

REVUE DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC



# URBANITÉ



L'arrimage aménagement-  
transport collectif

PICFAR | DAVID PERRY



# L'ultime offre pour les urbanistes

Profitez de l'offre Distinction :  
une offre financière adaptée à votre réalité.

Taux privilégiés, économies exceptionnelles et autres avantages.

[desjardins.com/urbaniste](https://desjardins.com/urbaniste)



L'image de la page couverture montre l'intérieur de la station Namur du métro de Montréal, conçue par les architectes Labelle, Marchand et Geoffroy, où se trouve une œuvre de sculpteur Pierre Granche, réalisée en 1994 selon la pratique d'intégration de l'art à l'architecture instaurée dès les débuts de l'aménagement du métro. Intitulée Système, l'œuvre consiste en une structure composée d'unités modulaires en aluminium poli qui sert de support à l'éclairage de la mezzanine. La station Namur se trouve au cœur d'une vaste zone en voie de réaménagement selon l'approche TOD, comprenant le projet du Triangle ainsi que le futur quartier Namur-Hippodrome, où la Ville de Montréal entend implanter un milieu de vie carboneutre axé sur le transport actif et collectif. Pour en apprendre plus sur l'œuvre de Pierre Granche - [www.stm.info/fr/fr-propos-decouvrez-la-STM-et-son-histoire/lart-dans-le-metro/liste-des-oeuvres/namur-pierre-granche](http://www.stm.info/fr/fr-propos-decouvrez-la-STM-et-son-histoire/lart-dans-le-metro/liste-des-oeuvres/namur-pierre-granche)  
Crédit : David Perry, Toronto, Canada, pavidderny.com

» <b>Mot du président</b>	<b>4</b>	» <b>Lecture</b>	<b>6</b>
<b>Le temps est au virage</b> LA RELANCE ÉCONOMIQUE DEVRA PASSER PAR DES INVESTISSEMENTS MASSIFS DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT COLLECTIF Sylvain Gariépy, urbaniste, M. Sc. A., M.A.P.		<b>Pour prolonger la vie des immeubles existants</b> Alain Caron, urbaniste émérite	
<b>Un mot sur la suite d'Urbanité</b> Paul Arseneault, au nom des membres du comité éditorial d'Urbanité		<b>REVUE DE LITTÉRATURE</b> <b>La valorisation économique des paysages confirmée</b> Françoise Roy	
» <b>Actualités</b>	<b>5</b>	» <b>Pratique</b>	<b>7</b>
<b>PACTE FISCAL</b> <b>Hausse importante des revenus municipaux</b> Paul Arseneault, urbaniste		<b>New Richmond, un demi-siècle d'urbanisme</b> André Boisvert, urbaniste émérite	
		<b>PRISE DE DÉCISION EN URBANISME</b> <b>Une démarche en cinq étapes</b> Alain Caron, urbaniste émérite	

## dossier L'arrimage aménagement-transport collectif

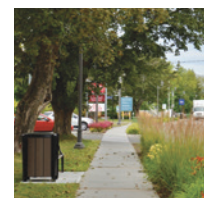
### MISE AU POINT CONCERNANT LE DOSSIER

Il importe de préciser que la plupart des articles du dossier sur le transport collectif ont été écrits au cours de l'année 2019. Au début des restrictions consécutives à la pandémie, le numéro était en phase finale de production et on ne pouvait évidemment prévoir les délais qui s'ensuivraient. Le dossier a principalement pour but de mettre en lumière l'interaction entre le transport collectif et l'aménagement du territoire, dont la pertinence ne peut être qu'encore plus évidente dans la situation actuelle. Celle-ci introduit un facteur nouveau et majeur à prendre en considération; il est toutefois trop tôt pour mesurer toute l'ampleur et la diversité de ses conséquences sociétales, notamment en matière d'urbanisme. On peut tout de même penser que cette situation inédite et imprévue renforcera la prise de conscience de la nécessité d'un virage économique et environnemental majeur. À cet égard, la lettre au premier ministre d'un groupe d'organismes, à laquelle l'OUQ s'est associé, est très éloquente. L'approche globale et le train de mesures proposées pour relancer efficacement l'économie mettent à profit les possibilités offertes d'infléchir les orientations vers une économie plus verte et solidaire, en même temps que moins productiviste et consumériste. Parmi ces mesures, figurent en bonne place la poursuite et l'accroissement des investissements dans les infrastructures de transport collectif, lesquelles peuvent contribuer à un aménagement du territoire plus cohérent en regard de ces nouvelles perspectives.

» <b>Politique de mobilité durable et transport collectif</b> Paul Arseneault, urbaniste	<b>14</b>	» <b>Mise en oeuvre d'un nouvel outil de financement du transport collectif</b> Stéphanie Benoît, urbaniste, et Jean-François Morneau, urbaniste	<b>28</b>
» <b>Une représentation schématique de la mobilité durable</b> Nicole Brais et David Duval, urbaniste	<b>16</b>	» <b>ARRIMAGE AMÉNAGEMENT-TRANSPORT</b> <b>Un outil métropolitain dans la lutte aux changements climatiques</b> Marie-Michèle Cauchy, urbaniste	<b>30</b>
» <b>Transport collectif, planification régionale et forme urbaine</b> Jacques Trudel, urbaniste	<b>18</b>	» <b>La mobilité intégrée, pas seulement l'affaire des grandes villes</b> Gabrielle Guimond et Sarah V. Doyon	<b>32</b>
» <b>L'arrivée d'un tramway à Québec</b> Alejandro Calderón-Quintero, urbaniste	<b>22</b>	» <b>L'accessibilité au cœur de l'arrimage transport-urbanisme</b> Charles Michaud, urbaniste, et Geneviève Boisjoly	<b>34</b>
» <b>Mieux répondre aux besoins en transport des personnes</b> ENTREVUE AVEC FLORENCE JUNCA-ADENOT Propos recueillis par Jacques Trudel, urbaniste	<b>25</b>		



» <b>Pratique</b>	<b>36</b>	» <b>Nouvelles de l'ordre</b>	<b>41</b>
<b>TRYSACES : innover dans nos méthodes de recherche en études urbaines</b> Alexandra Nadeau		<b>Les affaires publiques au temps du coronavirus</b> Florence Sara G. Ferraris	
» <b>Chronique juridique</b>	<b>38</b>	<b>Des nouvelles de la permanence</b>	
<b>Une MRC peut-elle régir seule les zones à risque?</b> M <sup>e</sup> Gabriel Chassé		<b>Remise des permis : bienvenue aux nouveaux urbanistes !</b> Shony Da Costa	
		<b>Webinaire : un premier succès</b> Milèna Cahen-Fourot	



# Le temps est au virage

## LA RELANCE ÉCONOMIQUE DEVRA PASSER PAR DES INVESTISSEMENTS MASSIFS DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT COLLECTIF

La crise engendrée par la propagation de la COVID-19 est sans précédent, quasi irréelle. Vécue à géométrie variable aux quatre coins de la planète, elle ébranle nos sociétés modernes jusque dans leurs fondations. Alors qu'on ne peut que souligner les efforts de mobilisation des gouvernements du Québec et du Canada, il importe de poser dès maintenant un regard critique sur la manière dont l'après-crise sera gérée. Déjà, le premier ministre Legault parle de revoir les priorités budgétaires et d'accélérer les investissements dans les infrastructures ; une idée que l'on salue, mais qui ne devrait en aucun cas se faire au détriment de la transition écologique récemment amorcée. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'Ordre des urbanistes a joint sa voix, il y a quelques semaines, à d'autres leaders sociaux, syndicaux, économiques et environnementaux pour offrir des pistes pour une relance solidaire, prospère et verte.

Les crises économiques du passé nous ont montré à de multiples reprises que la relance passe généralement par des investissements massifs dans le réseau routier. Celle de 2008 avait d'ailleurs mené à l'injection d'importantes sommes, notamment pour le prolongement et les élargissements de l'autoroute 30 sur la rive sud de Montréal, et les autoroutes Henri-IV et Laurentienne dans la région de Québec. En 2020, alors que l'urgence climatique persiste, il est toutefois temps que le Québec fasse preuve de leadership et montre que d'autres avenues sont possibles. Plutôt que de développer de nouveaux tronçons routiers – que du transport collectif y soit prévu ou non –, il serait plus pertinent de consolider et de remettre en état nos infrastructures routières déjà existantes. Il s'agirait d'ailleurs d'un réel effort d'équité régionale, certains secteurs du Québec attendant depuis plusieurs années l'arrivée d'argent frais afin de remettre en état leur réseau respectif.

L'après-crise est une occasion à saisir pour la société québécoise d'effectuer un véritable virage vert. Quand l'heure de la relance économique arrivera – et elle finira bien par arriver –, le gouvernement devra, pour le bien de toutes et de tous, miser sur des projets collectifs qui profiteront au plus grand nombre et favoriseront la résilience. En concentrant ses efforts et ses ressources dans les infrastructures vertes, le gouvernement pourra ainsi préserver du même coup les milieux les plus fragiles comme les terres agricoles, les marais et les milieux humides qui, on le sait plus que jamais aujourd'hui, sont essentiels en temps de crise planétaire.

L'idée est donc de tirer parti de ce moment inédit pour en faire une étape charnière de la transition. On pourrait, par exemple,

en profiter pour consolider nos réseaux de transport collectif et structurant d'un bout à l'autre du territoire. Plusieurs projets sont d'ailleurs sur la table depuis longtemps, que l'on pense au prolongement des lignes de métro à Montréal ou au projet de transport structurant à Québec. Un programme de relance du transport interrégional pourrait également être mis en œuvre, histoire de faciliter l'accès aux régions éloignées une fois cette crise derrière nous.

Les urbanistes formaient déjà un maillon essentiel de cette transition ; notre travail après cette période d'instabilité sera de poursuivre dans la même voie. Les défis de sensibilisation qui nous attendent auprès des élus et de nos différents clients – qu'ils soient issus du secteur public ou privé – s'annoncent grands. Mais plus que jamais, les choix des gouvernements, tous paliers confondus, devront être orientés vers la préservation du territoire, cette ressource limitée et fragile. La relance économique, bien que nécessaire, ne doit pas se faire au prix de sa destruction.

Le dernier budget du Québec, déposé à l'aube de la crise au début du mois de mars, prévoyait d'importants investissements dans les transports collectifs – l'une des plus importantes enveloppes budgétaires dans l'histoire de la province. Il s'agissait déjà d'un geste ambitieux ; l'heure n'est pas au ralentissement ! La crise de la COVID-19, bien que nécessitant l'octroi de ressources d'exception, ne doit pas nous faire perdre de vue la crise climatique. Car une fois la pandémie derrière nous, la bataille pour le climat, elle, sera loin d'être terminée et gagnée. ✨

**Le président,**  
**Sylvain Gariépy, urbaniste, M. Sc. A., M.A.P.**

## Un mot sur la suite d'*Urbanité*

Chères lectrices, chers lecteurs,  
Étant donné la situation actuelle hors de l'ordinaire, le comité éditorial de la revue *Urbanité*, en accord avec le conseil d'administration, a pris la décision de poursuivre l'édition du numéro d'hiver, lequel constituera aussi le numéro printemps-été. Nous vous assurons qu'il s'agit d'une décision exceptionnelle et que les dossiers amorcés se poursuivront au cours des mois à venir. Votre magazine reviendra en force dès cet automne dans sa séquence habituelle de trois numéros annuels. Merci de votre compréhension et au plaisir de vous revoir en santé bientôt !

» PAUL ARSENAULT, AU NOM DES MEMBRES DU COMITÉ ÉDITORIAL D'*URBANITÉ*

## PACTE FISCAL

## Hausse importante des revenus municipaux

» PAUL ARSENAULT, urbaniste

Un nouveau pacte fiscal, prévoyant un transfert de 7,1 G\$ aux municipalités, a été signé le 30 octobre 2019 entre des représentants du gouvernement du Québec, de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), de la Ville de Montréal et de la Ville de Québec. La nouvelle entente, le *Partenariat 2020-2024 : Pour des municipalités et des régions encore plus fortes, prend le relais de l'Accord de partenariat avec les municipalités 2016-2019*, qui devait se terminer le 31 décembre 2019.

En plus de reconduire les mesures du précédent accord, plusieurs nouvelles mesures ont été introduites. La grande nouveauté est qu'un montant équivalent à la croissance d'un point de la TVQ, soit environ 660 M\$ sur cinq ans, sera versé aux municipalités.

Le gouvernement souhaite aussi mettre sur pied le Fonds régions et ruralité en remplacement des programmes actuels ; ce fonds sera doté d'une enveloppe de 1,3 G\$ sur cinq ans. La métropole et la capitale nationale ne sont pas en reste, grâce respectivement au Fonds de développement économique de Montréal et au Fonds de la région de la Capitale-Nationale qui bénéficient d'un soutien financier.

Le pacte inclut une bonification substantielle du Programme de partage des revenus des redevances sur les ressources

naturelles. Les municipalités pourront ainsi compter sur près de 56 M\$. À cette somme s'ajoutent 30 M\$ pour le Programme de péréquation municipale et un montant additionnel de 21,5 M\$ à titre de compensation tenant lieu de taxes pour les terres publiques. Enfin, l'aide à la voirie locale se voit dotée d'un budget supplémentaire de 450 M\$, dont 200 M\$ à verser avant le 31 mars 2020.

Cette entente de partenariat offre une bonification financière graduelle pour soutenir la compétence de développement local et régional des MRC. Toutes les MRC et les organismes ayant la compétence de MRC jouiront d'une autonomie similaire des fonds disponibles.

Enfin, les municipalités locales et régionales aux prises avec des défis de vitalisation recevront un soutien accru à la vitalisation et à la coopération intermunicipale en appui à des démarches et des initiatives de vitalisation. Cet ensemble de mesures, offrant un soutien technique et financier du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, permettra la réalisation d'études et de projets de mise en commun de ressources ou de services entre plusieurs municipalités.

Les élus, les gestionnaires et les professionnels des municipalités auront des ressources additionnelles pour relever les nombreux défis présents dans toutes les régions du Québec. ✨

Le document *Partenariat 2020-2024 : Pour des municipalités et des régions encore plus fortes* est disponible sur le site Web du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation à l'adresse suivante :

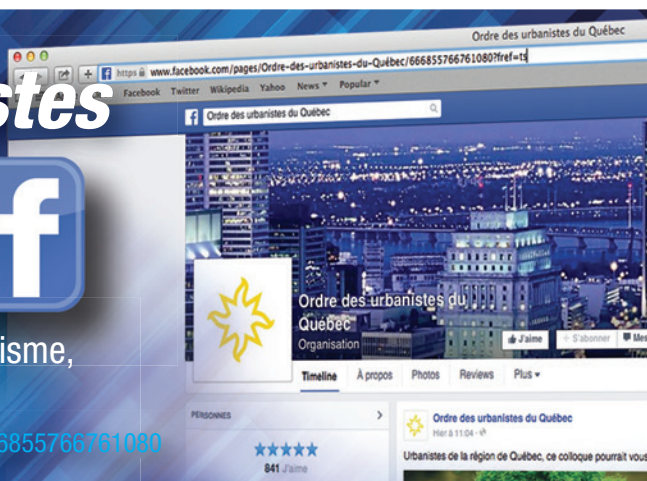
[www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation\\_municipale/accord\\_partenariat/Partenariat2020-2024\\_DocumentBREF\\_VF.pdf](http://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/accord_partenariat/Partenariat2020-2024_DocumentBREF_VF.pdf)

**L'Ordre des urbanistes  
du Québec est  
sur Facebook!**



Pour avoir des nouvelles du monde de l'urbanisme,  
joignez-vous à la page Facebook de l'Ordre

[www.facebook.com/pages/Ordre-des-urbanistes-du-Québec/666855766761080](http://www.facebook.com/pages/Ordre-des-urbanistes-du-Québec/666855766761080)



# Pour prolonger la vie des immeubles existants

» ALAIN CARON, urbaniste émérite

Écobâtiment et l'architecte André Bourassa sont cosignataires d'un ouvrage servant de guide pour la rénovation et la transformation des immeubles existants comme stratégie de développement durable et de lutte aux changements climatiques. Celui-ci est bienvenu lorsqu'on sait que le parc immobilier arrive en troisième position des secteurs émetteurs de gaz à effet de serre dans la province, après l'industrie et les transports.

D'entrée de jeu, le guide dresse un portrait de l'impact environnemental des activités de construction au Québec et invite le lecteur à en considérer les impacts à l'échelle du cycle de vie complet du bâtiment. Il s'agit, en quelque sorte, d'un plaidoyer pour l'octroi prioritaire de ressources afin de mettre à niveau le parc immobilier existant et de favoriser la conservation des bâtiments en fonction de leurs qualités architecturales et matérielles.

La deuxième partie du guide permet de mieux comprendre le bâtiment afin d'évaluer son potentiel de valorisation et d'an-

ticiper les défaillances techniques qui peuvent survenir dans l'existant, et ce, à l'aide de cas concrets d'interventions de toutes envergures, allant de l'inspection préventive à la rénovation écoénergétique intégrale. La réfection du Centre culture et environnement Frédéric Back à Québec, qui abrite Écobâtiment, fait partie des études de cas présentées et met en lumière les défis rencontrés.

Ce guide à la fois didactique et pratique, qui esquisse autant de mises en garde que de pistes de solution, deviendra vite un document de référence. Sa conception en facilite la lecture et la compréhension des principaux éléments du bâtiment pour assurer la gestion durable des immeubles. Les notions de science du bâtiment, pertinentes aux observations des auteurs, y sont largement vulgarisées et des références fiables sont données tout au long du texte. En plus de fournir une base de connaissances aux lecteurs associés à la rénovation et à la gestion des immeubles commerciaux et institutionnels, ce guide amène à réfléchir sur le redéveloppement des milieux bâtis. ✨

ÉCOBÂTIMENT et André BOURASSA. *Valoriser les bâtiments existants, un levier pour le développement durable*, Québec, 2019, 162 p.

## REVUE DE LITTÉRATURE

# La valorisation économique des paysages confirmée

» FRANÇOISE ROY

Depuis 2008, des organismes de la région de la Capitale-Nationale et des ministères du gouvernement québécois sont partenaires de l'Entente sur la mise en valeur et la protection des paysages de la Capitale-Nationale. À leur demande, une revue de littérature a été confiée aux professeurs et chercheurs Étienne Berthold, Guy Mercier et Nancy Gélinas de la Faculté de foresterie, de géographie et de géomatique de l'Université Laval, afin d'évaluer l'existence possible de bénéfices et de retombées économiques significatifs découlant de la prise en compte des paysages, de leur mise en valeur et de leur protection, à partir de la documentation existante. L'étude présente plus de quarante fiches de lecture touchant deux axes de recherche, soit : (1) les impacts de la valorisation du paysage sur la valeur foncière ; (2) les autres impacts économiques, notamment en matière de tourisme.

L'analyse des documents confirme l'influence positive de la qualité des paysages urbains, maritimes, agroforestiers et forestiers sur les valeurs foncières. En milieu urbain, plusieurs études relèvent une valorisation paysagère reliée à des « espaces ouverts ». Il peut s'agir de milieux naturels aménagés ou d'espaces demeurés vacants dans la trame urbaine. Les espaces ouverts liés aux milieux hydriques (rivières, ruisseaux, étangs) génèrent la plus grande valeur ajoutée sur les prix de vente des propriétés privées. La valeur des espaces ouverts tend à être proportionnelle au seuil de densité d'une ville. La valeur foncière des propriétés

situées à proximité ou non loin d'une vaste étendue d'eau est accrue. La vue sur le paysage agricole peut aussi bonifier le prix de certaines propriétés résidentielles, surtout lorsque les terres agricoles sont rares ou que la monotonie du relief confère une profondeur de vue ou des perspectives visuelles. La forêt urbaine constitue aussi un élément susceptible d'influencer positivement le prix d'une propriété située en ville, à la condition qu'elle soit immédiatement en bordure de la forêt en question ou encore si l'accès à la forêt ne requiert qu'un court temps de déplacement.

Contrairement aux autres types de paysages, la proximité d'activités minières entraîne une baisse de la valeur foncière des propriétés. La proximité de carrières a aussi un impact négatif sur la valeur, notamment en raison des dommages faits au paysage, de la pollution de l'air, du bruit et de la poussière.

Dans le domaine du tourisme, l'analyse permet aussi de conclure que la mise en valeur de paysages augmente l'attractivité, crée des emplois et de l'activité commerciale et contribue à l'attachement au lieu. Certaines études soulignent que l'attractivité d'un paysage dépend de sa capacité intrinsèque à intégrer la pratique de loisirs basés sur la nature selon différentes variables, telles que la diversité du relief, le pourcentage d'espaces ouverts, l'indice de modification d'un paysage par l'activité humaine et l'indice de biodiversité.

L'étude est disponible sur le site Web de l'Entente sur la mise en valeur et la protection des paysages de la Capitale-nationale : [www.notrepanorama.com](http://www.notrepanorama.com).

# New Richmond, un demi-siècle d'urbanisme

Située sur la rive nord-ouest de la baie des Chaleurs, entre Bonaventure et Matapédia, New Richmond compte aujourd'hui 3 800 habitants. Fait remarquable, cette ville dispose d'un plan directeur d'urbanisme depuis 1966. Le geste était alors innovateur et précurseur, car New Richmond a été la première ville gaspésienne – et parmi les premières villes québécoises de cette catégorie – à se doter d'un tel moyen d'action. Le présent article se propose de décrire le contexte dans lequel ce projet pilote est apparu, comment il s'est déroulé et quelles en ont été les principales retombées, compte tenu de l'évolution qu'a connue depuis lors la pratique de l'urbanisme à New Richmond.

» **ANDRÉ BOISVERT**, urbaniste émérite

À compter des années 1950, le Bas-Saint-Laurent, la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine participent à l'effervescence qui annonce la Révolution tranquille. Le développement régional, auquel on associe l'aménagement du territoire et l'urbanisme, occupe de plus en plus les esprits. À Québec, le Conseil d'orientation économique (COEQ) instaure de grandes mesures de développement économique et s'intéresse sérieusement à l'aménagement du territoire. Le gouvernement canadien, en réponse aux disparités régionales, adopte la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* (ARDA). C'est dans cette mouvance qu'émerge en 1963 le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), « (...) une organisation non gouvernementale, une corporation privée qui fonctionnait comme un organisme sans but lucratif<sup>1</sup> ».

Mise sur pied grâce à l'interaction de personnalités de la région, l'équipe du BAEQ – comprenant plusieurs sociologues – cherche une approche nouvelle pour enclencher le développement régional et l'aménagement du territoire. L'organisation adopte le principe selon lequel il revient à la population de choisir des orientations à privilégier, et ce, en collaboration avec de nouveaux leaders œuvrant dans des structures nouvelles. Grâce à une participation citoyenne, on forme des comités locaux (environ deux cents), des comités de zone et des comités sectoriels.

