

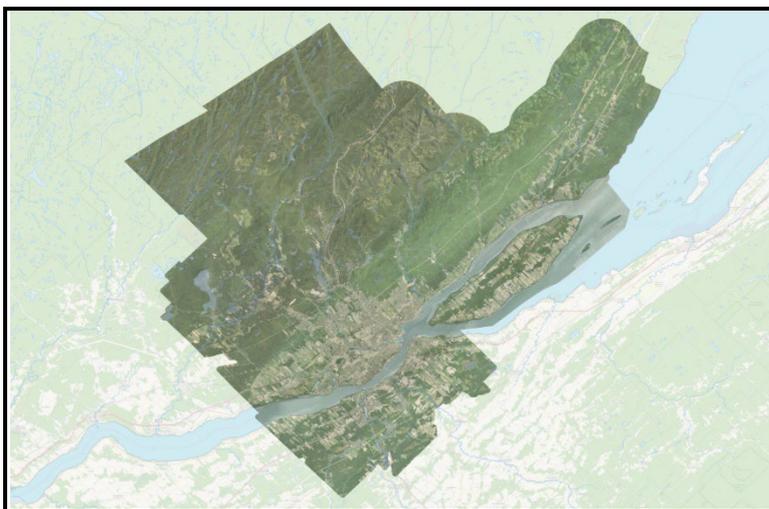
## Master of Science in Geography

### Les enjeux d'une gouvernance de l'étalement urbain confiée au palier supra-local.

*Analyse de la Ville de Québec.*

**Valentin Pipoz**

Sous la direction du Prof. Jean Ruegg  
Sous l'expertise externe de Guillaume Raymondon



Source : <https://www.sig.cmquebec.qc.ca/GeoLyre/index.html?viewer=SIG2020>, consulté le 13 mars 2022

Ce travail n'a pas été rédigé en vue d'une publication, d'une édition ou diffusion. Son format et tout ou partie de son contenu répondent donc à cet état de fait. Les contenus n'engagent pas l'Université de Lausanne. Ce travail n'en est pas moins soumis aux règles sur le droit d'auteur. À ce titre, les citations tirées du présent mémoire ne sont autorisées que dans la mesure où la source et le nom de l'auteur-e sont clairement cités. La loi fédérale sur le droit d'auteur est en outre applicable.

## Remarques importantes

Par souci de clarté et de lisibilité, l'écriture inclusive n'est pas utilisée dans ce travail. Il n'en demeure pas moins que la référence à un groupe de personnes composé d'hommes et de femmes intègre naturellement la 3<sup>ème</sup> personne du pluriel masculin et féminin à la fois, à savoir « ils » et « elles ». Il en va de même pour un nom qui ferait référence tant à un homme qu'à une femme.

Ensuite, afin de ne pas confondre la référence faite soit à la Province du Québec, soit à la Ville de Québec, le déterminant « au » est utilisé pour la Province (au Québec) et « à » pour la Ville (à Québec).

Finalement, dans le but de distinguer les personnes interviewées des auteurs d'articles scientifiques, la référence à l'auteur est en italique pour les personnes interviewées.

## Remerciements

En premier lieu, je souhaite témoigner ma reconnaissance envers mon directeur de mémoire, Jean Ruegg, de l'Institut de géographie et durabilité (I.G.D.) de l'Université de Lausanne, qui m'a permis d'effectuer ce travail dans les meilleures conditions possibles. Le professeur Ruegg a été d'une grande aide par ses conseils avisés et ses commentaires constructifs. Il s'est rendu facilement disponible pour des entrevues lorsque j'en avais besoin. Finalement, nos discussions autour de mon sujet de mémoire ont été très appréciées car il s'agit d'un sujet qui nous intéresse et qui fait largement débat dans le domaine de l'aménagement du territoire. Un grand merci à lui.

Je souhaite également remercier Guillaume Raymondon, ingénieur territorial chez Région Morges, qui a accepté d'être l'expert pour mon mémoire. Sa présence ne peut être que bénéfique pour ce travail grâce aux réflexions qu'il suscite.

Ensuite, je porte une attention particulière aux participants des entretiens semi-directs dans le cadre de mon mémoire. Ces interlocuteurs ont apporté une réelle plus-value à ce travail de recherche par leur statut professionnel, mais également par leur intérêt dans ce domaine. Ils ont clairement mis en exergue les enjeux auxquels ils sont confrontés dans le cadre de leurs études ou de leur métier. Je les remercie également pour leur disponibilité et leur soutien.

Finalement, je remercie les membres de mon cercle familial et d'amis qui m'ont soutenu tout au long de ce travail. Ils ont su trouver les mots qui motivent, réjouissent et donnent du courage. Merci à eux et à leur bienveillance sans faille.

## Résumé

Aujourd'hui, le phénomène d'étalement urbain (ci-après E.U.) ainsi que ses conséquences sur le plan environnemental, social et économique sont largement connus et ont fait l'objet de nombreux travaux d'études. Au Québec, ce phénomène géographique est largement connu dans les grandes métropoles comme la Ville de Québec. En 1979, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (ci-après L.A.U.) crée des territoires supra-locaux, à savoir les municipalités régionales de comté (ci-après M.R.C.), en leur incombant une responsabilité de taille : l'aménagement du territoire. Une telle échelle de réflexion en aménagement du territoire semble louable pour appréhender le phénomène d'étalement urbain. Il importe cependant d'analyser, au vu de la situation actuelle, quels sont et quels ont été les enjeux de gouvernance de l'étalement urbain confiée au palier supra-local. Sur la base d'une analyse de la littérature scientifique, d'entretiens semi-directifs menés avec des chercheurs et des professionnels en aménagement du territoire, ce travail met en exergue différents enjeux de gouvernance rendant l'étalement urbain difficilement saisissable et gérable malgré les outils existants, principalement dans le contexte de la Communauté métropolitaine de Québec (ci-après C.M.Q.). Qu'il s'agisse d'un manque de consensus sur la nature et les conséquences de l'E.U., d'une internalisation partielle des coûts liés à ce phénomène ou encore d'une faible capacité financière des M.R.C., ces divers enjeux ont permis la poursuite d'un expansionnisme urbain notable. Ceci dans un contexte où l'E.U. semble encore confondu et vu comme le signe de la prospérité économique. L'échelle pertinente pour la gestion de l'E.U. est alors questionnée et semble désormais pencher vers un renforcement des outils d'aménagement à l'échelle de la Communauté métropolitaine.

## Mots-clés

Aménagement du territoire | Étalement urbain | Enjeux de gouvernance | Échelle supra-locale | Données qualitatives | L.A.U.

## English title

**The challenges of governance of urban sprawl entrusted to the supra-local level.**

*Analysis of the City of Quebec.*

## Abstract

Today, the phenomenon of urban sprawl (french E.U.) and its environmental, social and economic consequences is widely known and has been the subject of numerous studies. In Quebec, this geographical phenomenon is largely recognized in major cities such as Quebec City. In 1979, the Act respecting land use planning and development (french L.A.U.) created supra-local territories, namely the regional county municipalities (french M.R.C.) by enforcing a sizeable responsibility on them : land use planning. Such a scale of reflection in land use planning is laudable for understanding the phenomenon of urban sprawl. However, it is important to analyze, within the current context, what are the current and past issues of governance of urban sprawl entrusted to the supra-local level. Based on scientific literature analysis, semi-structured interviews conducted with researchers and professionals in land use planning, this work highlights various governance issues making urban sprawl difficult to grasp and to manage despite existing tools, mainly within the context of the metropolitan Community of Québec (french C.M.Q.). Whether it is a lack of consensus about the nature and the consequences of E.U., or partial internalization of the costs related or even a weak financial capacity of the M.R.C, these various challenges have enabled the pursuit of a significant urban expansionism. This in a context where the E.U. remains confusingly seen as the sign of economic prosperity. The relevant scale for E.U. management is therefore questioned and now leans towards a strengthening of planning tools at the scale of the metropolitan Community.

## Keywords

Land use planning | Urban sprawl | Governance issues | Supra-local scale | Qualitative data | Land use planning Act

## Table des abréviations

C.M.Q.	Communauté métropolitaine de Québec
C.P.T.A.Q.	Commission de protection du territoire agricole du Québec
C.U.Q.	Communauté urbaine de Québec
E.S.A.D.	Ecole supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional
E.U.	Étalement urbain
G.I.E.C.	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution des climats
L.A.U.	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
L.P.T.A.	Loi sur la protection du territoire agricole
M.A.M.H.	Ministère des affaires municipales et de l'habitation
M.E.E.R.	Ministère de l'expansion économique régionale
M.R.C.	Municipalité régionale de comté
M.R.Q.	Méthode de recherche qualitative
O.N.U.	Organisation des Nations unies
O.P.D.Q.	Office de planification et de développement du Québec
O.T.	Occupation du sol
O.U.Q.	Ordre des urbanistes du Québec
P.A.L.M.	Projet d'agglomération Lausanne-Morges
P.D.A.D.	Plan directeur d'aménagement et de développement
P.D.Z.A.	Plan de développement de la zone agricole
P.M.A.D.	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
P.U.	Perméation urbaine
P.U.P.	Prolifération urbaine pondérée
R.M.R.	Région métropolitaine de recensement
S.A.D.	Schéma d'aménagement et de développement
Z.I.M.	Zone d'influence métropolitaine forte

## Table des matières

Remarques importantes .....	3
Remerciements.....	3
Résumé .....	4
Mots-clés .....	4
English title .....	5
Abstract .....	5
Keywords .....	5
Table des abréviations .....	6
Table des illustrations .....	9
Cartes .....	9
Figures .....	9
Graphiques .....	9
Tableaux.....	10
1. Introduction.....	11
2. Problématique .....	12
3. Méthodologie .....	17
3.1. Terrain d'étude.....	17
3.2. Méthode de Recherche Qualitative (M.R.Q.) .....	18
3.3. Analyse de la littérature scientifique.....	19
3.4. Entretien semi-directif .....	19
3.5. Analyse quantitative : la méthode de mesure de prolifération urbaine pondérée .....	21
4. Définition et analyse de l'étalement urbain.....	22
4.1. À la recherche d'une définition du phénomène d'étalement urbain .....	22
4.2. Définition d'une échelle pertinente d'opérationnalisation .....	26
4.3. Processus et causes de l'étalement urbain .....	28
4.3.1. Suburbanisation.....	29
4.3.2. Périurbanisation.....	30
4.4. Impacts de l'étalement urbain .....	31
5. Développement historique de la Ville de Québec .....	33
5.1. Comparaison de Québec aux villes américaines moyennes .....	33
5.2. Développement urbain et historique de la Ville de Québec.....	35
6. Gouvernance en aménagement du territoire au Québec.....	39
6.1. Différentes réformes institutionnelles .....	39
6.2. Structures supra-locales .....	41

6.2.1.	Communauté urbaine de Québec.....	41
6.2.2.	Agglomération .....	44
6.2.3.	Municipalité régionale de comté .....	46
6.2.4.	Communauté métropolitaine .....	46
6.2.5.	Région métropolitaine de recensement .....	48
7.	Enjeux de gouvernance.....	50
7.1.	Notion de « gouvernance urbaine » et ses enjeux .....	50
7.2.	Enjeux de gouvernance à l'échelle du Québec.....	52
7.3.	Enjeux de gouvernance et de croissance urbaine à Québec : la C.U.Q. ....	53
8.	Analyse : les enjeux de gouvernance et de croissance urbaine à l'échelle supra-locale.....	60
8.1.	Conscientisation de l'étalement urbain.....	63
8.1.1.	Étalement urbain : une définition ambiguë .....	63
8.1.2.	Échelle de pertinence .....	65
8.1.3.	Législation.....	72
8.1.4.	Synthèse sur la conscientisation de l'étalement urbain.....	78
8.2.	Gouvernance de l'étalement urbain confiée aux M.R.C.....	79
8.2.1.	Ressources financières.....	79
8.2.2.	Internalisation des coûts liés à l'urbanisation.....	82
8.2.3.	Implication socio-économique.....	85
8.2.4.	Implication de la politique et de la représentativité .....	88
8.2.5.	Synthèse sur la gouvernance de l'étalement urbain confiée au M.R.C.....	94
9.	Discussion .....	95
9.1.	Synthèse de l'analyse .....	95
9.2.	Confrontation des résultats avec la littérature scientifique .....	96
9.2.1.	Conscientisation de l'étalement urbain .....	96
9.2.2.	Gouvernance de l'étalement urbain confié aux M.R.C. ....	99
9.3.	Limite de la recherche.....	102
10.	Conclusion .....	105
11.	Bibliographie.....	106
12.	Annexes .....	115

## Table des illustrations

### Cartes

Carte 1 : localisation de la Ville de Québec au Canada, date inconnue .....	17
Carte 2 : expansion urbaine à Québec.....	25
Carte 3 : agglomération et Communauté métropolitaine de Québec .....	27
Carte 4 : affectation du sol à l'échelle de la C.M.Q., 2020 .....	28
Carte 5 : secteurs urbains, suburbains et périurbains du territoire métropolitain de Québec et Lévis .	31
Carte 6 : localisation des quartiers centraux de Québec, date inconnue .....	34
Carte 7 : localisation des quartiers centraux de la Cité de Québec, date inconnue.....	36
Carte 8 : plan des limites administratives de Québec qui date d'avant les fusions municipales de 2002 .....	42
Carte 9 : agglomération et Communauté métropolitaine de Québec .....	44
Carte 10 : Communauté métropolitaine de Québec, date inconnue.....	47
Carte 11 : région métropolitaine de recensement et zone d'influence forte de Québec en 2016 .....	49
Carte 12 : évolution de la région métropolitaine de recensement, date inconnue .....	49
Carte 13 : morphologie de "donut" .....	55
Carte 14 : modifications territoriales dans les années 1970 à Québec.....	59
Carte 15 : Communauté métropolitaine de Québec, date inconnue.....	60
Carte 16 : plan des limites administratives de Québec qui date d'avant les fusions municipales de 2002 .....	61
Carte 17 : région métropolitaine de recensement de Québec en 2006 .....	246
Carte 18 : prolifération urbaine pondérée au niveau des secteurs de recensement pour la R.M.R. de Québec .....	248

### Figures

Figure 1 : les différents paliers de la planification urbaine .....	45
Figure 2 : mesure de la prolifération urbaine pondérée .....	242
Figure 3 : illustration des trois critères. Dans un paysage (en blanc), l'étalement urbain augmente quand 1) la surface bâtie s'accroît (série du haut), 2) la dispersion des zones bâties progresse (série du milieu) ou 3) l'occupation du territoire par personne (habitant et emploi) est en hausse (série du bas) .....	242

### Graphiques

Graphique 1 : évolution de la taille des ménages au Québec.....	55
Graphique 2 : valeurs de prolifération urbaine pondérée, densité d'utilisation, dispersion, perméation urbaine entre 1951 et 2011 .....	245
Graphique 3 : (a) prolifération urbaine pondérée par district en 2011 à Québec. (b) prolifération urbaine pondérée par district entre 1951 et 2011 à Québec .....	247
Graphique 4 : relations entre les valeurs actuelles de la prolifération urbaine pondérée (P.U.P) et les quatre mesures de la superficie bâtie, de la dispersion, du nombre d'habitants et d'emplois et de la densité d'utilisation (données de 2011 pour Montréal et Québec, données de 2010 pour Zurich)....	249

## Tableaux

Tableau 1 : évolution démographique de l'Agglomération de Québec .....	54
Tableau 2 : évolution démographique dans les secteurs centraux de l'Agglomération de Québec .....	56
Tableau 3 : évolution démographique dans les secteurs périphériques de Québec .....	56
Tableau 4 : évolution démographique des M.R.C. adjacentes à la C.U.Q. ....	62

## 1. Introduction

Au Québec, la majorité de la population vit en territoire urbain (Binet, 2004). En effet, environ la moitié des emplois se trouvent en territoires métropolitains (Divay et Polèse, 2002). Même si l'on observe, à l'échelle de la province du Québec, une densification de la population dans les métropoles, la densité résidentielle à l'échelle des villes comme Québec est relative. Ainsi, à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, la croissance économique et l'absence d'une culture forte en aménagement du territoire ont favorisé un expansionnisme urbain de la Ville de Québec dès les années 1950-1960 par l'implantation de maisons individuelles dans les proches banlieues du centre-ville (Binet, 2003 ; Ritchot et Mercier, 1994). Les milieux banlieusards connaîtront ainsi un fort développement urbain, voire d'étalement urbain, avant que ce phénomène ne touche les territoires périurbains dès les années 1980 (Fortin et Després, 2011).

Dans les années 1960-1970, l'expansionnisme urbain ainsi que ses effets deviennent également un sujet débattu au sein de plusieurs milieux professionnels et notamment le politique (Mercier et Côté, 2012). L'étalement urbain est ainsi responsable de plusieurs effets néfastes sur l'environnement, l'économie et la société : destruction d'écosystèmes, coûts financiers importants pour desservir des établissements décentralisés et ségrégation entre les types de quartiers résidentiels à l'échelle métropolitaine (Senecal et al. 2002 ; Mancebo, 2007 ; Tribillon, 2009). Il en découle l'adoption de deux lois phares au Québec : la Loi sur la protection du territoire agricole (ci-après L.P.T.A.), qui permet la protection de terres agricoles face à l'urbanisation croissante au Québec, et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui constitua les municipalités régionales de comté qui ont la responsabilité de l'aménagement du territoire à travers leurs schémas d'aménagement et de développement (ci-après S.A.D.).

Si ces deux lois semblent permettre une pratique systématique en aménagement du territoire, une certaine conformité entre les différentes instances administratives et une protection plus ou moins rigoureuse des territoires agricoles, il s'avère que des enjeux de gouvernance à l'échelle supra-locale empêche une bonne gestion de l'étalement urbain. Ce phénomène géographique s'est en effet accéléré à Québec entre 1971 et 2011 (Nazarnia et al. 2016). À partir de ce constat, il paraît pertinent et légitime de questionner ces différents enjeux de gouvernance qui semblent obstruer une gestion efficace de l'étalement urbain à l'échelle des M.R.C. dans le cas de la Ville de Québec.

L'objectif du présent travail est de mettre en exergue les principaux enjeux de gouvernance de l'étalement urbain confiée au palier supra-local.

## 2. Problématique

« Quels sont les enjeux de gouvernance à une échelle supra-locale pour gérer l'étalement urbain à proximité de la Ville de Québec ? »

*« Qu'ils soient lassés de la ville ou simplement à la recherche d'un ailleurs meilleur, les urbains se sont lancés dans une reconquête de la campagne et ce, depuis une trentaine d'années. Dans un pays [Canada] où la tradition de planification n'existait guère, cette recolonisation comporte un prix élevé : coûts collectifs importants liés à l'étalement urbain, notamment au plan des infrastructures, des équipements et services, sans compter un gaspillage de terres agricoles à haut potentiel et des tensions sociales liées aux problèmes de cohabitation entre usages traditionnels et les nouvelles fonctions. » (Binet, 2004, p. 83).*

Cet énoncé soulève l'enjeu d'un phénomène géographique connu dans de nombreux contextes urbains d'après-guerre, à savoir l'étalement urbain. Si ce dernier peine à être défini de manière uniforme, notamment par une multidisciplinarité qui tente de se l'approprier, les effets qu'il peut entraîner, certains irréversibles, sont désormais connus et cela demande une prise en compte de la problématique d'étalement urbain dans les processus et décisions en aménagement du territoire. Le but de ce travail n'est pas d'apporter plus de précisions quant à une définition plus juste de l'étalement urbain ou d'amener des compléments sur le processus et les conséquences de ce phénomène géographique dans le contexte de la Ville de Québec. En effet, les conséquences sur le plan environnemental, économique et social qui en découlent ont été largement discutées par un certain nombre d'auteurs venant de spécialisations différentes. Dans le contexte québécois, ces conséquences ne semblent pas se répercuter sur la Ville de Québec de façon fondamentalement différente par rapport à d'autres contextes urbains souffrant d'enjeux liés à l'étalement urbain. L'intérêt de ce travail se focalise plutôt sur la gestion de l'étalement urbain, dont le phénomène est manifeste à Québec, à une échelle supra-locale. Si l'étalement urbain est relativement présent dans la plupart des contextes urbains à large échelle, sa gestion peut être radicalement différente selon le système de gouvernance et notamment par les politiques en charge de l'aménagement du territoire. L'étude du présent travail se concentre sur les enjeux de gouvernance dans la gestion de l'étalement urbain et ce, dans un contexte où ce phénomène peine à être défini de manière uniforme complexifiant davantage sa gouvernance.

En Occident, l'urbain peut être considéré comme la forme d'occupation de l'espace qui prévaut majoritairement. Au Québec, même si 80% de la population vit sur moins de 5% du territoire, à l'échelle des villes, la forme urbaine reste relativement faible en termes de densification (Binet, 2004). Le développement urbain autour des villes québécoises s'est fortement opéré à la suite de la

Seconde Guerre mondiale dans un contexte où l'absence d'une tradition en matière de planification du territoire a favorisé un développement basé sur des initiatives privées.

*« Le premier pilier de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est la constitution d'un nouveau niveau hiérarchique de gouvernement : la municipalité régionale de comté, dont le territoire recouvre celui de plusieurs municipalités, tout en incluant, dans certains cas, des terres publiques contiguës peu peuplées. Ces entités administratives sont réunies parce qu'elles forment, ensemble, une unité régionale avérée ou souhaitée, [...]. S'il s'agit bel et bien d'une entité étatique assumant une part propre de l'autorité publique, la municipalité régionale de comté n'en a toutefois pas les pleins attributs, puisque la gouverne politique de ces nouvelles institutions publiques n'est pas confiée à des dirigeants au terme d'un suffrage universel spécifique. Ces dirigeants sont plutôt puisés au sein même des instances inférieures, soit les municipalités. » (Mercier et Simard, 2020, p. 5).*

En 1979, l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme fut le résultat, au Québec, d'avis désapprobateurs quant aux effets néfastes de l'étalement urbain et qui se sont multipliés, de la part de politiciens, d'agriculteurs, d'écologistes et de journalistes. Dans les années 1960-1970, plusieurs rapports officiels font état de l'importance de combattre l'étalement urbain au vu de ses méfaits, notamment le rapport de la Commission provinciale d'urbanisme qui jugea que l'étalement urbain a pu se manifester ainsi qu'en l'absence d'un « développement rationnellement planifié » (Mercier et Côté, 2012, p. 130). La L.A.U. constitue ainsi de nouvelles entités administratives, les municipalités régionales de comté, qui sont des territoires regroupant plusieurs municipalités et dont leur tâche est de produire des schémas d'aménagement et de développement. Leur découpage administratif doit permettre une certaine hiérarchisation et une conformité dans les plans d'aménagement ainsi qu'un niveau de cohérence en termes d'aménagement du territoire. Les M.R.C. doivent, à leur échelle, canaliser des dynamiques socio-économiques, établir des liens entre l'aménagement du territoire et le développement régional propres à chaque région tout en incluant dans leurs S.A.D. les principes directeurs du gouvernement québécois (Mercier et Simard, 2020 ; Palard et Augustin, 2009).

Cependant, même si la constitution des M.R.C. était, sur le plan théorique, novatrice dans le domaine de l'aménagement du territoire au Québec, certains enjeux de gouvernance n'ont pas réellement permis, sur le plan pratique, de contraindre l'étalement urbain ou du moins en limiter les effets et ce, déjà dans les premières années d'adoption des S.A.D. Tout d'abord et comme il est très justement dit dans l'énoncé ci-dessus, dans la majorité des cas, les dirigeants des M.R.C. (préfets) ne sont pas élus au terme d'un suffrage universel mais sont tout simplement les maires élus des municipalités membres d'une M.R.C. Ceci peut amener certains conflits d'intérêts dans une perspective qui n'est pas toujours objective en aménagement du territoire. Ensuite, dans la première génération des S.A.D., les municipalités régionales de comté ont permis quasiment tous les usages dans les zones

agricoles qui, elles, devaient, selon la Loi sur la protection du territoire agricole, intégrer des usages agricoles ou des usages liés à cette affectation. De plus, ayant une certaine marge de manœuvre dans leur obligation d'établir un S.A.D., une grande majorité des M.R.C. ont surdimensionné leurs zones à bâtir dans leur exercice de zonage (Binet, 2004). Ces facteurs n'ont pas permis un développement mesuré du sol et ont pris place dans un contexte d'expansionnisme urbain dans la mesure où les M.R.C. ont été implicitement invitées à accorder la priorité à l'urbanisation ainsi qu'aux secteurs secondaires et tertiaires dans leurs territoires. En effet, le mandat confié aux M.R.C. a été de desservir adéquatement la population tout en assurant la prospérité économique (Mercier et Simard, 2020). Finalement et malgré l'adoption de la L.A.U., l'interventionnisme de l'Etat en aménagement du territoire est arrivé tardivement alors que l'influence de la recette des métropoles américaines, représentant un modèle gagnant et de modernité d'après-guerre, avait largement atteint les grandes et petites villes d'Amérique du Nord (Binet, 2004).

Les motivations pour ce travail de recherche sont nées d'une volonté de comprendre le fonctionnement d'une entité administrative à une échelle supra-locale (M.R.C.) dans un contexte d'aménagement du territoire et ce, à une échelle de réflexion toute autre qu'en Suisse. L'objectif est de mener une analyse des enjeux de gouvernance à l'échelle d'entités administratives supra-locales (M.R.C) afin d'endiguer le phénomène d'étalement urbain à proximité de la Ville de Québec. En Suisse, le projet d'agglomération Lausanne-Morges (ci-après P.A.L.M.) est un projet intéressant qui est en cours d'élaboration et qui découle de la politique fédérale des agglomérations dans le canton de Vaud. Ce projet se veut vertueux dans des domaines comme l'urbanisation, la mobilité, le paysage, l'environnement et l'énergie à une échelle supra-locale. Les aspirations pour ce travail sont donc de questionner les instances supra-locales (M.R.C.) comme étant des territoires pouvant potentiellement endiguer l'étalement urbain. Des pistes de réflexion et de recherche ont été menées, à priori, afin d'établir les questions de recherche ainsi que les hypothèses présentées plus tard : en comparant le contexte suisse et le contexte québécois, indépendamment de leur superficie territoriale, il est possible que la question de l'étalement urbain et des enjeux qui en découlent ne soient pas considérés de la même manière et ne fassent l'objet de la même priorité politique. En effet, en Suisse, l'espace étant restreint, l'étalement urbain est vivement débattu alors qu'à Québec, ce sujet peut ne pas être la priorité au niveau politique car la contrainte de l'espace est relative. Ensuite, si les lois et règlements en aménagement de territoire sont relativement contraignants en Suisse, il se peut que de telles lois aient permis et continuent de permettre un expansionnisme urbain peu durable au Québec. En effet, au Québec, ce phénomène n'est pas aussi contraignant et n'est pas considéré de la même manière qu'en Suisse. De telles réflexions doivent évidemment être

contrebalancées au vu des différences culturelles, sociales, politiques et économiques entre ces deux contextes.

En résumé, si le découpage administratif des M.R.C. se veut vertueux en termes de gestion du territoire, il devient nécessaire d'analyser, sur le plan opérationnel et dans la pratique, la-manière-s dont/avec laquelle(lesquelles) les M.R.C. abordent les questions en aménagement du territoire, impactant indubitablement le mécanisme d'étalement urbain. Les effets de l'étalement urbain sont connus et engendrent de nombreuses conséquences tant sur le plan économique et environnemental que sociétal. Il est donc opportun de savoir si un tel système de gouvernance en aménagement du territoire fait sens dans un contexte urbain comme la Ville de Québec, en proie depuis des décennies au phénomène d'étalement urbain, mais surtout de connaître les principaux enjeux de gouvernance qui peuvent s'y manifester. Les questions de recherche qui vont permettre de guider ce travail peuvent être formulées ainsi : « De quelles manières les municipalités régionales de comté sont-elles réellement conscientes et impactées par l'étalement urbain ? », puis « Quelles sont les forces et les faiblesses d'une gouvernance de l'étalement urbain confiée aux municipalités régionales de comté ? »

Afin de répondre aux questions de recherche ci-dessus, deux hypothèses ont été formulées :

**Hypothèse 1 :** le phénomène d'étalement urbain peine à être défini de façon unanime, ce qui rend son approche et sa gestion difficilement saisissables.

L'étalement urbain, en présentant une multitude de définitions, a également tendance à être confondu avec la croissance urbaine et la croissance économique d'une manière plus générale, ce qui influence et complexifie la façon d'aborder cette problématique. L'échelle géographique la plus pertinente pour se saisir du phénomène d'étalement urbain devient alors ardue à définir, présentant des géométries variables selon la définition que l'on a du phénomène en question. La législation en aménagement du territoire semble, elle, ne pas donner de réels outils et de réelles compétences aux organismes institutionnels les plus à même de gérer l'étalement urbain dans un contexte où ce phénomène géographique n'est pas intégré dans la législation.

**Hypothèse 2 :** la gouvernance de l'étalement urbain confiée aux M.R.C. présente des enjeux importants, bloquant sa régulation.

Si les M.R.C. ont des compétences spécifiques en aménagement du territoire, elles ne disposent cependant pas de ressources financières propres et indépendantes vis-à-vis des municipalités membres d'une M.R.C. Ce décalage entre les revenus financiers et les tâches incombées aux M.R.C. n'est pas enclin à une gestion optimale du territoire. De plus, l'internalisation des coûts liés à

l'urbanisation n'étant que partielle, elle ne confronte pas la société aux réels enjeux de l'étalement urbain. Les décisions politiques en aménagement du territoire semblent influencées par certains biais comme la culture québécoise (fort attrait pour le pavillonnaire), les implications économiques (ressources financières des municipalités et des M.R.C. principalement tirées de la taxe foncière) et un manque d'indicateurs qui pourraient orienter plus durablement les réflexions sur la question de l'étalement urbain notamment.

Au début du 21<sup>ème</sup> siècle, une nouvelle entité administrative est créée : la Communauté métropolitaine. La Communauté métropolitaine de Québec réunit l'Agglomération de Québec (Québec, l'Ancienne-Lorette, Saint-Augustin-de-Desmaures), la Ville de Lévis ainsi que les M.R.C de la Jacques-Cartier, de la Côte-de-Beaupré et de L'île-d'Orléans. La C.M.Q. a également des compétences en matière d'aménagement du territoire, notamment à travers son rôle de planificateur et de coordinateur. Son échelle de gouvernance semble particulièrement intéressante pour traiter la question de l'étalement urbain. Cette structure pourrait pallier certains problèmes que rencontreraient les M.R.C. notamment pour endiguer un étalement urbain toujours plus expansionniste et qui semble les dépasser.

### 3. Méthodologie

#### 3.1. Terrain d'étude

Le terrain d'étude se situe à la Ville de Québec, dans la province du Québec, au Canada (carte 1). Plus précisément, le cadre de l'étude s'étend au-delà des limites administratives de la Ville de Québec, à savoir jusqu'aux limites de la Communauté métropolitaine de Québec réunissant l'Agglomération de Québec (Québec, l'Ancienne-Lorette, Saint-Augustin-de-Desmaures), la Ville de Lévis ainsi que les municipalités régionales de comté suivantes, lesquelles recensent plusieurs municipalités : M.R.C de la Jacques-Cartier, M.R.C de la Côte-de-Beaupré, M.R.C de L'île-d'Orléans.



Carte 1 : localisation de la Ville de Québec au Canada, date inconnue

Source : <https://qualificationsquebec.com/reconnaissance-competences/le-quebec/>, consulté le 15 janvier 2022

L'échelle d'étude est relativement petite en termes géographiques. En effet, il s'agit de comprendre comment le phénomène d'étalement urbain, relié à des enjeux de gouvernance, a pu se manifester sur les différentes « couronnes urbaines » entourant la Ville de Québec. Une telle échelle

géographique est pertinente car elle regroupe plusieurs découpages administratifs qui ont, par leur sphère d'influence, des impacts sur la gestion de l'aménagement du territoire autour de la ville. Finalement, les enjeux de gouvernance ne sauraient être pleinement analysés et évalués sur l'échelle de l'Agglomération de Québec uniquement. L'étalement urbain est en effet un phénomène, qui dans ce contexte, s'est développé au-delà des limites institutionnelles de la Ville de Québec. Ceci légitime l'intégration des M.R.C. dans le périmètre d'étude.

### 3.2. Méthode de Recherche Qualitative (M.R.Q.)

Ce travail est basé sur une méthodologie de recherche qualitative (ci-après M.R.Q.). Cette méthode date du début du 20<sup>ème</sup> siècle lorsque des anthropologues et des sociologues ont commencé à analyser des phénomènes humains dans leur environnement naturel. À titre d'exemple et reflétant une analyse connue des sciences sociales et géographiques, la sociologie qualitative de l'École de Chicago est parmi les premières recherches se basant sur une telle méthodologie (enquêtes sur le terrain, croquis et notes prises à la main (Paillé, 2007)).

D'une façon plus générale, la M.R.Q. est utilisée lors d'un travail afin de décrire, explorer, évaluer et tenter d'expliquer un phénomène tel que nous le percevons et le construisons socialement. Il est question d'étudier une réalité sociale et de formuler les bonnes questions, à défaut de ne pas rechercher la bonne solution ou la réponse exacte d'un phénomène. C'est exactement ce que ce travail tente de faire, en étudiant les enjeux de gouvernance dans la gestion de l'étalement urbain à proximité de la Ville de Québec. Le phénomène d'étalement urbain prend des formes diverses selon la façon dont on le perçoit. Il est ainsi difficile de le caractériser et de l'expliquer de façon objective et exacte. C'est à partir de ce constat qu'une méthodologie de recherche qualitative prend toute son importance. En effet, elle est appropriée dans un contexte de recherche dans lequel les facteurs menant à un phénomène sont difficilement mesurables objectivement et méritent une certaine interprétation (Aubin-Auger et al. 2008 ; Trudel et al. 2006).

La collecte des données lors d'une recherche qualitative peut résulter de différentes formes : les plus communes sont les entretiens et les observations sur le terrain d'étude (Kohn et Christiaens, 2014). Cette pluralité de sources et de documents permet d'acquérir une base de données importante. Il est nécessaire de choisir, selon les forces et les faiblesses, les sources de données les plus adéquates en amont du travail de recherche dans le but de suivre une ligne directrice et cohérente tout au long du projet.

### 3.3. Analyse de la littérature scientifique

En premier lieu, l'analyse d'articles scientifiques est choisie comme première méthode de collecte de données. Un tel recueil de données existantes est important pour comprendre le contexte de l'étude et prendre connaissance des différents travaux qui ont déjà traité, du moins en partie, de la problématique en question. L'approche par la littérature scientifique est une méthode qualitative qui permet de constituer un corpus utile pour chaque partie de ce travail de recherche, à travers la lecture de l'analyse d'articles scientifiques, de journaux et de documents institutionnels. Elle légitime également la construction d'un cadre théorique qui est, en quelque sorte, la fondation du travail de recherche. Elle aide également à valider ou à réfuter les hypothèses et les postulats développés en amont du travail. Cette première méthode invite aussi à avoir une diversité de données, de théories, d'interprétations et de définitions venant de travaux d'auteurs ayant des parcours et des domaines de recherche spécifiques.

L'analyse d'un corpus de textes scientifiques permet, dans un premier temps, une compréhension générale mais non exhaustive de l'étalement urbain, de ses enjeux et du contexte dans lequel il a pu évoluer au Québec et plus précisément à proximité de la Ville de Québec. Un deuxième corpus d'articles scientifiques documente plutôt le contexte de gouvernance ainsi que ses enjeux conduisant au phénomène d'étalement urbain observé à Québec. Ce dernier corpus donne l'occasion de discuter du système de gouvernance supra-local mis en place pour la gestion de l'aménagement du territoire à Québec, de son efficacité et de ses failles.

### 3.4. Entretien semi-directif

La deuxième source de collecte de données choisie est l'entretien semi-directif. L'entretien semi-directif ou l'entrevue semi-dirigée est une technique de collecte de données qui s'apparente à l'approche qualitative car elle contribue à acquérir des informations et des connaissances afin d'expliquer et de comprendre un phénomène à la fois social, mais aussi géographique dans notre cas. Cette méthode est intéressante dans la mesure où elle permet d'acquérir un certain nombre d'informations : elle donne au chercheur la possibilité de sélectionner les personnes à interviewer qui sont les plus à même d'apporter des éléments pertinents dans l'élaboration du travail de recherche selon leur domaine de recherche et leur statut professionnel. Enfin, cette méthode demande de développer, préalablement, une grille de questions qui seront posées aux participants, dans le but de cibler les enjeux qui méritent une attention particulière tout en laissant une certaine

marge de manœuvre et de liberté à la personne interviewée. Lors de l'élaboration de la grille d'entretien, plusieurs thématiques peuvent être traitées. Le questionnement doit, cependant, toujours être en lien avec la problématique. La temporalité de l'entretien, elle, est un élément essentiel qui doit être préalablement défini. La durée de l'entretien doit être réfléchi afin que les réponses de l'interlocuteur ne soient pas trop longues, mais claires et précises. Finalement, l'entretien semi-directif est un dialogue ayant une ligne directrice à travers la grille d'entretien et qui veut faire ressortir la perception, l'expérience et le vécu des personnes interviewées afin de comprendre un phénomène (Imbert, 2021). Dans notre cas d'étude, l'entretien de professionnels en aménagement du territoire et de professeurs étudiant les questions territoriales et de gouvernance invite à prendre connaissance des dynamiques actuelles sur la question de l'étalement urbain à proximité de Québec. Les entretiens réalisés mettront en perspective plusieurs propos dans la partie analyse. Dans un premier temps, une attention particulière est mise sur l'uniformité et la divergence des propos tenus par les différents participants dans la partie analyse du travail. Le but est alors de faire ressortir les grands enjeux actuels et qui sont débattus au sein de la communauté académique et professionnelle de l'aménagement du territoire sur les questions relatives au système de gouvernance et de l'étalement urbain. Dans un deuxième temps, la partie discussion du travail donne lieu à la mise en perspective des principaux propos retenus dans l'analyse avec les enjeux soulevés à travers la lecture d'articles scientifiques. Il est question d'analyser la complémentarité et la divergence des propos des entretiens avec ceux de la littérature scientifique afin de répondre de la manière la plus complète et précise aux questions de recherche et aux hypothèses retenues.

Dans le cadre de ce travail, les entretiens semi-directifs se sont déroulés par visioconférence depuis la Suisse du fait de l'impossibilité de se rendre à Québec à cause de la situation sanitaire en lien avec la crise de la Covid-19. Initialement, un échange universitaire d'un semestre à l'Université de Laval, à Québec était prévu de janvier à avril 2021 et dont l'objectif était notamment la réalisation des entretiens semi-directifs. Il s'agissait également de suivre des cours dispensés à l'Université de Laval, plus précisément à l'École supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional (E.S.A.D.).

Les enregistrements audios ont duré entre 45 minutes et 60 minutes chacun. Après chaque entretien, une demande d'autorisation pour l'utilisation de la voix a été envoyée aux personnes interviewées. Chaque entretien, figurant dans la partie annexe du travail, a été retranscrit dans sa quasi-totalité afin de permettre et faciliter son analyse. Certains propos des entretiens n'ont pas été retranscrits car ils ne traitaient pas directement du sujet en question. Il s'agit également d'une retranscription brute des entretiens à l'exception des hésitations, onomatopées et dédoublements des mots tenus par les interlocuteurs. Les citations provenant des entretiens et utilisées dans

l'analyse sont, de plus, retravaillées sur la syntaxe afin de respecter les règles de la langue française écrite. Ensuite, certaines questions posées durant l'entretien ne figurent pas dans la grille de questions car il s'agit de questions qui ont permis de rebondir sur un propos tenu par l'interlocuteur sur le moment. De plus, dans la grille de questions ainsi que durant l'entretien, les questions traitant des enjeux de gouvernance sont privilégiées par rapport aux questions relatives à la définition et au processus d'étalement urbain. En effet, ces dernières ont été ajoutées à la grille de questions dans une optique de complémentarité au travail et de compréhension générale du phénomène d'étalement urbain au Québec. Finalement, deux grilles de questions ont été utilisées pour les entretiens semi-directifs. La deuxième grille a été retravaillée pour cibler davantage les enjeux de gouvernance et a servi de guide pour l'entretien avec M. Antoine Verville uniquement.

### 3.5. Analyse quantitative : la méthode de mesure de prolifération urbaine pondérée

Malgré la prépondérance de l'approche qualitative dans ce travail, une brève analyse quantitative de l'étalement urbain à travers la méthode de mesure de prolifération urbaine pondérée a permis de soutenir la manifestation du phénomène d'étalement urbain à Québec et de visualiser l'ampleur de ce phénomène. Cette analyse se base sur les travaux de Nazarnia et al. (2016), qui ont comparé l'étalement urbain dans les contextes urbains suivants : Québec, Montréal et Zurich. Cette analyse figure dans la partie annexe du travail.

## 4. Définition et analyse de l'étalement urbain

Cette partie développe, dans sa première section, une définition de l'étalement urbain basée sur un cadre théorique, quand bien même ce phénomène fait largement débat tant dans la sphère académique, scientifique et professionnelle en raison de ses caractéristiques, ses mécanismes et ses enjeux. Il s'agit essentiellement d'en faire ressortir les principaux facteurs. Ensuite, il est question de définir l'échelle géographique pertinente pour l'étude de l'étalement urbain, ceci dans le but de légitimer la définition de l'E.U. au contexte d'étude se situant à proximité de la Ville de Québec. Dans un troisième temps, les processus menant à l'étalement urbain ainsi que ses impacts sont discutés afin d'en faire ressortir les principales caractéristiques.

### 4.1. À la recherche d'une définition du phénomène d'étalement urbain

Bien qu'il soit un concept classique en géographie et plus précisément en urbanisme, le terme d'étalement urbain, ou « *urban sprawl* » en anglais, n'est pas sans peine à définir. Même si ce phénomène a été fortement débattu dès les années 1980, notamment par l'Ordre des urbanistes<sup>1</sup> au Québec, l'E.U. et les enjeux qu'il soulève refont constamment surface sur la scène médiatique, lors de congrès ou dans des rapports scientifiques : l'Organisation de Nations unies (ci-après O.N.U.) qualifie l'E.U. de problème majeur en 2010, de même pour le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution des climats (ci-après G.I.E.C.) en 2014. De plus, à travers le paradigme du développement durable et des courants de pensée comme le « *new urbanism* » ou le « *smart growth* », les impacts de l'E.U. sont repris dans les débats (Simard, 2014). De ce fait, le terme d'étalement urbain a été défini par différentes disciplines, organisations non-gouvernementales, institutions étatiques, cercles universitaires, etc., ce qui lui a donné une connotation plus ou moins négative et notamment une définition floue. Une définition « objective » de l'étalement urbain, quand bien même il s'avère délicat d'en trouver une, reste une condition préalable pour permettre aux individus, aux collectivités et aux politiques de se saisir du phénomène et d'amener une réflexion juste et des décisions cohérentes quant à sa gestion (Ritchot et Mercier, 1994).

Il importe tout d'abord de se pencher sur « l'urbanisation », qui est le processus responsable de l'étalement urbain. Deux formes se déclinent de ce processus : la périurbanisation et l'urbanisation

---

<sup>1</sup> L'Ordre des urbanistes du Québec (O.U.Q.) a été fondé en 1963 dans le but d'assurer et de promouvoir les compétences professionnelles en aménagement du territoire selon des règles venant du code de déontologie des urbanistes. Cet organisme intervient à tous les niveaux de planification et auprès de toutes personnes ou institutions publiques dont les activités touchent l'aménagement du territoire. (<https://ouq.qc.ca/lordre/lordre-en-bref/>), consulté le 21 décembre 2021

diffuse (Mercier et Côté, 2012). Si la différenciation de ces deux formes d'urbanisation reste difficilement saisissable sur la base d'expériences de terrain, il reste néanmoins possible, sur le plan conceptuel, de les caractériser quant à leurs impacts sur le milieu rural. La périurbanisation, en termes forts, se constate par un remplacement de la campagne par la ville, là où elle a lieu. Il s'agit d'une forme de colonisation de la campagne qui, elle, offre une réserve foncière intéressante pour le développement d'habitats pavillonnaires notamment car le coût d'investissement y est moins cher que dans des centres urbains. Le rural permet également un développement moins dense du territoire, structuré par toutes sortes d'équipements (infrastructures de transport, centres d'activités et d'emplois). L'urbanisation diffuse, nommée également « rurbanisation » ou « exurbanisation », s'emboîte au sein de la campagne et se développe dans des espaces « libres », ce qui rend la cohabitation entre le rural et l'urbain souvent problématique (Côté et Mercier, 2014). Si la première forme d'urbanisation est incompatible avec la campagne car elle la remplace tout simplement, la deuxième forme, en n'existant qu'à la campagne, est difficilement compatible avec la ville. Cette urbanisation diffuse promeut un type d'habitat « urbain » à la campagne, ce qui peut engendrer des tensions entre ces deux modes de vie tant du point de vue des agriculteurs que celui des « néoruraux » qui doivent cohabiter avec l'agriculture et ses pratiques pouvant créer des désagréments (odeurs, bruit des machines, etc.). Cependant, l'urbanisation diffuse serait également une forme de développement qui permettrait d'instaurer un équilibre entre l'urbain et le monde agricole, naturel et organique. Cette forme de relation est notamment vue comme une manière de promouvoir un aménagement « réussi » de la campagne : un équilibre reposant sur des échanges entre l'urbain et le rural et ayant comme objectif la mise en valeur de la campagne, ce qui permettrait aux deux de se renforcer en profitant des externalités économiques et paysagères (Côté et Mercier, 2014). L'urbanisation diffuse a également été soutenue comme pouvant rétablir des rapports harmonieux entre société et nature et ce, déjà à l'époque de personnalités comme Frederick Law Olmsted (1822-1903), Patrick Geddes (1854-1932) ou encore Lewis Mumford (1895-1990), pourtant critiques à l'industrialisation et à l'urbanisation (Côté et al. 2014). Ensuite, le terme de « suburbanisation » mérite également une attention particulière : ce processus se caractérise, dès les années 1960, par l'implantation de commerces de détail, de centres commerciaux ou « mall », mais également par ce qui est lié à l'industrie légère en banlieue, proche des centres-villes et facilement accessible en voiture. La banlieue offre, à cette époque, beaucoup d'espaces, de la main-d'œuvre qualifiée et des prix fonciers avantageux pour des entreprises industrielles, ayant besoin d'espaces conséquents pour implanter des structures adaptées aux techniques de production alors en pleine révolution. Ces espaces sont, en effet, peu ou pas disponibles dans les centres urbains. Ces entreprises profitent également, en s'implantant en périphérie proche du centre-ville, d'offres intéressantes en termes de transports (autoroutes, aéroports, chemins de fer, etc.). La

suburbanisation s'est manifestée en Amérique du Nord principalement dans les années 1960- 1970 (Boiteux-Orain et Huriot, 2002).

Le terme d'étalement urbain pourrait se définir comme une ville qui s'étale à l'image d'une flaque d'eau sur un sol lisse ou, d'un point de vue sémantique, il s'agirait de l'extension d'un corps (l'urbain) sur une surface (le rural), (Ritchot et Mercier, 1994). Cependant, la définition de l'E.U. est un peu plus complexe. Simard (2014) trouve néanmoins deux points communs qui se retrouvent dans une multitude de définitions à l'écart de l'E.U. : les notions de faible densité et de grande expansion des villes contemporaines y sont alors représentées. Même s'il est commun et tentant, pour des auteurs, d'associer l'étalement urbain à un degré important de séparation des fonctions publiques dans l'espace, à de la ségrégation au sein de la société, à de la fragmentation du tissu urbain, à des flux importants de pendulaires, etc., il est important de retenir que l'E.U. semble se définir, principalement, par un espace consommé par habitant qui est en augmentation, que cela soit pour une fonction résidentielle ou professionnelle. Ce phénomène semble se manifester dans des zones urbaines en développement, peu denses et en périphérie des pôles urbains (Sainteny, 2008). Des auteurs associent à l'étalement urbain une surconsommation des ressources (matières premières, terres agricoles, sol) et ceci, même dans une situation de décroissance démographique (Sainteny, 2008 ; Wolff et al. 2013). Partant de ce postulat, une définition de l'étalement urbain serait : une expansion incontrôlée des villes en direction de la périphérie, associant une surconsommation des ressources peu ou non-renouvelables par de l'espace urbain de faible densité que cela soit pour de l'activité résidentielle et/ou professionnelle et dans un contexte de croissance ou de décroissance démographique (Simard, 2014).

En d'autres termes, l'étalement urbain se répand et prend racine en territoire rural à partir de foyers urbains, comme il est possible de le voir dans le cas de Québec (carte 2). Il est possible de qualifier l'E.U. comme un mouvement « centro-périphérique » dont l'expansion d'occupations, de services et d'activités urbaines centrales s'effectueraient en dépit du milieu rural qui voit, lui, ses frontières reculer sans cesse (Ritchot et Mercier, 1994).



Carte 2 : expansion urbaine à Québec

Source : *Atlas de Québec et de la Chaudière-Appalaches, 2005, Département de géographie, Université Laval. Dans Mercier et Côté (2012), p. 128*

Finalement, la Ville de Québec, par sa localisation géographique et par sa culture française, mérite qu'une brève différentiation soit faite au sujet de l'étalement urbain et ce, dans la littérature anglophone et francophone. L'étalement urbain est traduit en anglais par l'expression « *urban sprawl* ». Si l'origine tant française qu'anglaise de l'expression peine à trouver son premier auteur, l'important ici est de retenir que l'expression française de l'E.U. relève principalement de la notion de densité, alors que l'expression anglaise du phénomène pointe principalement un manque de planification des secteurs résidentiels de banlieue, ceci dans un contexte de mondialisation de l'économie et dans lequel la notion de limite spatiale est dépassée aux dépens de l'environnement

naturel et agricole (Ghorra-Gobin, 2005). L'« *urban sprawl* » serait également à l'origine de l'émergence de nouveaux territoires en Amérique à travers le phénomène d'« *edge city*<sup>2</sup> » ou de pôles suburbains.

#### 4.2. Définition d'une échelle pertinente d'opérationnalisation

La définition d'une échelle pertinente d'opérationnalisation devient indispensable dans un travail portant sur l'étude de l'étalement urbain. En effet, ce dernier, étant très dynamique selon les contextes, n'a pas de limites géographiques clairement définies selon la littérature scientifique, notamment dans le cas de la Ville de Québec. En effet, pour Fortin (1981) ainsi que pour Fortin et Després (2011), si les quartiers centraux de Québec ont été édifiés avant la Seconde Guerre mondiale, les banlieues ont connu une forte croissance entre les années 1950 et 1985. Les quartiers périurbains, eux, connaîtront également une forte expansion dès les années 1980. L'E.U. peut aussi bien se manifester aux abords d'une ville qu'à des dizaines de kilomètres de celle-ci. Dans ce travail, le fait de limiter le périmètre d'étude permet d'avoir une échelle de référence mais également d'essayer de soutenir une définition de l'E.U. adaptée et cohérente face au contexte d'étude. Le développement urbain autour de la Ville de Québec a été très rapide à partir du milieu du 20<sup>ème</sup> siècle et la Communauté urbaine de Québec (ci-après C.U.Q.) a rapidement perdu son influence et sa légitimité pour essayer d'endiguer une expansion urbaine difficilement contrôlable, une expansion qui touchait alors les municipalités régionales de comté adjacentes à la ville. Dès lors, il paraît légitime de considérer l'échelle pertinente d'opérationnalisation comme étant la Communauté métropolitaine de Québec (carte 3). Ce territoire d'analyse regroupe les Villes de Québec et Lévis ainsi que les municipalités régionales de comté de La Jacques-Cartier, de L'Île- d'Orléans et de La Côte-de-Beaupré. Cette région métropolitaine réunit à la fois des centres urbains, un centre historique, des banlieues, mais également des zones industrielles, commerciales, d'activités mixtes et des zones agricoles avec des centres villageois (carte 4). Autant de territoires hétérogènes ayant des dynamiques, des modes de vie et une organisation territoriale propres (Fortin et Després, 2011). Au sein de la C.M.Q., des pôles spécifiques de développement sont reliés par un vaste réseau autoroutier qui permet même aux résidents du centre urbain de se déplacer pour des raisons professionnelles ou récréatives dans les zones d'achats ou industrielles localisées en banlieue. Ce territoire se caractérise également par une attractivité de certains pôles (zones industrielles, zones

---

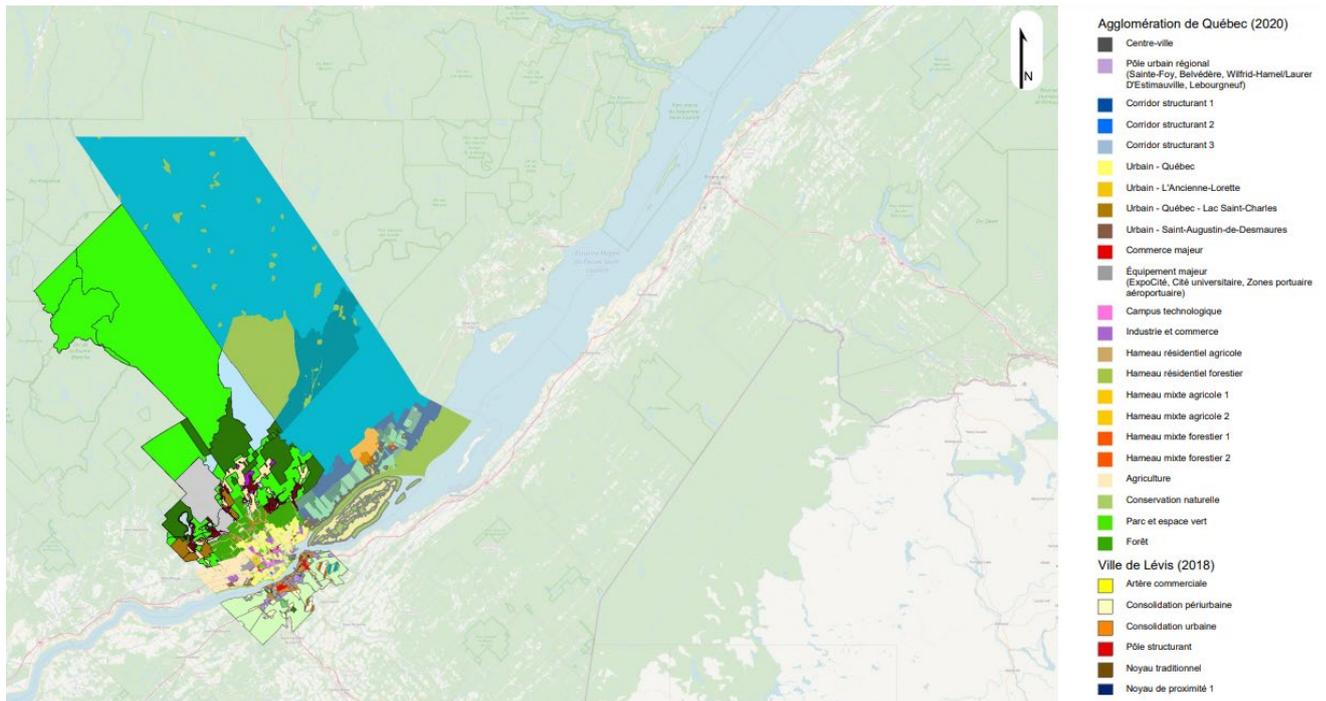
<sup>2</sup> Le terme d'« *edge city* » a été défini par le sociologue et journaliste Joel Garreau étudiant le phénomène d'« *urban sprawl* » en remarquant la concentration de bâtiments et d'immeubles de bureaux proches de zones commerciales en périphérie des pôles urbains. Joel Garreau caractérise l'« *edge city* » comme un pôle de minimum 500'00 m<sup>2</sup> de plancher de bureaux et de 60'000 m<sup>2</sup> de commerces de détail (Ghorra-Gobin, 2005).

commerciales, etc.) forçant des déplacements quotidiens (travail, loisirs). De plus, la région métropolitaine de Québec, qui correspond à 75% de la superficie de celle de Montréal, s'en trouve 5 fois moins peuplée (215 habitants/hectare). Nous retrouvons ainsi des notions développées précédemment concernant la définition de l'étalement urbain comme : une faible densité urbaine, une fragmentation territoriale et une attractivité de certains pôles alimentant la pendularité. Pour ces raisons, l'échelle géographique de la C.M.Q. se caractérise par des dynamiques suffisamment intéressantes d'un point de vue démographique, territorial et économique pour se saisir de la question de l'étalement urbain (Fortin et Després, 2011). Un territoire de réflexion plus espacé ferait intervenir d'autres éléments qui rendraient plus complexe ce travail de recherche à savoir davantage de systèmes politiques régionaux et locaux mais également davantage de territoires institutionnels qui n'ont pas de relations fonctionnelles fortes avec Québec.



Carte 3 : agglomération et Communauté métropolitaine de Québec

Source : Schéma d'aménagement et de développement/révisé, Agglomération de Québec, 2019, p. 8.  
[https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/amenagement\\_urbain/sad/documents.aspx](https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/amenagement_urbain/sad/documents.aspx), consulté le 5 mai 2021



Carte 4 : affectation du sol à l'échelle de la C.M.Q., 2020

Source : <https://cmquebec.qc.ca/cartes-et-statistiques/>, consulté le 22 mai 2021

#### 4.3. Processus et causes de l'étalement urbain

Comme il a été vu précédemment, l'étalement urbain n'est pas un phénomène statique mais dynamique. Sa morphologie urbaine varie au fil du temps et selon les contextes géographiques mais généralement, l'étalement urbain évolue dans un mouvement « centro-périphérique » (Ritchot et Mercier, 1994). La croissance urbaine, à proximité d'une ville, n'est pas un phénomène récent. Elle peut s'expliquer par le développement d'activités aux abords du centre historique d'une ville. Historiquement, les activités, qu'elles soient économiques ou récréatives (marchés, foires), mais également les installations militaires ou religieuses n'ont pas pu s'implanter au sein des centres-villes. En effet, le manque d'espaces et des conditions inadaptées les ont contraints fortement. Ces activités se sont alors développées aux abords immédiats de la ville, entretenant des relations à la fois organiques et structurelles si étroites avec la ville qu'elles ont été intégrées à cette dernière (Mancebo, 2007). Ce phénomène note les prémises de la suburbanisation (voir ci-dessous).

#### 4.3.1. Suburbanisation

Toujours dans une même continuité, la suburbanisation résulte d'une localisation d'activités économiques et industrielles aux abords de la ville vers la fin du 19<sup>ème</sup> siècle (Mancebo, 2007). Il s'agit d'activités ayant besoin de certaines conditions qui sont difficilement présentes dans les centres urbains, notamment l'espace disponible. Cette croissance urbaine a été rendue possible en partie grâce au développement des transports en commun à cette même période. La généralisation des transports collectifs, en plus de permettre le développement d'activités hors de la ville, a également offert aux populations ayant les moyens financiers le choix de quitter le centre-ville. Ce dernier, alors considéré comme trop minéral et bruyant, a poussé certains ménages à aller résider dans des milieux plus calmes à l'image du modèle des Cités-Jardins théorisé par Ebenezer Howard<sup>3</sup> et dont certaines ont été concrétisées à proximité de Londres notamment (Parsons et Schuyler, 2004). Ensuite, la révolution industrielle a, elle, participé à l'exode rural et a invité des populations travaillant dans le milieu rural à venir s'établir à proximité des centres-urbains où l'offre d'emplois était présente. Les premières banlieues se sont alors développées.

Après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs facteurs ont favorisé une croissance urbaine toujours plus expansionniste : l'amélioration des conditions de vie permettent une augmentation de la surface habitable par personne, la démocratisation de l'automobile, de larges investissements financiers dans des infrastructures routières, favorisés par des politiques de planification orientées vers la mobilité motorisée individuelle vont faire en sorte qu'une partie de la population ira s'installer en dehors de la ville et ira travailler en ville ou dans l'agglomération proche (Mancebo, 2007). Durant cette période et dans un contexte de progrès social notamment pour la classe moyenne, la plupart des politiques ont favorisé cette croissance urbaine car elle a permis l'accession à la propriété pour les classes moyennes (Ritchot et Mercier, 1994 ; Bédard et Fortin, 2004). Ensuite, la concurrence pour la localisation des activités à haute valeur ajoutée, des logements, des centres d'achats et de loisirs va rendre l'utilisation de l'automobile nécessaire pour rejoindre ces différents pôles d'activités. L'augmentation de la motorisation va entraîner une diminution du poids relatif des transports en commun. Pour Bussièrre (1989), il existe effectivement un lien étroit entre étalement et motorisation. À termes, la suburbanisation va finir par créer des différenciations à la fois fonctionnelles et spatiales, repoussant le front urbain toujours plus loin. Ce phénomène est accentué par la compétition pour la localisation des activités à haute valeur ajoutée situées préférentiellement dans le centre-urbain et

---

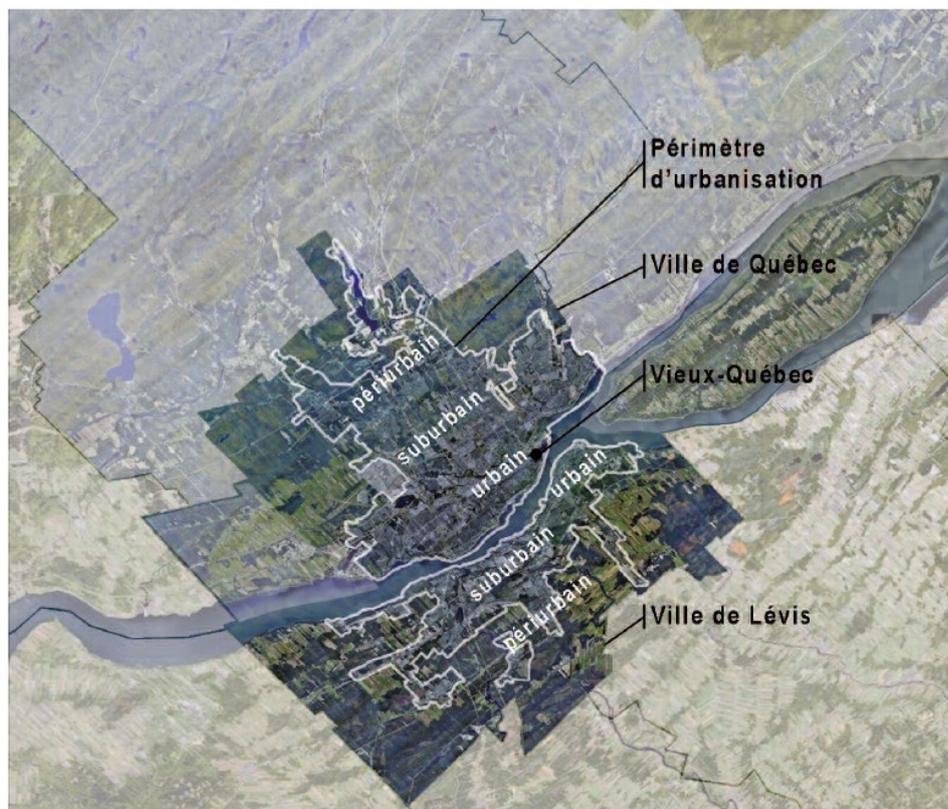
<sup>3</sup> « À la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, dans un contexte de révolution industrielle et d'expansion incontrôlée des villes comme Londres, l'autodidacte anglais Ebenezer Howard (1850-1928) cherche à concevoir un modèle urbanistique combinant les avantages de la ville avec ceux de la campagne [...]. La cité-jardin se présente comme une alternative inédite à l'entassement des ouvriers dans des taudis, tout comme aux villages désertés » (<https://www.citesjardins-idf.fr/>), consulté le 27 avril 2021.

les activités de loisirs, d'achats et de logement qui se retrouvent en banlieue. Finalement, une ségrégation sociale apparaît entre les lieux de résidence : ceux qui peuvent se le permettre habitent dans des communes périphériques, calmes, près des transports en commun, des autoroutes et ce, tout en profitant des équipements et de la vie culturelle du centre-ville (Mancebo, 2007).

Concernant la Ville de Québec, la croissance urbaine est restée limitée dans un périmètre proche du centre-ancien de Québec depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Dès lors, l'extension urbaine a progressivement touché la partie ouest de la Haute-Ville. Les constructions de maisons individuelles ont fortement augmenté dès les années 1960 dans les quartiers de Sillery et Sainte-Foy (Ritchot et Mercier, 1994).

#### 4.3.2. Périurbanisation

La croissance périurbaine se manifeste, elle, à la suite de la suburbanisation. À Québec, par exemple, si les banlieues se sont développées après la Seconde Guerre mondiale, entre 1950 et 1985, les zones périurbaines, elles, ont connu une forte croissance dès 1980 (carte 5). Cependant, la périurbanisation, à la différence de la suburbanisation, se caractérise par une forme urbaine à la fois moins dense et sans continuité avec le tissu urbain existant (Fortin et Després, 2011 ; Mancebo, 2007). S'associe à la périurbanisation un type d'habitat dispersé à partir d'anciens noyaux villageois et ce, le long d'anciennes routes en milieu rural. Ce type de développement en « saute-moutons » se manifeste alors en dehors des banlieues et sans une continuité cohérente en termes d'aménagement du territoire avec le milieu urbain. Les résidents des secteurs périurbains entretiennent néanmoins des relations étroites avec les zones urbaines centrales (emplois, activités socio-culturelles, etc.) car les zones périurbaines sont intégrées dans une sphère d'influence, à savoir celle de la métropole (Fortin et Després, 2011). La périurbanisation présente un développement peu durable car elle consomme beaucoup d'espace par habitant et par emploi, conséquence de constructions peu denses (zones pavillonnaires) et de zones spécialisées (zones résidentielles, industrielles, commerciales, de services, etc.). Finalement, les relations qu'entretiennent les secteurs périurbains entre eux mais également vis-à-vis des centres urbains occasionnent des mouvements individuels motorisés notables. Ainsi, la croissance de la mobilité individuelle motorisée et les particularités morphologiques engendrées par la périurbanisation peuvent être associées à certaines caractéristiques de l'étalement urbain (Gillham, 2002).



Carte 5 : secteurs urbains, suburbains et périurbains du territoire métropolitain de Québec et Lévis

Source : Groupe interdisciplinaire de recherche sur les banlieues (GIRBa). Dans Fortin et Després (2011), p. 16

#### 4.4. Impacts de l'étalement urbain

Comme il a été vu précédemment, l'étalement urbain peut être « nourri » par une multitude de décisions : la localisation d'individus, de ménages, d'entreprises, sans négliger l'importance des décisions politiques dans les domaines économiques, sociaux, et territoriaux. Dans cette partie, la question n'est pas de savoir si chacune de ces décisions est légitime ou rationnelle car elle est prise dans un contexte spécifique et à un moment donné. Cependant, si ces décisions peuvent alimenter l'étalement urbain lorsqu'elles sont additionnées à l'échelle d'une agglomération, ce phénomène peut engendrer des effets importants (Simard, 2014). Nazarnia et al. (2016) ne manquent pas de rappeler que l'étalement urbain est une forme de développement non-durable au vu des conséquences qu'il peut provoquer, que cela soit sur le plan environnemental, économique ou social. D'ailleurs, la plupart des auteurs traitant la question d'étalement urbain ne manquent pas de soulever les diverses conséquences pouvant résulter d'une croissance urbaine démesurée.

Premièrement, le milieu naturel peut être impacté à un degré important. Comme il a été discuté, l'étalement urbain provoque une hausse de la mobilité individuelle motorisée. Cette dernière relâche

du gaz à effet de serre, de surcroît toxique, ce qui, en plus d'impacter le climat à moyen, long terme, va détruire, sur une échelle plus courte déjà, un certain nombre d'écosystèmes (Senecal et al. 2002 ; Simard, 2006). Ensuite, le développement urbain diminue la capacité des sols naturels à capter les eaux météorologiques en les imperméabilisant, ce qui augmente le risque d'inondations par ruissellement de l'eau en surface. De plus, la croissance urbaine se fait souvent en dépit de la diminution de certaines terres agricoles (Binet, 2004). La raréfaction de telles terres induit une baisse de la production alimentaire et moins de possibilités pour le développement d'énergies renouvelables (Nazarnia et al. 2016).

Deuxièmement, d'un point de vue économique, l'étalement urbain engendre un coût non-négligeable pour la ville-centre qui doit financer et entretenir des infrastructures, des réseaux toujours plus nombreux et distants du centre. Les coûts d'entretien de ces services augmentent avec le temps et la vétusté, ce qui peut induire une augmentation de l'imposition au niveau local. Dès lors, de tels coûts se reportent d'une manière ou d'une autre sur les contribuables qui préféreront déménager en périphérie où l'imposition foncière est plus avantageuse, alimentant alors le phénomène d'étalement urbain (Mancebo, 2007). Ce dernier s'accompagne généralement d'une baisse de la densité ce qui augmente la demande et le besoin en infrastructures supplémentaires alors que les équipements déjà présents sont sous-utilisés, ce qui n'est pas rationnel sur le plan économique (Jaglin, 2010).

Troisièmement, l'étalement urbain peut engendrer une ségrégation sociale à l'échelle métropolitaine entre les zones pavillonnaires et les quartiers défavorisés. La ville, elle, a de la peine à rester un lieu favorable pour la cohésion sociale, l'échange et la mixité (Tribillon, 2009).

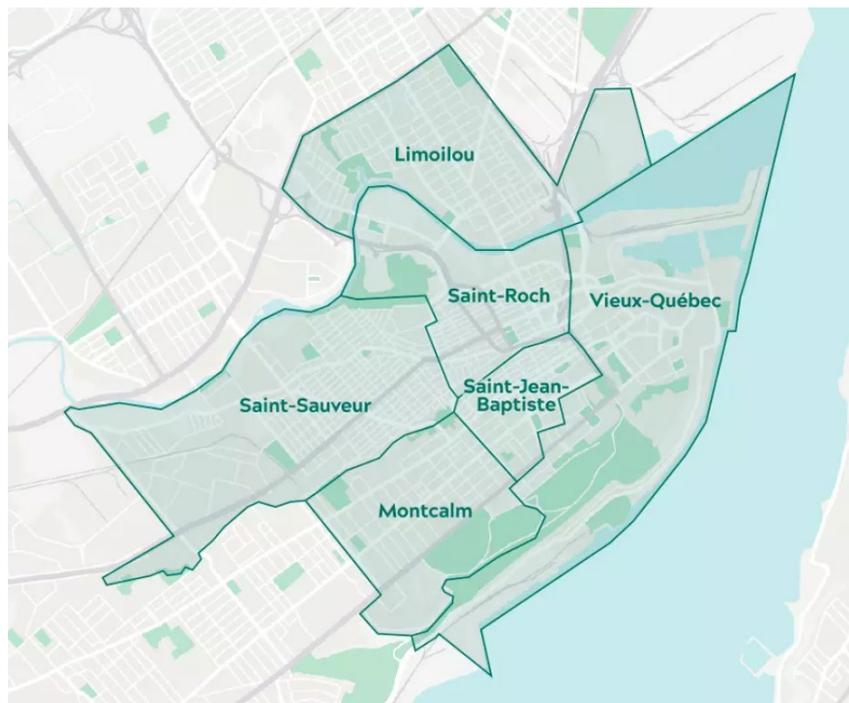
Quatrièmement, sur le plan politique, l'étalement périurbain témoigne, selon Mancebo (2007), d'une certaine obsolescence des outils en aménagement du territoire comme les plans généraux d'affectation et les plans directeurs durant une période pendant laquelle l'expansion urbaine était sans précédent car malgré tout, la croissance urbaine a été, dans la majorité du temps, conforme à ces plans.

## 5. Développement historique de la Ville de Québec

Cette partie retrace sommairement le développement urbain de la Ville de Québec en mettant en exergue des faits importants qui vont permettre une mise en contexte pour la suite du travail. Il est également question d'évoquer les différentes réformes institutionnelles qui ont conduit au système de gouvernance actuel en aménagement du territoire. Ceci dans le but de faciliter la compréhension générale du contexte avant de traiter plus spécifiquement des enjeux de gouvernance en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

### 5.1. Comparaison de Québec aux villes américaines moyennes

La Ville de Québec, par son architecture type gratte-ciel de la colline Parlementaire et par sa morphologie urbaine générale, s'apparente sensiblement aux villes nord-américaines bien qu'elle soit la capitale de la culture française en Amérique du Nord (Bédard et Fortin, 2004). Néanmoins, cette constatation mérite d'être contrastée : la Ville de Québec se caractérise tout d'abord par le quartier du Vieux-Québec qui se situe à proximité du centre d'affaires et administratif de la colline Parlementaire (carte 6). Ce quartier sert de vitrine touristique à la ville par son côté folklorique mais il est également un lieu convoité par les québécois au vu de son passé historique et de ses promenades. Cette première caractéristique permet à la Ville de Québec de se différencier des villes américaines qui ont un centre-ville « *Central Business District* » entouré d'une zone transitoire généralement en détérioration. Dans le cas québécois, la colline Parlementaire se retrouve ceinturée en partie par le Vieux-Québec, un lieu important sur le plan touristique mais également de conservation par son passé historique (Fortin, 1981 ; Bélanger et Gendreau, 1978). Ensuite, au niveau de la structure commerciale, la Ville de Québec a requalifié d'anciens boulevards commerciaux, de faible densité, en un commerce plus dense qui se retrouve décentralisé dans plusieurs centres d'achats contrairement à des villes américaines dont les boulevards commerciaux servent principalement au magasinage des automobiles (Fortin, 1981).



Carte 6 : localisation des quartiers centraux de Québec, date inconnue

Source : <https://www.quebec-cite.com/fr/ville-quebec/quartiers-de-quebec>, consulté le 15 février 2022

Cependant, en observant le développement urbain à l'échelle de l'Agglomération de Québec, une analogie aux villes américaines devient possible : une concurrence relativement précoce entre plusieurs secteurs comme la Haute-Ville, la Basse-Ville et Saint-Foy, pourtant réunis au sein de la même agglomération, ont conduit à un développement urbain polycentrique et éparpillé. Des centres d'achats de détail en banlieue ont commencé à fleurir dans des quartiers comme Sainte-Foy mais également au nord et à l'est de la ville et dont le phénomène n'était pas sans conséquences pour les commerces du centre-ville (Fortin, 1981 ; Biba et al. 2007). Un phénomène a permis et a accéléré en partie un développement à la fois commercial, résidentiel et culturel en dehors de la Ville de Québec : la construction d'infrastructures routières comme les autoroutes qui pénètrent jusqu'au centre du Vieux-Québec (Villeneuve et Trudelle, 2008). Ces mégastructures ont détérioré l'aspect visuel de la ville, elles ont engendré la démolition de nombreux quartiers en Basse-Ville et ont fait perdre, d'une certaine manière, l'aspect identitaire du centre-ville autrefois très vivant (Bédard et Fortin, 2004). Les autoroutes, résultantes d'une politique orientée dans l'investissement massif de ces infrastructures, ont permis le développement et la densification de banlieues comme Sainte-Foy qui concurrencent fortement la vieille-ville par leur sphère d'influence. Ainsi, l'extension de la Ville de Québec est devenue telle que dans les années 1990, on constate que la densité résidentielle à Québec est quatre fois plus faible qu'à Montréal. Rapporté à la population, le réseau autoroutier, lui,

y est trois fois plus important que celui de Toronto (Fortin, 1981 ; Ritchot et Mercier, 1994). Un autre aspect marquant à Québec, qui s'apparente à certaines villes états-uniennes, est le faible développement des transports en commun ainsi qu'une baisse de leur utilisation au profit de l'automobile (Biba et al. 2007).

## 5.2. Développement urbain et historique de la Ville de Québec

Indépendamment des décisions politiques, privées ou encore gouvernementales qui ont pu influencer le développement urbain et contemporain de la Ville de Québec, il est intéressant de relever tout d'abord la dimension géographique des lieux associée à des facteurs économiques et sociaux de l'époque et qui n'ont pas été sans conséquences dans le développement historique de la ville. L'actuel quartier du Vieux-Québec est cloisonné entre la rivière Saint-Charles et la colline Parlementaire. La rivière Saint-Charles a naturellement orienté le développement urbain vers l'ouest en créant une barrière naturelle au développement urbain durant une période mais pas de façon pérenne dans le temps. La colline Parlementaire actuelle a créé deux centres historiques : la Basse-Ville qui accueillait des fonctions économiques avec le commerce de détail et le transport fluvial. Le Cap, lui, regroupait des fonctions plutôt religieuses, administratives et militaires avec l'établissement d'une forteresse pour la défense de la ville au 17<sup>ème</sup> siècle<sup>4</sup> (Fortin, 1981). Quelques siècles plus tard, avec la croissance démographique, la ville a vu naître le faubourg Saint-Jean-Baptiste, à l'est, sur la Haute-Ville, ayant des fonctions plutôt résidentielles et le faubourg Saint-Roch, en Basse-Ville, qui s'est tourné vers l'industrie naissante du 20<sup>ème</sup> siècle (Villeneuve et Trudelle, 2008 ; carte 7). Le facteur démographique, confronté au facteur géographique, ont orienté le développement urbain de la ville toujours vers l'ouest en Basse-Ville et en Haute-Ville au début du 20<sup>ème</sup> siècle. La Haute-Ville s'est caractérisée par l'implantation de la fonction publique comme l'éducation secondaire et universitaire, la fonction administrative et financière mais également par le commerce de détail (Morin et al. 2000). La classe bourgeoise et la classe moyenne habitent principalement ce milieu de la ville (Villeneuve et Trudelle, 2008). La première banlieue de Québec surgit alors en Haute-Ville : Sillery. Cette banlieue n'avait pas de liens véritablement établis avec la Ville de Québec à l'époque d'un point de vue urbanistique mais toutes les deux étaient reliées par une ligne de tramway (Fortin, 1981). C'est également à Sillery qu'il a été possible d'observer les premières maisons unifamiliales modernes qui se sont répandues très vite vers Saint-Sacrement et Sainte-Foy au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (Ritchot et Mercier, 1994).

<sup>4</sup> <https://www.lacitadelle.qc.ca/fr/la-citadelle/son-histoire.html>, consulté le 20 mai 2021



Carte 7 : localisation des quartiers centraux de la Cité de Québec, date inconnue

Source : <https://ccvq.org/documents/plan-directeur/20080815-plan-complet.pdf>, consulté le 28 avril 2022

À la Basse-Ville, à la fin des années 1930, l'industrie du début du 20<sup>ème</sup> siècle a graduellement laissé place au commerce de détail et de nouvelles industries ont fleuri plus à l'ouest comme la gare de triage des tramways et l'usine de fabrication du gaz. Les quartiers de Saint-Roch, Saint-Sauveur et Saint-Malo ont été habités par des classes ouvrières mais le type d'habitation a évolué entre ces quartiers passant d'une habitation dense à Saint-Roch à des maisons unifamiliales, moins denses à Saint-Sauveur et à Saint-Malo. Une dé-densification de l'habitat s'est alors manifestée à mesure que la Ville de Québec s'est développée bien que cette ville soit, à l'époque, bien structurée et bien desservie par les transports publics (Bédard et Fortin, 2004).

Au milieu du 20<sup>ème</sup> siècle, la fonction publique connaît un rebondissement mais les anciens édifices gouvernementaux manquent d'espaces. De nouveaux édifices prennent alors place dans des anciens espaces de l'entrepreneuriat privé à Saint-Roch. La division des fonctions devient spatialement moins structurée avec l'expansion de l'administration publique et de la finance à la Basse-Ville qui devient, pour certains, le véritable centre de la ville. Ensuite, le développement de banlieues qui s'est opéré à Saint-Foy et à Sillery commence également à se manifester en Basse-Ville où la classe ouvrière, regroupée en coopérative, construit ses bungalows à Ville Les Saules et à Loretteville. Le mode de vie de banlieue s'est alors démocratisé aussi bien en Haute-Ville qu'en Basse-Ville. Les quartiers de Limoilou, Beauport, Giffard, Charlesbourg et Orsainville, au nord et à l'est, sont également en proie au développement de banlieues par suite logique (Fortin, 1981).