En septembre 1963, le comité directeur du BAEQ présente aux autorités responsables de l'ARDA une liste de projets de « réalisation immédiate », issue des réflexions des comités locaux<sup>2</sup>. Figure sur cette liste le projet de plan directeur d'urbanisme pour la ville de New Richmond. Cette petite ville gaspésienne compte alors environ 2 600 habitants; sa population est francophone et anglophone. Les familles sont d'origine acadienne, française, québécoise, mais aussi écossaise, irlandaise, britannique ou loyaliste<sup>3</sup>. L'ouverture prochaine d'une cartonnerie y laisse présager l'arrivée de cadres et d'employés et, conséquemment, une expansion du cadre bâti. L'idée est retenue et les dirigeants du BAEQ en confient la réalisation à Robert Robert, un jeune diplômé en urbanisme (Suède). Il s'adjoint une équipe de travail formée de Jean-Pierre Montesinos, diplômé en urbanisme (Alger); de Jean-Paul Gagnon, politologue (École des sciences sociales de l'Université Laval) à l'emploi du BAEQ; et de l'urbaniste Serge Timothée, consultant sur les questions d'infrastructure.

*Vue prise à partir d'une halte routière qui domine la ville de New Richmond, dont le site est séparé par le delta de la petite Cascapédia. On aperçoit le centre-ville au fond sur la rive droite et, sur la rive gauche, une partie du parc industriel.*



ANDRÉ BOISVERT



ANDRÉ BOISVERT

*Le boulevard Perron, une des artères principales, bordée d'arbres et de plantations.*

## La préparation du premier plan d'urbanisme

Les principes d'un urbanisme proprement québécois, incluant les questions de méthodologie, étaient encore en progression. Les membres de l'équipe mettent donc en commun leurs connaissances pour établir leur plan de travail. Ils demandent au comité local du BAEQ de voir à la mise sur pied d'une commission d'urbanisme représentative de la population. On désigne Royal Grenier, ingénieur à la papetière, pour fonder cette

1 JEAN, Bruno (dir). *Le BAEQ revisité, un nouveau regard sur la première expérience de développement régional au Québec*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2016, p. 1.

2 *Ibid.*, p. 47

3 HÉBERT, Yves. *New Richmond, une histoire d'entente et de cordialité*, Les Éditions GID, Québec, 2005, p. 18



Un aperçu du Parc Chaleur, lotissement aménagé par la compagnie papetière pour ses employés dans les années 1960. Des normes de qualité, dont l'enfouissement des réseaux câblés, étaient inscrites dans les actes de vente.

ANDRÉ BOISNIER

commission dont il assurera la présidence, tout en devenant l'interlocuteur de l'équipe d'urbanistes.

Jean-Pierre Montesinos souligne que l'équipe prend le parti de procéder étape par étape, en dialogue avec le milieu. Robert Robert s'occupera principalement de la rédaction du rapport et de la préparation des cartes. Jean-Pierre Montesinos se chargera, quant à lui, des séances publiques. Une aide qualitative importante provient du BAEQ. Des spécialistes de divers domaines — économie, démographie, pédologie, météorologie, etc. — réalisent des inventaires, des études, des cartes : ils présentent leurs recommandations lors de réunions publiques. Les pédologues, par exemple, cartographient les dépôts de surface et recommandent des mesures de protection des sols. Les rencontres publiques se tiennent en français et, en tout temps, on assure la traduction anglaise.

Pour sa part, la papetière agit comme promoteur d'un lotissement résidentiel à l'intention de son personnel, le Parc Chaleur; ce faisant, elle vise un urbanisme de qualité. En ce sens, elle fait inscrire des conditions dans les actes de vente et voit notamment à l'enfouissement des réseaux câblés (distribution d'électricité et téléphone).

Orley Bisson était le maire en poste durant la préparation du plan. À l'élection suivante, Adrien Gauvreau, membre du conseil d'administration du BAEQ, est élu à la mairie de New Richmond. Il fait grand cas du plan d'urbanisme de sa ville et insiste sur le fait que la population a été partie prenante à sa préparation.

### Une construction communautaire

Une fois le plan directeur complété, le conseil de ville l'adopte ainsi que les règlements afférents. Le bureau régional du ministère des Affaires municipales (MAM), rattaché à l'Office de développement de l'Est du Québec (ODEQ), accompagnera la démarche. Jean-Pierre Montesinos, devenu entre-temps directeur du MAM dans la région, recrute l'urbaniste Christian Jaffry sur une base contractuelle à titre de consultant du ministère. Convoqué par Bertrand Cyr, alors secrétaire de la commission d'urbanisme de New Richmond et interlocuteur du MAM, Christian Jaffry vient de Rimouski assister aux délibérations et formuler des avis sur les questions d'aménagement. Au début, la gestion des demandes de permis était plutôt rudimentaire et relevait d'un inspecteur à temps partiel. La commission d'urbanisme améliore son mode de fonctionnement et transmet ses recommandations au conseil de ville, en vue de l'émission des permis. Après trois ans, au terme de son contrat, Christian Jaffry s'associe à l'urbaniste Gaston Saint-Pierre avec qui il

fonde la firme d'urbanisme Gaston Saint-Pierre et Associés. En 1970, il obtient un contrat de la ville de New Richmond. Commence alors une relation d'affaires qui poursuit la démarche déjà amorcée.

D'emblée, le recours à un urbaniste-conseil s'est avéré pertinent pour faciliter les prises de décisions, surtout celles qui engageaient l'avenir et impliquaient de multiples facteurs. Tout en s'imprégnant du contexte spécifique de New Richmond, Christian Jaffry épaula le CCU<sup>4</sup> en ce sens. Ses contributions, sur cinq décennies, ont porté sur tous les aspects de l'urbanisme et de la protection de l'environnement. L'ancien directeur de l'urbanisme, Richard Cormier, reconnaît son esprit de synthèse et la pertinence de ses recommandations. L'évolution de la ville nécessitait une mise à jour périodique des règlements d'urbanisme afin de prévoir les besoins d'équipement et d'infrastructure. L'agence Gaston Saint-Pierre tenait à jour l'ensemble des dossiers, dont la correspondance des données cadastrales en regard du zonage de même que la cartographie, ce pour quoi la municipalité ne disposait pas de ressources spécialisées.

### Les grandes législations en aménagement

La *Loi sur la protection du territoire agricole* (LPTAQ) adoptée en 1978 n'a pas interféré avec le plan d'urbanisme de New Richmond. La Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) a déposé son mémoire délimitant la zone agricole permanente. La *Loi* prévoyait des conditions autorisant de nouvelles constructions dans la zone agricole : il y a eu peu de cas sur le territoire de la ville.

Par contre, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), adoptée en 1979, puis l'avènement de la MRC de Bonaventure, en 1981, ont représenté un important tournant. Le mandat confié à la MRC de préparer un schéma d'aménagement de son territoire signifiait que la réglementation de New Richmond allait devoir s'intégrer à un cadre plus large. À l'adoption du règlement de contrôle intérimaire par la MRC, New Richmond avait une longueur d'avance. La Ville a néanmoins procédé à une révision de ses instruments d'aménagement initiaux. Les étapes de présentations publiques prévues par la LAU sont franchies rapidement et les règlements d'urbanisme renouvelés s'intègrent sans modification substantielle au schéma d'aménagement de la MRC.

Constatant que la pratique de l'urbanisme s'affirmait et qu'une coordination devenait nécessaire, le conseil de ville envisage de créer un poste permanent dans le domaine de l'urbanisme. Entre 1980 et 1985, le directeur général de la Ville était le responsable de l'urbanisme. Puis, le conseil décide de doter la ville d'un inspecteur permanent.

### La forme urbaine

En plus des questions de procédure et de réglementation, la forme urbaine est demeurée une source constante de préoccupations. Déjà, le plan directeur initial avançait l'idée d'une voie de contournement, anticipant la circulation lourde qu'allait produire la cartonnerie. La route principale (l'ancienne route 6), coïncidait avec le boulevard Perron, ce qui avait favorisé l'implantation de commerces et de services au cœur même de la ville. La voie de

4 La LAU a revu le mandat de la commission d'urbanisme, qui devient le comité consultatif d'urbanisme (CCU).

contournement, achevée en 1975, a affecté la vitalité du centre-ville, qui voit son achalandage fortement réduit. S'est ensuivie une attirance des commerces vers la route 132.

Lors d'une révision quinquennale des règlements d'urbanisme, la mairesse Nicole Appleby (2002 à 2013) a redonné une impulsion nouvelle à l'urbanisme. On réglemente les implantations commerciales ou industrielles le long de la 132 pour maintenir la fluidité de la circulation et préserver ce «corridor d'intérêt panoramique» reconnu dans le schéma d'aménagement de la MRC. Quelques citoyens demandent que tous les types de commerces soient autorisés le long de la route 132, mais le conseil reste sur ses positions. En 2015, le conseil adopte des mesures incitatives pour revitaliser le centre-ville, notamment en favorisant la réfection des bâtiments et des façades ainsi que l'implantation de bureaux de professionnels et d'équipements publics. On adopte aussi une réglementation sur l'affichage.

### Les défis de l'avenir dans la région

En observateur du territoire de la Baie-des-Chaleurs, Christian Jaffry a pu constater l'absence de volonté de consolider un pôle urbain principal. Les choix d'emplacements des grands équipements publics ne sont jamais allés dans ce sens. D'ailleurs, dans son schéma d'aménagement, la MRC de Bonaventure ne reconnaît pas la ville de New Richmond comme pôle principal.

Durant près de quarante ans, l'économie de la ville a reposé largement sur une grande entreprise du secteur des pâtes et papiers. Cette situation n'incitait pas à une diversification de l'économie. C'est devenu un défi, puisque la cartonnerie a fermé ses portes en 2005. L'activité économique a changé. La Ville cherche à accueillir des petites et moyennes entreprises, et son parc industriel devient de plus en plus dynamique. Malgré la fermeture de la papetière, New Richmond demeure le principal pôle commercial et industriel de la région, entre Chandler et Campbellton.

Le directeur de l'urbanisme, Jean-Sébastien Bourque, souligne que New Richmond fait face en outre aux effets multiples du vieillissement de la population. Il importe donc de s'adapter à cette réalité et d'utiliser les outils d'urbanisme pour faire en sorte que le milieu soit en adéquation avec les besoins de la population. De plus, la revitalisation du centre-ville ainsi que la diversification de l'économie demeurent aussi des priorités.

### Les retombées du projet pilote du BAEQ

Réalisé avec succès il y a un peu plus d'un demi-siècle, ce projet pilote et ses retombées méritent d'être rappelés à la mémoire collective.

*Le delta de la petite rivière Cascapédia est maintenant une réserve naturelle reconnue, propriété de la municipalité de New Richmond.*



En premier lieu, la communauté de New Richmond – la population, les élus, le CCU – a appris *in vivo*, avec le soutien de l'expert-conseil, à construire une relation nouvelle avec son propre milieu de vie. Tout en reflétant les caractéristiques du site, le plan directeur a établi dès l'origine une vision partagée de l'avenir de la ville. Au fil du temps, les projets et les orientations engageant l'avenir ont fait l'objet de délibérations avec l'intérêt public en toile de fond. Le plan directeur d'urbanisme a servi de guide pour l'expansion des réseaux d'infrastructure offrant une capacité d'accueil à de nouvelles entreprises.

Par ailleurs, il importe de signaler que les connaissances issues du projet pilote, qui misait sur une approche multidisciplinaire arrimée à une participation du public, ont produit des effets au-delà du cadre municipal. Ainsi, une fois le plan terminé, deux des membres de l'équipe de projet (l'urbaniste Robert Robert et le politologue Jean-Paul Gagnon, devenus professeurs) présentent les idées sous-jacentes aux étudiants à la maîtrise de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal.

Qui plus est, les acquis de ladite expérience ont encore été mis à contribution, une décennie plus tard, lorsque le gouvernement du Parti québécois a confié au Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation le mandat de préparer la LAU. Participant à ce dernier mandat et ayant suivi de près l'expérience du BAEQ<sup>5</sup>, Lawrence Desrosiers souligne que le plan directeur de New Richmond a servi à modeler les règles du zonage applicables notamment aux petites villes et municipalités du Québec. ✨

André Boisvert, Ph. D., urbaniste émérite, a fait carrière principalement à Hydro-Québec. Il a aussi travaillé à Sainte-Foy et à Saint-Jérôme, de même qu'au ministère des Affaires municipales. Collaborateur régulier d'*Urbanité*, il s'est notamment distingué par la publication d'un ouvrage regroupant les nombreuses entrevues de pionniers de l'urbanisme qu'il a réalisées pour la revue pendant plusieurs années.

## Remerciements

La rédaction de cet article a été rendue possible grâce aux témoignages recueillis auprès de personnes qui, à diverses époques et de diverses façons, ont été parties prenantes à l'élaboration et à l'application du plan d'urbanisme de la Ville de New Richmond, à partir du projet pilote initial du BAEQ jusqu'à aujourd'hui. Ces personnes ont été interviewées par l'auteur entre février et juin 2019, à la faveur d'une série d'échanges comprenant des entrevues avec Jean-Pierre Montesinos, le 25 février 2019; avec Lawrence Desrosiers, le 5 juin 2019, et avec Christian Jaffry, urbaniste, le 6 juin 2019; ainsi qu'une téléconférence qui réunissait, en avril 2019 : Jean-Marc Bernard, arpenteur-géomètre à la retraite et ancien membre du CCU; Jean-Sébastien Bourque, ingénieur, directeur de l'urbanisme depuis 2018; Richard Cormier, ancien directeur de l'urbanisme (1985-2018); Léonard Leblanc, ancien conseiller municipal et ancien membre du CCU. L'auteur tient à les remercier vivement pour leur collaboration et pour leur disponibilité à se prêter à ces échanges.

<sup>5</sup> DESROSIERS, Lawrence. « La contribution du BAEQ au développement régional et au développement de la société québécoise », dans JEAN, Bruno, *op. cit.*, p. 107 à 130.

## PRISE DE DÉCISION EN URBANISME

# Une démarche en cinq étapes

Le recours plus systématique à la démarche proposée dans le guide *La prise de décision en urbanisme* peut aider les élus municipaux, avec le soutien méthodologique des professionnels, à prendre des décisions plus éclairées en urbanisme<sup>1</sup>.

» **ALAIN CARON**, urbaniste émérite

**1. L'identification des enjeux.** Il s'agit ici de se mettre d'accord sur les principaux enjeux d'aménagement sous-jacents à la problématique. Leur identification débute par la description précise et complète de la situation.

L'identification des enjeux devrait aussi inclure l'opportunité à saisir. La tentation d'agir prématurément est forte alors que le succès d'une intervention dépend souvent du fait que son origine soit connue. Un bon diagnostic doit identifier les enjeux, les hiérarchiser et faciliter ensuite leur traduction en orientations, objectifs et cibles<sup>2</sup>. Sa rigueur aide à la compréhension de la situation et influence incontestablement la prise de décision.

À partir de la compréhension de la problématique, les décideurs doivent dans certains cas évaluer ce qui risque d'arriver dans l'avenir si on n'intervient pas.

**2. La définition d'orientations par rapport à la situation.** Il faut maintenant traduire les enjeux en orientations et objectifs, voire en cibles. Leur définition permet d'identifier le résultat final et souhaité. Il s'agit des intentions quant aux changements attendus relativement à l'écart qui existe entre la situation actuelle et celle qui est visée. Si ces derniers sont bien définis,

les élus pourront aisément comparer les différentes options qui leur sont offertes d'évaluer l'efficacité du scénario privilégié. La révision du schéma d'aménagement et de développement (SAD) de la Ville de Gatineau illustre bien cette démarche<sup>3</sup>.

**3. L'élaboration de scénarios.** Il s'agit d'identifier les scénarios que peut envisager le conseil en lien avec la problématique et ses compétences. Ceux-ci relèvent de la prospective. Ils permettent de considérer un éventail de futurs possibles pour un même espace et d'analyser, sous différents angles, chacun de ces futurs de manière à soutenir la prise de décision. En général, il y a plusieurs scénarios qui font varier un nombre défini de variables sur la base comparative du *statu quo* basé sur le maintien du document de planification en vigueur.

Voici un exemple de modélisation de scénarios d'aménagement élaboré par la Communauté métropolitaine de Québec afin de mieux visualiser l'impact que pourraient avoir certains choix d'aménagement.

Les scénarios doivent concorder idéalement avec les orientations, objectifs et cibles déterminés. Pour ce faire, le conseil doit répondre à la question : quelles sont les options réalisables compte tenu des moyens d'action possibles? Les solutions envisagées doivent être réalistes, ce qui implique que la municipalité possède les pouvoirs juridiques et les ressources

### Exemple de modélisation de scénarios d'aménagement élaboré par la Communauté métropolitaine de Québec

Orientations	Objectifs
Répondre à la croissance démographique anticipée	1. Assurer l'équilibre entre les besoins de la population et la capacité de soutien de l'environnement
	2. Favoriser la densification graduelle et intelligente du territoire
	3. Assurer une diversification de l'offre de logements
Répondre aux besoins de déplacement des biens et des personnes	4. Favoriser une diversification de l'offre de transport
	5. Réduire graduellement la dépendance à l'automobile
	6. Favoriser une meilleure intégration du transport en commun dans le développement des quartiers
Conserver et mettre en valeur les parcs et espaces naturels	7. Assurer la préservation de la biodiversité
	8. Favoriser l'accessibilité et la participation des espaces verts à la vie de quartier
	9. Favoriser la mise en valeur du territoire agricole
Favoriser la mixité des fonctions à l'intérieur des milieux de vie	10. Favoriser le développement de commerces et de services de proximité à l'échelle des quartiers
Créer un sentiment d'appartenance et de fierté pour les Gâtinois	11. Favoriser le redéveloppement et la revitalisation du centre-ville
Favoriser le développement économique et le bien-être des Gâtinois	12. Favoriser le développement de pôles d'emplois diversifiés
	13. Respecter la capacité de payer des Gâtinois

1 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION. *Démarche de prise de décision en urbanisme*, Guide *La prise de décision en urbanisme* (page consultée le 2 octobre 2019).

2 On entend par « orientation » la position de l'organisme compétent vis-à-vis une situation; par « objectif » le but visé pour atteindre une orientation et par « cible », la mise en forme d'un objectif.

3 VILLE DE GATINEAU (2012). *Dossier d'information sur les scénarios d'aménagement – Étape 2. Aménageons le futur. Révision du schéma d'aménagement et de développement*, 40 p.

- **SCÉNARIO 1 : Disperser**  
Qu'arriverait-il si notre modèle de développement poursuivait les tendances actuelles?
- **SCÉNARIO 2 : Consolider**  
Qu'arriverait-il si notre modèle de développement consolidait les milieux de vie existants en établissant des cibles de densité qui respectent les caractéristiques de nos milieux de vie?
- **SCÉNARIO 3 : Polariser**  
Qu'arriverait-il si notre modèle de développement dirigeait la croissance vers un nombre limité d'axes et de pôles structurants, à la fois dans l'aire urbaine centrale et dans les milieux périurbains?
- **SCÉNARIO 4 : Préserver**  
Qu'arriverait-il si notre modèle de développement consolidait les milieux de vie existants et protégeait tous les espaces naturels ainsi que la totalité de la zone agricole?

techniques et financières requises pour les mettre en application. Une bonne connaissance des outils de mise en œuvre (en matière de planification, de réglementation et d'intervention) permettra de s'assurer que toutes les options retenues sont envisageables.

**4. L'appréciation et le choix du meilleur scénario.** Pour en arriver à privilégier un scénario, il est primordial de comparer les avantages offerts par celui qui permet de réaliser un maximum d'objectifs avec les inconvénients des effets indésirables découlant d'un autre scénario sur la base d'indicateurs<sup>4</sup>.

Dans l'élaboration des scénarios et dans l'analyse à l'aide d'indicateurs, il est essentiel de prendre le temps de bien choisir les indicateurs, d'être en mesure d'avoir des données pertinentes pour évaluer les différents scénarios. Certains indicateurs qualitatifs demanderont d'identifier un indicateur quantitatif traduisant l'objectif poursuivi. Certains indicateurs peuvent mesurer plus d'un objectif (comme l'évolution de la mixité, par exemple).

### Évaluation des effets probables de scénarios d'aménagement retenus par la Ville de Gatineau

À titre d'exemple, la Ville de Gatineau a évalué les effets probables de ses quatre scénarios d'aménagement retenus. À la plupart des objectifs et orientations identifiés correspond un indicateur pour lequel une analyse a été effectuée.

Objectifs	Indicateurs
1. Assurer l'équilibre entre les besoins de la population et la capacité de soutien de l'environnement	1. évolution de la consommation de terrain par les nouvelles constructions résidentielles sur des terrains non développés (« <i>greenfields</i> »).
	2. évolution de la consommation d'eau domestique
	3. évolution de l'émission de GES dus aux déplacements
2. Favoriser la densification graduelle et intelligente du territoire	4. évolution de la densité résidentielle
3. Assurer une diversification de l'offre de logements	5. évolution de la composition du parc résidentiel
4. Favoriser une diversification de l'offre de transport	6. évolution de l'offre de sentiers et pistes cyclables
	7. évolution de l'offre de trottoirs
	8. évolution du rapport volume/capacité
5. Réduire graduellement la dépendance à l'automobile	9. évolution de la part modale du transport en commun
6. Favoriser une meilleure intégration du transport en commun dans le développement des quartiers	10. évolution du taux de couverture du réseau de transport en commun
7. Assurer la préservation de la biodiversité	11. évolution de la surface des aires protégées,
	12. évolution de la surface des forêts et boisés
	13. évolution de la surface des milieux humides
	14. évolution de la fragmentation des espaces boisés et des milieux humides
8. Favoriser l'accessibilité et la participation des espaces verts à la vie de quartier	15. évolution de la population à proximité des parcs de quartier
9. Favoriser la mise en valeur du territoire agricole	16. évolution de la surface agricole protégée
10. Favoriser le développement de commerces et de services de proximité à l'échelle des quartiers	17. évolution de la composition des quartiers
11. Favoriser le redéveloppement et la revitalisation du centre-ville	18. évolution du développement résidentiel
	19. évolution de la mixité des fonctions (déjà utilisé)
12. Favoriser le développement de pôles d'emplois diversifiés	20. évolution de la part du secteur privé dans l'emploi total
13. Respecter la capacité de payer des Gatinois	21. les coûts collectifs

<sup>4</sup> Un indicateur est un paramètre significatif qui sert à mesurer les résultats obtenus, l'utilisation des ressources, l'état d'avancement des travaux ou le contexte. Certains indicateurs sont qualitatifs; d'autres, quantitatifs. Idéalement, ils devraient être simples et compréhensibles, significatifs et évocateurs, spatialisés, discriminants et quantifiables. Tiré du guide *La prise de décision en urbanisme – Indicateurs et monitoring*, MAMH (page consultée le 14 novembre 2019).

Le but de cette étape est de tirer les avantages de chacun des scénarios de manière à construire le scénario dit « optimal », qui regroupe le plus d'avantages possible.

L'analyse des impacts probables des différents scénarios d'aménagement permet, d'une part, à la population de bien comprendre leurs incidences sur les différents indicateurs (p. ex. : consommation de terrain, nombre de kilomètres de rues à aménager, pertes d'hectares de milieux humides), et d'autre part, au conseil municipal de porter son choix sur le scénario qui répond le mieux à ses objectifs et qui a le moins d'incidences négatives.

L'identification de mesures de mitigation contribue ensuite à atténuer les effets négatifs du scénario. Les impacts dommageables ou indésirables du scénario d'aménagement choisi doivent être examinés de manière à les supprimer, les réduire ou les compenser.

**5. La préparation de la stratégie d'action et du suivi.** Cette dernière étape consiste à traduire le scénario retenu en actions concrètes, à en définir les modalités et à en fixer l'échéancier, bref à déterminer la stratégie de sa mise en application.

Quels sont les outils de planification, de réglementation et d'intervention à favoriser dans le temps? Qui sera responsable de l'application ou de l'exécution de la décision des élus? Qui leur fera rapport des résultats obtenus, des cibles atteintes? Quels mécanismes seront privilégiés pour faire part du monitoring auprès de la population? La mise en place d'un système de suivi (monitorage) est essentielle pour maintenir la pertinence,

la transparence et la crédibilité du processus de prise de décision. Le monitoring est aussi important que le processus de planification pour soutenir le développement durable. Il doit être basé sur les indicateurs qui ont servi à l'analyse des incidences probables des scénarios d'aménagement. En définitive, le monitoring permet de garder le citoyen informé et d'assurer la fiabilité du processus de prise de décision auprès des personnes consultées.

**La participation citoyenne.** Parfois, l'atteinte de tous les objectifs nécessite un choix composé d'une combinaison d'options. Le conseil municipal doit penser particulièrement à l'acceptabilité sociale de ses choix. Il doit formuler d'une façon claire et précise les raisons qui les justifient et comment ceux-ci contribuent de façon cohérente et intégrée au développement social et économique et à la protection de l'environnement<sup>5</sup>.

C'est pourquoi une grande place doit être donnée à la consultation publique, sous différentes formes et à toutes les étapes de la démarche. Cela permet d'associer les différents publics à la réflexion et à l'analyse, de bien saisir les enjeux et les opportunités, d'être à l'écoute de la population, de mieux cerner l'acceptabilité et de bâtir une relation de confiance. ✨

Alain Caron a travaillé comme conseiller-expert en urbanisme au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Il a été chargé de cours à l'École supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional de l'Université Laval. Il est le concepteur notamment du guide *La prise de décision en urbanisme*.

Merci à Annie Caron, du Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement, Ville de Québec, et à Catherine Marchand, directrice, Module de l'aménagement du territoire et du développement économique, Ville de Gatineau

## Brève entrevue avec Alain Caron, concepteur du guide

### Pouvez-vous revenir pour *Urbanité* sur la genèse du guide *La prise de décision en urbanisme*?

Nous avons décidé de concevoir cet outil parce qu'avec l'expérience du début des années 1980, avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), nous souhaitions former les élus en matière de prise de décision en urbanisme. L'objectif : offrir l'occasion à ceux qui avaient la responsabilité des dossiers en urbanisme dans leur municipalité de faire l'expérience d'une démarche de prise de décision appliquée à l'urbanisme. Nous avons rencontré près de 2 000 élus, rassemblés souvent lors d'une journée, pour leur faire vivre cette expérience à partir de problématiques particulières (ex. : une industrie dans un secteur résidentiel et les citoyens demandent sa relocalisation). Ce cours de formation a été très populaire. Nous leur remettons un livret explicitant les différents outils afin de les aider à comprendre l'interrelation entre leurs responsabilités en matière de planification, de réglementation et d'intervention.

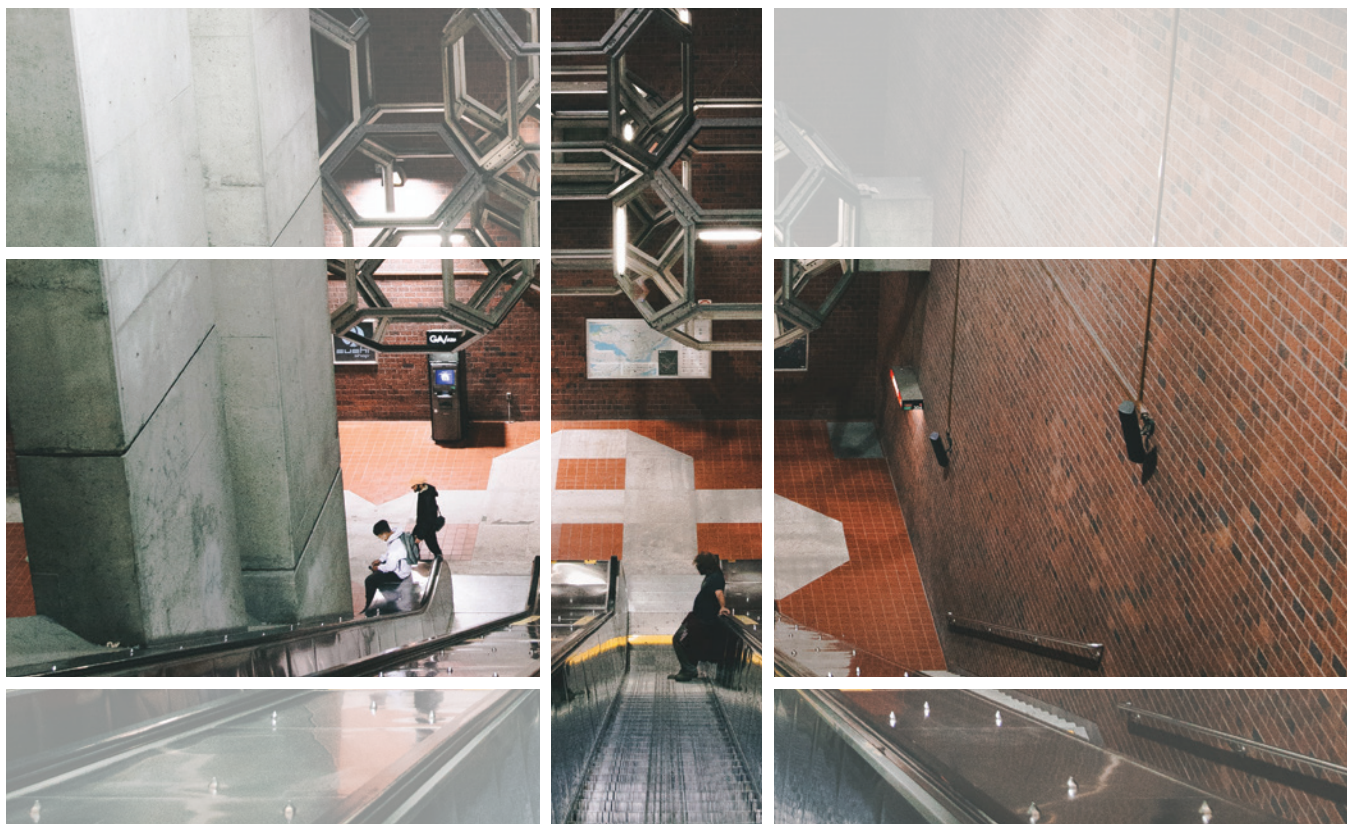
Vers le milieu des années 1990, nous avons voulu en améliorer la section « Instruments » (utilité, caractéristiques, références légales, références à des projets à titre d'illustration) et le guide s'est bien étoffé.

Le site Web a été monté au début années 2000, faisant ainsi du guide un *vade-macum* pour les étudiants en urbanisme de toutes les universités. Le Web permettait d'actualiser plus facilement le guide selon l'évolution du cadre législatif.

Le guide a remporté le prix Innovation de l'Institut canadien des urbanistes en 2004. ✨

Propos recueillis par Amélie Castaing

5 CARON, Alain (2015). « Gouvernance partenariale et urbanisme durable », revue *Urbanité*, Ordre des urbanistes du Québec, automne, p.34-36.



## L'arrimage aménagement-transport collectif

Les problèmes associés à la congestion routière et une plus grande conscientisation de l'impact environnemental de nos choix en matière de mobilité amènent de plus en plus d'administrations municipales à réfléchir aux options qui s'offrent à elles. Un engouement pour le transport collectif se fait actuellement sentir dans plusieurs régions du Québec. Cet engouement se traduit par l'élaboration de politiques et une planification stratégique, mais également par la mise en œuvre de projets qui, à terme, auront un impact important sur l'aménagement de nos milieux de vie.

Le transport en commun (comprenant entre autres l'autobus, l'autocar, le métro, le tramway et le train) est un élément important de l'écosystème de la mobilité durable, notamment grâce à sa capacité à déplacer efficacement un grand nombre de personnes vers leurs lieux d'activité. Le transport collectif a le potentiel d'améliorer la mobilité et la qualité de vie de tous les résidents desservis, y compris ceux ayant des limitations fonctionnelles. De plus, le transport collectif a un effet structurant sur le développement des villes et participe à leur rayonnement économique en permettant, entre autres, aux individus de réaliser leurs activités quotidiennes.

L'une des conditions de succès du transport collectif est l'arrimage de sa planification avec celle de l'aménagement du territoire. Il s'agit d'un défi pour l'ensemble des municipalités et des agences de transport.

Les articles présentés dans ce dossier proposent différentes perspectives sur certains des liens qui unissent le développement du transport collectif à la planification et à l'urbanisation des municipalités du Québec à travers les politiques pertinentes, les diverses solutions mises de l'avant afin d'améliorer l'accès ou la desserte en transport collectif ainsi que différentes options en matière de financement.

Bonne lecture! ✨

- » **MARIE-MICHÈLE CAUCHY**, urbaniste
- » **MARIE-PIER VEILLETTE**, stagiaire en urbanisme
- » **JACQUES TRUDEL**, urbaniste

# Politique de mobilité durable et transport collectif

En avril 2018, le gouvernement du Québec rendait publique sa Politique de mobilité durable – 2030, en réponse aux préoccupations et aux besoins des citoyens et des entreprises dans l'ensemble des régions du Québec. Cette politique vise notamment à améliorer l'offre de services de transport afin de répondre aux différents besoins des usagers pour le déplacement des personnes et des marchandises, tous modes, sur l'ensemble du territoire québécois. Le plan d'action qui l'accompagne prévoit des investissements de 9,7 milliards de dollars – dont 2,9 milliards de fonds nouveaux – pour la période de 2019-2023.

» PAUL ARSENAULT, urbaniste

Lors de son élaboration, la population, les partenaires et les parties prenantes ont été invités de diverses façons en 2017 à faire part de leurs préoccupations et de priorités d'intervention en matière de mobilité durable. En plus d'un sondage en ligne et d'un appel de mémoires, deux forums d'échanges ont été tenus. Cette approche collaborative a aussi pu compter sur l'appui d'un « comité consultatif » composé d'une vingtaine d'organismes représentatifs de l'ensemble des modes de transport et d'expertises en mobilité durable.

L'une des principales cibles inscrites dans cette politique, soit que 70% de la population ait accès à au moins quatre services de mobilité durable, sous-tend, entre autres, la nécessité de multiplier ou d'améliorer l'offre de services de transport. Les cibles visant à diminuer de 20% la part des déplacements effectués en auto solo, ou encore à réduire de 20% le temps de déplacement moyen entre le domicile et le lieu de travail ainsi que les dépenses consacrées au transport par les ménages, vont dans le même sens.

Il est par ailleurs prévu que la politique comprenne la mise en place d'un processus de planification intégré des interventions qui pourra avoir une influence sur les interventions du ministère des Transports du Québec, dont le Plan québécois des infrastructures (PQI). De plus, il est précisé que le cadre de planification de cette politique s'inscrit dans celui des orientations et stratégies gouvernementales. En outre, le plan d'action qui en découle est en lien direct avec plusieurs des stratégies et des plans d'action gouvernementaux, dont :

- le Plan d'action sur les changements climatiques ;

- le Plan d'action en électrification des transports ;
- le Plan directeur gouvernemental en transition, innovation et efficacité énergétiques ;
- le Plan d'action pour l'industrie du transport terrestre et de la mobilité durable ;
- la Stratégie maritime.

Les cibles énoncées dans cette nouvelle politique impliquent des priorités d'action pertinentes touchant le transport collectif, de même que le transport actif, adapté, les nouvelles mobilités, le système de transport intelligent et les différents modes de transport de marchandises. Cependant, elles demeureront difficiles à atteindre sans une réelle réflexion sur la façon d'occuper le territoire, celui-ci définissant directement les besoins de mobilité. L'amélioration de l'offre de transport ne peut influencer seule les changements de comportement des usagers en matière de déplacements locaux, régionaux et interrégionaux.

Trop longtemps ignoré, le modèle de développement de nos villes joue un rôle primordial dans l'établissement des besoins de déplacement, notamment ceux liés au travail. En effet, un développement plus compact de nos villes facilite les déplacements à pied, à vélo ou en transport en commun pour combler la plupart des besoins de base (courses, garderie, pharmacie, etc.). Néanmoins, on constate encore, chez une grande partie de la population, la popularité de la voiture individuelle et une préférence pour l'habitat de banlieue. Ces tendances entraînent, entre autres, une augmentation des distances parcourues à l'échelle des agglomérations urbaines. Rappelons aussi que les milieux ruraux et les milieux urbains sont différents et que les solutions pour améliorer la mobilité



n'y sont pas identiques ; or, on sait que des efforts doivent être consentis pour améliorer les services aux citoyens dans l'ensemble du territoire québécois.

On peut donc saluer le fait que la nouvelle politique reconnaisse l'importance des décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire dans l'atteinte de ses objectifs, comme en témoigne l'extrait suivant : « *Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT), les plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) de la communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et de la communauté métropolitaine de Québec (CMQ), les schémas d'aménagement et de développement des municipalités régionales de comté (MRC), les plans d'urbanisme des municipalités ainsi*

« Les investissements additionnels prévus par la Politique, à l'échelle du Québec, traduisent la volonté gouvernementale en matière de planification et d'offre de transport ; il reste maintenant aux professionnels et aux élus de contribuer activement au changement de paradigme. »

que les ententes conclues avec des communautés autochtones et le gouvernement du Canada constituent de puissants leviers en matière de planification et d'utilisation de l'espace sur lesquels il faut s'appuyer pour mieux planifier les transports, d'autant plus qu'ils sont issus de la concertation des acteurs concernés<sup>1</sup>. »

À cet égard, l'aide gouvernementale à venir pour appuyer le milieu municipal dans l'élaboration d'un plan de mobilité durable intégrée (PMDI) devrait permettre de mieux lier le développement du territoire aux besoins de déplacement et d'ajuster la réponse à ce besoin en fonction des caractéristiques du milieu.

Il faut aussi rappeler que la poursuite des objectifs de la Politique de mobilité durable est tributaire d'une approche territoriale qui dépasse généralement les limites municipales. De là l'importance du rôle que devra jouer le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans la coordination des actions des ministères et organismes ainsi que dans l'accompagnement du monde municipal afin de développer une approche cohérente des actions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire à l'échelle du Québec.

Plus qu'une mode passagère, la « mobilité durable » est en voie de passer dans la pratique et il faut s'en féliciter. Les investissements additionnels prévus par la Politique, à l'échelle du Québec, traduisent la volonté gouvernementale en matière de planification et d'offre de transport ; il reste maintenant aux professionnels et aux élus de contribuer activement au changement de paradigme. Le travail est certes colossal. En milieu urbain, des mesures fortes devront être envisagées en matière de réglementation, de tarification et de fiscalité municipale pour freiner la course à l'expansion du territoire bâti. En milieu rural, le défi est différent mais tout aussi important, s'agissant surtout de diriger le développement dans les noyaux villageois plutôt que le long des axes routiers interurbains. En somme, un ensemble de moyens diversifiés et complémentaires seront requis afin de permettre aux citoyens et aux entreprises de se déplacer plus facilement, en sécurité, et d'avoir accès à une plus grande variété dans l'offre de transport. ✨

Paul Arsenault est urbaniste et a fait carrière au gouvernement du Québec. Il est aujourd'hui consultant pour Écoumène et Territoire.

<sup>1</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Transporter le Québec vers la modernité. Politique de mobilité durable – 2030*, Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, 2018, p. 18.

Tous les documents relatifs à la Politique sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : [www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role\\_ministere/Pages/politique-mobilite-durable.aspx](http://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/Pages/politique-mobilite-durable.aspx).



## Faites une vérification printanière de votre maison

Ayez l'esprit tranquille en sachant que votre maison est bien protégée grâce à **La Personnelle**.

**Pour des conseils de prévention utiles, visitez**  
[lapersonnelle.com/entretien-printanier](http://lapersonnelle.com/entretien-printanier)

La Personnelle désigne La Personnelle, assurances générales inc. Certaines conditions, exclusions et limitations peuvent s'appliquer.



Ordre des  
Urbanistes du  
Québec



laPersonnelle

Assureur de groupe auto et habitation  
Tarifs de groupe. Service unique.

# Une représentation schématique de la mobilité durable

Au cours de la dernière décennie, la mobilité durable s'est imposée dans l'action publique. Le concept, de plus en plus utilisé, est aujourd'hui au cœur des politiques de transport. Puisqu'une image vaut mille mots, nous croyons pertinent de diffuser un schéma réalisé dans le cadre de l'élaboration du Plan de mobilité durable de 2011 de la Ville de Québec<sup>1</sup>.

» NICOLE BRAIS  
» DAVID DUVAL, urbaniste

Toujours d'actualité en 2020, s'y référer peut être utile à tout groupe ou organisme qui intervient en ce domaine. Ce schéma résume les composantes essentielles d'une mobilité plus durable et leurs interrelations. Les modes et les infrastructures de transport y sont identifiés et leurs liens dynamiques avec l'urbanisation du territoire y sont soulignés.

Le schéma propose d'abord une finalité claire pour la mobilité durable, soit «favoriser l'accessibilité tout en minimisant les impacts négatifs de la mobilité», les principaux étant listés dans l'encadré de gauche. Le choix du terme «accessibilité» n'est pas un hasard : en dehors des déplacements-loisirs, nous nous déplaçons d'abord pour atteindre un lieu, peu importe la raison.

Cette finalité se décline en trois axes : 1) Favoriser l'accessibilité sans déplacement ; 2) Rapprocher les lieux ; 3) Miser sur les modes de transport autres que l'auto solo et l'intermodalité. Les axes 2 et 3 sont fortement imbriqués pour mettre en lumière les interrelations entre l'urbanisme et les modes de transport devant être prises en compte pour une mobilité plus durable.

L'axe 1 vise à réduire la nécessité de se déplacer. Grâce aux nouvelles technologies, l'accessibilité peut se faire sans déplacement. Il ne s'agit pas de brimer la mobilité, mais d'éviter les déplacements sans valeur ajoutée, comme aller chercher un formulaire administratif. Les nouvelles technologies permettent également de réaliser à distance diverses activités (apprendre, travailler, discuter) et d'accéder à une quantité phénomé-

nale de données et de documents numériques (musique, vidéos, films, photographies, etc.)<sup>2</sup>.

Le deuxième axe de la mobilité durable, «rapprocher les lieux», vise la réduction des distances et de l'espace consommé par les transports (infrastructures et véhicules). Il interpelle directement les urbanistes puisqu'il fait référence à la localisation des activités et aux aménagements urbains. Le schéma illustre les liens entre «l'urbanisme de proximité» et les «transports alternatifs» à l'auto solo. Les TOD (*Transit Oriented Development*) s'inscrivent dans cet axe qui insiste sur l'importance des projets urbains orientés sur les transports en commun et actifs. Des villes et des quartiers aménagés pour la marche et le vélo (densité, mixité, services à distance de marche, perméabilité du réseau viaire, etc.) soutiennent également une offre efficace de transport en commun.

Le dernier axe concerne directement les modes de transport urbain et interurbain. Il préconise de «miser sur les modes de transport autres que l'automobile et l'intermodalité» et ainsi de réduire la dépendance à l'automobile pour le transport des personnes et au camionnage pour les marchandises. Pour le transport des personnes, les modes vont des plus durables aux moins durables : le transport actif (privé ou partagé), le transport en commun (régulier et adapté, urbain et interurbain), l'autopartage, le taxi et, finalement, l'auto privée (à combustion interne ou électrique, une auto reste une auto qui consomme de l'espace urbain). Les transports actifs sont fortement conditionnés par la façon dont la ville est aménagée, ce qui nous ramène aux imbrications entre urbanisme de proximité et transports en commun.

Le schéma propose d'abord une finalité claire pour la mobilité durable, soit «favoriser l'accessibilité tout en minimisant les impacts négatifs de la mobilité»

Les nouvelles technologies facilitent la connexion des offres de transport alternatif entre elles. On parle alors de mobilité intégrée, un autre concept très populaire. L'adoption de pratiques de mobilité plus durables est ainsi rendue plus facile.

Retenons que la mobilité durable, pour se réaliser, exige d'abord et avant tout une planification intégrée du territoire et des transports. La mobilité intégrée, elle, se concentre sur la planification et la gestion intégrée des transports, une condition supplémentaire pour favoriser l'accessibilité tout en limitant les impacts négatifs de la mobilité. ✨

Nicole Brais est chargée de projets au Réseau de transport de la Capitale. David Duval, urbaniste, est conseiller en urbanisme à la Ville de Québec. Les auteurs ont contribué aux travaux du groupe de travail sur la mobilité durable de la Ville de Québec.