Sainte-Foy devient très vite le théâtre d'investissements dans des projets de centres d'achats et de commerces de détail pour accueillir dans les années 1970 le plus grand centre d'achats d'Amérique du Nord. L'expansion de cette ville rivalise avec le centre-ville de Québec et les commerces existants (Villeneuve et Trudelle, 2008). De plus, des édifices gouvernementaux ainsi que l'Université de Laval prennent également place à Sainte-Foy. Cette dernière doit désormais loger de nouveaux habitants venant du cercle académique (professeurs, étudiants, etc.) et des fonctionnaires qui décident de venir s'installer à Sainte-Foy compte tenu des contraintes liées aux transports en commun. La municipalité de Québec, face à cette situation, décide, en collaboration avec le gouvernement provincial, de réagir en voyant que la croissance de Sainte-Foy impacte une partie du commerce de la Haute-Ville et de la Basse-Ville mais également le centre de Québec qui risque de ne garder que la fonction publique. Dès lors, il est décidé de recentraliser les services gouvernementaux sur la colline Parlementaire et de promouvoir ce lieu pour l'investissement dans l'hôtellerie, le résidentiel et le commerce et ce, afin de donner un regain d'attractivité au centre-ville de Québec. Cependant, ce projet prend partiellement forme : les nouveaux bâtiments gouvernementaux ne peuvent pas contenir la forte croissance de la fonction publique. De plus, la majorité des services gouvernementaux sont localisés ailleurs. Ensuite, certains terrains de la colline Parlementaire n'étant pas étatisés, leurs prix sont devenus trop onéreux pour tous types de constructions, repoussant plus loin la construction de logements (Fortin, 1981). Sur le plan de la mobilité, le projet voulait rendre le centre-ville accessible en automobile dont les ruelles étaient relativement étroites. Ainsi, la création d'un réseau autoroutier devait permettre de relier la colline Parlementaire à l'Agglomération de Québec déjà bien développée. Cependant, cette autoroute, qui devait permettre de se rendre facilement au centre-ville pour profiter de ses offres et de ses services, a vidé davantage le centre de Québec : le vaste réseau autoroutier créé permettait, finalement, de quitter le centre-ville très facilement et de se rendre dans l'agglomération notamment Sainte-Foy qui avait déjà entrepris la construction de logements à prix attractifs et des immeubles à logements multiples (Ritchot et Mercier, 1994 ; Fortin, 1981).

À ce stade, deux constats sont importants à retenir : premièrement, l'objectif de donner au centre-ville de Québec un regain d'attractivité n'a que partiellement été atteint (Bédard et Fortin, 2004). Deuxièmement, la banlieue de Sainte-Foy s'est largement densifiée pour devenir une ville à part entière et elle n'a plus l'espace pour accueillir le développement de maisons unifamiliales. La demande pour de tels logements doit désormais se faire ailleurs. Ainsi, au début des années 1970, l'on constate de plus en plus de projets pour des logements locatifs dans les deux centres-villes : Sainte-Foy et Québec. Cependant, à partir des années 1973, les constructions de maisons unifamiliales prennent le pas en termes de nombres par rapport aux logements locatifs et elles se

localisent toujours plus loin des centres urbains. On constate alors une transition dans le type de logements à mesure que l'on s'éloigne des centres. Le cas de la Ville de Québec est assez unique en son genre dans la mesure où des villes-centres comme Québec et Sainte-Foy recensent également un nombre important de maisons unifamiliales du fait de leur annexion à des municipalités banlieusardes. Ainsi et malgré l'analogie faite entre les villes américaines et la Ville de Québec en termes de développements urbanistiques, cette dernière présente un modèle urbain atypique : si des projets de maisons unifamiliales ont fleuri en banlieue comme en Amérique, dans le cas québécois, il y a eu, cependant, une densification des anciennes banlieues proches comme Sainte-Foy à travers des projets de logements locatifs créant à toutes fins utiles une nouvelle ville (Fortin, 1981 ; Bédard et Fortin, 2004). La Ville de Québec présente un type de développement urbain dans lequel se succèdent des îlots urbains denses puis moins denses à partir d'un centre urbain et dont le phénomène se généralise dans toutes les directions (Ritchot et Mercier, 1994 ; Villeneuve et Trudelle, 2008). Finalement, dans les années 1960-1970, déjà, la campagne proche des banlieues de Québec a vu fleurir des parcs industriels, des carrières et des postes de transformation d'énergie électrique. Les banlieues, elles, regroupaient des centres commerciaux avec de grands parkings, de vastes lotissements résidentiels unifamiliaux ainsi que des immeubles locatifs denses et des locaux à bureaux. Voici comment se peignait la situation de la Ville de Québec et de ses environs dans les années 1970 : une occupation du territoire irrégulière avec des aménagements qui contribuent à un certain « mitage » du territoire autour de la ville. Depuis cette période, le développement de la banlieue s'est fait dans un esprit de volontarisme expansionniste tant du point de vue de la population que des municipalités prises, elles, dans une situation de compétition inter-communale (Simard et Mercier, 2005).

## 6. Gouvernance en aménagement du territoire au Québec

Cette partie aborde le système de gouvernance au Québec, son développement ainsi que ses réformes institutionnelles après la Seconde Guerre mondiale jusqu'à aujourd'hui. L'objectif ici est de comprendre comment est hiérarchisé le système de gouvernance en aménagement du territoire au Québec et plus précisément à Québec même.

### 6.1. Différentes réformes institutionnelles

En 1968, le gouvernement québécois crée l'Office de planification et de développement du Québec (ci-après O.P.D.Q.) à la suite et en remplacement du Conseil d'orientation économique constitué en 1961 par le gouvernement libéral de Jean Lesage et étant la première structure de planification économique québécoise. Ce conseil avait pour mission de planifier le développement économique du Québec et de conseiller le gouvernement sur le plan économique. L'O.P.D.Q. doit, lui, en plus des mandats confiés au Conseil d'orientation économique, diriger des programmes de développement pour les différentes régions québécoises (Simard et Mercier, 2005).

Sur le plan de l'aménagement du territoire et du développement régional, on assiste dans les années 1970 à 1980 à un renforcement des institutions provinciales vouées à cet effet ; premièrement, l'État québécois se dote d'une base juridique lui permettant de contrôler la base foncière de l'agriculture et de préserver des paysages dignes de protection en milieu rural en constituant, en 1978, la Loi sur la protection du territoire agricole. L'établissement d'une telle loi fait sens alors que l'impact des développements urbains sur le territoire agricole s'intensifie (Simard et Mercier, 2005). Deuxièmement, l'aménagement du territoire est, quant à lui, devenu la responsabilité non pas des régions administratives mais des municipalités régionales de comté. Ces entités administratives sont le fruit de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme adopté en 1979. Le Québec peut ainsi, grâce aux M.R.C ainsi qu'au trois Communautés urbaines (Montréal, Québec et Hull), créées en 1969, gérer un territoire à travers une planification systématique grâce à des outils comme les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme. Ces documents renseignent et organisent les diverses formes d'activités humaines à incidence territoriale (mobilité, habitat, économie, protection du paysage, etc.). La L.A.U. s'ajoute également aux côtés d'autres lois qui couvrent particulièrement la protection des biens culturels (Lois sur les biens culturels) et environnementaux (Loi sur la qualité de l'environnement ; Simard et Mercier, 2005).

La province du Québec s'est dotée, au fil du temps, d'une structure composée de différents découpages administratifs dans le but de permettre une meilleure gestion de son territoire. Ces

différents niveaux de gouvernance sont sensés induire une coordination des activités à incidence territoriale notamment. Cette coordination doit se faire grâce à une conformité des plans d'aménagement entre ces différentes entités administratives. Ainsi, les plans d'urbanisme des municipalités doivent être conformes aux schémas d'aménagement et de développement des municipalités régionales de comté. Ces dernières doivent respecter les directives et les orientations des plans métropolitains d'aménagement et de développement. Finalement, les P.M.A.D. doivent être conformes aux orientations gouvernementales, plus précisément celles du Ministère des affaires municipales et de l'habitation<sup>5</sup> (ci-après M.A.M.H). Dans l'ordre décroissant au niveau de l'emprise territoriale, nous retrouvons, au Québec, les régions administratives au nombre de 16. Elles sont dotées d'un conseil régional de développement. S'en suivent les M.R.C. au nombre de 96, regroupant plusieurs municipalités. Elles sont dirigées par un conseil administratif et elles ont la responsabilité de l'élaboration et de la gestion des S.A.D. Finalement, les municipalités sont dotées d'un conseil municipal et répondent aux questions liées au développement et à l'organisation territoriale à l'échelle locale. Pour une couverture totale du territoire, il faut également considérer les territoires équivalents, les territoires amérindiens et les territoires non-organisés<sup>6</sup>. Les paliers de gouvernance retenus pour ce travail sont décrits plus loin quant à leurs spécificités respectives.

Ensuite, au niveau de la structure territoriale, il faut souligner la réforme municipale qui a lieu à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle et qui touche particulièrement les provinces à l'est du Canada. En effet, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'expansion urbaine s'est principalement opérée dans des municipalités qui composent les grandes agglomérations urbaines. Cela s'est traduit par une incohérence d'un point de vue de l'aménagement du territoire à savoir des territoires peu optimisés et des échelles de gouvernance peu adéquates face à des territoires qui grandissent. Des rapports de force s'amplifient alors entre des centres-villes revendiquant leur autorité au sein de l'agglomération et des villes de banlieue offrant un cadre à l'étalement urbain et voulant conserver leur autonomie. Même si des organismes supra-locaux se sont implantés dans les grandes agglomérations comme les communautés urbaines (voir plus loin), ces dernières ont montré leurs limites et ont laissé place à de nouvelles villes fusionnant les municipalités qui faisaient partie des communautés urbaines, fusions soutenues juridiquement par les gouvernements dans certaines provinces du Canada (Hulbert, 2006). Cette réforme municipale a chamboulé plusieurs aspects notamment le système de gouvernance et ce, de façon considérable : le paysage s'est profondément modifié en faisant disparaître des villes moyennes dans un ensemble plus grand et se définissant plus qu'en des arrondissements ou des quartiers regroupés dans la nouvelle ville-centre. Cette réforme a modifié le nombre d'élus locaux,

<sup>5</sup> <https://www.mamh.gouv.qc.ca>, consulté le 26 mars 2021

<sup>6</sup> [www.stat.gouv.qc.ca](http://www.stat.gouv.qc.ca), consulté le 15 mars 2021

elle a entraîné le regroupement des personnels, des équipements et des services. Les documents de planifications ont dû être révisés pour être conformes aux nouvelles réalités. Cette réforme a également demandé d'établir de nouveaux rapports entre les anciennes banlieues regroupées et la nouvelle ville-centre. Finalement, les villes-centres, conscientes et fortes de leur nouveau poids démographique, économique et territorial, vont devenir cet acteur légitime qu'elles ont cherché à être. Cela a modifié sensiblement le système ainsi que les rapports de gouvernance d'alors (Le Galès et Lorrain, 2003 cités dans Hulbert, 2006).

## 6.2. Structures supra-locales

Cette partie va décrire les caractéristiques et les particularités des paliers supra-locaux qui sont impliqués dans le système de gouvernance en aménagement du territoire à l'échelle de la C.M.Q.

### 6.2.1. Communauté urbaine de Québec

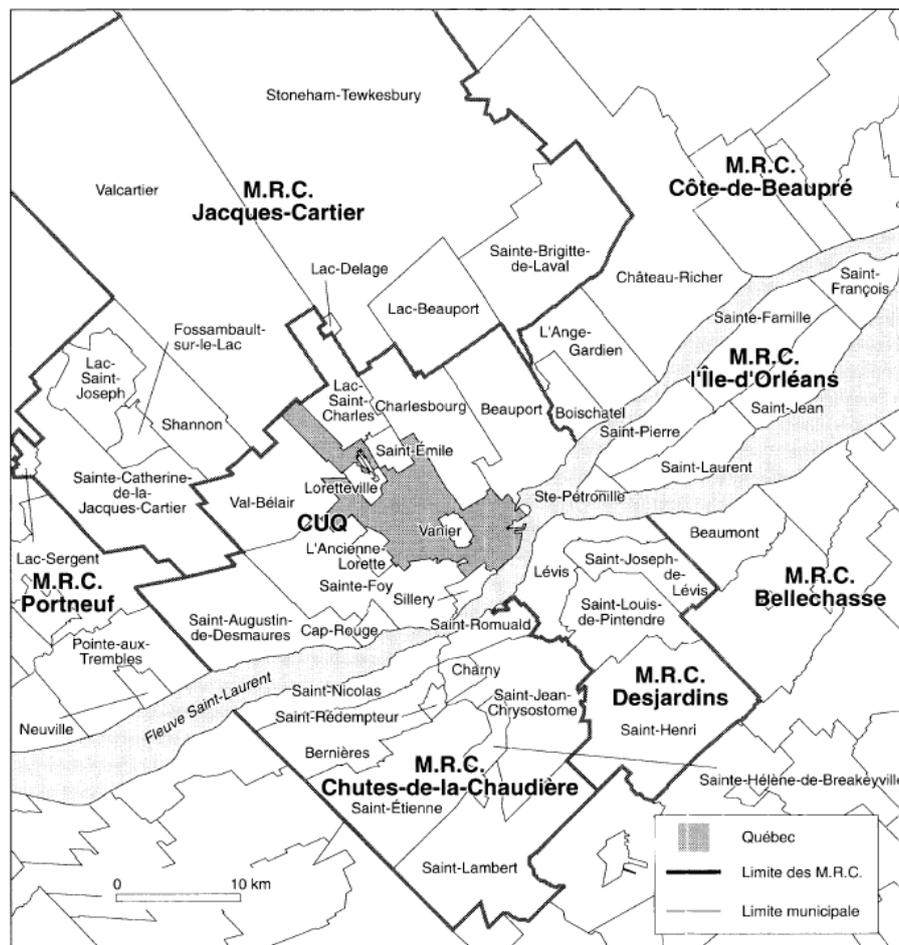
Au Québec, depuis la « Révolution tranquille<sup>7</sup> », le gouvernement a mené divers travaux afin de gérer le territoire en milieu principalement urbain (Simard et Mercier, 2005). Ainsi, la création des communautés urbaines, prévues par le législateur afin de réunir des municipalités et de créer un organisme supra-municipal, voit le jour au début des années 1970, ceci en réponse au fort développement des villes principales et de leurs agglomérations. Mais également face aux rapports parfois conflictuels qu'entretiennent les villes-centres avec les villes de banlieue, théâtres d'un fort développement urbain depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les banlieues menacent le bon fonctionnement des villes-centres, victimes d'un déclin d'attractivité notamment. Le gouvernement québécois songe alors d'imposer des structures supra-municipales pour pallier certains problèmes survenus au sein des agglomérations des villes-centres comme les coûts des infrastructures, équipements, services et de l'urbanisation mais également de leur répartition (bénéficiaires-payeurs). Il en va de même pour le besoin d'établir des documents de planification généraux pour l'aménagement du territoire et des transports (Hulbert, 2006).

Dans les années 1960, le maire de la Ville de Québec, Gilles Lamontagne, met en avant la nécessité d'agrandir l'emprise territoriale de la ville. La C.U.Q. regroupe alors 27 municipalités en 1970 sur la

---

<sup>7</sup> La « Révolution tranquille » est associée à une période durant laquelle un ensemble de réformes sont menées par le gouvernement libéral du premier ministre Jean Lesage entre 1960 et 1966 au Québec dans un esprit de néo-libéralisme et de néo-nationalisme face à l'église catholique. Cette dernière se retire progressivement des domaines clés comme l'éducation, l'économie, la santé et les services sociaux face à un Etat déterminé et légitime sur des questions de rationalité, de professionnalisme et d'efficacité (Gauvreau, 2008). Cette période est également marquée par un processus soutenu de laïcisation de la société.

quarantaine que compte l'agglomération. Durant les trois années qui ont suivi la création de la C.U.Q., la Ville de Québec va annexer, dans un projet de fusions, des municipalités en banlieue (Duberger, Les Saules, Neufchâtel et Charlesbourg) ce qui aura comme effet de diviser territorialement la C.U.Q. en révélant deux enclaves à savoir Vanier et Loretteville (carte 8). Pendant ce temps, des villes de banlieue, à savoir Sainte-Foy, Charlesbourg et Beauport, vont entretenir des rapports conflictuels avec la Ville de Québec en voyant que leurs territoires s'agrandissent et comptent plus de 60'000 habitants chacun à la fin des années 1970 (Hulbert, 2006). La Ville de Québec arrive à rivaliser grâce à l'annexion de municipalités dans lesquelles se manifeste une forte croissance démographique comme Le Bourgneuf. Finalement, ce jeu d'annexions réalisé, la C.U.Q. compte alors 13 municipalités qui vont entretenir des relations pour le moins conflictuelles entre-elles et notamment avec de la ville-centre : Québec.



Carte 8 : plan des limites administratives de Québec qui date d'avant les fusions municipales de 2002

Source : Ministère des Affaires municipales. D'après François Hulbert, 1994, p. 14. Dans Ritchot et Mercier (1994), p. 270

Le schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec a été adopté en 1985 et comprend 13 municipalités. Il s'agit de municipalités entourant la Ville de Québec en plus de celle-ci. Ce schéma propose des orientations de développement et la volonté de contrôler l'expansion urbaine. Il table également sur les orientations du schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec : « le concept », publié par la Commission d'aménagement de la C.U.Q. en 1975. Ce dernier a envisagé le développement d'une ville polycentrique ayant comme centre principal la Ville de Québec et des pôles secondaires comme Sainte-Foy, Lebourgneuf et Beauport qui accueilleraient une densification d'emplois, logements et équipements mais également des pôles « intermédiaires », localisés sur des axes stratégiques de communication. Ce schéma a également considéré le rôle important des espaces naturels et agricoles devant être conservés en périphérie de la ville. Le schéma d'aménagement de 1985 va dans la continuité de certains principes du schéma de 1975. Cependant, dans le schéma de 1985, des aires supplémentaires sont délimitées, accueillant des densités résidentielles le long d'axes de transport en commun, principalement les lignes de Métrobus<sup>8</sup>. Cependant, depuis 2002, un événement va redéfinir le rôle de la C.U.Q. et la légitimité de sa limite administrative : des fusions municipales ont été opérées dans un but stratégique et dans un objectif d'économie d'échelles, réorganisant profondément la structure municipale d'alors sur la base d'une loi adoptée en 2000 par le gouvernement du Parti Québécois (Hulbert, 2006). Les 13 municipalités réunies dans la C.U.Q. ont été fusionnées à la nouvelle Ville de Québec, intégrant des villes de banlieue alors en plein essor comme Sainte-Foy, Charlesbourg et Beauport. Cet événement a interrompu la révision, initiée en 1993, du schéma d'aménagement de la C.U.Q. dans le but de mettre en place un Plan directeur d'aménagement et de développement (ci-après P.D.A.D.) de la Ville de Québec, adopté en 2005 et qui reprit, néanmoins, certains points du schéma d'aménagement de la C.U.Q. Ainsi, le territoire de l'ancienne C.U.Q. est devenu l'Agglomération de Québec qui réunit la Ville de Québec et les municipalités de L'Ancienne-Lorette et Saint-Augustin-De-Desmaures qui se sont défusionnées de la Ville de Québec en 2006 (carte 9). Dans ce contexte, l'Agglomération de Québec a la responsabilité de réviser le S.A.D. de l'ancienne Communauté urbaine de Québec afin de le faire correspondre à de nouvelles réalités, à savoir un contexte administratif évolutif à l'échelle de l'agglomération et de nouvelles orientations venant du gouvernement et de l'instance métropolitaine et municipale. Pour rappel, le S.A.D. est un document découlant de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et qui définit les lignes directrices de l'aménagement et de l'organisation du territoire d'une municipalité régionale de comté. Il s'agit également d'un outil de coordination entre les municipalités, les municipalités régionales de comté

---

<sup>8</sup> Schéma d'aménagement et de développement/révisé, Agglomération de Québec, 2017, consulté le 19 avril 2021

et le gouvernement<sup>9</sup>. Ainsi, l'Agglomération de Québec est considérée comme une M.R.C. du fait qu'elle doit produire un schéma d'aménagement et de développement.



Carte 9 : agglomération et Communauté métropolitaine de Québec

Source : Schéma d'aménagement et de développement/révisé, Agglomération de Québec, 2019, p. 8.  
[https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/amenagement\\_urbain/sad/documents.aspx](https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/amenagement_urbain/sad/documents.aspx), consulté le 5 mai 2021

### 6.2.2. Agglomération

Comme il a été vu précédemment, les agglomérations ont fait l'objet de fusions de municipalités au début du 21<sup>ème</sup> siècle. Ce palier de gouvernance a demandé la constitution d'un conseil d'agglomération réunissant des représentants élus dans chacune des municipalités formant l'agglomération (L'Ancienne-Lorette et Saint-Augustin-De-Desmaures également). L'objectif de ce conseil est principalement d'administrer les différents services communs aux municipalités membres.

<sup>9</sup> <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/>, consulté le 19 avril 2021

Ces dernières concèdent alors une partie de leur autorité au bénéfice du conseil d'agglomération<sup>10</sup>. À la différence des municipalités qui ont la responsabilité des services de proximité, l'agglomération, par soucis d'efficacité, exerce des compétences d'intérêts collectifs comme le transport collectif ou encore la structure du réseau principal de circulation à l'échelle de l'agglomération. Sur le plan de la planification, l'agglomération est responsable de l'élaboration du S.A.D. qui est un document d'orientations et d'intentions permettant d'avoir une vision d'un développement durable à l'échelle régionale. Le S.A.D. révisé de l'Agglomération de Québec est entré en vigueur en 2020 (figure 1). Selon Hulbert (2006), cette restructuration territoriale en une agglomération a permis d'unifier des territoires (ville-centre et territoires banlieusards) ayant des relations fonctionnelles établies. Mais également de faire participer des villes de banlieue au développement de la désormais ville-centre. La Ville de Québec doit néanmoins travailler avec la nouvelle Ville de Lévis (en rive-sud du Saint-Laurent) ainsi que les 24 municipalités, réunies dans trois M.R.C.

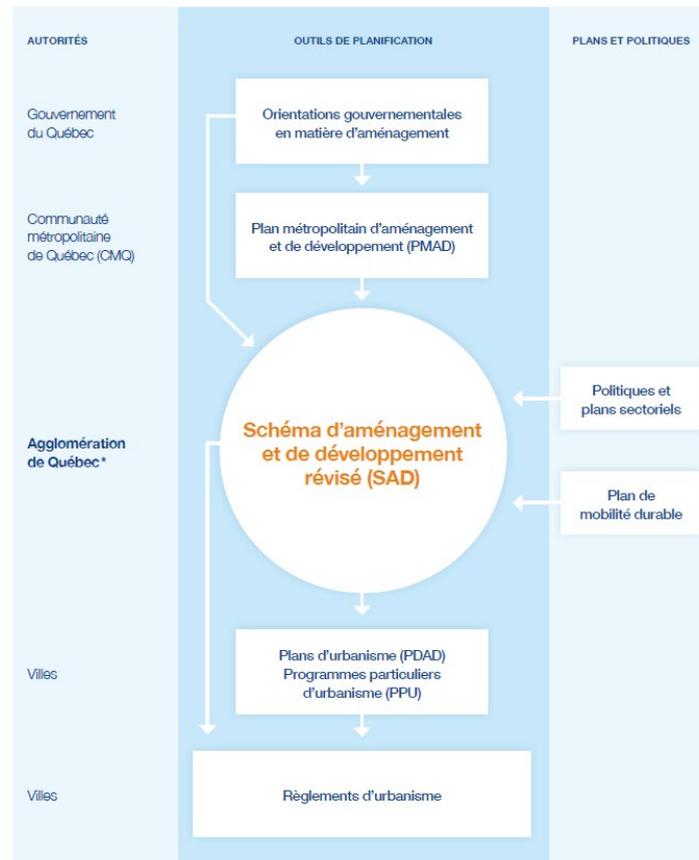


Figure 1 : les différents paliers de la planification urbaine

Source : Schéma d'aménagement et de développement/révisé, Agglomération de Québec, 2019, p. 11.  
[https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/amenagement\\_urbain/sad/documents.aspx](https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/amenagement_urbain/sad/documents.aspx), consulté le 5 mai 2021

<sup>10</sup> <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/>, consulté le 19 avril 2021

### 6.2.3. Municipalité régionale de comté

Les municipalités régionales de comté, au même titre que l'agglomération, permettent de gérer et de mettre en œuvre des services communs qui concernent plusieurs municipalités membres d'une M.R.C. Une municipalité régionale de comté a plusieurs responsabilités et compétences notamment en aménagement du territoire à travers l'élaboration des schémas d'aménagement et de développement. Chaque M.R.C. est constitué d'un conseil composé de chaque maire des municipalités membres de la M.R.C. Le président de ce conseil a le titre de préfet et est élu soit au suffrage universel ou simplement choisi par les membres du conseil de la M.R.C. Le poids décisionnel au sein du conseil n'est cependant pas égal entre les représentants des municipalités membres mais dépend notamment de leur population<sup>11</sup>. Lors de leur création au début des années 1980, selon des impératifs concernant l'organisation territoriale, les municipalités régionales de comté vont regrouper des espaces banlieusards, laissés en marge de la Communauté urbaine de Québec, constituée quelques années plus tôt (Hulbert, 2006). Le découpage territorial des M.R.C. a été fait selon les corporations de comté âgées d'environ 150 ans et ceci, afin de conserver un sentiment d'appartenance et d'identité (Rousseau, 2011).

### 6.2.4. Communauté métropolitaine

Les communautés métropolitaines ont été créées à la suite de la Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, Québec et l'Outaouais, adoptée au début des années 2000<sup>12</sup>. Ces paliers de gouvernance ont diverses missions : ils sont autant des organes de planification que de coordination en aménagement du territoire mais également dans le développement économique, culturel et social. Ils veillent à la gestion de l'environnement et peuvent agir dans divers domaines à caractères métropolitains comme le transport (Hulbert, 2006). La C.M.Q. recense 820'952 habitants (2020). La superficie de ce territoire de gouvernance est de 3'233,7 km<sup>2</sup>. Cette Communauté métropolitaine regroupe l'Agglomération de Québec (Québec, l'Ancienne-Lorette, Saint-Augustin-de-Desmaures), la Ville de Lévis ainsi que les municipalités régionales de comté suivantes, lesquelles recensent 28 municipalités locales : M.R.C de la Jacques-Cartier, M.R.C de la Côte-de-Beaupré, M.R.C de L'île-d'Orléans (carte 10)<sup>13</sup>. La C.M.Q. est

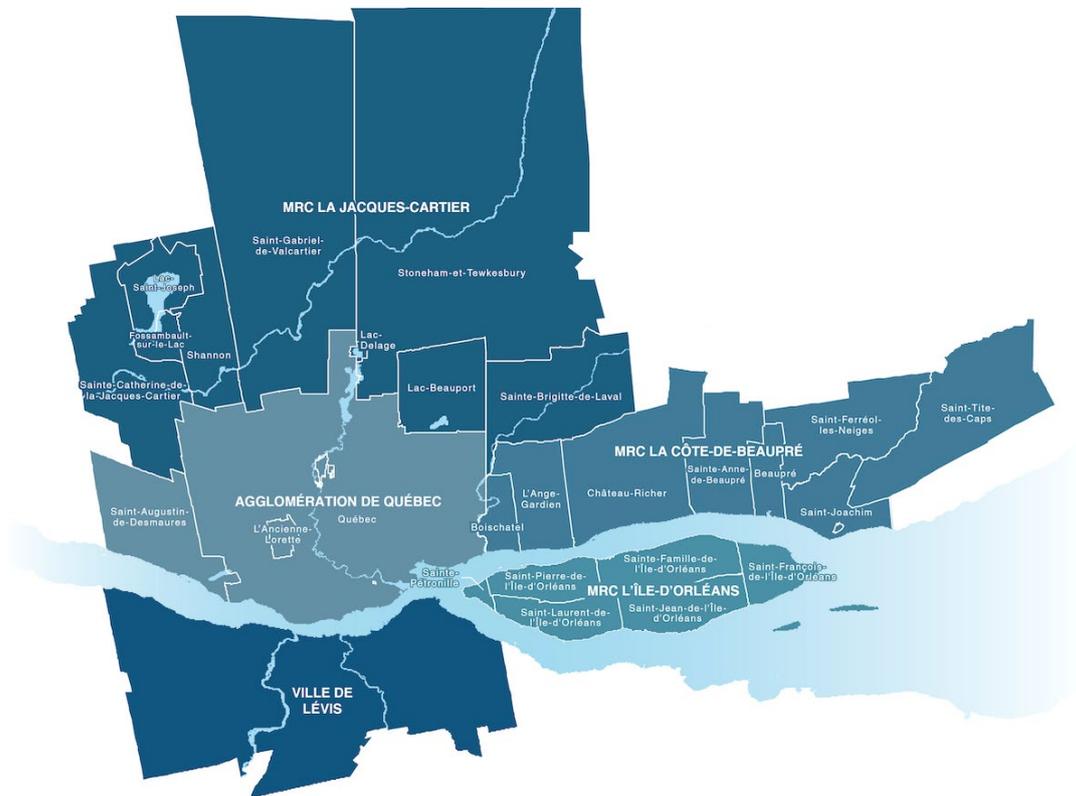
---

<sup>11</sup> <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/>, consulté le 19 avril 2021

<sup>12</sup> <https://www.canlii.org/fr/qc/legis/loisa/lq-2000-c-56/derniere/lq-2000-c-56.html>, consulté le 17 avril 2021

<sup>13</sup> <https://cmquebec.qc.ca/>, consulté le 18 mars, 2021

constituée d'un conseil composé d'élus des municipalités membres, de préfets (M.R.C.) et le maire de la Ville de Québec qui préside ce conseil<sup>14</sup>. Depuis la création de la Communauté métropolitaine de Québec, cette dernière s'est attelée à l'élaboration d'un schéma d'aménagement métropolitain qui devait se substituer aux schémas d'aménagement adoptés par la C.U.Q. et les M.R.C. localisées dans le périmètre de la C.M.Q. Néanmoins, la défusion des municipalités de l'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-De-Desmaures en 2006 (et d'autres municipalités dans la région de Québec) ainsi que la volonté du gouvernement québécois de conserver les schémas d'aménagement des M.R.C. situées dans un contexte métropolitain ont requalifié le schéma d'aménagement métropolitain en « plan métropolitain d'aménagement et de développement » (ci-après P.M.A.D.). En 2012, le P.M.A.D. est adopté et le schéma d'aménagement et de développement de l'Agglomération de Québec ainsi que les S.A.D. des M.R.C. doivent tenir compte des objectifs du P.M.A.D. lors de leurs révisions.



Carte 10 : Communauté métropolitaine de Québec, date inconnue

Source : <https://cmquebec.qc.ca/>, consulté le 18 mars 2021

<sup>14</sup> <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/communaute-metropolitaine/>, consulté le 21 avril 2021

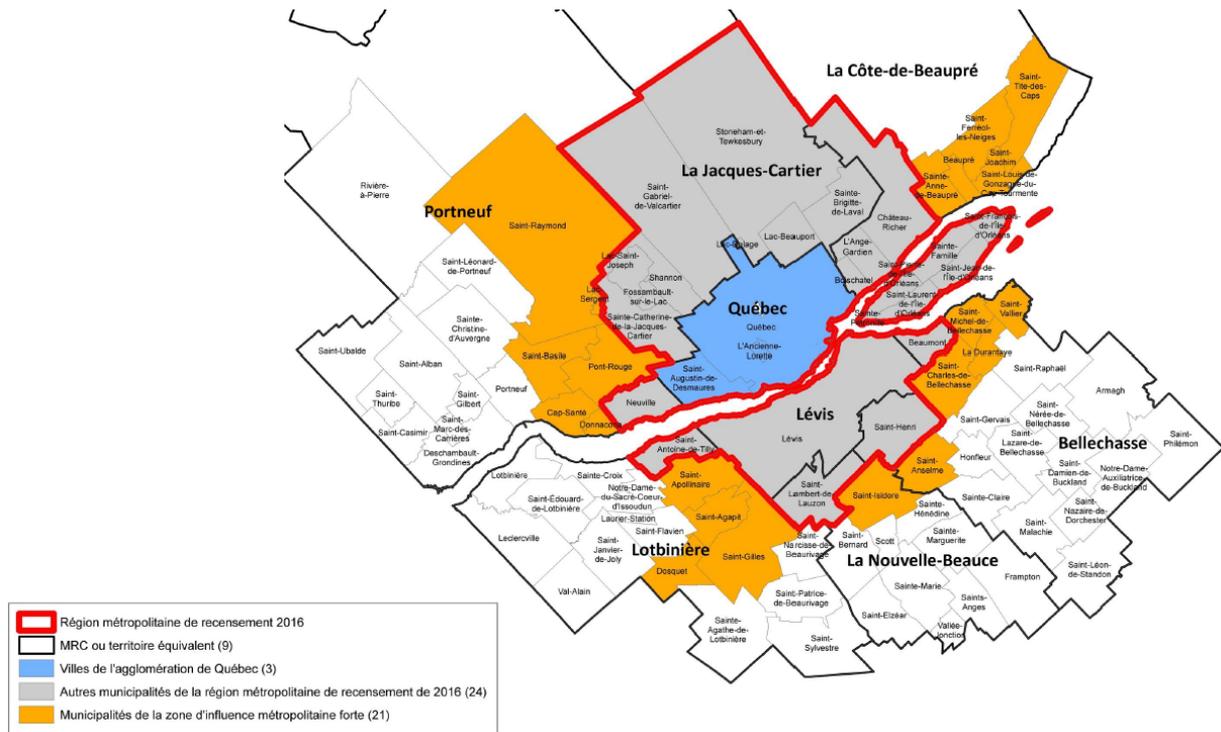
### 6.2.5. Région métropolitaine de recensement

La région du Québec se compose de 6 régions métropolitaines de recensement (ci-après R.M.R.), établies par le gouvernement fédéral à des fins statistiques (Villeneuve et Trudelle, 2008). Les R.M.R. englobent des municipalités voisines les unes des autres ayant un niveau de connectivité élevé au niveau économique et social. L'une des caractéristiques des régions métropolitaines de recensement est que ces territoires comportent un noyau urbain comptant au moins 50'000 habitants<sup>15</sup>. Une R.M.R. doit avoir une population d'au moins 100'000 habitants. La région métropolitaine de recensement de Québec est la 2<sup>ème</sup> plus importante au Québec sur le plan démographique<sup>16</sup>. Elle couvre un territoire de 3'149.7 km<sup>2</sup>. En 2016, la population de la R.M.R. de Québec s'élevait à 802'450 habitants et comptait 27 municipalités. Les municipalités réunies dans la R.M.R. sont celles dont 50% de leur population active, au minimum, travaillent dans le noyau urbain. Il est intéressant également de considérer la zone d'influence métropolitaine forte (ci-après Z.I.M.) qui réunit des municipalités dans lesquelles 30%, au moins, de leur population active travaillent dans la R.M.R. (carte 11). La carte 12 reflète l'évolution spatiale de la région métropolitaine de recensement autour de la C.U.Q. Trois modifications de ce territoire ont eu lieu, soit en 1976, 1981 et 1986, témoignant ainsi de la rapide expansion urbaine et de la croissance démographique dans l'Agglomération de Québec (Hulbert, 2004).

---

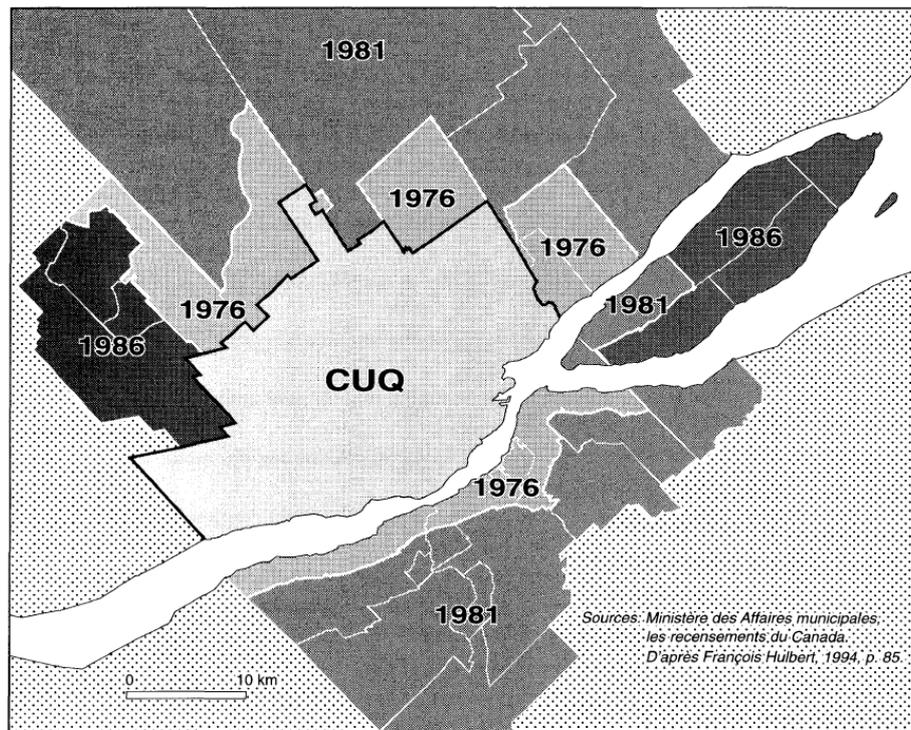
<sup>15</sup> <https://bibliotheque.uqac.ca/c.php?g=676654&p=4768555>, consulté le 21 mai 2021

<sup>16</sup> <https://www.banq.qc.ca/services/>, consulté le 21 mai 2021



Carte 11 : région métropolitaine de recensement et zone d'influence forte de Québec en 2016

Source : Statistique Canada, 2016, d'après David Duval



Carte 12 : évolution de la région métropolitaine de recensement, date inconnue

Source : Ministère des Affaires municipales, les recensements du Canada. D'après François Hulbert, 1994, p. 85. Dans Hulbert, (2004), p. 285

## 7. Enjeux de gouvernance

Cette première partie va tenter de mettre en exergue les principaux enjeux de gouvernance qui pourraient expliquer la manifestation du phénomène d'étalement urbain à Québec. Tout d'abord, il est question d'approcher, de façon succincte, la notion de gouvernance et de la mettre dans le contexte actuel, à Québec, mais également de soulever les questionnements plus profonds et les enjeux que cette notion suscite dans le contexte urbain.

Ensuite, un retour sur la période d'opérationnalisation de la Communauté urbaine de Québec va mettre en lumière les premiers enjeux de gouvernance qui se sont manifestés alors que ce premier organisme supra-local est créé. Cet apartheid historique tente en effet d'exposer le climat qui a régné dans les années 1960-1970, avant la création des municipalités régionales de comté.

Finalement, la partie analyse mobilise les entretiens réalisés dans le cadre de ce travail de recherche et présente, à l'aide d'une grille d'analyse de 7 critères, les enjeux de gouvernance soulevés par les participants pour tenter d'expliquer le phénomène d'étalement urbain à Québec.

### 7.1. Notion de « gouvernance urbaine » et ses enjeux

Travaillant sur les enjeux ainsi que sur la notion de gouvernance dans la gestion de l'étalement urbain, il paraît opportun de revenir sur une brève mise en contexte de la notion de « gouvernance ». Cette dernière propose un changement dans la manière d'approcher l'action publique, à savoir une décentralisation de l'action publique à l'échelle régionale et locale. L'avènement de la gouvernance vient notamment de la vision que l'action publique gagnerait en efficacité si elle est issue à la fois d'une concertation, une complémentarité et une participation de toutes les parties et de tous les acteurs concernés par une question ou par un sujet donné dans un objectif collectif (Divay et Polèse, 2002). Il s'agit alors de gouverner en faisant intervenir des méthodes et des processus de consultation et de gestion efficaces.

En science administrative, on parle de « gouvernance urbaine » afin de refléter de nouvelles réalités et dynamiques : la fragmentation institutionnelle, la multitude d'intervenants publics et privés ainsi que l'émergence d'enjeux sociétaux (chômage, exode rural, questions environnementales, pauvreté, etc.) vont contribuer à redéfinir des nouveaux lieux géographiques centraux sur le plan économique et politique, à savoir les métropoles (Chevallier, 2003 ; Jouve et Lefèvre, 1999). Au Canada, l'économie repose de plus en plus sur les métropoles du pays : environ la moitié des emplois se concentrent dans les huit plus grandes agglomérations canadiennes (Divay et Polèse, 2002). Les

espaces métropolitains sont en constante évolution et se complexifient également en raison d'évolutions dans la localisation d'activités commerciales, économiques, industrielles et résidentielles. Il faut notamment tenir compte des modes de vie qui se diversifient et des déplacements de ménages dans des quartiers résidentiels dans les milieux plus ruraux des métropoles. À noter que ces diverses évolutions sont en partie alimentées et dirigées par des actions publiques (Divay et Polèse, 2002).

À partir des années 1960, les villes occidentales connaissent un fort développement urbain. Les territoires fonctionnels, reflétant les dynamiques et activités sociales et économiques sont en évolution. Il s'agit alors de trouver une échelle de gouvernance capable d'intégrer au plus juste ces dynamiques-là. À partir de ce constat, des adaptations institutionnelles ont lieu dans un objectif d'efficacité et de rationalisation de l'action publique. La fragmentation institutionnelle établie au sein des systèmes de gouvernements urbains a été le cœur d'un débat entre deux écoles de pensée : l'école des réformateurs et l'école des choix publics. La première prône l'établissement d'une institution à l'échelle métropolitaine permettant de gérer le territoire fonctionnel urbain. Ce niveau de gouvernance aurait l'avantage de faire des économies d'échelles dans la production de services qui seraient, de plus, financés par la population utilisant ces prestations. Au niveau de la planification, cette école met en avant la cohérence et l'harmonisation de la localisation des équipements, zones résidentielles et activités. La seconde école considère la fragmentation institutionnelle comme la possibilité d'une compétition entre les collectivités locales et d'une liberté individuelle dans les choix. Cependant, la fragmentation institutionnelle aurait, selon ses opposants, des incidences économiques notables au vu de la multitude des pouvoirs locaux et d'un manque de coordination entre eux. Les villes-centres seraient, elles, confrontées au phénomène de « *free-riders* » : une part non-négligeable des charges financées par les villes-centres profitent également aux villes et territoires de banlieue (Désy, 1988). Cette situation n'étant pas égalitaire, les villes-centres tendent à s'en plaindre en demandant plus de solidarité à plusieurs niveaux institutionnels. Finalement, les formes institutionnelles qui semblent prendre le pas au sein des grandes agglomérations urbaines sont des structures de gouvernance multi-niveaux, regroupées dans un périmètre métropolitain car elles auraient l'avantage de permettre un degré plus grand de démocratisation et de jeu politique comparativement à la constitution d'un seul gouvernement métropolitain (Jouve et Lefèvre, 1999). L'exemple de la Ville de Québec semble alors coïncider avec la forme institutionnelle la plus répandue, à savoir des institutions supra-locales (M.R.C.) au sein d'une structure métropolitaine (C.M.Q.).

## 7.2. Enjeux de gouvernance à l'échelle du Québec

Ainsi, si certains paliers institutionnels ont été mis en place pour gérer certains impératifs en aménagement du territoire notamment, Divay et Polèse (2002) relèvent rapidement l'enjeu des ressources financières à l'échelle régionale et locale pour accomplir des tâches en aménagement du territoire. Selon eux, les instances municipales canadiennes ne disposent guère des revenus nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent en raison que la majorité de leurs ressources financières viennent des taxes foncières. En comparaison avec d'autres pays, les revenus des municipalités canadiennes sont les moins diversifiés et les revenus de transfert sont relativement bas. Dès lors, la question du financement des agglomérations est également posée : ces dernières ne devraient-elles pas jouir d'un retour financier lié à leur développement et aux tâches qui leur sont attribuées ? En effet, les taxes de vente et les impôts sur le revenu vont directement au gouvernement. Ensuite, la question du pilotage et de la concertation est également soulevée : les élus doivent jouer un rôle de coordinateur dans les actions publiques au niveau des agglomérations et au niveau métropolitain en tenant compte des orientations gouvernementales et des besoins des instances locales. Cependant, la mise en œuvre d'une coordination se heurte, en pratique, à un jeu politique entre les municipalités voulant défendre leurs intérêts et le dynamisme politique du gouvernement provincial sur les questions d'aménagement du territoire (Divay et Polèse, 2002). Ces enjeux structurels : décalage entre le revenu d'une instance institutionnelle et les coûts liés à ses compétences en aménagement du territoire ainsi que les enjeux politiques au niveau de la gouvernance mettent au défi la pratique d'un aménagement du territoire cohérent. L'enjeu de la fiscalité et des ressources financières relevé à l'échelle des municipalités s'applique également à l'échelle des M.R.C. En effet, l'article 205 de la L.A.U. indique que les municipalités sont chargées du financement de la M.R.C. dans laquelle elles sont regroupées. De plus, en ce qui concerne les dépenses des M.R.C. et de leur répartition, il s'avère que ce sont également les représentants des municipalités qui en ont la responsabilité (Rousseau, 2011). Ces structures supra-locales ne devraient-elles pas jouir d'un fonctionnement et d'un système de financement qui leur sont propres en étant responsables de l'aménagement du territoire ? L'enjeu des ressources financières des M.R.C. est également soulevé par Proulx (2014). Ce dernier relève d'ailleurs la difficulté pour les M.R.C. d'avoir une vision globale de planification au vu des enjeux cités précédemment mais également par le fait que les représentants qui gouvernent à l'échelle des M.R.C. ne sont pas élus au suffrage universelle. Dès lors, la place accordée à la gestion de l'étalement urbain se pose dans le système de gouvernance à l'échelle des M.R.C. Ce palier administratif qui semble être à la fois fortement tributaire du fonctionnement des municipalités qui ont en la charge et qui semble être

plus vulnérable que celles-ci en raison de l'enjeu financier soulevé plus haut (Simard, 2006). De surcroît, Mercier et Simard (2020) remettent en question la réelle autorité et le réel pouvoir des M.R.C. dont la mission se résumerait uniquement à la technique du zonage alors que les municipalités, par leur capacité décisionnelle, autoritaire et financière, à travers les règlements d'urbanisme, seraient le véritable organe de décision en aménagement du territoire. Finalement, il importe de relever l'enjeu de l'impôt foncier dans le système de gouvernance comme étant un vecteur de développement diffus et contre lequel un système d'équité fiscale semble primordial. L'étude de Généreux et Dufaux (2019) montrent qu'à Québec, les taxes municipales seraient plus avantageuses en banlieue et favoriseraient un environnement diffus en dépit des impacts générés à l'environnement naturel. Le système fiscal semble alors inadéquat si la volonté est de favoriser le développement d'un territoire plus dense et moins invasif pour l'environnement.

L'analyse de ce travail de recherche reprend les enjeux cités ci-dessus et amène une réflexion sur d'autres enjeux pouvant impacter la gouvernance de l'étalement urbain gérée au niveau supra-local.

### 7.3. Enjeux de gouvernance et de croissance urbaine à Québec : la C.U.Q.

Cette première partie<sup>17</sup> est destinée à une mise en contexte des relations entre les différentes entités administratives depuis les années 1960 environ à l'échelle de la C.U.Q. Il est question de mettre en exergue les enjeux de gouvernance qui ont pu opérer durant la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle dans la Ville de Québec dans un contexte de croissance démographique et urbaine pour le moins conséquente. Cette mise en contexte va amener certains éléments pour comprendre dans quel climat l'étalement urbain va pouvoir se poursuivre ainsi jusqu'à l'échelle métropolitaine et au-delà. L'étalement urbain à Québec est un phénomène qui ne fait plus de doute. Il est possible d'explicitier ceci avec quelques faits marquants : la densité résidentielle à Québec est quatre fois plus faible qu'à Montréal et les infrastructures autoroutières sont, elles, trois fois plus importantes qu'à Toronto. Sur le plan démographique, on constate à la fois une décroissance en Ville de Québec (13% de 1971 à 1991), au sein de la Communauté urbaine de Québec (11% en comparant les 13 municipalités de la C.U.Q. avec les autres municipalités qui composent l'agglomération, également entre 1971 à 1991 ; Hulbert, 2004 ; tableau 1) et une baisse de la taille des ménages au Québec depuis les années 1950

---

<sup>17</sup> Cette partie se réfère essentiellement à l'article de Hulbert (2004). Ce dernier a démontré de manière relativement explicite certains enjeux de gouvernance qui se sont révélés durant la période d'opérationnalisation de la C.U.Q. en ce qui concerne l'aménagement du territoire. De plus, il est important de retenir que dans les années d'après-guerre, les enjeux autour de l'étalement urbain n'étaient pas autant débattus qu'à la fin de 20<sup>ème</sup> siècle au Québec et ne se déclinaient pas de la même manière qu'actuellement. Dans les années 1960, au Québec, l'expansion urbaine, qui était liée à la croissance démographique, était un phénomène relativement soutenu car il permettait l'accession à la propriété privée pour la classe moyenne dans le même temps que la démocratisation de la voiture. Ainsi, la plupart des politiques favorisaient cette tendance d'expansionnisme urbain (Bussière, 1989).

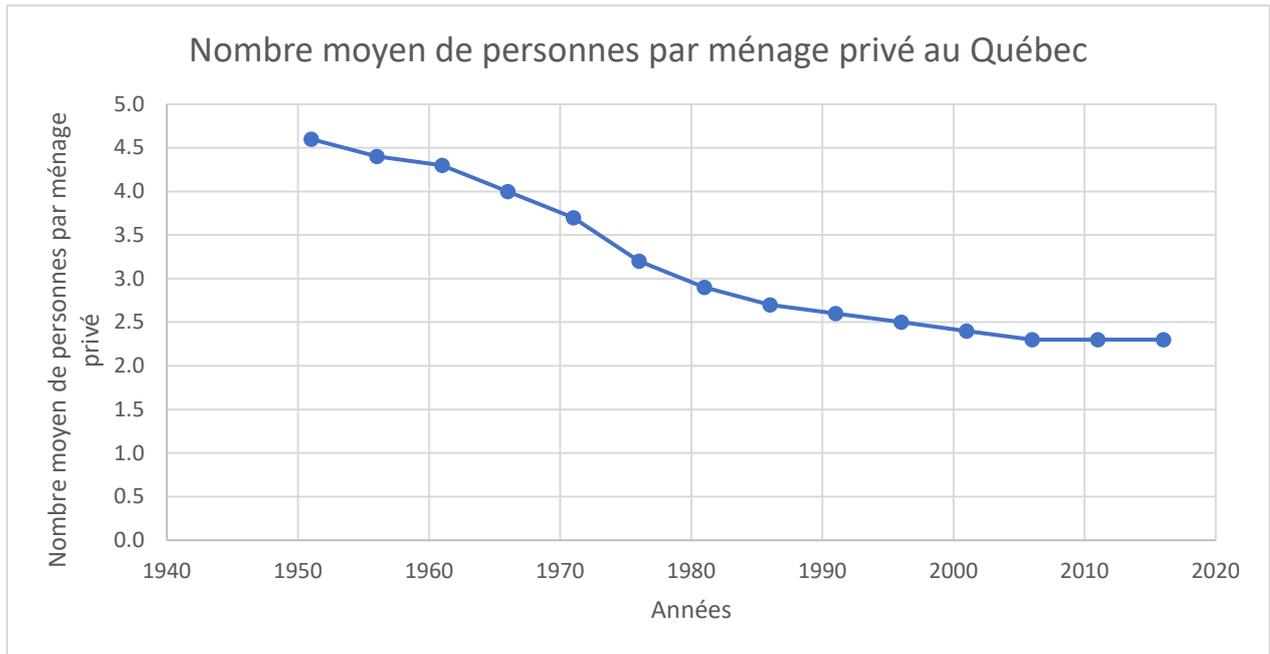
(graphique 1). En rive sud du Saint-Laurent, on constate un dédoublement de la population. La majorité des individus sont des pendulaires qui travaillent en rive-nord du fleuve. Finalement, si l'Agglomération de Québec voit sa population augmenter de 80% en 30 ans, sa densité résidentielle diminue de façon notable (augmentation de 165% de l'espace occupé par le résidentiel ; Hulbert, 2004). La carte 13 représente la morphologie de « donut » montrant une décroissance de la population au centre et un accroissement démographique en périphérie. Les tableaux 2 et 3 renseignent sur l'évolution démographique qui s'est manifestée dans les secteurs centraux de l'agglomération (trou du « donut » ; tableau 2) consécutivement les secteurs en périphérie (tableau 3).

Ces différentes données permettent de constater que l'E.U. a été alimenté, en partie, par une croissance démographique dans l'Agglomération de Québec, vidant progressivement les secteurs centraux de la ville. Dès lors, il devient légitime de comprendre comment un tel phénomène a pu se manifester sur une période aussi considérable. Quels ont été les enjeux au niveau de la gouvernance ? Comment l'étalement urbain a pu échapper au contrôle de la Ville de Québec mais également à celui de la Communauté urbaine de Québec ?

	1971	1981	1991
Agglomération	481 000	576 000	645 000
CUQ	420 000	456 300	490 300
CUQ/agglom. (%)	87	79	76
Ville de Québec	186 500	166 450	167 500
Ville/agglom. (%)	39	29	26

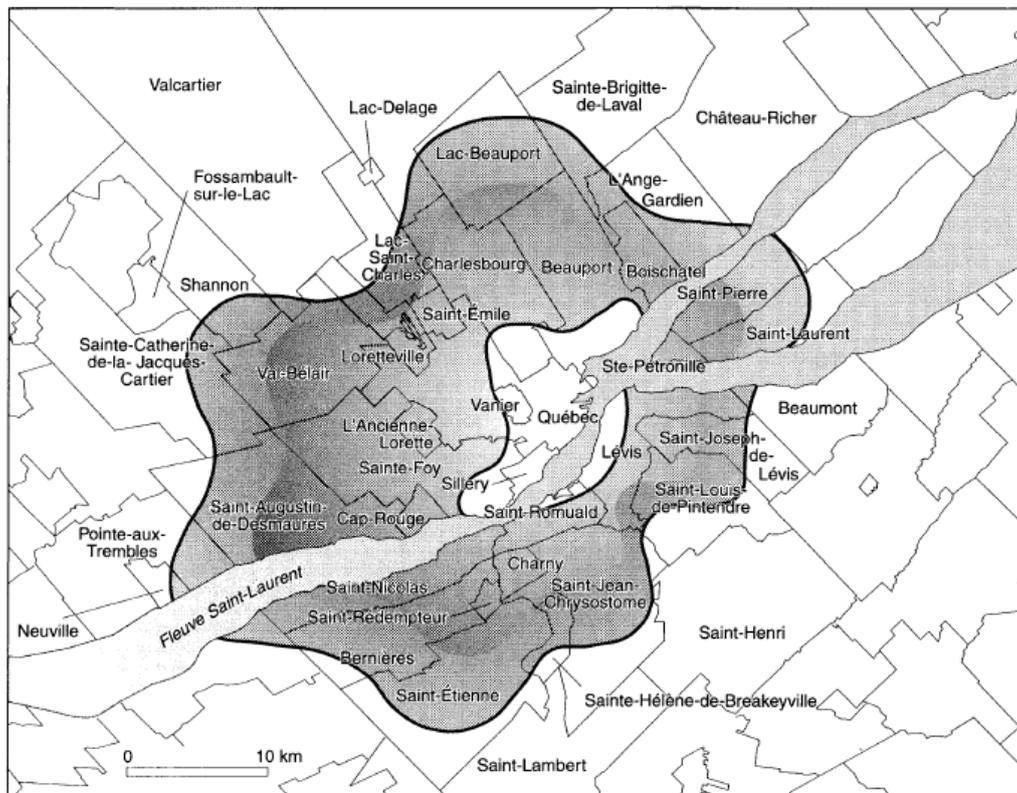
Tableau 1 : évolution démographique de l'Agglomération de Québec

Source : Hulbert (2004), p. 284



Graphique 1 : évolution de la taille des ménages au Québec

Source : <https://statistique.quebec.ca/fr/document/menages-au-quebec, 2018, consulté le 3.03.2022>



Carte 13 : morphologie de "donut"

Source : Ministère des Affaires municipales dans Hulbert (2004), p. 289

	1961	1971	1981	1986	1991
Québec (anc. limites)	172 000	154 600	119 000	116 400	110 700
Duburger	4 700	11 050	10 850	10 050	9 990
Sainte-Foy (plateau)	29 700	62 500	59 300	58 400	57 660
Charlesbourg— Orsainville	18 540	45 960	56 210	55 090	53 380
Beauport—Giffard— Villeneuve	21 260	29 890	35 560	33 430	30 090
Montmorency	5 990	4 950	3 730	3 270	2 920
Sillery	14 110	13 930	12 830	12 780	12 520
Vanier	8 730	9 720	10 730	10 210	10 830

Tableau 2 : évolution démographique dans les secteurs centraux de l'Agglomération de Québec

Source : Hulbert (2004), p. 287

	1971	1981	1991	Accrois- sement	%
1- Saint-Jean-Chrysostome	1 905	6 930	12 717	10 812	568
2- Bernières	1 140	5 009	6 831	5 691	499
3- Saint-Étienne	1 212	4 631	7 256	6 044	499
4- Charlesbourg-Est	1 487	3 933	7 090	5 603	377
5- Cap-Rouge	2 974	8 492	14 105	11 131	374
6- Charlesbourg-Ouest	1 745	3 411	8 107	6 362	365
7- Saint-Augustin	3 041	7 401	12 680	9 639	317
8- Saint-Nicolas	1 975	5 074	7 600	5 625	285
9- Saint-Rédempteur	1 652	4 463	5 862	4 210	255
10- Lac-Beauport	1 280	3 285	4 462	3 182	249
11- Nord de Beauport (dans la CUQ)	10 929	20 538	36 143	25 214	231
12- Pintendre	1 580	3 422	5 028	3 448	218
13- Lac-Saint-Charles	2 384	5 837	7 520	5 136	215
14- Val-Bélair	6 555	12 695	17 181	10 626	162
15- Saint-Émile	2 645	5 216	6 921	4 276	162
16- Saint-Lambert	1 719	3 202	4 146	2 427	141
17- Boischatel	1 685	3 345	3 878	2 193	130
18- Quartier Laurentien	5 880	9 585	13 390	7 510	128
19- Neufchâtel	11 635	20 800	26 125	14 490	125
20- Stoneham	1 972	3 513	4 384	2 412	122
21- Notre-Dame-des-Laurentides	5 080	8 180	10 310	5 230	103
22- Charny	5 175	8 240	10 239	5 064	98
23- Sainte-Catherine	2 118	3 312	4 011	1 893	89
24- L'Ancienne-Lorette	8 304	12 935	15 242	6 938	84

Tableau 3 : évolution démographique dans les secteurs périphériques de Québec

Source : Hulbert (2004), p. 287

Pour tenter d'expliquer ce contexte, il serait utile, dans un premier temps, de mettre en exergue la planification des « zones spéciales », zones désignées pour favoriser l'expansion économique et le relèvement social<sup>18</sup> qui va permettre le développement des parcs industriels, des infrastructures touristiques et récréatives dans des municipalités en périphérie de Québec. Ces zones sont subventionnées par le Ministère de l'expansion économique régionale (ci-après M.E.E.R.) et la Communauté urbaine de Québec dans différentes municipalités de banlieue. Ceci est notamment possible car à cette période, l'aménagement du territoire n'est nullement vu sous l'angle régional. En effet, aucun schéma d'aménagement régional va permettre de coordonner ces divers développements qui s'implantent dans l'Agglomération de Québec, selon un gradient est-ouest (Hulbert, 2004).

Ensuite, avec l'accroissement démographique dans les banlieues de Québec, le rôle de la C.U.Q. est questionné sur sa capacité à aménager un territoire cohérent. En effet, si la Communauté urbaine recense un déclin démographique dès les années 1960, les banlieues adjacentes profitent, elles, d'un accroissement considérable (Cimon, 1991). Ainsi, des municipalités au sein de la C.U.Q., ayant autrefois des statuts de banlieues, commencent à voir certaines centralités se créer dans leur limite administrative. Des rapports de force vont alors se manifester entre la Ville de Québec et des villes qui ont rapidement le même poids démographique que celle-ci : Sainte-Foy, Charlesbourg et Beaumont vont profiter de leur sphère d'influence pour se démarquer avec des projets caractéristiques de centre-ville pour rivaliser ainsi avec la Ville de Québec (Hulbert, 2004). Dans ces municipalités de banlieue, des besoins en services et infrastructures commencent à se manifester donnant un caractère de centralité à ces milieux désormais urbains. En plus d'un esprit de rivalité, une certaine mimésis s'empare d'élus locaux en milieu rural à vouloir reproduire l'évolution urbaine de Sainte-Foy, vue comme un modèle d'urbanité moderne depuis les années 1960 (Ritchot et Mercier, 1994). Minée tant de l'intérieur que de l'extérieur, comment la C.U.Q. peut-elle gérer un développement qui se manifeste dans ses limites administratives et en dehors ? En rive sud du Saint-Laurent, la Ville de Lévis se maintient, elle, comme ville principale grâce à des fusions de municipalités qui lui permettent d'augmenter sa population.

À ce point, il est intéressant de constater que l'augmentation démographique dans certaines municipalités s'est faite à travers un jeu d'annexions qui s'est finalement opéré alors que la C.U.Q. est créée. Même si la constitution d'un tel organisme supra-local est méritoire d'un point de vue de l'aménagement du territoire, les futures municipalités membres de la C.U.Q. ainsi que la Ville de Québec ont procédé à des annexions d'autres municipalités dans l'objectif d'augmenter leur

---

<sup>18</sup> <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-82-405/TexteComplet.html?wbdisable=true>, consulté le 20 mai 2021

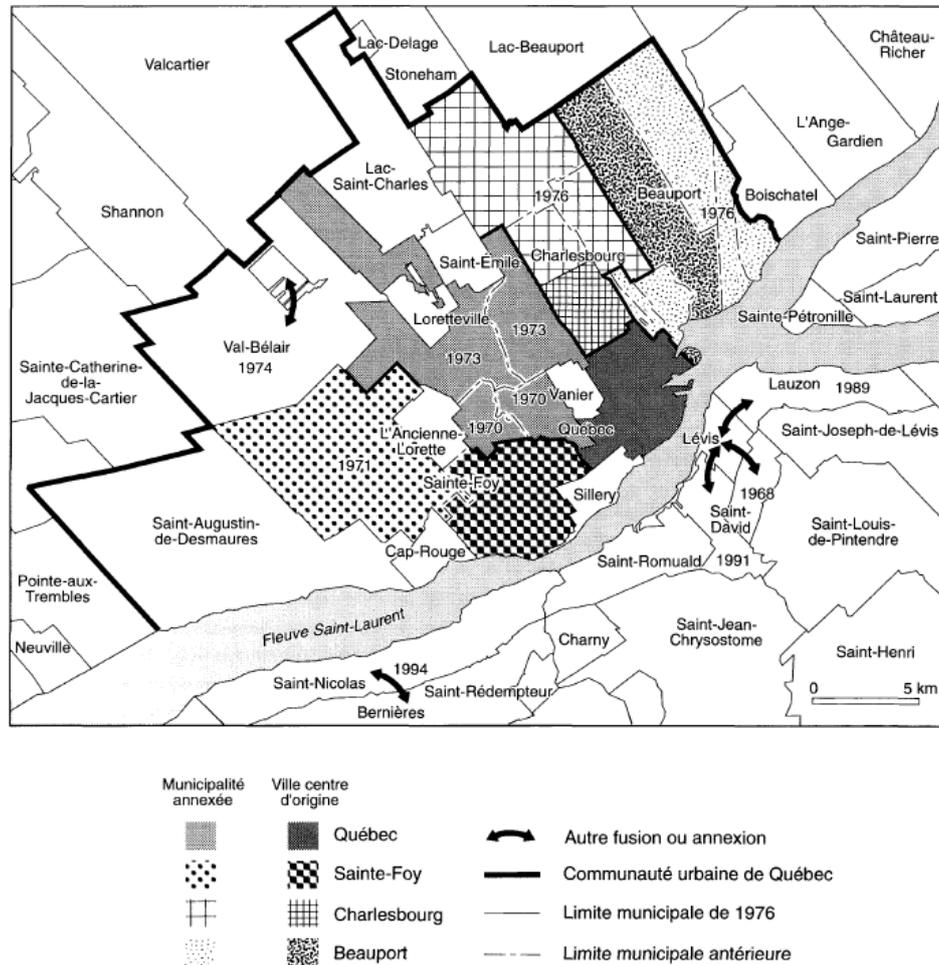
influence au sein de la C.U.Q., comme si elles étaient en désaccord avec la création de cet organisme (Hulbert, 2004) voulu par le gouvernement à travers la Loi de la Communauté urbaine de Québec (Houde et Kenniff, 1970). À travers ce jeu d'annexions, il s'agit également de bloquer toute expansion de la Ville de Québec vers l'est, par exemple, avec les fusions réalisées par Charlesbourg et Beauport. La carte 14 présente les différentes annexions qui se sont opérées au sein de la C.U.Q. faisant passer le nombre de municipalités de 27 à 13 au sein de cet organisme (Hulbert, 2004).

En parallèle, le mandat de la C.U.Q. qui a été d'intervenir à l'échelle supra-locale en ce qui concerne les impératifs de l'aménagement du territoire n'a pas été rempli (Cimon, 1991). Il s'agissait notamment de la mise en commun de certains services mais également une répartition de la charge fiscale grâce à un taux d'imposition (Houde et Kenniff, 1970). Ce mandat fut comme miné par des rapports de force entre les villes qui ont fusionné des municipalités afin d'accroître leur influence. Les Villes de Québec et Sainte-Foy n'ont pas montré l'exemple en annexant des territoires loin de leur centre ce qui a enclavé des municipalités. Cela a également abouti à des incohérences d'un point de vue de l'aménagement du territoire : des développements résidentiels sans continuité avec le centre et qui concurrencent directement ce dernier. En l'absence d'un schéma régional dans les années 1970, des territoires alors peu urbanisés ont été rapidement convoités par des municipalités centrales. Ces dernières ont développé des nouvelles occupations sur ces territoires leur faisant directement défaut (Hulbert, 2004). Dès lors, l'étalement urbain se révèle alors comme étant, en plus d'une croissance démographique mal gérée, le résultat d'une rivalité et de rapports de force entre les milieux banlieusards et le centre.

Ce jeu d'annexions et cette compétition intermunicipale ont pu prendre de telles proportions en l'absence d'un schéma d'aménagement à l'échelle de la C.U.Q. Ce dernier est néanmoins entré en vigueur en 1985, soit 15 ans après la création de la C.U.Q. Cependant, le projet de schéma d'aménagement de la C.U.Q. de 1975 mettait déjà en exergue le phénomène d'étalement urbain et proposait des mesures afin de le gérer : politique de financement de l'habitation, constitution d'une banque de terrains à l'échelle de l'agglomération, etc. Cependant, les élus locaux ainsi que le maire de Québec ne l'ont pas concrétisé et l'ont reporté jusqu'en 1985. La C.U.Q. a donc été passablement dépréciée au fil du temps par les élus qui en avaient la responsabilité, chacun voulant défendre les intérêts de sa municipalité (Hulbert, 2004).

Finalement, la tendance générale au développement en banlieue puis en périphérie n'a jamais été réellement maîtrisée par les différents élus et pouvoirs politiques locaux. Dans ce contexte de rivalité et de rapports de force, la ville-centre rend les banlieues responsables de ses difficultés (perte d'attractivité, déclin démographique) alors qu'elle-même alimente l'étalement urbain en

développant des territoires périphériques (Hulbert, 2004). Les pouvoirs conférés à la C.U.Q. semblent ne pas avoir été assez forts pour imposer celle-ci en tant que réel organisme supra-local.



Carte 14 : modifications territoriales dans les années 1970 à Québec

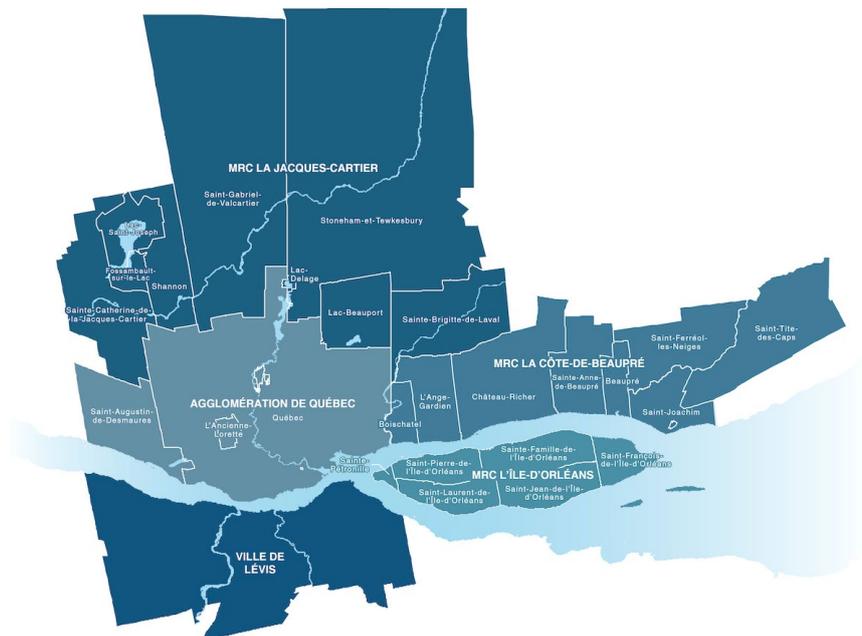
Source : D'après François Hulbert, 1994, p. 98. Dans Hulbert (2004), p. 291

## 8. Analyse : les enjeux de gouvernance et de croissance urbaine à l'échelle supra-locale

Cette deuxième partie va, dans la continuité de la première, tenter d'exposer les enjeux de gouvernance concernant la gestion de l'étalement urbain à l'échelle métropolitaine comprenant ainsi les M.R.C. entourant la Ville de Québec (carte 15). Pour cette partie de l'analyse, il est question de mobiliser les divers entretiens réalisés dans le cadre de ce travail. S'agissant de la partie « analyse », les données récoltées à partir des entretiens sont mobilisées pour amener des éléments de réponse aux questions de recherche rappelées ci-dessous :

« De quelles manières les municipalités régionales de comté sont-elles réellement conscientes et impactées par l'étalement urbain ? »

« Quelles sont les forces et les faiblesses d'une gouvernance de l'étalement urbain confiée aux municipalités régionales de comté ? »

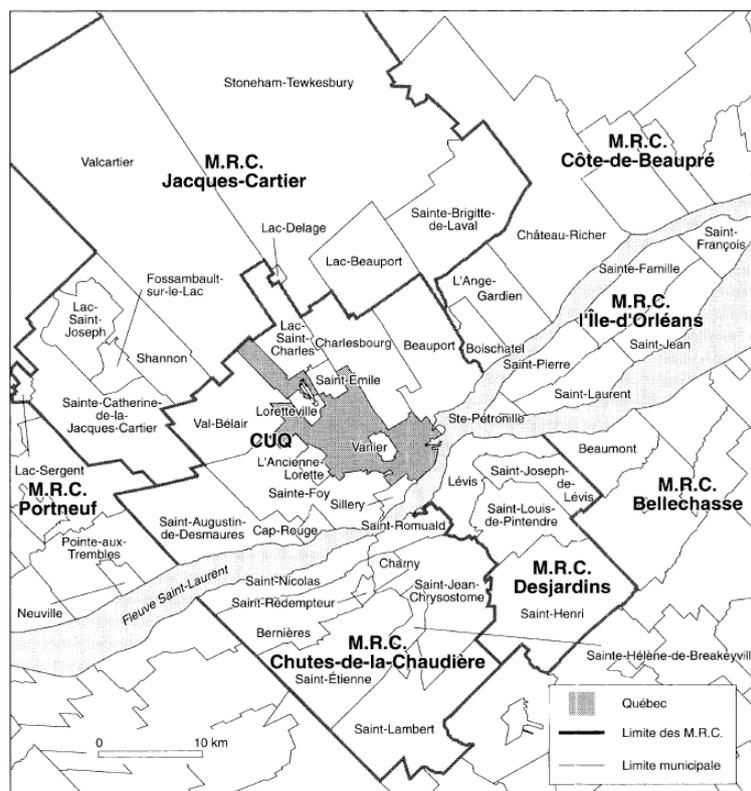


Carte 15 : Communauté métropolitaine de Québec, date inconnue

Source : <https://cmquebec.qc.ca/>, consulté le 18 mars 2021

Comme brève introduction à ce chapitre d'analyse, il est essentiel de contextualiser la dynamique générale qui s'est établie à la suite de la création de la C.U.Q. Ainsi, au début des années 1980, la création des M.R.C. autour de la C.U.Q. ne va pas impacter cette dernière qui conserve sa

délimitation territoriale et ses pouvoirs relativement limités. Néanmoins, les territoires des M.R.C. ont des liens fonctionnels assez étroits avec la C.U.Q. du fait de sa centralité. Même si le schéma d'aménagement et de développement de la C.U.Q. projette d'endiguer l'étalement urbain, ce dernier se manifeste désormais dans d'autres juridictions : les M.R.C. (Cimon, 1991). En seulement deux décennies, les M.R.C. accueillent environ 40% de l'augmentation démographique qui se manifeste dans les limites de la C.U.Q. et des M.R.C. adjacentes (Hulbert, 2004 ; carte 16). Ainsi, si l'étalement urbain se manifeste d'abord dans la Communauté urbaine de Québec dans les années 1960-1970, ce dernier se propage progressivement, à partir des années 1980, dans les M.R.C. adjacentes à la C.U.Q. Cependant, si la création de nouvelles entités régionales (M.R.C.) semble cohérente en termes d'aménagement du territoire, la multiplication de ces organismes supra-locaux ainsi que le nombre de municipalités membres augmentent naturellement le nombre de foyers d'urbanisation et de lieux de décision dans un climat où règnent déjà certaines tensions entre les municipalités membres des M.R.C. (Désy, 1988). Le tableau 4 présente l'évolution démographique des M.R.C. adjacentes à la C.U.Q. Selon Hulbert (2004), 4 aires de desserrement sont identifiées, caractérisant bien le phénomène d'étalement urbain : le nord-est, la M.R.C. des Chutes-de-la-Chaudière, le nord de Beaumont et les M.R.C. de Desjardins et Beaumont (carte 16).



Carte 16 : plan des limites administratives de Québec qui date d'avant les fusions municipales de 2002

Source : Ministère des Affaires municipales. D'après François Hulbert, 1994, p. 14. Dans Ritchot et Mercier (1994), p. 270

	1961	1971	1981	1986	1991	% [1961-1991]
Chutes-de-la-Chaudière	18 926	24 415	49 415	56 920	67 479	257 %
Jacques-Cartier	11 084	13 195	19 626	20 467	23 982	110 %
Desjardins	34 415	38 361	44 689	46 398	49 076	43 %
Île-d'Orléans	4 974	5 435	6 436	6 769	6 938	39 %
Côte-de-Beaupré	18 700	18 744	20 829	20 563	21 216	13 %
Portneuf	41 574	41 153	41 650	41 622	43 179	4 %
Bellechasse	29 670	27 910	30 053	29 932	29 475	- 0,6 %

Tableau 4 : évolution démographique des M.R.C. adjacentes à la C.U.Q.

Source : Hulbert (2004), p. 289

Deux volets principaux vont structurer cette partie d'analyse. Ces derniers vont tenter de mettre en lumière les principaux enjeux de gouvernance à l'échelle supra-locale en ce qui concerne la gestion de l'étalement urbain. L'objectif de cette analyse est de confronter d'une part, les enjeux de gouvernance au niveau des municipalités régionales de comté et d'autre part, le phénomène d'étalement urbain. Les divers entretiens réalisés avec des chercheurs et/ou professeurs de l'Université de Laval mais également avec des professionnels travaillant dans le domaine de l'aménagement du territoire à Québec ont permis de mettre en exergue les deux volets et leurs clés d'analyse suivants :

- Conscientisation de l'étalement urbain
  - Étalement urbain : une définition ambiguë
  - Échelle de pertinence
  - Législation
- Gouvernance de l'étalement urbain confiée aux M.R.C.
  - Ressources financières
  - Internalisation des coûts liés à l'urbanisation
  - Implication socio-économique
  - Implication de la politique et de la représentativité

## 8.1. Conscientisation de l'étalement urbain

Le premier volet tente de rendre compte que le phénomène d'étalement urbain ne trouve pas une définition uniforme au sein de la société. Dès lors, l'échelle de pertinence pour se saisir et pour traiter ce phénomène est à géométrie variable selon les propos des interlocuteurs. Dans ce volet, il est également question d'aborder l'impact du cadre légal dans la pratique de la planification territoriale, dans un contexte où l'étalement urbain n'est pas directement et explicitement traité dans les documents législatifs.

### 8.1.1. Étalement urbain : une définition ambiguë

Tout d'abord, il est important de relever que, selon certains intervenants, la conscientisation de l'étalement urbain n'est pas toujours acquise chez les politiciens et la population car le phénomène semble être confondu, à tort ou à raison du fait de ses définitions multiples, à la croissance urbaine et/ou au développement urbain. De ce fait, certaines décisions politiques peuvent être le reflet d'un manque de conscientisation d'un étalement urbain qui semble pourtant manifeste à Québec.

« À Québec, je dirais que je ne suis pas persuadé, en fait, que l'on a encore conscience que l'on fait de l'étalement urbain. [...]. Donc, essayer de favoriser des interventions pour limiter une expansion, ce n'est pas nécessairement quelque chose qui est très implanté dans les mentalités à Québec. Dans le fond, le but c'est que les gens restent où est-ce qu'ils veulent, l'important c'est qu'ils soient bien, donc, quand on parle d'étalement, il y a certains groupes, disons, plus environnementaux, qui sont conscientisés au fait que la Ville de Québec s'étend et prend une empreinte spatiale qui est de plus en plus large mais je dirais que, si tu parles au commun des mortels dans la population, il n'y a pas de problème, il n'y a pas d'étalement urbain parce qu'après tout, Québec est une ville qui a été grandement développée autour du système autoroutier. Et encore aujourd'hui, à Québec, malgré le fait que la ville grandisse, on ne peut pas dire qu'il y a une circulation qui est monstre ». (Jean Dubé, 15.03.2021).

« [...] les villes ne reconnaissent pas cet étalement, elles disent que c'est dans leur périmètre donc, ce n'est pas de l'étalement, c'est dans leur périmètre urbain. Oui, sauf que ton périmètre urbain est excessivement grand, donc, c'est dans la définition même de l'étalement [...] ». (Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).

« [...] je te dirais que d'abord, il n'y a pas de consensus sur ce qu'est l'étalement urbain. [...]. la Ville de Québec va nous dire, si l'on développe la ville-centre donc la Ville de Québec, on n'est pas en étalement urbain, on est en consolidation de notre pôle urbain. Puis, les M.R.C. autour vont nous dire, bien nous, quand on développe, on n'est pas en étalement urbain, on est en train de développer notre propre région qui est limitrophe à la Ville de Québec mais on a le droit au développement comme région à part entière. Donc, il y a un manque de consensus, peut-être, sur ce qu'est l'étalement urbain. [...]. l'étalement urbain, là, c'est un terme qui gagnerait à être défini de façon unanime au Québec ». (Antoine Verville, 02.02.2022).

D'après un praticien en planification, le fait que la problématique de l'étalement urbain ne soit pas vraiment considérée et intégrée dans les processus de décisions en aménagement du territoire serait lié aux contraintes de l'E.U., qui semblent être « cachées » du point de vue des contribuables et des politiques.