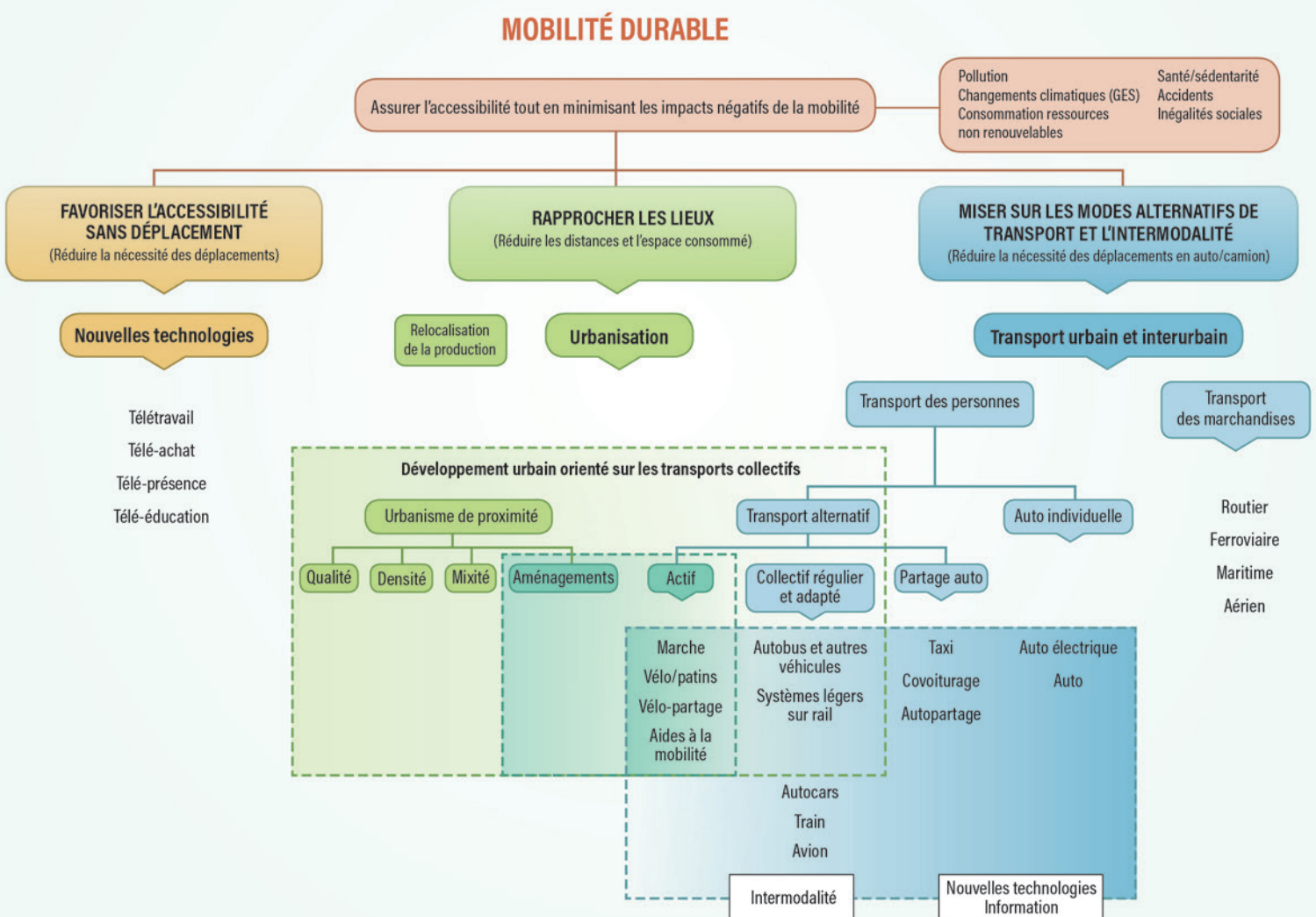
<sup>1</sup> On trouve ce schéma à l'annexe 5. Voir : VILLE DE QUÉBEC. *Pour vivre et se déplacer autrement. Plan de mobilité durable*, 2011. [En ligne] : [www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/transport/docs/PlanMobilitteDurable.pdf](http://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/transport/docs/PlanMobilitteDurable.pdf).

<sup>2</sup> Des recherches sont encore nécessaires pour évaluer les impacts du commerce en ligne sur la production de GES.

« Les nouvelles technologies facilitent la connexion des offres de transport alternatif entre elles. On parle alors de mobilité intégrée, un autre concept très populaire. L'adoption de pratiques de mobilité plus durables est ainsi rendue plus facile. »

## REPRÉSENTATION SCHÉMATIQUE DE LA MOBILITÉ DURABLE

La mobilité durable permet à toute personne et entreprise de combler ses besoins de déplacements par un grand choix de modes efficaces, sécuritaires, confortables et intégrés dans un réseau qui donne la priorité aux modes les plus respectueux de l'environnement.



# Transport collectif, planification régionale et forme urbaine

L'organisation du transport collectif (TC) est fortement conditionnée par la forme que prend le développement urbain régional, mais elle peut aussi servir d'outil pour la gestion de l'urbanisation. La réflexion sur la forme urbaine permet de mieux cerner les conditions d'une organisation efficace et intégrée du TC à tous les niveaux et de mieux comprendre les liens entre transport et aménagement durable à l'échelle régionale. En l'absence d'une telle réflexion intégrée à la planification, l'urbanisation risque d'être surtout le résultat des tendances et de décisions basées sur des intérêts locaux, même si des mesures de densification sont préconisées par les communautés métropolitaines.

» JACQUES TRUDEL, urbaniste

Les axes de transport, tous modes confondus, donnent une structure à l'agglomération qui se reconnaît dans la forme urbaine. Le transport collectif lourd et le réseau autoroutier en sont les éléments les plus déterminants. Ils peuvent suivre le même modèle général, dans la mesure où des axes préférentiels de développement sont clairement indiqués par la planification régionale. Si, par contre, l'urbanisation se fait de façon dispersée, conduisant à un éparpillement difficile à desservir en TC, le réseau autoroutier est appelé à s'étendre dans toutes les directions pour répondre

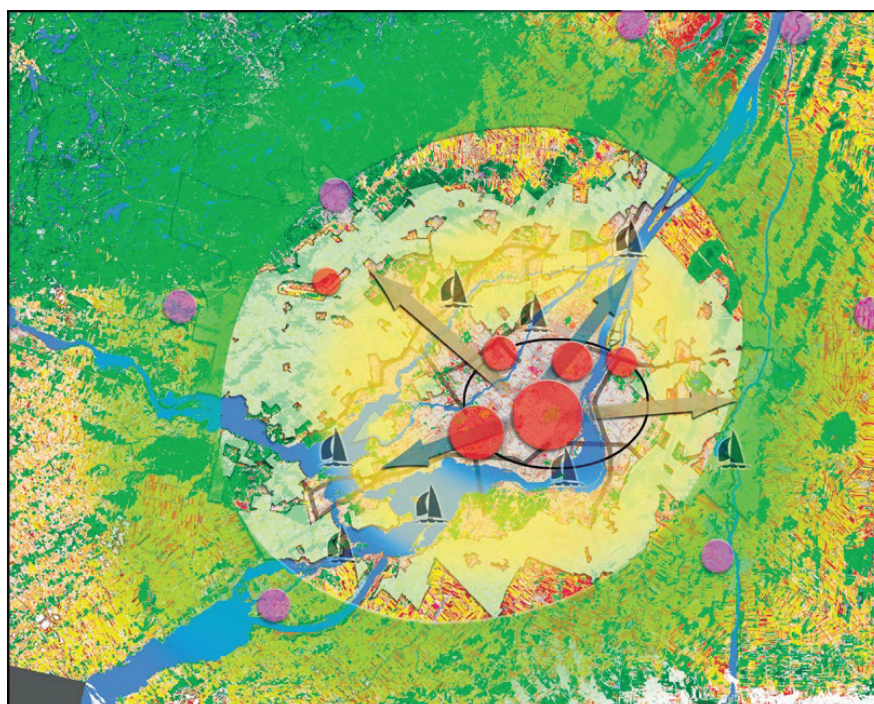
à la demande croissante de déplacements pour lesquels l'automobile devient indispensable.

## L'étude de la forme de l'agglomération montréalaise

Les études préparatoires au Plan témoin Montréal Horizon 2000 dans les années 1964-1966 comportait une telle réflexion, qui avait d'abord conduit à comparer un éventail de formes possibles, retenant surtout des hypothèses théoriques de villes dites «galaxie», «étoile» et «concentrée». Sur la base de critères qualitatifs généraux, tenant compte de la configuration géographique particulière de Montréal, cet exercice avait conduit à

privilégier comme modèle de référence une forme étoile retenant des éléments des deux autres formes, soit un centre fort et une organisation polycentrique des axes qui préfigurait déjà les TOD.

La situation insulaire de Montréal, par la nécessaire concentration des accès aux ponts, favorise en effet la création d'axes forts de transport terrestre au-delà de l'île dans le sens nord-sud. Sur l'île même, des occupations faisant obstacle au transit est-ouest – aéroport, grandes zones industrielles – induisent également de tels axes. Selon le Plan témoin, ces axes forts devaient rejoindre plusieurs villes satellites de la grande



Ministère des  
Affaires municipales  
et de la Métropole

-  Centre de l'agglomération
-  Pôle économique à caractère international
-  Agglomération urbaine de recensement
-  Couronne périurbaine
-  Couronne champêtre
-  Axe industriel E-O
-  Axe de services N-S
-  Zone agricole
-  Grand bassin

Concept d'organisation spatiale tiré du Cadre d'aménagement gouvernemental pour la région métropolitaine de Montréal. Source : MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales, Région métropolitaine de Montréal 2001-2021, MAMM, carte 11, juin 2001 (disponible en ligne).

région et être dotés de fonctions relativement spécialisées (habitation/services nord-sud et industrie est-ouest)<sup>1</sup>. Ils devaient être desservis par un réseau de transport régional intégré de grande capacité, et l'urbanisation le long de ces corridors devait être privilégiée. Parmi les exemples internationaux qui avaient inspiré ce choix, l'étude citait Washington, ville «étoile» comportant des axes forts et des TOD intégrés, le plan digital (*finger plan*) de Copenhague ainsi que la planification régionale de Stockholm (selon une logique semblable à celle des TOD).

Comme on le sait, l'ambition du Plan témoin de favoriser l'émergence d'une planification à l'échelle de la grande région ne s'est pas concrétisée. On a plutôt assisté à l'abandon pour longtemps de la perspective régionale. Comme la Communauté urbaine de Montréal (CUM), créée par la suite, son premier schéma s'est trouvé limité à l'île, retenant seulement de la forme initiale l'axe est-ouest et des sous-centres adaptés aux intérêts des banlieues. De son côté, le gouvernement québécois adopte en 1978 une «Option d'aménagement» (confirmée en 1983) qui encourage avant tout la consolidation du développement et sa concentration sur l'île<sup>2</sup>.

On assiste au retour d'une perspective plus régionale seulement lors de la création de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), en 2001, sur un territoire calqué essentiellement sur la Région métropolitaine de recensement (RMR) telle qu'elle existait alors. Le cadre d'aménagement que le gouvernement rend public peu après retient plusieurs éléments de l'*Étude de la forme*, notamment le polycentrisme, privilégiant les « pôles économiques » existants, la spécialisation des axes et la densification en fonction des modes lourds de TC. Ces lignes directrices seront reprises par le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de 2012 qui s'inspire d'une forme urbaine polycentrique traduite par les TOD et les pôles

d'emploi, mais insiste moins sur le renforcement des grands axes, identifiant seulement des «*corridors de transport comme aires potentielles d'urbanisation et de densification*». Une attitude sans doute réaliste en raison de la faiblesse du réseau régional au moment de l'adoption du plan.

La CMM entend néanmoins soutenir l'aménagement le long de ces corridors, alors que le REM permettra maintenant de renforcer considérablement les axes ouest et sud-ouest. Le Plan d'action 2019-2023<sup>3</sup> prévoit en effet le développement d'une «*approche métropolitaine de planification par corridor de transport*». En outre, le programme d'accompagnement portant sur l'aménagement des zones TOD comprend un volet visant la «*planification de l'aménagement le long des corridors de transport*». Signes d'un renouveau de l'approche axiale ?

#### Évolution tendancielle ou planification ?

Les projections démographiques du plan Horizon 2000 ne se sont pas réalisées, faute d'avoir pu prévoir le changement sociétal majeur qui a entraîné par la suite la diminution radicale de la taille des ménages. Ce fut l'un des facteurs parmi d'autres qui ont fait que le développement d'un nouveau réseau de transport régional a été constamment reporté ; on en est resté à la forme réduite des trains de banlieue contraints d'utiliser les voies ferrées existantes et offrant un niveau de service et un potentiel de desserte étroitement limités.

Ce système imparfait n'a pas pu vraiment soutenir un développement organisé autour d'axes forts, même si une certaine organisation du développement demeure perceptible le long des corridors existants<sup>4</sup>. C'est en partie ce qui explique l'évolution constatée, par défaut, de l'urbanisation en région montréalaise, plutôt vers une forme à la fois concentrée et étalée. Comme on a pu en effet le voir au cours des deux dernières décennies<sup>5</sup>, la densification s'effectue surtout dans la ville centrale, tandis qu'on assiste parallèlement à la poursuite du dévelop-

## FORMATIONS PROFESSIONNELLES

### AMÉNAGER POUR LES CYCLISTES...



### ÇA COMMENCE PAR NOS WEBINAIRES ET FORMATIONS!

- Planifier et évaluer pour encourager la pratique du vélo
- Développer la culture vélo dans sa collectivité
- Aménager pour les piétons et les cyclistes
- Aménager un stationnement pour vélos
- Entretien d'un réseau cyclable en hiver

[velo.qc.ca/  
formations-pros](http://velo.qc.ca/formations-pros)



1 VILLE DE MONTRÉAL. *Étude de la forme, région de Montréal*, Service d'urbanisme, Montréal, 1964-1966.

2 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Option d'aménagement de la région métropolitaine de Montréal*, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, 1984.

3 COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL. *Plan d'action 2019-2023 du PMAD*, CMM, avril 2019.

4 Voir : SÉNÉCAL, Gilles (dir.). *L'espace-temps métropolitain : forme et représentation de la région de Montréal*, Presses de l'Université Laval, 2011.

5 Communauté métropolitaine de Montréal. « Suivi du PMAD 2012-2018 », *Cahiers métropolitains*, n° 7, septembre 2018 (disponible en ligne).



ISTOCKPHOTO / GUY BANVILLE

pement de faible intensité dans les petites localités internes à la CMM. Le grand nombre de municipalités et le financement municipal basé sur l'impôt foncier contribue à la dispersion. La comparaison de la croissance 2011-2016, selon les municipalités et les secteurs, montre en outre une nette tendance au débordement hors CMM, particulièrement vers les Laurentides et le Suroît. Ces débordements prévisibles sont d'ailleurs reflétés, sous l'effet des statistiques d'urbanisation et d'emploi, par le fait que la RMR de Montréal, qui comprenait déjà Saint-Jérôme hors CMM depuis 1996, a été étendue, entre autres, jusqu'à Saint-Zotique du côté du Suroît (2006), puis à Saint-Lin-Laurentides et à Saint-Jean-sur-Richelieu (2016).

Même en respectant la zone agricole, les espaces qui restent à développer dans les localités hors zone centrale se trouvent dispersés en raison notamment du morcellement des municipalités, rendant difficile tout phasage systématique. La logique des TOD, en l'absence

d'axes forts et étendus de TC, en vient à s'appliquer essentiellement *a posteriori* dans les corridors existants où elle contribue certes à la densification utile des milieux par le redéveloppement, mais ne peut s'étendre là où une desserte conséquente de TC n'est ni offerte ni planifiée concrètement.

#### Des stratégies pour contrer l'étalement

La promotion du «transfert de modes» vers les transports collectifs est vue, avec raison, comme l'un des principaux moyens de contrer l'étalement. Encore faut-il d'abord s'entendre sur ce qu'est vraiment «l'étalement urbain». Dans l'esprit de plusieurs, l'image de l'étalement inspire la notion simple d'une extension du développement dans toutes les directions à partir d'un centre unique. Le critère principal devient alors l'éloignement du centre et, par voie de conséquence, la densité d'occupation de la ville centrale, ce qui présuppose implicitement le choix d'une forme urbaine concentrée, dont

l'urbanisation s'organise autour d'un seul centre. Or, cette forme est loin d'être la seule possible; comme on l'a vu, elle n'a d'ailleurs pas été retenue comme la forme urbaine optimale pour la planification régionale montréalaise.

D'une part, ce sont les kilomètres parcourus en auto qui produisent GES et gaspillages de ressources, non pas généralement ceux parcourus par TC, surtout en modes lourds, ce qui fait ressortir l'importance primordiale du partage modal, principalement pour les déplacements résidence-emploi le long des principaux corridors. D'autre part, l'aménagement de milieux de vie diversifiés et intégrés facilitant les transports actifs et collectifs permet d'éviter le recours à l'auto pour les déplacements locaux d'approvisionnement, d'accès aux services et de relations sociales, ce qui peut faire la différence, peu importe la distance de ces milieux par rapport au centre principal. De nouvelles possibilités sont maintenant offertes par le REM qui permet de prévoir des parcours rapides sur des axes forts et des TOD mieux intégrés, dont la planification et le développement devraient accompagner la mise en service.

Apparaît alors l'intérêt d'étendre la planification régionale au-delà de la CMM, et même au-delà de la RMR – une entité statistique qui s'étend progressivement après coup –, jusqu'aux premières villes satellites, comme le faisait Montréal Horizon 2000. Selon une forme urbaine dotée d'axes forts, ceux-ci se prolongeraient en effet nécessairement hors de la frontière de la CMM actuelle. Alors que la RMR englobe déjà Saint-Jérôme et Saint-Jean-sur-Richelieu, l'étalement de la région de planification devient de plus en plus manifeste. S'il peut sembler impossible politiquement d'étendre la juridiction administrative de la CMM, de nombreux exemples existent d'organismes de planification suprarégionaux qui pourraient servir de modèles. C'est ainsi, par exemple, que la conurbation polycentrique de la région de Toronto épousant le contour du lac Ontario et débordant sa RMR pour s'étendre de St. Catharines à Oshawa-Peterborough en passant par Hamilton – appelée «Greater Golden Horseshoe» – est maintenant dotée d'un plan de développement intégré<sup>6</sup>.

*« L'arrimage du TC à l'aménagement du territoire exige d'adopter une perspective régionale large englobant l'agglomération urbaine réelle avec ses perspectives d'expansion en longue période. »*

Les « pôles d'emploi » reconnus dans le PMAD (hors centre-ville), constatés plutôt que planifiés, sont jusqu'à maintenant demeurés difficiles à desservir par TC, même si plusieurs se trouvent en zone centrale. Le REM pourrait en partie corriger cette situation pour certains d'entre eux. Or, ces concentrations d'emplois sont aussi des milieux potentiels de diversification et d'animation qui pourraient être organisés de façon à diminuer les déplacements qu'ils induisent. En outre, les besoins et les caractéristiques des lieux d'emplois sont en constante mutation, d'où l'importance de bien connaître l'évolution détaillée de la typologie des secteurs d'emploi croissants et décroissants, en tenant compte des conséquences de l'usage généralisé des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), incluant la nouvelle logistique induite par le commerce électronique (plateformes de transfert et livraisons massives). Des études torontoises récentes mettent ainsi en évidence la nécessité d'une diversification des localisations d'emplois découlant de la « nouvelle géographie économique » issue de la transformation numérique, plutôt que de miser exclusivement sur leur concentration<sup>7</sup>.

#### **Nécessité d'une vision structurante : la forme urbaine**

L'arrimage du TC à l'aménagement du territoire exige d'adopter une perspective régionale large englobant l'agglomération urbaine réelle avec ses perspectives d'expansion en longue période. L'analyse des forces et faiblesses de chaque modèle formel, à cette échelle, doit prendre en compte la situation géographique et d'autres conditions régionales particulières comme la structure de gouvernance. La détermination de la forme urbaine la plus adéquate peut alors aider à structurer l'offre de TC à l'échelle de la grande région.

Il importe de bien situer la planification du TC dans le cadre d'une vision structurante globale de l'organisation régionale, alliant milieux de vie, activités économiques et transport, et de tirer des enseignements de l'évolution des déplacements à l'ère

électronique afin notamment de déterminer les moyens les plus susceptibles de renforcer la place du TC par rapport à l'auto. L'identification d'une forme urbaine préférable est un moyen de s'y retrouver pour faire les bons choix. C'est également un moyen d'approfondir l'ensemble des relations entre transport et aménagement.

Dans le cas de Montréal, la forme urbaine qu'on voit se dessiner à partir des constats et des objectifs énoncés dans les outils de planification renoue en bonne partie avec la forme initialement choisie. Une forme urbaine à caractère axial et polycentrique permet d'éviter les inconvénients de la ville exclusivement concentrée (notamment les migrations alternantes à sens unique), tout en favorisant l'usage du TC et d'autres modes alternatifs à l'auto. Or, la géographie de Montréal se prête bien à un développement polycentrique doté d'axes forts, à condition de pouvoir dépasser les limites trop étroites de la CMM actuelle, comme le suggère d'ailleurs l'extension de la juridiction de l'ARTM à Saint-Jérôme.

Des axes de développement munis de modes lourds de TC, assurant vitesse, confort, fréquence et continuité du service représentent le meilleur moyen de retirer des véhicules de la route, y compris sur de longues distances, ce qui n'a pas vraiment été le cas avec les trains de banlieue, mais sera possible, par exemple, avec le REM. Il est également possible d'assurer sur cette base à la fois une diversification des lieux d'emplois à l'échelle régionale et la création de milieux conviviaux et diversifiés, alliant mixité fonctionnelle et résidentielle selon le modèle intégral des TOD, réduisant globalement l'impact des déplacements de toute nature et permettant une bonne interrelation des milieux urbains avec les divers attraits naturels des espaces verts et bleus de la grande région. ✨

Jacques Trudel, urbaniste et diplômé en architecture, a d'abord travaillé au Service d'urbanisme de la Ville de Montréal. Il a ensuite poursuivi sa carrière jusqu'en 2015 dans la fonction publique québécoise.

6 Voir : 2017 Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe (disponible en ligne).

7 Voir : BLAIS, Pamela. *Planning the next GGH*, Neptis, 2018.

# L'arrivée d'un tramway à Québec

Dans un contexte de prise de conscience des enjeux environnementaux, le lien entre l'aménagement du territoire et la mobilité devient un incontournable en développement urbain. Investissement historique dans la capitale, le projet de réseau structurant de transport en commun (RSTC) de la Ville de Québec, et de sa colonne vertébrale le tramway, poursuit un objectif d'accueil stratégique de la croissance et de transformation urbaine.

» ALEJANDRO CALDERÓN-QUINTERO, urbaniste

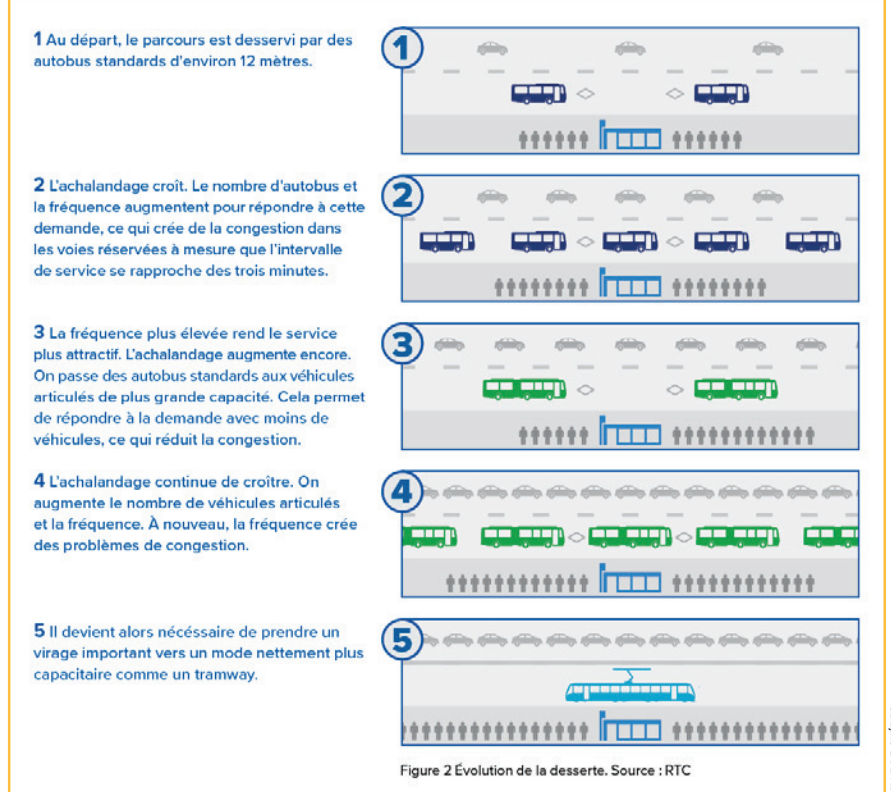
La congestion routière et l'étalement urbain constituent des freins au développement harmonieux des villes nord-américaines. Alternative potentielle à l'automobile, le transport en commun à Québec connaît une saturation considérable. Il suffit de constater les files d'autobus aux heures de pointe sur les principaux axes urbains pour saisir la pertinence de revoir les modalités du service.

Entre-temps, la situation économique très favorable dans la région de Québec se traduit par une croissance démographique soutenue. Le schéma d'aménagement et de développement révisé révèle qu'il faudra construire 28300 nouveaux logements d'ici 2036. Le potentiel de logements<sup>1</sup> à l'intérieur de l'aire d'influence<sup>2</sup> du RSTC peut répondre à la demande attendue. L'arrivée d'un nouveau réseau de transport devient ainsi l'occasion idéale pour orienter le développement urbain et immobilier.

## Passer au prochain niveau

Introduites à partir de 1992, les lignes Métrobus assurent actuellement le service à haute fréquence sur le territoire de la ville de Québec. Ces autobus articulés, pour plus de cent passagers, desservent des axes stratégiques dans des voies réservées aux heures de pointe, avec quelques mesures prioritaires aux intersections. Le reste du service est assuré par des autobus standards sur des lignes régulières et « eXpress ». Face aux enjeux d'attractivité, de performance et de capacité, les planificateurs en transport se sont questionnés sur le rôle du service par autobus dans le réseau et sur le besoin d'y intégrer un mode de transport lourd<sup>3</sup>.

Le tramway remplacera le principal corridor Métrobus, en reliant Sainte-



Simulation visuelle de l'insertion du tramway dans un secteur névralgique.

1 Cumul de terrains vacants, reconversions et lotissements potentiels.

2 Bassin de marche de 800 mètres à partir d'une station.

3 Analyse comparative des modes de transport lourds sur rail : <https://reseaustructurant.info/docs/analyse-comparative-modes-transport/445-COM-a.pdf>.



Carte générale du réseau structurant de transport en commun.

Foy, le centre-ville et Charlesbourg. Pièce maîtresse d'un nouveau réseau, le tracé stratégique du tramway s'appuie sur des analyses démographiques, une modélisation itérative de l'achalandage et des perspectives de croissance urbaine. La localisation des stations fait l'objet d'analyses urbaines visant à maximiser la desserte, en considérant la trame des rues, la localisation des grands générateurs de déplacements et le potentiel de développement identifié dans le cadre d'exercices de planification urbaine (voir la carte).

Le tramway moderne est un véhicule électrique sur rail. Avec une capacité de 260 passagers, il permettra d'optimiser le service de transport en commun sur les axes les plus achalandés du réseau. Sa performance repose sur l'aménagement d'une plateforme qui le sépare des autres usagers de la route, accompagnée d'une priorité absolue aux intersections. Deux terminus et trois pôles d'échanges

## Le projet de RSTC en bref :

- Une ligne de tramway de 23 kilomètres : véhicule électrique pour 260 passagers, sur plateforme dédiée, prioritaire aux intersections et avec deux portions en tunnel dans des secteurs stratégiques.
- Deux lignes de trambus totalisant 15 kilomètres : autobus biarticulé pour 150 passagers, en propre.
- Des infrastructures dédiées sur 16 kilomètres assurant la performance de certains parcours d'autobus.
- Quatre pôles d'échanges et deux terminus soutenant les correspondances et misant sur l'intermodalité.
- Des Parc-O-Bus facilitant l'accès des usagers du réseau en périphérie de la ville.



Simulation visuelle d'un pôle d'échanges.

permettront aux usagers du tramway de faire des correspondances vers les autres composantes du réseau de transport en commun et d'autres modes de transport (vélo, marche, automobile – solo ou covoiturage, autopartage).

### Construire un tramway, refaçoner l'espace public

Sur son tracé, le tramway deviendra le moteur de la transformation de la ville pour les décennies à venir. Son insertion en milieu urbain est soutenue par une approche de façade à façade, impliquant une requalification totale de l'emprise publique le long des axes traversés. L'approche permet de revitaliser des milieux, d'attirer des investissements privés et de mettre en œuvre des orientations d'aménagement<sup>4</sup>.

L'approche de façade à façade exige un exercice de conception complexe et multidisciplinaire, qui considère la largeur de l'emprise requise, les acquisitions, la position de la plateforme, la trame des rues et les fonctions urbaines que les aménagements doivent soutenir. Pour ce faire, la Ville de Québec mise sur une stratégie et des lignes directrices de design. Le long du tracé, l'identification des types de milieu est à la base de la réflexion : entrée de ville, artère dynamique, corridor vert, résidentiel et historique donnent le ton au traitement de l'espace public.

### Redévelopper la ville sur elle-même

Au-delà des impératifs d'accessibilité pour la banlieue, la prolongation du tracé du tramway vers l'ouest et vers le nord a un objectif de développement urbain. Véritable friche au pied du plateau de Sainte-Foy, le secteur autour du boulevard de la Chaudière deviendra un important front d'urbanisation à l'extrémité ouest de la ligne. Le terminus Le Gendre et la station Chaudière deviendront les centralités de quartiers mixtes et animés.

Au nord du centre-ville, l'aménagement du pôle d'échanges de Saint-Roch participera à la transformation majeure de cette entrée au cœur de Québec. À mi-chemin entre Limoilou et le terminus de Charlesbourg, une friche urbaine anciennement occupée par une ligne de transport d'électricité acquerra un intérêt particulier grâce à l'arrivée du tramway dans un secteur dense et mixte.

Le grand potentiel de densification amené par l'arrivée du tramway ne se limite pas à ces vastes sites le long du tracé. Soutenue par l'approche de façade à façade, l'attractivité de ces modes plus performants sera à l'origine d'investissements immobiliers sur les terrains vacants ou sous-exploités sur le tracé et dans son aire d'influence. Dans le cadre de la mise en œuvre de sa Vision de l'habitation, la Ville de Québec entend saisir cette occasion pour bonifier l'offre de logements sociaux.

### Une gestion à la hauteur d'un projet d'envergure

Consciente du défi technique, organisationnel et de gouvernance d'un chantier de l'ampleur du RSTC, la Ville de Québec a constitué un Bureau de projet à l'automne 2018. Pour l'outiller dans sa mission, l'organisation a mobilisé plus de 80 professionnels détenteurs d'une variété d'expertises. Cette approche multidisciplinaire poursuit l'objectif de détailler un avant-projet fidèle aux particularités de la ville et aux besoins des citoyens.

La réalisation de nombreuses études d'impact liées notamment au climat sonore, aux vibrations, à la circulation, à l'achalandage du transport en commun et à l'environnement a nourri la conception de ce projet d'envergure<sup>5</sup>. Des firmes d'accompagnement se greffent aux travaux menés par le Bureau de projet. Héritière d'une solide tradition dans le domaine des réseaux de transport, la firme française SYSTRA est arrivée à l'hiver 2019 pour concevoir le système de transport par tramway : exigences techniques, exploitation du système, électrification. À l'été 2019, le consortium Tram-Innov a décroché le mandat de veiller à l'intégration urbaine, aux ouvrages de génie civil et aux enjeux de mise en œuvre de l'approche de façade à façade. La Ville procède à des appels de qualification et de propositions en 2020 pour sélectionner un consortium chargé de la réalisation du tramway à l'horizon 2022-2026. Suivant les tendances dans l'industrie, ce mandat sera réalisé en « mode alternatif »<sup>6</sup>.

Chantier prioritaire de la Ville de Québec, le réseau structurant de transport en commun est bien plus qu'un projet de mobilité urbaine. Au-delà des impératifs techniques visant la performance des modes, il s'agit d'une occasion de recréer des milieux de vie et de relever les défis de croissance et de développement durable de la ville de demain. Ultimement, le succès du projet sera mesuré par sa capacité à transformer le quotidien des citoyens de la ville de Québec. ✨

Alejandro Calderón-Quintero est urbaniste et conseiller en design urbain à la Ville de Québec. Il s'est joint au Bureau de projet du RSTC dès sa création. Il est le responsable du contenu en urbanisme pour le projet au sein de la Division de la conception du tramway et du trambus.

4 Programmes particuliers d'urbanisme, Vision de l'arbre, Vision des déplacements à vélo, entre autres.

5 Études préparatoires du réseau structurant de transport en commun : <https://reseaustructurant.info/actualites/2019-12-02-etudes-preparatoires.aspx>.

6 Il s'agit du mode conception construction financement (CCF). Voir la description en ligne sur le site : [www.sqi.gouv.qc.ca/gestionprojets/Pages/Modes-realisation.aspx](http://www.sqi.gouv.qc.ca/gestionprojets/Pages/Modes-realisation.aspx).

# Mieux répondre aux besoins en transport des personnes

ENTREVUE AVEC FLORENCE JUNCA-ADENOT

Florence Junca-Adenot a dirigé l'Agence métropolitaine de transport (AMT) de 1996 à janvier 2004. Auparavant, sa carrière à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) l'avait amenée à occuper plusieurs fonctions liées au développement universitaire, aux communications, à l'administration financière et à l'expansion du campus, et ce, tout en étant également active dans la promotion d'initiatives du domaine culturel. Toujours fortement engagée en faveur du transport collectif (TC), notamment à Alliance Transit, elle a par la suite consacré ses efforts à la formation et à la diffusion des connaissances reliant particulièrement la mobilité durable et la gestion du transport à l'aménagement du territoire. À ces différents titres, elle a acquis une expérience autant administrative que didactique qui en fait l'une des personnes les mieux placées pour aborder les questions liées à l'évaluation, à la planification et au financement du TC.

Dans le contexte actuel où la nécessité d'une vaste relance devient de plus en plus évidente, un important flottement demeure quant aux solutions à privilégier. Nous avons surtout voulu savoir quels principes et quels processus lui suggèraient sa vaste expérience dans ce domaine, comme étant les plus susceptibles de conduire aux meilleures solutions en matière de développement et d'opération des divers modes de TC, en lien avec l'aménagement du territoire.

Florence Junca-Adenot est présentement professeure associée en études urbaines et touristiques à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM. Elle est également directrice du Forum URBA 2015 et membre de la Chaire In.SITU, et présidait récemment le groupe de travail Namur-De la Savane, chargé d'étudier les conditions de l'amélioration de la mobilité et du développement immobilier dans ce secteur de Montréal.



Propos recueillis par

» JACQUES TRUDEL, urbaniste

**Quels seraient, selon vous, les principaux facteurs qui ont conduit à l'état dans lequel se trouvent aujourd'hui les réseaux de transport collectif au Québec, notamment quant à leur relation avec l'aménagement du territoire ?**

Faisons d'abord un bref retour dans le temps et rappelons-nous l'histoire des liens entre le transport et l'occupation des territoires. L'eau a d'abord fourni les premières voies d'accès – par les cours d'eau et par les mers –, d'où le fait que les premiers établissements sont principalement portuaires. La marche, les chevaux et d'autres animaux servant au transport ont permis l'occupation progressive de l'intérieur. Vinrent ensuite les trains, accompagnant l'émergence des villes industrielles, exigeant des gares qui donnèrent naissance à des noyaux comparables à nos TOD. Nous avons connu ensuite les tramways formant un vaste réseau, remplacés par les autobus au moment où la généralisation de l'automobile, à partir de 1950, a rendu accessible

l'ensemble du territoire, conditionnant ainsi le développement urbain et régional.

On a mal compris alors les liens entre l'aménagement du territoire et le transport. L'investissement dans le réseau routier a été constamment priorisé et on a oublié le TC hors Montréal. On a fermé progressivement les trains de banlieue, avant de devoir par la suite les remettre en service difficilement. Pourtant, le maire Drapeau avait compris qu'un métro aiderait à retenir la population dans sa ville et il avait l'autonomie financière pour le faire.

Aujourd'hui, c'est le modèle d'occupation étalée du territoire découlant de cette époque qu'on doit desservir, un modèle qui *a priori* n'est pas favorable au TC. Pourtant, la pression de la congestion routière de plus en plus coûteuse et les impératifs de diminution des GES, particulièrement dans le transport, suscitent une prise de conscience de plus en plus répandue qui incite fortement à agir. Les milieux urbains demeurent attrayants, l'immobilier est en croissance, la population des villes augmente et, avec elle, les besoins de déplacement. Pour y répondre, on est amené à concevoir

un ensemble de modes alternatifs à l'auto solo s'articulant sur les modes lourds, en harmonie avec le développement urbain repensé. Mais les moyens en eux-mêmes ne sont pas suffisamment déterminants pour infléchir le modèle d'urbanisation. Une planification selon un autre modèle est nécessaire, qu'une gouvernance régionale plus intégrée peut rendre possible, afin de s'attaquer vigoureusement à l'étalement urbain, tout en reconstruisant une ville dense et des écoquartiers, des milieux de vie intégrés et durables.

Le transport en région est lui aussi conditionné par la dispersion des populations qui rend très difficile l'organisation de services susceptibles de réduire la dépendance à l'auto. Les MRC font preuve d'initiative dans la recherche de solutions – notamment l'autopartage, les navettes, la mise en commun des services –; on cherche aussi, là où ce serait possible, à revenir au train ou à des dessertes structurées par autobus, voire par le fleuve. Des défis qui, encore là, débouchent sur la nécessité d'une planification territoriale conséquente.



RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE

**Disposons-nous des bons outils d'évaluation pour choisir les meilleures solutions de TC? Nos processus de décisions permettent-ils de définir les stratégies optimales de concurrence à l'auto nécessaires à la mobilité durable?**

Je pense que le problème est surtout d'ordre politique. En matière d'évaluation de projets, les analyses sont faites de façon experte par des bureaux d'étude qui disposent de toutes les spécialités nécessaires et ont même une réputation mondiale. Lorsque nous avons établi pour la première fois le plan stratégique de l'AMT pour la région en 1997, nous avons documenté précisément les besoins en services et les améliorations à apporter pour atteindre des cibles définies de remplacement de l'auto. Sauf le prolongement du métro à Bois-Franc qu'on attend toujours, la plupart des mesures qui étaient alors prévues ont été réalisées. Le soutien politique était au rendez-vous.

Ce qu'on doit d'abord évaluer, ce sont les besoins de déplacement qui, aujourd'hui, commandent le choix des modes. On a les outils pour le faire. Qu'est-ce qu'on

doit offrir à l'utilisateur pour qu'il délaisse l'auto, quelles sont ses motivations les plus déterminantes? De façon générale, on peut penser aux gains de temps, au confort du parcours, à la régularité et à la fiabilité des horaires, à l'information sûre et facile d'accès, à une chaîne intégrée de moyens de transport offrant une solution de remplacement à l'auto solo. Que peut-on offrir aussi comme mesures d'accompagnement : des programmes employeurs, des incitatifs fiscaux, une bonne gestion du stationnement...? Toutes ces pistes sont connues et éprouvées; il s'agit de pouvoir les mettre en œuvre de façon systématique et continue, selon une planification d'ensemble qui sera soutenue par les autorités politiques.

**Les progrès réalisés en matière de planification régionale avec l'établissement de nouvelles structures et de nouveaux outils, comme les plans métropolitains, pourront-ils assurer la cohérence du développement du TC avec l'aménagement à l'échelle régionale?**

Il y a eu amélioration sur le plan des structures, c'est certain, mais ce nouveau contexte rendra-t-il vraiment possible une planification à long terme qui permet de prioriser logiquement les interventions? Le pouvoir politique a souvent imposé ses priorités, ce qui a été une des raisons des tergiversations conduisant à l'immobilisme. La CMM aura-t-elle les moyens et le soutien nécessaire? Avec le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), la CMM a adopté le principe des TOD – ce qui est excellent –, mais l'application se fait surtout du côté de l'habitation, par la densification résidentielle; qu'en est-il de la multifonctionnalité qu'il faut pour créer des noyaux complets, reconstruire la ville sur elle-même et diminuer les besoins de déplacement?

La réduction des GES demande l'application de principes fermes et clairs. La numérisation nous donne de nouveaux outils pour gérer les déplacements et la chaîne des moyens, à commencer par l'information des usagers. Mais il faut à la base développer largement sur tout

le territoire métropolitain l'offre de service de transports collectifs et actifs. L'information a des effets sur l'organisation du travail, en permettant le travail à distance, mais aussi l'accès généralisé à l'information, pouvant modifier les modèles de déplacement et même, à l'origine, les motifs de localisation (résidence comme travail). S'y ajoute la croissance des livraisons de marchandises tous azimuts via Internet – nouvelle cause de congestion –, dont l'effet est encore difficile à mesurer et qui pourrait conduire à l'implantation de hubs marchands. Ce sont là des éléments, parmi d'autres, qu'il faut pouvoir intégrer à la planification régionale.

**Le niveau et le partage du financement public ont-ils favorisé ou non le meilleur développement du TC en longue période ? Quels obstacles ont empêché la pleine utilisation de moyens potentiellement disponibles ?**

Lorsqu'on a institué le Fonds des réseaux de transport terrestre au début des années 1990, on a voulu assurer un financement permanent du transport à partir de sources de revenus autonomes, comme la taxe sur l'essence et les droits d'immatriculation, selon le principe utilisateur-payeur. En 2019, on en est toujours au Québec à un partage de 75% routier vs 25% TC. Jusqu'à maintenant, les organismes ont été pratiquement forcés de prioriser l'entretien et les améliorations de services – souvent avec succès, d'ailleurs. Le gouvernement actuel a promis un partage 50/50, ce qui ferait une vraie différence et permettrait d'envisager le développement du TC sur une tout autre base.

Pendant, le financement fédéral offert sur les projets de transports collectifs est moins utilisé au Québec que dans d'autres

provinces. Il est souvent difficile de s'entendre sur les projets à prioriser. Il faudrait pouvoir compter sur un financement récurrent pour pouvoir planifier à plus long terme, pas seulement les grandes infrastructures, mais aussi les moyens alternatifs, les rabattements, etc., selon une vision d'ensemble et une gestion stratégique basées d'abord sur les besoins. On dispose des indicateurs pour le faire.

Mais les mentalités sont en train de changer. La population est davantage sensibilisée, des groupes de pression comme Alliance Transit y contribuent (voir l'encadré). La nouvelle politique de mobilité durable québécoise est un excellent exemple. Autre bon signe : le ministère des Transports accepte enfin plus facilement les voies réservées sur les autoroutes.

**Le Réseau express métropolitain (REM) a innové à Montréal avec un modèle autonome qui intègre la recherche de rentabilité au développement du TC. Comment évaluez-vous les répercussions de l'entrée en scène de ce nouveau moyen ? Et comment assurer son lien avec la planification régionale ?**

Il faut bien faire la distinction au départ entre le mode lui-même, qui est techniquement intéressant, et son utilisation dans le contexte de la planification régionale montréalaise. L'initiative découle d'une réponse au mandat consistant à assurer une desserte efficace de la Rive-Sud à l'occasion de la reconstruction du pont Champlain. Le REM s'est avéré la meilleure solution, qui permettra en outre de créer de véritables TOD intégrés. Toutefois, on peut s'interroger sur les prolongements vers le nord et l'ouest qui, au fond, remplacent des modes existants. L'AMT avait déjà en 2002 un projet de

lien avec l'aéroport à partir de la ligne de Deux-Montagnes. Quant à la branche ouest vers Sainte-Anne-de-Bellevue, il y a déjà la ligne de train de banlieue qui pouvait être modernisée.

Pour ce qui est du rendement, n'oublions pas qu'il est assuré par des subventions négociées pour une certaine période en fonction des tarifs à maintenir. C'est une décision politique qui a déterminé ce choix, qu'on peut saluer dans la mesure où il s'agit d'un déblocage attendu après une longue période d'immobilisme ; mais qu'en sera-t-il de la cohérence à établir entre les mandats de l'Autorité régionale de transport métropolitain, responsable du plan stratégique métropolitain, et de CDPQ Infra ? Un nouveau plan stratégique régional est plus que jamais nécessaire, reconnaissant la priorité de desservir les zones moins bien servies (comme l'est de Montréal), mais aussi, entre autres, les besoins découlant de mouvements périphériques, pas juste centripètes, et surtout d'augmenter de façon majeure l'achalandage des TC dans toute la région métropolitaine.

**Quel est selon vous le principal défi pour l'avenir du TC au Québec ?**

Selon moi, il s'agit de pouvoir faire le virage qui permettrait, dans la région montréalaise comme ailleurs, d'offrir un ensemble de solutions de rechange efficaces à l'auto solo, en irriguant le territoire par une kyrielle de modes alternatifs/collectifs intégrés, mais aussi en modifiant les modèles de déplacement par un aménagement urbain visant à reconstruire la ville sur elle-même et à créer partout des quartiers multifonctionnels plus autonomes. Pour cela, la condition essentielle demeure la prise de bonnes décisions politiques qui seront nécessaires. ✨

L'Alliance pour le financement des transports collectifs au Québec, ou **Alliance TRANSIT**, fondée en 2011, regroupe différents organismes qui se prononcent en faveur du financement du transport collectif. Elle a pour mission de favoriser le développement et l'amélioration des services de transport collectif au Québec, en s'assurant qu'ils reçoivent le financement nécessaire pour permettre au plus grand nombre possible de citoyens d'en bénéficier. Pour connaître ses prises de position et pour en savoir plus sur le financement du transport collectif, on peut consulter son site Internet : [www.transitquebec.org](http://www.transitquebec.org).

# Mise en œuvre d'un nouvel outil de financement du transport collectif

Le Réseau express métropolitain (REM) est le premier projet mis en œuvre selon le nouveau modèle de réalisation d'infrastructures publiques conclu entre le gouvernement du Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec. Il comprend 67 km de réseau ferroviaire reliant 26 stations situées sur la Rive-Sud, la Rive-Nord, dans l'Ouest-de-l'Île et au centre-ville de Montréal. Ce projet colossal, dont la mise en service est prévue en 2021, nécessite des investissements d'environ 6,3 milliards de dollars.

» STÉPHANIE BENOÎT, urbaniste  
» JEAN-FRANÇOIS MORNEAU, urbaniste

L'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) participe au financement du projet avec un nouvel outil de financement du transport collectif : une redevance de transport. Il s'agit d'un outil de capture de la plus-value foncière qui vise à récupérer auprès des propriétaires fonciers et des promoteurs immobiliers une partie de la valeur générée par le projet sur les propriétés situées à proximité des futures stations.

Deux lois<sup>1</sup> posent les jalons de cet outil, alors que ses modalités spécifiques sont définies dans le *Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain* (ci-après le *Règlement*). Le présent article propose un retour sur la mise en œuvre de ce nouvel outil de financement du transport collectif.