« Tout est quand même gratuit ici, donc, les routes sont gratuites, les services publics sont gratuits, la consommation d'eau est gratuite, l'électricité ne coûte pas chère, donc, pourquoi l'économiser si, dans le fond, on peut ouvrir nos fenêtres en plein hiver et chauffer...tu sais, on aime très peu la contrainte et on aime beaucoup que tout soit gratuit donc, ça, c'est un des problèmes du Québec. C'est un problème qui est dans une autre question, pourquoi l'étalement au Québec? Et bien, il y a une notion culturelle, ce ne sont pas uniquement des règles, c'est culturel au Québec, on n'a pas les mêmes contraintes qu'ailleurs, on a des finances publiques qui sont relativement stables, relativement en bonne santé, notre électricité ne coûte rien. Même comparativement à l'Ontario qui a des mesures beaucoup plus sévères de contrôle de l'étalement, il y a beaucoup plus de contraintes que nous si ce n'est qu'aux finances publiques qui sont en moins bon état et l'électricité qui coûte plus chère. Il y a toute cette notion là aussi ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).

« [...] si l'on était en mesure d'évaluer les vrais coûts de croissance et de faire la différence entre étalement et développement, ça serait déjà beaucoup ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).

Dans cette continuité, il est intéressant de relever certains propos de personnes interviewées qui remettent en question la légitimité politique à faire face à ses responsabilités ainsi qu'aux enjeux de l'étalement urbain qui reste difficilement saisissable dans un contexte où les paliers institutionnels supra-locaux semblent finalement peu exigeants en matière de contrôle de l'étalement urbain.

« Il y a des paliers qui ne sont pas suffisamment stricts ou forts ». (Geneviève Cloutier, 26.04.2021).

« [...] je trouve que c'est ça le problème actuellement au Québec, c'est reconnaître qu'il y a un joueur qui doit être garant du bien-être d'un territoire et ça peut être la C.M.Q. à la grandeur de son territoire. Tu sais, il faut qu'il y ait une autorité qui doive rendre des comptes. Et, actuellement, il n'y a aucune autorité qui rend des comptes, ni l'état, ni la C.M.Q., ni les M.R.C., ni les villes ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).

« [...] la Communauté métropolitaine de Québec n'a pas nécessairement l'ascendant nécessaire surtout que, justement, elle a passé la première dizaine d'années de sa vie, de son existence je veux dire, à essayer d'installer une coordination pacifique entre les maires. Alors, elle n'avait probablement pas envie de... elle a choisi ses batailles, comme on dit, ce qui fait que ça n'a pas aidé. Je pense que l'élément de compromis, ça a été de laisser la vanne de l'urbanisation, de l'étalement ouverte mais je ne suis pas spécialiste de l'étalement alors, donc, c'est ma lecture à partir du cadre ». (Geneviève Cloutier, 26.04.2021).

### 8.1.2. Échelle de pertinence

Cette sous-partie de l'analyse a pour objectif de questionner l'échelle de pertinence, à savoir celle des M.R.C. pour traiter la question de l'étalement urbain. Si cette échelle est pertinente ou non, il importe de savoir pourquoi. Dans le cas où cette échelle semble « obsolète », il s'agit de réfléchir à l'échelle la plus adéquate pour appréhender le phénomène d'étalement urbain.

Comme introduction à cette sous-partie, il importe de préciser que l'échelle de pertinence pour travailler sur la question de l'étalement urbain n'est pas évidente à délimiter. Si l'étalement urbain peine à être défini de façon unanime, ce dernier semble également se manifester de manière hétérogène sur le territoire, associant la Ville de Québec au modèle de villes polycentriques. Dans ce contexte, l'étalement urbain qui reste, lui, dynamique, prend racine toujours plus loin, rendant le phénomène difficilement saisissable.

« [...] on réfléchit beaucoup avec le modèle monocentrique mais ici, en Amérique du Nord, en fait, les villes sont tout sauf monocentriques. Elles sont très polycentriques et donc, un étalement, ce n'est pas juste des ménages qui quittent la ville parce qu'il y a aussi des emplois qui peuvent quitter la ville [...] ». (Jean Dubé, 15.03.2021).

« [...] je crois que le phénomène de périurbanisation est là pour rester, est là pour se consolider et il y a certains raisonnements qui peuvent dire qu'en termes environnementaux, le polycentrisme métropolitain et la périurbanisation peuvent avoir aussi leurs vertus parce que ce que l'on appelait, jadis, l'étalement urbain, bien maintenant, c'est devenu le polycentrisme métropolitain et le polycentrisme métropolitain peut avoir des vertus environnementales ». (Mario Carrier, 19.03.2021).

« [...] le polycentrisme, c'est, dans le fond, ce qui est devenu l'étalement urbain des années 60-70-80-90. Maintenant, on va appeler ça le polycentrisme mais jadis, on disait que c'était l'étalement urbain. Aujourd'hui, l'étalement urbain, c'est plus le périurbain voir le péri-métropolitain ». (Mario Carrier, 19.03.2021).

« C'est un polycentrisme qui se renforce aussi. [...]. Derrière tout ça, il ne faut pas oublier qu'il y a un secteur aussi qui a poussé, Lebourgneuf au nord, la partie historique de Lévis aussi avec le mouvement Desjardins, les coopératives, la caisse Desjardins, l'hôpital qui est là et qui est aussi un très fort attracteur, générateur de déplacements. Donc, on a une ville qui se situe sur plusieurs centres, sans oublier la base militaire de Valcartier, le quartier militaire qui est au nord et donc, c'est ça, que l'on parlait tantôt d'étalement urbain, on a une base militaire qui est au nord où il y a beaucoup de monde qui travaille ». (Jean Dubé, 15.03.2021).

« [...] il ne faut pas oublier, en fait, que la réalité, elle est tout sauf statique, elle est très dynamique. Les villes, ça fait déjà des années que l'on avait prédit que la croissance urbaine, c'était terminé et pourtant, le phénomène de croissance urbaine, c'est tout sauf terminé ». (Jean Dubé, 15.03.2021).

Pour certains intervenants, l'échelle de pertinence pour se saisir de l'étalement urbain se trouverait au niveau des M.R.C. Ce niveau s'avèrerait pertinent car il semble assurer une cohérence entre plusieurs municipalités sur les questions d'aménagement du territoire et il permet d'offrir une vue

d'ensemble afin de coordonner certaines activités. Il s'agit d'une vision que l'on retrouve notamment chez Nicolas Fontaine, Mario Carrier et Antoine Verville.

«[...] il y a la M.R.C. qui a un rôle qui est pertinent en matière de contrôle d'aménagement du territoire en général, évidemment, mais du contrôle également urbain en particulier, ce qui ne veut pas dire que la municipalité locale n'est pas un palier pertinent aussi pour le gérer, là. Ce que je veux dire par là, c'est que dans plusieurs cas, les dynamiques territoriales à l'œuvre dans une municipalité locale donnée influencent les municipalités voisines. Par exemple, quand il y a un pôle d'emplois ou un pôle d'activités, là, en général scolaire, universitaire, etc., il y a plusieurs personnes qui n'habitent pas dans la municipalité où elles travaillent, où elles étudient, etc., donc, ça implique des déplacements pendulaires et des imbrications dans le marché de l'immobilier. Parfois, c'est mieux de prendre un peu de recul, d'avoir une vue d'ensemble, plus large sur le territoire pour être capable d'appréhender ces phénomènes territoriaux-là, à une échelle où il y a vraiment des implications économiques, par implications économiques, j'entends justement le marché immobilier, les transports notamment puis, finalement, la vie des gens. En fait, l'échelle de la M.R.C., à mon sens, est pertinente pour ça parce que parfois, on peut se rendre compte que si l'on permettait le développement dans certaines municipalités avoisinantes, il y aurait des déplacements de populations, il y aurait peut-être des migrations d'une municipalité à l'autre, ça aurait un effet sur la municipalité-centre, donc, comme tout ça est interrelié, d'avoir une échelle plus régionale, qui comprend plusieurs municipalités locales qui ont des relations ensemble, à mon sens, c'est pertinent ». (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).

« [...] je considère que c'est un bon niveau, ce niveau supra-local que constituent les M.R.C. Je crois que c'était un acquis important, là, que le Québec s'est procuré, il y a maintenant près de 40 ans. Donc, voilà, je pense que les petites municipalités, parce que l'organisation municipale est quand même assez fragmentée au Québec, on a encore 1200 municipalités et la majorité de ces municipalités se trouvent dans les milieux non-métropolitains, alors, il y a beaucoup de petites municipalités de 1000 habitants, de 2000, de 3000, qui n'avaient pas nécessairement les capacités financières, organisationnelles pour produire un aménagement du territoire fondé sur la science, les connaissances, les techniques modernes, donc, l'idée de créer ce gouvernement supra-local en matière d'aménagement, je crois, que c'était une excellente idée ». (Mario Carrier, 19.03.2021).

« [...] la M.R.C. est déjà une meilleure échelle pour parler d'étalement urbain que la municipalité parce qu'elle regroupe plusieurs municipalités. [...]. Donc, c'est quand même une échelle de réflexion, dans la majorité des cas, qui est appropriée pour réfléchir à l'étalement urbaine. [...]. On se rend compte qu'au fil des décennies, il y a eu tellement de petites demandes d'exclusion que l'on est en train de morceler le territoire agricole toujours pour un nouveau petit développement puis, tu sais, à la pièce, ça peut faire sens comme demande mais au total, on est en train de perdre des zones agricoles qui sont essentielles à la sécurité alimentaire, à l'autosuffisance alimentaire et à la vitalité économique des régions. Donc, la M.R.C., elle peut avoir quand même un regard un peu plus englobant sur les besoins à son échelle, en espace pour le résidentiel. [...]. Les municipalités locales ne réfléchissent pas, est-ce qu'il y a de l'espace chez le voisin? Donc, la M.R.C., elle peut avoir ce rôle à l'échelle d'une M.R.C., est-ce qu'il reste encore de l'espace? Est-ce que l'on peut diriger le développement dans un certain secteur? ». (Antoine Verville, 02.02.2022).

Geneviève Cloutier semble, elle, plus nuancée sur la pertinence de l'échelle des M.R.C. même si, selon elle, l'idée théorique est louable.

« La M.R.C. existe depuis 1979 mais ça, c'est assez transversal à tout le Québec, c'est un niveau de pertinence assez mou. On la convoque pour certains enjeux et moins pour d'autres donc, ça renvoie

*à votre première question, est-ce le bon niveau? Je pense que l'idée théorique, elle est très bonne, il faut dépasser ce niveau local pour arriver à une cohérence puis une équité mais sa peine encore, quand même, à s'imposer, cette vision d'ensemble ». (Geneviève Cloutier, 26.04.2021).*

Cependant, lors de plusieurs entretiens, l'échelle métropolitaine (C.M.Q.) apparaît être la plus pertinente pour traiter les enjeux de l'étalement urbain, remettant ainsi en question l'échelle des M.R.C. sur cette question-là.

*« [...] on a créé la Communauté métropolitaine de Québec pour se substituer à la Communauté urbaine de Québec pour englober plus large, c'est que là, la Communauté métropolitaine de Québec, elle a un sens en raison de l'étalement urbain [...] ». (David Paradis, 16.04.2021).*

*« La M.R.C. est probablement une échelle intéressante compte tenu de l'éloignement des territoires puis des faibles populations mais quand on tombe du côté métropolitain, [...], peut être que là, l'échelle M.R.C. est désuète [...] ». (David Duval, 15.04.2021).*

*« À mon sens, il n'y a pas vraiment de coordination entre M.R.C., il y a plus une compétition je te dirais [...]. [...] la M.R.C., qui siège au conseil des M.R.C.? Ce sont les maires des municipalités, donc, ils ont le même intérêt, alors, la coordination, à mon sens, il n'y en a pas, puis même, tu vois, des fois, quand le gouvernement du Québec doit approuver toutes les modifications au schéma d'aménagement des M.R.C. et quand on est en territoire métropolitain ou proche des territoires métropolitains, là, il y a un avis officiel qui est demandé à la Communauté métropolitaine, c'est souvent, est-ce que l'agrandissement du périmètre d'urbanisation dans la municipalité de [...], dans la M.R.C. de Lotbinière, juste à côté de Lévis fait du sens pour vous? Là, la Communauté métropolitaine a dit quelques fois non, ça ne fait pas de sens parce que c'est de l'étalement urbain [...]. Alors, il n'y a pas de coordination, non, c'est pour ça que dans la région de Toronto, le très grand Toronto, c'est directement le gouvernement ontarien qui établit les lignes directrices de l'aménagement du territoire, ce n'est plus ce qui était le « Greater Toronto » ou la Communauté urbaine de Toronto qui s'en occupe, maintenant, c'est le gouvernement qui s'en occupe directement, donc, les M.R.C., c'est un palier qui est dépassé d'après moi ». (David Duval, 15.04.2021).*

*« [...] la Ville de Québec, sa M.R.C. s'est modifiée mais la Ville, aujourd'hui, s'étend sur 5 M.R.C. donc, est-ce que, là, le schéma d'aménagement de la M.R.C. et un outil satisfaisant pour contrer l'étalement urbain? non, parce que l'objet même de l'étalement urbain se passe à une autre échelle, donc, une M.R.C. n'est pas en mesure de faire des choix qui vont éviter que les choix d'une autre M.R.C. soient contrecarrés, donc, ce n'est pas très efficace dans ce cas-ci. C'est pour ça que, pour la Ville de Québec, il y a une autre instance qui est la Communauté métropolitaine de Québec, qui a été mise en place pour assurer cette cohérence-là ». (David Paradis, 16.04.2021).*

*« [...] à la base, oui, le territoire des M.R.C. était perçu comme une façon de régler certains problèmes d'étalement mais c'était une vision un peu optimiste des choses. Les villes ont toujours été très autonomes au Québec et, indépendamment des M.R.C. qui ont pris leur rôle au sérieux, d'autres ont pris leur rôle moins au sérieux, donc, est-ce que c'est une bonne façon de régler l'étalement, disons, théorique? Oui, en partie, un étalement assez restreint, ça dépend aussi de l'échelle de la ville qui produit l'étalement parce que l'étalement, c'est toujours en fonction d'une taille de ville. Donc, c'est sûr, pour une région comme Québec et Montréal, la M.R.C. n'est pas suffisante mais pour une région un peu plus éloignée où la ville centrale est plus petite, oui, la M.R.C. serait une échelle suffisante mais c'est une vision un peu optimiste. Dans le fond, il y a plusieurs M.R.C. qui n'ont pas joué leur rôle et ça fait en sorte que le schéma et une somme soit de planifications locales sans vraiment de vision régionale, soit tout simplement la plus petite vision*

*régionale possible sans mettre d'obstacles à personne. Est-ce que c'est une bonne échelle? Ça dépend de la taille de la ville mais pour Québec et Montréal, non, mais pour une plus petite ville centre, oui ». (Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).*

*« [...] à Québec, [...] c'est plutôt le P.M.A.D. qui est l'outil...le plan métropolitain d'aménagement et de développement de la C.M.Q. qui devient l'élément vecteur.[...]. Parce que, pour moi, depuis donc le début des années 2000, c'est vraiment le P.M.A.D. qui a préséance sur le S.A.D., sur le schéma, à Québec et à Montréal. Ce qui arrive à Québec, c'est que le schéma d'aménagement, effectivement, se trouve être l'outil pour la Ville de Québec avec les 2 satellites qui font partie de l'agglomération,[...] mais l'élément clé reste vraiment le P.M.A.D. pour réfléchir à la croissance de la métropole. [...] donc, ce découpage-là est intéressant, c'est une échelle sans aucun doute intéressante mais je crois que l'on ferait face à des risques d'étalement encore plus grands si l'on n'avait pas le plan métropolitain d'aménagement et de développement. C'est d'ailleurs ce qui s'avère, les M.R.C. voisines, limitrophes de Lotbinière, sur la rive-sud, dans Chaudière-Appalaches et de Portneuf, sur la rive-nord, bénéficient, depuis une dizaine d'années, d'une croissance forte parce qu'elles ne font pas partie du périmètre de la Communauté métropolitaine de Québec. Donc, le découpage des M.R.C. est encore pertinent parce que de trop grandes M.R.C., ça ne donne pas grand-chose non plus, là, il y a une pertinence territoriale avec le découpage actuel dans la région métropolitaine mais, il y a clairement un problème malgré tout par rapport à la réflexion sur l'étalement urbain. Donc, c'est ça, le P.M.A.D. est clairement, le plan métropolitain est clairement l'outil, je dirais, même plus largement, la Communauté métropolitaine elle-même est l'outil ». (Geneviève Cloutier, 26.04.2021).*

*« [...] depuis l'existence de la Communauté métropolitaine, on assiste franchement plus à une reconnaissance du fait que la Ville de Québec concentre de grands équipements collectifs qui bénéficient à tous et que donc, tout le monde doit contribuer au mieux. Donc, ce siège-là [ce niveau-là], j'ai envie de dire, est un outil de coordination ». (Geneviève Cloutier, 26.04.2021).*

*« À mon avis, la C.M.Q. joue ce rôle de coordination de manière de plus en plus positive et douce puis, des projets aussi du type de la trame verte et bleue sont aussi des outils de coordination, donc, au sens stricto-institutionnel, c'est peut-être ce qui vous intéresse, là, pour votre essai, je dirais que l'outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement, c'est carrément non pas le P.M.A.D. mais la C.M.Q. elle-même et son personnel et ses rouages mais le P.M.A.D., évidemment, est l'outil de référence ». (Geneviève Cloutier, 26.04.2021).*

*« Il y a les P.M.A.D., parce que, vous savez, il y a les municipalités régionales de comté, là, ça devient compliqué parce que la municipalité régionale de comté... puis, vous avez des communautés métropolitaines comme vous savez et les communautés métropolitaines, ce sont les grandes régions, ce sont des grandes agglomérations métropolitaines qui elles, vont faire des plans métropolitains de développement qui sont plus fins, qui vont un peu plus loin, qui regardent plusieurs échelles parce que les municipalités régionales de comté, dans les schémas que j'ai consultés, quoi qu'elles en disent, elles restent à un niveau très, très, très général et elles ne restent qu'au niveau de l'intention. Et puis, elles vont regarder des grandes affectations des sols. Au niveau du P.M.A.D., on va aller un peu plus finement et on va regarder différentes façons de voir comment ça peut s'organiser. Alors là, oui, il peut y avoir une vision pour l'étalement urbain. Sauf que, cet étalement urbain-là, il ne peut pas être vu par une seule instance, c'est ça le problème, [...] ». (Johanne Brochu, 14.05.2021 et 21.05.2021).*

*« [...] la création des instances de gouvernance métropolitaines comme l'ont été la Communauté métropolitaine de Montréal et celle de Québec sont de ces outils-là de coordination des différents types de territoires à l'échelle métropolitaine donc, je crois que les outils généraux existent. Maintenant, les dispositions réglementaires, les dispositions légales de ces instances-là, elles sont sûrement perfectibles et ces instances-là pourraient avoir plus de pouvoir de régulation ». (Mario Carrier, 19.03.2021).*

« [...] les communautés métropolitaines, au Québec, ont été créées pour ça notamment, la Communauté métropolitaine de Québec et de Montréal pour contrer l'étalement urbain, il y a d'autres objectifs aussi mais on se rendait compte, finalement, que l'échelle de la ville ou de la M.R.C. n'était pas la bonne échelle dans ces cas-là pour gérer l'étalement. Le cas de Québec est un bon exemple, [...]. Donc nous, on fait un plan métropolitain d'aménagement et de développement et cet outil-là vise notamment à contrer l'étalement urbain. Donc, on va déterminer un périmètre métropolitain d'urbanisation, on va y associer des critères de densité, de consolidation mais on est dans une approche qui est assez récente». (Antoine Verville, 02.02.2022).

« La Communauté métropolitaine est définitivement une meilleure échelle, elle est imparfaite en raison des régions limitrophes. [...]. Il faut surtout, je pense, être capable de mener une réflexion complémentaire à celle de la Communauté métropolitaine sur les zones limitrophes puis ça, c'est une des demandes que l'on fait au gouvernement donc, ça, c'est la consultation actuelle sur la stratégie nationale d'aménagement du territoire, [...] ». (Antoine Verville, 02.02.2022).

Pour certains interlocuteurs, la situation actuelle avec d'une part, le schéma d'aménagement du territoire et de développement des M.R.C. et d'autre part, le plan métropolitain d'aménagement et de développement permet d'obtenir un équilibre intéressant et une cohérence sur les questions d'aménagement du territoire.

« [...] il me semble qu'après une trop longue période d'adaptation, on soit arrivé à un résultat qui commence à être intéressant, il y a une habitude de travailler en commun, une identité régionale puis une légitimité de l'instance supra-locale, intermédiaire avec le niveau provincial qui s'est mise en place. Les mairies, les maires des conseils municipaux sont bien conscients qu'il y a des enjeux qui les dépassent puis qu'il y a une instance qui s'appelle la Communauté métropolitaine qui doit discuter ces enjeux-là et prendre des décisions, fixer des grandes orientations. Si l'on regarde le schéma métropolitain d'aménagement et de développement, je pense que l'on est dans la bonne voie ». (Guy Mercier, 31.03.2021).

« les outils pertinents, pour répondre à votre question, sont ceux que j'ai mentionné mais ça percole, d'une part, les orientations gouvernementales favorisent la consolidation des milieux existants, défavorisent l'étalement urbain, sans l'empêcher de manière très efficace, ça, c'est clair, donc, le plan métropolitain de la Communauté métropolitaine de Québec, c'est un outil pertinent parce que lui-même prévoit la consolidation des milieux, le schéma d'aménagement de l'Agglomération de Québec est aussi un outil pertinent parce qu'il prévoit, finalement, la même chose puis le plan directeur d'aménagement et de développement, c'est le nom particulier pour le plan d'urbanisme à Québec, est aussi un outil. Après ça, de dire lequel est le plus important entre ceux-là, ils ont chacun leur rôle, chacun leur échelle d'intervention puis, c'est surtout par ce mécanisme-là qu'il y a une prise en compte des relations entre les territoires avoisinants. Par exemple, c'est évident que les choix d'aménagement de la Ville de Québec ont une influence sur les choix d'aménagement éventuels à Lévis, l'autre côté du pont parce que les marchés, autant immobiliers que les bassins de recrutement des entreprises, les lieux d'études, sont interreliés ». (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).

« [...] les premiers schémas avec un peu de dents [contenus clairs et contraignants] arrivent à la fin des années 90, début des années 2000 donc, ça a pris quand même 20 ans et on se rend bien compte que l'échelle n'est pas suffisante donc, on a rajouté, au début des années 2000, les C.M., Les communautés métropolitaines pour Montréal et Québec, donc, au départ, on avait...je ne sais pas si tu as regardé les 2 lois, donc, il y a eu 2 lois, il y a eu la loi qui a créé les communautés métropolitaines en 2001, qui donnait de très forts pouvoirs d'aménagement aux communautés. Dans le fond, ils enlevaient les pouvoirs d'aménagement aux M.R.C., tout simplement, les M.R.C.,

*leurs pouvoirs de l'aménagement n'existaient plus et c'est la C.M.Q. qui aurait géré totalement l'aménagement à la grandeur de son territoire. Évidemment, ça n'est pas passé et il y a eu un blocage pendant 10 ans et en 2010, il y a eu un autre changement législatif qui a fait en sorte de créer ce que l'on appelle les plans métropolitains, donc, on a redonné la compétence aux M.R.C. au niveau des schémas et au-dessus, on a mis une grande soupape qui s'appelle le plan métropolitain et le plan métropolitain, pour différentes raisons, est venu créer donc, quand même, une frontière supplémentaire à l'étalement. Donc, dans le fond, les M.R.C. continuent à faire leurs périmètres urbains mais les communautés métropolitaines sont venues mettre une échelle supplémentaire qui fixe un périmètre métropolitain. Donc, maintenant, avant d'étaler le territoire, bien, il y a la loi sur la protection du territoire agricole, la L.P.T.A.A., il y a le schéma de la M.R.C., il y a le plan métropolitain, donc, les différents paliers ont quand même plus de force d'inertie [de contrôle] pour limiter cet étalement ». (Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).*

*« Actuellement, c'est un assez bon compromis. Je ne pense pas que l'on devrait donner moins de poids à la C.M.Q., est-ce que l'on doit lui en donner plus? Peut-être ou on doit responsabiliser chacune des échelles, ça pourrait être ça aussi, donc, dans le fond, peut-être que la M.R.C. devrait être plus responsable de ses choix et faire déjà un premier compromis auprès de ses municipalités, ce qu'elle ne fait pas, donc, il faudrait déjà forcer la M.R.C. à avoir une vision régionale et la C.M.Q. à avoir une vision métropolitaine, puis, ce n'est pas une question de pouvoir, c'est une question de forcer les choses selon moi et peut être, oui, si l'on se rend compte que le compromis ne peut pas se faire au niveau des M.R.C., il faudrait que oui, donner plus de pouvoir à la Communauté métropolitaine de Québec ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).*

*« [...] c'est que l'échelle de la M.R.C., c'est justement cette échelle qui peut permettre de prendre notre critère générique métropolitain puis de l'adapter à une réalité territoriale un peu plus fine. Donc, maintenant, il faut qu'elles [M.R.C.] jouent ce rôle-là. Si elles ne le jouent pas puis qu'elles appliquent à l'échelle du lot, notre critère, il y a quelque chose qui ne fonctionne pas. Si, par contre, elles prennent les critères métropolitains puis les objectifs métropolitains puis les déclinent de façon cohérente à l'échelle de leur territoire, à mon avis, ça peut être intéressant. Il y en a qui le font très bien à l'heure actuelle mais, effectivement, force est de constater qu'il y a beaucoup d'échelles puis quand on arrive à l'application locale, là, pour certaines municipalités locales, c'est questionnant ou confondant ». (Antoine Verville, 02.02.2022).*

Pour Nicolas Fontaine, David Paradis et Antoine Verville, il semble important de travailler à l'échelle gouvernementale, à travers les orientations gouvernementales afin d'établir des directives claires et exigeantes en matière d'aménagement du territoire dans un objectif de contrôle de l'étalement urbain.

*« [...] il y a une question de perspective, à mon sens personnel, le gouvernement a un rôle à jouer et il devrait le jouer davantage donc, à mon sens, il ne devrait pas se retirer de l'aménagement mais, au contraire, je le mentionnais tantôt, des O.G.A.T. plus exigeantes, appliquées de manière plus rigoureuse, nous mèneraient à un meilleur aménagement du territoire [...]. En fait, ça dépend de nos objectifs et si l'objectif, c'est de mieux aménager le territoire dans une perspective, par exemple, de limiter l'étalement urbain à des fins environnementales, de changement climatique, notamment, ça serait intéressant ». (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).*

*« Les orientations gouvernementales au Québec, elles n'ont pas été changées depuis 1994 donc, ça vous donne une idée, là, mais bon, c'est le seul véritable palier, mais, dans le cas de la Ville de Québec, maintenant, on a la Communauté métropolitaine de Québec qui, elle, couvre plus d'un territoire de M.R.C. et donc, le gouvernement du Québec doit valider le plan métropolitain*

*d'aménagement et de développement pour s'assurer qu'il concorde avec les orientations gouvernementales et ensuite de ça, la Communauté métropolitaine doit valider ainsi que le gouvernement du Québec le contenu des schémas, donc, normalement, je dis normalement, la Communauté métropolitaine de Québec devrait pouvoir fixer des balises faisant en sorte que l'étalement urbain est contraint car c'est la Communauté métropolitaine qui identifie ce que l'on appelle le périmètre d'urbanisation métropolitain qui regroupe l'ensemble des périmètres d'urbanisation de toutes les municipalités locales et qui dit que ça se passe à l'intérieur de ça. Mais, la situation était un peu plus complexe voire beaucoup plus complexe que ça et les pouvoirs de la Communauté métropolitaine ne sont pas si grands que ça considérant que le conseil de la Communauté métropolitaine ce sont les représentants élus des M.R.C., des municipalités et donc, ils sont juges et parties des décisions en matière d'urbanisation ». (David Paradis, 16.04.2021).*

*« [...] les O.G.A.T., il y en a sur tous pleins de sujets, il y en a en gestion de l'eau, sur la conservation des milieux naturels en agriculture mais je pense qu'il peut y en avoir une en contrôle de l'étalement beaucoup plus stricte. [...]. Donc, si l'O.G.A.T. est floue, on n'a pas le choix d'adopter un schéma d'aménagement qui va à peu près dans le bon sens. Si l'O.G.A.T. est claire en matière de contrôle de l'urbanisation, on est capable d'exiger des M.R.C. qu'elles aillent plus loin sur cette question-là ». (Antoin Verville, 02.02.2022).*

Pour David Duval, l'échelle pertinente pour traiter l'étalement urbain semble devoir reposer sur des statistiques comme celles établies par Statistique Canada donnant lieu à la région métropolitaine de recensement par exemple. Au final, selon ses propos, l'échelle pertinente devrait être à géométrie variable afin d'adapter le territoire de réflexion aux dynamiques socio-économiques notamment. Pour Antoine Verville, il faudrait davantage élargir le périmètre métropolitain pour traiter l'étalement urbain.

*« [...] les limites étaient déjà dépassées en termes d'occupation du territoire puis de dynamiques d'échanges entre les gens, le lieu de travail des gens puis le lieu de résidence des gens donc là, on a créé la Communauté métropolitaine de Québec pour sortir du cadre de l'ancienne Communauté urbaine en allant chercher des M.R.C. autour. On est allé chercher l'entièreté des M.R.C. donc, on est allé très loin sur la côte de Beaupré alors qu'économiquement, il n'y a pas tellement d'intégration avec Québec et on s'est limité à la Ville de Lévis qui est aussi une M.R.C. sur la rive sud alors que l'on sait qu'il y a des gens de Sillery, de Beaumont et tout ça qui viennent travailler dans la R.M.R. de Québec, donc, on a été trop loin ou pas assez loin pour refléter vraiment les enjeux, les dynamiques métropolitaines, statistiques reconnues par Statistique Canada, donc, on a figé un peu les territoires puis on les a figé en 2002, on n'a pas revu les territoires depuis alors que le phénomène d'étalement, lui, se poursuit, les gens vont s'établir de plus en plus loin tout en venant travailler dans la R.M.R. Pour moi, l'étalement urbain, c'est beaucoup une question statistique, de mesures statistiques et l'une de ces mesures-là, c'est le navettage venant de Statistique Canada, donc, Statistique Canada identifie le lieu de résidence des gens puis le lieu de travail des gens, puis, à partir du moment où 50% de la population active occupée d'une municipalité travaille dans le noyau de la région métropolitaine, là, elle est susceptible d'être reliée à la R.M.R., ça prend toujours 1 ou 2 recensements donc 5 à 10 ans avant que ça soit reconnu mais dans les faits, on peut le constater à chaque recensement ». (David Duval, 15.04.2021).*

*« [...] la région métropolitaine de recensement définie par Statistique Canada, moi, je l'aime beaucoup parce que c'est vraiment une donnée statistique fiable sauf que l'on est en retard. Pour qu'une municipalité soit incluse dans la R.M.R., il faut que dans le recensement précédent, il y ait déjà 50% donc, on est déjà 5 ans sinon 10 ans en retard parce que des fois, ils sont à la marge, ils ne*

*prennent pas la décision tout de suite et quand on regarde, dans le fond, on est rendu à un territoire beaucoup plus vaste et c'est là, que toutes les exclusions de la zone agricole se donnent, donc, c'est pour aller au-devant des coûts, pour avoir une approche...tu sais, il faudrait étendre les régions métropolitaines jusqu'à la zone d'influence métropolitaine forte ». (David Duval, 15.04.2021).*

*« [...] quand on est dans les grands centres urbains de Québec, Montréal, l'échelle métropolitaine est plus appropriée et en ce moment, on réfléchit beaucoup aux régions limitrophes, est-ce que l'on devrait élargir les régions métropolitaines? La réponse est plutôt non, là, parce qu'il y a des implications politiques mais sur le besoin en matière d'étalement urbain, la réponse est quand même oui parce que l'on documente, là, toutes les municipalités qui sont situées aux limites de la région métropolitaine, ce sont les municipalités qui connaissent les plus forts développements en ce moment parce qu'elles sont en dehors de la zone du plan métropolitain d'aménagement donc, elles ont moins de contraintes au développement puis, elles sont à une distance, quand même, raisonnable pour venir travailler en ville puis elles ont souvent les prix des maisons les plus bas. Donc là, on constate, à Québec un peu dans une moindre mesure, à Montréal encore beaucoup plus, cet effet-là de bordure des régions métropolitaines où il y a, là, quand même, des très, très forts développements dans les municipalités. Et puis, là-dessus, on a moins d'emprise. Notre réglementation métropolitaine ne s'applique pas à eux ». (Antoine Verville, 02.02.2022).*

### 8.1.3. Législation

Dans ce sous-chapitre, il est question de voir dans quelles circonstances la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme ainsi que la Loi sur la protection du territoire agricole auraient pu favoriser ou non l'expansion urbaine à l'échelle supra-locale. Pour rappel, la L.A.U. confie la responsabilité de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale, soit les M.R.C., à travers les schémas d'aménagement et de développement, en intégrant tous les niveaux institutionnels, du provincial (ministères) au local (municipalités). L'objectif est d'apporter des réponses aux problèmes liés à l'urbanisation, de contrer la déprise agricole et d'éviter le décroissement de certaines localités. La L.P.T.A., gérée à l'échelle provinciale, a comme mission de protéger la base foncière agricole québécoise (Simard et Mercier, 2009). Il est également important de rappeler que les S.A.D. ont permis, pour la première fois, une réflexion en aménagement du territoire à une échelle supra-locale dans un objectif de collaboration intermunicipale, de processus participatif et d'intégration des objectifs de développement du gouvernement. Les S.A.D. servent également de cadre aux municipalités afin de coordonner leurs actions ayant des incidences territoriales. Néanmoins, ces dernières restent responsables de l'aménagement du territoire dans leur limite administrative (Rousseau, 2011).

Même si l'élaboration des S.A.D. à l'échelle des M.R.C. paraît vertueuse en termes d'aménagement du territoire et qu'ils semblent être des outils permettant de contrôler la conformité des actions et des objectifs entre les différents échelons institutionnels, certaines personnes interviewées relèvent,

néanmoins, un certain laxisme des S.A.D. et de la L.A.U., plus généralement, qui restent peu contraignants pour limiter l'étalement urbain.

*« Donc, en théorie, la loi, elle est bien construite puis cette idée d'une conformité ou de partage des responsabilités entre le niveau national, le niveau régional et le niveau local, elle est très intéressante. Mais dans les faits, c'est finalement le niveau local qui se trouve à diriger, orienter les décisions alors que, ce n'est pas ça qui était l'esprit, l'esprit de la loi ». (Geneviève Cloutier, 26.04.2021).*

*« Je crois que la loi de 79 (L.A.U.) a défini, à partir du découpage de la zone agricole, un espace hors zone agricole qui était livré à l'urbanisation, c'est-à-dire que la loi 79, c'était une permission d'étendre la ville sur l'ensemble du territoire non-agricole. [...] ça a donné le pouvoir aux M.R.C. d'agrandir le périmètre d'urbanisation. Je pense que la loi a défini un cadre générique de l'étalement urbain, elle a créé la place pour une expansion de l'habitat pavillonnaire puis des infrastructures de transport et même pour les infrastructures industrielles dans le périmètre d'urbanisation donc, la loi de 1979 a défini le cadre général d'un étalement urbain, [...] ». (Guy Mercier, 31.03.2021)*

*« Est-ce qu'elle (L.A.U) est trop laxiste? Peut-être, probablement. Ce n'est pas du laxisme, c'est plus qu'elle n'offre pas de principes directeurs forts. Je dirais ça un peu autrement, c'est vraiment plus qu'elle n'est pas suffisamment claire, à mon avis, suffisamment exigeante, suffisamment directrice. Il y a... ouais, c'est du laxisme, ça, j'imagine. Il y a ce rapport au public, le rapport public-privé au Québec, puis ce n'est pas une exception à Québec, est défaillant. Donc, le leadership de l'acteur public est faible à mon avis en ce qui concerne l'urbanisation et donc, par ricochet, l'étalement. Plutôt que de voir comme étant quelque chose de très positif, la densification, la contrainte à cet étalement, on y voit une contrainte forte à l'action des promoteurs privés à qui on laisse tout le pouvoir. [...], elle est probablement trop laxiste et pas suffisamment articulée à des principes directeurs et à des mécanismes de suivi, d'atteinte ou de respect de ces principes. [...]. Les décideurs ne comprennent pas que l'aménagement du territoire est un outil de développement social, économique, environnemental formidable, c'est un outil de développement durable mais, pour le moment, il est systématiquement mis en remorque à d'autres objectifs de transport, de développement économique stricto, ce n'est jamais vu comme le leader de la locomotive, c'est toujours le wagon ou même pas, c'est le rail, tu sais, c'est le rail qui va faire passer la locomotive et ça devrait être l'inverse donc j'ai l'impression que la loi, elle est défaillante mais pas dans son esprit, plutôt dans les outils qui l'opérationnalisent ». (Geneviève Cloutier, 26.04.2021)*

Ensuite, plusieurs « brèches » au sein des S.A.D. semblent profiter, à l'échelle des M.R.C., à l'urbanisation éparse et peu dense, notamment à travers le zonage et les indices d'utilisation du sol. David Paradis et un praticien en planification laissent penser que certaines directives des S.A.D. peuvent être contournées ou interprétées afin de favoriser l'urbanisation.

*« Oui, il y a des cibles en fait, il y a des cibles balises et puis les schémas, oui, doivent intégrer les balises et puis, ensuite, les plans d'urbanisme des municipalités locales doivent se conformer, bien sûr. Mais, c'est dur à calculer parce que c'est facile à calculer à l'échelle d'un terrain à urbaniser, c'est quoi la densité que tu fais... comme si les municipalités calculaient en densité nette, tu sais, ils te calculent juste le terrain à construire mais ils évacuent les rues, les parcs, les équipements qui ne sont pas nécessairement...et bien, tout ce qui n'est pas résidentiel donc, peut-être qu'ils réussissent à instaurer une densité nette, élevée mais lorsque tu en fais une densité brute, à l'échelle du quartier, c'est insignifiant parce que tes rues sont extrêmement larges, les emprises de rues sont très larges, tu construis de façon éparse, [...] ». (David Paradis, 16.04.2021).*

« [...] C'est qu'il n'y a pas de barème, ils y ont imposé quelque chose d'assez conservateur, donc, pourquoi imposer 30 si l'on peut imposer 20? Le gouvernement ne dit rien et c'est ça le problème. En Ontario, le gouvernement a fixé les normes, en Ontario, le gouvernement a pris le territoire de toute la grande région de Toronto et des Grands Lacs et ils ont dit que là, ça va être 400... eux, ils utilisent la densité d'activité humaine là, donc 400 de densité d'activité humaine mais c'est l'état provincial, ce n'est pas la ville qui a décidé parce que, c'est sûr que si tu demandes aux villes de fixer leur propre densité, ils ne vont pas aller très haut, là. On revient du coup au rôle de l'état qui n'est pas reconnu selon moi ». (Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).

« [...], il y a un écueil là, c'est-à-dire que les périmètres d'urbanisation qui sont justement les contours dans lesquels on doit construire normalement ne sont pas si forts que ça dans les municipalités rurales. Lorsqu'il y a de l'agriculture, il y a des règles claires, on ne peut pas construire dans le territoire agricole mais ce n'est pas tout le territoire qui est agricole, il y a des territoires qui sont forestiers ou des zones qui sont... le territoire agricole au Québec, on va dire que c'est la zone verte, ce qui n'est pas le territoire agricole, c'est la zone blanche parce que sur la carte, il n'y a pas de couleur tout simplement donc c'est la zone blanche et puis dans la zone blanche, les règles sont plus lâches et ce qui fait en sorte que c'est quand même possible d'urbaniser mais moins dense pour avoir un moindre impact. Oui mais si tu urbanises moins dense mais beaucoup, l'effet peut être énorme par rapport à ce que tu vas mettre dans le périmètre d'urbanisation... il y a pleins d'écueils comme ça qui fait que l'on se ramasse avec un étalement qui prend différentes formes un peu partout sur le territoire puis que l'on n'arrive pas à contraindre ». (David Paradis, 16.04.2021).

Paradoxalement, si la L.A.U. a mené à la création des M.R.C. pour traiter les impératifs de l'aménagement du territoire, l'étalement urbain n'est, quant à lui, peu ou pas traité, que ce soit au sein de la L.A.U. ou au sein des S.A.D. Certains intervenants remettent également en cause le contenu ainsi que la qualité des documents découlant de la L.A.U. comme les S.A.D. quant à la nécessité de densifier et d'avoir des formes urbaines compactes.

« Un mot d'abord, la L.A.U., c'est une loi de procédure, c'est une loi habilitante en matière de pouvoir mais ce n'est pas une loi de contenu, c'est que dans la L.A.U., il n'y a pas de contenu sur quel type d'aménagement on souhaite, il n'y a pas ça. Donc, la loi ne met pas l'accent sur la nécessité de favoriser des formes compactes du développement urbain, on ne trouve aucune disposition vraiment qui a cet objectif-là. On a du contenu du schéma d'aménagement, par exemple, qui va porter sur évidemment la gestion de l'urbanisation même chose avec les plans métropolitains d'aménagement et de développement mais ce sont surtout les orientations gouvernementales dont j'ai parlé tantôt qui vont mettre de l'avant cette nécessité-là, de miser sur des formes compactes de développement urbain ». (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).

« On ne veut pas multiplier les instances, on ne veut pas multiplier les outils non plus, à mon sens, dès fois, en faisant ça, on noie le poisson puis on évite de s'attaquer aux réelles lacunes qui sont par exemple la faiblesse [des contenus pas assez clairs et contraignants] des schémas de l'aménagement actuels, la faiblesse des orientations gouvernementales en aménagement. Donc, sans réinventer le système, si l'on fait juste de mieux utiliser le système puis s'assumer, on pourrait déjà améliorer la situation ». (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).

« Je pense qu'un des freins, c'est cette capacité à prendre en compte le territoire dans sa matérialité. Alors, on a des règlements, on a des normes, on nous dit des contenus, on définit les contenus, les éléments dans lesquels on doit mettre du contenu or, ce contenu-là, ne reste qu'abstrait. Alors, c'est une vision du territoire qui est beaucoup plus socio-démographique qu'au niveau d'une réalité du territoire dans sa matérialité, c'est tout le phénomène de territorialisation et

*ça, pour moi, c'est oublié, c'est évacué et c'est ce qui fait que le rapport que l'on a pour définir des choses... vous avez, vous avez toute une logique d'emboîtement avec, vous devez produire tel document puis la municipalité doit produire tel document, ce qui est fait, tout le monde le fait, le problème, c'est la qualité de ce qu'il y a dans ces documents ». (Johanne Brochu, 14.05.2021 et 21.05.2021).*

Curieusement, plusieurs interlocuteurs mettent en exergue le fait que la L.P.T.A. semble avoir contraint l'étalement urbain de façon plus efficace que la L.A.U. qui traite, elle, pourtant et spécifiquement de l'aménagement du territoire.

*« [...] il faut bien réaliser que le régime de protection du territoire agricole au Québec, c'est probablement l'outil qui a été le plus efficace pour contrôler l'étalement urbain, beaucoup plus efficace que le système mis en place par la L.A.U., c'est certain, parce que ce système-là évacue les compromissions inhérentes au fait que l'aménagement du territoire est un régime basé sur les décisions politiques en instaurant un tribunal qui applique des critères qui sont prévus dans la loi, un tribunal administratif, là, sans considérations politiques donc, il n'y a pas de proximité avec les promoteurs du coin, il y a une vision qui est appliquée par la commission de protection du territoire agricole, c'est celle de la protection du territoire agricole qui n'a pas nécessairement, en tout cas de manière plutôt accessoire, à considérer les impératifs de développements économiques. [...] c'est facile, on a peinturé le Québec en zone verte, ça a été généreux, ça veut dire que la majorité du territoire du Québec méridional est en zone agricole et on ne peut pas utiliser le territoire à une autre fin qu'agricole sans autorisation de la C.P.T.A.Q. donc ça, c'est vraiment efficace comme régime ». (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).*

*« Dès le début, il y a eu une zone agricole avec des restrictions avec la C.P.T.A.Q. tout de suite, tout de suite, tout de suite alors que la L.A.U., comme je l'ai mentionné tantôt, ça a pris du temps avant les premiers schémas qui étaient vraiment minimaux, qui étaient plus laxistes et les schémas actuels qui même encore pour certains d'entre eux sont laxistes mais plus ça va, plus on s'améliore à mon sens, les schémas sont de mieux en mieux et de meilleure qualité puis sont plus collés aux connaissances actuelles en aménagement et en urbanisme ». (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).*

*« La vitesse d'urbanisation des terres agricoles, à la suite de l'adoption de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, maintenant, est beaucoup moins vite, l'urbanisation se fait rapidement en général mais ça n'a rien à voir avec le rythme que ça aurait été si la loi n'avait pas existé parce que ceux qui gèrent l'exclusion des terres agricoles, c'est un tribunal administratif que l'on appelle la commission de protection des territoires agricoles et chaque demande doit être justifiée sur la base de la capacité du périmètre d'urbanisation actuel à recevoir encore de la construction donc il y a des démonstrations qui doivent être faites avant que tu réussisses à obtenir du territoire agricole pour construire ». (David Paradis, 16.04.2021).*

Dans cette même continuité, la L.P.T.A. semble avoir des outils contraignants pour limiter l'étalement urbain en zone agricole à travers les demandes d'exclusions de la zone agricole. Certains intervenants vont encore plus loin en proposant que la L.P.T.A. et la L.A.U. se coordonnent davantage, voire s'unissent pour que la protection des terres agricoles soit dans le giron de l'aménagement du territoire dans un objectif de cohérence et d'harmonisation plus fort. Cette

coordination semble possible depuis peu à travers les plans de développement de la zone agricole (ci-après P.D.Z.A.).

« C'est de moins en moins facile d'avoir une réponse positive, ça, c'est la bonne nouvelle parce que.... c'est le gouvernement du Québec, ce sont des urbanistes, des aménagistes qui sont formés comme tous les autres et qui sont capables de calculer. Donc, quand ils regardent, par exemple, les anciennes autorisations, les exclusions de territoires agricoles qui ont été accordées à des municipalités pour faire de l'urbanisation puis ils disent vous nous aviez promis que ce territoire-là allait répondre à vos besoins pour les 20 prochaines années mais, finalement, 5 ans après, c'est déjà comblé, bien, ça veut dire que la croissance est très forte mais ça veut aussi dire que tu n'as pas pris les moyens pour accueillir tous ces gens là-dedans, tu n'as pas fait une densité assez forte. Donc, maintenant, il y a un peu cette rétroaction, je pense, informelle mais qui fait en sorte que là, vous êtes venus nous voir il y a 5 ans, vous aviez dit que c'était pour 20 ans, maintenant, on ne vous croit pas, donc si vous êtes encore en train de demander la même superficie et puis que ça doit correspondre aux 20 prochaines années, non, non, non.... Qu'est-ce que vous allez faire, quelle va être la densité pour répondre à cette réelle croissance-là? ». (David Paradis, 16.04.2021).

« Il faut qu'elle fasse la démonstration que son périmètre d'urbanisation est entièrement couvert et qu'elle n'a pas d'autres endroits. Mais, je pense, effectivement, que tout bon plan se contourne. Le meilleur des plans peut être contourné donc, il y a une limite à ce qu'une loi ou un plan peut faire. On peut planifier ainsi en 2010, puis après ça, les choses ont évolué puis on veut les changer. C'est pour ça, je pense, que l'outil de gestion de l'étalement, ça serait de ramener la protection du territoire agricole et des activités agricoles dans le giron de l'aménagement pour que ça se coordonne de manière à ce que l'on évalue suivant des critères de pertinence, si oui ou non, ça vaut la peine de dézoner ou de rezoner et quelles contraintes on peut mettre mais, même dans ce dézoning, on pourrait dire d'accord, on permet, mais ça se fait d'ailleurs, mais on permet les activités résidentielles dans cette zone mais de manière à ce qu'il y ait aussi possibilité d'avoir des activités agricoles ». (Geneviève Cloutier, 26.04.2021).

«[...] l'histoire de ces P.D.Z.A. qui datent seulement d'une dizaine, douzaine d'années, elle est très intéressante et elle montre que c'est possible d'avoir un projet de territoire structurant. Par contre, c'est le M.A.P.A.Q., c'est le ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation qui gère ce plan-là. Qu'est-ce que ça nous dit? Je ne sais pas trop mais c'est sûr que ça, c'est un outil, à mon avis, qui peut être très structurant et très positif. [...] le P.D.Z.A. s'avère quelque chose de nouveau, quelque chose qui peut justement être plus pertinent à cause de la réflexion sur le milieu agricole ». (Geneviève Cloutier, 16.04.2021).

Néanmoins, David Duval, semble, lui, affirmer que le contrôle fait par la Commission de protection du territoire agricole n'a pas été assez stricte en ce qui concerne les demandes d'exclusions de terres agricoles. De plus, pour un praticien en planification, le problème de la gestion de l'étalement urbain viendrait plutôt d'un manque de concertation entre les deux lois (L.A.U. et L.P.T.A.).

« [...] le problème, c'est que c'est géré demande par demande, municipalité par municipalité et la C.P.T.A.Q., moi j'ai regardé beaucoup de décisions récemment qu'elles ont prises autour de Québec justement pour comprendre un peu plus le phénomène de l'étalement urbain autour de Québec. [...] la commission ne peut pas elle-même décider d'exclure de la zone agricole ce territoire-là car il n'y a pas d'intérêt, il faut qu'une demande vienne et les critères pour analyser les demandes, il y en a plusieurs, bon, la qualité des sols et tout ça mais il y a aussi la démonstration du besoin et c'est là où beaucoup d'exclusions sont accordées parce que la municipalité ou la M.R.C. qui a fait la demande

*d'exclusion a su justifier son besoin et la justification du besoin et basée souvent sur l'historique des constructions récentes, le nombre de permis de construction émis et parfois aussi sur les projections de populations de l'institut de la statistique du Québec. Donc, l'étalement urbain qui se produit, qui s'est produit récemment devient le besoin d'exclure des territoires de la zone agricole et la C.P.T.A.Q., elle, regarde ça et elle dit oui, le besoin a été démontré donc j'accorde l'exclusion ». (David Duval, 15.04.2021).*

*« [...] la moitié des exclusions de la zone agricole qu'il y a eu dans les 15 dernières années, entre 2001 et 2016, s'est faite dans cette zone d'influence métropolitaine forte. Donc, municipalité par municipalité...les municipalités se présentent individuellement, à tour de rôle à la commission en disant, écoutez, on a eu des années de constructions extraordinaires, on a besoin d'agrandir notre périmètre d'urbanisation dans la zone agricole, accordez-la-nous puis la commission ne regarde pas ce territoire-là, elle regarde juste le territoire municipalité par municipalité, oui, le besoin a été démontré donc j'accorde ». (David Duval, 15.04.2021).*

*« D'après moi, la commission, dans son approche territoire par territoire, municipalité par municipalité, contribue à l'étalement urbain, ouvre la voie vers l'étalement urbain parce qu'elle exclut à l'avance des territoires qui vont être occupés puis il y a des municipalités qui sont allées 2 fois à la commission en 15 ans pour demander des exclusions puis des municipalités proches de Québec et elles ont été accordées à chaque fois ces exclusions-là sur la base de la démonstration du besoin ». (David Duval, 15.04.2021).*

*« [...] La C.P.T.A.Q. ne regarde pas ce qui se passe dans les périmètres, ça, c'est un des problèmes avec la L.P.T.A. Donc, avec la loi sur la protection du territoire agricole et la loi de l'aménagement, on a 2 entités qui ne se regardent pas, donc, la C.P.T.A.Q., la commission va regarder ce qui se passe [...], je ne vais pas vous l'agrandir puisque vous n'avez pas assez de densité mais ça, c'est récent et ce n'est pas accepté par les M.R.C. Les M.R.C. puis les villes disent à la commission, non, non, ce n'est pas ton rôle et c'est accepté parce que le gouvernement les supporte mais, ils n'ont pas eu ce rôle exemplaire. Par exemple, le gouvernement, pendant certaines années, n'étudiait pas toute demande d'un hectare et moins. Que faisaient les villes? Elles faisaient des demandes d'un hectare et moins mais la somme d'un hectare n'est pas regardé ni par... la même chose, il y a des villes...on ne demande pas aux villes de prévoir les conséquences de leur développement. Bon, ceux qui paient des taxes, ce sont les résidents mais pas l'école, donc, il y a des villes qui vont remplir leur périmètre d'urbanisation de résidences et là, ils vont dire, j'ai besoin d'une école. Là, ils vont aller en zone agricole pour l'école puis ils vont demander du dézonage parce qu'ils savent très bien qu'ils n'ont qu'à sortir dans les journaux pour dire, la C.P.T.A.Q. ne me permet pas d'avoir une école, quel dommage pour les familles, les enfants, mais c'est à toi de le prévoir. Mais, ils savent très bien qu'ils vont avoir mauvaise presse pour leur résidentiel mais ils vont faire pleurer tout le monde pour l'école. Et c'est ça que les villes utilisent et que les M.R.C. utilisent. On va remplir des trucs pour ensuite, se servir de tout pour s'étendre ». (Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).*

#### 8.1.4. Synthèse sur la conscientisation de l'étalement urbain

Ce premier volet a mis en exergue des éléments importants à relever. Tout d'abord, le terme d'étalement urbaine peine à être défini de façon unanime dans la société et même dans le cercle académique et professionnel. Le phénomène d'E.U. se retrouve soit défini différemment, soit confondu, selon certains propos, au développement urbain, à la croissance urbaine. Dès lors et au vu de ce qui précède, l'échelle pertinente pour se saisir de ce phénomène devient compliquée à définir. Cette échelle ne va pas de soi et elle semble être à géométrie variable selon les interlocuteurs. Si pour certains l'échelle des M.R.C. semble pertinente pour traiter certains impératifs de l'aménagement du territoire, elle ne l'est pas pour d'autres en ce qui concerne la gestion de l'étalement urbain. Ce dernier devrait plutôt être traité à une échelle, certes, supra-locale mais qui varie en fonction des réalités et des dynamiques socio-économiques par exemple. Cependant, si des paliers institutionnels supra-locaux ont été créés pour avoir certaines compétences en aménagement du territoire notamment, les réelles compétences et les véritables pouvoirs sont détenus par les municipalités locales, ce qui leur attribue une autonomie politique et administrative forte. La municipalité locale, à travers son plan et règlement d'urbanisme, semble contrôler les différents types d'usages sur son territoire même si elle doit se conformer aux documents produits à une échelle supérieure. Selon certains propos, la réelle compétence et responsabilité en ce qui concerne l'aménagement du territoire devrait être détenue à une échelle supra-locale et ne pas être trop « décentralisée » ce qui permettrait d'endiguer l'étalement urbain de façon plus efficace. Finalement, la législation actuelle en aménagement du territoire habilite plus qu'elle ne donne de contenus clairs et contraignants pour gérer l'étalement urbain. Cette législation ne semble pas accorder de réelles compétences au niveau supra-local dans un contexte où la question de l'étalement urbain n'est pas réellement considérée et encore moins intégrée dans les documents juridiques.

## 8.2. Gouvernance de l'étalement urbain confiée aux M.R.C.

Ce deuxième volet tente de mettre en exergue les enjeux de gouvernance pour traiter le phénomène d'étalement urbain. Tout d'abord, il est important de questionner l'aspect financier dans la pratique aménageuse et qui semble faire défaut au bon déroulement du mandat des M.R.C. qui semblent, elles, encore trop dépendantes de la souveraineté locale. Ensuite, l'internalisation actuelle des coûts liés à l'urbanisation ne permettrait pas de mesurer le réel impact de l'étalement urbain. Finalement, dans le système de gouvernance, l'implication socio-économique et politique à Québec ne permettrait pas de prendre réellement conscience de l'étalement urbain et des enjeux qui en découlent.

### 8.2.1. Ressources financières

Cette première sous-partie met en lumière l'enjeu de la fiscalité et des ressources financières des M.R.C. Ce facteur semble contribuer, d'une certaine manière, à l'étalement urbain selon certains interlocuteurs. Ces derniers mettent en cause la principale source de financement des M.R.C. Les M.R.C. reçoivent des quotes-parts de la part des municipalités membres d'une M.R.C. Ces quotes-parts proviennent principalement des taxes foncières perçues par les municipalités. Ainsi, afin d'augmenter l'assiette fiscale d'une municipalité, cette dernière sera tentée de favoriser le développement urbain sur son territoire. Le fait que les M.R.C. ne disposent pas d'une source de revenus qui leur soit propre renforce cette faiblesse structurelle, à savoir une dépendance trop forte aux instances locales.

*« [...] il y a un vice intrinsèque au financement des municipalités, par conséquent des M.R.C., qui fait que l'étalement urbain est certainement l'objet géographique le plus difficilement saisissable, contrôlable par la voie des outils d'aménagement comme le plan métropolitain d'aménagement et de développement et même des schémas d'aménagement et de développement des M.R.C. ou celui de la Ville de Québec, [...] mais je pense que c'est là où le bât blesse, c'est parce que la taxe foncière est le vecteur principal du financement des instances municipales, la pression pour le développement donc pour le développement urbain donc pour l'étalement urbain, c'est difficilement contrôlable. En résumé, c'est vraiment l'angle mort de l'aménagement actuellement ». (Guy Mercier, 31.03.2021).*

*« La très grande majorité du financement des municipalités, c'est la taxe foncière. Donc, si l'on veut accroître son assiette fiscale, il faut accroître le développement, il faut qu'il y ait du développement urbain et ça, je pense que l'on commence à le dire ouvertement. Ça fait plusieurs années-là que le gouvernement a commencé à initier des nouveaux circuits de financement des M.R.C., par exemple, en redistribuant une partie de la taxe sur l'essence, vous voyez qu'il y a un lien, là, entre étalement urbain et autres sources de financement des municipalités mais ça reste marginal dans le financement des municipalités ». (Guy Mercier, 31.03.2021).*

« le gros de l'entrant des villes, c'est la taxe foncière donc si le gouvernement décidait de freiner le développement d'une ville au profit d'une autre parce que ça serait plus rentable au niveau durable...patati patata et bien, il pourrait y avoir un système de compensation, de péréquation comme on dit au Canada qui pourrait être mis en place. Donc, d'après moi, il faut, comme je dis tout le temps, la façon d'aménager la ville, ça commence par la façon dont tu coules le béton [...] ». (David Duval, 15.04.2021)

« [...] il y a tout un système que je n'ai pas évoqué encore mais qui est important, c'est celui de la fiscalité où les municipalités au Québec tirent une majorité de leurs revenus des taxes foncières donc, par exemple, au Québec, l'impôt sur le revenu va seulement au gouvernement fédéral et provincial, les municipalités touchent une très mince partie des taxes de ventes donc l'essentiel de leur assiette fiscale, c'est la taxe foncière. Donc, les immeubles sont évalués puis ensuite, les municipalités ont un taux de taxe et c'est ce qui leur apporte la majorité de leurs revenus. Souvent, les municipalités, dans l'objectif d'augmenter leur assiette fiscale pour offrir des meilleurs services, vont ouvrir des nouveaux quartiers donc développer pour avoir des nouveaux payeurs de taxes parce qu'évidemment, un terrain qui est lotis, qui est morcelé et construit va apporter plus de taxes qu'un terrain vague ou forestier. Ce que les municipalités ne font pas toujours comme calcul, ça, je pense que c'est un fait de le dire là, ce n'est pas nécessairement une opinion, c'est que ces développements-là entraînent des coûts, puis les coûts d'un terrain dans le développement de banlieue sont pas mal plus élevés per capita mais surtout par contribuable qu'un secteur dense. Par exemple, pour le kilomètre de route, le kilomètres de tuyaux, d'aqueducs et d'égouts, il y a beaucoup moins de contribuables pour le financer que dans un quartier dense comme nos quartiers centraux qui datent surtout d'avant la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale et ça, c'est un enjeu, celui de la fiscalité. Disons que les municipalités auraient avantage, je crois, à faire ces calculs-là avant d'autoriser leur développement ». (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).

« [...] c'est qu'il faut réussir à pallier les revenus fonciers. Oui, c'est une chose de donner plus de pouvoir à l'instance métropolitaine mais je crois que ça serait possible, ça serait acceptable, peut-être pas accepté instantanément mais acceptable si c'était accompagné d'une stratégie pour diversifier les revenus municipaux parce que l'on en a besoin évidemment ». (David Paradis, 16.04.2021).

« [...] ça amène tout l'enjeu de la fiscalité municipale parce que dans toute cette réflexion-là, ça veut dire, donc, qu'une municipalité qui ne se développerait pas pour aller chez la voisine parce que ça fait plus de sens à l'échelle de la M.R.C., elle serait privée de son revenu de taxes municipales liées à la construction de nouvelles résidences alors que, l'autre, va recevoir des revenus de taxes municipales. Donc, toutes les municipalités du Québec ont intérêt, en ce moment, à avoir des projets de développement sur leur territoire pour aller chercher des revenus donc c'est définitivement un enjeu en matière de contrôle de l'étalement urbain parce que si l'on dit à une municipalité qu'elle ne se développe plus parce que ce n'est pas adéquat dans une réflexion liée à l'étalement urbain, on lui dit, en fait, qu'elle n'a plus de revenus donc qu'elle va avoir de la difficulté à offrir des services à ses citoyens parce qu'elle va rentrer dans une phase de dévitalisation donc, il y a définitivement un enjeu de fiscalité à revoir, peut-être, avec des mécanismes d'équité à certaines échelles. Nous, on aimerait avoir une forme de mécanisme de péréquation à l'échelle métropolitaine ». (Antoine Verville, 02.02.2022).

« C'est leur principale source de revenus, il y en a d'autres quand même, elles reçoivent une portion de la taxe sur l'essence, et cetera, mais, tu sais, la grande source de revenus des municipalités, c'est la taxe foncière. Et puis, comme une municipalité a toujours tendance à offrir de nouveaux services à ses citoyens, et cetera, elle va aller chercher une capacité de payer pour des nouveaux services et infrastructures et il faut qu'elle aille chercher des nouveaux développements finalement. Donc, on est dans une espèce de réflexion de croissance infinie, on est toujours dans cette réflexion-là ». (Antoine Verville, 02.02.2022).

« Premièrement, les revenus des municipalités au Québec sont principalement tirés de l'impôt foncier et plus tu urbanises, plus tu as la possibilité d'avoir des revenus ce qui est ultra pervers parce que ça ferait en sorte que tu n'as pas envie de te densifier, de te consolider, tu considères qu'un terrain qui est agricole ou un terrain naturel ne rapporte rien alors que quand tu auras construit, ça te rapportera quelque chose, ce qui est complètement faux mais c'est comme ça qu'un décideur municipal réfléchit parce que c'est lui qui a le budget, qui doit le contrôler puis qui a des investissements à faire ou des dépenses, je devrais dire, des dépenses pour entretenir une forme urbaine étalée qui n'est pas rentable, donc, pour réussir à l'entretenir dans cet état-là, ça demande des revenus toujours plus importants et là, le cercle vicieux est amorcé parce que, nécessairement, on veut continuer à construire selon notre propre identité, c'est comme ça que l'on a été construit, c'est de cette façon-là, donc, chez nous, les gens, ils viennent chez nous parce que c'est construit comme ça et donc, ils perpétuent un mode de développement urbain qui est peu rentable mais qui leur permet d'avoir de l'argent pour entretenir ce qu'ils ont déjà construit auparavant, première chose, puis deuxièmement, et bien c'est ça, on ne tire pas d'impôts particulièrement des commerces puis des industries quoi-que le niveau de taxation soit différent quand même par rapport au foncier, là, ça, c'est important mais on ne tire pas d'impôts par exemple de la vente comme c'est le cas dans certains états aux États-Unis où la vente est taxée tout simplement puis ça retourne aux municipalités [...] ». (David Paradis, 16.04.2021).

Selon Guy Mercier, les M.R.C. seraient tentées de planifier l'étalement urbain d'une certaine manière à défaut d'avoir d'autres sources de financement conséquentes.

« [...] le problème de l'étalement urbain, ce n'est pas qu'il n'est pas planifié, c'est que l'étalement urbain est planifié dans la mesure où on force les M.R.C. à se coordonner mais que toutes les M.R.C. savent que pour maintenir leur assiette fiscale ou l'accroître, ça prend du développement urbain, alors, on s'arrange dans le schéma d'aménagement pour qu'il y ait de l'étalement urbain. L'étalement urbain ce n'est pas en dehors de la planification, c'est un objet planifié. Tout le monde sait que l'étalement urbain c'est en soi condamnable, c'est un grand mot là, mais disons que c'est porteur de risques et de désavantages mais en même temps, tout le monde en a besoin, ça veut dire que l'on va se partager l'étalement urbain, c'est-à-dire que la négociation, la gouvernance, c'est une manière de se partager les fruits de la croissance urbaine, c'est-à-dire que là, l'étalement urbain est vraiment planifié. La force de l'étalement urbain, c'est qu'il a colonisé nos outils d'urbanisme et d'aménagement qui sont pourtant là pour le contrôler. Ça veut dire que la force sociale, sociologique de l'étalement urbain est plus forte que les outils que l'on se donne pour le contrôler ce qui fait que les outils que l'on utilise pour le contrôler ne sont que des vecteurs pour le propager tout en l'orientant, tout en essayant de le mater un tant soit peu ». (Guy Mercier, 31.03.2021).

David Duval expose un autre fait, établissant un potentiel lien entre le financement des M.R.C. et leur capacité à produire un schéma d'aménagement dans des délais raisonnables afin de traiter les impératifs de l'aménagement du territoire.

« [...], la réalisation des premiers schémas d'aménagement avait été payée par le gouvernement. Par la suite, le financement a été retiré puis [...]...alors que la première génération avait pris 5 ans, la 2<sup>ème</sup> avait peut-être pris 15 ans, il y avait moins de financement donc moins de ressources allouées à ça ». (David Duval, 15.04.2021).

### 8.2.2. Internalisation des coûts liés à l'urbanisation

La prochaine sous-partie concerne l'internalisation des coûts liés à l'urbanisation comme les infrastructures publiques mais également de transport comme les autoroutes et les routes nationales qui sont principalement portées, financièrement, par le gouvernement. Ceci étant, ces coûts sont donc peu ou pas reportés à l'échelle de l'individu qui est, lui, peu contraint dans ses choix de localisation selon certains intervenants. Ainsi, la « planification » de l'étalement urbain n'est pas confrontée aux réels coûts que ce phénomène peut engendrer, ce qui peut influencer des décisions politiques mais également les comportements d'individus dans leurs choix de résidence.

*« Les autoroutes puis le réseau routier national, c'est de la responsabilité du gouvernement du Québec, les M.R.C. ne paient pas, les villes entretiennent leur réseau local puis quand c'est une route nationale, à la fois locale et nationale, le gouvernement en paie une partie donc, il n'y a pas beaucoup d'incitations. Ce n'est pas un gros frais pour nous autres l'autoroute, l'entretien de l'autoroute, c'est l'ensemble des québécois qui le payons ». (David Duval, 15.04.2021).*

*« Donc, je pense que c'est plus une question d'opportunités puis de coûts pour les individus puis d'attrait du développement par les municipalités pour dire, écoutez, venez, nous autres, on a de la place, il n'y a pas de problèmes. Tant que l'on n'aura pas internalisé le coup de se localiser à un endroit, ces dynamiques-là vont se poursuivre ». (David Duval, 15.04.2021).*

*« Dans le fond, les villes vont être contentes puisque leur compte de taxes augmente mais elles n'ont pas à payer les coûts d'urbanisation ou à prévoir les coûts d'urbanisation, donc, leurs taxes augmentent dans les premières années mais, ils ne calculent pas que ça les endette sur l'entretien futur des infrastructures et tout, donc, ils ne tiennent pas compte de leur endettement futur lié à l'entretien des infrastructures donc, du coup, c'est une richesse un peu artificielle parce qu'elle ne tient pas compte de tout et c'est un des problèmes au Québec, c'est qu'il y a beaucoup de frais de développement qui sont supportés par l'État, donc, on ne tient pas compte du réel coup de l'aménagement. Donc, la création des routes, c'est l'État. Les réseaux d'égouts sont financés à 90% par l'État, et cetera, et cetera. Donc, il y a beaucoup de frais d'urbanisation qui sont aux frais de l'État. Donc, cette croissance, oui, ça fait plus d'argent momentanément dans les comptes municipaux mais les élus sont contents, ils sont là juste 4 ans, ils ne voient pas ce qui va arriver dans 20 ou 30 ans et c'est un des problèmes ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).*

*« [...] tous les autres coûts, notamment même les coûts de transport, les gens ne réalisent pas, là, parce que, dans le fond, s'ils faisaient la balance entre les coûts de transport puis les coûts de logement et bien, ils se rendraient compte que finalement, ça coûterait plus cher de se loger à Québec mais moins cher de se transporter puis, au total, ils seraient gagnants mais ils ne font pas ce calcul-là et ils ne peuvent pas le faire non plus parce qu'il n'y a aucun incitatif. Même si l'on avait des mesures coercitives en termes d'aménagement du territoire, de resserrement des périmètres d'urbanisation, si ce n'est pas fait à l'échelle métropolitaine, des dynamiques métropolitaines dont je te parlais tantôt, c'est voué à l'échec ». (David Duval, 15.04.2021).*

*« L'étalement urbain, ce n'est pas juste une question d'aménagement du territoire, c'est beaucoup une question d'infrastructures des transports d'après moi, donc, l'occupation très disséminée du territoire, sur de grands territoires, est facilitée par toutes les infrastructures de transport que l'on met et ça, c'est le gouvernement du Québec qui en a la responsabilité première [...] et les politiques d'aménagement du territoire, ils ont, d'après moi, des effets quand même limités parce que l'on est*

vraiment dans une situation où la personne qui choisit de s'établir à 50, 60 kilomètres de son lieu de travail, ne paie pas, dans le fond, tous les coûts directs et indirects de sa localisation, on lui fournit gratuitement la route, il n'y a pas de péages, les taxes foncières sont moins chères parce qu'il y a moins de services évidemment municipaux et tout ça, le prix des maisons est moins élevé, la rente foncière fait en sorte que le prix des terrains est moins élevé ». (David Duval, 15.04.2021).

« [...] les municipalités ne paient pas pour le réseau routier supérieur, les autoroutes. C'est le gouvernement du Québec qui paie au complet, donc, il y a aucun désavantage à s'étaler parce que, de toute façon, c'est l'État qui paie pour l'accessibilité routière, pour le réseau supérieur, donc, c'est très facile de construire des lotissements sur des bretelles autoroutières puis en disant, de toute façon, les gens, ils vont utiliser l'infrastructure payée par l'État et non pas la route qui est sur notre territoire qui est payée par nous mais de toute façon, c'est plus facile d'aller par l'autoroute, ils paient pour puis les écoles, jusqu'à très, très récemment, les écoles étaient gérées par des commissions scolaires qui étaient l'équivalent des municipalités mais qui chevauchaient le territoire si vous voulez, sur le même territoire. Les municipalités ne décidaient pas où iraient les écoles, donc, les municipalités urbanisent encore et encore et encore puis, à un moment donné, il y a trop d'enfants, ce qui fait que la commission scolaire est obligée de créer une nouvelle école, ils n'ont pas à réfléchir où seront les équipements qui ne sont pas sous leur responsabilité, même chose avec les hôpitaux, les hôpitaux, c'est par le gouvernement du Québec, ils n'ont pas besoin de se poser la question, à un moment donné, si le besoin existe, le gouvernement du Québec va payer mais vu qu'il y a cet éclatement des responsabilités et bien, nécessairement, ça entraîne des choix qui ne sont pas dans les dépenses et les conséquences ne sont pas internalisées dans le fonctionnement des municipalités puis, c'est la même chose pour la M.R.C., comme je disais, vu que la M.R.C. est dirigée par les représentants des municipalités et bien, ce n'est pas différent ». (David Paradis, 16.04.2021).

« [...] je pense que si l'on était capable de faire la différence entre, qu'est-ce qui est de l'étalement et du développement et faire la différence entre ce qui est, dans le fond, le coût réel de notre choix par rapport... et bien, déjà là, ça ferait déjà une différence. Tu sais, quand on parle d'écofiscalité ou des coûts de conditionnalité, de déjà dire aux citoyens... il faut être conscient de ses choix et de ses dépenses et de faire assumer aux villes et aux citoyens leur dépenses ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).

« [...] on n'a pas d'internalisation des coûts, souvent, aller s'établir pour une famille en zone périphérique, c'est beaucoup moins cher, la maison est moins chère, le terrain est plus grand, et cetera, mais, c'est parce que l'on n'a pas fait d'internalisation des coûts liés aux coûts que ça a, justement, pour desservir en aqueducs, en égouts, en autoroutes, en routes, en transports, et cetera. Donc, il y a, tout à fait, un enjeu d'internalisation des coûts, c'est traité de façon distincte, tu sais, c'est l'ensemble de la société qui paie évidemment pour ces infrastructures-là mais le citoyen qui prend la décision d'aller s'établir en région périphérique n'est pas pénalisé financièrement, au contraire, c'est plus abordable. C'est en effet un enjeu ». (Antoine Verville, 02.02.2022).

« [...] dans le fond, les M.R.C. sont financées par des quotes-parts des municipalités puis les municipalités leur font commerce [leur rapportent des revenus]. Si tu veux, leur principale source de revenus se sont les taxes foncières, donc, plus il y a de développement chez elles, plus elles récoltent de taxes foncières donc plus c'est payant. Donc, il y a une adéquation très rapide qui fait que si tu augmentes les dépenses, et bien, il faut que tu aies plus de revenus et pour avoir plus de revenus, il faut que tu aies plus de développement. Donc, chaque municipalité est en compétition pour attirer du développement chez elle [...] ». (David Duval, 15.04.2021).

Lorsque l'on demande à Geneviève Cloutier son avis sur le fait qu'internaliser les coûts liés à l'urbanisation au niveau local et régional permettrait une meilleure coordination des instances institutionnelles en aménagement du territoire, voici ce qu'elle répond :

*« Absolument. Là, on parlait des outils potentiels pour une meilleure gestion mais je pense qu'effectivement les obstacles, c'est cet aspect. Ah! mais de toute façon, on bénéficie des infrastructures au niveau national mais, effectivement, qui sont finalement des voies de dessertes régionales, si ce n'est locales dans certains cas. En effet, ça, c'est une très bonne remarque et ça témoigne de votre spécialisation sur l'étalement urbain. Là, moi, je pense justement un peu moins en termes de routes mais vous avez tout à fait raison. Ça, c'est clair que c'est un obstacle fort à une meilleure coordination ». (Geneviève Cloutier).*

*« [...] ça ne vaut pas juste pour les routes, justement, on le disait plus tôt, ce sont tous les équipements en fait, les bibliothèques, les centres de loisirs, les lieux commerciaux et tout ça, c'est clair ». (Geneviève Cloutier).*

Pour Guy Mercier, un enjeu notable reste le maintien des actifs pour les M.R.C. Pour lui, les M.R.C. doivent désormais entretenir leurs actifs qui ont servi à l'étalement urbain. La majorité de leurs ressources financières est consacrée au maintien des actifs. Dès lors, des projets urbains, pouvant être vertueux en termes d'aménagement du territoire, passent au second plan, après le maintien des actifs. Ceci reflète une internalisation des coûts liés à l'urbanisation qui n'a été que partielle.

*« [...] tous les services municipaux que vous connaissez et tout ça, il faut maintenir les actifs. Or, ces actifs, ils sont propres à l'étalement urbain puis un étalement urbain qui a le grave défaut d'avoir et d'offrir un bilan carbone négatif et d'être une pompe à ressources financières incroyable. Imaginez une petite M.R.C. qui doit maintenir son réseau routier, ça coûte une fortune...vous voyez, on n'est même plus dans l'ordre du projet, on n'est même plus dans l'ordre de l'urbanisation, il s'agit simplement de maintenir les actifs qui absorbent de plus en plus les ressources du milieu municipal. C'est-à-dire que l'on est rendu à un seuil où les M.R.C. ont à peine de l'argent pour maintenir les actifs qu'ils ont, ils ne sont même plus dans la perspective du développement pour accroître leur assiette fiscale ». (Guy Mercier, 31.03.2021).*

*« Cette connexion entre la contrainte interne et puis nos pratiques habituelles d'aménagement du territoire, la connexion n'est pas encore faite, ce qui fait que l'on fait des schémas d'aménagement comme on le faisait dans le temps mais, par ailleurs, une grosse partie de nos ressources est absorbée par le maintien des actifs, d'une part, puis, on impose aux M.R.C. des objectifs en comptabilité carbone, des objectifs de développement durable, etc. Donc là, il ne faut plus que ce soit des voies parallèles, le maintien des actifs, la comptabilité carbone d'une part et puis l'aménagement du territoire par ailleurs. Là, il faut créer un outil d'aménagement et d'urbanisme qui intègre le tout au complet. En clair, il faut que les objectifs de sobriété financière et carbone soient les vecteurs de l'aménagement du territoire, ce qui n'est pas encore le cas ». (Guy Mercier, 31.03.2021).*

*« Actuellement, le débat public en aménagement du territoire porte toujours sur le projet et il ne porte pas sur le maintien des actifs, c'est-à-dire qu'il y a une grande partie des investissements qui échappe au débat public. Une fois que le projet est fait, ça tombe dans le maintien des actifs et là, c'est business as usual mais le budget consacré au maintien des actifs est disproportionné par rapport au budget de développement qui a la portion congrue et souvent, les projets, ce sont eux*

*qui sont les plus sensibles au niveau des nouveaux objectifs de neutralité carbone, de sobriété financière, etc., alors que par ailleurs, on a un angle mort sur... on dit que l'on a des objectifs de développement durable mais, notre portefeuille qui pourra tenir les autoroutes est toujours aussi grand ». (Guy Mercier, 31.03.2021).*

### 8.2.3. Implication socio-économique

Cette sous-partie tente d'appréhender les implications socio-économiques qui peuvent se révéler et impacter le processus décisionnel en aménagement du territoire. Les données récoltées lors des entretiens ont permis de cibler certains enjeux socio-économiques pouvant influencer la manière d'aménager le territoire et de produire, de façon plus ou moins directe, un étalement urbain.

Tout d'abord, il est important de relever, dans ce contexte, les aménités résidentielles dans la culture nord-américaine. Certains interlocuteurs mettent en avant l'attrait pour l'habitat pavillonnaire qui reste manifeste en Amérique du Nord. En additionnant ce facteur au prix de l'immobilier, les ménages vont, de fait, s'établir en périphérie, dans les périmètres plus ruraux des M.R.C. Dans ce contexte, les M.R.C. doivent composer le territoire en fonction d'une régulation marchande forte, notamment de ménages voulant devenir propriétaires.

*« Un des indicateurs, [...] c'est le prix de l'immobilier. Donc ça, c'est vraiment ce qui fait en sorte, effectivement, que les ménages vont être tentés d'aller un petit peu plus loin pour pouvoir être propriétaires. [...] les gens ont tendance à quitter le centre pour devenir propriétaires en banlieue parce que c'est plus accessible, donc, les prix immobiliers vont pousser vers l'extérieur ». (Jean Dubé, 15.03.2021).*

*[...] si l'on observe aussi attentivement les projections pour les 10 prochaines années, toujours dans la Communauté métropolitaine de Québec, oui, on va voir une continuation de l'étalement périurbain, si l'on veut, mais on va voir aussi une continuation dans la densification du territoire urbain donc, moi, je dirais que ce que les faits rapportent c'est une répartition...il y a un double mouvement et les politiques publiques, je crois, favorisent probablement autant l'un que l'autre et bon, il y a aussi la régulation marchande-là qui est toujours là alors, on ne peut pas empêcher les gens de déménager et de préférer certains types de territoires plutôt que d'autres et selon leurs besoins, selon leurs rêves, leurs représentations ». (Mario Carrier, 19.03.2021).*

*« [...] c'est que les mécanismes à l'œuvre dans l'étalement urbain à Québec [...] ils sont forts et les mécanismes c'est par exemple le mode de vie nord-américain qui est basé sur beaucoup d'utilisation de l'automobile et le souhait, le rêve que même certains diraient que plusieurs personnes ont d'occuper une maison pavillonnaire de banlieue avec un terrain sur lequel on a une piscine puis on a un peu notre havre de paix individuel, ça, ça existe encore, c'est très fort, c'est que, même si les règles d'aménagement sont restrictives, il y a encore beaucoup de gens qui veulent ça donc c'est un marché important donc, il y a des promoteurs qui veulent développer des quartiers comme ça et des élus municipaux qui en veulent, qui vont essayer d'en autoriser malgré la réglementation donc, les processus qui permettent au système de planification, autant la planification par le P.M.A.D., le schéma et à la réglementation de juguler l'étalement urbain, ce sont des processus qui sont lents parce qu'il y a des terrains pour lesquels il y a eu des autorisations de construire il y a plusieurs années qui sont en train de se construire selon des modalités qui ont été autorisées antérieurement.*

*Il y a un volet qui appartient au cadre institutionnel légal de l'aménagement et un volet qui appartient, je dirais, aux dynamiques plus larges, économiques, sociétales pour expliquer, disons, les transformations urbaines ». (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).*

*« Je pense qu'au Québec, il y a cette idée...tu sais, ça reste l'Amérique donc c'est l'idée que le propriétaire, il a acheté sa terre et s'il veut la lotir parce qu'il est rendu là, dans sa vie et bien, on ne pas l'empêcher de jouir de son bien. Donc, c'est le rapport ici, ce n'est pas seulement public-privé mais individu-collectif et pour la population, c'est vraiment ardu de dire et bien, la collectivité, dans ce cas-ci, vaut plus que ma jouissance particulière, de mon bien, pourquoi vous m'empêcher de faire ça ? En plus, ça vous rapporterait des taxes si l'on lotissait les terrains qui sont à côté de chez moi. Une bonne municipalité va dire, oui, mais vous êtes en dehors du noyau villageois, ce n'est pas ça que la réglementation nous impose de faire, donc, on ne peut pas et il y a vraiment beaucoup de négociations puis les décideurs, ils finissent par flancher. [...] c'est pour ça que le supra-local est très important mais même lui flanche effectivement à certains moments quand il voit que l'actif et le passif ne sont pas nez-à-nez, c'est ça le problème [...] ». (Geneviève Cloutier, 26.04.2021).*

*« [...] le modèle de la maison individuelle est toujours extrêmement populaire et même encore aujourd'hui, on a encore ce débat là parce que la Ville de Québec cherche à limiter l'étalement urbain dans les M.R.C. alentours à travers la Communauté métropolitaine de Québec et la Ville de Québec demande l'exclusion du territoire agricole de son territoire par morceau pour dire que c'est mieux que les maisons individuelles viennent s'établir sur mon territoire que sur ceux des M.R.C. alentours parce que d'un point de vue de déplacement, c'est moins coûteux mais au bout du compte, urbaniser des terres agricoles dans la ville de Québec ou à l'extérieur, c'est relativement la même affaire ». (David Paradis, 16.04.2021).*

*« [...] les gens aiment avoir un grand terrain, être à proximité de la nature, il y a de la place donc ça s'est toujours développé un peu sans trop réfléchir à l'étalement urbain ». (Antoine Verville, 02.02.2022).*

*« [...] il y a encore une forte demande de la population pour aller dans des régions plus périphériques avec des grands terrains, une grande propriété, finalement, à un tarif abordable. Donc ça, c'est aussi un changement de paradigme collectif peut-être à avoir, là, face à nos choix de résidence ». (Antoine Verville, 02.02.2022).*

Pour Nicolas Fontaine et Geneviève Cloutier, la culture de l'aménagement du territoire au Québec s'est développée dans un contexte où la culture et les modes de vie nord-américains étaient déjà bien établis. La législation en aménagement du territoire semble avoir accompagné ces dynamiques en place plutôt que de les contraindre de manière efficace.

*« [...] la culture de l'aménagement au Québec était faible donc on n'avait pas beaucoup de praticiens dans le domaine, on n'avait pas beaucoup de littérature scientifique donc la praxis était peu développée et on était dans un mode tout à l'automobile, sur le modèle auto solo, individualisme qui est caractéristique de l'Amérique du Nord, on a jeté les bases d'un aménagement du territoire à ce moment-là, étalé. Les gens s'y sont habitués et c'est ce qui constitue pour la majorité le mode de vie idéal et ça continue principalement à cause de ça [...]. Les élus, autant au gouvernement du Québec que les élus municipaux, ont une vision ambivalente par rapport à la nécessité de densifier parce que je pense que la majorité sont d'accord sur le principe de densifier, constatent comme tout le monde que l'étalement urbain ça mange les milieux naturels, ça détruit les terres agricoles, ça augmente les transports qui causent des émissions plus grandes de gaz à effet de serre ce qui induit les changements climatiques, tout le monde est conscient de ça mais*

*après ça de dire que chaque personne va renoncer à son mode de vie de banlieue pavillonnaire où on a notre petit royaume, c'est un pas que plusieurs sont pas prêts à franchir ». (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).*

*« Vous soulignez que l'on fait face à une périurbanisation démesurée et je pense que c'est la combinaison de 3 facteurs, c'est-à-dire cette jeunesse du plan métropolitain qui va avec un mouvement qui était déjà entamé. Avant la Communauté métropolitaine, donc, il y a une croissance qui était déjà bien installée, le plan métropolitain a du mal à juste dire, on contraint, l'élan est déjà donné, l'engrenage est en mouvement donc, c'est difficile à freiner très rapidement. Il y a aussi le fait que le système fiscal fait en sorte que l'on encourage clairement la croissance urbaine, le développement du foncier et puis les ménages veulent aussi devenir propriétaires alors qu'en Suisse, je pense, que c'est très différent mais la culture de la propriété est très forte au Québec et ça, ça se combine pour dire, on va offrir à des ménages ce qu'il recherchent, c'est-à-dire une maison unifamiliale, dans un coin où ils peuvent avoir un jardin, une intimité...et à 20 minutes en auto de leur lieu de travail et, il y a aussi la disponibilité géographique, donc, là, on a atteint un peu les limites justement du territoire. Pour la ville de Québec, on a atteint ses limites il y a 15 ans en tout cas. Les limites constructibles, sans contraintes naturelles, sont atteintes depuis longtemps mais les banlieues, elles, ne les ont pas atteintes ». (Geneviève Cloutier, 26.04.2021).*

Le prochain facteur exposé semble montrer que les M.R.C. et notamment la Ville de Québec n'ont pas été exemplaires dans la manière de concevoir les schémas d'aménagement, plus spécifiquement sur la délimitation de leurs périmètres d'urbanisation, laissant place à une urbanisation expansionniste.

*« Il était grand, il était grand surtout dans les premières années. [...] la Communauté urbaine de Québec a été assez agressive pour demander le dézonage de certaines portions de la zone agricole autour de Québec pour unifier, donner un peu plus de cohérence. [...] on considérait qu'il y avait des territoires déstructurés et puis que ceux-là n'étaient pas porteur d'une agriculture viable et qu'il fallait les dézoner, les mettre dans le périmètre d'urbanisation, donc, dès les années 80-90, la ville de Québec avait agrandi son périmètre. [...] les M.R.C. des alentours avaient aussi une stratégie de développement de leurs périmètres d'urbanisation puis ils ont capté une partie, grande partie de l'étalement urbain par ailleurs ». (Guy Mercier, 31.03.2021).*

*« Dans le fond, le gouvernement obligeait à prévoir son développement disons sur 15 ans. Mais, il ne donnait pas la méthode, donc, chaque ville ou M.R.C. utilisait sa propre méthode. Donc, ce que les villes et les M.R.C. faisaient, c'est qu'elles prenaient leurs meilleures années. Donc, si c'était les 3 dernières ou les 5 dernières... donc, elles se prenaient les meilleures années et elles multipliaient ça sur 15 ans sans tenir compte d'aucune règle de démographie donc là, depuis 5 ans, mais là aussi c'est relativement récent, le gouvernement a dit non, vous devez prendre les chiffres de l'institut de la statistique du Québec qui tient compte de la mortalité, de la baisse des naissances, vous ne pouvez pas multiplier, dire parce que vous avez reçu 100 ménages cette année que ça va être la même chose pendant... et c'est ça qui s'est produit ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).*

*« [...] dans la région de Québec, les premiers schémas des années 80, ceux qui n'avaient pas beaucoup de dents [contenus clairs et contraignants], sont venus délimiter les périmètres d'urbanisation dans les années 80 dans chaque ville. Comme il n'y avait aucune dent, les villes se sont données à cœur joie pour faire des super grands périmètres d'urbanisation et le gouvernement du Québec ne s'est jamais donné la responsabilité de diminuer ces périmètres. Donc, ce qui arrive aujourd'hui, c'est que l'étalement ne se fait pas nécessairement, uniquement dans les terres*

*agricoles, il se fait dans ces périmètres qui sont en soi trop grands et qui sont encore naturels [...] ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).*

Un autre enjeu que Guy Mercier soulève au sujet des périmètres d'urbanisation est que des constructions peuvent être autorisées en dehors de ces périmètres, à savoir dans de la zone agricole. À ce stade, il n'est nullement question de savoir si cela peut être vertueux ou pas en termes d'aménagement du territoire. Néanmoins, pour Guy Mercier, cela contribue d'une certaine manière à l'étalement urbain.

*« [...] je ne sais pas si vous avez lu un peu l'article 59 [L.P.T.A.] qui permet à une M.R.C. de soumettre à la commission de protection du territoire agricole un plan d'occupation résidentielle de terres agricoles sur des îlots déstructurés, c'est ce que l'on appelle l'usage de l'article 59 donc, une M.R.C. peut dire, tel endroit sur la zone agricole, il n'y a pas d'agriculture puis il ne peut pas y en avoir donc, je veux que vous me garantissiez le droit de construire sur ce terrain-là. C'est faisable mais c'est un type d'implantation ponctuelle, donc, ça ne peut pas être une urbanisation avec des grands réseaux, ça va être de l'habitat isolé, ça favorise l'étalement ça aussi ». (Guy Mercier, 31.03.2021).*

#### 8.2.4. Implication de la politique et de la représentativité

Cette dernière sous-partie soulève l'enjeu que l'aménagement du territoire, en étant en partie politisé et technicisé, fait face à des problèmes de coordination, de légitimité et de représentativité dans sa pratique. Il en découle des choix qui ne semblent pas toujours cohérents pour traiter le phénomène d'étalement urbain notamment. Il est également question de mettre en exergue des enjeux administratifs, freinant les processus de conformité entre les différentes instances. Enfin, certains interlocuteurs parlent d'un manque de données et d'indicateurs pouvant influencer les choix politiques en aménagement du territoire.

Ce que certains entretiens rapportent, c'est que la question de l'étalement urbain semble parfois être la « victime par défaut » des rivalités et des conflits d'intérêts. Mais également de l'enjeu de représentativité d'élus qui siègent à plusieurs niveaux institutionnels, ce qui fait que certains élus auraient tendance à défendre les intérêts de la municipalité qu'ils représentent au sein des instances supérieures. Ce facteur met en avant la difficulté d'avoir parfois une vision régionale qui permettrait une meilleure prise de décision à l'égard de l'étalement urbain.

*« Donc, les instances, là, de gouvernance supra-locales comme les M.R.C., les communautés métropolitaines ont certains pouvoirs mais ce ne sont quand même pas des pouvoirs très coercitifs et puis leurs légitimités politiques ne sont pas nécessairement très fortes puisque les représentants, les élus qui gouvernent ces instances-là, ils n'ont pas été élus au suffrage universel, c'est pour ça. Donc, ce sont des instances où ce sont des élus qui se nomment entre eux comme préfets ou comme présidents comme pour les communautés métropolitaines, le maire ou la mairesse de la Ville principale est président d'office. Comme par exemple, pour la Communauté métropolitaine de*

Québec, c'est le maire de Québec qui est président d'office, donc, il n'y a pas de rotation et puis, le vice-président, c'est une maire de la 2<sup>ème</sup> ville d'importance, enfin, si je ne m'abuse, c'est à vérifier tout ça, mais je crois que c'est comme ça que ça fonctionne alors, ces pouvoirs-là pourraient être renforcés [...] ». (Mario Carrier, 19.03.2021).

« [...] faire en sorte que les préfets ou les gens qui sont à la tête des pouvoirs supra-locaux soient élus puis se fassent élire sur la base d'une campagne menée autour de ces enjeux-là. Pour être élus au suffrage universel, ils seraient obligés de faire campagne, donc, il y aurait nécessairement, par la voie électorale, par une démocratie élective, il y aurait un début de... [...] par la voie électorale, on serait capable d'introduire, dans le débat public, dans l'opinion, les enjeux de l'aménagement du territoire. Ça, je pense que c'est la première façon de le faire puis, en faisant ça, là, on peut se donner des moyens de faire des assemblées, prendre la même structure mais on pourrait se donner des moyens où on peut reprendre les débats électoraux puis là, les soumettre dans les différentes assemblées. Quand les grandes promesses électorales vont devenir des idées, des projets concrets, bien là, quand ça va redescendre dans les instances, au conseil de quartier, au conseil municipal, au conseil d'arrondissement, au conseil de ceci, etc., dans les différentes assemblées d'information de consultations publiques, là, ça va percoler jusque dans ces instances-là, j'ose le croire et que ça va être une espèce de continuité. Pour l'instant, on peut aller dans des séances d'information, de consultation, on peut aller au conseil d'arrondissement, au conseil municipal, etc., sauf que l'on a l'impression de réfléchir à quelque chose pour la première fois alors que, si ça avait été mobilisateur d'une campagne électorale, là, on ferait que se ressaisir d'une question qui est entrée dans le débat public et ce qui fait que l'on serait capable de faire d'autres choses puis c'est ça que je voulais dire, c'est que quand on va dans les assemblées, [...] l'aménagement du territoire est présenté seulement comme un objet technique, c'est seulement le problème technique et financier qui nous occupe, on n'est pas capable de le connecter aux grands enjeux de l'aménagement du territoire, du développement durable, de la neutralité carbone, etc., parce que ça ne fait pas partie de la culture délibérative, ce qui fait que quand ça arrive en assemblée, on traite ça comme un dossier technique, c'est comme si l'on faisait de l'ingénierie de projet et là, ça tombe plus facilement dans le jargon des professionnels ». (Guy Mercier, 31.03.2021).

« [...] ce sont toujours les mêmes élus qui sont partout et ça, c'est un autre problème. Les élus portent plusieurs chapeaux et c'est sûr qu'un élu à la communauté qui siège aussi à la M.R.C. ne va pas prendre de décisions à la communauté pour nuire à sa M.R.C. et l'élu qui siège à la M.R.C. mais qui est aussi maire d'une ville ne va pas prendre de décisions contre sa ville s'il siège à la M.R.C. Donc, c'est le jeu des multiples chapeaux bien connu en France, sûrement connu en Suisse aussi. Qu'est-ce qui a joué en faveur des communautés? C'est que, après 10 ans d'existence, les communautés n'avaient pas fait encore leur plan métropolitain à cause des débats qu'il y avait eu sur les compétences et là, le gouvernement a dit non, non, je vous donne un délai, il faut que ça soit fait pour décembre 2011. Ça a forcé beaucoup les M.R.C. et les C.M.Q. à travailler ensemble. Mais cette pression de travailler ensemble est venue de l'extérieur, elle est venue du délai gouvernemental et elle est venue d'un autre extérieur, elle est venue de la société civile, donc, c'est la société civile et les médias qui, à un moment donné, se sont mis à parler d'aménagement et on était tout heureux [...]. Ça a forcé un peu les élus à travailler ensemble et à arriver au moins mauvais compromis possible, donc, dans le fond, le gouvernement a accepté des plans métropolitains qui, selon moi, sont assez faibles, celui de Québec plus fort que celui de Montréal. Mais, ça a permis, quand même, un compromis où ça a forcé les joueurs à travailler ensemble et à arriver, pas à la meilleure solution mais au moins pire compromis pour eux ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).

Pour Nicolas Fontaine, dans ce contexte de conflits d'intérêts, il s'agirait de donner davantage de pouvoirs aux instances régionales ou d'augmenter les pouvoirs d'intervention du gouvernement en aménagement du territoire.

*« Il y a autre chose dont je n'ai pas parlé encore, ce sont les enjeux de nature politique puis par-là, j'entends purement politique parce qu'en général, les élus municipaux aiment bien prendre les décisions pour leur territoire, donc, les élus municipaux n'aiment pas que les décisions qui nous concernent soient prises par d'autres gens qu'eux, donc, il y a une résistance politique au fait que la prise de décision soit partagée avec des élus d'autres municipalités locales ce qui implique la M.R.C. ou dans la Ville de Québec, l'Agglomération de Québec où, par exemple, le maire de L'Ancienne-Lorette est obligé d'aller s'asseoir à la table du conseil d'agglomération puis les élus de la Ville de Québec vont prendre des décisions qui vont toucher son territoire. Il y a une résistance politique à ça et ça, c'est vrai partout au Québec et puis c'est vrai pour les municipalités locales dans les M.R.C., c'est la même chose avec la Communauté métropolitaine de Québec, donc, les instances politiques au Québec, les organismes supra-locaux que sont la Communauté métropolitaine et la M.R.C., leurs conseils sont composés d'élus de municipalités locales, donc, en quelques sortes, ils sont juges et parties. Donc, dans certaines M.R.C., le choix politique qui est fait au conseil, c'est d'avoir une M.R.C. moins exigeante de manière à laisser une plus grande marge de manœuvre aux municipalités locales. Dans d'autres, il y a un leadership régional plus fort qui fait en sorte que la M.R.C. assume davantage son rôle et impose davantage sa vision aux municipalités locales qui doivent alors suivre. [...]. C'est que le maire de Québec est aussi président de la Communauté métropolitaine soit dit en passant et tient à son autonomie et tous les maires sont comme ça, ils tiennent tous à leur autonomie, donc, ils veulent bien mieux faire, ils veulent bien se donner une vision métropolitaine ou régionale mais souvent, ça a une certaine limite. On tombe dans les guerres de clocher puis dans les chasses gardées puis le désir des élus de prendre les décisions qui concernent leurs milieux de vie. Une idée qui est souvent mise de l'avant au Québec, ça s'applique plus ou moins dans le cas de la Ville de Québec par contre mais là, au Québec, c'est par exemple de rendre le préfet des M.R.C. élu au suffrage universel. Actuellement, dans la majorité des M.R.C., le préfet c'est un des maires ou des mairesses qui est élu par ses pairs à la séance du conseil si bien que la M.R.C., parfois, je ne dis pas que c'est tout le temps le cas, que c'est le seul modèle parfois, il y a la difficulté d'avoir une vraie vision régionale puisque chacun continue à promouvoir ses intérêts locaux à la table du conseil de la M.R.C. Donc, d'avoir un élu qui soit redevable à l'ensemble des citoyens de la M.R.C., ça permettrait probablement d'insuffler un meilleur leadership régional, une meilleure vision régionale. Maintenant, il y aurait de la résistance du conseil pour les maires qui ne veulent pas laisser aller leur prérogative donc ça, ce n'est pas une solution miracle, c'est pour ça que je l'ai mentionné au début, que c'était vu par certaines personnes comme une solution mais ce n'est pas quelque chose, à mon sens, qui changera la donne fondamentalement. Pour accroître la portée et l'effet des décisions des organismes supra-locaux, il n'y a pas 40 solutions, c'est soit on leur donne davantage de pouvoirs dans la loi par rapport aux municipalités locales, donc, en enlevant les pouvoirs des municipalités locales pour les mettre au palier régional ou augmenter le pouvoir d'intervention du gouvernement dans les choix d'aménagement, de planification, les choix de réglementation autant régionaux que locaux donc ça, ce sont les choses, peut-être, plus fondamentales qui existent et qui auraient des effets réels, [...] ».* (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).

Plusieurs interlocuteurs rapportent également un manque de coordination au niveau politique ce qui freinerait, d'une certaine manière, toute tentative de consensus et de cohérence en aménagement du territoire et ce, à tous les niveaux institutionnels.

« La Ville de Lévis à sa propre gouvernance économique, la Ville de Québec a sa propre gouvernance économique. Il n'y a pas de réelle coordination, là. C'est une coordination volontaire, informelle et bon, il y avait beaucoup à dire là-dessus, [...]. C'est ici un exemple qui montre comment... bon, c'est un peu aléatoire, c'est un peu en fonction des jeux politiques qui peuvent se jouer selon les rapports de force, donc, il faudrait voir, là, par une recherche, comment on en est arrivé à cette décision-là en matière de gouvernance économique dans la Communauté métropolitaine de Québec donc ça, c'est un bon exemple qui montre qu'il y a des résistances, il y a des résistances fortes, il y a des freins, il y a des obstacles à créer des gouvernances qui sont fortes à des niveaux supra-locaux ». (Mario Carrier, 19.03,2021).

« [...] le ministère du transport autant que la protection du territoire agricole, tout ça, devrait être autour de la même table puis donner des orientations cohérentes ce qui n'est pas le cas, là, actuellement, chaque ministère est un silo ». (David Duval, 15.04.2021).

« chaque ministère est un silo, le ministère de l'environnement, il veut absolument tout préserver, le ministère des transports, il veut faire ses routes, ses autoroutes de la façon qu'il l'entend, où il l'entend, le ministère de l'agriculture veut préserver la zone agricole absolument, donc, chacun à sa vision en silo [...] ». (David Duval, 15.04.2021).

« [...] c'est vraiment très politisé. Par mon chapeau « Vivre en Ville », je peux vous dire que lorsque je travaille avec des intervenants du terrain, c'est très facile avec n'importe quelle municipalité, ça va relativement bien, les élus, les professionnels sont ouverts, ils veulent créer des milieux de vie de qualité chez eux, bon, limiter l'étalement urbain, ça, on pourra en reparler, là, tu sais, pour ce que les gens comprennent ce que c'est que l'étalement urbain puis des conséquences, il y a du travail à faire [...]. Cela dit, lorsque l'on rassemble tous ces gens-là dans une même pièce ou dans un même événement virtuel ces temps-ci, ils ne disent pas la même chose parce que c'est un jeu politique donc ils protègent des pouvoirs, ils ne veulent pas que l'autre s'en mêle, c'est vraiment difficile, donc, chaque M.R.C. qui, comme je le disais, une M.R.C. est contrôlée par un conseil des maires, les maires des municipalités qui constituent la M.R.C., il y a des discours officiels puis, quand on sort de la M.R.C., nous, on veut se développer, que la Ville de Québec ne se mêle pas de notre développement, c'est le même dans toutes les M.R.C., ils ont des projets distincts de transports en commun, chacune veut attirer les commerces, les bureaux, les industries sur son territoire, c'est le signe de la prospérité à chaque fois, donc, si ça se passe dans l'agglomération, ça n'a pas de sens pour eux, il faut que ça se passe sur leur territoire [...]». (David Paradis, 16.04.2021).

« Il n'y a aucune coordination des M.R.C. et c'est là, le problème. [...] Actuellement, c'est un problème. Les M.R.C... Il n'y a aucun outil qui les force à se concerter entre-elles puis elles jouent exactement de la même façon que les villes à l'intérieur de leur M.R.C., c'est-à-dire, elles vont se parler mais sans nécessairement se coordonner sur les vraies choses, donc, ils vont faire un minimum de... comme rien ne les oblige, elles vont se coordonner sur ce qui les rassemble, c'est-à-dire, des fois, la protection touristique, la protection du patrimoine, mais, sur les vrais enjeux, elles ne se coordonnent pas, chaque ville ou chaque M.R.C. cherche à se développer de façon autonome et à attirer une partie du développement sur son territoire, donc, on sent qu'actuellement, il n'y a aucune volonté réelle des M.R.C. à se coordonner entre-elles et c'est pour ça que les communautés métropolitaines ont été créées, d'une part, au début des années 2000 et d'autre part, c'est pour ça que le gouvernement doit jouer un rôle d'intégrateur national et il ne joue pas ce rôle actuellement parce qu'il n'est pas reconnu dans ce rôle, d'où la discussion qu'il y a actuellement sur la stratégie de reconnaître le gouvernement comme un vrai joueur national mais ce n'est pas gagné. Il faut comprendre que les villes et les M.R.C. ne souhaitent pas ce rôle très intégrateur du gouvernement. De quoi la stratégie va accoucher, on n'en a aucune idée mais, actuellement, c'est ça qui est sur la table. Dans le fond, la question est soulevée, la réponse n'est pas donnée ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).

« Oui, au fond, il y a une rivalité entre les villes de chaque M.R.C., puis après, il y a une rivalité entre les M.R.C. d'un même territoire métropolitain donc, dans le fond, tout le monde va tirer la couverture de son côté parce que, si je peux utiliser une question qui va peut-être te soutenir ou te sauter [remettre en question], il n'y a pas de définition commune du mot étalement et ça, c'est un des problèmes, on confond étalement, développement économique, on confond croissance et étalement donc, comme il n'y a pas de définition, c'est sûr que tout le monde perçoit son développement comme du développement et pas comme de l'étalement, donc, chaque ville des M.R.C. veut avoir son développement et pour elle, l'étalement, c'est ailleurs ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).

« [...] ces milieux périurbains travaillent fort pour s'autonomiser par rapport à la ville-centre donc, on n'est pas dans une situation où ces milieux vont cesser de croître. On est plutôt dans une situation où ils vont continuer de croître et ils vont devenir des pôles périurbains avec de plus en plus de services ». (Mario Carrier, 19.03.2021).

« Disons qu'actuellement, la loi prévoit des processus minimaux, là, quand la M.R.C. veut modifier son schéma, par exemple, il y a un projet important, là, ça peut être un projet industriel ou un projet de développement résidentiel peu importe, un projet commercial de grande surface ou pas, elle doit modifier son schéma d'aménagement, théoriquement, dans la plupart des cas, et elle transmet ça aux municipalités voisines, aux M.R.C. voisines. Celles-là peuvent se prononcer si jamais il y a un effet sur leur propre aménagement du territoire mais ça, ce sont les exigences minimales de la loi, donc, il n'y a rien, évidemment, qui empêche 2 M.R.C de s'asseoir puis d'avoir des rencontres de travail puis, éventuellement, de mieux s'organiser mais il n'y a rien d'autre, il n'y a pas de processus par lequel une M.R.C. peut bloquer un projet d'une voisine ou la forcer à s'asseoir puis à négocier même si elle se réclame touchée par les choix d'aménagement qui seraient faits. Donc, est-ce que l'on peut imaginer d'autres outils? Peut-être, qui seraient, à mon sens, de l'ordre de la concertation ». (Nicolas Fontaine, 29.03.2021).

« [...] les municipalités doivent faire des plans de protection de leurs sources d'eau potable, des M.R.C. doivent faire des plans régionaux des milieux hydriques. Dans ces choses-là, on leur demande d'au moins prendre connaissance, réfléchir, discuter avec les autres municipalités voisines ou l'autre M.R.C. voisine qui partage le même bassin versant ou la même prise d'eau potable. [...]. Puis, en matière d'étalement urbain, il n'y a pas d'obligation en ce sens-là, elles réfléchissent à leur propre échelle ». (Antoine Verville, 02.02.2022).

Pour Antoine Verville, les principaux freins dans la lutte contre l'étalement urbain sont les processus administratifs, à savoir les délais de conformité.

« Les freins que l'on a, ce sont les délais de conformité. [...] notre P.M.A.D. date de 2012 et on a encore des municipalités qui ne sont pas conformes et là, le gouvernement du Québec n'agit pas dans ces situations-là. Donc moi, à mon avis, ça, c'est tout à fait un frein. Si l'on tenait vraiment nos délais de conformité à 2 ans et demi, on aurait déjà mieux contrôlé l'étalement urbain dans les 10 dernières années parce que, là, il y a des territoires qui, volontairement, bon, se prêtent au processus, puis d'autres, à côté, qui étirent les délais sans impacts puis qui continuent à faire des développements qui ne seraient pas conformes s'ils avaient complété leurs conformités [...]. [...] on aimerait avoir un règlement de contrôle intermédiaire, c'est-à-dire que certaines mesures, notamment en matière de contrôle de l'urbanisation, s'appliquent immédiatement. Puis, comme ça, ça va inciter déjà à faire leur conformité plus rapidement sinon, les gens n'ont pas intérêt à se conformer, ils ont intérêt à profiter de ce délai-là, d'étirer un maximum pour faire tous leurs projets de développement qu'ils avaient dans leurs manches puis, après ça, ils vont faire leur conformité mais des projets auront déjà été faits. Donc, il y a comme un trou, là, entre le moment où l'on

*adapte le plan métropolitain puis le moment où les municipalités sont conformes qui laisse les portes ouvertes, finalement, à continuer à faire des mauvais développements ». (Antoine Verville, 02.02.2022).*

Finalement, des participants semblent rapporter que les décisions politiques en aménagement du territoire gagneraient à être davantage fondées selon une approche par résultat, sur la base d'indicateurs qui renseigneraient sur l'état du territoire.

*« [...] l'aménagement du territoire, c'est une question de choix puis c'est une question de compromis, il faut s'établir quelque part, on a une faible croissance mais on a une croissance quand même, donc, il faut accueillir plus de personnes puis plus de ménages, où est-ce que l'on les met? La façon dont on les met, puis comment est-ce que l'on les fait payer? Tout ça, on peut en discuter mais à la base, il faut accommoder ces gens-là. Donc, s'il faut accommoder ces gens-là, on ne pourra pas tout sauver, il y a du milieu naturel, du milieu humide, du milieu agricole qui vont, à un moment donné, être sacrifiés alors là, c'est la question des choix puis des priorités puis des avantages ou des inconvénients, il faut que ça devienne des analyses plus poussées que simplement du dogmatisme ou de la doctrine, alors, c'est pour cela que moi j'essaie toujours d'avoir des analyses multicritères puis des avantages et inconvénients, des choses comme ça, alors ça, ça vaut autant au niveau local, au niveau régional ou métropolitain tant qu'à moi mais, ce genre d'analyses, il n'est pas fait ». (David Duval, 15.04.2021).*

*« [...] il faudrait rendre des comptes, il faudrait avoir une approche par résultat, tu sais, ça demande d'autres changements si l'on veut redonner le volet agricole aux M.R.C., il faudrait avoir des indicateurs très précis de protection...tu sais, il faudrait que leur rôle de surveillance des indicateurs ou de l'approche par résultat soit beaucoup plus présent, ce qui est refusé depuis 15 ans par les M.R.C. Les M.R.C. et les villes refusent une approche par résultat depuis une dizaine ou une quinzaine d'années ». Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).*

*« [...] il n'y a pas de résultats à fournir. Tu sais, si l'on regarde, comparativement, aux villes américaines qui ont énormément d'indicateurs de mesure imposés soit par l'état, soit par... donc, ils ont des indicateurs de mesure imposés, nous, on n'a rien ici. Puis, le gouvernement ne donne pas non plus l'exemple, tu sais, on a des cibles de réduction des G.E.S. qui sont complètement aléatoires et on ne sait pas du tout comment on va y arriver. Tu sais, dans le fond, l'état n'est pas exemplaire non plus. Donc, c'est dur de demander aux M.R.C. ou à la C.M.Q. d'avoir des pratiques exemplaires quand il n'y a pas d'indicateurs et que l'Etat veut à la fois faire une chose et son contraire, donc, c'est normal que les C.M. disent la même chose et les M.R.C. aussi ». (Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).*

*« [...] on est à une époque où ça va être la dimension où l'on va demander aux gens ce qu'ils veulent, on va mobiliser les expertises citoyennes, c'est fondamental de faire ça, il y a des expertises citoyennes mais on a aussi besoin d'expertises professionnelles et d'expertises...c'est ça, d'expertises professionnelles et d'expertises scientifiques. Ça serait ça. Alors, pour moi, c'est un des grands problèmes ». (Johanne Brochu, 14.05.2021 et 21.05.2021).*

*« [...] on ne peut pas choisir à la place du citoyen où il va habiter. Par contre, on peut le mettre face à ses choix pour qu'il prenne des choix éclairés, je pense que c'est ça le rôle que devraient jouer les élus, de montrer, dans le fond, aux citoyens, de donner toute l'information mais les élus ne l'ont pas eux-mêmes, ni les M.R.C. Les M.R.C. ne sont pas capables d'évaluer leurs coûts de développement ». (Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16.04.2021).*

### 8.2.5. Synthèse sur la gouvernance de l'étalement urbain confiée au M.R.C.

Ce deuxième volet met en lumière des enjeux importants quant à la gouvernance de l'étalement urbain gérée au niveau supra-local. Premièrement, les ressources financières des M.R.C. sont dépendantes, en grande partie, des revenus des municipalités qui sont, eux, principalement tirés des taxes foncières. Le niveau supra-local (M.R.C.) n'a donc pas la compétence d'avoir un revenu qui lui est propre alors qu'il a la compétence en aménagement du territoire. Ce décalage structurel entre le revenu et la gestion du territoire pour les M.R.C. est explicitement soulevé par les interlocuteurs. Un aménagement du territoire cohérent semble difficilement envisageable si des moyens financiers ne sont pas spécialement attribués aux organes compétents dans ce domaine. De plus, le type de taxes prélevées par les municipalités semble forcer, dans une certaine perspective, l'étalement urbain à l'échelle des M.R.C. Ces dernières, fortement dépendantes à ce niveau-là, auront tendance à « prévoir » et « planifier » l'étalement urbain pour recevoir davantage de revenus découlant de ces taxes. Deuxièmement, des intervenants mettent en exergue un autre décalage important : les coûts d'urbanisation réels de l'étalement urbain ne sont pas supportés dans leur intégralité par les « bénéficiaires » de l'E.U. Ceci aurait comme conséquence de sous-évaluer le coût d'une urbanisation expansionniste durant les premières années mais également que les instances et les individus ne soient pas confrontés aux réelles dépenses que l'E.U. engendre. Ainsi, le phénomène d'étalement urbain ne paraît pas aussi contraignant, financièrement, aux yeux de la société qu'il n'y paraît. Troisièmement, les enjeux socio-économiques révélés par les interlocuteurs semblent fortement impacter la pratique de l'aménagement du territoire mais également la vision qu'ont les praticiens et les politiciens de l'étalement urbain notamment. Plusieurs facteurs font en sorte qu'il est relativement facile pour des ménages de devenir propriétaires d'une maison pavillonnaire mais il s'agit également d'un souhait fortement ancré dans la culture québécoise. La pratique aménagiste actuelle semble alors plus accompagner ce mouvement que le contraindre efficacement. De plus, avant la création de la C.M.Q., les M.R.C. auraient été assez généreuses lors de la planification de leurs périmètres d'urbanisation pour les différentes raisons évoquées ci-dessus, ouvrant ainsi la voie à l'étalement urbain. Quatrièmement, l'implication politique semble également impacter la manière d'aménager le territoire et donc l'étalement urbain d'une certaine manière. La représentativité et la légitimité politique semblent questionnées sachant que des mêmes élus siègent à plusieurs niveaux institutionnels faisant intervenir des conflits d'intérêts. Ensuite, la lenteur des processus administratifs devient également un enjeu du moment que les délais de conformité semblent difficilement respectés, laissant la tendance à l'étalement urbain se poursuivre. Finalement, des interlocuteurs mettent en exergue le manque d'indicateurs et de résultats qui pourraient guider les décideurs politiques et les professionnels à aménager un territoire plus cohérent.

## 9. Discussion

La partie discussion va, dans un premier temps, synthétiser les éléments importants retenus dans la partie analyse. Dans un deuxième temps, il s'agit de confronter les résultats obtenus lors des entretiens avec ceux retenus dans la littérature scientifique. L'objectif est de pouvoir corroborer ou non les résultats des entretiens à la lumière des recherches consacrées à l'étalement urbain et sa gouvernance à l'échelle supra-locale. Cette sous-partie de la discussion est primordiale car elle permet de répondre à la problématique et aux questions de recherche mais également de valider ou de réfuter les hypothèses retenues. Finalement, une dernière sous-partie expose les limites du travail afin de proposer d'autres pistes de recherche sur ce sujet et ce, dans un objectif à la fois d'amélioration et de complémentarité.

### 9.1. Synthèse de l'analyse

La partie analyse du présent document a permis de synthétiser les données obtenues lors des entretiens et ce, à travers sept clés d'analyse. Les deux volets de l'analyse, « la conscientisation de l'étalement urbain » et « la gouvernance de l'étalement urbain confiée aux M.R.C. », ont mis en exergue plusieurs enjeux de gouvernance rendant le phénomène d'étalement urbain difficilement saisissable dans la pratique aménagiste à Québec. Il ressort des entretiens que l'étalement urbain à Québec n'est pas un phénomène récent et qu'il résulte d'un certain nombre d'enjeux dans un contexte géopolitique donné. Selon les propos retenus, il serait tentant de prétendre que les enjeux de gouvernance dans la gestion de l'étalement urbain ont été nourris, au départ, par un manque de « conscience », de « reconnaissance » et de « consensus » sur ce qu'est l'étalement urbain. Ce phénomène semble à la fois mal défini et paradoxalement traité avec mansuétude : les coûts liés à l'E.U. semblent n'être que partiellement répercutés sur les usagers. Ainsi, les résidents de la périphérie de Québec ne seraient pas véritablement contraints dans leurs choix de localisation (prix des terrains accessibles, accès facilités en automobile aux différents pôles urbains, autoroutes payées par le gouvernement, etc.). En parallèle, les municipalités, elles, se sentiraient « légitimes » de produire de l'étalement urbain, vu plutôt comme de la croissance urbaine. En effet, leur principale source de revenus vient des taxes foncières et un certain nombre d'équipements sont payés par le gouvernement. Dès lors, comment obliger la société ainsi que les administrations locales et régionales à assumer pleinement leur développement et à réfléchir autrement sur la question de l'étalement urbain ? L'attrait pour les maisons unifamiliales en périphérie est largement ancré dans la culture québécoise depuis la sortie de la Seconde Guerre mondiale, rappelons-le. Ensuite, la

création de la L.A.U. et de la L.P.T.A. a contraint, à un certain degré, l'expansionnisme urbain en zones rurales. Mais elle a également posé les bases d'un aménagement du territoire à différentes échelles institutionnelles. Cependant et comme le souligne *Guy Mercier (2021)* lors de l'entretien, l'étalement urbain semble avoir colonisé les outils en urbanisme et en aménagement du territoire dans la mesure où cette législation ad hoc est produite dans un contexte fort d'expansionnisme urbain. L'étalement urbain semble être un objet davantage planifié que contraint par la législation. Sur le plan politique et de représentativité des élus, le système de gouvernance actuel montre ses limites puisque des élus peuvent siéger à plusieurs niveaux institutionnels impliquant potentiellement des conflits d'intérêts. Finalement, l'échelle pertinente pour traiter le phénomène d'étalement urbain semble faire largement débat entre les interlocuteurs. Cette échelle « pertinente » est à géométrie variable. Elle évolue selon la définition de l'étalement urbain et des conséquences qu'il peut engendrer. Il en ressort que l'échelle des M.R.C. semble désuète pour traiter cette question. Par contre, l'échelle de la C.M.Q. semble plus prometteuse.

## 9.2. Confrontation des résultats avec la littérature scientifique

Cette sous-partie va tenter de répondre aux questions de recherche ainsi qu'aux hypothèses de départ. La première question de recherche ainsi que la première hypothèse sont traitées dans la première section : « Conscientisation de l'étalement urbain ». La seconde question de recherche et la seconde hypothèse sont développées dans la deuxième section : « Gouvernance de l'étalement urbain confiée aux M.R.C.

### 9.2.1. Conscientisation de l'étalement urbain

#### **Question de recherche :**

*« De quelles manières les municipalités régionales de comté sont-elles réellement conscientes et impactées par l'étalement urbain ? »*

#### **Hypothèse :**

*« Le phénomène d'étalement urbain peine à être défini de façon unanime ce qui rend son approche et sa gestion difficilement saisissable »*

#### 9.2.1.1. *Étalement urbain : une définition ambiguë*

En premier lieu, les résultats de la présente étude soulèvent tout l'enjeu de la conscientisation de l'étalement urbain et de sa « bonne définition » au sein de la société mais également dans le domaine professionnel en aménagement du territoire. Ces résultats rejoignent notamment les propos de Nazarnia et al. (2016) lorsqu'ils affirment que l'étalement urbain est un terme flou au vu de la multitude de définitions qu'il a reçu venant de différentes disciplines. Le phénomène d'étalement urbain ainsi que ses causes peinent à être définis et mesurés de façon unanime car ils intègrent beaucoup de facteurs culturels, politiques et économiques (Mercier et Côté, 2012 ; Mancebo, 2007). Pour Ritchot et Mercier (1994), il y a une méconnaissance de ce phénomène qui est alarmante. Simard (2014) met en avant la difficulté pour les politiques de se saisir de l'étalement urbain et d'en faire une priorité. Dans le cas de la Ville de Québec, les résultats des entretiens relèvent de plus un attrait particulier pour l'habitat pavillonnaire et peu de contraintes pouvant influencer le choix de localisation en raison de la disponibilité foncière, de finances publiques relativement saines, de services publics peu chers, etc. Autant de facteurs socio-économiques qui peuvent amener une interprétation erronée de l'étalement urbain et de ses réelles conséquences. On peut ainsi comprendre que ce phénomène géographique peine, comme le soutient Simard (2014), à devenir un objet politique prioritaire. Ces éléments permettent de répondre à la question de recherche et à l'hypothèse en avançant que les M.R.C. font face à certains biais dans la conscientisation de l'étalement urbain, ce qui ne leur permet pas de se saisir pleinement du phénomène et d'en mesurer toute l'ampleur. Cependant, cet enjeu ne se limite pas aux M.R.C. mais il concerne bien la société en général.

#### 9.2.1.2. *Échelle de pertinence*

En accord avec ce qui précède, la recherche d'une échelle géographique de gouvernance pertinente pour encadrer l'étalement urbain s'avère être un exercice laborieux : la concordance entre le territoire institutionnel (municipalités, M.R.C., C.M.Q.) et le territoire fonctionnel est un sujet fortement débattu selon les données récoltées. Si pour certains, l'échelle des M.R.C. est un niveau pertinent de contrôle en aménagement du territoire comme le soutiennent notamment Simard et Mercier (2009) lorsqu'ils parlent d'un territoire (M.R.C.) dans lequel il est possible de créer des relations entre aménagement du territoire et développement régional, pour d'autres, cette échelle est inadéquate en ce qui concerne le contrôle de l'étalement urbain. En effet, pour une majorité des interlocuteurs comme pour certains auteurs, d'ailleurs, l'étalement urbain se manifeste désormais à une autre échelle que celle de la M.R.C. (Mercier et Simard, 2020). Finalement, la proposition faite

est celle d'un contrôle de l'E.U. à l'échelle de la C.M.Q. voir de la R.M.R. Cela permettrait une meilleure coordination entre les M.R.C. (*David Duval, 2021 ; David Paradis, 2021*). L'étude de Fortin et Després (2011) montre que c'est également à l'échelle métropolitaine qu'il est intéressant et pertinent d'approcher le phénomène d'étalement urbain à Québec. Simard (2006) relève que l'étalement urbain est l'un des phénomènes qualifiés de problématique en aménagement du territoire au Québec et ce, à l'échelle métropolitaine. Il semble donc possible d'avancer sans trop de risques qu'actuellement, l'échelle de gouvernance pertinente pour encadrer l'étalement urbain va au-delà des limites de la M.R.C. En réponse à la question de recherche, il faut dire que la M.R.C., à son échelle, semble peu impactée par l'E.U. qui se manifeste également en dehors de sa limite administrative. La M.R.C. présenterait ainsi peu de légitimité pour encadrer l'étalement urbain dont la gestion semble concerner une autre instance, à une échelle plus large.

### 9.2.1.3. Législation

Les données récoltées montrent, généralement, que du côté législatif, le phénomène d'étalement urbain ainsi que sa gestion ne sont pas traités au sein de la L.A.U. Il s'agit d'une loi habilitante (elle responsabilise les M.R.C. à l'aménagement du territoire) et non pas de contenu (Ritchot et Mercier, 1994). Il faut néanmoins relever que le Québec, à travers la L.A.U., a permis la pratique d'un aménagement du territoire systématique, a obligé la pratique du zonage et réussi, grâce au S.A.D., à cerner relativement bien les enjeux globaux de l'aménagement du territoire (Simard et Mercier, 2009 ; Désy, 1988). Cependant, les interlocuteurs pointent un certain laxisme inhérent au contenu de la L.A.U. En responsabilisant les M.R.C. à l'aménagement du territoire, la L.A.U. n'offre pas de moyens de contraindre les M.R.C. qui sont lancées dans un expansionnisme urbain que rien, mise à part la L.P.T.A. et d'autres règlements spécifiques (Ritchot et Mercier, 1994), ne semble pouvoir freiner. Les résultats montrent en effet la grande latitude d'interprétation et la marge de manœuvre des municipalités et des M.R.C. en ce qui concerne l'indice d'utilisation du sol imposé par le P.M.A.D. et la délimitation du périmètre d'urbanisation. Ces résultats rejoignent ceux de Binet (2004), Simard et Mercier (2009) et Désy (1988) qui témoignent de la marge de manœuvre des M.R.C. se reflétant dans leurs S.A.D. Cette situation n'est pas de nature à promouvoir un aménagement compact et mesuré du sol. Et ce, dans un contexte où les processus administratifs sont lents (Proulx, 2014 ; *Antoine Verville, 2021*). Au niveau de la coordination, la L.A.U. semble considérer chaque territoire administratif comme une entité géographique complète et demande à chaque circonscription administrative de produire un schéma d'aménagement et un plan d'urbanisme (Ritchot et Mercier, 1994). On remarque ainsi la difficulté pour les M.R.C. d'avoir une vision globale et claire dans un

contexte où le niveau municipal semble être le réel décideur en aménagement du territoire à travers leurs règlements et plans d'urbanisme (*Geneviève Cloutier, 2021*). Ensuite, si des interlocuteurs mettent en exergue la force de la L.P.T.A. pour avoir ralenti en partie l'expansionnisme urbain au sein des M.R.C., Binet (2004) et d'autres personnes interviewées relativisent ces propos en affirmant que l'application plus ou moins rigoureuse de la L.P.T.A. n'a, néanmoins, pas permis de contrôler l'étalement urbain en excluant des terres agricoles à la demande et en faveur des M.R.C. Finalement, l'enjeu légal sur la thématique de l'étalement urbain est discutable : la L.A.U. n'est pas articulée à des principes directeurs forts et ne semble pas coordonnée avec la L.P.T.A. ce qui fait que la législation, paradoxalement, accompagne l'étalement urbain plus qu'elle ne le contraint (Mercier et Simard, 2020). Les enjeux exposés ci-dessus témoignent de la limite des compétences données aux M.R.C. pour gérer l'étalement urbain. Ces éléments révèlent également le fait que le cadre légal ne responsabilise et ne conscientise pas suffisamment les M.R.C. à l'enjeu de l'E.U.

### 9.2.2. Gouvernance de l'étalement urbain confié aux M.R.C.

#### **Question de recherche :**

*« Quelles sont les forces et les faiblesses d'une gouvernance de l'étalement urbain confiée aux municipalités régionales de comté ? »*

#### **Hypothèse :**

*« La gouvernance de l'étalement urbain confiée aux M.R.C. présente des enjeux de gouvernance importants, bloquant sa bonne gestion »*

#### 9.2.2.1. Ressources financières

Sur le plan financier, les ressources pécuniaires des M.R.C. présentent un réel enjeu. Selon les résultats du travail, les taxes foncières, en étant la principale source de financement des M.R.C., deviennent un puissant vecteur de développement urbain mais un développement pas forcément contrôlé. Ces propos rejoignent ceux de Divay et Polèse (2002) et Binet (2004). La fiscalité devient un enjeu en termes d'étalement urbain car les municipalités cherchent naturellement à augmenter leur assiette fiscale pour offrir et entretenir les infrastructures, les services publics, etc. Les interlocuteurs poussent davantage la réflexion et imaginent un autre mécanisme de financement comme un

système de péréquation financière par exemple. Pour Généreux et Dufaux (2019), le système fiscal actuel à Québec désavantage la densité et promeut l'habitat en banlieue. En effet, leur étude montre que les propriétés en périphérie sont moins chères que dans les quartiers centraux. Ces derniers sont pourtant moins gourmands en espaces et permettent des économies d'échelles pour la ville. Leur étude propose également de penser un autre système fiscal basé sur des facteurs spatiaux qui pénaliseraient davantage les résidents de la périphérie que ceux des quartiers centraux. Binet (2004) avance également qu'une adaptation du système fiscal permettrait d'entrevoir pour les élus l'intérêt des terres agricoles dans le développement de leurs territoires. Dans ce contexte, on remarque que les M.R.C., bien qu'ayant la responsabilité de l'aménagement du territoire, sont conditionnées, financièrement, au fonctionnement des municipalités. Leur mandat semble se confronter à un enjeu financier de taille qui favoriserait, actuellement, les environnements diffus donc l'étalement urbain. Cet enjeu témoigne, encore une fois, de la faiblesse de la gouvernance de l'étalement urbain confiée aux M.R.C. qui, elles, ne disposent pas de ressources financières propres et indépendantes. Ceci peut fortement contraindre la bonne gestion de leur territoire. Les facteurs ci-dessus amènent des éléments de réponse à la question de recherche et valide en partie l'hypothèse.

#### 9.2.2.2. *Internalisation des coûts liés à l'urbanisation*

Les résultats obtenus relèvent, ensuite, l'enjeu de l'internalisation des coûts liés à l'étalement urbain qui semblent être que partiellement répercutés sur les M.R.C. et sur la société en général. En effet, les résidents de banlieue sont relativement peu contraints dans leur choix de localisation : gratuité des routes, pas de péages autoroutiers, taxes foncières préférentielles, prix des propriétés moins élevé, rente foncière moins chère pour plus d'espaces de propriété, etc. Cet enjeu rejoint finalement celui soulevé plus tôt dans la discussion sur la perception de ce qu'est l'étalement urbain. Dans ce contexte, son appréciation peut être biaisée car ses conséquences ne sont que partiellement « visibles » pour le contribuable et pour les élus des municipalités et des M.R.C (Binet, 2004). Généreux et Dufaux (2019) et *Guy Mercier (2021)* rapportent à ce sujet que les municipalités de banlieue se retrouvent dans une situation délicate sur le moyen-long terme. En effet, même si les promoteurs supportent généralement les coûts liés au lotissement au départ, ce qui semble avantageux pour la municipalité, cette dernière doit faire face, ensuite, aux coûts d'entretien et aux frais d'aménagement que les taxes foncières ne permettent pas forcément d'assumer pleinement. De ce fait, une internalisation partielle des coûts liés à l'urbanisation devient un enjeu de taille en ne considérant pas les réelles conséquences et tous les frais liés à l'E.U. (Ritchot et Mercier, 1994). Les décisions en aménagement du territoire risquent ainsi d'être fortement biaisées. Cet enjeu répond

en partie à la question de recherche en montrant que les M.R.C. ne sont pas en mesure d'évaluer pleinement l'impact de l'étalement urbain car une partie seulement des coûts liés à l'urbanisation leur sont imputés. Cet enjeu ne se limite cependant pas aux M.R.C. mais également aux municipalités et à la société en général. L'hypothèse est également validée.

#### *9.2.2.3. Implication socio-économique*

Sur le plan socio-économique, la régulation marchande et le mode de vie nord-américain sont mis en exergue par les participants comme étant des enjeux favorisant l'étalement urbain et contre lesquels les M.R.C. ont des leviers d'action discutables comme la délimitation des périmètres d'urbanisation qui sont, en soi, pour certaines M.R.C., surdimensionnés face aux réels besoins. La culture de l'aménagement du territoire au Québec arrive, elle, dans un contexte où ces dynamiques socio-économiques étaient déjà bien établies selon certains interlocuteurs. Divay (1981) affirme que le stéréotype de la maison unifamiliale de banlieue à Québec est la conséquence d'un choix arbitraire et de préférences qui sont encore bien présents actuellement. Le développement résidentiel s'est largement opéré à large échelle sur des zones agricoles alors dévalorisées politiquement et qui ne rapportaient pas autant de taxes que des surfaces bâties (Binet, 2004 ; Ritchot et Mercier, 1994). *Guy Mercier (2021)* rapporte également que l'usage de l'article 59 de la L.P.T.A. n'est pas enclin à favoriser un développement compact du territoire en permettant une occupation résidentielle sur des îlots déstructurés à la demande d'une M.R.C. Ensuite, Mercier et Simard (2020) relèvent que le mandat de zonage confié aux M.R.C. par la L.A.U. devait permettre de desservir adéquatement la population et garantir le fonctionnement de l'économie, ce qu'elles ont fait en favorisant largement l'urbanisation et les secteurs secondaires et tertiaires. Pour répondre à la question de recherche et à l'hypothèse, il faut mettre en exergue ces facteurs socio-économiques qui influencent la bonne gouvernance de l'étalement urbain et qui confrontent les M.R.C. à une régulation marchande forte. La culture de l'habitat pavillonnaire au Québec n'est pas un enjeu négligeable dans la gestion de L'E.U.

#### *9.2.2.4. Implication de la politique et de la représentativité*

Ensuite, l'enjeu de la légitimité politique, plus précisément de représentants au sein des M.R.C. qui semblent rarement élus au terme d'un suffrage universel mais délégués par leur municipalité questionne la bonne gouvernance. En effet, ne devrait-on pas élire dans les M.R.C. des personnes sur la base d'une campagne électorale autour d'enjeux d'aménagement du territoire comme l'étalement

urbain ? Ne devrait-on pas exiger, afin d'éviter des conflits d'intérêts et de représentativité, que les élus ne puissent représenter qu'un seul niveau institutionnel (Simard, 2006). Pour Proulx (2014), l'élection au suffrage universel est en effet perçue pour les élus municipaux comme une menace à leur pouvoir. À Québec, bien que l'échelle métropolitaine soit intéressante pour traiter le phénomène d'étalement urbain, les élus locaux seraient peu enclins à réfléchir à l'échelle régionale et leur légitimité politique serait ainsi contestable pour faire fonctionner un organisme métropolitain (Cimon, 1991). Ce dernier auteur affirme que les élus politiques alimentent tous cette « guerre intermunicipale » et qu'un changement des orientations politiques est souhaitable dans un objectif de coordination territoriale. En faisant écho aux diverses réflexions précédentes, on peut imaginer ensuite que les élus ainsi que les promoteurs soient, comme le soutiennent Fortin et Després (2011), porteurs d'un développement urbain toujours plus diffus face aux choix de localisation des différents acteurs du territoire. Ensuite, les interlocuteurs relèvent le manque de coordination entre les M.R.C., ayant l'esprit de rivalité et d'autonomie, propos soutenu par Proulx (2014) lorsqu'il parle de la faible capacité de collaboration entre les territoires des M.R.C. De plus, aucun outil légal ne semble les contraindre à se coordonner sur les questions territoriales. Un autre enjeu se situe au niveau des processus administratifs à savoir les délais de conformité et de renouvellement des S.A.D. (*Antoine Verville, 2022*). Si pour *David Duval (2021)*, ceci s'explique par un manque de ressources financières pour les M.R.C., Proulx (2014) met en avant la contrainte des normes environnementales imposées par le gouvernement impactant le volontarisme des politiciens dans leur mission de contrôle de l'utilisation du sol. Finalement, les résultats de l'étude montrent un manque de données et d'indicateurs pouvant orienter les décisions politiques de façon à rationaliser plus durablement le territoire. Ces derniers propos ne se retrouvent cependant pas ou peu dans la revue de la littérature. On remarque donc que le politique détient des leviers importants pour orienter les décisions en aménagement du territoire. Cependant, les enjeux cités ci-dessus peuvent influencer la gouvernance de l'étalement urbain de façon considérable. L'une des faiblesses de la gouvernance de l'étalement urbain confiée aux M.R.C. se situe donc au niveau politique. Cette dernière discussion apporte des compléments à la question de recherche et valide l'hypothèse.

### 9.3. Limite de la recherche

Ce travail a révélé certaines limites qu'il est important de souligner et de discuter dans une perspective d'amélioration. Tout d'abord, la situation sanitaire en lien avec la crise de la Covid-19 a demandé quelques adaptations organisationnelles en ce qui concerne la partie terrain de cette recherche. Initialement, un séjour de quatre mois devait avoir lieu à Québec dans le but de conduire

une série d'entretiens avec des professeurs et professionnels en aménagement du territoire. Ces entretiens ont dû être réalisés par visioconférence. Il est possible de se demander si les propos des interlocuteurs auraient été différents dans d'autres conditions d'entretiens.

Au niveau de la méthodologie (cadre théorique), il a été décidé de se concentrer principalement sur de la littérature francophone du Québec en ce qui concerne les études portant sur l'étalement urbain et de sa gestion au niveau de la gouvernance. Ce choix, qui peut paraître réducteur, s'explique par la délimitation géographique du travail à l'échelle de la Ville de Québec et parfois à l'échelle de la province du Québec. Il faut néanmoins reconnaître qu'une ouverture plus large à la littérature anglophone aurait peut-être permis de contrebalancer les pensées très péjoratives à l'encontre de l'étalement urbain. Cependant, le but du travail n'était pas de comparer les différentes approches de l'étalement urbain entre les auteurs scientifiques mais bien d'appréhender sa gestion dans un contexte précis.

Ensuite, si le travail a couvert une période d'environ 70 ans (fin de la Seconde Guerre mondiale à aujourd'hui), les enjeux ainsi que la perception de l'étalement urbain ont évolué durant ce laps de temps ce qui a également eu des incidences dans la gestion de ce phénomène au niveau de la gouvernance. Le travail s'est principalement concentré autour des enjeux contemporains relatifs à l'étalement urbain. Cela fait notamment écho au fait que l'étalement urbain recense une multitude de définitions et de reconnaissances parfois divergentes ce qui a des incidences dans la conduite d'un travail sur l'E.U.

Les clés d'analyse ont été validées en fonction des enjeux mis en exergue à travers les entretiens et le cadre théorique. Il est évidemment possible de discuter de la non-exhaustivité des enjeux révélés dans ce travail. Néanmoins, ces derniers semblent expliquer dans une large mesure la situation actuelle à Québec. Par contre, il est légitime de questionner la pertinence de certaines clés d'analyse mais il paraît évident que des liens étroits les relient entre-elles et qu'il y a un sens à les analyser ensemble.

Finalement, si la volonté première était d'étudier un palier supra-local à savoir celui des M.R.C. car ce sont elles qui ont la charge de l'aménagement du territoire, ce travail a montré que les enjeux de gouvernance, eux, se situent à plusieurs niveaux institutionnels et pas seulement à l'échelle de la M.R.C.

En ce qui concerne les réflexions complémentaires, il serait intéressant, premièrement, d'analyser l'impact de la mise en œuvre du P.M.A.D. de la C.M.Q. sur la gestion de l'étalement urbain à Québec. Deuxièmement, il serait opportun d'étudier dans quelle mesure la situation actuelle, en proie à l'étalement urbain, permettrait la consolidation de certains pôles urbains et la mise en réseau de ces

derniers. En effet, il s'agit de discuter de la meilleure façon de tirer parti de l'urbain existant, ce qui inverserait peut-être la vision négative envers l'étalement urbain car comme le relève Simard (2006), le terme « problème territorial » est subjectif et évolue au fil du temps. Troisièmement, les résultats de ce travail peuvent servir, à titre comparatif, à approcher la problématique de l'E.U. dans d'autres contextes nationaux dans lesquels la création de structures régionales est discutée.

## 10. Conclusion

Arrivé au terme de ce projet de recherche, il importe de revenir sur les éléments qui ont permis d'apporter des réponses aux questions de recherche et aux hypothèses posées et qui amènent un travail de réflexion complémentaire sur la manière de produire le territoire.

Au départ, la création des municipalités régionales de comté, se basant sur une approche identitaire, s'est avérée être une étape décisive et importante afin d'appréhender certains impératifs de l'aménagement du territoire comme les économies d'échelles et la gestion de phénomènes socio-économiques à savoir l'établissement de résidents et d'activités économiques sur le territoire. Cependant, des enjeux de gouvernance semblent n'avoir pas permis de contenir un type de développement diffus autour de la Ville de Québec, à l'échelle métropolitaine. La gouvernance de l'étalement urbain semble montrer rapidement des limites, à commencer par la manière d'appréhender ce phénomène. Si ce dernier est souvent critiqué et fait largement débat aujourd'hui quant à ses conséquences, à Québec, il semble n'avoir qu'un impact relatif et discutable au niveau politique notamment. Il importe de souligner en premier lieu que l'étalement urbain est difficilement saisissable et ne trouve pas une définition unanime ce qui contribue à la difficulté de l'aborder. Ensuite, dans une réflexion réductionniste, il serait tentant d'affirmer, au vu des résultats du travail, que les conditions et le système de gouvernance actuel ne présentent pas de réels freins à l'étalement urbain. Qu'il s'agisse du système fiscal, du marché foncier ou du système de financement des M.R.C., tous ces enjeux alimentent une tendance, de façon directe ou indirecte, qui ne semble pas prête à s'arrêter. Si des espoirs se sont alors tournés du côté du cadre légal, fort est de constater que ce dernier semble avoir du mal à appréhender le phénomène d'étalement urbain en ne donnant pas de réel contenu pour le contraindre. De plus, la L.P.T.A. apparaît même être un outil plus efficace que la L.A.U. pour freiner l'urbanisation diffuse. Un élément important et qui semble fortement limiter la « bonne gouvernance » de l'étalement urbain à Québec est que les conséquences de ce phénomène ne sont que partiellement mesurables pour le contribuable et même pour les administrations locales et régionales et ce, dans un dynamisme socio-économique d'après-guerre favorable à l'expansionnisme urbain. Finalement, il semble primordial de responsabiliser une entité à la gestion de l'étalement urbain qui pourrait être la C.M.Q. en constatant que l'échelle des M.R.C. semble dépassée pour se saisir de cette question-là. De plus, le manque d'autonomie de la M.R.C. vis-à-vis des municipalités qui la constituent conditionne fortement ses pouvoirs et sa légitimité pour gérer l'étalement urbain. La C.M.Q., elle, devrait permettre, à travers son P.M.A.D., de contraindre l'étalement urbain mais également de consolider certains pôles urbains créés au fil du développement de la ville. On peut se demander comment la C.M.Q., face à la forte régulation marchande et au phénomène dynamique d'étalement urbain, pourrait assumer cette mission ?

## 11. Bibliographie

Aubin-Auger, I., Mercier, A., Baumann, L., Lehr-Drylewicz, A. M., Imbert, P., & Letrilliart, L. (2008). Introduction à la recherche qualitative. *Exercer*, 84(19), 142-5.

Barla, Philippe, Luis F. Miranda-Moreno, and Martin Lee-Gosselin. "Urban travel CO2 emissions and land use: A case study for Quebec City." *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 16.6 (2011): 423-428.

Beaudet, G. (2005). Aménagement du territoire et urbanisme: le Québec a-t-il su relever le défi de la planification?. *Revue Organisations & territoires*, 14(3), 5-12.

Bédard, M., & Fortin, A. (2004). Intimité, mobilité et urbanité en 1978 et 2000. *Recherches sociographiques*, 45(3), 493-519.

Bélanger, L., & Pineau, M. (2005). La planification écologique et l'aménagement du territoire urbain québécois: Une problématique. *Cahiers de géographie du Québec*, 27(70), 5-21.  
<https://doi.org/10.7202/021585ar>

Bélanger, M., & Gendreau, A. (1978). Le réaménagement du vieux Québec et l'analyse de la perception de l'environnement. *L'Espace géographique*, 85-92.

Biba, G., Villeneuve, P., Thériault, M., & Rosiers, F. (2007). Formes commerciales et mobilité à Québec: quelle organisation spatiale?. *Cahiers de géographie du Québec*, 51(144), 399-418.

Binet, C. (2004). Le contrôle de l'étalement urbain au Québec: 25 ans de valse-hésitation. *Revue Organisations & territoires*, 13(1), 83-90.

Boiteux-Orain, C., & Huriot, J. M. (2002). Modéliser la suburbanisation. *Revue d'Economie Regionale Urbaine*, (1), 73-104.

Bussière, Y. (1989). L'automobile et l'expansion des banlieues: le cas de Montréal, 1901-2001. *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, 18(2), 159-165.

Chevallier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?. *Revue française d'administration publique*, (1), 203-217.

Choay F., (1994). "Le règne de l'urbain et la mort de la ville ", in J. Dethier J., Guiheux A., *La ville, art et architecture en Europe, 1870 - 1993*, Editions du Centre Pompidou, Paris.

Cimon, J. (1991). Promoteurs et patrimoine urbain. Montréal, Éditions du Méridien (Coll.«Environnement»), 380 p.(ISBN 2-89415-050-4). *Cahiers de géographie du Québec*, 37(100), 142-143.

Clawson, M. (1962). Urban sprawl and speculation in suburban land. *Land economics*, 38(2), 99-111.

Côté, M., Mercier, G., & Roy, F. (2014). L'urbanisation de la campagne. Motifs et options du régime québécois de protection du territoire agricole. *Cahiers de géographie du Québec*, 58(165), 391-409.

Des Rosiers, F., Thériault, M., Biba, G., & Vandersmissen, M.-H. (2017). Greenhouse gas emissions and urban form : Linking households' socio-economic status with housing and transportation choices. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 44(5), 964-985.  
<https://doi.org/10.1177/0265813516656862>

Désy, J. (1988). MRC et municipalités: Vers une union libre?.

Divay, G. (1981). Les nouveaux espaces résidentiels de Québec: produit, producteurs, système de production. *Recherches sociographiques*, 22(2), 205-236.

Divay, G., & Polèse, M. (2002). Essai sur les enjeux de gouvernance urbaine au Canada en contexte de mondialisation.

Fortin, A., & Després, C. (2011). Étalement urbain et développement durable: enjeux et défis. *La Banlieue s'étale. Québec, Nota Bene*, 13-34.

Fortin, G. (1981). Une ville américaine moyenne, unique en son genre. *Recherches sociographiques*, 22(2), 187-203. <https://doi.org/10.7202/055929ar>

Gauvreau, M. (2008). *Les origines catholiques de la Révolution tranquille*. Les Editions Fides.

Généreux, L., & Dufaux, F. (2019). Impôt foncier et territoire: équité environnementale et modèle social—Une étude de cas de la Ville de Québec. *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, 21(2).

Ghorra-Gobin, C. (2005). De la ville à l'urban sprawl: la question métropolitaine aux Etats-Unis. *Cercles*, 13, 123-138.

Gillham, O. (2002). *The limitless city: a primer on the urban sprawl debate*. Island Press.

Godbout, J. (1971). La formation de la Communauté urbaine de Québec et le rôle de l'État dans la restructuration des pouvoirs locaux. *Recherches sociographiques*, 12(2), 185-225.

Gonzalez, G. A. (2008). Urban sprawl, climate change, oil depletion, and eco-marxism. *Political Th*, 153.

Houde, J., & Kenniff, P. (1970). Communautés Urbaines, Les. *C. de D.*, 11, 333.

Hulbert, F. (2004). L'étalement de l'agglomération de Québec: bilan démographique, rapport de forces et blocage géopolitique. *Gilles Ritchot et al. L'étalement urbain comme phénomène géographique: l'exemple de Québec. Cahiers de géographie du Québec*, 38(105), 261-300.

Hulbert, F. 1996. Des projets d'agglomération à définir : le cas du Québec. In Charrié, J. (Ed.), *Villes en projet(s)*. Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.

Hulbert, F. (2006). Réforme municipale au Canada et au Québec: la recomposition géopolitique des agglomérations. *Norois. Environnement, aménagement, société*, (199), 23-43.

Imbert, G. (2010). L'entretien semi-directif: à la frontière de la santé publique et de l'anthropologie. *Recherche en soins infirmiers*, (3), 23-34.

Jaglin, S. (2010). Étalement urbain, faibles densités et «coûts» de développement. *Flux*, (1), 6-15.

Jouve, B., & Lefèvre, C. (1999). De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe. *Revue française de science politique*, 835-853.

Kohn, L., & Christiaens, W. (2014). Les méthodes de recherches qualitatives dans la recherche en soins de santé: apports et croyances. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 53(4), 67-82.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 57-95.

Mancebo, F. (2007). Accompagner les turbulences: une périurbanisation durable. In *Les annales de la recherche urbaine* (No. 102, pp. 51-57).

Mancebo, François (2013a) *Développement durable*. Paris, Armand Colin

Mercier, G., et Côté, M. (2012). Ville et campagne : Deux concepts à l'épreuve de l'étalement urbain. *Cahiers de géographie du Québec*, 56(157), 125-152. <https://doi.org/10.7202/1012215ar>

Mercier, G., et Simard, M. (2020). Revoir l'aménagement du territoire au Québec.

Morin, D., Fortin, A., & Després, C. (2000). À des lieues du stéréotype banlieusard: les banlieues de Québec construites dans les années 1950 et 1960. *Cahiers québécois de démographie*, 29(2), 335-356.

Nazarnia, N., Schwick, C., & Jaeger, J. A. (2016). Accelerated urban sprawl in Montreal, Quebec City, and Zurich: Investigating the differences using time series 1951–2011. *Ecological indicators*, 60, 1229-1251. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2015.09.020>

Paillé, P. (2007). La recherche qualitative: une méthodologie de la proximité. *Problèmes sociaux*, 3.

Palard, J., & Augustin, J. P. (2009). Introduction. Le Québec, "laboratoire" culturel et politique: quel renouvellement depuis la Révolution tranquille?. *Études canadiennes/Canadian Studies: Revue interdisciplinaire des études canadiennes en France*, 66, 7-10.

Parsons, K. C., & Schuyler, D. (2004). From Garden City to Green City. The Legacy of Ebenezer Howard. *Utopian Studies*, 15(2).

Proulx, M. U. (2014). Territoires MRC du Québec: planification et gouvernance d'État. *Économie et Solidarités*, 44(1-2), 8-25.

Relph, E. (2000). Author's response: Place and placelessness in a new context. *Progress in Human Geography*, 24(4), 617-619.

Ritchot, G., & Mercier, G. (1994). L'étalement urbain comme phénomène géographique: l'exemple de Québec. *Cahiers de géographie du Québec*, 38(105), 261-300.

Rousseau, G. (2011). La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme 30 ans plus tard : Toujours entre centralisation et décentralisation. *Les Cahiers de droit*, 52(2), 197-244.  
<https://doi.org/10.7202/1006414ar>

Saint-Amour, J-P. (2000). Les interventions gouvernementales et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. *Revue de droit Droit de l'Université de Sherbrooke*, 31, 341– 405.

Sainteny, Guillaume (2008) L'étalement urbain. *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, no 49, p. 7-18.

Scanu, E. (2014). La construction sociale de la mobilité durable urbaine : Les discours sur les enjeux du transport dans la ville de Québec. *Recherches sociographiques*, 55(2), 333-362.  
<https://doi.org/10.7202/1026695ar>

Schwick, C., Jaeger, J., & Kienast, F. (2011). *Mesurer et éviter l'étalement urbain*. Institut fédéral de recherches WSL.

Senecal, G., Haf, R., Hamel, P. J., Poitras, C., & Vachon, N. (2002). La forme de l'agglomération montréalaise et la réduction des gaz à effet de serre: la polycentricité est-elle durable?. *Canadian Journal of Regional Science*, 25(2), 259-278.

Simard, M., & Mercier, G. (2005). Développement territorial et gouvernance au Québec. L'approche par domaines géographiques. *Territoires et fonctions*, 1, 111-130.

Simard, M., & Mercier, G. (2009). Trente ans d'aménagement institutionnalisé au Québec. Une contribution au modèle québécois?. *Études canadiennes*, (66), 139-151.

Simard, M. (2014). Étalement urbain, empreinte écologique et ville durable. Y a-t-il une solution de rechange à la densification?. *Cahiers de géographie du Québec*, 58(165), 331-352.

Simard, M. (2006). La réforme de la gouvernance territoriale québécoise à l'épreuve des problèmes d'aménagement et de développement. *Canadian Journal of Regional Science*, 29(2), 257-274.

Tribillon, J-F (2009). L'urbanisme. *Paris, Repères*.

Trudel, L., Simard, C., & Vonarx, N. (2006). La recherche qualitative est-elle nécessairement exploratoire. *Recherches qualitatives*, 5, 38-55.

Ville de Québec (1992) *Etalement urbain*. Ville de Québec, Service de la planification

Villeneuve, P., & Côté, G. (1994). Conflits de localisation et étalement urbain : Y a-t-il un lien? *Cahiers de géographie du Québec*, 38(105), 397. <https://doi.org/10.7202/022456ar>

Villeneuve, P., & Trudelle, C. (2008). Retour au centre à Québec: la renaissance de La Cité est-elle durable?. *Recherches sociographiques*, 49(1), 25-45.

Wolff, M., Fol, S., Roth, H., & Cunningham-Sabot, E. (2013). Shrinking Cities, villes en décroissance: une mesure du phénomène en France. *Cybergeo: European Journal of Geography*.

### **Rapport institutionnel**

Schéma d'aménagement et de développement/révisé, *Agglomération de Québec*, 2017

### **Sites internet :**

[www.stat.gouv.qc.ca](http://www.stat.gouv.qc.ca), consulté le 15 septembre 2020

<https://www.ledevoir.com/opinion/idees/571741/etalement-urbain-reprenons-le-control> , consulté le 25 février 2021

<https://www.lacitadelle.qc.ca/fr/la-citadelle/son-histoire.html>, consulté le 7 mars 2021

<https://www.citesjardins-idf.fr/tout-savoir-sur-les-cites-jardins/le-concept-de-cite-jardin/>, consulté le 26 mars 2021

<https://www.mamh.gouv.qc.ca/ministere/100e-anniversaire-du-ministere/le-saviez-vous/amenagement-du-territoire-et-urbanisme/>, consulté le 8 avril 2021

<https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/>, consulté le 19 avril 2021

<https://bibliotheque.uqac.ca/c.php?g=676654&p=4768555> , consulté le 21 mai 2021

<https://www.banq.qc.ca/services/> , consulté le 21 mai 2021

<https://ouq.qc.ca/lordre/lordre-en-bref/>, consulté le 21.12.2021

<https://qualificationsquebec.com/reconnaissance-competences/le-quebec/>, consulté le 15 janvier 2022

[https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/amenagement\\_urbain/sad/docs/SAD-12-2019.pdf](https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/amenagement_urbain/sad/docs/SAD-12-2019.pdf), consulté le 13 mars 2021

<https://www.sig.cmquebec.qc.ca/GeoLyre/index.html?viewer=sig2020>, consulté le 24 avril 2022

<https://www.citesjardins-idf.fr/>, consulté le 27 avril 2021.