## Un nouvel outil de financement du transport collectif

La redevance de transport est un outil permettant la diversification des sources de revenus disponibles pour appuyer le développement de l'offre de service en transport collectif.

En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2018, le *Règlement* s'applique à certains types de développement et de redéveloppement immobiliers réalisés dans des zones spécifiques aux abords des futures stations du REM. Un montant proportionnel à la superficie de plancher de ces projets est perçu au moment de l'émission du permis de construction et est dédié au financement du REM. La redevance demeurera exigible pour une durée de cinquante ans, ou jusqu'à l'atteinte de la cible de financement établie à 600 millions de dollars.

Le succès de la mise en place de ce nouvel outil repose sur deux piliers :

une reconnaissance du bien-fondé de l'outil de financement par le milieu immobilier et la collaboration du milieu municipal, responsable de la perception de la redevance au moment de l'émission des permis de construction.

Le *Règlement* encadre la perception de la redevance sur le territoire de 14 municipalités et de 9 arrondissements, dans des zones couvrant un rayon de 500 à 1 000 mètres autour des futures stations du REM.

## De nombreux défis

L'un des principaux défis découle du fait que l'application du *Règlement* de l'ARTM incombe à vingt-trois administrations municipales différentes. Le *Règlement* doit néanmoins être appliqué uniformément, non seulement pour des considérations financières et d'équité, mais aussi pour prévenir des contestations judiciaires.

Les interrelations entre la redevance, le développement urbain et les pratiques des municipalités en matière d'émission de permis de construction représentent un autre défi de taille. En effet, la redevance est d'abord et avant tout un outil de financement pour des infrastructures de transport collectif. Elle n'est pas conçue comme un outil d'aménagement ou de gestion du territoire et ne découle pas de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui encadre normalement les pratiques d'émission des permis.

Il s'agit également d'une première expérience d'implantation d'un mécanisme de financement du transport collectif basé sur la captation de la plus-value foncière au Québec, ce qui constitue un défi en soi.

## La mise en œuvre et le suivi

En moins d'un an, de septembre 2017 à mars 2018, l'ARTM a mis sur pied une équipe de travail interdisciplinaire et a

fait appel à plusieurs experts pour contribuer à la rédaction et à la mise en œuvre de son *Règlement*.

Les premiers jalons de la mise en œuvre de ce nouvel outil de financement ont nécessité d'importants efforts de communication et de collaboration entre l'ARTM et le milieu municipal.

## Impliquer les partenaires

Les vingt-trois municipalités et arrondissements ont été rencontrés tôt dans le processus, avant même que ne débute la rédaction du *Règlement*.

Ces rencontres ont mis en évidence plusieurs enjeux municipaux relativement à la mise en œuvre du *Règlement*, par exemple la diversité des pratiques administratives et le personnel limité pour gérer l'application du *Règlement*.

## Des outils pour faciliter le travail des administrations municipales

Plusieurs outils d'accompagnement ont été développés pour faciliter la compréhension du *Règlement* et s'assurer d'une interprétation commune entre les différentes administrations municipales : un guide d'application, un calculateur de la redevance et un guide administratif.

Le guide d'application est conçu à l'intention des administrations municipales et du grand public. Il vulgarise le texte juridique, et sa structure suit la procédure de traitement d'une demande de permis. Il comprend plusieurs questions et réponses inspirées des questions formulées dans le cadre des consultations tenues auprès des représentants municipaux.

Le calculateur de la redevance de transport permet aux propriétaires fonciers et aux développeurs immobiliers d'estimer le montant exigible en fonction des caractéristiques de leurs projets. Le calculateur collige dans une feuille de calcul

<sup>1</sup> La *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain* (LQ 2017, c. 17) et la *Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain* (RLRQ, c. A-33.3).

## Zones assujetties au versement d'une redevance



CARTE PRODUITE PAR L'ARTM ET RETOUCHÉE GRAPHIQUEMENT PAR LEMAY

standardisée l'ensemble des informations requises devant être déposées en appui aux demandes de permis dans les zones assujetties à la redevance.

Le guide administratif est conçu à l'intention des administrations municipales concernées par l'application du *Règlement*. Le guide précise les procédures à suivre, notamment quant à la reddition de comptes, et clarifie les canaux de communication mis en place entre les différentes organisations impliquées.

#### Un regard extérieur

Pour l'assister dans l'élaboration des outils d'accompagnement, l'ARTM s'est adjoint les services des urbanistes de Lemay, une firme spécialisée en architecture et en aménagement urbain. Les urbanistes du studio de Planification urbaine s'appuient sur une bonne expérience dans l'arrimage entre la planification des transports et l'aménagement du

territoire et connaissent bien les pratiques municipales.

Avec un regard neuf et extérieur, ils ont notamment contribué à vulgariser le *Règlement*, à identifier les différents cas de figure potentiels et à définir la structure et le contenu du guide d'accompagnement, du calculateur de la redevance et du guide administratif.

#### Le suivi

Les rencontres tenues lors de l'élaboration des outils d'accompagnement ont mené à la création d'un comité de suivi composé de représentants de l'ARTM et des services d'urbanisme et de permis de chaque administration municipale concernée par le *Règlement*. Ce comité tient des rencontres de rétroaction deux fois par an.

Entre ces rencontres, une infolettre distribuée aux membres de ce comité permet de communiquer les informations clés relatives à l'application du *Règlement*.

Après plusieurs mois d'application, force est de constater que l'application du *Règlement* se déroule bien. La démarche de consultation entreprise dès les premières étapes de l'élaboration du *Règlement* a facilité l'implantation de ce nouvel outil de financement et a permis de concentrer les efforts de l'ensemble des parties prenantes sur la recherche et la mise en place de solutions.

Cette première expérience réussie contribue à la diversification des sources de revenus dédiés au transport collectif, une composante essentielle à la création de milieux urbains attractifs et durables. 🌟

Stéphanie Benoit est conseillère en planification stratégique au sein de l'Autorité régionale de transport métropolitain, où elle contribue principalement à la mise en œuvre de la réglementation encadrant la perception de redevances de transport et à l'élaboration du Plan stratégique de développement du transport collectif. Jean-François Morneau est chargé de projets au sein du studio Planification urbaine de Lemay où il œuvre principalement à des mandats de planification et d'accompagnement en urbanisme et transport pour le compte de clients publics et parapublics.

Le *Règlement* concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain et les outils cités dans l'article peuvent être consultés à cette adresse : [www.artm.quebec/redevances-rem/](http://www.artm.quebec/redevances-rem/).

## ARRIMAGE AMÉNAGEMENT-TRANSPORT

# Un outil métropolitain dans la lutte aux changements climatiques

Le 26 septembre 2019, dans le cadre de la Semaine internationale d'action pour le climat, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a réitéré son engagement envers la lutte aux changements climatiques. Elle interpelle ainsi l'ensemble de la collectivité afin de mettre en place des mesures visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

» MARIE-MICHÈLE CAUCHY, urbaniste

Le secteur des transports routiers représentait, en 2006, 38% des émissions de gaz à effet de serre dans la région métropolitaine<sup>1</sup>. Il s'agit donc d'une source d'émission importante sur laquelle les acteurs municipaux peuvent travailler afin de contribuer concrètement au climat. Les stratégies mises de l'avant par la CMM pour y arriver sont grandement liées au transport en commun. Pour les réaliser, la collaboration de l'ensemble des partenaires de la région métropolitaine sera nécessaire. À ce sujet, la CMM demande à l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) de fixer un objectif de 30% de réduction des émissions de GES par passager-kilomètre dans le secteur du transport des personnes, d'ici 2030, par rapport au niveau de 2016.

En vigueur depuis 2012, le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la CMM reconnaît le rôle central du transport en commun pour structurer l'urbanisation et réduire les émissions de GES. En effet, l'un des objectifs importants du PMAD est l'augmentation de la part modale du transport en commun à 30% d'ici 2021, puis à 35% d'ici 2031 grâce au développement du réseau de transport en commun métropolitain structurant et à la mise en valeur du lien aménagement-transport par le biais des aires TOD (Transit Oriented Development).

Le suivi des objectifs du PMAD réalisé à l'automne 2018 indique que les efforts des municipalités en matière d'arrimage aménagement-transport ont permis d'atteindre l'objectif d'orienter 40% de la croissance des ménages aux

points d'accès du transport en commun. Toutefois, selon les données des enquêtes origine-destination, réalisées par l'Agence métropolitaine de transport (AMT, maintenant remplacée par l'ARTM), la part modale du transport en commun dans la région métropolitaine était demeurée stable, à 25%, entre 2008 et 2013.



L'urgence d'accélérer la cadence pour atteindre les objectifs du PMAD est l'une des principales conclusions de la troisième Agora métropolitaine, qui a eu lieu les 18 et 19 octobre 2018. Tenue tous les deux ans, l'Agora métropolitaine est l'un des principaux mécanismes de suivi du PMAD. Elle regroupe les élus et des citoyens des 82 municipalités du Grand Montréal. La dernière édition de l'événement a rassemblé plus de 600 participants.

### L'arrimage aménagement-transport, un élément central du PMAD

La CMM a défini sur son territoire un réseau de transport en commun métropolitain structurant, et ses 159 points d'accès ont été identifiés comme des aires propices à l'arrimage de la planifi-

cation de l'aménagement du territoire et du transport. L'un des objectifs métropolitains est d'y orienter 60% de la croissance des ménages d'ici 2031<sup>2</sup>. Le PMAD fait le pari de diminuer la dépendance à l'auto solo en structurant l'urbanisation de la région métropolitaine autour du réseau de transport en commun structurant, permettant ainsi à plus de ménages d'utiliser les transports en commun et actifs dans leurs déplacements quotidiens.

Afin de contribuer à l'atteinte de cet objectif, le Plan d'action 2012-2017 prévoyait la mise en place d'un programme d'aide financière afin d'appuyer les municipalités de la région métropolitaine dans la planification détaillée des aires TOD identifiées sur leur territoire. Au courant de cette période, le Programme d'aide financière à la conception de l'aménagement des aires TOD a permis de financer dix-sept planifications détaillées ou études dans les aires TOD du grand Montréal. Le Programme propose aux municipalités de réaliser la planification de leurs aires TOD en collaboration avec l'ensemble des partenaires concernés, incluant entre autres l'ARTM et les organismes publics de transport en commun (OPTC), et en concertation avec les résidents du secteur.

Ce programme, reconduit en 2018, permet actuellement à 14 municipalités ou arrondissements d'obtenir un soutien pour la planification de 18 aires TOD. Le renouvellement de ce programme fait d'ailleurs partie des actions prévues dans le Plan d'action 2019-2023 du PMAD, publié en avril 2019.

### Le transport en commun dans la CMM

L'atteinte de plusieurs des objectifs du PMAD en matière d'arrimage

1 CMM. «Portrait des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal», septembre 2010. [En ligne] : [cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/documents/20100922\\_rapportTecsult\\_GES.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20100922_rapportTecsult_GES.pdf).

2 L'objectif initial du PMAD était d'y orienter 40% de la croissance des ménages. Cet objectif a été haussé à 60% dans le Plan d'action 2019-2023 de la CMM, adopté en avril 2019.

« En vigueur depuis 2012, le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la CMM reconnaît le rôle central du transport en commun pour structurer l'urbanisation et réduire les émissions de GES. En effet, l'un des objectifs importants du PMAD est l'augmentation de la part modale du transport en commun à 30 % d'ici 2021. »



CMM

aménagement-transport nécessite la collaboration de plusieurs acteurs de la région métropolitaine.

L'adoption du projet de loi 76, modifiant principalement l'organisation de la gouvernance du transport en commun dans la région métropolitaine de Montréal, a défini une nouvelle structure de gouvernance en transport en commun dans le Grand Montréal. La Communauté est responsable du volet politique de l'organisation du transport en commun dans le Grand Montréal. Ses partenaires en la matière sont entre autres l'ARTM, qui est responsable de la planification stratégique du transport en commun, et les OPTC, qui veillent à la livraison du service.

À ce sujet, la CMM collabore donc avec l'ARTM pour l'élaboration de son premier Plan stratégique de développement du transport en commun (PSDTC). Pour guider l'ARTM dans l'élaboration

de ce PSDTC et afin d'assurer que celui-ci contribue à l'atteinte des objectifs métropolitains, la Communauté a transmis à l'ARTM des orientations et des attentes.

En matière de transport en commun, le Plan d'action 2019-2023 du PMAD prévoit l'étude de la diversification des sources de financement et de la tarification sociale du transport en commun métropolitain, ainsi que le développement d'une approche métropolitaine de planification de corridors de transport. Des gestes ont déjà été posés en lien avec la réalisation de ces actions au courant de 2019.

La réalisation des actions de la CMM en lien avec le transport en commun doit se faire de concert avec les acteurs métropolitains en transport dont, en premier lieu, l'ARTM.

### Projets de transport en commun à venir dans la région métropolitaine

En plus de l'élaboration du PSDTC et des actions qui l'accompagneront, le réseau de transport en commun métropolitain structurant devrait être bonifié de plusieurs projets dans les prochaines années. En effet, plusieurs projets sont actuellement en planification ou en construction tels que le Réseau express métropolitain (REM)<sup>3</sup>, le SRB Pie IX<sup>4</sup> et le prolongement de la ligne bleue<sup>5</sup>.

Ces projets d'envergure viendront augmenter l'offre en matière de transport en commun dans plusieurs municipalités du Grand Montréal. Ils contribueront à leur tour à structurer l'urbanisation et favoriseront l'augmentation de la part modale du transport en commun dans la région métropolitaine. ✨

Marie-Michèle Cauchy est urbaniste et conseillère en recherche à la Communauté métropolitaine de Montréal. Elle est titulaire d'un baccalauréat en sciences économiques et d'une maîtrise en urbanisme, tous deux complétés à l'Université de Montréal.

3 REM. 2020. [En ligne] : [rem.info/fr](http://rem.info/fr) (consulté le 2020-01-25).

4 STM. *Projet intégré SRB Pie IX*. [En ligne] : [www.stm.info/fr/a-propos/grands-projets/grands-projets-bus/projet-integre-srb-pie-ix](http://www.stm.info/fr/a-propos/grands-projets/grands-projets-bus/projet-integre-srb-pie-ix) (consulté le 2020-01-25).

5 STM. *Prolongement de la ligne bleue*. [En ligne] : [www.stm.info/fr/a-propos/grands-projets/grands-projets-metro/prolongement-ligne-bleue](http://www.stm.info/fr/a-propos/grands-projets/grands-projets-metro/prolongement-ligne-bleue) (consulté le 2020-01-25).

# La mobilité intégrée, pas seulement l'affaire des grandes villes

La mobilité intégrée, c'est le bon service au bon moment pour un mieux-être collectif afin de mieux répondre aux besoins individuels : aperçu de la réalité des milieux périurbains et ruraux québécois. Alors que l'enjeu de la mobilité durable occupe un espace croissant dans l'actualité, la mobilité intégrée semble être une solution pour favoriser l'utilisation du transport collectif.

» GABRIELLE GUIMOND  
» SARAH V. DOYON

Mais concrètement, qu'est-ce que la mobilité intégrée? Cette approche consiste à répondre aux besoins globaux de mobilité des citoyens en facilitant l'accès aux services de mobilité durable, tels que le transport collectif, l'autopartage ou le co-voiturage.

Si les grandes villes offrent une diversité de services de mobilité durable, qui doivent être regroupés en une seule plateforme, le défi d'intégration des milieux périurbains et ruraux est tout autre. Pourtant, les besoins de mobilité sont les mêmes partout au Québec; seuls les moyens et les ressources diffèrent.

Tout est une question de financement. Alors qu'un Québécois sur trois vit en région, les investissements qui sont alloués au transport collectif régional ne représentent qu'un infime pourcentage du budget global alloué aux transports collectifs. Cela restreint évidemment le développement de solutions de remplacement à l'auto solo et limite les initiatives. De plus, n'oublions pas que la faible densité de population et les grandes distances à parcourir complexifient la desserte et l'organisation des services de transport collectif.

L'aménagement du territoire, centré sur la possession automobile, rend certainement difficile l'implantation d'offres de services intégrés de transport collectif à la population des milieux périurbains et ruraux. Rappelons que le gouvernement s'est doté en 2018 d'une ambitieuse Politique de mobilité durable (PMD), fixant notamment des objectifs de réduction des déplacements en auto solo et des émissions de gaz à effet de serre (GES). Parmi les cibles les plus ambitieuses se trouve celle d'offrir à tous les Québécois l'accès à minimalement quatre services de mobilité durable. Nous devons donc collectivement innover et repenser

notre façon de développer et d'aménager notre territoire. Malgré le changement de mentalité qui semble s'amorcer dans les centres urbains, force est de constater que l'automobile demeure reine en région.

## Non, tout le monde ne possède pas une voiture

L'idée reçue qu'en région tout le monde possède un véhicule retarde considérablement l'implantation d'une offre de service de mobilité durable et intégrée intéressante. Pourtant, que ce soit pour des raisons environnementales, sociales ou budgétaires, certaines personnes font le choix de vivre sans voiture. Sans services de transport collectif, ces personnes se trouvent particulièrement isolées. L'absence de moyens de se déplacer est lourdement handicapant pour un individu, qui aura de la difficulté à combler ses besoins de base, en plus d'avoir un accès restreint aux soins de santé, aux emplois ou à l'éducation de qualité, de même qu'à des activités sociales. Afin de garantir le droit à la mobilité pour tous, il est primordial d'offrir d'autres options que l'automobile partout sur le territoire.

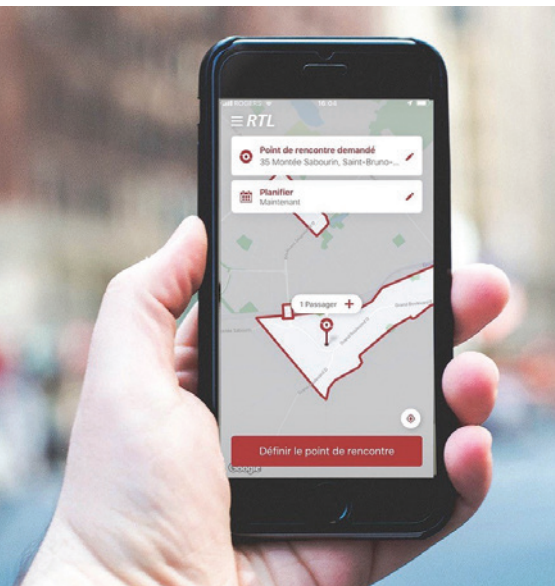
Par ailleurs, ne perdons pas de vue le fait que tant qu'aucun service de mobilité de qualité ne sera offert, le taux de motorisation demeurera excessivement élevé. Il s'agit d'un cercle vicieux : les services ne sont pas intéressants, alors les usagers ne sont pas au rendez-vous, et tant qu'ils n'y sont pas, on ne considère pas nécessaire d'offrir un meilleur service. Pour atteindre les cibles fixées dans la PMD et pour offrir aux populations des régions des milieux de vie attrayants, il faut briser ce cercle vicieux. Le transport collectif doit être considéré comme un levier de développement économique et social important plutôt qu'une dépense.

## Oui, la mobilité intégrée régionale et rurale est à notre portée

Si l'organisation des services de transport collectif régional et rural est caractérisée par un grand nombre d'intervenants travaillant en vase clos, la gouvernance ne doit pas être un frein à la mobilité intégrée. Il faut penser les services en fonction des territoires naturels de déplacement et des besoins réels des usagers plutôt qu'en fonction des limites



TRAJECTOIRE



TRAJECTOIRE

administratives. Plusieurs milieux ont réussi à offrir des solutions durables, efficaces et attirantes, en concertant l'ensemble des acteurs, en favorisant les infrastructures intermodales, en permettant l'innovation et surtout en plaçant l'utilisateur au cœur des décisions.

La réalité est telle que ce sont les municipalités ou les municipalités régionales de comté (MRC) qui ont la responsabilité d'offrir des services de transport collectif. Cette responsabilité est parfois déléguée à une organisation sans but lucratif. Ainsi, les nombreux intervenants offrent le service sur leur territoire, sans nécessairement se préoccuper des services sur le territoire voisin. La concertation des acteurs est essentielle au développement de la mobilité intégrée. Il est primordial de mettre en relation les décideurs, les transporteurs et les grands générateurs de déplacements tels que les institutions et les entreprises, au-delà des limites géographiques.

La Régie intermunicipale de transport Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine (RÉGÎM) est exemplaire en termes de concertation des parties prenantes et de partage des ressources. En effet, les cinq MRC de la région se sont associées pour créer la RÉGÎM, entité responsable d'organiser l'ensemble des services de transport collectif. La RÉGÎM planifie et gère le transport collectif et le transport adapté, des navettes vers le transport collectif interrégional en plus d'offrir un service

personnalisé pour les groupes. Évidemment, la mise en place de telles options favorise la mobilité de tous, comme en témoigne la popularité croissante du service.

Certes, la principale force de la RÉGÎM est la concertation des acteurs. À cela s'ajoute un élément non négligeable : le souci d'assurer l'intégration des diverses options en proposant une desserte vers les services interurbains de VIA Rail. En effet, pour encourager l'utilisation du transport collectif, on doit s'assurer d'améliorer les infrastructures favorisant l'intermodalité. Si, à une époque, on bâtissait les villes autour des gares, il est certainement opportun de revenir à la base et d'assurer aux usagers une connexion efficace entre les différents modes et services afin qu'un trajet puisse être effectué en totalité par des modes collectifs.

S'il est vrai que la gouvernance, les longues distances à parcourir et la faible densité de population complexifient la desserte de transport collectif, il faut s'ouvrir aux modes plus souples qu'offrent les nouvelles mobilités telles que l'autopartage, le covoiturage et le transport à la demande. Chose certaine, plusieurs solutions simples et innovantes sont mises de l'avant dans divers milieux pour répondre aux besoins de la popu-

lation. Des services d'autopartage en milieux régionaux existent et sont efficaces; pensons à Autonomik! ou SauvéR. Ailleurs, des villes partagent des véhicules de la flotte municipale avec les citoyens. D'autres proposent même du transport à la demande, ce qui permet le rabattement vers des modes plus lourds de transport collectif, comme c'est le cas du Réseau de transport de Longueuil dans un quartier peu peuplé de Saint-Bruno-de-Montarville.

En somme, la clé pour réussir la mobilité intégrée en milieux peu denses est certainement de mettre l'utilisateur au cœur des décisions. Ainsi, on s'assure de la concertation des acteurs et de la mise en commun des ressources, on favorise l'intermodalité et l'innovation, au bénéfice de l'utilisateur. Les services s'en trouvent alors simplifiés et multipliés puisque les décisions ont été orientées en fonction des besoins réels des citoyens. Après tout, la mobilité intégrée, c'est le bon service au bon moment pour un mieux-être collectif afin de mieux répondre aux besoins individuels. ✨

Gabrielle Guimond est diplômée en communication. Elle est coordonnatrice chez Trajectoire où elle assure la promotion des transports collectifs et la défense des usagers. Sarah V. Doyon est diplômée en santé, environnement et gestion des catastrophes et en science politique. Elle est directrice de Trajectoire depuis 2018.