<https://www.quebec-cite.com/fr/ville-quebec/quartiers-de-quebec>, consulté le 15 février 2022

<https://www.lacitadelle.qc.ca/fr/la-citadelle/son-histoire.html>, consulté le 20 mai 2021

[www.stat.gouv.qc.ca](http://www.stat.gouv.qc.ca), consulté le 15 mars 2021

<https://www.mamh.gouv.qc.ca>, consulté le 26 mars 2021

<https://www.canlii.org/fr/qc/legis/loisa/lq-2000-c-56/derniere/lq-2000-c-56.html>, consulté le 17 avril 2021

<https://cmquebec.qc.ca/>, consulté le 18 mars, 2021

<https://bibliotheque.uqac.ca/c.php?g=676654&p=4768555>, consulté le 21 mai 2021

<https://www.banq.qc.ca/services/>, consulté le 21 mai 2021

<https://statistique.quebec.ca/fr/document/menages-au-quebec>, 2018, consulté le 3 mars 2022

<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-82-405/TexteComplet.html?wbdisable=true>, consulté le 20 mai 2021

[www.statcan.gc.ca](http://www.statcan.gc.ca), consulté le 22 avril 2021

## 12. Annexes

### Table des annexes

1. Grille d’entretien 1.....	116
2. Grille d’entretien 2.....	120
3. Autorisations pour l’utilisation de la voix.....	122
4. Retranscription des entretiens .....	132
4.1. Entretien n°1 : Jean Dubé (15 mars 2021).....	132
4.2. Entretien n°2 : Mario Carrier (19 mars 2021).....	141
4.3. Entretien n°3 : Nicolas Fontaine (29 mars 2021).....	150
4.4. Entretien n°4 : Guy Mercier (31 mars 2021) .....	160
4.5. Entretien n°5 : David Duval (15 avril 2021) .....	170
4.6. Entretien n°6 : David Paradis (16 avril 2021).....	183
4.7. Entretien n°7 : Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16 avril 2021).....	193
4.8. Entretien n°8 : Geneviève Cloutier (26 avril 2021).....	205
4.9. Entretien n°9 : Johanne Brochu (14 mai et 21 mai 2021).....	216
4.10. Entretien n°10 : Antoine Verville (2 février 2022) .....	229
5. Evolution quantitative de l’étalement urbain .....	241

## 1. Grille d'entretien 1

### Première partie : introduction

<b>Introduction</b>	<b>Questions générales</b>
Présentation de la personne interviewée	<i>Pouvez-vous vous présenter brièvement ?</i>
Informations quant au parcours professionnel	<i>Quel est votre domaine de recherche et quelles ont été vos motivations afin d'arriver à ce choix de spécialisation ?</i>
L'intérêt lié au domaine de l'aménagement du territoire	<i>En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?</i>

### Deuxième partie : analyse

<b>Thématiques</b>	<b>Questions</b>	<b>Relances (sous-questions/remarques)</b>
Définition de l'étalement urbain	<i>Qu'elle serait pour vous une définition de l'étalement urbain selon votre domaine de recherche ou d'étude ?</i>  <i>Quelles sont pour vous les indicateurs de l'étalement urbain ?</i>	<i>Etant donné que l'étalement urbain est un phénomène connu depuis un certain nombre d'années, pourquoi, selon vous, est-il aujourd'hui difficile de trouver une définition unanime de ce phénomène dans la littérature ?</i>
Les enjeux de l'étalement urbain sur l'environnement, la société et l'économie	<i>Quels sont, selon vous, les principaux enjeux/impacts de l'étalement urbain sur l'environnement, la société et l'économie ?</i>	<i>Depuis quand la société québécoise a-t-elle pris connaissance des enjeux/impacts de l'étalement urbain à Québec ? pourquoi à ce moment-là ?</i>  <i>Existe-t-il, selon vous, un EU – ou des formes d'EU – qui serait spécifique au Québec comparativement aux provinces anglophones, aux States ou à la manifestation du phénomène en Europe ?</i>

<p>Les mécanismes favorisant l'étalement urbain</p>	<p><i>A quels facteurs pensez-vous pour expliquer l'expansion rapide de la ville de Québec après la Seconde Guerre mondiale ?</i></p>	<p><i>Ces facteurs, contribuant à l'expansion de la ville, sont-ils les mêmes actuellement ? Si non, quels sont-ils ?</i></p>
<p>Les enjeux de gouvernance</p>	<p><i>Le schéma d'aménagement du territoire est de la responsabilité des municipalités régionales de comté. Ce découpage administratif avec cette échelle de réflexion vous paraît-il adéquat pour gérer l'étalement urbain ? Si oui, si non, pourquoi ?</i></p> <p><i>Comment les M.R.C se coordonnent entre-elles afin de gérer l'étalement urbain ? Quel est le principal outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement ?</i></p> <p><i>Quels sont les freins rendant difficile la coordination entre les M.R.C d'une part et entre les M.R.C et la C.M.Q d'autre part afin de limiter l'étalement urbain ?</i></p> <p><i>Pourquoi, selon vous, la Communauté urbaine de Québec n'existe plus ?</i></p> <p><i>Comment les différentes entités CMQ, M.R.C, CUQ et municipalités sont financées ?</i></p>	<p><i>Selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Communauté métropolitaine de Québec a également des compétences et responsabilités en matière d'AT. Comment est-on, de ce fait, arrivé à une périurbanisation démesurée de la ville selon certains auteurs ?</i></p>

<p>La législation et les politiques publiques touchant la gestion de l'étalement urbain</p>	<p><i>Malgré l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en 1979, l'expansion de la ville de Québec a continué. Comment expliquez-vous cela ?</i></p> <p><i>Le gouvernement québécois a-t-il une main mise trop importante lors de la révision ou de l'adoption des schémas d'aménagement du territoire dont la gestion revient finalement aux M.R.C ?</i></p> <p><i>En ce qui concerne la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) de 1978, est-il pertinent que sa régulation et son contrôle reviennent à l'Etat provincial et non aux M.R.C dont beaucoup ont de nombreuses terres agricoles dans leur juridiction ?</i></p> <p><i>Dans quelles mesures la LPTAA aurait-elle pu contribuer à l'étalement urbain ?</i></p>	<p><i>Cette loi est-elle, selon vous trop laxiste ? Quelles sont les moyens que la loi offre pour gérer l'étalement urbain ?</i></p> <p><i>En effet, certains auteurs ne s'accordent pas sur le fait de savoir si la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est une loi décentralisatrice ou centralisatrice à cause de l'influence du gouvernement québécois dans les schémas d'aménagement</i></p> <p><i>Certains auteurs pensent que cette loi est trop rigide et que de ce fait, elle ne permet pas une urbanisation harmonieuse et stratégique du secteur rural (exemple de la planification de transports en commun). Qu'en pensez-vous ? Cette loi est-elle un outil utile à la gestion de l'étalement urbain ou est-elle au service d'une politique sectorielle qui n'offre pas d'interface avec l'aménagement ?</i></p> <p><i>La LPTAA contribue-t-elle à l'étalement urbain en sauvegardant des terres qui elles, auraient permises, en étant urbanisée, de densifier le tissu urbain ?</i></p>
<p>Stratégie d'opérationnalisation</p>	<p><i>Mise à part les schémas d'aménagement du territoire, quels autres outils permettraient une meilleure gestion du territoire ainsi qu'une coordination plus ancrée entre les différentes instances politiques en</i></p>	

	<p><i>aménagement du territoire ?</i></p> <p><i>Une évaluation quantitative et spatiale de l'étalement urbain pourrait-elle, selon vu, aider les décideurs à orienter les actions de façon plus cohérente en aménagement du territoire ? (Exemple de la prolifération urbaine pondérée par région comme mesure aidant la décision)</i></p> <p><i>Selon vous, quelle est l'échelle pertinente pour la gestion du territoire à Québec et de l'étalement urbain ? Devrait-on par exemple donner plus de poids à la Communauté métropolitaine de Québec ?</i></p> <p><i>Pourquoi le modèle décisionnel en aménagement du territoire n'est-il pas plus axé sur des actions stratégiques, adaptatives et participatives ? (Exemple de la planification des infrastructures routières versus des transports en commun, TOD, etc.)</i></p> <p><i>Pouvez-vous me conseiller le nom d'un autre interlocuteur que je devrais contacter ?</i></p>	<p><i>Quels sont les outils de coordination disponibles au Québec pour gérer les relations à la fois entre autorités de niveau différent et entre politiques publiques concernant l'aménagement du territoire ?</i></p> <p><i>Le processus participatif des citoyens et des associations est-il, selon vous, assez ancré dans le processus décisionnel en aménagement du territoire ?</i></p>
--	---	---

## 2. Grille d'entretien 2

### Première partie : introduction

<b>Introduction</b>	<b>Questions générales</b>
Présentation de la personne interviewée	<i>Pouvez-vous vous présenter brièvement ?</i>
Informations quant au parcours professionnel	<i>Quel est votre domaine de recherche et quelles ont été vos motivations afin d'arriver à ce choix de spécialisation ?</i>
L'intérêt lié au domaine de l'aménagement du territoire	<i>En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?</i>

### Deuxième partie : analyse

<b>Thématiques</b>	<b>Questions</b>	<b>Relances (sous-questions/remarques)</b>
Les enjeux de gouvernance	<p><i>En quoi les municipalités régionales de comté sont-elles impactées par l'étalement urbain ?</i></p> <p><i>Ces impacts nécessitent-ils de nouvelles régulations ?</i></p> <p><i>Si oui, sont-elles du ressort de la MRC ?</i></p> <p><i>Sinon, jusqu'à quand (ou à quel point) la situation actuelle est-elle gérable en matière d'EU ?</i></p> <p><i>Le schéma d'aménagement du territoire est de la responsabilité des municipalités régionales de comté. Ce découpage administratif avec cette échelle de réflexion vous paraît-il adéquat pour gérer l'étalement urbain ? Si oui, si non, pourquoi ?</i></p>	<p>Congestion du trafic, prix du foncier, phénomène de freeriders, présence d'usagers du territoire qui ne votent pas et ne paient pas d'impôts dans la MRC, etc.</p> <p><i>Quelles sont les forces et les faiblesses d'une gouvernance de l'étalement urbain confiée aux municipalités régionales de comté ?</i></p>

	<p><i>Comment les M.R.C se coordonnent entre-elles afin de gérer l'étalement urbain ? Quel est le principal outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement ?</i></p> <p><i>Quels sont les freins rendant difficile la coordination entre les M.R.C d'une part et entre les M.R.C et la C.M.Q d'autre part afin de limiter l'étalement urbain ?</i></p> <p><i>Comment les différentes entités CMQ, M.R.C, ville de Québec et municipalités sont-elles financées ?</i></p>	<p><i>Selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Communauté métropolitaine de Québec a également des compétences et responsabilités en matière d'AT. Comment est-on, de ce fait, arrivé à une périurbanisation démesurée de la ville selon certains auteurs ?</i></p> <p><i>Comment les infrastructures et les équipements sont-ils financés au sein d'une M.R.C ?</i></p>
--	---	---

### 3. Autorisations pour l'utilisation de la voix

Demande d'autorisation d'utilisation de la voix :

Valentin Pipoz  
Avenue de Tivoli 32  
1007 Lausanne  
079/840.20.61  
[valentin.pipoz@unil.ch](mailto:valentin.pipoz@unil.ch)



#### Autorisation d'utilisation de la voix

Dans le cadre du mémoire de master de Valentin Pipoz étudiant en géographie spécialisation urbanisme durable et aménagement des territoires à l'Université de Lausanne portant sur les enjeux de gouvernance sur la question de l'étalement urbain à Québec,

Je soussigné Jean Dubé

- Autorise l'enregistrement audio de l'entretien [REDACTED]
- Autorise l'utilisation du contenu de l'enregistrement audio lors du processus d'analyse des données pour la réalisation du travail final [REDACTED]
- Autorise mon identification (nom, prénom, statut professionnel) lors de citation dans le travail final [REDACTED]
- Autorise que le travail final puisse être consulté sur internet [REDACTED]
- Autorise que les données puissent être exploitées et diffusées sans limite temporelle ni spéciale [REDACTED]

J'ai l'assurance de Valentin Pipoz que les informations que je partagerai avec lui ne porteront aucune atteinte à ma vie privée et professionnelle ainsi qu'aucun préjudice. Je m'attends à ce que le contenu que je partagerai avec lui soit exploité uniquement selon les rubriques ci-dessus et sans déformation des propos que je tiendrai.

Lieu et date : Québec, 15 mars 2021

Signature : 

Demande d'autorisation d'utilisation de la voix :

Valentin Pipoz  
Avenue de Tivoli 32  
1007 Lausanne  
079/840.20.61  
[valentin.pipoz@unil.ch](mailto:valentin.pipoz@unil.ch)



### Autorisation d'utilisation de la voix

Dans le cadre du mémoire de master de Valentin Pipoz étudiant en géographie spécialisation urbanisme durable et aménagement des territoires à l'Université de Lausanne portant sur les enjeux de gouvernance sur la question de l'étalement urbain à Québec,

Je soussigné...Mario Carrier.....,

- Autorise l'enregistrement audio de l'entretien
- Autorise l'utilisation du contenu de l'enregistrement audio lors du processus d'analyse des données pour la réalisation du travail final
- Autorise mon identification (nom, prénom, statut professionnel) lors de citation dans le travail final
- Autorise que le travail final puisse être consulté sur internet
- Autorise que les données puissent être exploitées et diffusées sans limite temporelle ni spéciale

J'ai l'assurance de Valentin Pipoz que les informations que je partagerai avec lui ne porteront aucune atteinte à ma vie privée et professionnelle ainsi qu'aucun préjudice. Je m'attends à ce que le contenu que je partagerai avec lui soit exploité uniquement selon les rubriques ci-dessus et sans déformation des propos que je tiendrai.

Lieu et date : 19 MARS 2021

Signature : *Mario Carrier*

Demande d'autorisation d'utilisation de la voix :

Valentin Pipoz  
Avenue de Tivoli 32  
1007 Lausanne  
079/840.20.61  
[valentin.pipoz@unil.ch](mailto:valentin.pipoz@unil.ch)



### Autorisation d'utilisation de la voix

Dans le cadre du mémoire de master de Valentin Pipoz étudiant en géographie spécialisation urbanisme durable et aménagement des territoires à l'Université de Lausanne portant sur les enjeux de gouvernance sur la question de l'étalement urbain à Québec,

Je soussigné Nicolas Fontaine,

- Autorise l'enregistrement audio de l'entretien
- Autorise l'utilisation du contenu de l'enregistrement audio lors du processus d'analyse des données pour la réalisation du travail final
- Autorise mon identification (nom, prénom, statut professionnel) lors de citation dans le travail final
- Autorise que le travail final puisse être consulté sur internet
- Autorise que les données puissent être exploitées et diffusées sans limite temporelle ni spéciale

J'ai l'assurance de Valentin Pipoz que les informations que je partagerai avec lui ne porteront aucune atteinte à ma vie privée et professionnelle ainsi qu'aucun préjudice. Je m'attends à ce que le contenu que je partagerai avec lui soit exploité uniquement selon les rubriques ci-dessus et sans déformation des propos que je tiendrai.

Lieu et date : Québec, le 13 décembre 2021

Signature :  .....

Demande d'autorisation d'utilisation de la voix :

Valentin Pipoz  
Avenue de Tivoli 32  
1007 Lausanne  
079/840.20.61  
[valentin.pipoz@unil.ch](mailto:valentin.pipoz@unil.ch)



Autorisation d'utilisation de la voix

Dans le cadre du mémoire de master de Valentin Pipoz étudiant en géographie spécialisation urbanisme durable et aménagement des territoires à l'Université de Lausanne portant sur les enjeux de gouvernance sur la question de l'étalement urbain à Québec,

Je soussigné... *Guy Hache*

- Autorise l'enregistrement audio de l'entretien
- Autorise l'utilisation du contenu de l'enregistrement audio lors du processus d'analyse des données pour la réalisation du travail final
- Autorise mon identification (nom, prénom, statut professionnel) lors de citation dans le travail final
- Autorise que le travail final puisse être consulté sur internet
- Autorise que les données puissent être exploitées et diffusées sans limite temporelle ni spéciale

J'ai l'assurance de Valentin Pipoz que les informations que je partagerai avec lui ne porteront aucune atteinte à ma vie privée et professionnelle ainsi qu'aucun préjudice. Je m'attends à ce que le contenu que je partagerai avec lui soit exploité uniquement selon les rubriques ci-dessus et sans déformation des propos que je tiendrai.

Lieu et date : .....

*Québec  
21 mars 2021*

Signature : .....

*[Signature]*

Demande d'autorisation d'utilisation de la voix :

Valentin Pipoz  
Avenue de Tivoli 32  
1007 Lausanne  
079/840.20.61  
[valentin.pipoz@unil.ch](mailto:valentin.pipoz@unil.ch)



Autorisation d'utilisation de la voix

Dans le cadre du mémoire de master de Valentin Pipoz étudiant en géographie spécialisation urbanisme durable et aménagement des territoires à l'Université de Lausanne portant sur les enjeux de gouvernance sur la question de l'étalement urbain à Québec,

Je soussigné.....*DAVID DUBAL*

- Autorise l'enregistrement audio de l'entretien
- Autorise l'utilisation du contenu de l'enregistrement audio lors du processus d'analyse des données pour la réalisation du travail final
- Autorise mon identification (nom, prénom, statut professionnel) lors de citation dans le travail final
- Autorise que le travail final puisse être consulté sur internet
- Autorise que les données puissent être exploitées et diffusées sans limite temporelle ni spéciale

J'ai l'assurance de Valentin Pipoz que les informations que je partagerai avec lui ne porteront aucune atteinte à ma vie privée et professionnelle ainsi qu'aucun préjudice. Je m'attends à ce que le contenu que je partagerai avec lui soit exploité uniquement selon les rubriques ci-dessus et sans déformation des propos que je tiendrai.

Lieu et date : *Québec, 15 avril 2021*

Signature : *[Signature]*

Demande d'autorisation d'utilisation de la voix :

Valentin Pipoz  
Avenue de Tivoli 32  
1007 Lausanne  
079/840.20.61  
[valentin.pipoz@unil.ch](mailto:valentin.pipoz@unil.ch)



### Autorisation d'utilisation de la voix

Dans le cadre du mémoire de master de Valentin Pipoz étudiant en géographie spécialisation urbanisme durable et aménagement des territoires à l'Université de Lausanne portant sur les enjeux de gouvernance sur la question de l'étalement urbain à Québec,

Je soussigné **David Paradis**,

- Autorise l'enregistrement audio de l'entretien
- Autorise l'utilisation du contenu de l'enregistrement audio lors du processus d'analyse des données pour la réalisation du travail final
- Autorise mon identification (nom, prénom, statut professionnel) lors de citation dans le travail final
- Autorise que le travail final puisse être consulté sur internet
- Autorise que les données puissent être exploitées et diffusées sans limite temporelle ni spéciale

J'ai l'assurance de Valentin Pipoz que les informations que je partagerai avec lui ne porteront aucune atteinte à ma vie privée et professionnelle ainsi qu'aucun préjudice. Je m'attends à ce que le contenu que je partagerai avec lui soit exploité uniquement selon les rubriques ci-dessus et sans déformation des propos que je tiendrai.

Lieu et date : Québec, 16 avril 2021

Signature : 

Demande d'autorisation d'utilisation de la voix :

Valentin Pipoz  
Avenue de Tivoli 32  
1007 Lausanne  
079/840.20.61  
[valentin.pipoz@unil.ch](mailto:valentin.pipoz@unil.ch)



### Autorisation d'utilisation de la voix

Dans le cadre du mémoire de master de Valentin Pipoz étudiant en géographie spécialisation urbanisme durable et aménagement des territoires à l'Université de Lausanne portant sur les enjeux de gouvernance sur la question de l'étalement urbain à Québec,

Je soussigné, Michel Rochefort,

- Autorise l'enregistrement audio de l'entretien
- Autorise l'utilisation du contenu de l'enregistrement audio lors du processus d'analyse des données pour la réalisation du travail final
- Autorise mon identification (nom, prénom, statut professionnel) lors de citation dans le travail final  J'autorise uniquement l'identification de mon statut professionnel à moins d'une autorisation préalable de la citation.
- Autorise que le travail final puisse être consulté sur internet
- Autorise que les données puissent être exploitées et diffusées sans limite temporelle ni spéciale  Dans la mesure où les données brutes sont anonymisées si transférées à d'autres personnes, et dans la mesure où l'identification des citations respecte ce qui est mentionné ci-haut.

J'ai l'assurance de Valentin Pipoz que les informations que je partagerai avec lui ne porteront aucune atteinte à ma vie privée et professionnelle ainsi qu'aucun préjudice. Je m'attends à ce que le contenu que je partagerai avec lui soit exploité uniquement selon les rubriques ci-dessus et sans déformation des propos que je tiendrai.

Lieu et date : 2021 / 04 / 16

Signature : 

Demande d'autorisation d'utilisation de la voix :

Valentin Pipoz  
Avenue de Tivoli 32  
1007 Lausanne  
079/840.20.61  
[valentin.pipoz@unil.ch](mailto:valentin.pipoz@unil.ch)



### Autorisation d'utilisation de la voix

Dans le cadre du mémoire de master de Valentin Pipoz étudiant en géographie spécialisation urbanisme durable et aménagement des territoires à l'Université de Lausanne portant sur les enjeux de gouvernance sur la question de l'étalement urbain à Québec,

Je soussigné...Geneviève CLOUTIER.....,

- Autorise l'enregistrement audio de l'entretien
- Autorise l'utilisation du contenu de l'enregistrement audio lors du processus d'analyse des données pour la réalisation du travail final
- Autorise mon identification (nom, prénom, statut professionnel) lors de citation dans le travail final
- Autorise que le travail final puisse être consulté sur internet
- Autorise que les données puissent être exploitées et diffusées sans limite temporelle ni spéciale

J'ai l'assurance de Valentin Pipoz que les informations que je partagerai avec lui ne porteront aucune atteinte à ma vie privée et professionnelle ainsi qu'aucun préjudice. Je m'attends à ce que le contenu que je partagerai avec lui soit exploité uniquement selon les rubriques ci-dessus et sans déformation des propos que je tiendrai.

Lieu et date : .....26 avril 2021.....

Signature : 

Demande d'autorisation d'utilisation de la voix :

Valentin Pipoz  
Avenue de Tivoli 32  
1007 Lausanne  
079/840.20.61  
[valentin.pipoz@unil.ch](mailto:valentin.pipoz@unil.ch)



### Autorisation d'utilisation de la voix

Dans le cadre du mémoire de master de Valentin Pipoz étudiant en géographie spécialisation urbanisme durable et aménagement des territoires à l'Université de Lausanne portant sur les enjeux de gouvernance sur la question de l'étalement urbain à Québec,

Je soussigné Johanne Brochu,

- Autorise l'enregistrement audio de l'entretien
- Autorise l'utilisation du contenu de l'enregistrement audio lors du processus d'analyse des données pour la réalisation du travail final
- Autorise mon identification (nom, prénom, statut professionnel) lors de citation dans le travail final
- Autorise que le travail final puisse être consulté sur internet
- Autorise que les données puissent être exploitées et diffusées sans limite temporelle ni spéciale

J'ai l'assurance de Valentin Pipoz que les informations que je partagerai avec lui ne porteront aucune atteinte à ma vie privée et professionnelle ainsi qu'aucun préjudice. Je m'attends à ce que le contenu que je partagerai avec lui soit exploité uniquement selon les rubriques ci-dessus et sans déformation des propos que je tiendrai.

Lieu et date : Québec, 27 mai 2021

Signature :



Demande d'autorisation d'utilisation de la voix :

Valentin Pipoz  
Avenue de Tivoli 32  
1007 Lausanne  
079/840.20.61  
[valentin.pipoz@unil.ch](mailto:valentin.pipoz@unil.ch)



## Autorisation d'utilisation de la voix

Dans le cadre du mémoire de master de Valentin Pipoz étudiant en géographie spécialisation urbanisme durable et aménagement des territoires à l'Université de Lausanne portant sur les enjeux de gouvernance sur la question de l'étalement urbain à Québec,

Je soussigné Antoine Verville,

- Autorise l'enregistrement audio de l'entretien
- Autorise l'utilisation du contenu de l'enregistrement audio lors du processus d'analyse des données pour la réalisation du travail final
- Autorise mon identification (nom, prénom, statut professionnel) lors de citation dans le travail final
- Autorise que le travail final puisse être consulté sur internet
- Autorise que les données puissent être exploitées et diffusées sans limite temporelle ni spéciale

J'ai l'assurance de Valentin Pipoz que les informations que je partagerai avec lui ne porteront aucune atteinte à ma vie privée et professionnelle ainsi qu'aucun préjudice. Je m'attends à ce que le contenu que je partagerai avec lui soit exploité uniquement selon les rubriques ci-dessus et sans déformation des propos que je tiendrai.

Lieu et date : Québec, 2022-02-03

Signature : 

## 4. Retranscription des entretiens

### 4.1. Entretien n°1 : Jean Dubé (15 mars 2021)

#### **Pouvez-vous vous présenter brièvement ?**

*Jean Dubé, je suis Professeur en développement régional à l'Ecole d'aménagement du territoire et du développement régional.*

#### **Quel est votre domaine de recherche et quelles ont été vos motivations afin d'arriver à ce choix de spécialisation ?**

*Moi, ce qui m'intéresse, en fait, c'est l'évaluation des politiques publiques d'aménagement et de développement. Je suis quelqu'un qui travaille beaucoup avec les méthodes quantitatives et justement, ce qui m'intéresse, c'est d'aller mesurer, via les externalités urbaines, via le maché immobilier, essayer de voir comment ont été internalisées certaines décisions quant à l'aménagement, au développement. Je m'intéresse aussi bon, par exemple, à l'aide aux entreprises en région, c'est quoi l'impact sur la survie, leur croissance. C'est ce qui me branche un petit peu plus. J'ai un parcours plus économique, j'ai un B.A.C. et une maîtrise en économie et j'ai fait mon doctorat en aménagement du territoire, développement régional.*

#### **En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?**

*L'intérêt, c'est de regarder aussi des changements de comportement puis, voir si les actions que l'on fait si, finalement, elles donnent les résultats que l'on avait imaginé au départ parce qu'à chaque fois que l'on fait des actions publiques, on a toujours une idée sur ce que l'on voudrait que ça donne comme résultat mais ça arrive très souvent, en fait, que le résultat n'est pas exactement ce qui est souhaité. Donc, l'idée étant justement d'essayer d'aller mesurer le décalage entre les deux pour essayer de voir tel type d'action, voici ce que ça amène comme conséquence si l'on veut essayer de changer ou améliorer les actions publiques par la suite, c'est essayer de se baser sur ces expériences.*

#### **Une sorte de monitoring ?**

*Un peu, effectivement. À la différence que je ne suis pas des indicateurs dans le temps. Moi, je ne me fais pas de feuille de route. Je prends des projets en particulier puis j'essaie de voir l'impact de ces projets-là et une fois que j'ai fini l'évaluation, je n'essaie pas nécessairement de continuer puis de voir ce que l'on pourrait faire pour améliorer ainsi de suite, moi, je fais plus tirer les constats, j'essaie d'amener ses constats, ses conclusions aux décideurs publics. Après ça, je me dis que c'est à eux de voir ce qu'ils vont faire avec tout ça.*

**Qu'elle serait pour vous une définition de l'étalement urbain selon votre domaine de recherche ou d'étude ?**

*Un étalement urbain, selon la vision que l'on a en fait, ce sont des gens qui vont rester de plus en plus loin de leurs emplois et, donc, c'est une augmentation des déplacements, de la longueur de déplacements pendulaires entre le travail et la maison. Donc, c'est un petit peu comme ça que je le conçois personnellement sachant que la ville est en mouvance et qu'évidemment, les emplois ne sont pas toujours concentrés au centre. Donc, on réfléchit beaucoup avec le modèle monocentrique mais ici, en Amérique du Nord, en fait, les villes sont tout sauf monocentriques. Elles sont très polycentriques et donc, un étalement, ce n'est pas juste des ménages qui quittent la ville parce qu'il y a aussi des emplois qui peuvent quitter la ville et si ça donne des déplacements pendulaires qui sont, au global, plus courts, ce n'est peut-être pas si mauvais que ça si l'on est capable de réduire l'empreinte et la longueur de déplacement. Mais, évidemment, la question demande à voir, est-ce que c'est effectivement le cas donc, est-ce que les résidents suivent les emplois ou les emplois suivent les résidents ou est-ce que l'on en a juste un des deux qui bouge ? Donc, à ce moment-là, ça crée une forme d'étalement parce que l'emprise spatiale résidentielle, habituellement, est beaucoup plus large que le mouvement qu'il y a eu dans l'empreinte spatiale de la localisation des emplois.*

**Etant donné que l'étalement urbain est un phénomène connu depuis un certain nombre d'années, pourquoi, selon vous, est-il aujourd'hui difficile de trouver une définition unanime de ce phénomène dans la littérature ?**

*Parce que ça dépend aussi de quel côté on la regarde. On pourrait essayer de voir le monde comme étant un peu statique et on dit que les entreprises sont là et ne bougent pas, donc, il faut essayer de contraindre le mouvement résidentiel à une certaine zone compte tenu que les emplois ne vont pas bouger. Donc, si l'on le perçoit effectivement d'une manière très statique, à chaque fois que l'on prend un peu plus d'empreinte spatiale, que la ville prend un peu plus d'empreinte spatiale, il y a effectivement étalement selon cette vision-là. Mais, il ne faut pas oublier, en fait, que la réalité, elle est tout sauf statique, elle est très dynamique. Les villes, ça fait déjà des années que l'on avait prédit que la croissance urbaine c'était terminé et pourtant, le phénomène de croissance urbaine, c'est tout sauf terminé. Donc, ça pose le défi de qu'est-ce que l'on fait avec les ménages qui arrivent en ville ? ça pose aussi un défi d'iniquité dans l'optique où on a beau crié contre l'étalement urbain mais ceux qui sont déjà dans la ville, ils profitent souvent de prix résidentiels qui étaient plus faibles parce qu'ils sont arrivés avant et les prix étaient plus faibles. Et là, ceux qui arrivent maintenant, les loger dans le centre, ça pose un défi parce que souvent, ils n'ont pas la capacité financière de rester au centre et donc, ils veulent aller un petit peu plus en banlieue. Donc, est-ce que l'on est mieux de subir une certaine forme d'étalement urbain mais pour accommoder des ménages, peut-être, moins nantis que d'essayer de forcer une répartition homogène des ressources et des emplois sur le territoire ? En fait, la théorie puis l'empirisme montre que c'est très difficile de casser une tendance puis de faire en sorte de forcer des entreprises à prendre des décisions qu'elles ne trouvent pas nécessairement optimales. Donc, c'est sûr, ça dépend effectivement comment vous la voyez. Si vous pensez juste sur l'empreinte spatiale, vous allez dire qu'il y a un étalement urbain, toujours, mais, ça veut juste dire que la ville grossit. Mais, est-ce que la ville, pour autant l'ensemble des déplacements et la somme des déplacements, donc, des longueurs de déplacement sont plus longs si l'étalement, si l'empreinte spatiale de la ville grandit ? Et bien, ce n'est pas si évident que ça.*

### **Quelles sont pour vous les indicateurs de l'étalement urbain ?**

*Un des indicateurs, je l'ai mentionné, en fait, c'est le prix de l'immobilier. Donc ça, c'est vraiment ce qui fait en sorte, effectivement, que les ménages vont être tentés d'aller un petit peu plus loin pour pouvoir être propriétaires. Puis, dépendamment des endroits où vous êtes, il y'en a qui ont un fort désir d'être propriétaires, il y en a d'autres que ça ne fait pas partie de leurs cartons. Donc, c'est sûr qu'il y a la pression des prix. Il y'a aussi, justement, la croissance démographique, il y a la présence d'entreprises spécialisées. Habituellement, le capital humain a tendance à se concentrer là où sont les emplois spécialisés puis, habituellement, les emplois spécialisés, ils ne poussent pas dans les campagnes, ils poussent beaucoup en ville, donc, évidemment, plus vous avez de ce type d'emplois, plus vous avez des gens éduqués. Puis, vous avez des revenus élevés mais, plus les prix vont monter, plus ça pose des contraintes. Puis, ça met des défis pour les ménages qui sont à revenus plus modérés ou plus faibles. Un autre indicateur, peut-être, de l'urbanité ou de la croissance, c'est de regarder la forme des transports en commun. Plus les transports en commun ont tendance à aller desservir loin... on peut, peut-être, se dire qu'effectivement on est face à une certaine pression, à un certain éloignement par rapport au centre plus traditionnel. Donc ça, ça en est quelques-uns mais c'est sans être exhaustif. Je dirais que ça présente un petit peu le portrait mais que pour moi, un des indicateurs très importants, ce sont quand même les prix immobiliers.*

### **Ce phénomène se retrouve spécifiquement autour de la Ville de Québec ?**

*Dans plusieurs villes, je vous dirais que c'est assez généralisé. Quand on regarde un peu les tendances, notamment même sur l'île de Montréal, les gens ont tendance à quitter le centre pour devenir propriétaires en banlieue parce que c'est plus accessible, donc, les prix immobiliers vont pousser vers l'extérieur. C'est vrai à Québec, c'est vrai à Montréal, c'est vrai à Toronto, c'est vrai dans la plupart, en fait, des grandes villes où justement un des buts poursuivi par les ménages, c'est d'être propriétaires et il y a un petit dicton anglophone qui dit « drive until you qualify » donc, tu vas aller aussi loin que ce que tu peux te permettre et donc, évidemment, si un des buts des ménages, c'est de devenir propriétaires, une grande contrainte liée à ça, ce sont leurs contraintes de revenus. Qu'est-ce qui peuvent se payer ? Et donc, évidemment, si la pression est très forte au centre parce qu'il y a une forte urbanisation, ils vont aller un petit peu plus loin. S'ils vont un petit peu plus loin et si d'autres arrivent, les prix, un petit peu plus loin, vont monter. Donc, ils vont aller encore un petit peu plus loin et ainsi de suite. Mais, en fait, ce qui est particulier dans ce modèle-là, c'est que malgré tout, au centre, il y a quand même un certain phénomène dans l'optique où les valeurs montent toujours puis, elles vont toujours un petit peu plus loin mais la valeur du centre baisse un petit peu parce qu'il y a un phénomène de dépréciation. On n'a pas nécessairement des bâtiments qui sont neufs et, donc, habituellement, ce que la théorie suggère, puis, on a même mesuré aussi en pratique, c'est que ça prend à peu près une centaine d'années pour avoir un cycle de retour. Donc, les ménages vont toujours un petit peu plus loin puis, à un moment donné, la dépréciation au centre a fait baisser les prix et là, finalement, se retrouver très loin ou être au centre, c'est à peu près le même prix et donc, les gens vont faire un arbitrage, en me rapprochant du centre, je sauve sur mes coûts de transport, donc, on peut avoir une espèce de phénomène comme ça mais la théorie suggère que ce cycle urbain est un peu près d'une centaine d'années.*

**Quels sont, selon vous, les principaux enjeux/impacts de l'étalement urbain sur l'environnement, la société et l'économie ?**

*Sur l'environnement, en fait, c'est assez simple, c'est-à-dire que l'on consomme de plus en plus d'espaces puis, on le voit un peu avec certains experts qui soulèvent le défi lié à ça notamment, c'est que l'on prend une empreinte de plus en plus forte sur les habitats naturels et quand on voit, justement, dans la période avec laquelle on est avec la fameuse pandémie et la transmission de maladies animales vers les humains, évidemment, plus on pousse, plus on va chercher les habitats naturels des animaux, plus on a de chances que ce genre de maladies, de virus émergent. Ça pousse et ça pose, effectivement, le défi de jusqu'où on peut aller. La pression, notamment, au niveau économique, oui, au niveau environnemental, on prend une empreinte qui est plus large mais ça veut aussi dire que l'on met des infrastructures qui sont plus loin, que l'on a besoin de plus d'infrastructures et ces infrastructures-là ont besoin d'entretien et, donc, il y a un coût économique lié à l'éloignement aussi, un coût qui ne se fait, peut-être, pas voir et sentir dans les premières années parce que les autoroutes sont neuves et toutes les infrastructures sont neuves mais, à un moment donné, on se retrouve dans une situation où on n'a pas entretenu nos infrastructures, c'est qui se passe au Québec et là, ça amène une pression immense sur les travaux de réfection qui sont nécessaires, une pression immense sur les finances publiques donc, il y'a tous ces défis-là. Disons qu'au niveau sociologique, la pression comme ça fait aussi en sorte que les groupes ont tendance, naturellement, à s'agglomérer de manière homogène dans l'espace et, donc, si l'on juge que des espaces mixtes, où on fait de la diversité, se côtoient, est un truc intéressant, si l'on laisse les ménages donner libre cours à leurs préférences, habituellement, ce que l'on voit, ce sont des regroupements de gens qui ont des préférences, qui sont plutôt homogènes, donc, peut-être, une forme de ghettoïsation quelque part. Ça donne une petite idée. C'est sûr que l'on peut en discuter, on peut aller très loin là-dedans puis, j'imagine que tu vas aller chercher beaucoup parce que la question est large mais c'est ça, a priori, je dirais. Il y a aussi ce que l'on appelle le « special mesh match », c'est à dire que, souvent, les pressions en fonction des infrastructures et tout vont être organisées puis, les mieux organisés vont s'accaparer ces infrastructures-là et puis, normalement, des groupes qui sont peut-être moins bien organisés, ce sont des groupes qui sont moins favorisés et, notamment, on a des quartiers dans lesquels, par exemple, il y a beaucoup de pauvreté où disons le revenu est plus faible, qui ont, peut-être, moins tendance à s'organiser pour aller chercher des choses et qui vont se retrouver marginalisés et c'est une marginalisation qui grandit, notamment, le « special mesh match », en fait, ce sont des espèces de quartiers qui sont mal desservis en transports en commun et donc, les valeurs sont plus faibles, donc, les pauvres vont rester là parce qu'ils ont moins d'argent mais comme ils sont moins bien desservis par les transports, c'est plus difficile, pour eux, d'intégrer le marché du travail, ce qui les marginalise encore plus, donc, il y'a aussi l'effet des inégalités que ça peut poser.*

**Depuis quand la société québécoise a-t-elle pris connaissance des enjeux/impacts de l'étalement urbain à Québec ? pourquoi à ce moment-là ?**

*À Québec, je dirais que je ne suis pas persuadée, en fait, que l'on a encore conscience que l'on fait de l'étalement urbain. On a, peut-être, un petit fond qui est plus conservateur, qui est plus de droite je dirais. Donc, essayer de favoriser des interventions pour limiter une expansion, ce n'est pas nécessairement quelque chose qui est très implanté dans les mentalités à Québec. Dans le fond, le but, c'est que les gens restent où est-ce qu'ils veulent, l'important, c'est qu'ils soient biens, donc, quand on parle d'étalement, il y a certains groupes, disons, plus environnementaux, qui sont conscientisés au fait que la Ville de Québec s'étend et prend une empreinte spatiale qui est de plus en*

*plus large mais je dirais que, si tu parles au commun des mortels dans la population, il n'y a pas de problèmes, il n'y a pas d'étalement urbain parce qu'après tout, Québec est une ville qui a été grandement développée autour du système autoroutier. Et encore aujourd'hui à Québec, malgré le fait que la ville grandisse, on ne peut pas dire qu'il y a une circulation qui est monstre. Puis, finalement, peu importe où est-ce que tu es sur le territoire de la Ville de Québec, en 15 minutes, tu pourrais être à peu près n'importe où donc, aussitôt que c'est une question de 15 minutes, pour eux, l'étalement urbain, ça n'existe pas, l'étalement urbain, c'est quand ça te prend 1h30 à partir de chez vous le matin pour te rendre au boulot puis 1h30 pour revenir le soir mais si ça te prend 15-20 minutes, ce n'est pas de l'étalement urbain peu importe où est-ce que tu es. Donc, je te dirais qu'à Montréal, ils sont très conscientisés par ça, ils se développent beaucoup plus rapidement autour du transport en commun alors qu'à Québec, je ne suis pas persuadé que l'on a encore fait le constat qu'il y'a de l'étalement urbain outre dans les groupes comme chez les groupes environnementaux et à la limite, les géographes, les économistes qui vont en discuter un petit peu. Donc, c'est ceux pour qui c'est un projet de recherche mais chez le commun des mortels, je ne suis pas persuadé que c'est vraiment un gros problème pour eux, que c'est quelque chose qui est pressant puis que ça pose beaucoup de défis.*

### **Y a-t-il un grand réseau autoroutier ?**

*C'est pratiquement une chance, en fait, que les plans ne soient pas allés jusqu'au bout parce que Québec serait une autoroute pratiquement à la grandeur... En fait, Québec a longtemps été la ville qui comptait le plus de kilomètres d'autoroute par habitant. On a été dépassé, récemment, par Calgary mais on est encore 2<sup>ème</sup> au Canada. On n'est pas gros, là, je veux dire, Québec, la ville et même la communauté métropolitaine, si tu prends la communauté métropolitaine de Québec, au grand complet, ça fait à peu près 815'000 personnes puis, on est doté d'infrastructures autoroutières comme c'est à peine possible. On a eu un tournant dans les années 60 où l'on pensait que la modernité passait par l'auto et on s'est mis à tout démolir pour essayer de faire de la place à l'auto et comme Québec n'était pas une ville très grande à l'époque, ça a été plutôt simple de mettre des infrastructures autoroutières puis on est rendu avec ce que l'on vit aujourd'hui. Puis, en fait, on a fait des trucs qui étaient magnifiques, là, tu vas peut-être lire un petit peu là-dessus, ce que l'on appelait les éléphants blancs, on a détruit, justement, des quartiers en basse-ville pour mettre des bretelles d'autoroutes et des bretelles d'autoroutes qui fonçaient directement dans un cran rocheux, dans la montagne et on avait comme plan de percer la montagne pour faire déboucher l'autoroute l'autre côté mais, on s'est rendu compte que c'était trop coûteux, donc, on est resté avec deux bretelles d'autoroutes qui entraînent carrément dans le mur.*

### **Existe-t-il, selon vous, un E.U. – ou des formes d'E.U. – qui serait spécifique au Québec comparativement aux provinces anglophones, aux States ou à la manifestation du phénomène en Europe ?**

*C'est un polycentrisme qui se renforce aussi. On a carrément assisté ou on est en train d'assister à un basculement du centre-ville. Le centre-ville, qui est la partie historique au début, donc, ce que l'on appelle la colline parlementaire avec le Parlement, le Vieux-Québec et tout, la partie plus touristique et, ce que l'on est en train de voir actuellement, c'est un basculement du centre-ville vers l'ouest donc, vers la tête des ponts à Québec avec l'axe boulevard Laurier, route de l'église. On a, près de l'université, les centres commerciaux qui sont là et, donc, maintenant, on a la plupart des déplacements qui se font à Québec, actuellement, ont comme destination ce secteur-là. Donc, on a*

*pratiquement fait basculer le centre-ville pour avoir une forme qui était un peu plus avec un centre-ville très dominant. Maintenant, on est rendu avec deux centres-villes pratiquement de force égale et, même le nouveau centre-ville prend plus de place que le centre-ville historique. Derrière tout ça, il ne faut pas oublier qu'il y a un secteur aussi qui a poussé, Lebourgneuf au nord, la partie historique de Lévis aussi avec le mouvement Desjardins, les coopératives, la caisse Desjardins, l'hôpital qui est là et qui est aussi un très fort attracteur, générateur de déplacements. Donc, on a une ville qui se situe sur plusieurs centres, sans oublier la base militaire de Valcartier, le quartier militaire qui est au nord et, donc, c'est ça que l'on parlait tantôt d'étalement urbain, on a une base militaire qui est au nord où il y a beaucoup de monde qui travaille. Là, le fait que ces gens-là soient situés à Val-Bélair qui est l'ancienne municipalité ou commune, comme vous appelez-là, qui est au nord, ce n'est peut-être pas si mauvais que ça si les gens travaillent avec le quartier. C'est mieux de rester à proximité de la base que de rester dans le centre-ville puis d'avoir des déplacements qui sont très longs le matin et le soir, donc, c'est ça, on a on a vraiment une structure qui a éclaté mais, malgré tout, ça continue à aller de plus en plus loin*

### **Une certaine concurrence entre les nouveaux centres et la Ville de Québec ?**

*La particularité aussi, c'est que le centre historique est classé patrimoine mondial de l'Unesco et la construction, la rénovation des bâtiments est très difficile et très chère. Donc, ce qui fait que cette contrainte l'a poussé un petit peu vers l'ouest où on développe des tours de 20-30 étages puis, il y a des tours à condos qui poussent un peu partout. Moi, ce que j'aime bien imaginer justement aux étudiants, pour essayer de voir les centralités, où les centres sont localisés, c'est de regarder une photo aérienne puis de regarder sortir les gratte-ciels ou les tours. Ça vous donne une idée des pics qu'il y a justement puis des centralités. Puis maintenant, le secteur Sainte-Foy, il y a des pics qui sortent très fort, on a eu beaucoup de constructions de tours à condos, des immeubles mixtes, donc, début des tours à condos avec bureaux. Bref, ça a changé beaucoup. Mais, le secteur Sainte-Foy, poussé dans une première phase à cause des centres commerciaux qui ont été très populaires, je dirai au tournant des années justement 60 même un petit peu avec 60-70 disons, qui a fait de la compétition aux centres commerciaux puis, maintenant, la nouvelle poussée de ces secteurs-là, ce n'est pas à cause des centres commerciaux qui ont tendance même à être moins fréquentés qu'ils l'ont déjà été, maintenant, c'est les « big box », les magasins entrepôts. Mais, ce secteur-là s'est beaucoup développé maintenant à cause, justement, de localisation de grandes tours à bureaux, par exemple, dans lesquels sont situés les avocats, les architectes, les services informatiques et autres, donc, ça a tendance à se déplacer un petit peu, je sais pas si l'on cherche le neuf en partie puis, en une autre partie, la plupart des ménages, plus aisés, plus favorisés, restent, justement, dans le coin Sillery, Sainte-Foy qui est le secteur, un des secteurs les plus favorisés pratiquement au Québec en termes d'éducation, pratiquement un des secteurs où le taux de scolarisation, diplômes universitaires est le plus élevé, donc, on ramène tranquillement, peut-être, les activités vers les lieux d'emplois pour ces professionnels-là et les taux augmentent et ça se construit à une vitesse grand V.*

### **Une densification que se reporte toujours plus loin après densification des banlieues ?**

*Ouais, je ne sais pas, je ne pense pas que le développement, au début, a vraiment poussé à l'expansion urbaine. J'ai comme l'impression que c'était surtout du commerce de détail qui poussait dans ces années-là. J'ai comme l'impression, en fait, ce qui a beaucoup favorisé l'expulsion, c'est la construction d'autoroutes comme l'autoroute Charest qui est l'autoroute 40, qui passe sur la rive-nord. Elle a permis de relier Donnacona à partir de 1976 donc, elle a permis d'aller à 20 minutes de*

*route de la ville qui représente quand même, quoi, pratiquement une quarantaine de kilomètres et on voulait relier Montréal et Québec par la rive-nord et la rive-sud mais l'autre conséquence de tout ça, c'est qu'évidemment, ça facilite les déplacements et donc, les gens pouvaient aller dans des secteurs qu'ils trouvaient plus tranquilles ou plus près de la nature avec une plus grande cour et ainsi de suite et tout ça, justement, au tournant des années 70 qui était, finalement, l'ère des autoroutes et c'est ça qui a surtout permis l'expansion portant le développement de Sainte-Foy mais, vraiment, la facilité avec laquelle on pouvait accéder à l'autoroute puis se déplacer à peu près n'importe où dans la région de Québec.*

### **À quels facteurs pensez-vous pour expliquer l'expansion rapide de la ville de Québec après la Seconde Guerre mondiale ?**

*Dans les années 70, effectivement, et par contre, je ne te tiendrais pas le même discours maintenant, au tournant des années 2000. À partir des années 2000, je te dirais que c'est vraiment l'immobilier qui a fait basculer. On a eu une augmentation au début des années 2000, les prix immobiliers ont pratiquement doublé en l'espace de 2 ou 3 années. Le fait que l'on s'est mis tout de suite à avoir des gens qui auraient voulu rester, admettons, dans ce que l'on appelle des couronnes des banlieues, les premières couronnes, mais le prix a tellement augmenté... une maison qui se vendait 100'000\$, par exemple, au début des années 2000 donc, en 2000, en 2002, cette même maison-là était pratiquement vendue à 200'000 donc, en l'espace de 2 ou 3 ans. Les prix ont tellement augmenté que ça a poussé un peu le monde à l'extérieur.*

### **Comment expliquer cette hausse des prix ?**

*En fait, il faut dire aussi qu'il y'a eu, en fait, que les gens voulaient devenir propriétaires puis deuxièmement, il y a eu dans les années 90 où les prix immobiliers ont pratiquement baissé en termes réels donc, Québec, ça a été assez particulier, ça fait 2 fois que l'on voit un peu ce patron-là, c'est début des années 90, les prix sont pratiquement descendus en termes réels, 2000 ça va exploser, disons 2010, on a été un plateau puis là, présentement, on est début 2020 là, c'est comme si l'on était en train de remonter donc, plutôt de suivre une tendance qui est plutôt linéaire sur les prix, c'est comme si l'on y allait toujours sous forme de plateau. Pourquoi ces plateaux-là ? Un, ce sont les taux d'intérêt déjà, les taux d'intérêt sont très bas, ce qui fait en sorte que les gens veulent acheter, désir devenir propriétaires. Il y a la démographie, effectivement, la Ville de Québec qui a augmenté en termes démographiques mais il n'y a pas juste l'afflux de populations derrière la démographie, il faut aussi dire qu'il y a tout le phénomène de l'éclatement des ménages qui n'étaient pas là dans les années 70. Dans les années 70, les mariages, c'était une institution puis une fois que l'on était marié, on l'était pour la vie, maintenant, on se rend compte que de plus en plus, il y a des ménages qui éclatent et que pour une même population, a des besoins en logements qui sont beaucoup plus grands. Un même ménage, à la base, qui avait une seule unité, maintenant, on vient diviser, on a besoin de 2 unités et donc, en plus de l'afflux de nouvelles personnes en région de Québec, ces 2 facteurs, combinés, ont fait en sorte de mettre une pression un petit peu plus forte sur les prix immobiliers.*

### **Quid du phénomène de gentrification au centre-ville de Québec ?**

*Ce qui est particulier aussi à Québec, c'est que le centre-ville, il y a haute-ville et il y a basse-ville et, historiquement, haute-ville, c'était plus les quartiers huppés, bourgeois puis, en basse-ville, c'était les quartiers ouvriers, donc, lorsqu'il y a un choix de localisation, le quartier qui est basse-ville, qui est en plein centre, les immeubles sont plus accessibles, sont plus faciles à acheter, de moins bonne qualité souvent, évidemment, mais le prix est quand même plus faible et il y a effectivement beaucoup de jeunes professionnels qui sont arrivés dans ce quartier-là, je dirais au tournant les années 2000 même 2010, puis, on a senti un certain regain mais ce qui a fait en sorte aussi avec la rue Saint-Joseph qui s'est vraiment requalifiée, il y a eu le parc Jean Paul Lady, donc, en basse-ville, on a tout ce secteur-là, que l'on a essayé de redévelopper, on a changé le boulevard Charest, on le requalifie un petit peu, on avait le « my Saint-Roch » sur la rue Saint-Joseph que l'on a démoli, que l'on a reconverti en rue piétonne ou quasi piétonne mais ça a créé un certain engouement puis là, effectivement, on a vu un phénomène d'embourgeoisement à cet endroit-là qui a bien évidemment amené aussi son lot de défis parce qu'en faisant de l'embourgeoisement comme ça, et bien, il y avait beaucoup de populations pauvres et, en fait, qui demandaient des services spécialisés, qui étaient localisés à ces endroits-là. Les services y étaient localisés aussi et là, tout d'un coup, les populations ont fui, les services sont restés là et c'était plus difficile de rejoindre les personnes qui ont besoin de ces services-là et donc, ça a posé tout un défi logistique pour eux et je ne suis pas persuadé que c'est encore totalement réglé. Les populations sont parties dans les quartiers un petit peu avoisinants puis, on le voit même, ces quartiers-là commencent tranquillement à s'embourgeoier aussi donc, c'est ça, tous les défis qui vont avec. On revient vers la ville mais on ne peut pas dire encore que c'est une tendance très marquée. Donc, oui un phénomène de retour mais le phénomène d'exil vers la banlieue est encore beaucoup plus fort que le phénomène de retour.*

### **La Ville de Québec a beaucoup investi dans son centre pour regagner un degré d'attractivité ?**

*Ce qui a été fait avec la rue Saint-Joseph, ils ont essayé d'attirer beaucoup le « high tech », l'industrie des jeux vidéo qui est allée se localiser dans le coin puis, on a quelques entreprises qui ont suivi donc, avec la techno, les jeux vidéo puis même la ville, sur un certain quadrilatère, donnait des subventions pour les loyers aux entreprises qui voulaient aller s'y localiser donc, on a mis, effectivement, à une certaine année, beaucoup d'efforts pour essayer de redynamiser ce secteur. Il faut dire que l'autoroute était déjà là quand ils ont décidé de rénover, donc, il fallait qu'ils se battent, effectivement, avec la très forte banlieue, surtout, il faut dire qu'au Québec, on aime beaucoup les espaces, on en a beaucoup et on les aime mais donc, souvent, pour être propriétaire, ce n'est pas juste dire, je suis propriétaire de ma maison mais, on aime bien avoir un terrain même si l'on n'est pas dessus à longueur d'années, même si l'on s'en sert pas mais, ça reste une valeur qui est très importante dans la tête des gens, d'avoir son coin, d'avoir son petit coin de pelouse, à la limite avec sa piscine derrière.*

### **Quel rôle a joué la Révolution Tranquille dans le phénomène d'étalement urbaine ?**

*La Révolution Tranquille, du coup, depuis les années 70, c'est, peut-être, plus par la hausse de salaires qui a été marquée à ça et qui a amené un changement. Dans le fond, la Révolution Tranquille, l'idée derrière tout ça, c'est peut-être se dire il fallait sortir l'institution qui était l'église pour rentrer une institution qui était laïque, qui s'appelait le gouvernement, pour donner, notamment, les soins de santé, l'éducation et instituts, donc, on avait une société où l'église était très présente puis, dans les*

*années 70, la Révolution Tranquille, ce que l'on a fait, c'est que l'on a décidé de remplacer l'église par le gouvernement dans la plupart de ces institutions-là. Donc, évidemment, ça a donné beaucoup de boulots aux gens qui entraient dans le domaine, donc, on a eu beaucoup plus de médecins, d'infirmières, des enseignants et ainsi de suite donc, évidemment, ça...et là, la machine gouvernementale a pris beaucoup plus de place, beaucoup plus d'importance donc, on avait des fonctionnaires et évidemment tout ça a contribué à augmenter le salaire ou disons le revenu disponible collectif qui lui, après ça, une fois que les gens avaient plus d'argent, ce qu'ils voulaient, c'était devenir propriétaires et ainsi de suite. Donc, il ne faut pas voir la Révolution Tranquille comme étant... ce n'est pas à cause de ça mais c'est plutôt les conséquences de la Révolution Tranquille notamment par la hausse des salaires et l'augmentation de l'emploi qui a fait en sorte qu'évidemment, là, on se retrouvait aussi avec des ménages où les 2 travaillaient donc, on est parti d'une famille où les familles étaient très grandes et très nombreuses et donc, on avait l'homme qui allait travailler et la femme qui restait à la maison, s'occuper des enfants et tout d'un coup, au tournant de cette révolution-là, non seulement on a fait, on a remplacé l'institution qui était l'église par l'institution qu'est le gouvernement mais en plus de ça, on a on a assisté à une baisse de la natalité...est-ce que c'est lié au féminisme ou est-ce que c'est lié à autre chose ? Mais, c'est bien lié à pleins de facteurs notamment mais, on a vu, vraiment, une baisse de natalités, une diminution des ménages et là, évidemment, ça veut dire que tes revenus augmentent, tu as moins de personnes donc, tu as des besoins qui sont différents, maintenant, comme la famille est moins nombreuse, il y a beaucoup de femmes qui ont décidé de réintégrer le marché du travail donc, tout ça fait en sorte que c'est un mix de tout ce qui a fait en sorte que l'on a vraiment changé, carrément, disons, le rythme de consommation. Ça a été une transition bureaucratique disons. Les leaders gouvernementaux, à ce moment-là, ont décidé qu'ils allaient prendre la place de l'église et ils ont monté les institutions puis, ils ont assez tranquillement remplacé l'église mais c'est une révolution qui s'est faite, effectivement, disons, sans grande manifestation, sans meurtres, sans traînées de sang et autres là, disons, que c'était quelque chose...ça s'est...une révolution bureaucratique disons.*

## 4.2. Entretien n°2 : Mario Carrier (19 mars 2021)

### **Pouvez-vous vous présenter brièvement ?**

*Je suis Mario Carrier, je suis professeur à L'école supérieure déménagement du territoire et de développement régional à l'université de Laval dans la Ville de Québec. C'est une école qui offre des programmes de 2<sup>ème</sup> de 3<sup>ème</sup> cycle en aménagement et développement et moi, je suis spécialisé plus spécifiquement en développement économique, développement territorial. Je suis membre de l'Ordre des urbanistes du Québec également donc, je m'intéresse aussi dans mon enseignement et dans mes recherches aux questions de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme mais ma spécialité première, là, c'est plus le développement régional, développement territorial, particulièrement, dans le domaine économique puis les questions de gouvernance territoriale autant dire rural parce que j'ai débuté ma carrière en milieu rural et maintenant, je suis au milieu d'une région métropolitaine de taille moyenne que représentent Québec, là, par rapport au Québec et au Canada.*

### **En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?**

*C'est une question d'orientation professionnelle. Moi, je suis sociologue de formation à la base au premier cycle et au doctorat. Les questions d'aménagement et d'urbanisme, pour moi, je voyais ça comme un domaine très fertile d'application des sciences. Je trouvais que les sciences sociales avaient de bons outils conceptuels notamment et méthodologiques, là, pour cerner les enjeux de l'aménagement, d'urbanisme et de développement et c'est un domaine qui, par instinct, là, m'intéressait parce que c'est un domaine concret, c'est un domaine pratique et souvent, je trouve que les sciences sociales étaient un peu trop éthérées, là, donc, je cherchais un domaine d'application et j'ai jeté mon dévolu là-dessus, il y a maintenant 35 ans.*

### **Le schéma d'aménagement du territoire est de la responsabilité des municipalités régionales de comté. Ce découpage administratif avec cette échelle de réflexion vous paraît-il adéquat pour gérer l'étalement urbain ? Si oui, si non, pourquoi ?**

*À mon avis, c'est vite dit de dire que l'aménagement du territoire est de la responsabilité des M.R.C. Oui mais dans le cadre de ce que l'on appelle aujourd'hui une gouvernance multi-niveaux donc, les niveaux de gouvernement qui se superposent, s'imbriquent les uns par rapport aux autres donc, les M.R.C, oui, ils ont cette responsabilité de produire un schéma mais selon des directives de par juridique, là, de par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui vient du gouvernement provincial puis, il y a maintenant aussi, depuis le début des années 2000, un plan métropolitain d'aménagement et développement qui est en vigueur et auquel les schémas d'aménagement des M.R.C. doivent se conformer comme les municipalités d'ailleurs plus grosses comme la Ville de Québec, par exemple, qui doit se conformer également à ce plan métropolitain et puis, le gouvernement du Québec a toujours la possibilité de s'objecter à des schémas d'aménagement du territoire et ceux-ci doivent être acceptés par le gouvernement provincial. Cela dit, oui, moi, je considère que c'est un bon niveau, ce niveau supra-local que constituent les M.R.C. Je crois que c'était un acquis important, là, que le Québec s'est procuré, maintenant, près de 40 ans. Donc, voilà, je pense que les petites municipalités parce que l'organisation municipale est quand même assez fragmentée au Québec, on a encore 1200 municipalités et la majorité de ces municipalités se trouvent dans les milieux non-métropolitains alors, il y a beaucoup de petites municipalités de 1000 habitants, de 2000, de 3000, qui n'avaient pas*

*nécessairement les capacités financières, organisationnelles pour produire un aménagement du territoire fondé sur la science, les connaissances, les techniques modernes, donc, l'idée de créer ce gouvernement supra-local en matière d'aménagement, je crois que c'était une excellente idée.*

**Comment les M.R.C. se coordonnent entre-elles et avec la Communauté Urbaine de Québec afin de gérer l'étalement urbain ? Quel est le principal outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement ?**

*Là, je m'avance un petit peu, je ne crois pas qu'il y ait de mécanisme obligatoire, là, du moins très puissant, très nombreux, pour obliger les M.R.C. à se coordonner entre elles. Ceci dit, il n'y a rien qui empêche les M.R.C. de se parler et de se coordonner mais par contre, les M.R.C. qui sont dans les communautés métropolitaines donc, je pense à Montréal et à Québec parce qu'il y a que deux communautés métropolitaines au Québec, avec le plan métropolitain d'aménagement et de développement, je crois, qu'elles se trouvent à avoir une certaine coordination entre elles mais pas juste entre elles mais aussi avec les villes principales de la communauté métropolitaine comme dans la région de Québec, on a la Ville de Québec qui domine de par son nombre la communauté métropolitaine, puis la Ville de Lévis qui est quand même une ville de près de 150'000 habitants, 580'000 autour de ça pour la Ville de Québec. Il y a trois M.R.C., par la suite, qui font partie de la communauté métropolitaine mais leur taille est relativement petite comparativement aux deux villes principales. Donc, le P.M.A.D. doit jouer cette fonction-là, non seulement de coordination entre les M.R.C. mais entre les M.R.C. et les villes. Maintenant, en régions non-métropolitaines, quel est le mécanisme de coordination entre les M.R.C.? Il y a un organisme régional qui est à géométrie variable depuis quelques années parce qu'il existait un organisme régional de concertation qui a disparu à proprement parler en 2014, maintenant, c'est un mécanisme de coordination de gouvernance régionale qui est plutôt volontaire, plutôt aléatoire dans sa forme selon la volonté des élus, donc, je crois que c'est par, justement, le volontaire qu'il y a une coordination entre les M.R.C. sinon, la coordination, elle peut venir aussi du ministère des affaires municipales qui peut demander au M.R.C. de se parler mais je n'en sais pas plus là-dessus.*

**Existe-t-il des « forums » durant lesquels les préfets des M.R.C. se rencontrent ?**

*Oui, au niveau provincial, ils ont des associations. Il y a, par exemple, la fédération québécoise des municipalités qui est un organisme provincial qui regroupe toutes les M.R.C. du Québec. Mais, il y a une autre union municipale qui s'appelle, je crois, l'union des municipalités du Québec qui elle, regroupe davantage les villes, les grandes villes mais peut regrouper également des municipalités qui font partie des M.R.C., donc, il y a des municipalités qui jouent sur les deux tableaux, une affiliation plus non-métropolitaine, rurale avec la fédération québécoise des municipalités et une affiliation plus urbaine avec l'union des municipalités mais ces unions-là, leur fonction, c'est davantage du lobby pour faire face au gouvernement. Je ne crois pas que leur fonction soit une fonction de coordination entre elles, c'est plus une fonction politique de lobby pour les représenter auprès du gouvernement et ça sert pour les gouvernants, aussi, de courroie de transmission, là, pour leur coordination politique et puis, au niveau régional, oui, il existe des forums des élus, c'est à ça que je faisais référence, là, c'est que la structure uniforme qui existait, qui s'appelait justement la conférence régionale des élus a été abolie officiellement en 2014 dans une vague de coupures budgétaires et le gouvernement a dit, et bien, libre à vous les M.R.C., les municipalités de vous fédérer au niveau régional selon votre bonne volonté. Alors là, il y en a qui ont mis des structures quasiment équivalentes à ce qui existait auparavant mais d'autres ont mis des structures beaucoup plus souples, beaucoup plus légères. C'est*

*le cas de la région de Québec où il y a officiellement le forum des élus mais ce forum des élus a un rôle, disons, un peu effacé et un peu instrumental, là, dans le sens que c'est un lieu de courroie de transmission pour de l'argent, des enveloppes subventionnaires qui peuvent être distribuées aux municipalités mais selon une gouvernance régionale, selon le poids politique des municipalités donc, par exemple, la Ville de Québec joue un rôle prédominant dans ce forum des élus, ce qui, à mon avis, de ce que j'en sais, alors que, ce n'était pas le cas dans l'ancienne structure de gouvernance régionale. Donc, il y avait des élus, surtout dans les régions très urbanisées, il y avait des élus qui étaient un peu contre cette ancienne formule de gouvernance régionale qui datait quand même de plusieurs décennies. Les grosses villes trouvaient qu'elles n'avaient pas à se faire régenter par une gouvernance régionale dans laquelle il y avait un poids démographique dominant. Il y a eu des débats, il y en a encore au Québec sur ce que devrait être la gouvernance régionale et puis la métropolisation particulièrement dans la région de Montréal et la région de Québec avec la création des communautés métropolitaines, c'est venu brouiller les pistes là-dessus parce que là, les gens ont dit, en région métropolitaine, ils ont dit, on a quand même une nouvelle structure de gouvernance régionale que représentent les communautés métropolitaines, donc, les régions non-métropolitaines se sont faites un peu.... Il y a eu un déraillement de la gouvernance régionale uniforme qui existait, qui était causé par la métropolisation et les dynamiques politiques qui en sont suivies. Bon, je ne sais pas si vous captez tout ce que je dis, là, parce qu'il faut quand même être dans le contexte pour saisir facilement toutes ces nuances-là.*

**Selon la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la communauté Métropolitaine de Québec a également des compétences et responsabilités en matière d'AT. Comment est-on, de ce fait, arrivé à une périurbanisation démesurée de la ville selon certains auteurs ?**

*Oui, en fait, la périurbanisation est un terme qui est monté en puissance dans les dernières années. La périurbanisation, ce n'est qu'une extension encore plus grande de l'étalement urbain parce que, dans les années 60-70, on parlait d'étalement urbain mais qu'est-ce qu'est le périurbain? À partir de quand considère-t-on que l'on soit dans le périurbain? Donc, par exemple, à Québec, en 2002, il y a eu des fusions municipales, 11 municipalités, finalement, qui ont été fusionnées à la Ville de Québec donc, la Ville de Québec a plus que triplé sa population à ce moment-là mais les municipalités qui ont été fusionnées avec elle, c'était toutes les municipalités de banlieue donc, on n'aurait pas pu dire que c'était des municipalités périurbaines mais, avec le temps, ces municipalités de banlieue-là étaient devenues très denses et ont fini par constituer des nouveaux pôles métropolitains. C'est le cas, par exemple, de la banlieue de Sainte-Foy où est l'université Laval, où en 1955, il y avait 5'000 habitants donc, c'était vraiment le petit bourg, là, de banlieue mais qui était à l'ouest de la Ville de Québec mais qui, de par sa localisation géographique par rapport au fleuve Saint-Laurent, par rapport à la nouvelle autoroute Pont canadien qui s'est construite dans les années 60, était très bien localisé pour connaître une expansion urbaine importante. L'ancienne Ville de Sainte-Foy représente, peut-être, au-delà de 100'000 habitants et elle continue de croître et elle a maintenant été intégrée à la Ville de Québec mais elle représente un pôle d'affaires et un pôle institutionnel aussi important que l'ancien pôle central de la vieille Ville de Québec alors, maintenant, quand on parle périurbain, de façon tacite, on pense plus au monde semi-rural, semi-banlieue qui est en pleine croissance depuis les 20 dernières années, particulièrement, les 10-15 dernières années et c'est là, que se retrouvent les M.R.C., donc, par exemple, dans la communauté métropolitaine de Québec, vous avez les M.R.C. de La Jacques-Cartier, de La Côte-de-Beaupré et de l'île d'Orléans qui constituent les trois M.R.C. que l'on peut nettement qualifier de périurbaines. Les municipalités de ces M.R.C. qui sont les plus à proximité géographique de la Ville de Québec connaissent une forte croissance de l'économie résidentielle. Plus*

*on s'éloigne de la ville-centre, plus ces M.R.C., ces municipalités prennent un caractère rural où un marché récréotouristique se développe. Donc, une hybridation dans ces territoires périurbains, de rural-urbain donc, ça connaît l'expansion, simplement parce que l'étalement urbain se poursuit et ces milieux-là, non seulement prennent de l'expansion mais aussi...ça, c'est bien documenté, particulièrement en France, là, pour la littérature que je connais bien mais j'imagine qu'en Suisse, ça doit être la même chose mais, ces milieux périurbains travaillent fort pour s'autonomiser par rapport à la ville-centre donc, on n'est pas dans une situation où ces milieux vont cesser de croître. On est plutôt dans une situation où ils vont continuer de croître et ils vont devenir des pôles périurbains avec de plus en plus de services. Est-ce que cette croissance du périurbain est maîtrisée par les régulations en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme? Il y a un certain contrôle, il y a une certaine maîtrise, maintenant, selon les points de vue que l'on peut avoir sur ce phénomène de métropolisation, d'étalement urbain, de « Edge City », là, on n'est pas aux États-Unis et on est quand même dans la région de Québec, donc, c'est quand même une région qui ne connaît pas une croissance démographique très forte donc, oui, il y a des tentatives de contrôle, de régulation mais en même temps, la régulation marchande est toujours à l'œuvre et puis, il y a des réglementations mais en même temps, il y a une régulation marchande aussi qui se fait, alors, parfois, on va parler de politiques, par exemple, en matière de transports, en transports collectifs, en 20 ans, ces politiques comme ayant le mérite de, justement, essayer de favoriser la consolidation du noyau urbain mais en même temps, ces infrastructures-là peuvent aussi avoir un effet d'étalement urbain donc, ils peuvent être utilisés à la fois pour faciliter la mobilité urbaine donc, créer des meilleures conditions de transport pour le milieu urbain mais en même temps, ils peuvent avoir l'effet qui n'est pas nécessairement recherché par ceux qui luttent contre l'étalement urbain, ils peuvent avoir l'effet de favoriser aussi la périurbanisation. Bon, alors, c'est juste pour montrer la complexité de ces questions-là et puis, bon, le discours un peu univoque-là qui consiste à critiquer de façon complètement univoque l'étalement urbain, on s'aperçoit que la réalité concrète est beaucoup plus complexe que ça mais ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas de tentatives puis qu'il n'y a pas une certaine maîtrise de ce phénomène-là, de périurbanisation. Sans parler de la péri-métropolisation, il a aussi une péri-métropolisation qui touche davantage le monde rural autour de la métropole qui peut connaître aussi une croissance démographique et une croissance économique notamment à travers l'économie résidentielle, à travers l'économie récréotouristique.*

**Quels sont les freins rendant difficile la coordination entre les M.R.C. d'une part et entre les M.R.C. et la C.U.Q. voire la C.M.Q. d'autre part afin de limiter l'étalement urbain ?**

*En fait, c'est quand même une très grosse question, très importante mais bon, la réponse facile mais, en même temps, tout à fait vraie à cette question-là, je dirai que c'est une question de volonté politique mais quand on dit ça, ça peut laisser entendre que bon, il s'agit juste de vouloir pour pouvoir et que ce sont les dirigeants, les élus, à un niveau supérieur, qui ne veulent pas donner trop de pouvoirs au niveau infranational donc préfèrent avoir le pouvoir national. Bon, parce que si je parle du pouvoir provincial de la province de Québec dans le contexte canadien-là, qui est une fédération... mais, les questions municipales sont d'abord de juridiction provinciale donc, la gouvernance municipale est d'abord pilotée au niveau provincial et la tentation peut être forte de dire que ce sont simplement les élus provinciaux qui ne veulent pas trop déléguer de pouvoirs à des instances infranationales telles que, par exemple, des lieux de gouvernance métropolitaine ou les lieux de gouvernance supra-locale comme les M.R.C. voire aussi trop déléguer de pouvoirs aux municipalités donc, on touche, là, à toute la question de la décentralisation, donc, jusqu' à quel point on délègue des pouvoirs de décision, des pouvoirs, des leviers de financement, des légitimités politiques à travers*

*des élections au suffrage universel pour des instances supra-locales alors, ce que l'on peut dire là-dessus, c'est donc que ça soulève toutes les questions de la décentralisation et au Québec, bon, c'est quand même une province de 8 millions et demi d'habitants... la région de Montréal, la grande région de Montréal, c'est pratiquement la moitié de la population du Québec, la grande région de Québec, c'est à peu près 10 pourcent de la région de Québec donc là, il y a quand même une grande concentration de la population. Si l'on donne trop de pouvoirs aux régions métropolitaines, qu'est-ce qui va rester au pouvoir provincial? On pourrait poser cette question-là mais c'est une question qui se pose dans tous les états modernes et même dans les pays en développement, c'est-à-dire, comment faire la décentralisation, jusqu'à quel point on va, quel pouvoir de décision on donne, quel transfert de ressources on donne, quel levier de financement on donne, etc.? Donc, les instances-là de gouvernance supra-locale comme les M.R.C., les communautés métropolitaines, ont certains pouvoirs mais ce n'est quand même pas des pouvoirs très coercitifs et puis, leurs légitimités politiques ne sont pas nécessairement très fortes puisque les représentants, les élus qui gouvernent ces instances-là, ils n'ont pas été élus au suffrage universel, c'est pour ça. Donc, ce sont des instances où ce sont des élus qui se nomment entre eux comme préfet ou comme président comme pour les communautés métropolitaines, le maire ou la mairesse de la ville principale est président d'office. Comme par exemple, pour la communauté métropolitaine de Québec, c'est le maire de Québec qui est président d'office donc, il n'y a pas de rotation et puis, le vice-président, c'est une maire de la 2<sup>ème</sup> ville d'importance enfin si je ne m'abuse, c'est à vérifier tout ça mais je crois que c'est comme ça que ça fonctionne, alors, ces pouvoirs-là pourraient être renforcés mais quand on parle de décentralisation, il faut quand même décentraliser les ressources, décentraliser les compétences et on n'est quand même pas un pays très dense au niveau de la population, surtout dans les milieux non-urbanisés alors, les instances décentralisées n'ont pas nécessairement la densité de population et donc la densité de ressources pour assurer des responsabilités trop nombreuses, trop complexes ou lourdes et parfois, elles n'en veulent pas non plus, naturellement, politiquement, c'est toujours dur pour un maire de dire qu'il veut pas de responsabilités mais de façon, parfois, plus informelle et des enquêtes ont déjà révélé ça, que les maires locaux ne recherchent pas tant de responsabilités supplémentaires et de pouvoirs supplémentaires. Les ressources, ça, habituellement, sont toujours accueillies.*

**Malgré l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en 1979 dont l'accent est mis la nécessité de favoriser des formes compactes du développement urbain, l'expansion de la Ville de Québec a continué. Comment expliquez-vous cela ? Cette loi est-elle, selon vous trop laxiste ? Quelles sont les moyens que la loi offre pour gérer l'étalement urbain ?**

*Bon, alors moi, je ne serais pas nécessairement d'une grande aide parce que je ne suis pas un spécialiste de cette loi. Ce n'est pas dans mes enseignements, je ne suis pas du tout un spécialiste de cette loi, ni des aspects juridiques en général des questions d'aménagement ou d'urbanisme et de savoir si elle est trop laxiste, si elle est suffisamment coercitive, encore là, c'est une question de point de vue, je ne suis pas sûr qu'il y a une réponse unique et ça, c'est une question de représentation, d'opinion, d'idéologie et puis, il y a double mouvement parce que si l'on regarde les statistiques, par exemple, de croissance démographique des municipalités y compris les grosses comme Québec au sein de la communauté métropolitaine de Québec, c'est sûr qu'en termes relatifs, on va voir des pourcentages de croissance beaucoup plus élevés dans les milieux périurbains mais en termes absolus, les villes comme Québec et Lévis ramassent quand même plus et puis, il y a vraiment aussi une croissance dans les villes, il y a vraiment une densification du territoire dans les villes donc, si l'on observe aussi attentivement les projections pour les 10 prochaines années, toujours dans la communauté métropolitaine de Québec, oui, on va voir une continuation de l'étalement périurbain, si*

*l'on veut, mais, on va voir aussi une continuation dans la densification du territoire urbain donc, moi, je dirais que ce que les faits rapportent, c'est une répartition....il y a un double mouvement et les politiques publiques, je crois, favorisent probablement autant l'un que l'autre et bon, il y a aussi la régulation marchande, là, qui est toujours là, alors, on ne peut pas empêcher les gens de déménager et de préférer certains types de territoires plutôt que d'autres et selon leurs besoins, selon leurs rêves, leurs représentations. Donc moi, de ce que j'en sais, je ne suis pas un chantre de la lutte continue, de la critique tout azimut, là, de ce que l'on appelle l'étalement urbain. Sans nier qu'il y a quand même des enjeux environnementaux très importants et que les gouvernements doivent faire quelque chose par rapport à ça mais, en même temps, je crois que le phénomène de périurbanisation est là pour rester, est là pour se consolider et il y a certains raisonnements qui peuvent dire qu'en termes environnementaux, le polycentrisme métropolitain et la périurbanisation peuvent avoir aussi leurs vertus parce que, ce que l'on appelait, jadis, l'étalement urbain, bien, maintenant, c'est devenu le polycentrisme métropolitain et le polycentrisme métropolitain peut avoir des vertus environnementales.*

### **Le polycentrisme évite-il une pendularité dans toutes les directions?**

*Exactement, le polycentrisme, c'est, dans le fond, ce qui est devenu l'étalement urbain des années 60-70-80-90. Maintenant, on va appeler ça le polycentrisme mais, jadis, on disait que c'était l'étalement urbain. Aujourd'hui, l'étalement urbain, c'est plus le périurbain voir le péri-métropolitain. Moi, je demeure dans le cœur du pôle Sainte-Foy, à 20 minutes de marche, je suis dans tout ce qui bouge dans le pôle Sainte-Foy, à commencer par l'université Laval donc, je voyage à pied pour la plupart de mes activités qui sont comblées par le pôle parce que c'est devenu un pôle très important, de pôle d'emplois pour le commercial, pour les institutionnels et il y a, maintenant, 4 pôles importants dans la région de Québec, le vieux centre qui ne comprend pas juste le Vieux-Québec mais aussi le quartier Saint-Roch qui était complètement renouvelé, là, dans les 30 dernières années mais, tu as le pôle Sainte-Foy donc ça, ce sont les plus importants pôles mais tu as le pôle qui s'appelle Lebourgneuf qui est pratiquement une ville nouvelle et il y a le pôle de Lévis sur la rive-sud de Québec et puis, pour certains, ce qu'il vont qualifier d'étalement urbain, d'autres vont dire, non, ce n'est pas de l'étalement urbain mais c'est de la consolidation urbaine parce que l'on consolide un pôle donc, par exemple, les gens qui vont aller demeurer à Lévis, oui... les gens de Québec peuvent voir ça comme de l'étalement urbain mais les gens de Lévis vont dire, non, on consolide notre pôle urbain et puis, oui, il y a aussi des navetteurs qui font Lévis-Québec mais il y a aussi des navetteurs qui font Québec-Lévis pour aller travailler. Donc, je pense que les réalités évoluent, les réalités physiques, matérielles, démographiques changent et il faut savoir analyser, faire les nouvelles analyses à partir de ces réalités-là.*

### **Le gouvernement québécois a-t-il une main mise trop importante lors de la révision ou de l'adoption des schémas d'aménagement du territoire dont la gestion revient finalement aux M.R.C. ?**

*Oui mais là, si l'on n'est pas un spécialiste pointu de ces questions-là et puis, que l'on n'a pas de données précises, c'est une question de perception. Moi, ma perception, là, et c'est vraiment quelque chose qui n'est vraiment pas documenté mais c'est juste, il me semble, ce que j'ai déjà entendu dire, ce que j'ai pu déjà lire, ce que je lis dans les journaux et il me semble que c'est relativement rare que le ministère provincial aille désavouer, si l'on veut, n'acceptera pas les schémas d'aménagement. Peut-être qu'il y a un suivi aussi, il y a un monitor, là, que je ne connais pas qui fait que l'on évite*

*justement les conflits entre le provincial et le supra-local. Moi, je serais porté à penser que cette régulation supra-locale par les M.R.C. via les schémas d'aménagement, ça fonctionne plutôt bien et que le pouvoir local, quand même, s'exerce plutôt bien en matière d'aménagement. Bien sûr, c'est un pouvoir qui est limité parce qu'ils doivent tenir compte aussi des pouvoirs sectoriels, des ministères sectoriels alors, bien sûr, au début, quand les M.R.C. ont été mises en place, le grand défi, c'était de combiner, d'harmoniser, de faire cohabiter les régulations sectorielles avec cette régulation horizontale que représentent les schémas d'aménagement du territoire. Bon, en 40 ans, je crois qu'il doit y avoir eu beaucoup de progrès qui a été fait là-dessus donc, c'est une question de fonctionnement de l'état, c'est quelque chose qui change rapidement mais où on en est actuellement, je ne saurais pas le dire, là, je ne suis pas assez spécialisé sur ces questions-là et puis, encore là, c'est une question de point de vue, jusqu'à quel point on est un fervent défenseur de la décentralisation à tout prix et du pouvoir local? Moi, je pense que sur une période de longue durée, on s'en va vers une gouvernance locale de plus en plus légitime, de plus en plus importante mais il faut inscrire ça dans le concept de gouvernance multi-niveaux donc, les états modernes doivent faire affaire avec une gouvernance multi-niveaux mais les états centraux ne se départiront pas de leurs pouvoirs pour défendre ce qu'ils appellent les intérêts supérieurs de la nation.*

**En ce qui concerne la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.P.T.A.A.) de 1978, est-il pertinent que sa régulation et son contrôle reviennent à l'État provincial et non aux M.R.C. dont beaucoup ont de nombreuses terres agricoles dans leur juridiction ?**

*Moi, je dirais que, encore là, je ne connais pas, je ne peux pas être une critique pointue de ces questions-là parce que je ne connais pas assez le fonctionnement mais bon, la réponse générale, c'est que les pouvoirs locaux ne sont pas ultimement les responsables de leur territoire, leur territoire ne leur appartient pas, l'aménagement du territoire, c'est de responsabilité d'abord nationale, c'est des enjeux nationaux par l'aménagement du territoire, c'est une façon de contrôler le pays, il y a des questions de sécurité, il y a des questions d'indépendance nationale qui se posent. Ce n'est pas parce que l'on a des forêts immenses sur notre territoire que c'est au pouvoir local de prendre toutes les décisions sur la forêt mais les pouvoirs locaux, supra-locaux doivent avoir leur mot à dire, doivent avoir un pouvoir relatif de décision là-dessus, pouvoir de réglementation et certains pouvoirs de contrainte mais la pondération de ces pouvoirs-là, que ce soit en matière de zonage agricole ou en matière de gestion de l'eau, pour prendre un autre exemple, ne peut pas être que du ressort local ou au supra-local. Maintenant, est-ce que l'on en a trop ou pas assez? Ça, je ne peux pas vous le dire, je ne suis pas assez spécialisé dans l'opérationnalisation, la judiciarisation de ces questions-là.*

**Mise à part les schémas d'aménagement du territoire, quels autres outils permettraient une meilleure gestion du territoire ainsi qu'une coordination plus ancrée entre les différentes instances politiques en aménagement du territoire?**

*Encore là, je vais parler uniquement pour la région de Québec mais je crois que la création des instances de gouvernance métropolitaine comme l'ont été la communauté métropolitaine de Montréal et celle de Québec sont de ces outils-là de coordination des différents types de territoires à l'échelle métropolitaine donc, je crois que les outils généraux existent. Maintenant, les dispositions réglementaires, les dispositions légales de ces instances-là, elles sont sûrement perfectibles et ces instances-là pourraient avoir plus de pouvoirs de régulation. Maintenant, le pouvoir local demeure, quand même, très puissant donc, si l'on compare au pouvoir suprarégional ou pouvoir métropolitain, on n'a pas d'instances supra-locales hyper fortes, là, et les municipalités ont quand même beaucoup*

*de marges de manœuvre. Par exemple, dans la région de Québec, en matière de développement économique, la gouvernance métropolitaine existe très peu alors qu'elle existe en matière d'aménagement du territoire donc, la C.M.Q. exerce véritablement une gouvernance métropolitaine avec son P.M.A.D. mais en matière de développement économique, elle n'est pas là même si la loi lui permettrait. Je ne sais pas s'il a fait une exception pour la région de Québec mais si l'on compare à la région de Montréal, la communauté métropolitaine de Montréal exerce une gouvernance en matière de développement économique, il y a une coordination entre les M.R.C., les villes et qui constituent les territoires de la communauté métropolitaine de Montréal mais à Québec, non. La Ville de Lévis a sa propre gouvernance économique, la Ville de Québec a sa propre gouvernance économique. Il n'y a pas de réelle coordination, là. C'est une coordination volontaire, informelle et bon, il y avait beaucoup à dire là-dessus, là, mais ça, c'est quelque chose, je pense, que vous devez noter. C'est ici un exemple qui montre comment... bon, c'est un peu aléatoire, c'est un peu en fonction des jeux politiques qui peuvent se jouer selon les rapports de force donc, il faudrait voir, là, par une recherche comment on en est arrivé à cette décision là en matière de gouvernance économique dans la communauté métropolitaine de Québec donc ça, c'est un bon exemple qui montre qu'il y a des résistances, il y a des résistances fortes, il y a des freins, il y a des obstacles à créer des gouvernances qui sont fortes à des niveaux supra-locaux.*

### **Quelle est la conséquence d'un développement économique qui n'est pas géré au niveau de la région métropolitaine?**

*Il faut dire que les 4 pôles que j'ai nommés, il y en a 3 qui sont dans la Ville de Québec et l'autre, c'est la Ville de Lévis donc, Lévis, c'était dans un contexte de développement métropolitain, c'était normal que Lévis devienne un pôle. Il y a des grands avantages de localisation industrielle, résidentielle donc, je ne dirai pas que l'on crée des pôles de façon tout azimuth-là et puis, je ne pense pas que l'on puisse parler d'absence complète de planification parce que le gouvernement provincial peut veiller aussi à tout ça, là, donc, il y a une régulation provinciale mais le point, c'est qu'il n'y a pas, du moins, de façon formelle, de par la loi, un forum qui développerait une gouvernance mais aussi une réglementation par rapport...c'est plus une gouvernance de projet, plus une gouvernance via la planification consensuelle sur les questions de développement économique et ça crée aussi, peut-être, un déséquilibre pour avoir une meilleure cohésion territoriale, une meilleure équité territoriale par rapport au développement économique et tout ça, ça a aussi des impacts sur l'aménagement du territoire. Si l'on ne crée pas les conditions institutionnelles pour avoir une certaine diversité de pôles d'emplois, certaine décentralisation des pôles d'emplois, on risque, justement, de créer des milieux de type banlieue, mono- fonctionnels mais là, il y a des enjeux, tout le monde veut gagner au jeu du développement économique et la ville-centre, pour premier chef, là, elles vont être très jalouses de ses avantages historiques en matière de développement économique donc, c'est quelque chose qui est très névralgique mais si l'on prend l'exemple du Québec, ce qui est intéressant à creuser, c'est pourquoi, dans la communauté métropolitaine de Montréal qui est quand même un immense territoire si l'on le compare à celui de Québec, pourquoi la C.M.M. exerce une gouvernance en matière de développement économique pour tout le grand Montréal et que, ce n'est pas le cas à Québec? Je n'ai pas toutes les réponses à ça mais c'est un fait puis bon, j'ai des étudiants cette année et qui travaillent dans un laboratoire de recherches sous ma direction et puis, on travaille justement sur le développement économique à la Ville de Lévis et puis, on voit que la Ville de Lévis a des difficultés et un déficit institutionnel pour se développer en matière d'économie du savoir, en matière de pôle de la nouvelle économie, de pôle technologique. Tout est passablement concentré dans la*

*Ville de Québec. Donc, vous voyez un peu, là, où je veux en venir. Tout ça, ce sont tous les tenants et aboutissants. Tout ça, bien sûr, on pourrait faire une thèse de doctorat là-dessus.*

**Le processus participatif des citoyens et des associations est-il, selon vous, assez ancré dans le processus décisionnel en aménagement du territoire ?**

*De ce que j'en sais, encore là, une réponse très générale que je ferais, c'est que ça progresse, ça progresse si l'on met ça sur une échelle de 40 ans, je dirais que ça progresse relativement lentement mais ça progresse, c'est-à-dire qu'il y a des dispositifs de plus en plus nombreux en matière de participation. Maintenant, là, il y a toutes sortes aussi de participations qui sont apparues, il faut distinguer aussi le top-down du bottom-up, toute la gouvernance citoyenne, la participation spontanée et puis la participation institutionnalisée donc, il y a beaucoup de nuances, c'est un domaine qui s'est multiplié, il y a toute une expertise, là, maintenant, professionnelle qui se fait autour de ces enjeux-là donc, il faut voir aussi tout le poids quand ces dispositifs-là, en dernier ressort, en dernière analyse, quel poids ont ces dispositifs-là, le poids réel de cette dispositifs-là, encore là, c'est quelque chose qui n'est pas toujours facile à déterminer.*

**La participation citoyenne amène-elle plus le débat sur des questions de durabilité en aménagement du territoire?**

*Je crois que les pouvoirs publics, maintenant, en 2021, là, ils sont largement acquis à cette idée-là qu'il faut faire participer les citoyens et que la participation citoyenne peut être quelque chose de très positif autant sur le plan substantif, là, en termes de recommandations, en termes de projets, de définitions, mais aussi en termes de légitimités politiques, les pouvoirs publics y gagnent mais il faut éviter le simplisme, ce n'est pas parce que ça sort d'une participation.... les résultats de l'expression, la participation citoyenne, ce n'est pas le bon et puis, le méchant et qui vient d'ailleurs, c'est tout ce qui sort de l'expertise ou de la volonté citoyenne n'est pas nécessairement souhaitable mais je crois que, oui, ça ira en s'accroissant et je crois que c'est une bonne chose et ça aura son impact, définitivement, sur la qualité de l'aménagement du territoire, oui, moi, je crois que l'on s'en sortira pas de meilleurs aménagements, de meilleurs développements, d'une meilleure planification territoriale sans un perfectionnement des dispositifs participatifs autant en quantité qu'en qualité. Ce sont des vœux très généraux, là, mais je crois que ça correspond quand même à la réalité que l'on vit.*

### 4.3. Entretien n°3 : Nicolas Fontaine (29 mars 2021)

#### **Pouvez-vous vous présenter brièvement ?**

*Je suis Nicolas Fontaine, je suis conseiller à la direction générale des politiques au ministère des affaires municipales et de l'habitation. La direction générale des politiques, c'est un peu la boîte qui élabore les politiques publiques donc, je fais beaucoup de législations, c'est essentiellement ça mon travail, là, donc, je suis responsable de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme et donc, lorsqu'il y a des modifications apportées à la loi, on doit les analyser, faire des recommandations à la ministre, au cabinet puis, éventuellement, élaborer des solutions puis, on travaille en collaboration avec la ministre pour les travaux parlementaires donc ça, c'est le volet, disons, principal de mon travail. Je suis aussi en charge de 2 choses, 2 éléments, le premier, c'est le guide de la prise de décision en urbanisme qui est disponible sur le site web du ministère, qui présente les différents outils d'aménagement qui existent au Québec, là, c'est un guide assez complet qui présente autant les documents de planification que les outils d'intervention que la réglementation qui est destinée à un public varié, autant le public en général que les praticiens du domaine donc, c'est utilisé, par exemple, par les étudiants de l'Ordre des urbanistes pour se préparer à l'examen de l'Ordre, donc, je coordonne ce guide-là et aussi une collection de guides de bonnes pratiques en planification territoriale et développement durable qui traitent de différents sujets d'intérêt en lien avec les grands enjeux de l'aménagement, donner des stratégies d'aménagement puis aussi indiquer quels outils d'urbanisme sont utiles, par outils, j'entends ce qui est prévu dans la réglementation par exemple, c'est un peu ça mon rôle actuel.*

#### **En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?**

*Ce qui m'amène à travailler dans ce domaine-là, c'est que j'ai une formation de premier cycle en biologie et une formation en 2<sup>ème</sup> cycle en aménagement du territoire. Puis, dans quoi j'ai travaillé, c'est la limnologie, l'étude des écosystèmes d'eau douce, les lacs, on en a plusieurs au Québec puis, la qualité de l'eau des lacs dépend beaucoup de la manière dont son bassin versant est aménagé donc, quand j'ai travaillé dans ce domaine-là, d'un point de vue scientifique, je me suis dit que la meilleure manière de protéger les lacs, c'était de travailler en aménagement du territoire donc, je me suis intéressé à l'aménagement beaucoup par cette lorgnette-là de la protection des ressources des lacs au Québec d'un point de vue environnemental mais j'ai des intérêts aussi, vraiment, importants en transport. C'est peut-être les 2 grands thèmes qui m'ont amené à travailler en aménagement du territoire. Puis, évidemment, j'ai aussi des intérêts pour les questions politiques parce que dans mon travail, dans ma direction, on fait aussi beaucoup de gouvernance donc, qui est chargé de quoi, là ? Donc, c'est sûr que tout ça est encadré par la loi donc, c'est une réflexion que nous avons, quel est le rôle de l'état en matière de l'aménagement du territoire? Quel est le rôle des institutions décentralisées comme la municipalité régionale de comté, la municipalité locale, les communautés métropolitaines, comment ça s'articule, leur relation? Donc, tout le volet politico-administratif, aussi, m'intéresse.*

**Le schéma d'aménagement du territoire est de la responsabilité des municipalités régionales de comté. Ce découpage administratif avec cette échelle de réflexion vous paraît-il adéquat pour gérer l'étalement urbain ? Si oui, si non, pourquoi ?**

*Oui. Au Québec, les paliers sont imbriqués comme je le mentionnais. En fait, il y a la M.R.C. qui a un rôle qui est pertinent en matière de contrôle d'aménagement du territoire, en général, évidemment, mais du contrôle également urbain en particulier, ce qui ne veut pas dire que la municipalité locale n'est pas un palier pertinent aussi pour le gérer, là. Ce que je veux dire par là, c'est que, dans plusieurs cas, les dynamiques territoriales à l'œuvre dans une municipalité locale donnée influencent les municipalités voisines. Par exemple, quand il y a un pôle d'emplois ou un pôle d'activités, là, en général scolaire, universitaire, etc., il y a plusieurs personnes qui n'habitent pas dans la municipalité où elles travaillent, où elles étudient, etc., donc, ça implique des déplacements pendulaires et des imbrications dans le marché de l'immobilier. Parfois, c'est mieux de prendre un peu de recul, avoir une vue d'ensemble plus large sur le territoire pour être capable d'appréhender ces phénomènes territoriaux-là, à une échelle où il y a vraiment des implications économiques, par implications économiques, j'entends justement le marché immobilier, les transports notamment puis, finalement, la vie des gens. En fait, l'échelle de la M.R.C., à mon sens, est pertinente pour ça parce que, parfois, on peut se rendre compte que si l'on permettait le développement dans certaines municipalités avoisinantes, il y aurait des déplacements de populations, il y aurait peut-être des migrations d'une municipalité à l'autre, ça aurait un effet sur la municipalité-centre donc, comme tout ça est interrelié, d'avoir une échelle plus régionale qui comprend plusieurs municipalités locales qui ont des relations ensemble, à mon sens, c'est pertinent.*

**Comment les M.R.C. se coordonnent entre-elles et avec la communauté urbaine de Québec afin de gérer l'étalement urbain ? Quel est le principal outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement ?**

*Juste une remarque en commençant, la communauté urbaine de Québec, ça n'existe plus depuis le début des années 2000 à peu près. C'est une instance qui existait auparavant. Au début des années 2000, il y a eu ce que l'on a appelé la réorganisation territoriale. Il y a eu un livre blanc qui a exposé la volonté du gouvernement de réduire ça... il y a eu 2 grands pas, le premier pas, c'était de réduire le nombre de municipalités locales qui étaient trop nombreuses au Québec donc, le gouvernement a procédé à des fusions forcées, des regroupements de municipalités pour créer des plus grandes villes, ça s'est fait notamment à Québec, donc, il y avait, par exemple, Sainte-Foy, Charlesbourg, Beauport, Québec qui ont été fusionnées dans la grande Ville actuelle de Québec. Puis, ça, c'était le premier pas, là, de cette politique-là. Le deuxième pas, c'était la création à Montréal et à Québec de communautés métropolitaines, donc, c'est ça qui existe actuellement, la C.U.Q. d'alors avait un territoire plus faible, plus petit que la communauté métropolitaine actuelle. Ce que l'on a actuellement à Québec, comme paliers de gouvernance en aménagement du territoire, si je pars du plus bas vers le plus haut, il y a la Ville de Québec qui est elle-même divisée en arrondissements qui exercent des compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme d'un point de vue de la réglementation, d'application, là, donc, il y a la ville, ensuite, il y a l'agglomération qui est l'équivalent d'une M.R.C., si l'on veut, pour l'échelle de Québec. C'est que, comme je disais, en l'an 2000, il y a eu des fusions forcées, après ça, il y a eu un changement de gouvernement, ça a été très politisé puis, le nouveau gouvernement est arrivé avec la promesse de défusionner les municipalités qui avait été fusionnées de force, s'il y avait suffisamment de personnes qui participaient au scrutin référendaire. Ce qui est arrivé à Québec, c'est qu'il y a eu 2 municipalités qui se sont défusionnées, l'Ancienne-Lorette et Saint-Augustin de Desmaures mais, ça a été un peu des demi-défusions, donc, la Ville de Québec, L'Ancienne-Lorette,*

*Saint-Augustin, ensemble, forment l'Agglomération de Québec pour laquelle, il y a un schéma d'aménagement et l'Agglomération de Québec fait partie de la communauté métropolitaine de Québec qui, elle, comprend, en plus de l'agglomération, la M.R.C. de l'île d'Orléans, la ville de Lévis, etc. Très rapidement, un petit mot sur le système d'aménagement au Québec qui est prévu par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme et, c'est une compétence partagée. En fait, le gouvernement du Québec joue un rôle en établissant des orientations gouvernementales en aménagement du territoire ensuite, les M.R.C. vont avoir un document de planification qui est le schéma d'aménagement, les communautés métropolitaines, là, où elles existent, vont avoir un document de planification qui le plan métropolitain d'aménagement et de développement, les municipalités locales auront un plan d'urbanisme, tout ça, c'est de la planification et ensuite, les règles vont être mises en vigueur par la réglementation d'urbanisme. Il y a des exigences de conformité entre chacun de ces paliers, le plan métropolitain est conforme aux orientations gouvernementales, le schéma d'aménagement est conforme au plan métropolitain et aux orientations gouvernementales, le plan d'urbanisme des municipalités locales comme celui de la Ville de Québec va être conforme au schéma d'aménagement, les réglementations d'urbanisme en vigueur vont être conformes au plan d'urbanisme et aux dispositions particulières du schéma. les outils pertinents, pour répondre à votre question, sont ceux que j'ai mentionné mais ça percole, d'une part les orientations gouvernementales favorisent la consolidation des milieux existants, défavorisent l'étalement urbain, sans l'empêcher de manière très efficace, ça, c'est clair, donc, le plan métropolitain de la communauté métropolitaine de Québec, c'est un outil pertinent parce que lui-même prévoit la consolidation des milieux, le schéma d'aménagement de l'Agglomération de Québec est aussi un outil pertinent parce qu'il prévoit, finalement, la même chose puis le plan directeur d'aménagement et de développement, c'est le nom particulier pour le plan d'urbanisme à Québec, est aussi un outil. Après ça, de dire lequel est le plus important entre ceux-là, ils ont chacun leur rôle, chacun leur échelle d'intervention puis, c'est surtout par ce mécanisme-là qu'il y a une prise en compte des relations entre les territoires avoisinants. Par exemple, c'est évident que les choix d'aménagement de la Ville de Québec ont une influence sur les choix d'aménagement éventuels à Lévis, l'autre côté du pont parce que les marchés autant immobiliers que les bassins de recrutement des entreprises, les lieux d'études, sont interreliés. Si, par exemple, les coûts du logement augmentaient fortement à Québec, ça rend le marché immobilier de Lévis plus intéressant notamment pour les premiers acheteurs, donc, d'avoir une échelle métropolitaine de planification, c'est tout à fait pertinent puis, cette relation-là était encore plus forte à l'intérieur de l'Agglomération de Québec parce que Saint-Augustin Desmaures puis l'Ancienne-Lorette sont encore rattachées de manière plus forte, imbriquées, là, dans l'économie de Québec, de manière plus forte encore que la M.R.C. de l'île d'Orléans, en banlieue.*

**Selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la communauté Métropolitaine de Québec a également des compétences et responsabilités en matière d'AT. Comment est-on, de ce fait, arrivé à une périurbanisation démesurée de la ville selon certains auteurs ?**

*C'est que, malgré les bonnes pratiques qui sont promues par autant les orientations gouvernementales qui datent, d'ailleurs, de 94, il y a eu des velléités, là, de les mettre à jour à plusieurs reprises dans les dernières années mais ça n'a pas abouti encore, donc, malgré les bons principes qui sont prévus dans les O.G.A.T., malgré le plan métropolitain qui est pertinent aussi puis, malgré les décennies planification que l'on a, il faut dire 2 choses, le P.M.A.D. est récent, là, ça fait depuis 2010, 2012, je pense, qu'il est en vigueur, 2010, changement à la loi, adoption, je pense, en 2011, entre 2011 et 2012, quelque chose comme ça, donc, il est récent donc, quand on modifié le plan métropolitain d'aménagement, il faut que l'on modifie, ensuite, les schémas d'aménagement puis les*

*plans d'urbanisme, éventuellement, les réglementations d'urbanisme pour que ça prenne pleinement effet. Tant que la réglementation en urbanisme n'est pas changée, il n'y a pas encore d'effets. C'est une première piste de réponse, donc, il y a des délais procéduraux qui sont prévus dans la loi mais je dirais qu'il faut prendre, quand même, un peu de recul par rapport à cette réponse-là qui est très institutionnelle, là, c'est que les mécanismes à l'œuvre dans l'étalement urbain à Québec puis, c'est vrai dans les autres municipalités du Québec puis, en Amérique du Nord aussi, en général, ceux-là, ils sont forts et les mécanismes, ce sont, par exemple, le mode de vie nord-américain qui est beaucoup basé sur l'utilisation de l'automobile et le souhait, le rêve, que même certains diraient, que plusieurs personnes ont d'occuper une maison pavillonnaire de banlieue avec un terrain sur lequel on a une piscine puis, on a un peu notre havre de paix individuel, ça, ça existe encore, c'est très fort, c'est que, même si les règles d'aménagement sont restrictives, il y a encore beaucoup de gens qui veulent ça donc, c'est un marché important donc, il y a des promoteurs qui veulent développer des quartiers comme ça et des élus municipaux qui en veulent, qui vont essayer d'en autoriser malgré la réglementation, donc, les processus qui permettent au système de planification, autant la planification par le P.M.A.D., le schéma et à la réglementation de juguler l'étalement urbain, ce sont des processus qui sont lents parce qu'il y a des terrains pour lesquels, il y a eu des autorisations de construire, il y a plusieurs années, qui sont en train de se construire selon des modalités qui ont été autorisées antérieurement. Ces processus sont lents puis, c'est normal que ce soit lent et il y a quand même, malgré tout ce que je viens de dire, il y a quand même un effet réel de ces politiques d'aménagement-là qui tendent vers la densification mais la densification, un, ne plaît pas à tous donc, ça soulève des enjeux de transformation des milieux, on a des quartiers, justement, de basse densité, de maisons unifamiliales isolées qui se transforment tranquillement en duplex, en triplex ou en tour puis, il y a la résistance des voisins par rapport à ça et les élus municipaux, évidemment, sont sensibles à ça, donc, cette transformation-là se fait très lentement. Il y a un volet qui appartient au cadre institutionnel légal de l'aménagement et un volet qui appartient, je dirais, aux dynamiques plus larges, économiques, sociétales pour expliquer, disons, les transformations urbaines. Puis, il y a tout un système que je n'ai pas évoqué encore mais qui est important, c'est celui de la fiscalité où les municipalités au Québec tirent une majorité de leurs revenus des taxes foncières. Donc, par exemple, au Québec, l'impôt sur le revenu va seulement au gouvernement fédéral et provincial, les municipalités touchent une très mince partie des taxes de ventes donc, l'essentiel de leur assiette fiscale, c'est la taxe foncière donc, les immeubles sont évalués puis, ensuite, les municipalités ont un taux de taxes et c'est ce qui leur apporte la majorité de leurs revenus. Souvent, les municipalités, dans l'objectif d'augmenter leur assiette fiscale pour offrir des meilleurs services, vont ouvrir des nouveaux quartiers donc, développer pour avoir des nouveaux payeurs de taxes parce que, évidemment, un terrain qui est loti, qui est morcelé et construit, va apporter plus de taxes qu'un terrain vague ou forestier. Ce que les municipalités ne font pas toujours comme calcul, ça, je pense que c'est un fait de le dire, là, ce n'est pas nécessairement une opinion, c'est que ces développements-là entraînent des coûts puis, les coûts d'un terrain dans le développement de banlieue est pas mal plus élevé per capita mais surtout par contribuable qu'un secteur dense. Par exemple, pour le kilomètre de route, le kilomètre de tuyaux, d'aqueducs et d'égouts, il y a beaucoup moins de contribuables pour le financer que dans un quartier dense comme nos quartiers centraux qui datent surtout d'avant la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale et ça, c'est un enjeu, celui de la fiscalité. Disons que les municipalités auraient avantage, je crois, à faire ces calculs-là avant d'autoriser leur développement.*

**Quels sont les freins rendant difficile la coordination entre les M.R.C. d'une part et entre les M.R.C. et la C.U.Q. voire la C.M.Q. d'autre part afin de limiter l'étalement urbain ?**

*Il y a autre chose dont je n'ai pas parlé encore, ce sont les enjeux de nature politique puis par-là, j'entends purement politique parce qu'en général, les élus municipaux aiment bien prendre les décisions pour leur territoire donc, les élus municipaux n'aiment pas que les décisions qui les concernent soient prises par d'autres gens qu'eux donc, il y a une résistance politique au fait que la prise de décision soit partagée avec des élus d'autres municipalités locales ce qui implique la M.R.C. ou dans la Ville de Québec, l'Agglomération de Québec où, par exemple, le maire de L'Ancienne-Lorette est obligé d'aller s'asseoir à la table du conseil d'agglomération puis les élus de la Ville de Québec vont prendre des décisions qui vont toucher son territoire. Il y a une résistance politique à ça et ça, c'est vrai partout au Québec et puis, c'est vrai pour les municipalités locales dans les M.R.C., c'est la même chose avec la communauté métropolitaine de Québec, donc, les instances politiques au Québec, les organismes supra-locaux que sont la communauté métropolitaine et la M.R.C., leurs conseils sont composés d'élus de municipalités locales donc, en quelques sortes, ils sont juges et parties. Donc, dans certaines M.R.C., le choix politique qui est fait au conseil, c'est d'avoir une M.R.C. moins exigeante de manière à laisser une plus grande marge de manœuvre aux municipalités locales. Dans d'autres, il y a un leadership régional plus fort qui fait en sorte que la M.R.C. assume davantage son rôle et impose davantage sa vision aux municipalités locales qui doivent alors suivre. Ces dynamiques-là sont à l'œuvre aussi à Québec donc, le palier d'agglomération, ça se prête moins parce que la Ville de Québec est majoritaire sur l'agglomération, au conseil d'agglomération donc, ça a moins d'impacts mais à la communauté métropolitaine ça en a un. C'est que, le maire de Québec est aussi président de la communauté métropolitaine soit dit en passant et il tient à son autonomie et tous les maires sont comme ça, ils tiennent tous à leur autonomie donc, ils veulent bien mieux faire, ils veulent bien se donner une vision métropolitaine ou régionale mais, souvent, ça a une certaine limite. On tombe dans les guerres de clocher puis dans les chasses gardées puis le désir des élus de prendre les décisions qui concernent leurs milieux de vie. Une idée qui est souvent mise de l'avant au Québec, ça s'applique plus ou moins dans le cas de la Ville de Québec par contre mais là, au Québec, c'est par exemple de rendre le préfet des M.R.C. élu au suffrage universel. Actuellement, dans la majorité des M.R.C., le préfet, c'est un des maires ou des mairesses qui est élu par ses pairs à la séance du conseil si bien que la M.R.C., parfois, je ne dis pas que c'est tout le temps le cas, que c'est le seul modèle parfois, il y a la difficulté d'avoir une vraie vision régionale puisque chacun continue à promouvoir ses intérêts locaux à la table du conseil de la M.R.C. Donc, d'avoir un élu qui soit redevable à l'ensemble des citoyens de la M.R.C., ça permettrait, probablement, d'insuffler un meilleur leadership régional, une meilleure vision régionale. Maintenant, il y aurait de la résistance du conseil pour les maires qui ne veulent pas laisser aller leur prérogative donc ça, ce n'est pas une solution miracle, c'est pour ça que je l'ai mentionné au début que c'était vu par certaines personnes comme une solution mais ce n'est pas quelque chose, à mon sens, qui changera la donne fondamentalement. Pour accroître la portée et l'effet des décisions des organismes supra-locaux, il n'y a pas 40 solutions, c'est soit on leur donne davantage de pouvoirs dans la loi par rapport aux municipalités locales donc, en enlevant les pouvoirs des municipalités locales pour les mettre au palier régional ou augmenter le pouvoir d'intervention du gouvernement dans les choix d'aménagement, de planification, les choix de réglementation autant régionaux que locaux donc ça, ce sont les choses, peut-être, plus fondamentales qui existent et qui auraient des effets réels, on ne change pas le modèle, on va rester avec... c'est la possibilité qu'il y ait des attermolements puis des choix, peut-être, moins affirmés. Il n'existe pas 40 solutions magiques, là, puis, c'est intéressant, en quelques sortes, parce que l'on essaie, dans ses considérations, dans ces réflexions, entre des visions qui opposent la démocratie représentative et la technocratie. Dans certains cas, lorsque l'on renforce les structures*

*supra-locales comme la M.R.C. ou la communauté métropolitaine qui ont des élus qui ne sont pas élus à ce palier-là, qui sont élus à la municipalité locale, on renforce souvent les experts qui travaillent pour ces boîtes-là puis, il va y avoir de la résistance des élus par rapport à ce phénomène-là donc, ça, c'est aussi à prendre en considération, est-ce que l'on veut un gouvernement au sens large, pas forcément le gouvernement du Québec, là, mais, tu sais, un état d'élites éclairés ou on veut vraiment les représentants de la population qui participent à la prise de décision? C'est évident que le système actuel, c'est un équilibre entre les 2 dans le sens que chacun joue un rôle. Au final, au Québec, l'aménagement, c'est une responsabilité politique. Donc, ce sont les élus qui prennent les décisions autant au gouvernement du Québec, c'est notre ministère ou le conseil des ministres qu'à l'échelle des régions, c'est le conseil des élus qui prennent la décision puis les experts proposent mais je pense que plus on renforce les paliers supérieurs, plus on va vers une vision technocratique parce que l'on est un peu plus loin de la population. Puis ça, ça a des bons et des mauvais côtés, là, je pense de manière factuelle, là, puis, il y a des bons et des mauvais côtés à ça.*

**Malgré l'adoption de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) en 1979 dont l'accent est mis la nécessité de favoriser des formes compactes du développement urbain, l'expansion de la Ville de Québec a continué. Comment expliquez-vous cela ?**

*Un mot d'abord, la L.A.U., c'est une loi de procédure, c'est une loi habilitante en matière de pouvoirs mais ce n'est pas une loi de contenu, c'est que, dans la L.A.U., il n'y a pas de contenu sur quels types d'aménagement on souhaite, il n'y a pas ça. Donc, la loi ne met pas l'accent sur la nécessité de favoriser des formes compactes du développement urbain, on trouve aucune disposition, vraiment, qui a cet objectif-là. On a du contenu du schéma d'aménagement, par exemple, qui va porter sur, évidemment, la gestion de l'urbanisation, même chose avec les plans métropolitains d'aménagement et de développement mais, ce sont surtout les orientations gouvernementales dont j'ai parlé tantôt qui vont mettre de l'avant cette nécessité-là, de miser sur des formes compactes de développement urbain. Donc, la loi est une loi de processus, ça a pris des orientations gouvernementales dès les premiers exercices pour dire que dans la plupart des territoires au Québec... là, avant la L.A.U., il n'y avait pas d'obligation de planification, il n'y avait même pas d'obligation de zonage, il y avait des pouvoirs qui n'étaient pas nécessairement utilisés. En fait, c'est que l'on parlait de loin et quand, en 79, la L.A.U., il a eu création des M.R.C. au début des années 80, premières orientations gouvernementales en 83 donc, première série de schémas d'aménagement au milieu 80 à peu près, 2<sup>ème</sup> orientation gouvernementale en 94 avec 2<sup>ème</sup> génération de schémas d'aménagement par la suite. Comme l'on parlait de loin puis, que la culture de l'aménagement au Québec était faible donc, on n'avait pas beaucoup de praticiens dans le domaine, on n'avait pas beaucoup de littérature scientifique donc, la praxis était peu développée et que l'on était dans un mode tout à l'automobile, sur le modèle auto solo, individualisme, qui est caractéristique de l'Amérique du Nord, on a jeté les bases d'un aménagement du territoire à ce moment-là, étalé. Les gens s'y sont habitués et c'est ce qui constitue pour la majorité le mode de vie idéal et ça continue, principalement, à cause de ça, ce que l'on a parlé tantôt, le rêve américain puis, la L.A.U. est une loi, comme je l'ai dit, de processus et ces processus-là sont lents, comme je l'ai dit tantôt, donc, ça va prendre du temps avant d'infléchir cette tendance-là puis, autre élément que j'ai mentionné, la L.A.U. a comme principe que les choix d'aménagement sont de nature politique puis, les élus, autant au gouvernement du Québec que les élus municipaux, ont une vision ambivalente par rapport à la nécessité de densifier parce que je pense que la majorité sont d'accord sur le principe de densifier, constatent comme tout le monde que l'étalement urbain, ça mange les milieux naturels, ça détruit les terres agricoles, ça augmente les transports qui causent des émissions plus grandes de gaz à effet de serre, ce qui induit les*

*changements climatiques, tout le monde est conscient de ça mais, après ça, de dire que chaque personne va renoncer à son mode de vie de banlieue pavillonnaire où l'on a notre petit royaume, c'est un pas que plusieurs ne sont pas prêts à franchir. Ça prend du temps, c'est sûr, parce qu'il y a des dynamiques, comme je l'ai mentionné, économiques, politiques, sociologiques qui sont à l'œuvre puis, la loi peut forcer la donne et contribue à forcer la donne mais, actuellement, la loi, dans sa formule actuelle, ne peut assister dedans, je pourrais le dire comme ça, et, ce n'est pas sa vocation non plus, ce n'est pas comme ça qu'elle a été conçue, pour vraiment juguler l'étalement urbain. Si l'on voulait juguler l'étalement urbain au Québec, on pourrait adopter des orientations gouvernementales en aménagement du territoire plus contraignantes, il faudrait que le gouvernement, après ça, les applique de manière rigoureuse parce qu'au final et de la manière dont ça marche, une M.R.C. qui voudrait développer un nouveau territoire va faire des choix de formes urbaines, par exemple, est-ce que je veux avoir un nouveau territoire qui va être très dense ou pas? Est-ce que je vais le coller à mon cœur villageois ou je vais le mettre en série? Donc, ce sont des choix d'aménagement, elle doit modifier son schéma d'aménagement puis, elle envoie ça au ministère des affaires municipales pour validation, pour analyse de conformité aux orientations gouvernementales. Ça arrive qu'un projet qui ne respecte pas les orientations gouvernementales mais qui a été pris quand même parce qu'il y a des considérations politiques derrière, donc, si l'on voulait vraiment juguler l'aménagement, ça serait avec des O.G.A.T. plus exigeantes, O.G.A.T., c'est orientations gouvernementales en aménagement du territoire et une application rigoureuse par le gouvernement par la suite, déjà, on commencerait à parler.*

**Le gouvernement québécois a-t-il une main mise trop importante lors de la révision ou de l'adoption des schémas d'aménagement du territoire dont la gestion revient finalement aux M.R.C. ?**

*Oui, j'ai pris connaissance aussi de certains articles qui se posaient cette question-là. À mon sens, c'est presque une question qui concerne la Cité des anges. C'est une loi qui va dans les 2 sens parce que c'est une loi de procédure puis, ça dépend beaucoup de comment elle va être appliquée. C'est une loi de décentralisation parce qu'elle a créé les M.R.C. à la base en 79 donc, créé ces intervenants-là en leur donnant des pouvoirs importants, étendus, une initiative importante dans les choix d'aménagement mais à l'intérieur d'un cadre donc, ce cadre-là étant établi par le gouvernement du Québec, c'est aussi une loi de centralisation. C'est une loi qui fait les 2 à la fois-là. À mon sens, elle a une tendance qui est plus décentralisatrice que centralisatrice mais, par rapport à la situation qui prévalait avant, elle est plus centralisatrice parce que le gouvernement du Québec ne jouait pratiquement aucun rôle-tel où il n'y avait pas d'obligation de planification comme je l'ai mentionné puis, presque pas d'obligation de réglementation. En fait, finalement, c'était un peu laissé à la discrétion des municipalités mais ça, c'est le pire des systèmes à mon sens. Donc, est-ce que le gouvernement québécois a-t-il une mainmise trop importante lors de la révision ou de l'adoption des schémas? La réponse dépend à qui on la pose et que... je ne sais pas si vous faites beaucoup d'entrevues mais, dès que l'on pose cette question-là au milieu municipal québécois, il va dire, oui, clairement, c'est sûr, puis, ils vont dire qu'ils sont élus pour administrer leur territoire, le ministère va dire qu'ils sont ceux qui connaissent le mieux leur territoire, qu'ils sont les plus à même de savoir ce dont leur territoire a besoin. Le milieu municipal va dire que le gouvernement du Québec est à Québec et est loin de la réalité, ne les comprend pas, il ne tient pas compte de leurs particularités régionales, c'est un discours que l'on entend souvent puis qui est légitime, c'est un discours qui est légitime, je peux comprendre que les gens le disent mais, d'un autre côté, il y a d'autres personnes, si vous posez la question, par exemple, aux groupes environnementaux ou groupes qui interviennent en*

*aménagement du territoire au Québec, de la société civile et plusieurs urbanistes et même, parfois, les professionnels de l'aménagement des municipalités, ils vont dire que le gouvernement devrait être plus présent parce qu'il est trop laxiste et il laisse faire les municipalités n'importe quoi. Donc, il n'y a pas de réponse claire à votre question. Après ça, de trancher entre ces 2 points de vue-là, il y a une question de perspective, à mon sens personnel, le gouvernement a un rôle à jouer et il devrait le jouer davantage, donc, à mon sens, il ne devrait pas se retirer de l'aménagement mais au contraire, je le mentionnais tantôt, des O.G.A.T. plus exigeantes, appliquées de manière plus rigoureuse, nous mèneraient à un meilleur aménagement du territoire mais moins de décentralisation. En fait, ça dépend de nos objectifs et si l'objectif, c'est de mieux aménager le territoire dans une perspective, par exemple, de limiter l'étalement urbain à des fins environnementales, de changement climatique notamment, ça serait intéressant.*

**En ce qui concerne la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.P.T.A.A.) de 1978, est-il pertinent que sa régulation et son contrôle reviennent à l'Etat provincial et non aux M.R.C. dont beaucoup ont de nombreuses terres agricoles dans leur juridiction ?**

*Il faut dire que dans le domaine agricole, mais dans pleins d'autres domaines, il y a des compétences partagées entre le gouvernement et le milieu municipal donc, ce n'est pas parce que les municipalités ont juridiction à l'aménagement du territoire, sur un territoire donné, que le gouvernement perd sa juridiction donc, chacun exerce ses pouvoirs de manière concurrente et complémentaire donc, est-ce que c'est pertinent que ce contrôle revienne à l'état provincial? C'est un choix politique qui a été fait en 1978 et il faut bien réaliser que le régime de protection du territoire agricole au Québec, c'est probablement l'outil qui a été le plus efficace pour contrôler l'étalement urbain, beaucoup plus efficace que le système mis en place par la L.A.U., c'est certain parce que ce système-là évacue les compromissions inhérentes au fait que l'aménagement du territoire est un régime basé sur les décisions politiques en instaurant un tribunal qui applique des critères qui sont prévus dans la loi, un tribunal administratif, là, sans considérations politiques, donc, il n'y a pas de proximité avec les promoteurs du coin, il y a une vision qui est appliquée par la commission de protection du territoire agricole, c'est celle de la protection du territoire agricole qui n'a pas nécessairement, en tout cas de manière plutôt accessoire, à considérer les impératifs de développements économiques. On met dans les mains d'une instance des décisions mais c'est sûr que le milieu municipal n'apprécie pas ça, le milieu municipal s'était opposé à la L.P.T.A.A. dans les années 70 et il continue de demander, il ne le formulera pas comme ça mais il continue de demander son affaiblissement donc, l'affaiblissement de la L.P.T.A.A. par rapport au régime mis en place par la L.A.U. qui est plus lourd, plus complexe, moins efficace pour, par exemple, limiter l'étalement urbain alors que, la L.P.T.A.A., c'est facile, on a peinturé le Québec en zone verte, ça a été généreux, ça veut dire que la majorité du territoire du Québec méridional est en zone agricole et on ne peut pas utiliser le territoire pour une autre fin qu'agricole sans autorisation de la C.P.T.A.Q. donc ça, c'est vraiment efficace comme régime.*

**La L.P.T.A.A. contribue-t-elle à l'étalement urbain en sauvegardant des terres qui elles, auraient permises, en étant urbanisées, de densifier le tissu urbain ?**

*Pas nécessairement, parce que plus loin, la zone agricole est aussi présente. La C.P.T.A.Q. fait ce genre de considérations, là, puis d'ailleurs, par exemple, dans le cas de Montréal, la communauté métropolitaine de Montréal, c'est gros, c'est 82 municipalités locales, elle a déjà refusé des usages non-agricoles en zone agricole dans la couronne sud sous prétexte qu'il restait amplement de terrains sur la couronne nord, c'est-à-dire plusieurs kilomètres l'autre côté puis, l'autre côté de l'île de*

*Montréal, donc, si elle adopte cette perspective-là, plus régionale, à mon sens, le mouvement du saute-mouton n'existe pas. Il y a quelque chose qui est inévitable quand même, c'est la croissance démographique donc, il pourrait y avoir une augmentation de la population, en tout cas, on le souhaite, là, minimalement, donc, inévitablement, ça amène une forme de croissance, soit, il y a une densification soit, il y a une croissance par augmentation du périmètre d'urbanisation. Inévitablement, le territoire agricole, très près des secteurs urbanisés, est appelé à s'amenuiser mais la L.P.T.A.A. le ralentit fortement ce mouvement-là. Là, vous me dites, est-ce qu'elle est trop efficace? Les tenants de la L.P.T.A.A. donc, le milieu agricole au premier chef va dire même qu'elle n'a pas réussi, suffisamment, à protéger le territoire agricole parce qu'il y a quand même des pertes de territoires agricoles parce que la C.P.T.A.Q., elle dit, oui, quand même, à l'exclusion de certains territoires de la zone agricole donc, la C.P.T.A.Q. n'a pas gelé le territoire à jamais, là, donc, il y a quand même une croissance urbaine.*

### **La L.P.T.A.A. serait-elle donc plus efficace que la L.A.U. pour contraindre l'étalement urbain ?**

*Oui, effectivement, plus efficace parce que son effet a été immédiat. Dès le début, il y a eu une zone agricole avec des restrictions avec la C.P.T.A.Q., tout de suite, tout de suite, tout de suite alors que, la L.A.U., comme je l'ai mentionné tantôt, ça a pris du temps avant les premiers schémas qui étaient vraiment minimaux, qui étaient plus laxistes et les schémas actuels, qui même encore pour certains d'entre eux sont laxistes, mais plus ça va, plus l'on s'améliore à mon sens, les schémas sont de mieux en mieux et de meilleure qualité puis, ils sont plus collés aux connaissances actuelles en aménagement et en urbanisme. En fait, ça s'est fait en 2 temps, là. En 1978, c'est peut-être même 77, je ne me rappelle plus la date de présentation du projet de loi qui était adopté en 78 mais la date de présentation... la loi, elle était en vigueur dès son dépôt sur une zone agricole temporaire, je ne me rappelle plus de l'expression qui est utilisée dans la loi mais ce n'est pas ça mais c'est grosso modo, c'est temporaire puis là, c'était, on vise pratiquement tout le territoire puis après ça, il y a eu un exercice de concertation entre la commission de protection du territoire agricole, le ministère de l'agriculture et les municipalités pour établir ce que serait la zone agricole permanente puis, la zone agricole permanente était un petit peu moins sévère que la zone temporaire et oui, ça a été immédiat comme effet.*

### **Mise à part les schémas d'aménagement du territoire, quels autres outils permettraient une meilleure gestion du territoire ainsi qu'une coordination plus ancrée entre les différentes instances politiques en aménagement du territoire ?**

*C'est intéressant, il y a un outil qui est présent dans la L.A.U. qui s'appelle les commissions conjointes d'aménagement pour forcer 2 M.R.C. à élaborer des plans conjoints mais ça n'a jamais été utilisé puis, je pense que ce n'est pas nécessairement ce qui serait efficace dans un cas comme ça. Disons, qu'actuellement, la loi prévoit des processus minimaux, là, quand la M.R.C. veut modifier son schéma, par exemple, il y a un projet important, là, ça peut être un projet industriel ou un projet de développement résidentiel peu importe, un projet commercial de grande surface ou pas, elle doit modifier son schéma d'aménagement, théoriquement, dans la plupart des cas, et elle transmet ça aux municipalités voisines, aux M.R.C. voisines. Celles-là peuvent se prononcer si jamais il y a un effet sur leur propre aménagement du territoire mais ça, ce sont les exigences minimales de la loi donc, il n'y a rien, évidemment, qui empêche 2 M.R.C. de s'asseoir puis, d'avoir des rencontres de travail puis, éventuellement, de mieux s'organiser mais, il n'y a rien d'autre, il n'y a pas de processus par lequel une M.R.C. peut bloquer un projet d'une voisine ou la forcer à s'asseoir puis à négocier même si, elle*

*se réclame touchée par les choix d'aménagement qui seraient faits. Donc, est-ce que l'on peut imaginer d'autres outils? Peut-être, qui seraient, à mon sens, de l'ordre de la concertation, je n'imagine pas que l'on crée de nouveaux outils de planifications comme un nouveau schéma, on a déjà 2 communautés métropolitaines donc, déjà 3 niveaux de planification de ces territoires-là. Il y a des gens qui aimeraient que l'on crée une nouvelle communauté métropolitaine dans la région de Gatineau, Gatineau qui est collé à Ottawa. Évidemment, ça ne toucherait pas Ottawa, qui est dans une autre province mais la région de Gatineau, parce qu'il y a les mêmes dynamiques régionales, là, où les gens habitent dans les municipalités avoisinantes de Gatineau puis, ils vont travailler à Gatineau ou même Ottawa. Donc, il y a des gens qui demandent ça mais, c'est clair qu'il n'y aura pas de communauté métropolitaine dans l'ensemble des territoires au Québec. Est-ce qu'il pourrait y avoir un rôle donné à la région administrative? C'est une question qui se pose. On ne veut pas multiplier les instances, on ne veut pas multiplier les outils non plus, à mon sens, dès fois, en faisant ça, on noie le poisson puis, on évite de s'attaquer aux réelles lacunes qui sont, par exemple, la faiblesse des schémas de l'aménagement actuel, la faiblesse des orientations gouvernementales en aménagement. Donc, sans réinventer le système, si l'on fait juste de mieux utiliser le système puis s'assumer, on pourrait déjà améliorer la situation.*

#### 4.4. Entretien n°4 : Guy Mercier (31 mars 2021)

##### **Pouvez-vous vous présenter brièvement ?**

*Oui, certainement, je suis Guy Mercier, citoyen de la ville, professeur de géographie et observateur intéressé à la fois comme citoyen puis chercheur des affaires urbaines et métropolitaines dans la région de Québec mais aussi ailleurs dans la province de Québec et dans le monde.*

##### **En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?**

*J'ai un intérêt de recherche, là, une grande partie de mes recherches portent sur les dynamiques urbaines, le jeu des acteurs, le rôle des institutions donc, c'est un intérêt professionnel de chercheur, j'ai fait beaucoup d'observations, des publications mais aussi par intérêt civique, c'est vrai, la qualification de nos espaces communs où l'on vit tous les jours, ce n'est pas négligeable, ce n'est pas nécessairement des grandes causes mais ça mérite une attention sérieuse m à mon avis.*

##### **Le schéma d'aménagement du territoire est de la responsabilité des municipalités régionales de comté. Ce découpage administratif avec cette échelle de réflexion vous paraît-il adéquat pour gérer l'étalement urbain ? Si oui, si non, pourquoi ?**

*J'ai écrit un peu là-dessus, j'ai fait des recherches, je ne sais pas si vous avez lu mon article avec mon chapitre de livre, en fait, signé avec Francis Roy, j'étais obligé d'être constant dans mes préjugés si j'ose dire. Disons que la C.M.Q., la communauté métropolitaine de Québec est une instance de gouvernance suprarégionale qui regroupe la grande Ville de Québec, l'Agglomération de Québec, les M.R.C. environnantes. Il faut dire qu'au début, l'arrimage était assez difficile, assez pénible, au point tel que le législateur s'est senti obligé de faire un peu de ménage, mettre de l'ordre dans tout ça et il me semble qu'après une trop longue période d'adaptation, on soit arrivé à un résultat qui commence à être intéressant, il y a une habitude de travailler en commun, une identité régionale puis une légitimité de l'instance supra-locale, intermédiaire avec le niveau provincial qui s'est mise en place. Les mairies, les maires des conseils municipaux sont bien conscients qu'il y a des enjeux qui les dépassent puis, qu'il y a une instance qui s'appelle la communauté métropolitaine qui doit discuter ces enjeux-là et prendre des décisions, fixer des grandes orientations. Si l'on regarde le schéma métropolitain d'aménagement et de développement, je pense que l'on est dans la bonne voie.*

##### **Comment les M.R.C. se coordonnent entre-elles afin de gérer l'étalement urbain ? Quel est le principal outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement ?**

*Je dirais que l'angle mort de cette instance supra-locale, c'est l'étalement urbain. Je crois que là, il y a un... appelons ça un vice pour prendre les gros mots tout de suite, il y a un vice intrinsèque au financement des municipalités, par conséquent des M.R.C. qui fait que l'étalement urbain est certainement l'objet géographique le plus difficilement saisissable, contrôlable par la voie des outils d'aménagement comme le plan métropolitain d'aménagement et de développement et même des schémas d'aménagement et de développement des M.R.C. ou celui de la Ville de Québec, vous savez que la Ville de Québec a un rang de M.R.C. également, elle produit à la fois un plan d'urbanisme et un schéma d'aménagement mais je pense que c'est là où le bât blesse, c'est parce que la taxe foncière*

*est le vecteur principal du financement des instances municipales, la pression pour le développement donc, pour le développement urbain donc, pour l'étalement urbain est difficilement contrôlable. En résumé, c'est vraiment l'angle mort de l'aménagement actuellement.*

**Selon la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la communauté métropolitaine de Québec a également des compétences et responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Comment est-on, de ce fait, arrivé à une périurbanisation démesurée de la ville selon certains auteurs ?**

*La très grande majorité du financement des municipalités, c'est la taxe foncière. Donc, si l'on veut accroître son assiette fiscale, il faut accroître le développement, il faut qu'il y ait du développement urbain et ça, je pense, que l'on commence à le dire ouvertement. Ça fait plusieurs années-là que le gouvernement a commencé à initier des nouveaux circuits de financement des M.R.C., par exemple, en redistribuant une partie de la taxe sur l'essence, vous voyez qu'il y a un lien, là, entre étalement urbain et autres sources de financement des municipalités mais ça reste marginal dans le financement des municipalités.*

**Quels sont les freins rendant difficile la coordination entre les M.R.C. d'une part et entre les M.R.C. et la C.U.Q. voire la C.M.Q. d'autre part afin de limiter l'étalement urbain ?**

*Je pense que la question est... il faut la poser de façon plus nuancée parce que le mécanisme est insidieux, c'est que le problème de l'étalement urbain, ce n'est pas qu'il n'est pas planifié, c'est que l'étalement urbain est planifié dans la mesure où l'on force les M.R.C. à se coordonner mais que toutes les M.R.C. savent que pour maintenir leur assiette fiscale ou l'accroître, ça prend du développement urbain alors, on s'arrange dans le schéma d'aménagement pour qu'il y ait de l'étalement urbain. L'étalement urbain, ce n'est pas en dehors de la planification, c'est un objet planifié, vous voyez comment les choses se présentent... ce n'est pas en dehors du contrôle, on essaie de faire fortune de bon cœur, tout le monde sait que l'étalement urbain, c'est en soi condamnable, c'est un grand mot, là, mais disons que c'est porteur de risques et de désavantages mais, en même temps, tout le monde en a besoin, ça veut dire que l'on va se partager l'étalement urbain, c'est-à-dire que la négociation, la gouvernance, c'est une manière de se partager les fruits de la croissance urbaine, c'est-à-dire que là, l'étalement urbain est vraiment planifié, ça, c'est un grand débat que j'ai avec mes amis urbanistes, c'est qu'ils se plaisent à dire, peut-être un peu comme vous l'avez fait, c'est qu'ils se plaisent à dire que l'étalement urbain, c'est quelque chose qui échappe à la planification, qui échappe au contrôle parce que l'on a pas encore les outils, au contraire, la force de l'étalement urbain, c'est qu'il a colonisé nos outils d'urbanisme et d'aménagement qui sont pourtant là pour le contrôler. Ça veut dire que la force sociale, sociologique de l'étalement urbain est plus forte que les outils que l'on se donne pour le contrôler, ce qui fait que les outils que l'on utilise pour le contrôler ne sont que des vecteurs pour le propager tout en l'orientant, tout en essayant de le mater un tant soit peu.*

**Malgré l'adoption de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) en 1979 dont l'accent est mis la nécessité de favoriser des formes compactes du développement urbain, l'expansion de la Ville de Québec a continué. Comment expliquez-vous cela ?**

*Avez-vous lu mon article que je viens de publier avec mon collègue Martin Simard? Il s'appelle « revoir l'aménagement ». Je crois que la loi de 79 a défini, à partir du découpage de la zone agricole, un*

*espace hors zone agricole qui était livré à l'urbanisation, c'est-à-dire que la loi de 79, c'était une permission d'étendre la ville sur l'ensemble du territoire non-agricole. Ça a donné un outil, n'est-ce pas là, surtout dans la version de 79 puis, des réformes, par la suite, ont accentué la chose, c'est que, ça a donné le pouvoir au M.R.C. d'agrandir le périmètre d'urbanisation. Je pense que la loi a défini un cadre générique de l'étalement urbain, elle a créé la place pour une expansion de l'habitat pavillonnaire puis des infrastructures de transport et même pour les infrastructures industrielles dans le périmètre d'urbanisation donc, la loi de 1979 a défini le cadre général d'un étalement urbain, je pense que c'est plutôt par la suite où l'on a commencé à parler de formes compactes et la première expression d'une forme compacte, ça serait dans le P.M.A.D., le plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Ville de Québec où là, on a commencé à faire des zones de priorité d'urbanisation, ça veut dire que là, on a dit, oui, on a la possibilité d'urbaniser des zones mais on va créer une gradation, on va séquencer en priorisant les zones ce qui fait que là, il y avait des zones de première priorité, ça veut dire que les espaces qui étaient un peu plus loin des équipements de transport, un peu plus loin des réseaux, là, on retardait. Là, on a commencé à parler de formes plus compactes, une forme compacte est quand même une forme étoilée parce que c'était en fonction du réseau de transport autoroutier.*

**La loi de 1979 a-t-elle permis de définir un périmètre d'urbanisation surdimensionné par rapport aux besoins de l'époque ?**

*Il était grand, il était grand surtout dans les premières années. Dans les années 80-90, avant la création de la communauté métropolitaine, il y a eu la communauté urbaine de Québec et la communauté urbaine de Québec a été assez agressive pour demander le dézonage de certaines portions de la zone agricole autour de Québec pour unifier, donner un peu plus de cohérence, c'est le mot que l'on employait à l'époque, de cohérence au périmètre d'urbanisation donc, on considérait qu'il y avait, un peu l'équivalent de ce que l'on appelle maintenant des îlots déstructurés dans la loi sur la protection du territoire agricole donc, on considérait qu'il y avait des territoires déstructurés et puis, que ceux-là n'étaient pas porteur d'une agriculture viable et qu'il fallait les dézoner, les mettre dans le périmètre d'urbanisation donc, dès les années 80-90, la Ville de Québec avait agrandi son périmètre d'urbanisation. La Ville de Québec a encore un grand territoire de périmètre d'urbanisation. Elle a réussi à dézoner des territoires qui n'avaient pas été zonés et donc, son périmètre d'urbanisation à Beauport, à Charlesbourg, là, on commence, peut-être, à atteindre un niveau de saturation mais, pendant 30 ans, le périmètre d'urbanisation de la Ville de Québec était grand mais par ailleurs, les M.R.C. des alentours avaient aussi une stratégie de développement de leur périmètre d'urbanisation puis, ils ont capté une partie, grande partie de l'étalement urbain par ailleurs.*

**Le gouvernement québécois a-t-il une mainmise trop importante lors de la révision ou de l'adoption des schémas d'aménagement du territoire dont la gestion revient finalement aux M.R.C. ?**

*C'est une bonne question, je pense qu'il faut être nuancé puis, ça va dépendre des lieux. Je pense qu'à Montréal, ça ne se compare pas à Québec, il faut considérer les fusions municipales qui ont eu lieu au début des années 2000. La Ville de Québec a réussi, par le biais des fusions municipales, à constituer un vaste territoire qui avait un sens organique, là, enfin, qui avait une espèce de réalité géographique. Il y a eu des défusions à Montréal, on a fait le même processus d'unification, réunification de municipalités mais là, il y a eu, par la suite, quand les libéraux sont arrivés au pouvoir,*

*on a défusionné puis, à Montréal, là, il y a eu une grande vague de défusions municipales ce qui fait que, là, on a introduit beaucoup de chaos dans le processus, c'est-à-dire que là, les M.R.C., les municipalités devenues indépendantes ont gardé leurs prérogatives fortes pour capter l'étalement urbain alors que la Ville de Québec, elle, a mis la main sur une grande assiette géographique et ça donnait un peu de cohérence dans tout ça. À Québec, l'autorégulation est meilleure qu'à Montréal puis, à Montréal, on a pu voir que le gouvernement provincial est incapable de mettre de l'ordre dans cette masse informe, que l'on n'a pas réussi à constituer... je vais essayer de m'expliquer clairement, c'est que les outils d'aménagement donc, du règlement de zonage jusqu'au schéma métropolitain d'aménagement, ça fonctionne selon le principe de la conformité et ça veut dire que tout ça doit s'emboîter comme des poupées gigognes. À Montréal, on n'a pas réussi à créer cette continuité de bas en haut et de haut en bas pour créer une espèce de fluidité dans les orientations d'urbanisme et de connecter avec les règlements de zonage qui sont, eux, opposables aux tiers. Les citoyens font affaire avec les règlements de zonage. À Montréal, cette ligne-là est complètement perturbée, il n'y a pas de forte empreinte de la communauté métropolitaine de Montréal dans la définition des axes. Pourquoi? C'est parce que Montréal... c'est-à-dire que les villes qui font les règlements, ce sont seulement les villes qui peuvent faire les règlements de zonage sauf les M.R.C. qui peuvent le faire sur les territoires non-municipalisés mais disons qu'en général, c'est seulement les municipalités mais si les municipalités sont trop nombreuses puis avancent en ordre dispersé, la coordination générale fonctionnera pas puis, de toute évidence, ce n'est pas le gouvernement provincial qui est capable de le faire vous voyez? Alors qu'à Québec, ça marche davantage parce que Québec a intégré Beauport, Charlesbourg, Sainte-Foy, Sillery, etc., et là, on a pu créer cette ligne directe, hiérarchique forte entre les instances supérieures et les instances inférieures donc, les municipalités qui font les règlements de zonage donc, la communication est beaucoup plus claire, fonctionne davantage et le gouvernement à Québec est seulement intervenu quand il s'est rendu compte que la C.M.Q. ne fonctionnait pas finalement, par l'euphémisme, on peut toujours dire que ça ne marchait pas très bien mais en fait, ça marchait pas du tout et là, le législateur était intervenu pour réformer la loi sur la communauté métropolitaine de Québec puis, obliger les instances inférieures, les M.R.C. puis, la Ville de Québec à faire une vraie coordination donc, à Québec, je pense que le gouvernement a réussi, à Montréal, il n'a pas réussi puis, à Montréal, il a d'autant plus échoué que... il faut dire que la pression à l'étalement urbain à Montréal est encore plus forte qu'à Québec, c'est-à-dire que le défi est beaucoup plus grand à Montréal qu'à Québec mais à Montréal, c'est que la commission de protection du territoire agricole s'est souvent faite damer le pion par le gouvernement lui-même parce que, vous savez, dans la loi sur la protection du territoire agricole, il y a une réserve qui fait que, à titre exceptionnel, le gouvernement peut faire fi d'une décision de la commission de protection du territoire agricole si c'est au nom d'un intérêt supérieur, national et à Montréal, on le fait, certains diront trop souvent pour libérer des terres comme à contrecœur, comme un peu partout parce que, pour différentes bonnes raisons, peut-être, on disait, là, on a un carrefour ferroviaire à construire puis là, à la faveur du carrefour ferroviaire, on va implanter des entrepôts, des cours de triage, etc., puis, comme c'est un carrefour d'échelle continentale qui dessert tout le nord-est américain, c'est d'un intérêt supérieur que de protéger l'agriculture dans ce coin-là, donc, les outils d'aménagement sont moins bien à Montréal parce que les enjeux sont plus forts, d'une part, et que les instances municipales évoluent en ordre dispersé à Montréal alors qu'à Québec, on a réussi à les faire avancer en ordre un peu plus regroupé.*

**En ce qui concerne la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.P.T.A.A.) de 1978, est-il pertinent que sa régulation et son contrôle reviennent à l'Etat provincial et non aux M.R.C. dont beaucoup ont de nombreuses terres agricoles dans leur juridiction ?**

*Là, vous posez une grande question, j'étais un peu déchiré là-dessus, j'ai quand même écrit pas mal là-dessus avec mes amis et collègues Martin Simard et Michel Côté puis, on n'a pas toujours le même avis là-dessus, tous les 3. Essayons de défendre les 2 points de vue puis, après ça, on les comparera. Essayons de défendre la position du législateur, le législateur a dit que le gouvernement provincial va définir une zone agricole, va l'extraire des compétences, parce que, c'est à peu près ça qu'il fait, l'extraire des compétences des municipalités, des M.R.C., tout ce qu'ils pourront faire, c'est d'intégrer ce que je leur dis d'intégrer dans leurs schémas d'aménagement ou dans leurs plans d'urbanisme parce qu'eux, s'occupent d'urbanisation et que la L.P.T.A.A. s'intéresse à l'agriculture puis, l'agriculture, ça n'a rien à voir avec l'urbanisation, vous comprenez un peu la logique? On crée des M.R.C., on donne des pouvoirs d'aménagement aux instances locales et supra-locales mais on leur dit, en même temps, ça, vous n'y touchez pas parce que là, on n'est plus dans l'urbanisation puis dans l'équipement des communautés agglomérées. En soi, ça se comprend sauf que, dans la pratique, ça ne marche pas vraiment, pourquoi? Parce que la zone agricole, elle est abstraite, elle n'a pas une connexion vive, forte avec la réalité de l'agriculture, c'est-à-dire qu'il y a plein de terres agricoles, zonées agricoles qui ne sont pas cultivées, surtout en périphérie, c'est que, dans la zone agricole, il peut y avoir beaucoup de déprise agricole et ça, ça crée des difficultés à des M.R.C. où il y a un grand territoire agricole. Imaginez, vous êtes le maire de Saint-Bernard puis, vous êtes dans une M.R.C. où il y a 95% du territoire qui est zoné agricole, c'est-à-dire que les élus municipaux ont comme territoire à gérer que 5% de leur municipalité, là, il y a un non-sens là-dedans, comment voulez-vous donner des responsabilités en matière d'aménagement du territoire puis de leur dire, 95% de votre territoire, vous ne pouvez pas y toucher. Il y a une incohérence là-dedans, d'une part, et par ailleurs, c'est qu'au sein du territoire agricole, il y a toujours des villages et chaque village est doté d'un périmètre d'urbanisation qui lui-même va être amené à être grignoté pour, éventuellement, capter un tant soit peu de l'étalement urbain parce que l'étalement urbain peut se pratiquer à très longue distance, même à Saint-Bernard, ce sont des gens qui habitent à Saint-Bernard qui travaillent à Québec, ça veut dire que toutes ces M.R.C. ont des capacités d'avoir un produit d'appel pour l'étalement urbain par ailleurs. Pour résumer, moi, je pense que la loi de 78 ne pouvait pas être appliquée comme tel dans une perspective d'aménagement du territoire puis, d'ailleurs, la loi a beaucoup évolué, elle permet, maintenant, de faire des P.D.Z.A., des plans directeurs de la zone agricole où là, on a créé des conditions d'un rendez-vous entre les personnes des institutions, responsables de l'aménagement du territoire et la commission de la capitale nationale, c'est-à-dire que là, une municipalité peut négocier avec la M.R.C., avec la commission de la capitale nationale, un aménagement de toute sa zone agricole. Ça, c'est une grande évolution puis, là-dessus, le bilan, on ne peut pas le faire encore mais je pense que les exemples que l'on a sous les yeux, les quelques P.D.Z.A. qui existent à l'heure actuelle sont porteurs de quelque chose, donc, ces 2 solitudes, le périmètre d'urbanisation qui était confié aux instances municipales et la zone agricole qui était confiée à la commission de protection du territoire et des activités agricoles mais là, il y a un rendez-vous qui se fait à travers un outil d'urbanisme mixte qui s'appelle le P.D.Z.A. Puis, quand le Québec sera couvert sur son ensemble de P.D.Z.A., là, on pourra mieux réfléchir je pense. La loi de 78, pour répondre très clairement, la loi de 78, elle ne marchait pas mais, dans sa version actuelle, quand elle permet des P.D.Z.A., on est obligé de donner le bénéfice du doute et dire, allons voir ce que ça va donner.*

**La L.P.T.A.A. contribue-t-elle à l'étalement urbain en sauvegardant des terres qui elles, auraient permises, en étant urbanisées, de densifier le tissu urbain ?**

*Oui, c'est un peu ce que j'essayais de vous dire tout à l'heure, c'est que les municipalités qui sont en zone rurale sont dotées de périmètres d'urbanisation ce qui fait qu'elles sont capables de capter une partie de l'étalement urbain, ce qui fait que là, on va avoir un étalement urbain par... tacheté, par saute-mouton et ça, à Québec, c'est manifeste mais, est-ce que l'on peut l'éviter? Est-ce que l'on peut interdire une petite municipalité rurale de développer son parc résidentiel? C'est quasiment impossible, il y a toujours des retraités qui vont partir, qui vont vendre leurs terres agricoles ou qui veulent rester au village et puis là, comme ils ne peuvent pas construire sur les terres agricoles, ils vont aller dans le périmètre d'urbanisation puis, le périmètre d'urbanisation, il doit être aménagé, éventuellement agrandi, d'une part, puis, si dans le périmètre d'urbanisation, par ailleurs, on peut vouloir mettre une usine de salaison, etc., donc là, il va falloir agrandir le périmètre d'urbanisation pour accueillir une activité industrielle même à caractère agricole donc, les périmètres d'urbanisation, même en milieux ruraux, vont capter une partie de l'étalement urbain, ils vont être appelés, ces périmètres d'urbanisation, à grandir d'une certaine manière. On le constate, on le fait avec la carte, là, avec Francis Roy. On a bien vu que les petits périmètres d'urbanisation, dans les noyaux villageois, s'agrandissent.*

**La zone agricole aurait-elle une pression qui viendrait tant de l'extérieur que de l'intérieur ?**

*Tout à fait et puis, même à l'intérieur, encore plus intime que ça, c'est parce que, comme je vous disais tout à l'heure, c'est qu'il y a des zones, il y a des terres qui sont dans la zone agricole qui ne sont pas cultivées et le législateur, c'est pour ça que vous dites la loi de 1978, c'est parce qu'il y a eu beaucoup de versions par la suite puis, il y a des versions qui ont permis le P.D.Z.A. mais avant ça, on a introduit l'article 59, je ne sais pas si vous avez lu un peu l'article 59 qui permet à une M.R.C. de soumettre à la commission de protection du territoire agricole un plan d'occupation résidentielle de terres agricoles sur des îlots déstructurés, c'est ce que l'on appelle l'usage de l'article 59, donc, une M.R.C. peut dire, tel endroit sur la zone agricole, il n'y a pas d'agriculture puis, il ne peut pas y en avoir donc, je veux que vous me garantissiez le droit de construire sur ce terrain-là. C'est faisable, mais c'est un type d'implantation ponctuelle donc, ça ne peut pas être une urbanisation avec des grands réseaux, ça va être de l'habitat isolé, ça favorise l'étalement ça aussi. Ceci dit, ça ne va pas décupler l'offre en espaces disponibles pour l'étalement urbain les articles 59, ça met seulement un peu de flexibilité dans la pratique de l'urbanisation.*

**Mise à part les schémas d'aménagement du territoire, quels autres outils permettraient une meilleure gestion du territoire ainsi qu'une coordination plus ancrée entre les différentes instances politiques en aménagement du territoire ?**

*Là, vous posez une vraie bonne question. Notre aménagement du territoire, au Québec, fait face, actuellement, à un grand défi, c'est celui de... on peut le qualifier différemment là, du développement durable, de l'économie verte, de la zéro émission, la diminution des émissions de carbone, ça, ce n'est pas intégré dans la loi encore. Peu à peu, on sent que le ministère des affaires municipales se préoccupe de ça, a des programmes mais, pour l'instant, on est encore au stade de l'expérimentation puis, on fonctionne à la pièce, on n'a pas fait de grandes réformes de l'aménagement du territoire, de nos outils comme un schéma d'aménagement puis, de l'intégrer dans des préoccupations de cette ordre. Je pense que dans le schéma d'aménagement puis de gestion du territoire, il y a une question*

*centrale que l'on ne peut plus négliger puis, on travaille là-dessus avec quelques M.R.C., avec l'aide du ministère, justement, qui se met à réfléchir dans l'éventualité d'une législation plus complète, c'est le maintien des actifs, c'est que, quand vous faites de l'urbanisation, faites des réseaux, faites des routes notamment, les équipements pour la gestion des matières résiduelles, etc., tous les services municipaux que vous connaissez et tout ça, il faut maintenir les actifs. Or, ces actifs, ils sont propres à l'étalement urbain puis, un étalement urbain qui a le grave défaut d'avoir et d'offrir un bilan carbone négatif et d'être une pompe à ressources financières incroyable. Imaginez une petite M.R.C. qui doit maintenir son réseau routier, ça coûte une fortune, vous voyez, on n'est même plus dans l'ordre du projet, on n'est même plus dans l'ordre de l'urbanisation, il s'agit simplement de maintenir les actifs qui absorbent de plus en plus les ressources du milieu municipal, c'est-à-dire que l'on est rendu à un seuil où les M.R.C. ont à peine de l'argent pour maintenir les actifs qu'il ont, ils ne sont même plus dans la perspective du développement pour accroître leur assiette fiscale, vous voyez ce que je veux dire? Là, on doit faire l'évaluation des actifs puis, en plus, il faut en prendre la mesure, non seulement au niveau des ressources financières mais au niveau de la comptabilité carbone, si je peux m'exprimer ainsi et si l'on a des cibles de cet ordre-là, on va être obligé de réfléchir à nos actifs et là, ça va créer une contrainte interne à l'aménagement du territoire. Cette connexion, entre la contrainte interne et puis nos pratiques habituelles d'aménagement du territoire, la connexion n'est pas encore faite, ce qui fait que l'on fait des schémas d'aménagement comme on le faisait dans le temps mais, par ailleurs, une grosse partie de nos ressources sont absorbées par le maintien des actifs, d'une part, puis, on impose aux M.R.C. des objectifs en comptabilité carbone, des objectifs de développement durable, etc. Donc là, il ne faut plus que ce soit des voies parallèles, le maintien des actifs, la comptabilité carbone, d'une part, et puis, l'aménagement du territoire, par ailleurs. Là, il faut créer un outil d'aménagement et d'urbanisme qui intègre le tout au complet. En clair, il faut que les objectifs de sobriété financière et carbone soient les vecteurs de l'aménagement du territoire, ce qui n'est pas encore le cas.*

**Donc, par exemple, au lieu de détruire un actif comme une autoroute, on va préférer la conserver mais promouvoir, dans un même temps, la voiture hybride ?**

*Ça peut être ça, effectivement, c'est -à-dire que là, les M.R.C. vont se mettre à réfléchir, éventuellement, à d'autres types de services parce que le schéma d'aménagement, c'est construction d'équipements à caractère territorial alors que là, leur dire, si l'on veut des cibles carbone, peut être que, au lieu d'améliorer et d'ouvrir un autre tronçon ou d'élargir une route, on va penser à un service de transport en commun en milieu rural, vous voyez? ils vont être obligés de mettre dans la balance alors que, dans le contexte actuel, jusqu'à maintenant, on va faire ça sur des voies parallèles. Le maintien des actifs, ça devient un enjeu fort de l'aménagement du territoire. Vous regardez les sujets d'actualité, j'imagine, un peu, là, de chez vous, en ce qui concerne Québec, le fameux dossier du tramway. On veut construire un tramway, le maire de Québec, les instances régionales, tout le monde veut un tramway, il y a quelques partis d'opposition-là qui ne veulent pas et ils sont dans l'opposition, justement, mais, il y a quand même quelques opposants et l'opposition, parfois, elle dit que le système n'est pas très efficace parce que le tracé n'est pas optimal, etc. Éliminons ces critiques-là mais, il y a tous ceux, c'est le plus grand nombre qui disent que c'est un investissement qui est trop lourd, c'est 3 milliards, peut-être que ça va frôler les 4 milliards, là, avec les petits extras que l'on est en train de concevoir et peu importe, on va dire 4 milliards, c'est trop mais qu'est-ce que ça représente par rapport à l'investissement dans le maintien des actifs? C'est que l'on nous demande un avis puis, alors, on se met à réfléchir sur, est-ce que ça vaut le coup d'investir 4 milliards pour le transport en commun alors que l'on ne réfléchit pas au coût du maintien des actifs? Tout le réseau*

*d'autoroutes de la Ville de Québec-là, on investit des milliards là-dedans, vous comprenez? Puis, on ne nous demande pas notre avis, il n'y a pas de référendum, ce n'est pas l'objet d'une campagne électorale, le fait que l'on agrandisse ou que l'on entretienne l'autoroute Henri 4 ou l'autoroute Félix-Leclerc, etc., il n'y a pas de débats là-dessus, c'est-à-dire que c'est une pompe à fric qui fonctionne automatiquement, il fait que le trésor public déverse de l'argent dans le maintien des actifs alors que si l'on avait vraiment un aménagement du territoire qui était basé sur une comptabilité carbone puis, une vraie comptabilité de l'ensemble des ressources investies, on se dirait que ce n'est pas cher un tramway de 4 milliards, vous comprenez? C'est vraiment une aubaine et pourquoi ça prend un surcroît de légitimité démocratique d'avoir un tramway alors que l'on investit à peu près le même montant dans l'entretien des actifs autoroutiers dans la grande région de Québec? Donc, l'enjeu, il est là, à mon avis, donc, c'est une comptabilité qui va être plus intégrative de l'ensemble des problématiques de notre société actuellement. Avant, on avait un souci de confort, de faire en sorte que les gens aient un habitat personnel, convenable, digne, qui rencontre leurs idéaux puis, ça a donné l'étalement urbain mais là, l'idéal, il faut qu'il prenne d'autres formes et puis, comment on va intégrer ça dans nos schémas d'aménagement? Là, on est au moment crucial. Je ne suis pas sûr que notre législateur soit prêt à aller de l'avant. C'est que là, on est vraiment dans la culture, c'est que d'intégrer des objectifs de développement durable, de neutralité carbone dans notre aménagement du territoire ou de simples rentabilités comptables pour les sommes investies et là, le législateur ne semble pas prêt. Ça fait 10 ans que l'on essaie de réformer la loi sur l'aménagement et d'urbanisme et il va falloir le faire bientôt puis, on sent que le ministère cherche...il y a un grand projet qui est très instructif, nous, on a une collaboration avec une M.R.C., là, qui travaille sur seulement assurer la comptabilité de ses investissements dans le maintien des actifs puis dans l'ensemble de son portefeuille d'actifs, est-ce que l'on peut faire des réaménagements? Mais, c'est bête à dire mais, est-ce qu'il y a des routes que l'on peut fermer ou des routes où l'on peut prévoir un autre type d'entretien, un autre type d'usage ou est-ce que l'on peut l'utiliser puis faire des transferts de fonds pour le transport collectif en milieu rural ou peu importe, vous voyez? Donc, être capable de prendre l'ensemble du portefeuille alors que l'aménagement du territoire, c'était considéré comme une source de revenus.*

### **Il serait plus cohérent de pratiquer un urbanisme « intelligent » en utilisant les actifs déjà présents pour planifier des transports en commun ?**

*Tout à fait et ça, c'est qu'il faut transformer aussi notre démocratie délibérative qui est au cœur de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire au Québec, en Suisse aussi, j'en suis convaincu, c'est-à-dire que là, il y a un débat public qui se crée. Actuellement, le débat public en aménagement du territoire porte toujours sur le projet et il ne porte pas sur le maintien des actifs, c'est-à-dire qu'il y a une grande partie des investissements qui échappe au débat public. Une fois que le projet est fait, ça tombe dans le maintien des actifs et là, c'est business as usual mais le budget consacré au maintien des actifs est disproportionné par rapport au budget de développement qui a la portion congrue et souvent, les projets, ce sont eux qui sont les plus sensibles au niveau des nouveaux objectifs de neutralité carbone, de sobriété financière, etc., alors que, par ailleurs, on a un angle mort sur... on dit que l'on a des objectifs de développement durable mais notre portefeuille qui pourra tenir les autoroutes est toujours aussi grand.*

**Conséquences des années 1970 où l'on voyait une ville avec un grand réseau autoroutier sans vraiment penser à toutes les ressources qui seraient consacrées au maintien des infrastructures ?**

*Oui, on aurait dû s'en rendre compte assez tôt. Il y a des choses ironiques à regarder quand il y a eu des fusions municipales à Québec dans les années 2000, il y avait, là, l'ancienne Ville de Québec, je ne sais pas si vous voyez un peu la carte de l'ancienne Ville de Québec donc, vous excluez Sillery, Sainte-Foy Charlesbourg, Beauport, quand même, ce n'est pas une partie négligeable ces municipalités-là et c'était des municipalités qui étaient dotées de réseaux somme toutes assez jeunes mais, les choses vieillissent vite. C'était des autoroutes qui étaient payées par le provincial mais les réseaux, égouts et aqueducs, ça, c'était à la charge des municipalités, elles, vivaient dans un état de croissance de la ponction fiscale ce qui fait que leurs taux de taxes foncières étaient faibles par rapport à la Ville de Québec qui avait des vieux actifs à maintenir donc, il y avait des taxes municipales plus élevées donc, c'était avantageux pour un jeune couple, disons, jeune famille d'aller s'acheter un bungalow, se faire construire un bungalow à Beauport parce que les taxes municipales étaient moins grandes que de résider à Québec où la taxation municipale était plus forte et quand on a fait la fusion municipale, qu'est-ce que la ville centrale a fait? Ça fait 20 ans maintenant que l'on a fait l'acquisition d'un réseau qui, entre-temps, est devenu vieux alors, moi, qui suis résident de Québec, de l'ancienne Ville de Québec, là, maintenant, je paie pour des aqueducs et des égouts que les anciennes municipalités de banlieue, de périphérie n'ont pas payé à leur pleine valeur, c'est-à-dire que le remplacement ou le maintien de leurs actifs, là, c'est moi qui le paie, c'est une manière de parler, là, j'ai l'air de me plaindre, peut-être, un peu mais, c'est la ville centrale qui devient, maintenant, le responsable avec les gens des autres municipalités, par ailleurs, les anciennes municipalités, mais, on doit couvrir ces actifs-là, c'est-à-dire que l'ancienne Ville de Québec a fait l'acquisition d'un équipement vieillissant où il fallait s'y attendre puisse, effectivement, c'est ce qui va arriver, il a fallu faire des plus grands investissements dans les systèmes d'aqueducs et d'égouts de ces municipalités. Ça, c'est un exemple de toute la question du maintien des actifs.*

**La Ville de Québec pouvait-elle compter sur le gouvernement pour une aide financière au maintien de ces actifs ?**

*Oui, il y a eu des représentations, l'ancien maire de Québec, là, qui a présidé aux fusions municipales, lui, avait compris ça, c'était un gars qui savait compter, le maire Lallier et lui-même, parce que, ce que je vous dis, c'est que lui a réussi à faire une fiscalité municipale différentielle, il a dit okay, vous allez être intégrés mais les résidents de l'ancien Beauport vont avoir un taux de taxation qui va être en relation avec les coûts du maintien des actifs, des équipements, dans l'ancien Beauport, vous voyez? Donc, il a réussi à modeler puis, il a dit, ça sera seulement à terme, dans 20 ans, que la fiscalité sera unifiée donc, on commence à peine, à Québec, à unifier la fiscalité, justement, pour tenir compte d'une part des coûts du maintien des actifs différentiels d'une ancienne municipalité à l'autre, d'une part, puis, il y aurait aussi la question de la dette des municipalités, c'est comme si la nouvelle Ville de Québec, elle a racheté la dette des anciennes municipalités puis, comme les niveaux d'endettement n'étaient pas les mêmes, là, on a ajusté la fiscalité en fonction du niveau de dettes des anciennes municipalités pour mettre un peu d'équité dans le système.*

**Le processus participatif des citoyens et des associations est-il, selon vous, assez ancré dans le processus décisionnel en aménagement du territoire ?**

*Bonne question, moi, je pense que l'on pourrait faire un effort supplémentaire, je pense que le législateur pourrait faire un effort supplémentaire mais ce n'est pas une question simple parce que la délibération, on a beau la favoriser, il reste qu'il faut l'exercer puis, ce n'est pas simple de se présenter dans une assemblée, de donner son point de vue, s'informer, parce que, c'est bien beau d'être appelé à se prononcer mais si l'on va se prononcer puis, que l'on dit n'importe quoi puis, que l'on est intempestif et que l'on se prononce à tort et à travers, on ne fait pas avancer la société pour autant. C'est difficile, la participation en soi, c'est difficile puis, ce n'est pas tout le monde qui a les capacités puis la volonté de le faire. Il n'en demeure pas moins que c'est un bien précieux, il faut conserver cette idée-là puis, moi, ce que je propose mais je l'ai dit un peu dans l'article, c'est qu'il faut que les enjeux... et enfin, à mon avis, il y a 2 manières de le faire. La première manière de le faire, c'est de faire en sorte que les préfets ou les gens qui sont à la tête des pouvoirs supra-locaux soient élus puis, se fassent élire sur la base d'une campagne menée autour de ces enjeux-là. Pour être élus au suffrage universel, ils seraient obligés de faire campagne donc, il y aurait, nécessairement, par la voie électorale, par une démocratie élective, il y aurait un début de... il faut faire partir la machine puis, là, par la voie électorale, on serait capable d'introduire dans le débat public, dans l'opinion, les enjeux de l'aménagement du territoire. Ça, je pense que c'est la première façon de le faire puis, en faisant ça, là, on peut se donner des moyens de faire des assemblées, prendre la même structure mais on pourrait se donner des moyens où l'on peut reprendre les débats électoraux puis là, les soumettre dans les différentes assemblées. Quand les grandes promesses électorales vont devenir des idées, des projets concrets, mais là, quand ça va redescendre dans les instances, au conseil de quartier, au conseil municipal, au conseil d'arrondissement, au conseil de ceci, etc., dans les différentes assemblées d'information de consultation publique, là, ça va percoler jusque dans ces instances-là, j'ose le croire et que ça va être une espèce de continuité. Pour l'instant, on peut aller dans des séances d'information, de consultation, on peut aller au conseil d'arrondissement, au conseil municipal, etc., sauf que l'on a l'impression de réfléchir à quelque chose pour la première fois alors que, si ça avait été mobilisateur d'une campagne électorale, là, on ferait que se ressaisir d'une question qui est entrée dans le débat public et ce qui fait que l'on serait capable de faire d'autres choses puis, c'est ça que je voulais dire, c'est que, quand on va dans les assemblées puis, ça, je l'ai fréquenté, beaucoup, puis, je le fais encore, c'est que l'aménagement du territoire est présenté seulement comme un objet technique, c'est seulement le problème technique et financier qui nous occupe, on n'est pas capable de le connecter aux grands enjeux de l'aménagement du territoire, du développement durable, de la neutralité carbone, etc., parce que ça ne fait pas partie de la culture délibérative, ce qui fait que quand ça arrive en assemblée, on traite ça comme un dossier technique, c'est comme si l'on faisait de l'ingénierie de projet et là, ça tombe plus facilement dans le jargon des professionnels.*

#### 4.5. Entretien n°5 : David Duval (15 avril 2021)

##### **Pouvez-vous vous présenter brièvement ?**

*Écoute, moi, je suis urbaniste, j'ai une formation en urbanisme au premier cycle, ce que l'on appelle le B.A.C., ici, au Québec, premier cycle universitaire en études urbaines, en fait, de l'université du Québec à Montréal et j'ai fait une maîtrise à McGill en « urban planning » donc, du côté anglophone mais quand même une université québécoise mais anglophone. J'ai travaillé par la suite, j'ai commencé à travailler dans le privé, dans une firme où l'on avait des architectes, des architectes du paysage et urbanistes, on travaillait sur des consultations ou des projets immobiliers pour des villes, des choses comme ça, un peu de tout, puis, par la suite, je me suis orienté dans le monde municipal, le monde régional en premier, au niveau d'une municipalité régionale de comté pour connaître un peu... ça, tu en parles aussi dans ton document sur la rive sud de Québec puis, finalement, à la Ville de Québec, là, depuis 2003.*

##### **En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?**

*Moi, ce que j'aime dans l'aménagement du territoire, c'est que l'on touche à tout, ce n'est pas un domaine hyper concentré, là, c'est un domaine, au contraire, très vaste qui nous demande d'avoir des connaissances ou de s'intéresser au transport, à l'environnement, à l'économie, au social, à la démographie, moi, je suis de nature curieuse alors, je trouvais qu'avec ça, dans le fond, plutôt que de m'hyper-spécialiser dans un champ, ça ouvrait les horizons et je pouvais, à travers ça, développer certaines expertises plus particulières, comme moi, je me suis plus intéressé aux questions régionales, métropolitaines puis démographiques aussi et de demandes résidentielles. On a développé des modèles d'évaluation de la demande résidentielle avec des collègues, là, puis, c'est quelque chose qui n'existe pas au Québec avant, là, donc, on est quand même assez content donc, c'est intéressant de pouvoir sonder les différents aspects de l'aménagement.*

##### **Le schéma d'aménagement du territoire est de la responsabilité des municipalités régionales de comté. Ce découpage administratif avec cette échelle de réflexion vous paraît-il adéquat pour gérer l'étalement urbain ? Si oui, si non, pourquoi ?**

*En fait, la réponse simple, c'est non mais, c'est plus nuancé que ça parce que, dans le fond, les M.R.C., il y en a une centaine au Québec et puis, c'est une nouvelle mouture de ce que l'on appelait, dans le fond, les chefs-lieux de comté à l'époque donc, il y a effectivement, un peu partout sur le territoire, dans les régions, une municipalité qui se trouve être la capitale de cette région-là et la M.R.C. était orientée un peu autour donc, une espèce de structure urbaine, économique, là, qui existe. La M.R.C. est probablement une échelle intéressante compte tenu de l'éloignement des territoires puis des faibles populations mais quand on tombe du côté métropolitain, du côté de Montréal, du côté de Québec, peut-être d'autres endroits, je suis moins familier parce que l'on a 2 régions métropolitaines de recensement au Québec, on a Québec et Montréal mais on a aussi des agglomérations de recensement selon Statistique Canada qui sont, un peu, des mini-régions métropolitaines donc, on en a quelques autres, peut-être que là, l'échelle M.R.C. est désuète, là aussi, mais je ne l'ai pas regardé ça. Alors, évidemment, pourquoi? C'est parce que l'on a figé, à un moment donné, à l'époque, avant la communauté métropolitaine de Québec, il y avait la communauté urbaine de Québec qui réunissait 28 municipalités qui ont été fusionnées pour finir à peu près à 12-13. Mais, les limites étaient déjà*

dépassées en termes d'occupation du territoire puis de dynamiques d'échanges entre les gens, le lieu de travail des gens puis le lieu de résidence des gens donc là, on a créé la communauté métropolitaine de Québec pour sortir du cadre de l'ancienne communauté urbaine, en allant chercher des M.R.C. autour. On est allé chercher l'entière des M.R.C. donc, on est allé très loin sur la côte de Beauport alors qu'économiquement, il n'y pas tellement d'intégration avec Québec et on s'est limité à la Ville de Lévis qui est aussi une M.R.C. sur la rive sud alors que l'on sait qu'il y a des gens de Sillery, de Beaumont et tout ça qui viennent travailler dans la R.M.R. de Québec donc, on a été trop loin ou pas assez loin pour refléter vraiment les enjeux, les dynamiques métropolitaines, statistiques reconnues par Statistique Canada donc, on a figé un peu les territoires puis, on les a figés en 2002, on n'a pas revu les territoires depuis alors que le phénomène d'étalement, lui, se poursuit, les gens vont s'établir de plus en plus loin tout en venant travailler dans la R.M.R. Pour moi, l'étalement urbain, c'est beaucoup une question statistique, de mesures statistiques et l'une de ces mesures-là, c'est le navettage venant de Statistique Canada donc, Statistique Canada identifie le lieu de résidence des gens puis le lieu de travail des gens puis, à partir du moment où 50% de la population active occupée d'une municipalité travaille dans le noyau de la région métropolitaine, là, elle est susceptible d'être reliée à la R.M.R., ça prend toujours 1 ou 2 recensements donc, 5 à 10 ans avant que ça soit reconnu mais dans les faits, on peut le constater à chaque recensement.