TRAJECTOIRE

# L'accessibilité au cœur de l'arrimage transport-urbanisme

Au sein de la pratique de la planification urbaine, il est proposé de donner une importance accrue à la notion d'accessibilité. Des effets positifs et des exemples sont abordés afin de démontrer comment cette notion peut jouer un rôle déterminant dans l'amélioration de la qualité de vie sur le territoire.

» CHARLES MICHAUD, urbaniste  
» GENEVIÈVE BOISJOLY

Depuis quelques années déjà, une prise de conscience s'exerce dans les cercles de la planification des transports et de l'aménagement du territoire quant à la nécessaire intégration de ces deux domaines qui, bien que connexes, font typiquement l'objet d'une planification distincte. La persistance de cette situation se fait au grand dam d'enjeux auxquels les autorités peinent à trouver des solutions concrètes, tels que l'étalement urbain, la dépendance automobile et la lutte aux émissions de gaz à effet de serre, mais également la sédentarité des individus et les problèmes de santé publique qui s'y rattachent.

La problématique actuelle de dépendance automobile et d'étalement spatial résulte à la fois d'une planification des transports historiquement axée sur la recherche de fluidité (réduction des temps de parcours, ajout de capacité, etc.) et des interventions d'aménagement du territoire comportant des biais favorables à l'automobile (ségrégation fonctionnelle, faible densité, requis de stationnement, etc.). Les formes urbaines ayant résulté de cette dynamique induisent nombre de conséquences notoires qui interpellent directement les trois sphères du développement durable, à savoir l'environnement, la société et l'économie. En effet, la forme urbaine héritée de cette situation s'accompagne d'une domination de l'automobile dans les pratiques de mobilité, ce qui constitue un enjeu majeur en ces temps d'urgence climatique. La société pâtit également de cette situation, tant dans une optique de santé publique que d'équité sociale. L'utilisation d'une voiture entraînant des coûts élevés, cette norme de mobilité peut se traduire par un stress supplémentaire chez les ménages à faible revenu. En outre, la congestion routière, conséquence logique d'une

planification basée sur l'automobile, entraîne des pertes économiques collectives qui se chiffrent en milliards de dollars annuellement, sans compter l'impact de cette congestion sur la qualité de vie des citoyens.

## L'accessibilité comme outil de planification intégrée

Devant ce constat, une planification intégrée des transports et de l'aménagement urbain représente une composante indispensable à l'application des principes du développement durable en urbanisme. Cette volonté de penser conjointement les deux domaines transparaît notamment dans l'importance accordée à la notion de Transit-Oriented Development (TOD) au sein du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), outil devant orienter l'urbanisation du territoire de la Communauté urbaine de Montréal.

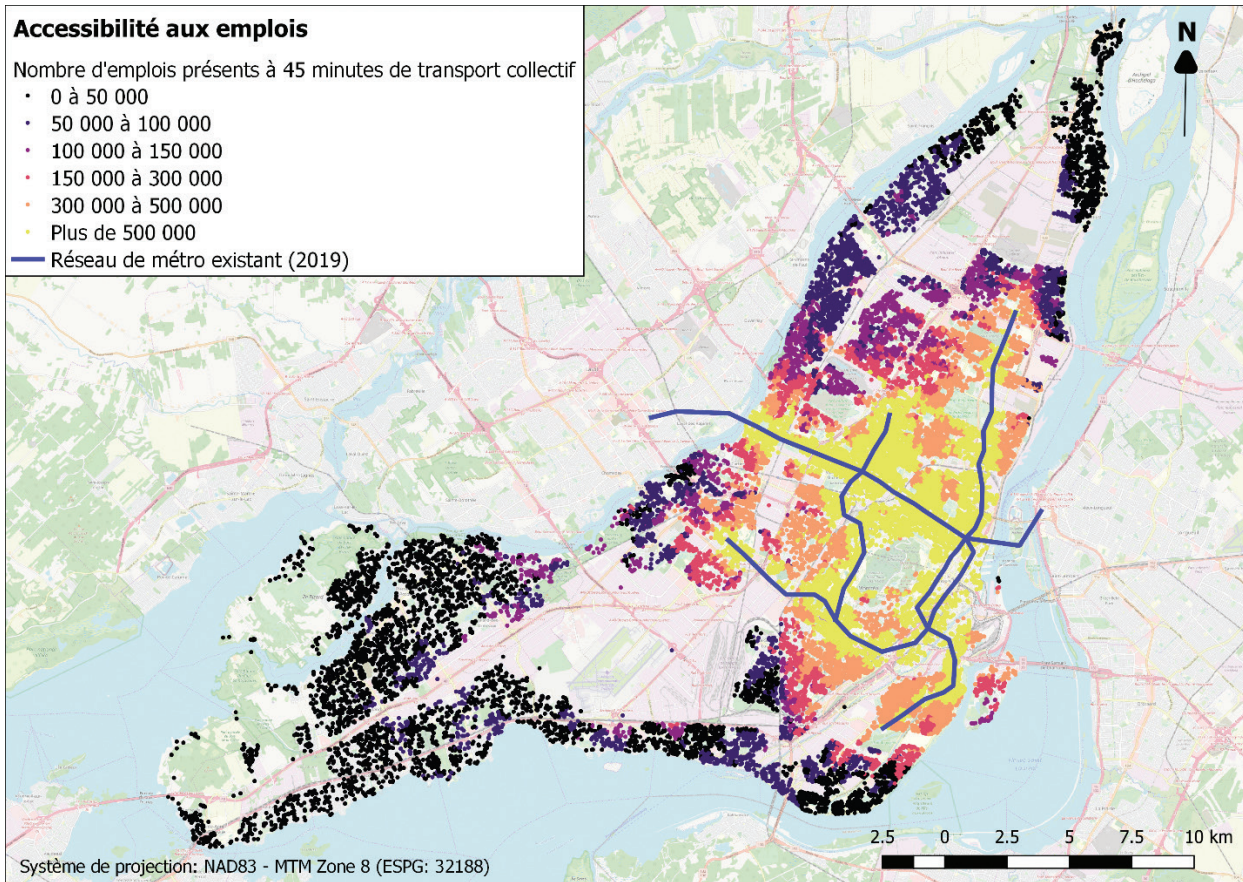
D'un point de vue pratique, le concept d'accessibilité constitue une avenue prometteuse pour une planification intégrée, celui-ci se situant à la croisée des domaines de l'aménagement du territoire et du transport. L'accessibilité se définit comme la capacité des individus à accéder à des services, activités et destinations répartis sur le territoire. Cette capacité dépend notamment des caractéristiques des réseaux de transport, mais aussi de la localisation des lieux d'activités au sein d'un territoire. À titre d'exemple, la figure 1 illustre l'accessibilité aux emplois, en transport en commun, dans l'agglomération de Montréal. Pour chaque point, le nombre d'emplois accessibles à l'intérieur de 45 minutes de transport collectif est représenté. Ce type d'indicateurs permet ainsi d'évaluer la desserte de transport en commun en fonction de la localisation des emplois. En ce sens, une planification axée sur l'accessibilité s'intéresse aux opportunités auxquelles a accès un individu, et ce, par l'entremise des réseaux

de transport. Il devient alors possible d'endiguer en amont la problématique de la dépendance automobile, d'une part, en favorisant une structure urbaine qui supporte l'accès par les modes actifs et collectifs à une gamme variée d'options et, d'autre part, en développant un réseau de transport structurant s'arrimant aux principaux pôles d'activités.

## L'accessibilité comme composante incontournable de la mobilité durable

La planification axée sur l'accessibilité s'avère à l'heure actuelle des plus pertinentes puisqu'elle intègre naturellement les principes du développement durable. S'il est un enjeu environnemental qui interpelle particulièrement les autorités en ce moment, c'est bien les changements climatiques. Des études récentes pointent vers une relation entre l'accessibilité aux commerces et services locaux et les habitudes de mobilité des populations. Les quartiers caractérisés par des niveaux adéquats d'accessibilité locale et de desserte de transport collectif sont associés à un recours moindre à l'automobile et, de façon complémentaire, à un plus grand recours aux modes collectifs et actifs, synonymes d'une empreinte carbone réduite. Ce constat fait écho au concept de TOD, lequel cherche à instaurer des milieux de vie mixtes ancrés autour d'une infrastructure lourde de transport collectif. Si l'approche préconisée pour le moment par le PMAD s'intéresse avant tout à la présence physique d'une infrastructure de transport collectif, il est essentiel de considérer la qualité de la desserte qu'on y retrouve. En effet, afin d'espérer une diminution du recours à l'automobile à grande échelle au sein de ces environnements urbains, il faut aussi que les destinations accessibles soient variées et que le transport collectif offre une grande flexibilité pour ce qui est des horaires.

Dans une optique de justice sociale, une planification basée sur l'accessibilité



peut aussi contribuer à la construction de villes plus équitables, au sein desquelles tous ont accès de manière adéquate à des opportunités de développement. Le contexte de dépendance automobile contribue à limiter la participation sociale de divers segments de population, dont les jeunes, les aînés, les personnes à faible revenu, de même que ceux et celles n'étant pas en mesure d'utiliser une voiture. En misant sur l'accessibilité, il devient possible de veiller à ce que tous disposent d'un accès suffisant à une gamme variée de possibilités par l'entremise de modes de transport adaptés à toutes les conditions ainsi qu'à toutes les bourses.

Dans une perspective de développement économique, le concept d'accessibilité peut contribuer à la création de pôles économiques dynamiques, puisque la force économique d'un territoire dépend notamment de sa capacité à attirer nombre d'individus dans un temps et un espace restreint. Ce n'est pas un hasard si les entreprises cherchent souvent à se localiser en des lieux bien desservis par divers modes de transport, permettant ainsi l'accès à un bassin conséquent de main-d'œuvre et de clients

potentiels. D'ailleurs, une planification axée sur l'accessibilité permet d'envisager une réduction à la source des besoins de mobilité, ce qui est susceptible d'entraîner une rationalisation des investissements collectifs dans les infrastructures de transport.

#### Vers des cibles d'accessibilité dans les plans de transport

De grandes villes à travers le monde ont mis de l'avant la notion d'accessibilité dans leur plan de transport. La ville de Londres au Royaume-Uni s'est notamment fixé plusieurs cibles en matière d'accessibilité afin de soutenir l'inclusion sociale et le développement économique de la région. Elle prévoit, entre autres, augmenter de près de 25 % le nombre d'individus pouvant atteindre le centre-ville en moins de 45 minutes de transport collectif et vise particulièrement les populations des zones défavorisées. Les villes de Sydney, en Australie, et de Baltimore, aux États-Unis, ont aussi développé des indicateurs d'accessibilité afin d'évaluer les retombées de divers scénarios d'investissements. Par ailleurs, dans une perspective d'équité sociale, la ville de San Diego s'est intéressée à

l'accès aux services de proximité (écoles, parcs, plages, cliniques médicales) des populations défavorisées. Par la mise en place d'objectifs concrets liés à l'accessibilité, les villes misent sur une planification intégrée du transport et de l'aménagement du territoire afin d'aborder les problématiques sociales, économiques et environnementales.

Dans un contexte d'étalement urbain et de croissance du parc automobile, les villes québécoises ont fort à gagner à miser sur l'accessibilité comme outil de planification. De fait, ce n'est qu'en arrimant la planification urbaine et le développement des réseaux de transport que les villes pourront réduire la dépendance automobile tout en s'assurant que les systèmes de transport répondent aux besoins de toutes les populations de même qu'aux impératifs de développement économique. ✨

Charles Michaud est diplômé en urbanisme de l'UQAM et détient une maîtrise en planification des transports de Polytechnique Montréal. Il s'intéresse aux enjeux de mobilité en milieu urbain et aux notions d'accessibilité et d'équité. Geneviève Boisjoly est diplômée en génie mécanique, détient un doctorat en planification urbaine et est professeure adjointe à Polytechnique Montréal. Elle s'intéresse à l'intégration de la planification des transports et de l'aménagement du territoire.

# TRYSACES : innover dans nos méthodes de recherche en études urbaines

Comment les jeunes expérimentent, transforment et représentent-ils l'espace public ? Comment défient-ils la norme ou transgressent-ils les codes établis dans les espaces urbains et les espaces numériques ? Est-ce que ces réalités divergent dépendamment de la ville où ils se trouvent ? Quels sont les effets de ces transgressions sur la transformation de nos sociétés et de nos villes ? Voici quelques questions à l'origine du projet de recherche collaboratif et interdisciplinaire TRYSACES, un acronyme pour « *transformative youth spaces* ».

» ALEXANDRA NADEAU

Lancé officiellement en 2017, le partenariat de recherche TRYSACES se déploie dans quatre grandes villes : Montréal, Hanoi, Paris et Mexico. L'objectif général est de proposer un nouveau regard sur la relation des jeunes avec les espaces publics – physiques et numériques – et de mettre en œuvre des politiques publiques plus inclusives, de remettre en question nos paradigmes de planification urbaine et d'intégrer davantage la jeunesse dans la fabrique de la ville.

Ce qui fait le trait distinctif de TRYSACES est son aspect innovant dans le milieu de la recherche scientifique. En effet, l'équipe internationale et multidisciplinaire adopte des méthodes participatives et de cocréation : les chercheurs et les étudiants collaborent de près avec les jeunes du projet et aussi avec des publics « non universitaires », telles des organisations sociocommunautaires et techno-artistiques. Ainsi que le décrit Julie-Anne Boudreau, la chercheuse principale à la tête du partenariat, TRYSACES est une grande aventure collective basée sur la communication entre divers langages : artistique, urbanistique, communautaire et scientifique. « Nous cherchons à faire de la recherche autrement afin de mieux comprendre le rôle des jeunes comme porteurs de transformation sociale », explique-t-elle.

Concrètement, ce sont ainsi quatorze études de cas très diverses les unes des autres qui seront réalisées dans les quatre villes d'étude d'ici la fin du projet en 2023. Par exemple, une de celles réalisées à Montréal permettra de faire émerger les cartographies narratives des différents espaces des jeunes des communautés autochtones, alors qu'une étude mise en branle à Hanoi documentera les réalités vécues par les jeunes migrants travaillant dans les grands centres urbains. Pour sa part, une des études réalisées à Mexico permettra d'explorer la consommation de marijuana dans les espaces publics par les jeunes et les dynamiques ainsi créées avec les autorités locales, et une autre à Paris mènera à la collecte des perceptions et expériences vécues des jeunes de quartiers populaires souvent stigmatisés et dont les comportements sont jugés transgressifs.

Trois axes guident ainsi cette vaste recherche : la transgression, la régulation et l'intervention. La possibilité est également donnée aux jeunes et aux nombreux intervenants du partenariat de redéfinir ces termes. Comme le fait remarquer Alexia Bhéreur-Lagounaris, coordonnatrice centrale de TRYSACES, « en revisitant ces concepts de manière contextuelle, localisée et culturelle, nous en apprenons davantage sur les défis similaires qui dépassent les frontières, tout en découvrant les aspects uniques et particuliers de chaque étude de cas ».

## Quand investigation rime avec innovation

TRYSACES privilégie la méthode de « laboratoire vivant », où la recherche se construit avec la participation active des jeunes, des artistes, des professionnels de l'urbain, des étudiants et des chercheurs. Cette approche permet d'aller au-delà des concepts théoriques et offre un regard critique et concret sur le sujet d'étude en s'ancrant directement au terrain et à la pratique. Le projet innove ainsi en soutenant des groupes de jeunes et en diffusant leurs façons de construire et d'habiter la ville, comme l'explique Laura Ferro Higuera, une étudiante du Mexique, représentante de l'Alliance étudiante mise en place dans la structure de gouvernance du projet.

Laura Ferro Higuera souligne d'ailleurs le rôle clé des étudiants collaborant à cette recherche. « Ces derniers participent activement à toutes les étapes de cette étude et sont souvent le lien direct avec les jeunes sur le terrain ainsi que les promoteurs des diverses activités à réaliser (événements sociaux et communautaires, création de vidéos, etc.), précise-t-elle. Ceci fait en sorte que ce projet est significatif dans le parcours des étudiants et des jeunes. »

Cette approche participative avec les jeunes comporte toutefois son lot de défis, expose pour sa part Stéphane Guimont-Marceau, une chercheuse travaillant sur l'étude de cas portant sur la cartographie par les jeunes autochtones à Montréal. « Cela demande beaucoup de temps et de disponibilité pour créer des relations, explique-t-elle. Il faut demeurer ouvert, flexible et accepter d'être réflexif. Par contre, il s'agit d'approches plus éthiques, respectueuses et riches. » Selon elle, cela soulève aussi un enjeu sur le plan de la sécurité et de l'intégrité des participants, notamment en ce qui concerne les populations marginalisées. « Non seulement cela demande plus de temps, mais c'est aussi une manière de faire de la recherche plus humaine et plus proche des conversations un.e à un.e. Ceci représente un double défi pour tous compte tenu des nombreuses communications qui se font souvent dans quatre fuseaux horaires différents. Cette manière de faire de la recherche demande un type de communication relationnelle avec beaucoup plus d'ouverture qu'une communication de type informationnel », précise la coordonnatrice centrale de TRYSACES, Alexia Bhéreur-Lagounaris.

Cette méthode de recherche participative avec les jeunes est aussi enrichie et caractérisée par la collaboration de plusieurs partenaires aux expertises variées. Des organisations communautaires, jeunesse, technologiques ou encore artistiques deviennent ainsi des acteurs clés et interagissent de près dans la réalisation des diverses études de cas. Simon Girard, directeur marketing au studio Affordance, a participé par



Affiche du documentaire *Outside in Hanoi*, étude de cas sur les jeunes migrants à Hanoi, TRYHanoi



Assemblée générale annuelle 2019



Étude de cas Montréal-Nord, atelier de cartographie à la librairie Racines, TRYMontréal

exemple à une étude de cas avec les jeunes de Montréal-Nord. L'objectif est ici de coproduire, en association également avec l'organisation CREO, le webdocumentaire *Transgressions* portant sur les expériences et les représentations urbaines des jeunes du quartier. « Cette production multimédia interactive invite les visiteurs à plonger dans l'univers de jeunes de Montréal-Nord, notamment au moyen d'une cartographie interactive, d'enregistrements sonores binauraux et de parcours narratifs non linéaires, et ce, à partir du point de vue de ces jeunes participants », note Simon Girard.

#### Pour que la recherche sorte du monde de la recherche

Tous ces volets de la méthodologie de TRYSPPACES visent un objectif fondamental du projet : diffuser la recherche en dehors des cercles universitaires, soit de relier des mondes qui n'ont pas l'habitude de collaborer ou d'échanger des savoirs. L'enjeu de la vulgarisation et de la mobilisation des connaissances demeure central dans tout projet scientifique, et c'est pour cela que l'équipe tient à diversifier ses canaux de communication et ses produits pour transmettre ses résultats.

Pour répondre à ce besoin, une stratégie numérique a été mise sur pied, notamment en dotant TRYSPPACES de sa propre plateforme Web. Cette dernière permet une diffusion quotidienne des actualités, activités et vidéos de l'ensemble du projet sur les réseaux sociaux – Facebook, Twitter et Vimeo –, et ce, en deux langues au minimum, soit la langue locale (français, vietnamien ou espagnol) et l'anglais. Certaines études de cas ont également créé leur propre plateforme Web, comme c'est le cas de l'étude du vibrant marché de rue punk-rock « El Chopo » à Mexico ou encore celle de Hanoi sur l'urbanisme *do it yourself* (DIY) portant sur la réappropriation créative de l'espace public par les jeunes.

En termes de divulgation des résultats, le groupe explore également de nouvelles avenues en se démarquant de la production d'articles scientifiques destinés au public du même nom. En effet, divers médias cocréés sont en cours de production, comme des capsules vidéo, des *podcasts*, un livre collectif, des outils de cartographies alternatives et des documentaires. Comme le constate Laura Ferro Higuera, la représentante de l'Alliance étudiante, si ces produits servent à la collecte de données du groupe de recherche, ils sont également utiles pour les jeunes : « L'utilisation d'outils technologiques et artistiques a permis de transformer les méthodologies participatives en outils d'appropriation quotidienne dont bénéficient les projets personnels de tous ceux et celles qui participent à TRYSPPACES. »

À ce sujet, compte tenu du nombre élevé d'acteurs impliqués, il est clair que la création de ce type de produits comporte plusieurs enjeux logistiques. Malgré tout, Simon Girard du studio Affordance salue le volet multimédia de TRYSPPACES. « Cette formule novatrice vise la démocratisation de l'accès aux résultats de la recherche, souligne le directeur marketing. Le projet invite ainsi les membres du grand public à partir à la rencontre de personnages réels, et à découvrir des histoires de vie souvent très éloignées de la leur. Les visiteurs sont à même de réfléchir sur leurs propres perceptions, préjugés et stéréotypes, en plus de découvrir comment la présence des jeunes dans les espaces publics, qu'ils soient physiques ou virtuels, contribue à redéfinir et à faire évoluer la société. »

#### À venir pour 2020

TRYSPPACES est actuellement dans la période « terrain » ; l'essentiel des activités se concentre donc sur la réalisation des études de cas et sur la collecte des données. Un moment fort pour le groupe de recherche est l'école d'été qui se tiendra à Paris en juin 2020. Cet événement permettra aux divers partenaires, participants et membres de l'initiative de finalement se rencontrer et d'échanger en personne sur les différentes activités en cours.

Pour la suite, les résultats de toutes ces études de cas seront mis en commun et les villes seront ainsi comparées entre elles afin de pouvoir offrir une compréhension transversale, nuancée et critique de la relation des jeunes avec les espaces publics, à la fois de manière globale et localisée. Les différents médias produits en collaboration avec les jeunes seront éventuellement disponibles et accessibles sur les plateformes Web du projet.

Réaliser une recherche dans quatre villes, dans quatre langues différentes et dans quatre régimes urbains où les normes et les concepts de jeunesse varient grandement est un exercice ambitieux. Cependant, le défi en vaut la chandelle. Comme le souligne Julie-Anne Boudreau, cette approche collaborative et interdisciplinaire « remet en cause les fondements même de la recherche scientifique "neutre" et "rigoureuse". Elle brise la séparation entre le chercheur et les "données" puisqu'en participant aux dynamiques collectives, le chercheur est autant producteur de données que les "sujets" de la recherche ».

Envie de suivre le projet ? Aimez la page Facebook ou consultez le site Internet de TRYSPPACES. 🌟

Alexandra Nadeau est agente de recherche à la coordination centrale de TRYSPPACES, où elle coordonne les communications et la stratégie numérique du projet.

# Une MRC peut-elle régir seule les zones à risque?

Le 13 août 2019, la Cour supérieure énonçait, dans l'affaire *9038-9503 Québec inc. c. Municipalité régionale de comté de Montmagny*<sup>1</sup>, les obligations d'une municipalité régionale de comté (MRC) dans l'établissement et la délimitation des zones soumises à des risques d'inondation sur son territoire, dans le cadre d'un règlement de contrôle intérimaire.