**Comment les M.R.C. se coordonnent entre-elles afin de gérer l'étalement urbain ? Quel est le principal outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement ?**

À mon sens, il n'y a pas vraiment de coordination entre M.R.C., il y a plus une compétition je te dirais parce que dans le fond, les M.R.C. sont financées par des quotes-parts des municipalités puis, les municipalités leur font commerce. Si tu veux, leur principale source de revenus, ce sont les taxes foncières donc, plus il y a de développements chez elles, plus elles récoltent de taxes foncières donc, plus c'est payant. Donc, il y a une adéquation très rapide qui fait que si tu augmentes les dépenses, et bien, il faut que tu aies plus de revenus et pour avoir plus de revenus, il faut que tu aies plus de développements. Donc, chaque municipalité est en compétition pour attirer du développement chez elle et la M.R.C., qui siège au conseil des M.R.C.? Ce sont les maires des municipalités donc, ils ont le même intérêt alors, la coordination, à mon sens, il n'y en a pas puis, même, tu vois des fois, quand le gouvernement du Québec doit approuver toutes les modifications au schéma d'aménagement des M.R.C. et quand on est en territoire métropolitain ou proche des territoires métropolitains, là, il y a un avis officiel qui est demandé à la communauté métropolitaine, c'est souvent, est-ce que l'agrandissement du périmètre d'urbanisation dans la municipalité de ..... dans la M.R.C. de Lotbinière, juste à côté de Lévis, fait du sens pour vous? Là, la communauté métropolitaine a dit, quelques fois, non, ça ne fait pas de sens parce que c'est de l'étalement urbain alors, tu as eu le préfet de la M.R.C. de la Lotbinière qui a poussé des hauts cris en disant, de quoi je me mêle. Alors, il n'y a pas de coordination, non, c'est pour ça que dans la région de Toronto, le très grand Toronto, c'est directement le gouvernement ontarien qui établit les lignes directrices de l'aménagement du territoire, ce n'est plus ce qui était le « Greater Toronto » ou la communauté urbaine de Toronto qui s'en occupe, maintenant, c'est le gouvernement qui s'en occupe directement donc, les M.R.C., c'est un palier qui est dépassé d'après moi.

**Selon la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la communauté métropolitaine de Québec a également des compétences et responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Comment est-on, de ce fait, arrivé à une périurbanisation démesurée de la ville selon certains auteurs ?**

*L'étalement urbain, ce n'est pas juste une question d'aménagement du territoire, c'est beaucoup une question d'infrastructures des transports d'après moi donc, l'occupation très disséminée du territoire, sur de grands territoires, est facilitée par toutes les infrastructures de transport que l'on met et ça, c'est le gouvernement du Québec qui en a la responsabilité première là-dedans mais il ne veut jamais la reconnaître surtout pour le ministère du transport mais donc, il y a ça et les politiques d'aménagement du territoire, elles ont, d'après moi, des effets quand même limités parce que l'on est vraiment dans une situation où la personne qui choisit de s'établir à 50, 60 kilomètres de son lieu de travail, ne paie pas, dans le fond, tous les coûts directs et indirects de sa localisation, on lui fournit gratuitement la route, il n'y a pas de péages, les taxes foncières sont moins chères parce qu'il y a moins de services, évidemment, municipaux et tout ça, le prix des maisons est moins élevé, la rente foncière fait en sorte que le prix des terrains est moins élevé. Il y a un ensemble de paramètres économiques, de facteurs d'usage, ceux qui font en sorte que le prix du terrain, le prix de la maison est moins cher et les gens ne regardent que ça, bon, j'ai 300'000\$ pour acheter une maison, où est-ce que je peux me loger? Là, 300'000, c'est peut être beaucoup pour un premier acheteur, admettons 200'000-225'000, des maisons à Québec, tu n'en trouves pas, à Lévis, difficilement, tu es rendu plus loin et quand on regarde que ça, on s'éloigne de plus en plus mais tous les autres coûts, notamment même les coûts de transport, les gens ne réalisent pas, là, parce que, dans le fond, s'ils faisaient la balance entre les coûts de transport puis les coûts de logement et bien, ils se rendraient compte que, finalement, ça coûterait plus cher de se loger à Québec mais moins cher de se transporter puis, au total, ils seraient gagnants mais ils ne font pas ce calcul-là et ils ne peuvent pas le faire non plus parce qu'il n'y a aucun incitatif. Même si l'on avait des mesures coercitives en termes d'aménagement du territoire, de resserrement des périmètres d'urbanisation, si ce n'est pas fait à l'échelle métropolitaine, des dynamiques métropolitaines dont je te parlais tantôt, c'est voué à l'échec. Nous, à Québec, on le vit, on a un périmètre d'urbanisation qui commence à être très plein, il faudrait pouvoir l'agrandir, les choix, soit tu t'en vas en zone agricole, soit tu t'en vas dans les prises d'eau ou en terrain montagneux, ce ne sont pas des décisions faciles et pendant que l'on tergiverse, ailleurs, ça ouvre, ça ouvre, ça ouvre puis, ça construit, ça construit, ça construit et eux, ils ne se posent pas ces questions-là donc, c'est plus facile de dérouler le tapis d'asphalte dans ces territoires-là que ça l'est chez nous. Donc, même si l'on veut être vertueux, si le territoire voulait être vertueux en termes d'aménagement du territoire en limitant l'expansion, si les autres autour ne le font pas, ça ne marche pas.*

**Quels sont les freins rendant difficile la coordination entre les M.R.C. d'une part et entre les M.R.C. et la C.M.Q. d'autre part afin de limiter l'étalement urbain ?**

*C'est que, tout le monde court après du développement puis alors, tout le monde veut accommoder ce développement.*

**Le fait que les municipalités soient financées par la taxe foncière en partie engendre-t-il un fort développement urbain ?**

*Oui, tout à fait.*

### **Comment sont financées la communauté métropolitaine de Québec, les M.R.C. et l'ancienne communauté urbaine de Québec ?**

*En grande partie, ce sont des quotes-parts municipales mais il y a un peu de subventions gouvernementales aussi là-dedans. Les M.R.C., au départ, était financées en bonne partie par les gouvernements, le premier schéma d'aménagement, la réalisation des premiers schémas d'aménagement avait été payée par le gouvernement. Par la suite, le financement a été retiré puis comme de fait...alors que la première génération avait pris 5 ans, la 2<sup>ème</sup> avait, peut-être, pris 15 ans, il y avait moins de financement donc, moins de ressources allouées à ça. Donc, il y a un financement mixte des communautés métropolitaines, du gouvernement du Québec et des quotes-parts des municipalités.*

### **Quid du problème que les préfets ne sont pas élus au suffrage universel ?**

*En fait, oui, je te dirais, oui, il y en a quelques-uns au Québec qui le sont, c'est très peu. Ce qui se passe, on le voit, moi, je le vois quand je côtoie des élus, c'est que les élus, ils sont élus dans des districts électoraux, là, il y a un quartier, il y a un district électoral, municipal, là, où il y a quelques milliers de personnes, ce n'est pas très grand et ils ont souvent à cœur l'intérêt de leurs citoyens, souvent, l'intérêt de leurs citoyens, c'est contre la ville alors, quelques-uns, ils vont dans une optique comme ça, tu sais, je vais aller défendre les citoyens, je vais aller représenter mes citoyens au conseil de ville mais quand ils arrivent au conseil de ville, il faut qu'ils gèrent la ville au complet donc là, il y a des arbitrages qu'il faut qu'ils fassent donc, parfois, les intérêts de leurs citoyens qui les ont élu ne sont pas tout à fait en accord avec les intérêts généraux de la population donc, il y a un premier niveau de dissonance qui commence à s'installer auprès des élus après ça, on monte au palier régional de l'Agglomération de Québec ou une M.R.C., là, la dissonance commence à être un peu plus grande parce que là, il y a des commandes qui arrivent d'en haut, tu sais, au Québec, ça, c'est comme vous autres en Europe, là, c'est du top-down en termes d'aménagement du territoire donc, les orientations gouvernementales obligent certains contenus de schémas d'aménagement qui sont, des fois, très en contradiction avec les intérêts des citoyens qui ont élu ce représentant-là et quand on monte au palier métropolitain, c'est encore pire parce que là, le citoyen, le voisin palier, lui, il devient un pion dans un grand ensemble métropolitain avec des dynamiques complètement autres donc là, il y a des élus qui décrochent complètement, ils ne comprennent plus rien, ils suivent aveuglement ce que les fonctionnaires leur disent, là, et puis, c'est malheureux. Donc, il y a comme ce palier de dissonance-là qui est difficile pour un élu à comprendre mais est-ce que le fait que certains auraient été élus au suffrage universel comme ça se fait à Portland en Oregon... Possiblement que ça serait différent parce que les élus qui se présenteraient, là, auraient déjà en tête ces préoccupations-là et ils n'auraient pas été parachutés dans le sens contraire, élevés graduellement vers ce niveau où ils ne comprennent plus rien.*

### **Selon vous, y aurait-il trop de paliers de gouvernance ?**

*Pour moi, il y en a trop. On fait au Québec ce que j'appelle de l'urbanisme de millefeuille, c'est-à-dire que l'on a des orientations gouvernementales qui doivent se traduire dans un plan métropolitain, qui doivent se traduire dans un schéma d'aménagement, dans un plan d'urbanisme et dans un règlement de zonage et parfois, c'est la même affaire, le même contenu. Si tu le dis une fois en haut, tu n'as pas besoin de le répéter aux étages inférieurs, tu sais, ça va directement en bas après mais, j'ai de la*

*misère à convaincre les collègues de ça, des fois, des avocats aussi mais, il y a beaucoup trop de paliers à mon sens.*

**Malgré l'adoption de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) en 1979, l'expansion de la Ville de Québec a continué. Comment expliquez-vous cela ?**

*Un peu pour les questions que je te mentionnais tantôt, le premier schéma d'aménagement de la communauté urbaine de Québec date de 85 ça, c'est un des premiers schémas d'aménagement, je pense, sur le territoire, c'est même avant les M.R.C. qui tournent autour de 89 ou 86 et, il y avait déjà, quand même... c'est toute une mécanique de zone d'expansion urbaine qui avait été identifiée puis, il y avait une question de débit réservé aussi en termes de rejets aux infrastructures régionales, d'égout parce que l'on a des grands collecteurs régionaux dégoût qui font un traitement de l'eau avant d'être remise dans le fleuve donc, il y a des débits réservés donc, qui limitaient un peu le développement des différentes municipalités mais, tu sais, il y avait à l'époque, à la fondation, il y avait 28 municipalités et c'est très vite devenu une question de donnant-donnant, il y avait plein de négociations, ils modifiaient souvent le schéma d'aménagement, chaque année, il y avait des modifications, des fois, plus qu'une fois par année, des choses, des fois, que la « grosse Ville » de Québec voulait, l'autre grosse Ville de Sainte-Foy voulait et pour que ça passe au conseil des 28 municipalités, il fallait aller chercher des votes, des appuis auprès d'autres municipalités, je ne sais pas si tu connais le jeu de diplomatie, jeu de guerres de l'Europe d'avant la première guerre mondiale? Ça me fait un peu penser à ça donc, il y avait des alliances qu'il fallait qu'elles soient faites puis, les petites municipalités en profitaient pour se faire donner du développement alors, il y avait comme un jeu de donnant-donnant qui se faisait là-dedans et on était limité au territoire de la communauté urbaine de Québec donc ce qui est actuellement l'Agglomération de Québec donc, Lévis n'était pas impliquée et la Côte-de-Beaupré et les autres municipalités n'étaient pas impliquées là-dedans non plus donc, il y avait beau jeu pour elles de construire, d'ouvrir des territoires pour accueillir le développement alors qu'à Québec, on négociait comme ça. Donc, je pense que c'est plus une question d'opportunités puis de coûts pour les individus puis, d'attrait du développement par les municipalités pour dire, écoutez, venez, nous autres, on a de la place, il n'y a pas de problème. Tant que l'on n'aura pas internalisé le coup de se localiser à un endroit, ces dynamiques-là vont se poursuivre.*

**En ce qui concerne la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.P.T.A.A.) de 1978, est-il pertinent que sa régulation et son contrôle reviennent à l'Etat provincial et non aux M.R.C. dont beaucoup ont de nombreuses terres agricoles dans leur juridiction ?**

*En fait, c'était vu comme une façon de protéger le territoire agricole parce que la plaine du Saint-Laurent, c'est quand même une plaine assez fertile et moi, je l'ai vu dans la région de Montréal, enfin, dans la région de Montréal, il y avait d'immenses territoires qui étaient déjà tout lotis d'avance donc, les lotissements ont été faits mais c'était des champs, des terres agricoles exploitées mais le lotissement était prêt, il avait été fait à une certaine époque alors, pour contrer ça, ils ont adopté la loi sur la protection du territoire agricole qui est un peu inspirée de ce qui se faisait dans l'État d'Oregon, aux États-Unis, et à l'époque, je pense, c'était louable, c'était intéressant d'avoir ça sauf que, bon, moi, je... à la limite, je dirais que je n'ai pas tant de problèmes que ça à ce que ce soit le gouvernement qui gère ça mais le problème, c'est que c'est géré demande par demande, municipalité par municipalité et la commission de protection du territoire agricole, moi, j'ai regardé beaucoup de décisions, récemment, qu'elles ont prises autour de Québec, justement, pour comprendre un peu plus le phénomène de l'étalement urbain autour de Québec et on voit que dans les critères qui... tu sais, la*

*commission, son travail est encadré par une loi, la loi sur la protection du territoire agricole et ils ont des critères pour évaluer les demandes donc, la commission ne peut pas, elle-même, décider d'exclure de la zone agricole ce territoire-là car il n'y a pas d'intérêts, il faut qu'une demande vienne et les critères pour analyser les demandes, il y en a plusieurs, bon, la qualité des sols et tout ça mais, il y a aussi la démonstration du besoin et c'est là où beaucoup d'exclusions sont accordées parce que la municipalité ou la M.R.C. qui a fait la demande d'exclusion a su justifier son besoin et la justification du besoin est basée, souvent, sur l'historique des constructions récentes, le nombre de permis de construction émis et parfois, aussi, les projections de populations de l'institut de la statistique du Québec donc, l'étalement urbain qui se produit, qui s'est produit récemment devient le besoin d'exclure des territoires de la zone agricole et la commission de protection du territoire, elle, regarde ça et elle dit, oui, le besoin a été démontré donc, j'accorde l'exclusion alors, c'est comme ça que l'on regarde, je t'enverrai, j'ai fait un petit napperon, j'appelle ça un petit napperon et où l'on voit, dans le fond, dans la région de Québec, la région métropolitaine de Québec, ce que l'on appelle, ce que Statistique Canada appelle, la zone d'influence métropolitaine forte, c'est-à-dire les territoires où 30%, entre 30 et 50% de la population active travaille dans la R.M.R. et quand tu regardes les exclusions de la zone agricole qu'il y a eu dans l'Agglomération de Québec, dans la région métropolitaine de recensement de Québec et dans la zone d'influence métropolitaine forte, tu te rends compte qu'il s'est exclu de la zone agricole autant... la moitié des exclusions de la zone agricole qu'il y a eu dans les 15 dernières années, entre 2001 et 2016, s'est faite dans cette zone d'influence métropolitaine forte. Donc, municipalité par municipalité...les municipalités se présentent individuellement, à tour de rôle à la commission en disant, écoutez, on a eu des années de constructions extraordinaires, on a besoin d'agrandir notre périmètre d'urbanisation dans la zone agricole, accordez-la-nous puis, la commission ne regarde pas ce territoire-là, elle regarde juste le territoire municipalité par municipalité, oui, le besoin a été démontré donc, j'accorde, donc, c'est une roue qui se nourrit elle-même, si tu veux, d'ailleurs, je voulais publier un petit article à la Revue de l'Ordre des urbanistes. D'après moi, la commission, dans son approche territoire par territoire, municipalité par municipalité, contribue à l'étalement urbain, ouvre la voie vers l'étalement urbain parce qu'elle exclut à l'avance des territoires qui vont être occupés puis, il y a des municipalités qui sont allées 2 fois à la Commission en 15 ans pour demander des exclusions puis des municipalités proches de Québec et elles ont été accordées à chaque fois ces exclusions-là sur la base de la démonstration du besoin.*

**La L.P.T.A.A. contribue-t-elle à l'étalement urbain en sauvegardant des terres qui elles, auraient permises, en étant urbanisées, de densifier le tissu urbain ?**

*Oui, tout à fait et j'ai même lu dans une décision de la commission de protection du territoire agricole que quelqu'un contestait.... Dans le fond, tout ça est public, il y a une orientation préliminaire qui est publiée puis les gens peuvent intervenir, bon, les gens intéressés mais quand même, ils ne refusent personne et je ne me souviens pas qui avait soulevé ça, que l'exclusion dans cette municipalité-là, dans Portneuf, allait contribuer à l'étalement urbain de la région de Québec et la commission, en toutes lettres, dit, la question de l'étalement urbain de la communauté métropolitaine de Québec, ce n'est pas de ses affaires. Elle, elle ne gère pas l'étalement urbain, elle gère la protection de la zone agricole mais, elle pourrait le faire autrement...*

**Dans un tel contexte, la planification d'infrastructures comme une ligne de transport en commun devient-elle compliquée ?**

*Tu sais, ce n'est pas pour rien que la part modale de l'automobile est à 99%, il y a quand même un petit peu de transport qui s'organise dans ces territoires-là, ce sont des navettes, essentiellement matin et soir, d'une église dans une municipalité, là, il y a un mini-bus qui ramasse quelques personnes et il rentre les gens dans les pôles d'emplois de Québec mais c'est marginal, il y a quelques départs, quelques minibus, c'est marginal. Non mais moi, je me dis que l'approche ontarienne est peut-être, finalement, intéressante, c'est le gouvernement central qui décide comment va se faire la gestion de l'urbanisation et puis, passe les commandes un peu plus directement mais, moi, je me dis, ce que j'ai constaté, là, je vais t'envoyer, si le gouvernement ne le fait pas parce que, là, on est rendu à des échelles, on est la zone d'influence métropolitaine forte, là, ça couvre, je pense, 95 % de la population, de la très grande région de Québec, on est dans 9 M.R.C. donc, on dépasse de beaucoup le cadre de la communauté métropolitaine, pas sûr que ces gens-là verraient d'un très bon œil que la communauté métropolitaine se mette à gérer leurs schémas d'aménagement puis, dans la région de Montréal, c'est probablement pire donc, je me dis, rendu à ces échelles-là, probablement, que c'est l'état qui devrait s'occuper de ça mais de façon cohérente dans toutes ses facettes, le ministère du transport autant que la protection du territoire agricole, tout ça devrait être autour de la même table puis, donner des orientations cohérentes ce qui n'est pas le cas, là, actuellement, chaque ministère est un silo.*

**Sachant que le gouvernement joue un rôle dans la révision des schémas d'aménagement des M.R.C., ne pourrait-il pas insister pour que les M.R.C. se coordonnent sur les questions de transport en commun en constatant la part modale excessive de l'automobile ?**

*Malheureusement, il y a toujours une question de représentativité puis, c'était les M.R.C., ce sont les maires qui sont élus, ils représentent la population tout ça... Tu sais, à l'époque, la loi, parce que j'ai vécu ça, la création de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, je suis rentré, moi, là, au B.A.C., au premier cycle universitaire en 81, la loi date de 79, d'ailleurs, on avait aucun schéma d'aménagement à regarder, ça n'existait pas, on lisait la loi, les profs nous disaient la loi mais dans une première mouture, pas celle qui a été adoptée, dans la première mouture, je pense, de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il y avait un secrétariat d'aménagement ou un ministère de l'aménagement qui était prévu et ce ministère-là se voulait le gardien de l'aménagement du territoire et les autres ministères, dans le fond, passaient par là puis, c'est ce ministère-là qui concentrait les demandes vers les M.R.C., bon, on était dans les années 80, c'était une récession économique donc, ce ministère-là n'a jamais été créé et le rôle a été dévolu au ministère des affaires municipales et de l'habitation, il change de nom à chaque fois et l'ennui avec ça, c'est que c'est devenu un ministère parmi tant d'autres, ce n'est plus le ministère responsable de l'aménagement du territoire, lui, oui, il s'occupe de l'aménagement du territoire et il a eu des drôles de vécus récemment, chacun des ministères, dans ses chasses gardées, veut défendre son point puis, quand il y a des arbitrages à faire, là, c'est entre ministres que ça se tape sur la gueule, il n'y a personne qui tranche ultimement dans une optique d'aménagement durable, concertée du territoire, c'est au plus fort l'approche. Alors, nous, on l'a vécu récemment et puis, chaque ministère est un silo, le ministère de l'environnement, il veut absolument tout préserver, le ministère des transports, il veut faire ses routes, ses autoroutes de la façon qu'il l'entend, où il l'entend, le ministère de l'agriculture veut préserver la zone agricole absolument donc, chacun à sa vision en silo et c'est à qui va l'emporter cette fois-ci, un peu comme le donnant-donnant de tantôt donc, il n'y a pas de concertation intergouvernementale, réellement, à chaque fois, ce sont des luttes de pouvoir, nous, on s'est fait dire, oui, à une certaine étape pour*

*certaines contenus des schémas puis, rendu à minuit moins 5, on s'est fait dire, finalement, le oui, ça ne marche plus, c'est non parce qu'il y a eu des luttes de pouvoir entre les ministères. Je ne sais pas si tu as vu le rapport qui avait été produit... le gouvernement du Québec, il y a quelques années, avait fait une espèce de commission pour la fiscalité puis, il y a un groupe de travail qui avait soumis un mémoire puis, lui proposait une approche d'écofiscalité. Moi, je trouvais ça très intéressant, c'est-à-dire que c'était du bonus-malus, c'est-à-dire qu'une localisation avantageuse te donnait droit à certaines réductions de taxes et d'impôts tandis qu'une localisation moins avantageuse, elle, bon, le stationnement était taxé aussi, des choses comme ça donc, il y avait un ensemble, il y avait un bouquet de mesures fiscales qui étaient proposées pour, justement, introduire la notion économique dans l'aménagement du territoire pour que l'on s'en aille vers une question de l'utilisateur-payeur, je m'en vais m'établir à 50 kilomètres, j'utilise 40 kilomètres d'autoroute, gratuitement, tous les jours, ce n'est pas normal donc, il y a un péage avec des zones concentriques ou je ne sais pas quoi, il pourrait y avoir une taxation au kilomètre parcouru aussi, il y a plein de mesures qui pourraient être intéressantes puis... je vais t'envoyer le mémoire ou le lien vers ce mémoire.*

**Ce système de taxes à l'utilisateur-payeur est intéressant dans la mesure où ce dernier peut se retourner sur un réseau de transports en commun fiable...**

*Oui, c'est sûr.*

**Qu'en est-il du projet de tramway en Ville de Québec ?**

*Il a été débloqué la semaine passée. Il y a trop de politiques là-dedans parce qu'il y a eu un changement de gouvernement. L'idée d'un tramway, ce n'est pas nouveau à Québec, moi, ça fait depuis 81 que j'en entends parler et le précédent gouvernement avait signé un accord avec la Ville en disant, oui, on va vous financer un tramway, là, ils ont travaillé sur le projet de tramway mais entre-temps, il y a eu un changement de gouvernement, maintenant, c'est Coalition Avenir Québec qui est plus conservateur que libéral, je vous dirais, et eux, leur clientèle est en banlieue, la clientèle, majoritairement, les gens qui votent pour la Coalition Avenir Québec, ce sont des gens de banlieue ou du milieu rural donc eux, tramway... ceux qui ont voulu se mettre le nez là-dedans, ils ont trouvé que le tracé ne desservait pas assez les banlieues patati patata... alors, il y a eu comme, un peu, un bras de fer, là, finalement, ils ont convenu que, oui, ça allait se faire donc, ça va se faire, le tracé a été modifié pour que personne ne perde la face mais c'est un véhicule urbain, il va y avoir quand même des lieux de captation et des stationnements incitatifs un peu comme on le voit en Europe à chaque bout mais, le reste va traverser quand même le milieu urbain, dense, de Québec donc, ce n'est pas un système de transport régional et moi, c'est quelque chose auquel je pense souvent aussi, on est rendu dans une situation où on ne reviendra pas en arrière, la ville d'aujourd'hui, c'est la ville d'aujourd'hui puis, dans les projections démographiques du Québec, on a une très, très faible croissance, Montréal croît plus vite mais à Québec, là, on est de l'ordre de 1/2, de 1% par année, c'est ce que l'on nous prévoit pour les 50 prochaines années donc, on n'a pas une croissance très, très forte donc, ça serait d'autant plus intéressant de bien choisir les endroits où l'on met les gens puis, de faire en sorte, qu'effectivement, on puisse offrir un système régional, un vrai système régional de transport mais pour ça, il faut des points d'interception puis, il faut aussi des barrières ou des contraintes au fait que les gens puissent rentrer en ville par une autoroute directement au centre-ville, directement dans le stationnement souterrain qui leur coûte à peu près rien par mois donc, je suis d'accord avec toi, que si tu veux contraindre les gens de façon fiscale, ce qui fait du sens, il faut au moins que tu offres une alternative viable mais ça, on ne l'a pas au niveau de la région de Québec, on ne l'a pas, il y a des*

*petits, comme je disais, il y a des petits systèmes de transport régionaux des M.R.C. qui sont faits autour de la Ville de Québec, la Ville de Lévis a aussi son système de bus qui vient directement déposer des gens à la colline parlementaire puis retourne à vide sur 40-50 kilomètres, ce n'est pas normal, si c'était un vrai système, il serait mieux pensé que ça.*

### **Comment sont financées les infrastructures routières ?**

*Les autoroutes puis le réseau routier national, c'est de la responsabilité du gouvernement du Québec, les M.R.C. ne paient pas, les villes entretiennent leur réseau local puis quand c'est une route nationale, à la fois locale et nationale, le gouvernement en paie une partie donc, il n'y a pas beaucoup d'incitations. Ce n'est pas un gros frais pour nous autres l'autoroute, l'entretien de l'autoroute, c'est l'ensemble des québécois qui le payons.*

### **Mise à part les schémas d'aménagement du territoire, quels autres outils permettraient une meilleure gestion du territoire ainsi qu'une coordination plus ancrée entre les différentes instances politiques en aménagement du territoire ?**

*On l'a abordé un petit peu, je pense que ce n'est pas juste une question d'aménagement du territoire, de vertus ou d'un aménagement du territoire vertueux, je pense que ça, ça a fait la démonstration que ça ne fonctionne pas, ça prend vraiment les volontés fortes sur de très grands territoires mais aussi un bouquet de mesures que l'on a parlé, la fiscalité, la concertation, les autorisations pour exclure la zone agricole...patati patata et je dirais que tu vois dans la région de Minneapolis au Minnesota, eux, depuis très longtemps, je pense que ça date des années 80 ou 90, ils ont un système de compensation fiscale, c'est-à-dire que, eux, aux États-Unis, il y a un promoteur qui fait un projet immobilier, il paie un certain montant par porte donc, ça finance tous les services publics qui vont venir, qui ont plus d'infrastructures et ils ont rajouté à ce montant-là, dans les villes périphériques, un montant pour compenser la ville-centre parce que la ville-centre, elle, n'avait plus de croissance démographique ou de croissance immobilière donc, plutôt que de laisser dépérir le centre comme on l'a vu dans plusieurs municipalités au Québec dans les années 60-70, bien, eux, ils ont instauré ça et ça a permis de revamper le centre-ville puis de faire tout un réseau de passerelles qui relient les immeubles du centre-ville, ils sont bien forts là-dessus dans le Midwest, il fait tellement froid l'hiver donc, c'est tellement venteux qu'ils ont tout un système, j'ai vu ça à Calgary aussi, le « Level Fifteen », il s'appelle, donc, à 5 mètres au-dessus, tu as une passerelle donc, tout ça a été financé aussi par cette taxe donc, un système comme ça parce que, comme je disais tantôt, toutes les villes, le gros de l'entrant des villes, c'est la taxe foncière donc, si le gouvernement décidait de freiner le développement d'une ville au profit d'une autre parce que ça serait plus rentable au niveau durable...patati patata et bien, il pourrait y avoir un système de compensation, de péréquation comme on dit au Canada qui pourrait être mis en place donc, d'après moi, il faut, comme je dis tout le temps, la façon d'aménager la ville, ça commence par la façon dont tu coules le béton et je veux dire, on est une société, depuis les romains, on est dans une société d'infrastructures, une civilisation d'infrastructures et ce sont des infrastructures qui vont faire en sorte que tu vas te déplacer d'une certaine façon ou d'une autre. Si tu mets tout dans les routes, les gens vont utiliser les routes, si tu mets tout dans les transports en commun, les gens vont utiliser les transports en commun, il y a toute une grille entre les deux donc c'est fondamental. Si l'on avait... au lieu de développer le réseau d'autoroutes que l'on a développé ici, à Québec, et qui avait été pensé pour une ville d'un million de personnes et bien, si l'on avait fait les choses autrement, on aurait une ville, aujourd'hui, qui serait bien différente donc, c'est la façon de couler du béton donc ça, ce sont les choix d'investissements,*

*d'infrastructures des gouvernements qui, principalement, les financent, les politiques d'aménagement du territoire, oui, mais il faut que ça soit conséquent les 2 alors et toute la question de la fiscalité. Moi, je pense que ce que j'ai cité, là, c'est l'ensemble de ces volets-là qui doivent être abordés en concertation. On est, nous, de par la loi, obligé de faire, maintenant, des plans régionaux des milieux humides et hydriques donc, c'est la nouvelle vague ces temps-ci en environnement, c'est la préservation des milieux humides, j'en suis là, il n'y a pas de soucis mais moi, ce que je dis tout le temps à mes collègues c'est, oui, mais, l'aménagement du territoire, c'est une question de choix puis, c'est une question de compromis, il faut s'établir à quelque part, on a une faible croissance mais on a une croissance quand même donc, il faut accueillir plus de personnes puis, plus de ménages, où est-ce que l'on les met? La façon dont on les met puis, comment est-ce que l'on les fait payer? Tout ça, on peut en discuter mais à la base, il faut accommoder ces gens-là. Donc, s'il faut accommoder ces gens-là, on ne pourra pas tout sauver, il y a du milieu naturel, du milieu humide, du milieu agricole qui vont, à un moment donné, être sacrifiés, alors là, c'est la question des choix puis, des priorités puis, des avantages ou des inconvénients, il faut que ça devienne des analyses plus poussées que simplement du dogmatisme ou de la doctrine alors, c'est pour cela que moi, j'essaie toujours d'avoir des analyses multicritères puis, des avantages et inconvénients, des choses comme ça, alors ça, ça vaut autant au niveau local, au niveau régional ou métropolitain, tant qu'à moi, mais ce genre d'analyses, il n'est pas fait.*

### **Une pesée d'intérêts est nécessaire.**

*Exactement, oui, tout à fait puis, j'ai fait une recherche à un moment donné sur l'histoire de l'urbanisme et, tu sais que c'est tout récent mais l'urbanisme, dans le fond, c'est... puis l'urbanisme, comme on le connaît aujourd'hui, c'est essentiellement une critique de la ville industrielle. Le Corbusier, quand il proposait de raser Paris, c'est parce qu'il trouvait que Paris c'était une série de taudis immuables qu'il fallait remplacer ça par autre chose puis, quand tu regardes tel mouvement des Cités-Jardins, tous les mouvements qu'il y a eu en urbanisme, ça a toujours été de dire la ville, comme elle est là, je ne l'aime pas, je vais la remplacer par ce modèle-là. Puis aujourd'hui, on est dans le « smart growth », dans l'urbanisme durable et on a quand même la même approche et bien, non, moi, je dis la ville est là, on hérite d'une situation qui est là. À partir de maintenant, comment est-ce que l'on s'oriente? Sur quels leviers on pousse pour influencer le développement de la façon dont on le veut et non pas de dire, je ne veux rien voir, je ne veux rien savoir de ce qui existe, moi, je vais aller dans ce coin, dans cette direction-là, je veux faire de nouveaux quartiers viables, oui, mais ton nouveau quartier viable, ça va être 200 maisons en 10 ans, là, je veux dire, ça ne fait pas un quartier viable.*

**Il s'agit d'une situation complexe, résultante d'un urbanisme expansionniste du milieu du 20<sup>ème</sup> siècle et dans lequel la densification s'avère difficile notamment avec la présence de vastes infrastructures routières.**

*Effectivement mais, moi, je pense qu'avec une approche, tu sais, je voudrais dire « multicritères », on pourrait déjà... puis bon, nous, à l'université de Laval, on a des profs super géniaux, là, ils ont fait beaucoup de modélisations, de simulations informatiques et tout ça, puis, moi, je disais, la communauté métropolitaine, un des rôles que je voyais, c'est justement de développer des modèles de développement, voici le tendanciel, puis, voici les impacts que ça peut avoir en termes de temps de déplacement, on peut le mesurer toutes ces choses-là puis, voici si l'on adaptait différentes politiques, où l'on pourrait aller puis, comparer les 2. Alors moi, je trouverais ça intéressant que l'on puisse faire*

*ce genre de simulations-là parce que l'on est en mesure de quantifier, aujourd'hui, beaucoup de choses, on a des outils informatiques qui nous permettent de porter un regard un peu plus rationnel sur certaines hypothèses donc, je trouverais ça intéressant de se doter de ça.*

**Une évaluation quantitative et spatiale de l'étalement urbain pourrait-elle, selon vu, aider les décideurs à orienter les actions de façon plus cohérente en aménagement du territoire ? (Exemple de la prolifération urbaine pondérée par région comme mesure aidant la décision).**

*Oui, tout à fait, tout à fait, là, c'est une question de volonté politique puis, à quelle échelle? C'est là où notre millefeuille puis beaucoup de paliers d'interventions peuvent devenir du sable dans l'engrenage mais oui, ces choses-là pourraient se faire.*

**Selon vous, quelle est l'échelle pertinente pour la gestion du territoire à Québec et de l'étalement urbain ? Devrait-on, par exemple, donner plus de poids à la communauté métropolitaine de Québec ?**

*Moi, je pense qu'il faut aller au-delà des coûts et moi, l'analyse que j'ai faite de la grande région de Québec que je vais t'envoyer, ça montre, dans le fond, que la région métropolitaine de recensement définie par Statistique Canada, moi, je l'aime beaucoup parce que c'est vraiment une donnée statistique fiable sauf que l'on est en retard. Pour qu'une municipalité soit incluse dans la R.M.R., il faut que dans le recensement précédent, il y ait déjà 50% donc, on est déjà 5 ans sinon 10 ans en retard parce que, des fois, ils sont à la marge, ils ne prennent pas la décision tout de suite et quand on regarde, dans le fond, on est rendu à un territoire beaucoup plus vaste et c'est là que toutes les exclusions de la zone agricole se donnent donc, c'est pour aller au-devant des coûts, pour avoir une approche...tu sais, il faudrait étendre les régions métropolitaines jusqu'à la zone d'influence métropolitaine forte.*

**L'objectif de la région métropolitaine de recensement est statistique ?**

*Oui, c'est statistique, c'est pour définir un ensemble socio-économique cohérent et la mesure, dans le fond, c'est qu'il y a un noyau, il y a un noyau statistique qui était décrit donc, ça prend 50'000 ou 100'000 personnes, c'est 50'000 personnes je crois et, après ça, tu regardes les municipalités autour puis, si 50% de la population active occupée travaille dans le noyau et bien, là, tu fais partie de la R.M.R. Le noyau, il grossit de recensement en recensement et les municipalités autour, fatalement, elles...alors, je t'enverrai, j'ai fait une petite présentation là-dessus.*

**La région de recensement serait une échelle pertinente pour travailler en aménagement du territoire mais elle reste un peu en retard sur la réalité.**

*Si l'on allait vers la région métropolitaine forte, non. Parce que la région métropolitaine, ce sont des municipalités où il a 30% de la population active qui travaille dans la R.M.R., elles sont à la marge, à 50%, elles passent dans la R.M.R. mais ça peut prendre plusieurs années compte tenu de la faible croissance que l'on a, compte tenu du territoire que l'on couvre, là, parce que l'on est à la périphérie donc, ça couvre un très grand territoire mais pour éviter ce qui se passe actuellement, que les gens vont se présenter à la commission pour faire exclure des territoires, des démonstrations du besoin, de*

*ce qui s'est passé... donc, pour bloquer ça, pour dire, et bien non, cette zone agricole-là, on n'y touchera plus, on va la préserver et bien, il faut que tu sois à cette échelle-là parce que sinon, à l'heure actuelle, ça se poursuit donc, moi, j'irai jusqu'à la zone d'influence forte puis, je garderais un œil sur la suivante et la modérer, la modérer, c'est moins de 30%, là, on commence à être vraiment un petit peu plus loin mais je regarderais quand même un œil là-dessus pour, tu sais, le pouvoir de donner un avis ou d'avoir un drapeau qui se lève, attention, il y a une demande d'exclusion, il y a une demande d'élargissement d'une route, il y a une demande d'infrastructures, d'hôpital ou quoi que ce soit dans ce territoire-là, quels seront les impacts de cette décision-là sur la grande dynamique métropolitaine?*

### **Quid de la promotion des bâtiments en gratte-ciel pour la promotion d'un urbanisme dense ?**

*Par la force des choses, ça se fait, tu sais, je pense que, quand même, le Québec, même si l'on a une faible croissance, c'est une région qui attire quand même de plus en plus d'immigrants internationaux, la rente foncière, c'est la foncière peu importe où tu es, la rente foncière agit donc, le prix du terrain, la valeur d'usage est plus élevée au centre donc, fatalement, ça va pousser en hauteur. Culturellement, par contre, on est en Amérique du Nord, vous le voyez aussi en Europe, il y a des quartiers pavillonnaires, là, en Europe, ce n'est pas exclusif mais c'est particulièrement fort ici et un des enjeux que l'on a aussi, c'est que la région de Québec attire beaucoup de gens du Québec, de l'étranger, mais, c'est principalement, là, ce qui fait la croissance démographique du Québec, ce sont beaucoup des gens du Québec qui viennent à Québec et ils viennent de régions plus rurales, ils viennent moins de Montréal, ils viennent de régions rurales puis, on le voit, ils viennent étudier à Québec puis, s'ils décident de rester à Québec après leurs études, bien, ils quittent la Ville de Québec pour aller en banlieue parce qu'ils viennent d'un milieu rural, ils sont habitués aux plus petites villes...patati patata donc, c'est un enjeux. Donc, on a à se battre contre puis, c'est quand même, culturellement, bien ancré puis, toute la grosse croissance que l'on a eu dans les années 50-60 avec les boomers et les bébé-boomers, aujourd'hui, on appelle ça de l'étalement urbain mais c'est la 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> couronne, ça s'est fait comme ça, ça s'est fait majoritairement avec du pavillonnaire donc, les enfants de ces boomers-là ou les petits enfants des bébé-boomers-là, ils ont été élevés dans des bungalows. Culturellement, c'est très, très fort mais, tu sais, l'habitation, c'est un choix contraint donc, c'est une succession de deuils qu'il faut que tu fasses parce que, finalement, ce sont tes capacités de payer qui vont être déterminantes mais c'est pour ça qu'il y a de l'étalement urbain aussi parce que les gens ont leurs rêves, ils y tiennent et ils vont aller le chercher même s'il est très, très, très loin donc, on se bat comme ça. On a de la densification mais, tu sais, Québec, c'est une ville nordique, on est dans un climat, nous, continental par rapport à l'Europe donc, nos hivers sont très rigoureux puis, les immeubles en hauteur, dans un climat comme ça, ce n'est pas nécessairement bien venu parce que plus un immeuble est haut, plus il vente à sa base puis, l'air froid d'hiver et plus dense que l'air chaud d'été donc, l'inconfort climatique est beaucoup plus manifeste dans une ville comme Québec puis, on le voit, des constructions récentes, pas très hautes, là, je te dirais du 12-16 étages, on voit déjà une différence, là. Moi, je marche beaucoup et on sent la différence. Quand je passe à côté d'un immeuble de 16 étages, à cet endroit-là, 1, il vente tout le temps alors qu'il ne vente pas avant et après et 2, le vent est très fort puis, l'hiver, le vent est très, très, très fort donc, des constructions dont le gabarit de 5 à 6 étages pour Québec, ça serait correct mais là, on a une surenchère ces temps-ci parce que l'on a un maire qui aime ça, les hauteurs. Moi, j'avais appris ça, là, dans mes cours à McGill, tu sais, effectivement, la question de la relation entre la hauteur parce que, tu sais, quand tu as une tour, le vent frappe la tour mais il y a une déflexion qui se fait, le tiers supérieur est dévié en*

*haut mais le 2/3 inférieur, il est projeté en bas donc, plus tu montes, plus ces 2/3-là sont importants donc, plus la force du vent est importante.*

**Cela montre que l'urbaniste travaille et doit réfléchir sur plusieurs domaines.**

*Oui, c'est ça, moi, je trouve ça fascinant parce que ça nous interpelle puis, toutes ces questions-là sont à approfondir un peu, se documenter, bon, mais il faut que tu combines tout ça après. C'est ça le défi.*

#### 4.6. Entretien n°6 : David Paradis (16 avril 2021)

##### **Pouvez-vous vous présenter brièvement ?**

*Oui, David Paradis, je suis urbaniste, J'ai 2 chapeaux, je travaille pour une organisation qui s'appelle « Vivre en Ville » où je suis directeur des activités de recherche, de formation et d'accompagnement que je pourrais vous expliquer un peu plus par la suite et je suis aussi chargé de cours à la maîtrise en aménagement du territoire et développement régional de l'École supérieure d'aménagement et de développement de l'université Laval.*

##### **En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?**

*Je pense que c'est une vocation dans mon cas, là, mais mon cheminement m'a conduit à faire cela donc, je ne sais pas, j'ai toujours été extrêmement intéressé de comprendre pourquoi les gens s'établissaient à un endroit plutôt qu'à un autre, pourquoi ils privilégiaient telle forme plutôt qu'une autre, la transformation des villages au départ, avec le temps. Il faut dire que mon père était chef pompier donc, il connaissait l'ensemble des maisons de ma municipalité puis moi, je classais les choses déjà quand j'étais adolescent puis, il travaillait, il avait un autre emploi, il travaillait sur la route, il était réparateur sur la route et donc, il connaissait toutes les routes de la rive sud du fleuve Saint-Laurent, sur une extrêmement grande surface donc, pendant les journées de congé, j'allais avec lui donc, j'ai vraiment découvert beaucoup de villages mais j'ai vu les choses se transformer donc, ce qui fait en sorte que je me suis véritablement intéressé à ça depuis mon plus jeune âge puis, au point de, par la suite, faire des études qui m'ont conduit hyper naturellement à faire une formation en urbanisme, aménagement du territoire puis maîtrise en aménagement du territoire et en design urbain aussi. Donc, comme je dis, c'est une vocation, je pense que je ne me suis pas trop posé la question, ça allait de soi mais ce qui m'intéresse principalement, là, dans l'aménagement du territoire, c'est ce que j'enseigne à l'université Laval, c'est le rôle des formes urbaines donc, c'est vraiment la morphologie urbaine et non pas la forme architecturale, ça, ce n'est pas ma tasse de thé mais véritablement la forme de la ville et son impact sur les modes de vie puis sur les comportements et donc, sur notre capacité à infléchir les tendances au-delà de la bonne volonté des individus.*

##### **Le schéma d'aménagement du territoire est de la responsabilité des municipalités régionales de comté. Ce découpage administratif avec cette échelle de réflexion vous paraît-il adéquat pour gérer l'étalement urbain ? Si oui, si non, pourquoi ?**

*Si l'on parle de la Ville de Québec, non. Si l'on parlait du Québec en général, je dirais, ça dépend parce que... ce qu'il faut savoir, c'est que les M.R.C. ont été constituées, disons en 1980, mais, c'est à la suite de l'adoption de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme et de la loi sur la protection du territoire agricole donc 2 lois phares qui ont posé les bases, par la suite, du fonctionnement de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au Québec et puis les M.R.C. ont été créées sur la base de l'appartenance d'une collectivité à sa région donc, il y avait des affinités entre certaines municipalités, des chefs-lieux communs ce qui faisait en sorte que cette aire de rayonnement est apparue, grosso modo, comme étant la municipalité régionale de comté qui remplaçait les anciens comtés québécois. Entre 1980 et 2021, la ville a tellement changé, s'est tellement agrandie que les M.R.C. sont parfois plus petites que la ville et donc, il y a eu plein, vous le savez, il y a eu des modifications de limites administratives qui ont été faites avec le temps. Cela dit, la Ville de Québec, sa M.R.C. s'est modifiée*

*mais la ville, aujourd'hui, s'étend sur 5 M.R.C. donc, est-ce que là, le schéma d'aménagement de la M.R.C. est un outil satisfaisant pour contrer l'étalement urbain? non, parce que l'objet même de l'étalement urbain se passe à une autre échelle donc, une M.R.C. n'est pas en mesure de faire des choix qui vont éviter que les choix d'une autre M.R.C. soient contrecarrés donc, ce n'est pas très efficace dans ce cas-ci. C'est pour ça que pour la Ville de Québec, il y a une autre instance qui est la communauté métropolitaine de Québec qui a été mise en place pour assurer cette cohérence-là.*

**Comment les M.R.C. se coordonnent entre-elles afin de gérer l'étalement urbain ? Quel est le principal outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement ? Y aurait-il juste le schéma d'aménagement ?**

*En fait, oui, la M.R.C., d'ordinaire, c'est le premier échelon après le gouvernement du Québec. Il y a le gouvernement du Québec qui est le ministère des affaires municipales qui lui s'occupe de valider le contenu des schémas d'aménagement à la lumière des orientations gouvernementales qui sont adoptées. Les orientations gouvernementales au Québec, elles n'ont pas été changées depuis 1994 donc ça vous donne une idée, là, mais bon, c'est le seul véritable palier mais, dans le cas de la Ville de Québec, maintenant, on a la communauté métropolitaine de Québec qui, elle, couvre plus d'un territoire de M.R.C. et donc, le gouvernement du Québec doit valider le plan métropolitain d'aménagement et de développement pour s'assurer qu'il concorde avec les orientations gouvernementales et ensuite de ça, la communauté métropolitaine doit valider ainsi que le gouvernement du Québec le contenu des schémas donc, normalement, je dis normalement, la communauté métropolitaine de Québec devrait pouvoir fixer des balises, faisant en sorte que l'étalement urbain est contraint car c'est la communauté métropolitaine qui identifie ce que l'on appelle le périmètre d'urbanisation métropolitain qui regroupe l'ensemble des périmètres d'urbanisation de toutes les municipalités locales et qui dit que ça se passe à l'intérieur de ça. Mais, la situation était un peu plus complexe voire, beaucoup plus complexe que ça et les pouvoirs de la communauté métropolitaine ne sont pas si grands que ça considérant que le conseil de la communauté métropolitaine, ce sont les représentants élus des M.R.C., des municipalités et donc, ils sont juges et parties des décisions en matière d'urbanisation.*

**Selon vous, serait-il intéressant de donner plus de poids à la communauté métropolitaine de Québec sur les questions d'aménagement du territoire ?**

*Oui, personnellement, oui, je pense que oui, sinon, ça n'a pas de sens comme outil, comme structure, je devrais dire, mais c'est une structure qui est créée par la loi donc, c'est un lourd processus, en tout cas, du moins au Québec, que de changer la loi et il n'y aurait pas nécessairement l'appui des représentants du terrain parce que ce sont eux les représentants de la communauté métropolitaine et donc, les représentants locaux et régionaux, régionaux quand c'est la M.R.C., là. Ils sont comme attachés à leur indépendance quand même et ils veulent pouvoir faire ce qu'ils veulent, ne pas avoir à se faire dicter quoi que ce soit et donc, la relation, elle est délicate, elle est délicate entre les différents paliers. Cependant, il y a quelque chose qu'il est important de savoir puis là, je ne suis pas nécessairement la meilleure personne pour parler de la structure, précisément, là, vous trouverez mieux que moi, mais, les représentants dans la communauté métropolitaine ont un pouvoir à la hauteur de la population qu'ils représentent donc, la Ville de Québec, le maire de la Ville de Québec, c'est quoi, 600'000-700'000 personnes sur une agglomération qui fait un peu moins d'un million et bien, il y a un droit de veto finalement donc, c'est la Ville de Québec qui... je ne dirais pas qu'elle contrôle la C.M.Q. mais elle a un gros impact sur les décisions de la C.M.Q. ce qui, en matière*

*d'étalement urbain, est très bien parce que c'est la ville-centre qui, disons, pousse pour que les municipalités périphériques n'accueillent pas trop de croissance.*

**Quels sont les freins rendant difficile la coordination entre les M.R.C. d'une part et entre les M.R.C. et la C.M.Q. d'autre part afin de limiter l'étalement urbain ? Y aurait-il de la rivalité entre ces différentes instances politiques ?**

*Beaucoup, beaucoup, beaucoup, c'est très politique, c'est vraiment très politisé. Par mon chapeau « Vivre en Ville », je peux vous dire que lorsque je travaille avec des intervenants du terrain, c'est très facile avec n'importe quelle municipalité, ça va relativement bien, les élus, les professionnels sont ouverts, ils veulent créer des milieux de vie de qualité chez eux, bon, limiter l'étalement urbain, ça, on pourra en reparler, là, tu sais, pour ce que les gens comprennent ce que c'est que l'étalement urbain puis des conséquences, il y a du travail à faire mais, il y a beaucoup de bonne volonté puis, de créer des milieux de vie de grande qualité partout. Cela dit, lorsque l'on rassemble tous ces gens-là dans une même pièce ou dans un même événement virtuel ces temps-ci, ils ne disent pas la même chose parce que c'est un jeu politique donc, ils protègent des pouvoirs, ils ne veulent pas que l'autre s'en mêle, c'est vraiment difficile donc, chaque M.R.C. qui, comme je le disais, une M.R.C. est contrôlée par un conseil des maires, les maires des municipalités qui constituent la M.R.C., il y a des discours officiels puis quand on sort de la M.R.C., nous, on veut se développer, que la Ville de Québec ne se mêle pas de notre développement, c'est la même chose dans toutes les M.R.C., ils ont des projets distincts de transport en commun, chacun veut attirer les commerces, les bureaux, les industries sur son territoire, c'est le signe de la prospérité à chaque fois donc, si ça se passe dans l'agglomération, ça n'a pas de sens pour eux, il faut que ça se passe sur leur territoire et une des choses qui explique cela, et bien, en fait, il y a plusieurs choses. Premièrement, les revenus des municipalités, au Québec, sont principalement tirés de l'impôt foncier et plus tu urbanises, plus tu as la possibilité d'avoir des revenus, ce qui est ultra pervers parce que ça ferait en sorte que tu n'as pas envie de te densifier, de te consolider, tu considères qu'un terrain qui est agricole ou un terrain naturel ne rapporte rien alors que quand tu auras construit, ça te rapportera quelque chose, ce qui est complètement faux mais c'est comme ça qu'un décideur municipal réfléchit parce que c'est lui qui a le budget, qui doit le contrôler puis qui a des investissements à faire ou des dépenses, je devrais dire, des dépenses pour entretenir une forme urbaine étalée qui n'est pas rentable donc, pour réussir à l'entretenir dans cet état-là, ça demande des revenus toujours plus importants et là, le cercle vicieux est amorcé parce que, nécessairement, on veut continuer à construire selon notre propre identité, c'est comme ça que l'on a été construit, c'est de cette façon-là donc, chez nous, les gens, ils viennent chez nous parce que c'est construit comme ça et donc, ils perpétuent un mode de développement urbain qui est peu rentable mais qui leur permet d'avoir de l'argent pour entretenir ce qu'ils ont déjà construit auparavant, première chose, puis deuxièmement, et bien, c'est ça, on ne tire pas d'impôts particulièrement des commerces puis des industries quoi-que le niveau de taxation soit différent quand même par rapport au foncier, là, ça, c'est important mais on ne tire pas d'impôts, par exemple, de la vente comme c'est le cas dans certains états aux États-Unis où la vente est taxée tout simplement puis, ça retourne aux municipalités directement, je veux dire, puis, les municipalités ne paient pas pour le réseau routier supérieur, les autoroutes, c'est le gouvernement du Québec qui paie au complet donc, il y a aucun désavantage à s'étaler parce que, de toute façon, c'est l'Etat qui paie pour l'accessibilité routière, pour le réseau supérieur donc, c'est très facile de construire des lotissements sur des bretelles autoroutières puis en disant, de toute façon, les gens, ils vont utiliser l'infrastructure payée par l'Etat et non pas la route qui est sur notre territoire, qui est payée par nous mais de toute façon, c'est plus facile d'aller par l'autoroute, il paie pour. Puis les écoles, jusqu'à très, très récemment, les écoles*

*étaient gérées par des commissions scolaires qui étaient l'équivalent des municipalités mais qui chevauchaient le territoire si vous voulez, sur le même territoire. Les municipalités ne décidaient pas où iraient les écoles donc, les municipalités urbanisent encore et encore et encore puis, à un moment donné, il y a trop d'enfants ce qui fait que la commission scolaire est obligée de créer une nouvelle école, elles n'ont pas à réfléchir où seront les équipements qui ne sont pas sous leur responsabilité. Même chose avec les hôpitaux, les hôpitaux, c'est par le gouvernement du Québec, elles n'ont pas besoin de se poser la question, à un moment donné, si le besoin existe, le gouvernement du Québec va payer mais vu qu'il y a cet éclatement des responsabilités et bien, nécessairement, ça entraîne des choix qui ne sont pas dans les dépenses et les conséquences ne sont pas internalisées dans le fonctionnement des municipalités puis, c'est la même chose pour la M.R.C., comme je disais, vu que la M.R.C. est dirigée par les représentants des municipalités et bien, ce n'est pas différent.*

### **Serait-il intéressant que les représentants soient élus au suffrage universel ?**

*Des M.R.C., oui, oui, tout à fait mais ça, c'est possible. Les élus municipaux sont élus au suffrage universel, évidemment, mais les représentants des M.R.C. peuvent, du moins le président, le préfet de la M.R.C., peut être élu au suffrage universel, c'est une possibilité par la loi puis, il y a quelques M.R.C. qui s'en prévalent et ça fait, je crois, une bonne différence parce que le préfet, qui lui gère au quotidien les décisions, il voit l'intérêt de la M.R.C. et non pas l'intérêt des municipalités, contrairement à un maire d'une municipalité qui est nommé préfet, lui, tire dans sa direction.*

### **Pourrait-on imaginer que le gouvernement réduise ses investissements dans des infrastructures routières comme les autoroutes mais finance plus largement des projets de transports en commun ?**

*Oui et c'est un grand débat qui existe depuis plusieurs années au Québec en général mais particulièrement à Québec, c'est effectivement le déséquilibre qu'il y a dans le financement des infrastructures dépendantes de son intérêt. Effectivement, le transport en commun est subventionné en partie par le gouvernement du Québec en général, le transport en commun, en général, est subventionné en partie et puis, il y a une partie qui est financée par la municipalité, une partie par les usagers par la tarification. Pour des projets structurants, comme le tramway, c'est du financement ad hoc donc, le gouvernement du Québec paie une grande partie du tramway mais on va chercher du financement au niveau fédéral aussi donc, canadien. Là, c'est un montage financier qui sort du financement habituel du transport en commun pour tout un chacun sinon, ça ne verrait jamais le jour, c'est clair. Mais cela dit, ce n'est pas mis en opposition, ce n'est pas un choix que tu as à faire entre l'autoroute et ça, c'est juste sur demande, on va travailler pour avoir un projet de transport collectif, qui va nécessairement être associé à une transformation de la ville puis une densification et donc, devient une mesure de lutte contre l'étalement urbain mais dans le cas de Québec, il n'y a pas de mesures dissuasives de l'étalement urbain qui viennent en parallèle de l'investissement du transport en commun ce qui fait en sorte que, en tout cas pour le moment, l'effet risque d'être mitigé mais nécessaire, on en a besoin de ça mais la recette complète n'est pas montée pour changer véritablement les parts de déplacements et les modes de vie. Une étape à la fois, on le sait, on travaille là-dessus, déjà de faire accepter le tramway, c'est une chose, là, maintenant, il vient d'être accepté, il vient d'être confirmé, le financement, les travaux ont commencé, c'est super, après ça, on verra pour le reste mais effectivement, ce n'est pas mis en contradiction et puis, à « Vivre en Ville », on est allé en Allemagne pour comprendre un peu mieux le fonctionnement des écoquartiers, ce que nous, on appelait les écoquartiers, là, mais eux ne les appelaient pas comme ça mais, comment les*

*quartiers modèles avaient pu prendre place? Comment c'était possible que cela arrivait? On a exploré, quand même, tant la structure fédérale que celle du « Land » et juste qu'à la ville et des différentes parties prenantes, jusqu'à la construction pour comprendre que, finalement, dans les « Land » allemands, il y avait ce choix qui était offert par le fédéral. C'est soit on vous paie l'autoroute, soit on vous paie le transport en commun, qu'est-ce que vous préférez? Et bien, la question ne se pose pas, on prend le transport en commun, ça coûte moins cher! Et nous, on n'est pas encore rendu là.*

### **Pourquoi, selon vous, la communauté urbaine de Québec n'existe plus ?**

*La communauté urbaine de Québec, c'était la M.R.C. de Québec, il y avait...je ne me souviens plus mais, il y avait 10 municipalités, 10 villes en fait dans la communauté urbaine de Québec. Au début des années 2000, le gouvernement du Québec a procédé à une réforme municipale qui consistait à diminuer le nombre de municipalités au Québec, d'entités administratives, une question d'économie d'échelle mais il y avait plein de raisons et ce qui est arrivé, c'est qu'il y a eu des fusions forcées des municipalités sur la base de l'aire urbanisée ou du moins, de la principale partie de l'urbanisation, l'urbanisation contiguë, c'est peut-être plus simple. Donc, la Ville de Québec, les 10, je dis 10 mais je ne me souviens plus tout à fait, je serai capable de les nommer mais je ne les ai jamais compté, ont été fusionnées, forcées de se fusionner ce qui est devenu la grande Ville de Québec et la Ville de Québec, fusionnée, avait les limites de la communauté urbaine de Québec et donc, la communauté urbaine n'avait plus de sens parce que c'était une entité administrative qui était la ville. Mais, puisque l'étalement urbain était déjà rendu plus loin mais pas contiguë, c'est-à-dire que les villages, dans les parcours menant à la Ville de Québec, dans toutes les directions, gagnaient en importance, c'était le support de la croissance de la Ville de Québec mais à moindre coup parce que moins de services plus loin, etc., on savait que c'était un seul grand organisme urbain mais avec des discontinuités et donc, on a créé la communauté métropolitaine de Québec pour se substituer à la communauté urbaine de Québec pour englober plus large, c'est que là, la communauté métropolitaine de Québec, elle a un sens en raison de l'étalement urbain alors que la communauté urbaine de Québec est uniquement une M.R.C. Ce qui est arrivé, juste pour finir l'histoire des fusions, les fusions n'ont pas été très populaires, on en convient, les élus n'ont pas aimé ça, les gens étaient attachés à leur municipalité, au nom de leur municipalité et donc, il y a eu un processus, dans les 4 années qui ont suivi, de défusions mais partielles, c'est-à-dire que les villes ne retrouvaient pas leur pouvoir complet, uniquement une partie. Donc, dans la Ville de Québec, il y a eu deux municipalités qui se sont défusionnées, Saint-Augustin-de-Desmaures et l'Ancienne-Lorette, donc, dans l'ancienne communauté urbaine de Québec, il y a désormais 3 municipalités mais on a substitué la communauté urbaine, qui n'existait plus, par le principe d'agglomération donc, on a recréé des M.R.C. urbaines pour les villes défusionnées donc, aujourd'hui, on a la Ville de Québec qui est avec son agglomération, qui compte deux petites municipalités de plus, qui est l'équivalent de la M.R.C. puis ensuite, on a la communauté métropolitaine de Québec qui couvre l'Agglomération de Québec plus les M.R.C. alentours mais dans le cas de Montréal, la communauté métropolitaine de Montréal ne couvre pas nécessairement la totalité d'une M.R.C., ça peut s'arrêter en plein milieu. Les deux ne sont pas liées, là, il faut que ça soit véritablement en lien avec les déplacements métropolitains.*

**Malgré l'adoption de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) en 1979, l'expansion de la Ville de Québec a continué. Comment expliquez-vous cela ?**

*Parce que, d'une part, les municipalités étaient distinctes donc, chacune des municipalités avait le droit de croître. C'est différent s'il y avait une seule municipalité avec tout son territoire agricole, la ville aurait cru d'une certaine manière, elle aurait contrôlé son urbanisation d'une certaine façon mais ce n'était pas le cas. Après l'adoption de la loi, il y avait encore toutes ces municipalités dans la communauté urbaine de Québec et chaque municipalité, c'était légitime, sur son territoire, qu'elle puisse accueillir la croissance mais des municipalités qui sont sur un territoire relativement restreint, nécessairement, elles se considèrent toutes comme étant des villages qui grandissent et non pas une grande ville qui s'urbanise. La Ville de Québec s'urbanisait de façon relativement dense depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle, en construisant dans les champs des triplex comme on appelle avec trois étages, un logement par étage, à Québec, c'était pas mal l'échelle, là. Mais, tu sais, on passait du champ au bâtiment trois étages alors que dans les villages, ce n'était pas ça, dans les villages, c'était de la maison individuelle que l'on construisait et, à un moment donné, la Ville de Québec a même voulu avoir de l'argent et donc, a acheté des municipalités, de territoires et s'est urbanisée comme elles en périphérie, elle a fait des lotissements de banlieue sur son propre territoire mais très étalés et après coup, chacun des villages s'est rejoint par l'urbanisation, tranquillement mais de façon très irrégulière, il faut dire, là, quand même, ce sont plus des tentacules dans plein de directions puis là, avec la fusion, aujourd'hui, la Ville de Québec a une vue d'ensemble sur tout ça mais c'est délicat, ce sont des gens, c'est une population qui a certaines attentes, certains modes de vie donc, la transformation ne se fait pas si rapidement que ça et là, on est rendu dans les années 2010, mais, avant les années 90, je dirais, l'étalement urbain était limité, ce n'était pas si grand que ça, je veux dire, je me souviens, je venais de la rive sud de Québec, j'arrivais à Québec, il y avait des champs, là, à Québec, l'autoroute principale, l'autoroute 40, en plein milieu de la ville, si tu prends une carte, il y avait des champs de chaque côté, c'était une autoroute à 2 voies seulement alors qu'aujourd'hui, c'est 6 voies et des fois, des voies de dessertes parallèles puis, ce sont des parcs industriels puis, c'est de l'habitation, ça a énormément changé depuis les années 90, ça a été exponentiel comme croissance mais le modèle de la maison individuelle est toujours extrêmement populaire et même encore aujourd'hui, on a encore ce débat-là parce que la Ville de Québec cherche à limiter l'étalement urbain dans les M.R.C. alentours à travers la communauté métropolitaine de Québec et la Ville de Québec demande l'exclusion du territoire agricole de son territoire par morceau pour dire que c'est mieux que les maisons individuelles viennent s'établir sur mon territoire que sur ceux des M.R.C. alentours parce que, d'un point de vue de déplacement, c'est moins coûteux mais au bout du compte, urbaniser des terres agricoles dans la Ville de Québec ou à l'extérieur, c'est relativement la même affaire. Mais, c'est juste que c'est dit par la ville-centre donc, le message n'est pas le même, ce qui veut dire que ça continue. Mais, la vitesse d'urbanisation des terres agricoles, à la suite de l'adoption de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, maintenant, est beaucoup moins vite, l'urbanisation se fait rapidement en général mais ça n'a rien à voir avec le rythme que ça aurait été si la loi n'avait pas existé parce que ceux qui gèrent l'exclusion des terres agricoles, c'est un tribunal administratif que l'on appelle la commission de protection des territoires agricoles et chaque demande doit être justifiée sur la base de la capacité du périmètre d'urbanisation actuel à recevoir encore de la construction donc, il y a des démonstrations qui doivent être faites avant que tu réussisses à obtenir du territoire agricole pour construire. Donc, ça s'est poursuivi mais pour plein de raisons, ce n'est pas une question d'inefficacité de la loi, c'est plutôt historique, des différentes municipalités, de préférences des types bâtis et d'absence d'orientations, de décisions sur la densité qui doit être privilégiées. Même encore aujourd'hui, ça n'existe pas tant que ça.*

### **Que peut-on dire sur les indices d'utilisation du sol décrits dans les règlements d'urbanisme des municipalités ?**

*Ils ne sont pas très élevés, ça n'est pas très élevé. Bien sûr, la Ville de Québec, c'est très variable d'un quartier à l'autre maintenant, nécessairement. Dans les autres villes, M.R.C., bien, quand c'est rural, habituellement, les décideurs ne sont pas très exigeants en matière d'occupation du sol parce qu'ils croient que les gens viennent s'établir chez eux parce que, justement, ça coûte trop cher à Québec donc, ils veulent leur offrir ce qu'ils veulent.*

### **Ne serait-il pas possible que le plan métropolitain d'aménagement et de développement induise des moyennes d'indices d'utilisation du sol qui doivent être respectées partout dans le territoire métropolitain ?**

*Oui, il y a des cibles en fait, il y a des cibles balises et puis, les schémas, oui, doivent intégrer les balises et puis, ensuite, les plans d'urbanisme des municipalités locales doivent se conformer, bien sûr. Mais, c'est dur à calculer parce que c'est facile à calculer à l'échelle d'un terrain à urbaniser, quelle est la densité que tu fais? Comme si les municipalités calculaient en densité nette, tu sais, elles te calculent juste le terrain à construire mais elles évacuent les rues, les parcs, les équipements qui ne sont pas nécessairement...et bien, tout ce qui n'est pas résidentiel. Donc, peut-être qu'elles réussissent à instaurer une densité nette, élevée mais lorsque tu en fais une densité brute, à l'échelle du quartier, c'est insignifiant parce que tes rues sont extrêmement larges, les emprises de rues sont très larges, tu construis de façon éparse, ce qui fait que si tu, t'as beau...je raconte n'importe quoi mais tu aurais beau faire, admettons, 30 logements à l'hectares ici, 30 logements à l'hectare là, mais si, finalement, tu construis juste éparpillé comme ça, ce n'est pas vrai que tu obtiens 30 logements à l'hectare brute, tu atteins quoi? 2 logements à l'hectare brute avec un immense réseau de déplacements et une dépendance à l'automobile, c'est foutu, ça ne sert à rien puis c'est là, il y a un écueil, là, c'est-à-dire que les périmètres d'urbanisation qui sont justement les contours dans lesquels on doit construire normalement ne sont pas si forts que ça dans les municipalités rurales. Lorsqu'il y a de l'agriculture, il y a des règles claires, on ne peut pas construire dans le territoire agricole. mais ce n'est pas tout le territoire qui est agricole, il y a des territoires qui sont forestiers ou des zones qui sont... le territoire agricole, au Québec, on va dire que c'est la zone verte, ce qui n'est pas le territoire agricole, c'est la zone blanche parce que sur la carte, il n'y a pas de couleur tout simplement donc, c'est la zone blanche et puis, dans la zone blanche, les règles sont plus lâches, ce qui fait en sorte que c'est quand même possible d'urbaniser mais moins dense pour avoir un moindre impact, oui, mais si tu urbanises moins dense mais beaucoup, l'effet peut être énorme par rapport à ce que tu vas mettre dans le périmètre d'urbanisation... il y a plein d'écueils comme ça qui font que l'on se ramasse avec un étalement qui prend différentes formes un peu partout sur le territoire puis que l'on n'arrive pas à contraindre*

### **La situation aurait-elle été pire si la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles avait été gérée à par les M.R.C.?**

*Oui, vraiment pire parce qu'elle n'a de sens, cette loi, que si c'est pour protéger le garde-manger québécois et non pas le garde-manger de la M.R.C.*

### **Est-ce que les demandes d'exclusion sont-elles facilement délivrées ?**

*C'est de moins en moins facile d'avoir une réponse positive, ça, c'est la bonne nouvelle parce que... c'est le gouvernement du Québec, ce sont des urbanistes, des aménagistes qui sont formés comme tous les autres et qui sont capables de calculer. Donc, quand ils regardent, par exemple, les anciennes autorisations, les exclusions de territoires agricoles qui ont été accordées à des municipalités pour faire de l'urbanisation puis, ils disent, vous nous aviez promis que ce territoire-là allait répondre à vos besoins pour les 20 prochaines années mais, finalement, 5 ans après, c'est déjà comblé, bien, ça veut dire que la croissance est très forte mais ça veut aussi dire que tu n'as pas pris les moyens pour accueillir tous ces gens là-dedans, tu n'as pas fait une densité assez forte. Donc, maintenant, il y a un peu cette rétroaction, je pense, informelle mais qui fait en sorte que bien là, vous êtes venus nous voir il y a 5 ans, vous aviez dit que c'était pour 20 ans, maintenant, on ne vous croit pas, donc, si vous êtes encore en train de demander la même superficie et puis, que ça doit correspondre aux 20 prochaines années, non, non, non.... Qu'est-ce que vous allez faire? Quelle va être la densité pour répondre à cette réelle croissance-là? Donc là, c'est plus difficile parce qu'il n'y a pas une municipalité qui veut promettre de faire du 30 logements à l'hectare... donc, elles font aux gens, non, bien écoutez, on peut peut-être vous en donner un peu ou non, il y a dans le village d'à côté, attendez que ça soit construit, quand ça sera construit dans le village d'à côté, vous revenez nous voir.... Mais, les processus sont lents donc c'est ça. C'est quand même efficace, ce n'est peut-être pas très contraignant mais c'est efficace.*

### **Comment se passe la collaboration entre la L.P.T.A.A. et la L.A.U. ? Arrivent-elles à « collaborer » ?**

*Oui, oui, elles ont été adoptées à 1 ans d'intervalle puis, elles sont complémentaires, pour vrai, parce que la loi sur la protection du territoire agricole, elle a préséance sur la loi sur l'aménagement et l'urbanisme en raison de la zone agricole permanente mais elles sont complémentaires...c'est juste que la commission de la protection du territoire agricole ne peut pas faire d'urbanisme donc, elle ne prend pas une décision sur la base des exercices de planification, la limite est mince, autrement dit, la commission, elle, elle gère la protection du territoire agricole donc, elle n'a pas à juger, réellement, de la qualité de ce qui se fait dans l'urbanisme et donc, elle n'a pas à juger si l'urbanisation prend la bonne direction, elle a uniquement pour but de protéger les terres agricoles selon différents critères, notamment la qualité du sol. Donc, si la commission dit, autour de cette ville-ci, ce terrain-là est d'une très grande qualité pour la production agricole, il faut le protéger, et bien, elle va dire, non, mais, peut-être, que dans l'autre direction, elle va dire, oui, parce que le terrain est moins bon mais d'un point de vue urbanistique, c'est peut-être une extrêmement mauvaise idée d'étendre la ville dans cette direction-là parce que ça peut entraîner, justement, un étalement urbain ou des problèmes qui vont, tu sais, entraîner l'utilisation de la voiture, ce qui fait qu'il y a une inadéquation entre les critères des deux parce qu'elles ne se parlent pas, elles n'ont pas la même vocation. Si l'exercice était conjoint, ça serait extraordinaire mais ça ferait des choix déchirants. Mais là, en ce moment, l'urbanisme est tributaire de ce que le territoire agricole t'accorde puis, la plupart du temps, je dirai, que ce sont des mauvaises décisions pour l'urbanisation mais ce sont des excellentes décisions pour les terres agricoles.*

**Mise à part les schémas d'aménagement du territoire, quels autres outils permettraient une meilleure gestion du territoire ainsi qu'une coordination plus ancrée entre les différentes instances politiques en aménagement du territoire ?**