» M<sup>e</sup> GABRIEL CHASSÉ

Dans cette affaire, la MRC de Montmagny disposait, depuis 2005, d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI) relatif à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Ce RCI fut ensuite remplacé en 2007, puis modifié à au moins une reprise avant la modification de 2014, soit celle ayant fait l'objet du litige.

## Une problématique de développement reliée à la présence d'eau

La demanderesse, 9038-9503 Québec inc. (9038-9503), et son représentant ont des échanges avec la MRC de Montmagny (ci-après appelée MRC) et la Municipalité de Sainte-Lucie-de-Beaugard (ci-après appelée Municipalité) entre 2006 et 2008 en lien avec un projet de construction de chalets sur des terrains situés en bordure de la rivière Noire Nord-Ouest. Bien que les terrains visés ne soient pas inclus à l'intérieur de la zone inondable délimitée par les réglementations locale et régionale, une problématique reliée à la présence d'eau est déjà identifiée (milieu humide ou zone inondable). Après un premier litige relatif à cette problématique, lequel fut réglé hors cour en 2009, la MRC et la Municipalité n'entendent plus parler de ce projet jusqu'en octobre 2012.

Entre-temps, la MRC et la Municipalité ne procèdent à aucune vérification additionnelle quant à la problématique d'eau affectant les terrains concernés. Il faut dire que la MRC assure la gestion de plus de 2 000 kilomètres de cours d'eau sur un territoire d'une superficie de plus de 1 600 kilomètres carrés.

Lorsque le dossier a été réactivé en 2012, par 9038-9503 et son représentant, les parties croient alors que les terrains visés sont, au moins en partie, situés dans un milieu humide et qu'ils sont donc soumis à la compétence du ministre du Développement durable et de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (aujourd'hui le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques), lequel requiert, à l'époque, pour délivrer un certificat d'autorisation, un certificat de conformité de la Municipalité. Dans ce contexte, la Municipalité exige des études de caractérisation avant de délivrer ledit certificat de conformité pour s'assurer qu'un projet serait conforme à la réglementation en vigueur, notamment au regard de l'implantation de systèmes de traitement des eaux usées.

Or, en mars 2014, avant d'avoir reçu toutes les études requises, la MRC et la Municipalité constatent que les terrains visés par

le projet de développement seraient plutôt situés dans une zone comportant des risques d'inondation. Divers représentants de la MRC et de la Municipalité s'unissent alors pour confirmer ce constat et identifier les limites de la zone réellement soumise à de tels risques. Un mandat est ensuite confié à un arpenteur-géomètre afin de déterminer la cote d'élévation des limites observées par les représentants de la MRC et de la Municipalité.

Le 8 avril 2014, la MRC donne un avis de motion à l'effet que le RCI sera modifié. Le règlement modifiant le RCI est adopté le 8 juillet 2014 et entre en vigueur le 9 octobre 2014, date de son approbation par le ministre des Affaires municipales.

## La méthodologie au cœur du litige

Le représentant de 9038-9503 apprend l'existence du RCI modifié en octobre 2014 et des procédures judiciaires sont entreprises en juillet 2015 par 9038-9503, laquelle demande à la Cour supérieure l'annulation du RCI. 9038-9503 soumet notamment au tribunal que la méthodologie retenue par la MRC et la Municipalité pour déterminer la nouvelle cote d'élévation applicable est « *primaire* » et « *simpliste* ».

Or, la juge Johanne April souligne qu'il n'existe aucune obligation légale pour la MRC et la Municipalité d'avoir recours à une expertise pour établir le diagnostic de la situation. Elle précise que dans cette affaire :

« [L]a confection d'une expertise aurait contribué à la perte d'un temps précieux de réaction face à la situation et engagé des deniers publics importants, alors que des solutions (adaptées à des problématiques urgentes) pouvaient s'avérer efficaces et réduire d'autant le potentiel de risques<sup>2</sup>. »

La juge s'appuie ici sur une affaire tranchée par la Cour d'appel en 2010, portant sur les zones à risque de glissement de terrain. Dans cette affaire, la Cour d'appel établissait qu'imposer à une municipalité locale l'obligation de procéder à une étude de sol à l'échelle entière de son territoire, ou même seulement à l'échelle de toutes les zones présentant un risque, était excessif et dépassait la norme de conduite diligente, prudente et prévoyante dont elle était redevable, d'autant plus qu'il faut tenir compte de la taille et des ressources de la municipalité concernée lors de l'analyse de la raisonnable du règlement contesté<sup>3</sup>.

Force est de constater que la méthodologie retenue par la MRC et la Municipalité dans cette affaire, basée sur l'utilisation de données empiriques et historiques, était adéquate. La suite des événements a par ailleurs validé cette méthodologie puisque

<sup>1</sup> 2019 QCCS 3605 (CanLIJ).

<sup>2</sup> *Ibid.*, par. 75.

<sup>3</sup> *Chelsea (Municipalité de) c. Laurin*, 2010 QCCA 1723, EYB 2010-179605, par. 71-72, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée le 31 mars 2011 (n° 33943).

cette zone a connu, entre l'adoption du RCI et le jugement, une vague d'épisodes d'inondation<sup>4</sup>.

### Quelques effets de la Loi sur la sécurité civile sur les municipalités

La juge April, soulignant que 9038-9503 n'a jamais fait de demandes de permis officielles, rappelle qu'il est hypothétique de croire que la MRC et la Municipalité auraient pu prendre une autre décision que celle de refuser de tels permis, et ce, même si une demande avait été reçue avant l'adoption du RCI.

En effet, les municipalités, régionales et locales, sont soumises au respect de l'article 7 de la *Loi sur la sécurité civile*<sup>5</sup>, dont le premier alinéa se lit comme suit :

« 7. Lorsque l'autorité réglementaire compétente a des motifs sérieux de croire qu'il existe, dans un lieu visé par l'article 6, un **risque de sinistre** tel que l'exécution de travaux ou l'utilisation d'immeubles devrait y être prohibées ou soumises à des conditions d'autorisation plus sévères que celles prescrites par la loi, **toute demande d'autorisation d'exercer de telles activités dans ce lieu doit, même si elle a été reçue avant la constatation du risque, être refusée.** »

Suivant cette disposition, une municipalité doit refuser la délivrance d'un permis lorsqu'elle a des motifs sérieux de croire qu'il existe un risque de sinistre, tel qu'une inondation, et ce, même si aucun règlement (ou RCI) n'interdit l'activité ou la construction projetée au moment de la réception de la demande<sup>6</sup>. La Cour d'appel a établi, dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. Côté*<sup>7</sup>, que la *Loi sur la sécurité civile* est une loi d'ordre public et impérative à l'application de laquelle on ne peut faire échec.

En ce sens, 9038-9503 n'aurait d'aucune façon pu renoncer à la protection qu'offre cette loi en réalisant son projet malgré les risques dénoncés. De leur côté, la MRC et la Municipalité n'auraient pu se fermer les yeux et délivrer des permis, au risque de voir leur responsabilité être engagée advenant un sinistre qui, dans ce cas, serait inévitablement survenu, considérant les divers épisodes d'inondations subséquents.

### Des gestes discriminatoires et de mauvaise foi reprochés

9038-9503 soumet également au tribunal que la MRC et la Municipalité ont agi de mauvaise foi et que le RCI est discriminatoire puisqu'il a été adopté uniquement dans le but de contrer son projet de développement, et ce, sans que 9038-9503 n'en soit prévenue<sup>8</sup>.

Tout d'abord, rappelons qu'il est de la nature même du pouvoir de zoner que de discriminer. L'auteur Marc-André LeChasseur écrit ce qui suit à ce sujet :

« Le zonage repose sur une discrimination volontaire dans le traitement donné aux différents terrains, usages et constructions. [...] cette discrimination est autorisée par la loi puisqu'elle découle de la nature même du pouvoir de zoner le territoire municipal, donc de le découper sur la base de critères déterminés par le conseil municipal<sup>9</sup>. »

La discrimination pouvant entraîner la nullité d'un règlement d'urbanisme est celle établissant une distinction non autorisée par le texte législatif habilitant.

La juge April précise que le RCI en litige a été adopté en toute légitimité pour des motifs de sécurité publique et que les allégations de 9038-9503 à l'effet que la MRC et la Municipalité ont agi de mauvaise foi et de manière discriminatoire ne sont aucunement supportées par la preuve<sup>10</sup>.

La décision rappelle d'ailleurs que le fardeau de démontrer la mauvaise foi de la MRC et/ou de la Municipalité et le caractère discriminatoire du RCI incombe à celui qui en requiert la nullité<sup>11</sup>.

À cet égard, la Cour supérieure indiquait ce qui suit, dans une décision de 2011 :

« [67] De la même façon, la partie qui invoque la nullité d'une réglementation ne parviendra pas à faire déclarer celle-ci ultra vires, à moins de démontrer que la réglementation attaquée n'est pas fondée sur des motifs de protection ou de sécurité publique ou que ses motifs sont frivoles. C'est ce qui s'est produit dans *Ma Baie inc. c. Rigaud (Municipalité de)*, où la Cour supérieure a décidé que la municipalité avait adopté des mesures prohibitives sans fondement.

[68] Sans cette démonstration, les conséquences défavorables d'une réglementation sur l'utilisation et la valeur d'une propriété et le fait qu'elle implique nécessairement une discrimination entre différentes parties du territoire municipal ou une perte de valeur marchande d'un terrain ne suffisent pas à rendre cette réglementation illégale, ni ne justifient l'intervention de la Cour supérieure<sup>12</sup>. »

### La reconnaissance d'un exercice raisonnable du pouvoir de réglementer

Il importe de rappeler que les tribunaux ont établi que la norme de contrôle applicable aux décisions relevant de l'administration municipale est, sauf exception, celle de la décision raisonnable, si bien que les règlements municipaux ne seront annulés que si ceux-ci n'auraient pas pu être adoptés par un organisme raisonnable<sup>13</sup>, « en considérant la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements<sup>14</sup> ».

4 Précitée, note 1, par. 78 (note de bas de page).

5 RLRQ. C. S-2.3.

6 Précitée, note 1, par. 79.

7 2009 QCCA 176 (CanLII), par. 10-23.

8 Précitée, note 1, par. 68 et 80.

9 LECHASSEUR, M.-A. *Zonage et urbanisme en droit canadien*, 3<sup>e</sup> éd., Wilson & Lafleur, 2016, p. 186 ; GIROUX, L. *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979, p. 172 ; *City of Niagara Falls v. Monette*, [1943] O.W.N. 559 (Ont. C.A.) ; *Scarborough (Township of) c. Bondi*, 1959 CanLII 7 (SCC), [1959] R.C.S. 444.

10 Précitée, note 1, par. 70 et 81.

11 *Ibid.*, par. 66.

12 *Girouard c. Ville de Mont-Saint-Hilaire*, EYB 2011-194685 (C.S.).

13 Précitée, note 1, par. 65.

14 *Galy c. Ville de Québec*, 2018 QCCS 1208, par. 65, déclaration d'appel, C.A. Québec, 200-09-009764-181, 2 mai 2018 ; *Ville de Montréal c. Auberge des Glycines inc.*, 2012 QCCA 556 (CanLII), par. 24.

*«Une municipalité doit refuser la délivrance d'un permis lorsqu'elle a des motifs sérieux de croire qu'il existe un risque de sinistre, tel qu'une inondation, et ce, même si aucun règlement (ou RCI) n'interdit l'activité ou la construction projetée au moment de la réception de la demande.»*

Les tribunaux ont ainsi reconnu que l'expertise des municipalités dépasse celle des tribunaux dans les matières que le législateur leur aura déléguées, notamment celles relatives à l'aménagement du territoire<sup>15</sup>.

À la lumière de la décision dans l'affaire *9038-9503 Québec inc. c. Municipalité régionale de comté de Montmagny*, il semble reconnu que les observations faites sur le terrain, de manière sérieuse et professionnelle, par les employés d'une MRC et/ou d'une municipalité locale, constituent des facteurs dont les élus peuvent légitimement tenir compte lors de l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire visant à régir et restreindre les activités pouvant être exercées sur certains terrains jugés à risque d'inondation. Il est donc raisonnable pour un conseil municipal ou régional d'adopter une réglementation à cet effet sur la base de telles observations.

Imposer aux organismes municipaux l'obtention d'expertises comme condition préalable à l'exercice de leur pouvoir en matière de réglementation relative aux zones de contraintes retarderait l'application de mesures de protection, ce qui serait contraire à l'intérêt public. Rappelons que les ressources des organismes municipaux sont limitées.

En ce qui concerne la question de l'expropriation déguisée, bien que la juge April ne l'ait pas formellement tranchée, le jugement reprend tout de même le passage suivant d'une décision rendue dans une affaire semblable :

*«La preuve ne démontre pas qu'un tel règlement émane de motifs frivoles. Au contraire, le tout est très sérieux et vise la protection du public et il ne s'agit aucunement d'une expropriation déguisée<sup>16</sup>.»* (Soulignements de la juge.)

Il importe de préciser que les risques d'inondation affectant un secteur existent indépendamment de l'adoption ou non d'une réglementation. En d'autres termes, ce ne sont pas les règlements municipaux qui causent de tels risques ou contraintes naturelles, ceux-ci visant plutôt à les identifier et à établir un cadre réglementaire qui en tienne compte afin d'assurer la protection du public et des biens.

En l'absence d'une démonstration à l'effet qu'une telle réglementation a été adoptée de mauvaise foi ou que le pouvoir de réglementation a été utilisé à des fins impropres, celle-ci ne peut pas être assimilée à une expropriation déguisée<sup>17</sup>. Dans la mesure où la juge April conclut que la MRC et la Municipalité « ont agi dans le respect des lois qui les gouvernent et que le RCI a été adopté en toute légitimité et dans l'objectif d'assurer à la population toute la sécurité à laquelle elle est en droit de s'attendre<sup>18</sup> », nous voyons difficilement comment celle-ci aurait pu reconnaître l'existence d'une expropriation déguisée. ✨

M<sup>e</sup> Gabriel Chassé est avocat à la Direction des affaires juridiques et du secrétariat corporatif de la Ville de Lévis. Il est détenteur d'une maîtrise en aménagement du territoire et développement régional de l'Université Laval.

15 Précitée, note 1, par. 64 ; Voir aussi *Galy c. Ville de Québec*, précitée, note 14.

16 C.S. Québec, no 200-05-002300-957, 15 avril 1997, J. Barakett.

17 Lalonde, M. « Construire sur du solide : la réglementation municipale et les zones à risque », *Droit immobilier – Deuxième colloque*, collection Blais, vol. 15, janvier 2012 ; Voir aussi *Girouard c. Ville de Mont-Saint-Hilaire*, précitée, note 12, par. 108.

18 Précitée, note 1, par. 86.



**NOUVEAU GUIDE TECHNIQUE**

## Aménager pour les piétons et les cyclistes

La référence pour revoir les façons de concevoir la rue, la route et l'espace urbain afin de faciliter les déplacements actifs.

Commandez-le maintenant  
[velo.qc.ca/amenager](http://velo.qc.ca/amenager)



Vélo Québec

# Les affaires publiques au temps du coronavirus

Bien que ralenti au début du confinement – adaptation oblige! –, les dossiers d'affaires publiques menés par l'OUQ ont repris de plus belle à la mi-avril. Il faut dire que le contexte particulier engendré par la COVID-19 suscite de nombreuses questions par rapport à nos manières d'occuper et d'aménager le territoire.

## » FLORENCE SARA G. FERRARIS

Toujours dans l'optique de défendre le public et les meilleures pratiques urbanistiques, l'OUQ a accordé une entrevue au *Devoir* au sujet de la densité et du vivre en ville. Nous persistons à croire, notamment en raison de la crise climatique qui perdurera au-delà de la pandémie actuelle, qu'il s'agit d'une manière d'aménager des espaces collectifs résilients. Cette position n'est pas nouvelle, comme en témoigne l'article «Vivre à la verticale», publié dans le magazine *L'actualité* en mars. Rappelons aussi que l'OUQ avait collaboré, en novembre dernier, avec l'Ordre des architectes pour organiser le Forum sur la densité urbaine, un colloque pluridisciplinaire d'une journée qui a affiché complet. Il est aussi signataire de la déclaration Pour une consolidation et une densification de nos milieux : une réponse à l'urgence climatique.

Aussi, nous sommes fiers d'annoncer que votre ordre professionnel participe d'ores et déjà à l'élaboration d'un plan de relance pour l'après-crise. Il a ainsi joint sa voix à celle de quinze leaders économiques, syndicaux, sociaux et environnementaux afin de répondre à l'appel du gouvernement Legault. D'abord envoyées au premier ministre et aux différents ministères concernés, ces propositions pour une relance solidaire,

prospère et verte ont été rendues publiques au cours des dernières semaines. Elles ont reçu un excellent accueil, tant des médias que du grand public, ce qui nous donne bon espoir pour la suite. Le groupe est désormais connu sous le nom de G15+.

Le travail est toutefois loin d'être terminé et nous entendons le poursuivre dans les mois à venir. ✨

## Principales prises de position des derniers mois

- Interventions multiples sur la densification, l'étalement urbain et la protection des territoires agricoles, ainsi que sur l'adoption d'une Politique nationale d'aménagement du territoire.
- Dépôt et présentation d'un mémoire commun avec l'Ordre des architectes du Québec dans le cadre des consultations menées par l'Office de consultation publique de Montréal sur le secteur Namur-Hippodrome.
- Interventions pour une relance solidaire, prospère et verte post-COVID.

## Des nouvelles de la permanence

Comme annoncé dans le dernier numéro, notre adjointe administrative Vanessa Savoie a quitté le bureau en début d'année pour mettre au monde une petite fille. Nous lui souhaitons un bon congé de maternité! D'ici son retour, Lucie Auger, arrivée à l'Ordre en novembre dernier, assure ses fonctions.

Par ailleurs, Nathalie Blanchet, qui occupait le poste de directrice générale adjointe et de responsable de la comptabilité, a quitté son poste au tournant de l'année 2020. La permanence et le conseil d'administration tiennent à la remercier pour ses années de loyaux services et lui souhaitent la meilleure des chances pour la suite des choses.

André Demers a joint l'équipe en février pour assister Nathalie Corso, notre Secrétaire et coordonnatrice à l'admission et à la qualité de la pratique, en tant qu'agent à l'admission. Bienvenue André! ✨



## Remise des permis : bienvenue aux nouveaux urbanistes !

» SHONY DA COSTA

La cérémonie de remise des permis de l'OUQ s'est déroulée le 21 février dernier, au Centre St Jax à Montréal.

Félicitations aux nouveaux urbanistes qui rejoignent la profession cette année, ainsi qu'à leurs marraines et parrains qui les ont accompagnés dans leur cheminement !

La soirée a été l'occasion de remettre à François Bourque, journaliste et chroniqueur du *Soleil*, le prix Blanche-Lemco-Van Ginkel, pour sa contribution significative au nécessaire débat public sur l'urbanisme au Québec.

Merci à celles et ceux présents lors de ce bel événement. ✨



PHOTOS : ÉTIENNE BOISVERT

## Webinaire : un premier succès

» MILÈNA CAHEN-FOUROT

Confinement et distanciation sociale obligent, l'Ordre a dû annuler ses formations en salle du printemps. Qu'à cela ne tienne, devant cette situation sans précédent, la permanence a redoublé d'efforts pour proposer aux membres une série de formations en ligne. Pour la première fois dans l'histoire de l'OUQ, nous avons offert à la mi-avril une formation en webinaire. Nous sommes ravis de proposer ce nouveau format, mis en place en urgence en raison de la COVID-19. Nous travaillons déjà depuis plusieurs mois à la mise en ligne de cette nouvelle offre. C'est maintenant chose faite !

Merci au formateur Paul Racette Dorion d'avoir brisé la glace avec une formation sur la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA), qui a rassemblé une trentaine de participants en deux sessions.

Restez à l'affût de l'évolution de l'offre de formation à distance. La machine est lancée ! ✨

**La revue *Urbanité***

Tirage : 2575 exemplaires

**DISTRIBUTION**

Membres de l'OUQ – 1 580 • Abonnés et autres – 995

**MISSION**

**PROMOUVOIR** l'urbanisme et les urbanistes ;  
**INFORMER** les lecteurs sur les divers sujets relatifs à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme ;  
**FORMER** sur une base continue les professionnels de l'aménagement du territoire.

**COMITÉ ÉDITORIAL**

Paul Arseneault, président

Sergio Avellan – Amélie Castaing – Marie-Michèle Cauchy –  
Guillaume Gilbert – Paul Racette Dorion – Jean-François Sabourin – Jacques Trudel**COLLABORATION**

Marie-Pier Veillette (élaboration du dossier)

**COORDINATION ET RÉALISATION**

Florence Sara G. Ferraris

**CONCEPTION GRAPHIQUE**

Lucie Laverdure – L'Infographe enr.

**RÉVISION ET CORRECTION**

Sylvie Lallier

**PUBLICITÉ**Ordre des urbanistes du Québec  
info@ouq.qc.ca | 514 849-1177, poste 22  
www.ouq.qc.ca**IMPRIMERIE**

Imprimerie F.L. Chicoine

**ABONNEMENTS, INFORMATION ET SUGGESTIONS**

www.ouq.qc.ca | 514 849-1177, poste 22 | info@ouq.qc.ca

**AUTEURS**

Vous êtes invités à soumettre vos articles ou textes inédits au comité éditorial.

Le comité éditorial se réserve le droit de publier ou de refuser un article.

Information : info@ouq.qc.ca

Dépôt légal Bibliothèque nationale du Québec • Bibliothèque nationale du Canada

Tous les textes publiés dans *Urbanité* ne reflètent pas forcément la position ou l'opinion de l'Ordre et n'engagent que l'auteur.

Le genre utilisé dans cette publication englobe le féminin et le masculin dans le seul but d'en alléger la présentation.

**ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC****Administrateurs :**

Sylvain Gariépy, président

Nathalie Prud'homme, vice-présidente

Joanne Léveillé, trésorière

Marie-Josée Casaubon, administratrice

Julie Simard, administratrice

Louis-Michel Fournier-Renaud, administrateur

Raoul Desmeules, administrateur nommé

Marie-France Langlois, administratrice nommée

**Permanence :**

Hélène Lefranc, directrice générale

Nathalie Blanchet, directrice générale adjointe – finances et comptabilité

Nathalie Corso, secrétaire de l'Ordre – coordonnatrice à l'admission et à la qualité de la pratique

Shony Da Costa, coordonnatrice aux événements et formation continue

Florence Sara G. Ferraris, coordonnatrice aux publications et aux communications

Milèna Cahen-Fourot, urbaniste conseil

Vanessa Savoie Mccann, adjointe administrative (en congé de maternité)

Lucie Auger, adjointe administratrice

André Demers, agent à l'admission



2019

# COMPILATION

PROJETS NOVATEURS EN URBANISME