*Personnellement, je ne crois pas que la multiplication des outils formels, imposés par la loi soit une solution si intéressante parce que c'est déjà un peu le cas, le gouvernement du Québec, tu sais, multiplie en ce moment les documents de planification, ils n'ont pas tous la même valeur donc, les M.R.C. doivent, par exemple, maintenant, se doter d'un plan directeur pour les milieux humides et hydriques donc, les milieux humides ont énormément souffert de l'urbanisation mais ont énormément souffert de l'agriculture aussi donc là, ça, ça vient d'être insaturé, l'exercice est enclenché et financé...une couche. Le gouvernement du Québec a aussi l'intention, puis on travaille là-dessus avec eux, pour mettre en place des plans de mobilité durable intégrés et donc, c'est une demande du ministère des transports, non pas des affaires municipales. Donc, le ministère des transports dit, si l'on veut s'assurer de parvenir à une mobilité durable et le ministère des transports n'est pas très mobilité durable, je dois le dire, cela dit, l'exercice existe quand même, dit, si l'on veut faire de la mobilité durable, il va falloir que ce soit conséquent avec l'urbanisation et que l'urbanisation aide la mobilité et que la mobilité aide l'urbanisation donc, une mobilité durable intégrée et, il souhaite donner cet exercice-là à faire aux M.R.C. qui devront être dotées de ce plan-là, qui va être une politique publique, en réalité, pour bénéficier des financements complémentaires pour le transport en commun donc, quelqu'un qui a un plan de mobilité durable intégré pourra avoir accès à de l'argent supplémentaire pour des réseaux de transports en commun, si tu ne l'as pas, et bien, on ne va pas investir chez toi parce que c'est trop risqué, c'est un peu ça, ce que ça veut dire. Puis, il y a la santé publique, le ministère de la santé qui, tu sais, impose aussi les règles...tu sais, on multiplie un peu les couches mais au bout du compte, le seul outil dont les municipalités, les M.R.C., disposent pour s'opposer aux décisions des citoyens, c'est la réglementation municipale puis la réglementation municipale, elle incarne les intentions qui sont dans le plan d'urbanisme qui lui incarne, à l'échelle locale, les intentions du schéma d'aménagement et le schéma d'aménagement qui incarne, à l'échelle régionale, les intentions du plan métropolitain d'aménagement et de développement qui lui, incarne les orientations gouvernementales donc, ce sont les seuls outils dont disposent les M.R.C. puis les municipalités comme poigne pour contraindre la population dans ses choix, ce sont les règlements municipaux. Ce ne sont pas les plans de mobilité durable intégrée, ce ne sont pas les plans sur les milieux humides, ce sont des politiques publiques qui n'ont même pas l'obligation d'être intégrées dans les schémas d'aménagement, pour le moment, peut-être que ça va être le cas mais ce n'est pas le cas encore. Ce qui fait que tant qu'elles ne sont pas intégrées dans le schéma d'aménagement, elles ne peuvent pas percoler dans le plan d'urbanisme, ni dans la réglementation municipale, ça reste de la bonne volonté de tout le monde. C'est pour ça que moi, je dis, j'ai de la misère avec la multiplication des outils, personnellement, je pense que c'est une culture de l'aménagement qu'il faut instaurer, on travaillait avec les gens pour vrai, parce que les outils actuels, il suffit de bien les utiliser puis on est capable de faire ce que l'on veut avec mais il faut qu'il y ait des urbanistes qui aient du temps pour faire de la planification et non pas juste gérer les missions de permis de construction ou juste faire de l'inspection de bâtiments ou de fosses septiques ou je ne sais pas quoi et puis, c'est ça un peu le problème, les municipalités ou les M.R.C., elles ont des aménagistes, des urbanistes qui font...ils font du travail du quotidien, là, tu sais, pour avancer, pour entasser des piles de papiers sur leur... alors qu'ils ne font pas de planification ou très peu alors que l'on a besoin d'avoir quelqu'un qui ait une vue d'ensemble, qui est capable d'illustrer cette vue d'ensemble-là puis de l'incarner dans un projet collectif avec lequel on va attacher la population puis les différentes parties prenantes puis, qu'à un moment donné, on y croit à ce projet-là puis, on va le traduire en règlement puis, tout le monde va aller dans la même direction parce que l'on aura compris la même chose. Je pense que c'est*

*plus porteur parce que l'on le voit sur le terrain, lorsqu'il y a un directeur général d'une municipalité ou un directeur d'urbanisme ou un élu qui s'intéresse à l'urbanisme puis qu'ils prennent ces mandats-là à bras le corps, ils réussissent à faire des choses extraordinaires puis pourtant, les outils sont les mêmes donc, je pense que c'est plus, là, qu'il faut réussir à changer les choses, personnellement.*

**En termes d'échelles de réflexion, serait-il intéressant de donner plus de poids à la communauté métropolitaine de Québec et de traduire cela directement dans les plans d'urbanisme ?**

*Oui, bien directement dans les schémas en raison de la hiérarchie mais effectivement, je pense que la communauté métropolitaine si, mais, comme je dis, ça serait difficile parce qu'il faudrait que ça passe par la loi pour changer ça, c'est elle qui aurait le pouvoir de fixer des balises pour contraindre l'étalement urbain et donc, que ça percole dans tous les autres documents de planification mais l'écueil, c'est l'argent parce que si, en contrepartie, on ne permet pas aux municipalités locales, périphériques, de subvenir à leurs besoins, de répondre aux besoins de leur population qui est peu nombreuse donc, si les écoles se vident parce que la population vieillie dans les villages, elles vont perdre leurs écoles mais après coup, si l'école n'est plus là, c'est difficile d'avoir des jeunes familles, s'il y en a pas beaucoup puis que c'est difficile d'entretenir nos rues parce que la densité n'est pas aussi forte, qui va payer pour? Même si c'est une petite population, en 2021, on a besoin d'équipements publics, tu sais, de gymnases, etc., même s'ils ne sont pas nombreux, qui va payer pour parce qu'ils n'ont pas suffisamment d'argent? C'est qu'il faut réussir à pallier les revenus fonciers. Oui, c'est une chose de donner plus de pouvoir à l'instance métropolitaine mais je crois que ça serait possible, ça serait acceptable, peut-être pas accepté instantanément mais acceptable si c'était accompagné d'une stratégie pour diversifier les revenus municipaux parce que l'on en a besoin évidemment.*

#### 4.7. Entretien n°7 : Praticien en planification (M.A.M.H./C.M.Q./C.M.M., 16 avril 2021)

##### **Pouvez-vous vous présenter brièvement ?**

*Oui, donc maintenant, je suis professeur à l'université du Québec à Montréal mais j'ai plutôt de la pratique, donc, dans le fond, je viens de 16 ans de pratique avant de devenir professeur plutôt dans des postes stratégiques, décisionnels, soit au ministère des affaires municipales, soit carrément à la direction de l'aménagement de la C.M.Q., de la communauté métropolitaine de Québec, à la direction de l'aménagement de la communauté métropolitaine de Montréal aussi. Donc, je viens vraiment de la pratique de la planification et ensuite universitaire.*

##### **En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?**

*C'est ma vie professionnelle en entier, dans le fond, moi, j'ai commencé par une formation en architecture et très rapidement, je me suis rendu compte que je préférais beaucoup plus le territoire, la ville et une approche peut être moins « bâtiment » et plus territoriale de l'aménagement. Je pense que c'est aussi, indirectement, sans le savoir, par intérêt personnel aussi, le goût de la ville, l'amour de la ville aussi, le voyage, je pense que tout ça se mélange un peu dans le choix de la profession.*

##### **Le schéma d'aménagement du territoire est de la responsabilité des municipalités régionales de comté. Ce découpage administratif avec cette échelle de réflexion vous paraît-il adéquat pour gérer l'étalement urbain ? Si oui, si non, pourquoi ?**

*La création des M.R.C. date de 1979, elles se sont établies dans les années 80 suite à la création. À la base, c'était pour mettre en place une certaine réflexion supra-locale qui dépasse le territoire des villes. Donc, à la base, oui, le territoire des M.R.C. était perçu comme une façon de régler certains problèmes d'étalement mais c'était une vision un peu optimiste des choses. Les villes ont toujours été très autonomes au Québec et indépendamment des M.R.C. qui ont pris leur rôle au sérieux, d'autres ont pris leur rôle moins au sérieux, donc, est-ce que c'est une bonne façon de régler l'étalement, disons, théorique? Oui, en partie, un étalement assez restreint, ça dépend aussi de l'échelle de la ville qui produit l'étalement parce que l'étalement, c'est toujours en fonction d'une taille de ville. Donc, c'est sûr, pour une région comme Québec et Montréal, la M.R.C. n'est pas suffisante, mais pour une région un peu plus éloignée où la ville centrale est plus petite, oui, la M.R.C. serait une échelle suffisante mais c'est une vision un peu optimiste. Dans le fond, il y a plusieurs M.R.C. qui n'ont pas joué leur rôle et ça fait en sorte que le schéma et une somme soit de planifications locales sans vraiment de vision régionale, soit tout simplement la plus petite vision régionale possible sans mettre d'obstacles à personne. Est-ce que c'est une bonne échelle? Ça dépend de la taille de la ville mais pour Québec et Montréal, non, mais pour une plus petite ville-centre, oui.*

##### **Comment les M.R.C. se coordonnent entre elles afin de gérer l'étalement urbain ? Quel est le principal outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement ?**

*Il n'y a aucune coordination des M.R.C. et c'est là le problème. Je ne sais pas si tu suis les débats, actuellement, on a une grande conversation nationale sur l'aménagement qui va accoucher cette*

*année d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire. On est en plein dedans, là, cette semaine, on a eu, d'ailleurs, 10h de présentation sur la table du gouvernement là-dessus. Actuellement, c'est un problème. Les M.R.C... Il n'y a aucun outil qui les force à se concerter entre-elles puis ils jouent exactement de la même façon que les villes à l'intérieur de leur M.R.C, c'est-à-dire, ils vont se parler mais sans nécessairement se coordonner sur les vraies choses donc, ils vont faire un minimum de... comme rien ne les oblige, ils vont se coordonner sur ce qui les rassemble, c'est-à-dire, des fois, la protection touristique, la protection du patrimoine, mais sur les vrais enjeux, ils ne se coordonnent pas, chaque ville ou chaque M.R.C. cherche à se développer de façon autonome et à attirer une partie du développement sur son territoire donc, on sent qu'actuellement, il n'y a aucune volonté réelle des M.R.C. à se coordonner entre elles et c'est pour ça que les communautés métropolitaines ont été créées, d'une part, au début des années 2000 et d'autre part, c'est pour ça que le gouvernement doit jouer un rôle d'intégrateur national et il ne joue pas ce rôle actuellement parce qu'il n'est pas reconnu dans ce rôle, d'où la discussion qu'il y a actuellement sur la stratégie de reconnaître le gouvernement comme un vrai joueur national mais ce n'est pas gagné. Il faut comprendre que les villes et les M.R.C. ne souhaitent pas ce rôle très intégrateur du gouvernement. De quoi la stratégie va accoucher, on n'en a aucune idée mais, actuellement, c'est ça qui est sur la table. Dans le fond, la question est soulevée, la réponse n'est pas donnée.*

**Selon la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la communauté métropolitaine de Québec a également des compétences et responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Comment est-on, de ce fait, arrivé à une périurbanisation démesurée de la ville selon certains auteurs ?**

*Il faut prendre ça dans le temps donc, on a les villes très autonomes au départ donc, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ça arrive et on fixe des M.R.C. Donc là, on se rencontre à la fin des années 70 mais ça a pris 20 ans avant que les M.R.C... dans le fond, les premiers schémas avec un peu de dents arrivent 20 ans plus tard donc, les premiers schémas avec un peu de dents arrivent à la fin des années 90, début des années 2000, donc, ça a pris quand même 20 ans et on se rend bien compte que l'échelle n'est pas suffisante donc, on a rajouté au début des années 2000 les C.M., Les communautés métropolitaines pour Montréal et Québec, donc, au départ, on avait...je ne sais pas si tu as regardé les 2 lois, donc, il y a eu 2 lois, il y a eu la loi qui a créé les communautés métropolitaines en 2001, qui donnait de très forts pouvoirs d'aménagement aux communautés. Dans le fond, ils enlevaient les pouvoirs d'aménagement aux M.R.C. tout simplement, les M.R.C., leur pouvoir de l'aménagement n'existait plus et c'est la C.M.Q. qui aurait géré totalement l'aménagement à la grandeur de son territoire. Évidemment, ça n'est pas passé et il y a eu un blocage pendant 10 ans et en 2010, il y a eu un autre changement législatif qui a fait en sorte de créer ce que l'on appelle les plans métropolitains donc, on a redonné la compétence aux M.R.C. au niveau des schémas et au-dessus, on a mis une grande soupape qui s'appelle le plan métropolitain et le plan métropolitain, pour différentes raisons, est venu créer donc, quand même, une frontière supplémentaire à l'étalement. Donc, dans le fond, les M.R.C. continuent à faire leurs périmètres urbains mais les communautés métropolitaines sont venues mettre une échelle supplémentaire qui fixe un périmètre métropolitain. Donc, maintenant, avant d'étaler le territoire, bien, il y a la loi sur la protection du territoire agricole, la L.P.T.A.A., il y a le schéma de la M.R.C., il y a le plan métropolitain donc, les différents paliers ont quand même plus de force d'inertie pour limiter cet étalement. Le problème qu'il y a eu aussi, c'est... tu sais, on parle, surtout dans la région de Québec, les premiers schémas des années 80, ceux qui n'avaient pas beaucoup de dents, sont venus délimiter les périmètres d'urbanisation dans les années 80 dans chaque ville. Comme il n'y avait aucune dent, les villes se sont données à cœur joie pour faire des super grands périmètres d'urbanisation et le gouvernement du Québec ne s'est jamais donné la*

*responsabilité de diminuer ces périmètres. Donc, ce qui arrive aujourd'hui, c'est que l'étalement ne se fait pas nécessairement, uniquement dans les terres agricoles, il se fait dans ces périmètres qui sont, en soi, trop grands et qui sont encore naturels donc, les villes ne reconnaissent pas cet étalement, elles disent que c'est dans leur périmètre donc, ce n'est pas de l'étalement, c'est dans leur périmètre urbain. Oui, sauf que ton périmètre urbain est excessivement grand donc, c'est dans la définition même de l'étalement et là, le gouvernement, dans le fond, depuis 3 ans, dans la nouvelle version des schémas, et là, il y'en a une dizaine de M.R.C. qui sont rendues au Québec, là, le gouvernement il dit, non, non, là, je ne me donne pas les pouvoirs de diminuer vos périmètres mais je me donne l'obligation de vous imposer du phasage et le phasage, c'est une façon de limiter l'étalement. Dans le fond, les villes, à l'intérieur de leur périmètre, doivent identifier du phasage mais là aussi, il y a un certain blocage, là, et d'où la stratégie qui pourrait... Actuellement, rien ne donne de pouvoir au gouvernement de bien prendre son rôle d'aménageur du territoire québécois. Mais, dans le fond, tout est permis, mais ils ne le prennent pas.*

**Quels sont les freins rendant difficile la coordination entre les M.R.C. d'une part et entre les M.R.C. et la C.M.Q. d'autre part afin de limiter l'étalement urbain ? Y a-t-il une certaine rivalité entre les M.R.C. ?**

*Oui, au fond, il y a une rivalité entre les villes de chaque M.R.C., puis après, il y a une rivalité entre les M.R.C. d'un même territoire métropolitain donc, dans le fond, tout le monde va tirer la couverture de son côté parce que, si je peux utiliser une question qui va peut-être te soutenir ou te sauter, il n'y a pas de définition commune du mot étalement et ça, c'est un des problèmes, on confond étalement, développement économique, on confond croissance et étalement donc, comme il n'y a pas de définition, c'est sûr que tout le monde perçoit son développement comme du développement et pas comme de l'étalement donc, chaque ville des M.R.C. veut avoir son développement et pour elle, l'étalement, c'est ailleurs. La M.R.C. fait la même chose, la C.M.Q... donc l'étalement, c'est toujours ailleurs, ce n'est jamais chez soi donc, ça, c'est un des problèmes. Donc, oui, il y a un problème de coordination et c'est pour ça que les communautés... dans le fond, ce qui a joué en faveur des communautés, il faut comprendre, ce sont toujours les mêmes élus qui sont partout et ça, c'est un autre problème. Les élus portent plusieurs chapeaux et c'est sûr qu'un élu à la communauté qui siège aussi à la M.R.C. ne va pas prendre de décisions à la communauté pour nuire à sa M.R.C. et l'élu qui siège à la M.R.C. mais qui est aussi maire d'une ville ne va pas prendre de décisions contre sa ville s'il siège à la M.R.C. Donc, c'est le jeu des multiples chapeaux bien connu en France, sûrement connu en Suisse aussi. Qu'est-ce qui a joué en faveur des communautés? C'est que, après 10 ans d'existence, les communautés n'avaient pas fait encore leur plan métropolitain à cause des débats qu'il y avait eu sur les compétences et là, le gouvernement a dit, non, non, je vous donne un délai, il faut que ça soit fait pour décembre 2011. Ça a forcé beaucoup les M.R.C. et les C.M.Q. à travailler ensemble. Mais, cette pression de travailler ensemble est venue de l'extérieur, elle est venue du délai gouvernemental et elle est venue d'un autre extérieur, elle est venue de la société civile donc, c'est la société civile et les médias qui, à un moment donné, se sont mis à parler d'aménagement et on était tout heureux mais là, le statu quo est parti, on ne parle plus d'aménagement, on parle d'autre chose. En 2010, ce qui s'est produit, c'est que le gouvernement a décidé, pour une fois, de fixer des délais, de respecter les délais qui étaient fixés, c'est-à-dire, vous devez adopter avant décembre 2011 et les médias ont aussi couvert beaucoup l'aménagement et la société civile. Ça a forcé un peu les élus à travailler ensemble et à arriver au moins mauvais compromis possible donc, dans le fond, le gouvernement a accepté des plans métropolitains qui, selon moi, sont assez faibles, celui de Québec plus fort que celui de*

*Montréal. Mais, ça a permis, quand même, un compromis où ça a forcé les joueurs à travailler ensemble et à arriver, pas à la meilleure solution mais au moins pire compromis pour eux.*

**Existe-t-il une législation forçant les préfets à se retrouver autour d'une table et discuter des orientations qui seraient les plus rationnelles pour l'aménagement du territoire ?**

*Non et il y a eu les conférences régionales des élus qui, à un moment donné, étaient un autre découpage qui était au niveau des régions administratives du Québec. Dans le fond, il faut se méfier du terme « région » au Québec parce qu'il couvre 2 réalités. On utilise « région » pour à la fois M.R.C. et « région » pour région administrative, qui est un autre découpage donc, c'est un peu confondant mais il y a eu, quand même, une structure qui était la conférence régionale des élus qui amenait un certain débat au niveau d'une plus grande région. Sauf que, chaque conférence régionale se donnait l'objet sur lequel elle voulait consulter. Dans le fond, il y a des conseils régionaux d'élus qui ont fait des super bons travaux en matière de paysage et de protection des milieux naturels ou de développement économique mais ce sont les meilleurs. Mais, en matière d'aménagement et contrôle de l'étalement, on n'était pas là.*

**Comment les différentes entités C.M.Q., M.R.C, C.U.Q. et municipalités sont financées ?**

*Par la taxe foncière aussi. Dans le fond, ce sont des quotes-parts qui sont versées donc, les villes récoltent de l'argent et en fonction de leur R.F.U donc, richesse foncière uniformisée, elles versent une quote-part à la M.R.C. et à la C.M. Dans le fond, les villes plus riches cotisent plus que les villes plus pauvres donc, il y a des quotes-parts, ça dépend toujours des services. Donc, dans les budgets des communautés, il y a différents éléments donc, il y en a, c'est par la richesse, il y en a, c'est par des programmes mais, globalement, ça vient quand même de la taxe foncière qui est prélevée par les villes.*

**Les villes sont donc tentées de se développer et de prélever ainsi plus de taxes foncières...**

*Oui, sauf que là aussi, on mélange, c'est un des problèmes, on mélange développement, croissance et croissance réelle. Dans le fond, les villes vont être contentes puisque leur compte de taxes augmente mais elles n'ont pas à payer les coûts d'urbanisation ou à prévoir les coûts d'urbanisation donc, leurs taxes augmentent dans les premières années mais elles ne calculent pas que ça les endette sur l'entretien futur des infrastructures et tout donc, elles ne tiennent pas compte de leur endettement futur lié à l'entretien des infrastructures donc, du coup, c'est une richesse un peu artificielle parce qu'elles ne tiennent pas compte de tout et c'est un des problèmes au Québec, c'est qu'il y a beaucoup de frais de développement qui sont supportés par l'État donc, on ne tient pas compte du réel cout de l'aménagement. Donc, la création des routes, c'est l'État, les réseaux d'égouts sont financés à 90% par l'État, et cetera, et cetera. Donc, il y a beaucoup de frais d'urbanisation qui sont aux frais de l'État. Donc, cette croissance, oui, ça fait plus d'argent momentanément dans les comptes municipaux mais les élus sont contents, ils sont là juste 4 ans, ils ne voient pas ce qui va arriver dans 20 ou 30 ans et c'est un des problèmes.*

### **Les élus n'ont donc pas une vision sur le long terme ?**

*Non, on ne les oblige pas. J'ai appris cette semaine dans une des multiples présentations, à l'Ontario, maintenant, c'est obligé, ils doivent faire, lors de l'adoption de leur budget d'investissement, ils doivent prévoir des éléments d'entretien sur 10 ans et tout avant de s'engager mais ça, ce n'est pas encore fait au Québec.*

### **Comment se comportent les contribuables face aux coûts d'entretien des infrastructures sachant qu'elles ne sont pas toutes financées par le gouvernement ?**

*C'est que l'on a le bon et le mauvais côté des 2 continents, américain et européen. Dans le fond, on aime bien... les citoyens, il y en a qui participent mais les citoyens aiment bien être individuels dans leurs choix donc, très américain sur, c'est mon choix, ma liberté donc, ils acceptent assez peu la contrainte en matière d'aménagement. Mais d'un autre côté, ils aiment bien le côté plus investisseur de l'état qui nous vient un peu plus des pays interventionnistes où l'état paie tout donc, à la fois, le citoyen, au Québec, est habitué, un, à n'avoir pas beaucoup de contraintes mais à avoir tout gratuit. Parce que, dans le fond, on n'est pas qu'en Amérique, tout est quand même gratuit ici donc, les routes sont gratuites, les services publics sont gratuits, la consommation d'eau est gratuite, l'électricité ne coûte pas chère donc, pourquoi l'économiser si, dans le fond, on peut ouvrir nos fenêtres en plein hiver et chauffer? Tu sais, on aime très peu la contrainte et on aime beaucoup que tout soit gratuit donc, ça, c'est un des problèmes du Québec. C'est un problème qui est dans une autre question, pourquoi l'étalement au Québec? Et bien, il y a une notion culturelle, ce ne sont pas uniquement des règles, c'est culturel au Québec, on n'a pas les mêmes contraintes qu'ailleurs, on a des finances publiques qui sont relativement stables, relativement en bonne santé, notre électricité ne coûte rien. Même, comparativement à l'Ontario qui a des mesures beaucoup plus sévères de contrôle de l'étalement, il y a beaucoup plus de contraintes que nous si ce n'est qu'aux finances publiques qui sont en moins bon état et l'électricité qui coûte plus chère. Il y a toute cette notion-là aussi.*

**Le gouvernement québécois a-t-il une mainmise trop importante lors de la révision ou de l'adoption des schémas d'aménagement du territoire dont la gestion revient finalement aux M.R.C.? En effet, certains auteurs ne s'accordent pas sur le fait de savoir si la loi sur l'aménagement et l'urbanisme est une loi décentralisatrice ou centralisatrice à cause de l'influence du gouvernement québécois dans les schémas d'aménagement.**

*Oui mais c'est pour ça que c'est intéressant d'interviewer les M.R.C. donc moi, je pense que le gouvernement n'est pas reconnu dans son rôle donc, non, il n'y a pas une trop grande mainmise même, je pense qu'il n'y en a pas assez, les M.R.C. vont sûrement dire le contraire. Et sur le débat de la centralisation, décentralisation, moi, je trouve que l'on exporte un débat qui vient de l'Europe où les villes étaient fortement centralisées à l'état, où le pouvoir était très fort et on décentralise vers les villes et les régions. Mais, culturellement, au Québec, c'est l'inverse. Les villes ont toujours été autonomes et là, oui, on recentralise mais ce n'est pas dans le débat. Je trouve que ce débat, est-ce que la L.A.U. est une loi décentralisatrice? Ce n'est pas le bon débat, les villes sont très décentralisées, donc, est-ce que l'on doit encore décentraliser plus? Peut-être mais il faudrait rendre des comptes et s'ils n'ont pas de comptes à rendre et bien, non. Donc, les villes et les M.R.C., après 40 ans, n'ont pas prouvé qu'elles étaient capables de... donc, pourquoi décentraliser plus dans un débat où, actuellement, en matière de développement durable, en matière d'enjeux climatiques, en matière de responsabilité, même au niveau des finances publiques globales du Québec, pour l'instant, les villes,*

*après 40 ans, n'ont pas démontré qu'elles ont atteint des standards très élevés de préoccupation, donc, je ne pense pas que l'on devrait exporter du débat mais, oui, il y a des auteurs, même au Québec, qui aiment bien parler de décentralisation, de centralisation et qui aiment bien parler aussi de subsidiarité des pouvoirs, etc. Mais, je trouve que ce sont des mots qui nous viennent d'ailleurs et culturellement, je trouve qu'ils ne sont pas nécessairement appropriés pour le Québec où le côté développeur est très nord-américain, tu sais, on développe des territoires, les villes ont été autonomes dès le départ et se sont faites financer des choses dès le départ par le gouvernement donc, si elles veulent être décentralisées et bien que les villes supportent leurs frais d'urbanisation, ce qu'elles ne font pas.*

**En ce qui concerne la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.P.T.A.A.) de 1978, est-il pertinent que sa régulation et son contrôle reviennent à l'Etat provincial et non aux M.R.C. dont beaucoup ont de nombreuses terres agricoles dans leur juridiction ?**

*Là, c'est une dure question parce que, dans le fond, le débat sur l'étalement urbain, au Québec, a démarré dans les années 60 par différentes commissions et différents outils qui ont été étudiés et, pendant au moins une dizaine d'années sinon 15, il y a eu beaucoup de réflexions, de rôles, de réflexions de l'état et de soulever des problèmes mais on s'est rendu compte, dans les années 70, que la réflexion, tu sais, n'est pas suffisante pour agir et la première action qu'il y a eu de l'état québécois en matière d'aménagement, ça a été d'adopter la L.P.T.A.A., ça a été de protéger le territoire, je n'étais pas là à l'époque, c'était, peut-être, aussi parce qu'il y avait d'autres blocages au niveau de l'aménagement. Mais, la première action de l'état a été de protéger le territoire agricole, c'était l'urgence d'agir et selon moi, la loi de l'aménagement est venue après. Est-ce que l'on aurait pu faire différemment? Oui, on aurait pu faire une seule loi pour les 2, ça, ce n'est pas le cas. Est-ce que c'est encore le cas d'avoir 2 lois? Là aussi, c'est soulevé dans les débats de la stratégie nationale, ça a porté le problème que les élus urbains ou des villes ou des M.R.C. se sont très peu intéressés au monde agricole donc, dans le fond, dès le départ, ça a créé une scission entre l'agricole et l'urbain et même à l'intérieur des M.R.C...et bien, les M.R.C. s'occupaient de l'urbain et on laissait l'agricole aller, c'était déjà protégé par une loi puis en se disant, je n'ai pas besoin d'y penser puisque elle est déjà protégée par une loi. Et, dans la loi de la L.P.T.A.A., il y a une phrase un peu ambiguë qui dit que la loi sur la protection du territoire agricole a préséance sur la loi de l'aménagement. Mais en même temps, c'est une phrase ambiguë, ça veut dire que tu ne peux pas aller à l'encontre de la loi sur le territoire agricole mais ça ne veut pas dire que tu ne peux rien faire. Mais, ça a été interprété pendant 30 ans par « on ne peut rien faire ». Non, ce n'est pas « on ne peut rien faire ». Tu sais, la mentalité est en train de changer et c'est pour ça que sont apparus, dans les années 2010 environ, les plans de développement de la zone agricole, ce que l'on appelle les P.D.Z.A. et là, les M.R.C. sont venues faire des P.D.Z.A. pour réfléchir au développement de leur zone agricole puis là, au début, c'était, non, on n'a pas le droit, la L.P.T.A.A. dit que ce n'est pas notre travail donc, ça a créé, quand même, une réflexion où là, le monde commence à y réfléchir. Donc, actuellement, est-ce que ça serait le temps de penser à mettre ensemble ces 2 lois? Je pense que l'on est dans le début de ça mais je pense que l'on est quand même à l'amorce. On a, comparativement, je ne connais pas la Suisse mais, comparativement à la France où il n'y a pas eu cette division-là, les élus ruraux ont toujours eu beaucoup plus d'investissements dans le développement de leurs territoires ruraux que nous nos villes qui ont séparé les 2. Donc, est-ce que c'est le moment? Je pense que oui, je pense que c'est le moment d'y réfléchir. Mais est-ce que les M.R.C. sont mûres pour avoir cette compétence complète? Là aussi, il faudrait rendre des comptes, il faudrait avoir une approche par résultat, tu sais, ça demande d'autres changements si l'on veut redonner le volet agricole aux M.R.C., il faudrait avoir des indicateurs très*

*précis de protection...tu sais, il faudrait que leur rôle de surveillance des indicateurs ou de l'approche par résultat soit beaucoup plus présent, ce qui est refusé depuis 15 ans par les M.R.C. Les M.R.C. et les villes refusent une approche par résultat depuis une dizaine ou une quinzaine d'années.*

**Il serait intéressant d'unifier les deux lois pour éviter que La L.P.T.A.A. contribue à l'étalement urbain en sauvegardant des terres qui elles, auraient permises, en étant urbanisées, de densifier le tissu urbain.**

*Oui mais il faudrait régler un autre problème si l'on veut faire ça, il faudrait régler le problème du développement des villes sur elles-mêmes, c'est que, il ne faut pas oublier qu'en Amérique du Nord, on a tendance à urbaniser un centre puis après en couronne. La 2<sup>ème</sup> couronne va désurbaniser la 1<sup>ère</sup>, tu sais, dans le fond, là, on est en train de toujours vider le « trou de beigne ». Donc, ce qui arrive, c'est qu'il faut trouver un moyen que les villes se reconstruisent sur elles-mêmes avant d'aller ailleurs. Et le problème que l'on a actuellement, c'est que l'on est en train d'urbaniser par l'étalement urbain la 3<sup>ème</sup> et la 4<sup>ème</sup> couronne tandis que la première couronne est en train de dépérir et que l'on va avoir un problème dans quelques années d'immenses secteurs urbanisés qui sont inadaptés aux nouvelles conditions de vie et qui ne sont pas recherchés puisque l'on laisse pourrir des secteurs. Actuellement, dans les villes-centres, on a des secteurs contaminés qui l'ont été par l'industrie, plutôt au 19<sup>ème</sup> et au 20<sup>ème</sup> siècle. Mais là, dans les premières couronnes, on va se retrouver avec des secteurs dévitalisés mais pas pour des raisons de pollution. La seule chose qui empêche le secteur de se revitaliser, c'est l'étalement urbain plus loin ou le développement plus loin. Oui, je pense que la notion de...si l'on était capable de réfléchir à la campagne ou au monde rural tout en étant de protection et de développement, oui, je pense, comme tu énonces, ça serait un moyen d'aménager sans reporter encore plus loin certains éléments. Tu sais, ça a été un effet des ceintures vertes à Londres où de reporter l'étalement plus loin, de la ceinture verte. Le phénomène au Québec, oui, il est vrai dans certaines régions mais il est moins vrai ailleurs parce que, comme j'expliquais, à cause des périmètres urbains qui ont été très gros dès le départ, mais oui, dans la région de Québec, ça pourrait être une hypothèse qui pourrait être intéressante, de voir, qu'est-ce que la zone agricole a eu comme effet de reporter plus loin? Pour Québec, oui, là, si l'on regarde le blocage qu'il y a actuellement sur le terrain des Sœurs de je ne sais pas trop quoi, si tu regardes la carte de Québec, tu vas voir qu'il y a une grande terre agricole qui rentre dans le Québec au nord et que la Ville de Québec veut urbaniser mais qui est actuellement bloquée. Et là, ça reporte, peut-être, plus loin l'urbanisation dans le cas de Québec mais en même temps, ça permet aussi de protéger un espace de biodiversité à l'intérieur de la ville, il faut faire attention, là. Tu sais, quand on regarde le plan de Copenhague qui a les 5 doigts avec ses coulées vertes et bien, cet élément vert qui rentre dans Québec est aussi un enjeu de biodiversité selon moi et pas un enjeu, uniquement, de développement.*

**Quelle serait une piste de solution pour revitaliser le centre-ville de Québec ?**

*Moi, je pense que si l'on retourne à ton truc de l'étalement, je pense que si l'on était capable de faire la différence entre, qu'est-ce qui est de l'étalement et du développement et faire la différence entre ce qui est, dans le fond, le coût réel de notre choix par rapport... et bien, déjà là, ça ferait déjà une différence. Tu sais, quand on parle d'écofiscalité ou des coûts de conditionnalité, de déjà dire aux citoyens... il faut être conscient de ses choix et de ses dépenses et de faire assumer aux villes et aux citoyens leurs dépenses. Je pense que c'est à eux... je ne pense pas que l'on peut forcer un citoyen à habiter à un endroit ou un autre. Par contre, on peut, tu sais, on se rend compte que ceux qui vont en 2<sup>ème</sup> ou en 3<sup>ème</sup> couronne, ils ont besoin d'une 2<sup>ème</sup> voiture et des fois, 3 voitures, s'il y a un jeune*

*adulte qui va à l'université. On se rend compte que quand ils considèrent leur prix d'investissement, ils vont calculer que l'hypothèque, ils ne se rendent pas compte que le coût d'une 2<sup>ème</sup> voiture ou d'une 3<sup>ème</sup> voiture sur 10 ans ou 15 ans, ça leur serait venu moins cher d'habiter en ville, d'avoir une plus haute hypothèque, mais d'avoir moins de frais de voiture. Parce qu'une voiture n'est pas un investissement, une voiture, tu paies pour te retrouver à 0 à la fin tandis qu'une résidence, un prêt hypothécaire, tu le rembourses mais ta maison, elle a toujours une valeur, si tu es chanceux, elle a encore plus de valeur. Donc, la voiture, non, la voiture n'est pas un investissement, mais ça, dans leurs choix, ils ne s'en rendent pas compte et d'autant plus après que la route est payée par le gouvernement, que les services publics sont payés donc...pourquoi les citoyens feraient d'autres choix quand c'est très peu perceptible, les conséquences de leur choix? Il y a une étude qui a été faite par un groupe de recherche à Québec qui est assez intéressante, qui essayait de voir si c'était plus durable d'habiter dans le centre-ville de Québec qu'en périphérie puis, la conclusion, c'est que ça dépend toujours de ton mode de vie. Si tu habites en périphérie et que tu es à côté de la nature et que ton mode de vie est plutôt de consommer beaucoup de nature et bien, c'est aussi bien d'être plus proche de la nature. Si ton mode de vie est plutôt urbain et bien, ça va aussi bien d'être en ville mais ça va être plutôt une question de mode de vie qu'une question, dans le fond, uniquement de localisation.*

**Selon vous, quelle est l'échelle pertinente pour la gestion du territoire à Québec et de l'étalement urbain ? Devrait-on par exemple donner plus de poids à la communauté métropolitaine de Québec ?**

*Actuellement, c'est un assez bon compromis. Je ne pense pas que l'on devrait donner moins de poids à la C.M.Q., est-ce que l'on doit lui en donner plus? Peut-être ou on doit responsabiliser chacune des échelles, ça pourrait être ça aussi, donc, dans le fond, peut-être, la M.R.C. devrait être plus responsable de ses choix et faire déjà un premier compromis auprès de ses municipalités, ce qu'elle ne fait pas, donc, il faudrait déjà forcer la M.R.C. à avoir une vision régionale et la C.M.Q. à avoir une vision métropolitaine, puis, ce n'est pas une question de pouvoir, c'est une question de forcer les choses selon moi, et, peut-être, oui, si l'on se rend compte que le compromis ne peut pas se faire au niveau des M.R.C., il faudrait que, oui, donner plus de pouvoir à la communauté métropolitaine de Québec.*

**Le processus participatif des citoyens et des associations est-il, selon vous, assez ancré dans le processus décisionnel en aménagement du territoire ?**

*Non, ça, c'est certain, il n'est pas assez ancré. Il commence à changer beaucoup. Donc, il y a eu des nouvelles lois sur la participation. Il y a des villes qui le prennent plus au sérieux et des villes qui sont à différentes étapes. Donc, on part de très loin. Donc, on est parti dans la L.A.U. d'un... on était très innovant en 1979 quand on a intégré la participation publique dans L.A.U., on l'a intégré à 2 endroits, on a, d'une part, forcé les M.R.C. et les villes à consulter lors de l'adoption des outils et on a donné aux citoyens les pouvoirs de référendum au niveau des villes. C'est assez précurseur par rapport à ce qui se faisait à la fois en Amérique du Nord et en Europe. Le système a été un peu déformé. On s'est rendu compte avec le temps que les villes et les M.R.C. n'ont fait que le minimum des choses, c'est-à-dire, on fait un document de planification, on fait une seule assemblée publique, qui dure 2 heures, on fait très peu de publicité puis, tout doit être décidé là. Et ça, ça a commencé à changer, maintenant, on est obligé de faire ça en 2 temps, tu sais, il y a eu des choses qui se sont mises en place différemment. La culture citoyenne s'est développée aussi donc, il y a eu des villes où les citoyens sont beaucoup plus intéressés, ils ont forcé les villes à changer aussi et là, de plus en plus, on se rend*

*compte qu'un changement dans certains... où l'on ne se contente plus du minimum et les villes ont beaucoup demandé de ne plus faire de référendum puis, le gouvernement a dit, okay, ne faites plus de référendum, on va vous en demander plus, on va vous demander de la co-conception donc, c'est toute la nouvelle politique. Donc, si vous voulez ne plus être soumis au référendum et bien, vous devez faire plus de consultation, de co-conception, de participation et ça va très loin, là, ce n'est vraiment pas de la concertation, ça va jusqu' à la co-conception d'éléments et là, tu ne seras plus soumis au référendum. Mais, ce n'est pas arrivé au niveau des M.R.C., c'est au niveau des villes. Au niveau des M.R.C., de la C.M.Q., on est encore à cette participation un peu molle, d'invitation minimale donc, ça va dépendre plutôt des personnes qui sont en place à savoir s'ils veulent en faire plus ou moins. Mais, on n'est pas encore là, à vraiment valoriser et surtout pas au niveau des M.R.C. donc, peut-être, plus au niveau de la C.M.Q., à valoriser cette participation citoyenne. Mais les citoyens sont là, la mentalité change et je pense qu'il faut compter sur le changement générationnel. Je pense qu'il faut compter à la fois sur un changement générationnel des professionnels en urbanisme qui sont plus intéressés à faire de la consultation et le changement générationnel des citoyens qui sont plus intéressés à s'investir. J'ai lu une étude dernièrement aussi qu'il y a une déformation où l'on voit que les urbanistes sont très enclins et sont très, très, maintenant, à faire de la consultation pour les outils de planification. Mais, quand on arrive après, à la réglementation ou/et au projet, on retombe rapidement dans « on décide ». Et là aussi, il faut se méfier, est-ce que l'on veut uniquement de la consultation au niveau des outils de planification ou on va être capable aussi d'aller dans les outils réglementaires, faire de la co-conception réglementaire et dans les choix de projets, de faire de la co-conception de projet? Actuellement, sur la co-conception de projets, dans les parcs, ça se fait, donc, maintenant, tous les parcs dans les grandes villes, là, il y a de la co-conception mais ça reste un parc. On est dans du mou là, on n'est pas dans la grosse conception comme telle.*

### **Les citoyens peuvent-ils s'opposer à des projets gouvernementaux comme la construction d'autoroutes ?**

*Non, ils ne peuvent pas s'opposer donc, il y a quand même 2 outils de consultation très forts au Québec, il y en a un à Montréal qui s'appelle l'O.C.P.M., l'office de consultation publique de Montréal qui ne peut pas s'opposer mais qui est une très grosse consultation indépendante sur tout projet. Et, à la grandeur du Québec, comme les autoroutes, on a le B.A.P. donc, le bureau d'audiences publiques en environnement du Québec qui elle aussi, est une grosse consultation indépendante, donc, le rapport qui est émis est vraiment très complet, très indépendant, les citoyens sont très consultés. Ça reste que ce n'est pas décisionnel, il n'y a pas d'opposition directe, la seule opposition qui existe au Québec, l'autoroute, c'est tous les 4 ans que sont les élections. Tu ne veux pas d'une autoroute donc, n'élis pas le pouvoir en place. Oui, c'est tout le débat, surtout dans la région de Québec sur ce 3<sup>ème</sup> lien qui ne sert à rien et sur cette autoroute qui ne servira à rien, qui sont faites à des fins électorales, il ne faut pas se le cacher, il n'y a aucun besoin.*

### **La politique joue un grand rôle aussi...**

*La politique joue d'autant plus que le pouvoir en place sait très bien que c'est Québec qui élit, dans le fond, le pouvoir qui est actuellement en place, le parti politique, il est élu par la région de Québec et les villes de banlieue donc, c'est sûr que la région de Québec veut son 3<sup>ème</sup> lien donc, le parti au pouvoir va vouloir donner son 3<sup>ème</sup> lien.*

### **C'est un sacré débat...**

*C'est surtout que toutes les études techniques prouvent la non-nécessité de ce 3ème lien, c'est quand même assez particulier. Mais là aussi, c'est une chose... nos finances publiques vont bien donc, dans une situation où nos finances publiques ne vont pas bien, il ne faut pas oublier que la Covid est arrivée et c'est peut-être une chance. Donc, prenons ça...nos finances publiques sont moins bonnes maintenant que voilà 2 ans. Donc, l'accent est mis beaucoup sur le transport collectif et/ou sur les autoroutes mais, à un moment donné, il va falloir choisir parce qu'évidemment, notre économie est moins bonne à cause de la Covid et nos dépenses sont plus élevées. Tu sais, on a plein de débats sur la ville après Covid mais le débat n'est, peut-être, pas sur la ville après Covid mais sur, qu'est-ce que la covid va avoir comme impacts de nous protéger contre des investissements qui n'étaient pas nécessaires? Peut-être, on verra.*

### **Cette situation pourrait aider à revoir nos modes de déplacement aussi avec la promotion de voitures hybrides/électriques.**

*Oui, mais sauf que la voiture électrique ou hybride ne diminue pas la congestion. Dans le fond, il faut diminuer l'usage de la voiture solo et la voiture électrique n'est pas la solution, c'est le transport collectif. Même la voiture autonome, tu sais, il y a des calculs qui se font que la voiture autonome électrique va venir augmenter le nombre de véhicules, oui, il va y avoir plus de fluidité parce que, dans le fond, comme ça va être par de l'intelligence artificielle, c'est sûr que l'intelligence artificielle va réguler les problèmes humains de la congestion mais ça ne va pas enlever de voitures.*

### **Il y aura, néanmoins, moins de CO2...**

*Oui, ça règle un autre problème ça, c'est sûr.*

*Au niveau de la gouvernance, c'est sûr qu'il y a une force d'inertie très forte pour comprendre... qui n'est pas la même, là aussi, je ne parle pas en connaissance de la Suisse où le pouvoir référendaire est très fort et le pouvoir citoyen est très fort mais depuis une éternité. Et, tu sais, quand je regarde la France, il y a des blocages en France sur justement centralisation, décentralisation, mais, il faut penser qu'ici, l'inertie est inversée. Les villes sont autonomes et l'inertie se fait plutôt sur une centralisation de certains éléments et, est-ce que l'on peut parler de trop grands pouvoirs de l'état ou tout simplement que l'état prenne la place qui lui est due? C'est surtout ça le débat, c'est que, dans le fond, ce n'est pas d'enlever les pouvoirs aux villes ou aux M.R.C., c'est de reconnaître que l'état a aussi des pouvoirs. Et, je trouve que c'est ça le problème, actuellement, au Québec, c'est de reconnaître qu'il y a un joueur qui doit être garant du bien-être d'un territoire et ça peut être la C.M.Q. à la grandeur de son territoire. Tu sais, il faut qu'il y ait une autorité qui doive rendre des comptes. Et, actuellement, il n'y a aucune autorité qui rend des comptes ni l'état, ni les C.M.Q., ni les M.R.C., ni les villes.*

**Il y a des outils d'aménagement du territoire, il y a des paliers, il y a des échelles de réflexion qui sont intéressantes à Québec mais j'ai l'impression que ce n'est pas utilisé à bon escient.**

*Oui et bien, il n'y a pas de résultats à fournir. Tu sais, si l'on regarde comparativement aux villes américaines qui ont énormément d'indicateurs de mesure imposés soit par l'état, soit par... donc, ils ont des indicateurs de mesure imposés, nous, on n'a rien ici. Puis, le gouvernement ne donne pas non plus l'exemple, tu sais, on a des cibles de réduction des G.E.S. qui sont complètement aléatoires et on ne sait pas du tout comment on va y arriver. Tu sais, dans le fond, l'état n'est pas exemplaire non plus. Donc, c'est dur de demander aux M.R.C. ou à la C.M.Q. d'avoir des pratiques exemplaires quand il n'y a pas d'indicateurs et que l'Etat veut à la fois faire une chose et son contraire, donc, c'est normal que les C.M.Q. disent la même chose et les M.R.C. aussi.*

**Une évaluation quantitative pourrait permettre aux décideurs politiques d'orienter leurs décisions de façon plus cohérente grâce à des indicateurs comme la mesure de prolifération urbain pondérée pour constater les régions les plus touchées par l'étalement urbain et vers quelles régions il serait intéressant de développer un transport en commun.**

*Oui, puis, si l'on était en mesure d'évaluer les vrais coûts de croissance et de faire la différence entre étalement et développement, ça serait déjà beaucoup.*

**C'est toute la question de comment on perçoit l'étalement urbain.**

*Exact. Puis, on ne peut pas obliger un citoyen à... on ne peut pas choisir à la place du citoyen où il va habiter. Par contre, on peut le mettre face à ses choix pour qu'il prenne des choix éclairés, je pense que c'est ça le rôle que devraient jouer les élus, de montrer, que dans le fond, aux citoyens, de donner toute l'information mais les élus ne l'ont pas eux-mêmes, ni les M.R.C. Les M.R.C. ne sont pas capables d'évaluer leurs coûts de développement.*

**Au niveau des schémas d'aménagement, ces derniers devraient être planifiés sur une période d'une quinzaine d'années par rapport à leurs besoins.**

*Oui, c'est ça. Nous, on commence mais on n'a pas le pouvoir. Donc, le gouvernement a décidé de faire le phasage mais nous aussi, c'était demandé de prévoir l'agrandissement sur... et je vais te montrer comment ça se faisait avec l'étalement. Dans le fond, le gouvernement obligeait à prévoir son développement, disons, sur 15 ans. Mais, il ne donnait pas la méthode donc, chaque ville ou M.R.C. utilisait sa propre méthode. Donc, ce que les villes et les M.R.C. faisaient, c'est qu'elles prenaient leurs meilleures années. Donc, si c'était les 3 dernières ou les 5 dernières... donc, elles se prenaient les meilleures années et elles multipliaient ça sur 15 ans sans tenir compte d'aucune règle de démographie donc là, depuis 5 ans, mais là aussi c'est relativement récent, le gouvernement a dit, non, vous devez prendre les chiffres de l'institut de la statistique du Québec qui tient compte de la mortalité, de la baisse des naissances, vous ne pouvez pas multiplier, dire, parce que vous avez reçu 100 ménages cette année que ça va être la même chose pendant... et c'est ça qui s'est produit. Et, tu sais, pour revenir à Québec, il y a une des villes de la M.R.C. de La Jacques-Cartier qui était toute fière d'être la ville la plus « en croissance démographique » au Canada, okay, c'est que tu es une petite ville et tu as reçu 100 ménages, c'est sûr que... en absolu, c'est très peu mais en pourcentage, c'est beaucoup. Sauf que, poses-toi la question, est-ce qu'ils ont choisi ta ville ou ils t'ont choisi parce que les terrains étaient moins chers mais ils continuent à travailler à Québec? Dans le fond, il y a cette question-là. Puis, à Québec, on l'a vu, la C.M.Q., tu sais... je ne sais pas si tu as étudié la région juste à côté de Québec qui n'est pas dans la C.M.Q., Portneuf? On a vu, à partir des années 2010-2015, que*

*beaucoup de personnes allaient dans Portneuf s'acheter des très grandes maisons parce que les prix de l'immobilier augmentaient. Et là, ils viennent de se rendre compte qu'ils ont fait des très mauvais choix parce qu'il y a encore tellement d'espaces dans la C.M.Q. que cette valeur va plutôt baisser. Tu sais, c'est très dur mais c'est sûr que quand on fait miroiter que c'est mieux d'être ailleurs, que vous pouvez avoir une plus grande maison, que tout le monde veut ça, vous faites des choix pas nécessairement très éclairés à la longue.*

**La commission pour la protection du territoire agricole a très vite constaté que les municipalités avaient urbanisé leurs zones à bâtir en peu de temps alors qu'elles étaient délimitées pour accueillir un développement sur 15 ans.**

*Oui, sauf que C.P.T.A.Q. ne regarde pas ce qui se passe dans les périmètres, ça, c'est un des problèmes avec la L.P.T.A.A. Donc, avec la loi sur la protection du territoire agricole et la loi de l'aménagement, on a 2 entités qui ne se regardent pas donc, la C.P.T.A.Q., la commission va regarder ce qui se passe sur... et là, commence à émettre, maintenant, je ne vais pas vous l'agrandir puisque vous n'avez pas assez de densité mais ça, c'est récent et ce n'est pas accepté par les M.R.C. Les M.R.C. puis les villes disent à la commission, non, non, ce n'est pas ton rôle et c'est accepté parce que le gouvernement qui les supporte mais ils n'ont pas eu ce rôle exemplaire. Par exemple, le gouvernement, pendant certaines années, n'étudiait pas toute demande d'un hectare et moins. Que faisaient les villes? Elles faisaient des demandes d'un hectare et moins mais la somme d'un hectare n'est pas regardée ni par... la même chose, il y a des villes...on ne demande pas aux villes de prévoir les conséquences de leur développement. Bon, ceux qui paient des taxes, ce sont les résidents mais pas l'école, donc, il y a des villes qui vont remplir leurs périmètres d'urbanisation de résidences et là, ils vont dire, j'ai besoin d'une école. Là, ils vont aller en zone agricole pour l'école puis, ils vont demander du dézonage parce qu'ils savent très bien qu'ils n'ont qu'à sortir dans les journaux pour dire, la C.P.T.A.Q. ne me permet pas d'avoir une école, quel dommage pour les familles, les enfants, mais, c'est à toi de le prévoir. Mais, ils savent très bien qu'ils vont avoir mauvaise presse pour leur résidentiel mais ils vont faire pleurer tout le monde pour l'école. Et c'est ça que les villes utilisent et que les M.R.C. utilisent. On va remplir des trucs pour, ensuite, se servir de tout pour s'étendre.*

**La C.M.Q. ne pourrait-elle pas imposer un certain indice d'utilisation du sol pour favoriser la densification ?**

*Oui mais ils l'imposent, c'est dans la loi, ils sont obligés de l'imposer. C'est qu'il n'y a pas de barèmes, ils y ont imposé quelque chose d'assez conservateur donc, pourquoi imposer 30 si l'on peut imposer 20? Le gouvernement ne dit rien et c'est ça le problème. En Ontario, le gouvernement a fixé les normes, en Ontario, le gouvernement a pris le territoire de toute la grande région de Toronto et des Grands Lacs et ils ont dit que là, ça va être 400... eux, ils utilisent la densité d'activité humaine, là, donc, 400 de densité d'activité humaine mais c'est l'état provincial, ce n'est pas la ville qui a décidé parce que, c'est sûr que si tu demandes aux villes de fixer leur propre densité, elles ne vont pas aller très haut là. On revient du coup au rôle de l'état qui n'est pas reconnu selon moi.*

#### 4.8. Entretien n°8 : Geneviève Cloutier (26 avril 2021)

##### **Pouvez-vous vous présenter brièvement ?**

*Oui, donc, je suis Geneviève Cloutier, je suis professeur agrégée à l'université Laval à l'école supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional. Donc, j'enseigne à des étudiants de 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> cycle des cours sur le cadre institutionnel de l'aménagement du territoire au Québec ainsi que des cours sur la participation publique, c'est-à-dire les acteurs, la participation publique dans l'aménagement du territoire. Je suis directrice du centre de recherche en aménagement et développement le C.R.A.D. Je suis aussi membre de l'Ordre des urbanistes du Québec et j'appartiens à différents réseaux, est-ce que c'est un niveau de détail qui vous intéresse là? Des réseaux de recherche comme Villes Régions Monde, l'institut environnement, développement et société. Je ne pensais pas que ça soit full nécessaire mais bref, je suis inscrite dans le champ des études urbaines et de l'aménagement du territoire et du développement régional. Je suis professeur à l'E.S.A.D. depuis 2014.*

##### **En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?**

*C'est mon champ d'étude, c'est mon champ d'appartenance. C'est vrai que je n'ai pas présenté...j'ai fait, moi, un diplôme de premier cycle en sciences politiques à l'université Laval, j'ai fait une maîtrise donc un diplôme de deuxième cycle en urbanisme à l'université de Montréal et mon doctorat, ma thèse, je l'ai faite en études urbaines à l'institut nationale de la recherche scientifique. Je pense que l'aménagement du territoire est mon domaine ou mon champ d'appartenance, c'est aussi mon objet d'étude compris comme étant un objet très multidimensionnel qui est à la fois intéressé partout et pas toujours précis sur quelque chose mais, donc, une sorte de thématique généraliste, est-ce que vous voulez que je précise quand même mes sous-champs ou bien non? L'aménagement du territoire, pour moi, c'est la vie, pour moi, c'est à la fois le rapport des humains avec leur territoire, c'est à la fois le territoire dans sa dimension plus symbolique, ce sont les règles, la projection collective dans le temps, c'est l'arrimage de l'économique, du politique, du géographique, du social et même de l'éthique et puis, moi, je m'intéresse plus particulièrement à l'action collective, à ses transformations, à l'engagement des citoyens dans le, justement, cet arrimage sur les questions d'environnement mais aussi de rapport à la nature plus symboliquement puis, aussi, le rapport à l'espace public donc, le rapport à l'autre et puis, je m'intéresse aussi à la partie plus action publique donc, les deux côtés m'intéressent autrement dit, comment le cadre institutionnel évolue, se transforme et comment les pratiques et les théories de la planification en aménagement et de l'urbanisme évoluent en fonction de nouveaux enjeux comme les changements climatiques, la biodiversité, la croissance urbaine, la densification, etc., l'adaptation au changement climatique.*

**Le schéma d'aménagement du territoire est de la responsabilité des municipalités régionales de comté. Ce découpage administratif avec cette échelle de réflexion vous paraît-il adéquat pour gérer l'étalement urbain ? Si oui, si non, pourquoi ?**

*Alors là, ce que je comprends, c'est que vous vous intéressez au cadre plus généralement, à celui de Québec métropolitaine aussi. J'avoue que cette question-là, je l'ai trouvée intéressante parce que vous référez au schéma spontanément mais à Québec, vous savez, parce que je l'ai vu aussi dans vos autres questions, que c'est plutôt le P.M.A.D. qui est l'outil...le plan métropolitain d'aménagement et*

*de développement de la C.M.Q. qui devient l'élément vecteur. Vous voulez que je réponde au schéma d'aménagement en général pour tout le Québec, est-ce que ça serait ça? Parce que, pour moi, depuis donc le début des années 2000, c'est vraiment le P.M.A.D. qui a préséance sur le S.A.D., sur le schéma, à Québec et à Montréal. Ce qui arrive à Québec, c'est que le schéma d'aménagement, effectivement, se trouve être l'outil pour la Ville de Québec avec les 2 satellites qui font partie de l'agglomération, c'est l'outil de dialogue pour discuter avec la M.R.C. de Beaupré, l'île d'Orléans, Lévis et puis La Jacques-Cartier mais l'élément clé reste vraiment le P.M.A.D. pour réfléchir à la croissance de la métropole. Je pense que les 2 vont de pair, c'est un découpage... donc, ce découpage-là est intéressant, c'est une échelle sans aucun doute intéressante mais je crois que l'on ferait face à des risques d'étalement encore plus grands si l'on n'avait pas le plan métropolitain d'aménagement et de développement. C'est d'ailleurs ce qui s'avère, les M.R.C. voisines, limitrophes de Lotbinière, sur la rive-sud, dans Chaudière-Appalaches et de Portneuf, sur la rive-nord, bénéficient depuis une dizaine d'années d'une croissance forte parce qu'elles ne font pas partie du périmètre de la communauté métropolitaine de Québec. Donc, le découpage des M.R.C. est encore pertinent parce que de trop grandes M.R.C., ça ne donne pas grand-chose non plus, là, il y a une pertinence territoriale avec le découpage actuel dans la région métropolitaine mais, il y a clairement un problème malgré tout par rapport à la réflexion sur l'étalement urbain.*

**Comment les M.R.C. se coordonnent entre elles afin de gérer l'étalement urbain ? Quel est le principal outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement ?**

*Donc, c'est ça, le P.M.A.D. est clairement, le plan métropolitain est clairement l'outil, je dirais même plus largement, la communauté métropolitaine elle-même est l'outil. C'est une jeune communauté mais c'est une jeune institution parce qu'elle date, donc, de 2002, 2003. Le premier plan est encore en vigueur. Il a été adopté en 2012 et donc, elle n'est pas du tout à maturité, je dis pas du tout, elle est de plus en plus à maturité, c'est une institution qui, à mon avis, a un peu peiné à s'imposer et puis, c'est normal, surtout que... êtes-vous familier avec les fusions, défusions qui ont eu lieu donc en 2003 et 2006, oui, hein. Ça a été, quand même, un gros cafouillage je dirais, ce qui fait que ça n'a pas aidé à créer un mouvement de cohésion et de cohérence. La communauté métropolitaine, depuis 2012 donc, développe des outils, certains étaient déjà là, par exemple, la régie intermunicipale de gestion des matières résiduelles qui faisait en sorte qu'il y avait quand même un système entre les M.R.C. ou entre les municipalités mais, depuis l'existence de la communauté métropolitaine, on assiste, franchement, plus à une reconnaissance du fait que la Ville de Québec concentre de grands équipements collectifs qui bénéficient à tous et que donc tout le monde doit contribuer au mieux. Donc, ce siège-là, j'ai envie de dire, est un outil de coordination. Mais, vous savez donc encore mieux que moi, probablement maintenant, que c'est le maire de la Ville de Québec qui est le grand chef, ce qui fait que, au début, ça a été très difficile, depuis quelques années, ça va mieux, les gens se sont assagis surtout depuis qu'il y a eu dénouement dans la question de la gestion de l'eau potable dont les sources sont en dehors du périmètre de la Ville de Québec. Les sources d'eau potable, pour la plus grande partie de la population, sont le fleuve et le lac Saint-Charles. Et puis ça, ça fait en sorte qu'il y a eu des conflits, des règlements de contrôle intérimaire donc, des outils un peu, pas un peu, des outils très contraignants pour le développement des M.R.C. voisines, ce qui a été un bris dans la coordination. Mais c'est là aussi, en même temps, que l'on voit que... je dis que c'est un bris dans la coordination, c'est un bris dans la confiance mais c'est un outil de coordination. À mon avis, la C.M.Q. joue ce rôle de coordination de manière de plus en plus positive et douce puis des projets aussi du type de la trame verte et bleue sont aussi des outils de coordination donc, au sens stricto-institutionnel, ce qui, peut-être, vous intéresse là, pour votre essai, je dirais que l'outil permettant de*

*se coordonner sur les questions aménagement, c'est carrément non pas le P.M.A.D. mais la C.M.Q. elle-même et son personnel et ses rouages mais le P.M.A.D., évidemment, est l'outil de référence. Je peux m'arrêter là, je peux vous laisser réagir.*

**Selon la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la communauté métropolitaine de Québec a également des compétences et responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Comment est-on, de ce fait, arrivé à une périurbanisation démesurée de la ville selon certains auteurs ? Le P.M.A.D. est effectivement assez jeune et il faudra un peu de temps pour voir ses effets sur le territoire.**

*Cette question-là, elle est super intéressante. Elle est super intéressante parce qu'elle évoque, justement, la capacité des outils dans la réalité, les outils de planif. Il y a une discussion au Québec qui est en cours depuis toujours mais depuis plus récemment là, il y a une révision qui est faite par le ministère des affaires municipales et de l'habitation sur l'urbanisme et l'aménagement, ils appellent ça la stratégie nationale de l'urbanisme et de l'aménagement qui vise justement à répondre au fait que... mais vous connaissez le principe de conformité, ça vous dit quelque chose? On peut faire des schémas qui répondent aux orientations gouvernementales et qui induisent des principes, des orientations pour les plans mais qui, finalement, ne vont pas freiner cet étalement. Vous soulignez que l'on fait face à une périurbanisation démesurée et je pense que c'est la combinaison de 3 facteurs, c'est-à-dire cette jeunesse du plan métropolitain qui va avec un mouvement qui était déjà entamé. Avant la communauté métropolitaine donc, il y a une croissance qui était déjà bien installée, le plan métropolitain a du mal à juste dire, on contraint, l'élan est déjà donné, l'engrenage est en mouvement donc, c'est difficile à freiner très rapidement. Il y a aussi le fait que le système fiscal fait en sorte que l'on encourage clairement la croissance urbaine, le développement du foncier et puis, les ménages veulent aussi devenir propriétaires alors qu'en Suisse, je pense que c'est très différent mais la culture de la propriété est très forte au Québec et ça, ça se combine pour dire, on va offrir à des ménages ce qu'il recherchent, c'est-à-dire une maison unifamiliale, dans un coin où ils peuvent avoir un jardin, une intimité et à 20 minutes en auto de leur lieu de travail et, il y a aussi la disponibilité géographique, donc là, on a atteint un peu les limites justement du territoire. Pour la Ville de Québec, on a atteint ses limites il y a 15 ans en tout cas. Les limites constructibles, sans contraintes naturelles, sont atteintes depuis longtemps mais les banlieues, elles, ne les ont pas atteintes. Donc, je pense que c'est à la fois, tu sais, la loi et l'orientation. La première orientation gouvernementale en matière d'aménagement et de développement du territoire concernait cette contrainte de l'urbanisation donc, dès le début des années 80, on s'est très rapidement rendu compte que le schéma d'aménagement ne suffisait pas à contrôler une urbanisation diffuse. Ce qui fait que l'on a imposé cette conformité à un premier grand principe du contrôle de l'urbanisation mais, ce n'est pas assez, ce n'est pas assez contraignant et la communauté métropolitaine de Québec n'a pas nécessairement l'ascendant nécessaire surtout que, justement, elle a passé la première dizaine d'années de sa vie, de son existence je veux dire, à essayer d'installer une coordination pacifique entre les maires. Alors, elle n'avait probablement pas envie de... elle a choisi ses batailles, comme on dit, ce qui fait que ça n'a pas aidé. Je pense que l'élément de compromis, ça a été de laisser la vanne de l'urbanisation, de l'étalement ouverte mais je ne suis pas spécialiste de l'étalement alors, donc, c'est ma lecture à partir du cadre.*

**Quels sont les freins rendant difficile la coordination entre les M.R.C. d'une part et entre les M.R.C. et la C.M.Q. d'autre part afin de limiter l'étalement urbain ? Y a-t-il des problèmes de coordination et de rivalité entre ces différentes entités sachant qu'elles profitent des taxes foncières poussant au développement ?**

*Je trouve ça intéressant mais j'ajouterai, oui, qu'il y a la question de la quote-part mais pour moi, ce n'est pas si direct, c'est plutôt dans la symbolique du milieu comme étant propice au développement local, tu sais, c'est, oui, si l'on attire du monde, on va peut-être pouvoir avoir un parc industriel qui a de l'allure, attirer des joueurs et faire que notre milieu s'autonomise, c'est très paradoxal en fait parce que les M.R.C. ont envie d'avoir une vie qui leur est propre, elles n'ont pas envie de dépendre du centre mais en même temps, elles sont très alléchées par la possibilité d'avoir des retombées de cet étalement, dans le sens où, elles ne veulent pas être des M.R.C. dortoirs et ne fonctionner strictement que par le pôle et son attractivité. Mais en même temps, c'est un peu du développement, allez s'y, on donne des permis puis vous pouvez vous installer quoi...vous le savez, hein, probablement, il y a des M.R.C. qui sont en dehors des grands pôles et qui s'en tirent très bien parce qu'elles trouvent une identité qui leur est propre alors qu'ici, les M.R.C. vont très bien, là, je pense en général à La Jacques-Cartier, Lévis, Beaupré, ce sont des M.R.C. qui fonctionnent super bien, l'île d'Orléans pour d'autres raisons, et elles bénéficient clairement du pôle que représente Québec et elles ont réussi à développer des créneaux mais c'est clair que l'équation qui se fait à l'échelle locale, c'est, on veut plus de monde, on veut s'assurer que le vieillissement est balancé par l'arrivée de nouveaux ménages qui vont faire rouler les écoles, qui vont permettre d'avoir des rentrées de capitaux. Et je pense que dans plusieurs cas au Québec, en général, et je ne pense pas que la région de Québec soit une exception, la M.R.C. n'est pas un niveau de pertinence social fort, politique, oui, il y a une institution, dans certains cas, on offre des services donc, on est encore plus en contact avec les gens mais les gens qui habitent à Stoneham, ils ne disent pas, j'habite dans la M.R.C. de La Jacques-Cartier, ils disent, j'habite à Stoneham puis, c'est comme ça ou je suis à Lac-Saint-Charles puis, c'est comme ça. De fait, même, il y a des rivalités entre certaines de ces municipalités-là, il y en a certaines qui...vous avez dû le voir dans vos lectures, étaient plus proches de la Ville de Québec dans la question de la gestion de l'eau, alors que d'autres, dans la même M.R.C., étaient plutôt contre puis, ça dépend du maire ou de la mairesse. La M.R.C. existe depuis 1979 mais ça, c'est assez transversal à tout le Québec, c'est un niveau de pertinence assez mou. On la convoque pour certains enjeux et moins pour d'autres donc, ça renvoie à votre première question, est-ce le bon niveau? Je pense que l'idée théorique, elle est très bonne, il faut dépasser ce niveau local pour arriver à une cohérence puis une équité mais sa peine encore, quand même, à s'imposer, cette vision d'ensemble.*

**Une première piste de solution pourrait être de donner plus de poids au P.M.A.D. ?**

*Le plan dicte les orientations. C'est un peu comme une déclinaison des orientations gouvernementales à l'échelle métropolitaine. Alors, effectivement, il dit, à partir de maintenant, toutes les M.R.C. vont devoir répondre à certains seuils d'habitations modiques, sociales. Vous ne pourrez pas juste dire, et bien, c'est à Québec que l'on va construire les H.L.M. ou les logements pour les personnes qui ont des plus faibles revenus, tout le monde va devoir montrer qu'il y a des seuils qui sont respectés. Même chose pour le transport, vous allez devoir, dans chacune des M.R.C., avoir un minimum de stationnement incitatif pour faire du covoiturage ou pour faire prendre le bus, des choses comme ça. Puis là, à l'échelle de la M.R.C., la M.R.C. doit, dans son schéma, prévoir une liste, une check-list puis, elle doit dire comment elle répond à ces objectifs du plan métropolitain. À Montréal, je vous invite à aller jeter un coup d'œil au P.M.A.D. montréalais, il est beaucoup plus contraignant et le territoire est encore plus vaste. Je pense qu'à Québec, vous avez raison, il faut que l'on arrive à cette exigence. Il*

*faut que l'on mette les ressources pour dire, non seulement on vous le demande mais c'est une obligation puis, si vous ne vous conformez pas, on verra autrement. Mais le défi, c'est aussi que la croissante est super forte dans la région métropolitaine ce qui fait qu'il n'y a pas de problèmes qui forcent les choses ou qui forcent les acteurs à faire des compromis de bonne foi. Il faut qu'ils y croient et il faut qu'ils aient l'impression qu'il y a une réciprocité et ça n'a pas toujours été le cas, là, dans les 15 dernières années, les périphéries ont souvent eu l'impression qu'elles payaient plus que ce qu'elles recevaient. De fait, elles avaient à rattraper, là, il y a une question d'équité centre-périphérie qui n'était clairement pas comprise. J'ajouterai aussi que la question de Lévis est intéressante parce que c'est une Ville-M.R.C., la dynamique est complètement différente de l'autre côté du fleuve, c'est comme un peu la cousine rivale de Québec. Elle a envie de faire ses propres choses, ça crée, ça aide, à mon avis, les autres M.R.C. de la rive-nord à y aller avec une certaine marge par rapport à la M.R.C. Québec, là. Mais le schéma d'aménagement de la Ville de Québec, il a été lent, aussi, à accoucher. Il a été mis au débat intensément et intensivement, ce qui m'a surpris un peu, je dois dire, je ne pensais pas que les groupes et les individus s'en saisiraient aussi promptement mais, ce que je pense intuitivement voir, c'est que le schéma Québec est en train de rivaliser sérieusement avec le plan d'urbanisme qui doit en découler. Donc, le schéma devient vraiment l'outil de planification de la Ville de Québec avec Saint-Augustin et L'Ancienne-Lorette mais on s'entend que c'était vraiment, presque anecdotique, là, dans leur cas, mais quand même, il faut en tenir compte et ça, c'est intéressant. Donc, le schéma est devenu un outil fort pour la Ville de Québec, à mon avis, mais peut-être que je me trompe.*

**Malgré l'adoption de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) en 1979, l'expansion de la Ville de Québec a continué. Comment expliquez-vous cela ? Cette loi est-elle, selon vous, trop laxiste ?**

*Est-ce qu'elle est trop laxiste? Peut-être, probablement. Ce n'est pas du laxisme, c'est plus qu'elle n'offre pas de principes directeurs forts, je dirais ça un peu autrement, c'est vraiment plus qu'elle n'est pas suffisamment claire, à mon avis, suffisamment exigeante, suffisamment directrice. Il y a... oui, c'est du laxisme, ça, j'imagine. Il y a ce rapport au public, le rapport public-privé au Québec puis, ce n'est pas une exception à Québec, est défailant. Donc, le leadership de l'acteur public est faible, à mon avis, en ce qui concerne l'urbanisation et donc, par ricochet, l'étalement, plutôt que de voir comme étant quelque chose de très positif, la densification, la contrainte à cet étalement, on y voit une contrainte forte à l'action des promoteurs privés à qui on laisse tout le pouvoir. Le modèle européen, je pense que l'on peut dire, c'est assez européen dans son ensemble. Mais, certainement en Suisse et français de maîtrise d'ouvrage publique, ça, on le voit très peu ou de partenariats entre le privé puis le public avec un cahier des charges qui est élaboré par le public, ce n'est pas dans la culture de l'urbanisme québécois. Votre question, à mon avis, elle renvoie...elle est fondamentale, là, c'est difficile de trouver une réponse en quelques minutes mais j'ai l'impression que c'est aussi ce rapport, justement, entre...donc, le rapport entre privé et public mais le rapport entre théorie et pratique. Donc, en théorie, la loi, elle est bien construite puis, cette idée d'une conformité ou de partage des responsabilités entre le niveau national, le niveau régional et le niveau local, elle est très intéressante. Mais, dans les faits, c'est finalement le niveau local qui se trouve à diriger, orienter les décisions alors que, ce n'est pas ça qui était l'esprit, l'esprit de la loi. Et ce qui est troublant pour une professeure en aménagement du territoire, c'est que l'on forme des étudiants en leur disant, il y a des problèmes, il faut instaurer une nouvelle culture, voici comment on peut faire et moi, ça fait donc 7 ans que j'enseigne puis, depuis 7 ans, il n'y a rien qui a changé. Donc, lorsqu'ils ont fini, ils s'en vont travailler dans les municipalités, ils vont travailler dans les M.R.C. puis, clairement, ils doivent essayer*

*de changer les choses mais ça ne change pas. Alors, où se trouve le problème? Est-ce que l'on enseigne des trucs qui échappent à la décision parce que ce sont les élus qui décident entièrement et tout seul et selon des critères strictement économiques? peut-être mais c'est déprimant de penser ça. Moi, j'ai quand même envie de me dire qu'il y a quelque chose comme des trous noirs, là, que l'on n'a peut-être pas encore abordé. Je pense que la réponse simple à votre question, c'est, oui, elle est probablement trop laxiste et pas suffisamment articulée à des principes directeurs et à des mécanismes de suivis, d'atteintes ou de respect de ces principes. Et là, c'est là où moi, j'ai une ambivalence parce que ça voudrait dire que nos professionnels devraient être appelés à être des inspecteurs, des contrôleurs et à passer beaucoup de temps à justement toujours vérifier l'atteinte des objectifs. Donc, un appareil étatique qui aurait à se multiplier dans les prochaines années. Moi, je pense qu'il faut plus de ressources, certainement plus de ressources publiques en aménagement du territoire à toutes les échelles. Mais, est-ce que l'on a envie de devenir des évaluateurs? Je ne pense pas. On a envie d'être des accompagnateurs, des accompagnants du développement et des décisions et je suis plutôt partisane d'une approche positive, c'est-à-dire d'accompagner activement en instaurant une nouvelle culture et je pense que je suis peut-être un peu rêveuse mais je pense que c'est à l'échelle symbolique et politique que le travail est à faire. Les décideurs ne comprennent pas que l'aménagement du territoire est un outil de développement social, économique, environnemental formidable, c'est un outil de développement durable mais, pour le moment, il est systématiquement mis en remorque à d'autres objectifs de transport, de développement économique stricto, ce n'est jamais vu comme le leader de la locomotive, c'est toujours le wagon ou même pas, c'est le rail, tu sais, c'est le rail qui va faire passer la locomotive et ça devrait être l'inverse donc, j'ai l'impression que la loi, elle est défailante mais pas dans son esprit, plutôt dans les outils qui l'opérationnalisent.*

**Le gouvernement québécois a-t-il une mainmise trop importante lors de la révision ou de l'adoption des schémas d'aménagement du territoire dont la gestion revient finalement aux M.R.C. ? En effet, certains auteurs ne s'accordent pas sur le fait de savoir si la loi sur l'aménagement et l'urbanisme est une loi décentralisatrice ou centralisatrice à cause de l'influence du gouvernement québécois dans les schémas d'aménagement.**

*Oui, c'est une autre grande question ça, vous avez de grandes questions, je ne sais pas comment vous allez traiter tout ça mais déjà de les poser, je trouve ça super stimulant, super intéressant. Je crois qu'il y a clairement une volonté de décentralisation mais qui ne s'accompagne pas, justement, comme on vient d'en parler, de ressources. Donc, on dit, oui, faites votre schéma, appliquez-le, faites-le respecter mais il y a 3 personnes dans une bonne grosse M.R.C. qui travaillent sur ces questions-là pour une vingtaine de municipalités dans certains cas et des municipalités à géométrie variable qui ont des besoins critiques dans certains cas. Tu sais, c'est absurde, finalement, de demander ça à des acteurs de tout faire si l'on veut. Il y a en plus une multiplication des planifications, là, on parle du schéma mais il y a le plan de développement de la zone agricole, le plan de protection des milieux humides. C'est, allez-y, faites-en un autre, faites-en un autre et ils finissent par être submergés par les devoirs de planification et ils ont, c'est mon impression, là, je ne suis pas dans leurs chaussures, mais ils ont finalement assez peu de temps pour dire, bon, référons-nous à ce plan et arrimons-le avec celui-ci puis, ne faisons pas un 11<sup>ème</sup> plan mais essayons de l'intégrer à l'autre. Donc, il y a une multiplication, même une décentralisation, si l'on veut, même à l'échelle régionale qui fait que c'est difficile de coordonner et en même temps, je pense que la vision centralisatrice, elle est associée à l'opérationnel donc, c'est ça l'espèce d'examen de conformité et d'évaluation de toute forme de modification ou de révision, ça crée cette impression que c'est très centralisé et que c'est en décalage avec la volonté des acteurs territoriaux d'avoir beaucoup plus de marges de manœuvre, ça, c'est sûr.*

*Donc, le problème, il n'est pas nécessairement dans la loi ou dans les rouages en place mais dans la manière de les appliquer, de les opérationnaliser. Comme les M.R.C. sont en manque de ressources d'accompagnement, moi, je serais vraiment pour que le ministère des affaires municipales ait des directions régionales, il en a déjà mais que les bureaux du M.A.M.H., en région, soit beaucoup plus forts. Là, pour le moment, il y a souvent une personne mais une personne pour toutes les M.R.C. de la région, ce n'est pas évident. Donc, allons-y avec des équipes qui réalisent cet effort d'accompagnement sur le terrain, qui connaissent bien le terrain, qui sont en mesure de mieux adapter les critères selon le terrain aussi. Je pense que l'esprit de la décentralisation est là mais on n'a clairement pas les ressources, ni la reconnaissance ou la valorisation suffisante pour que ça prenne acte ou que ça prenne forme.*

**En ce qui concerne la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.P.T.A.A.) de 1978, est-il pertinent que sa régulation et son contrôle reviennent à l'Etat provincial et non aux M.R.C. dont beaucoup ont de nombreuses terres agricoles dans leur juridiction ? Cette loi est-elle un outil utile à la gestion de l'étalement urbain ou est-elle au service d'une politique sectorielle qui n'offre pas d'interface avec l'aménagement ?**

*Ça, c'est une question à la Jean Ruegg hein? C'est une très belle question aussi. Chacune de vos questions pourrait faire l'objet d'un mémoire à mon avis, là, je vous souhaite bonne chance, mais je pense que ça, c'était vraiment une clé importante dans plusieurs milieux municipaux et régionaux. Ça vaudrait la peine que la loi sur protection du territoire et des activités agricoles revienne au ministère des affaires municipales. Je pense qu'il y a effectivement, là, un arrimage qui manque. Ça serait un très bon outil de la gestion. C'est un outil de gestion de l'étalement qui est utile mais qui a plusieurs failles et qui, au cours des dernières années, même je dirais plus spécifiquement, a manqué vraiment de force. Donc, je trouve ça intéressant que vous l'évoquiez et puis, c'est vrai que ça pourrait être intéressant de le ramener dans le giron des affaires municipales ou de l'aménagement du territoire plus largement.*

**Dans quelles mesures la L.P.T.A.A. aurait-elle pu contribuer à l'étalement urbain ? La L.P.T.A.A. contribue-t-elle à l'étalement urbain en sauvegardant des terres qui elles, auraient permises, en étant urbanisées, de densifier le tissu urbain ? Cette loi est-t-elle en opposition avec les orientations de la L.A.U. ?**

*C'est ça, en fait, encore là, dans l'esprit, elles étaient cohérentes, cette idée qu'il fallait absolument préserver notre grenier national, faire en sorte que nos plus belles terres soient préservées pour des activités agricoles. Il y a plusieurs dimensions je pense, c'est difficile de répondre juste en terme du cadre institutionnel d'aménagement parce qu'il y a eu un changement de paradigme dans les activités agricoles aussi qui a fait que l'on avait besoin de ça. On n'avait pas envie de développer... et bien, en fait, ce n'était pas logique de développer comme on l'a fait au début des années 70, il y avait des centres commerciaux, des écoles qui se construisaient en plein milieu d'un champ puis des champs super fertiles dans la vallée de la Montérégie, les plus belles terres du Québec pour l'agriculture. On disait, oui, il y a de la place, ça va être au croisement de deux routes, ça va être parfait. Donc, les critères d'aménagement, à cette époque-là, étaient très, très faibles, pour ne pas dire déficients. Donc, ça s'est imposé de protéger le territoire agricole. On a ajouté un « A », plus récemment, pour dire que ce n'est pas juste le territoire agricole, ce sont aussi les activités agricoles, élargissant justement les critères de façon à ce que ça ne soit pas seulement un périmètre mais aussi, justement, pour éviter ce mitage-là ou ce saute-mouton. Maintenant, ce que vous dites, c'est si une*

*municipalité ne peut pas parce que c'est zoné agricole, elle va le faire ailleurs? C'est quand même un peu plus compliqué que ça. Il faut qu'elle fasse la démonstration que son périmètre d'urbanisation est entièrement couvert et qu'elle n'a pas d'autre endroit. Mais, je pense, effectivement, que tout bon plan se contourne. Le meilleur des plans peut être contourné donc, il y a une limite à ce qu'une loi ou un plan peut faire. On peut planifier ainsi en 2010, puis après ça, les choses ont évolué puis, on veut les changer. C'est pour ça que je pense que l'outil de gestion de l'étalement, ça serait de ramener la protection du territoire agricole et des activités agricoles dans le giron de l'aménagement pour que ça se coordonne de manière à ce que l'on évalue suivant des critères de pertinence, si oui ou non, ça vaut la peine de dézoner ou de rezoner. Et quelles contraintes on peut mettre mais même dans ce dézoning, on pourrait dire, d'accord, on permet, mais ça se fait ailleurs, mais on permet les activités résidentielles dans cette zone mais de manière à ce qu'il y ait aussi possibilité d'avoir des activités agricoles. Mais encore là, c'est difficile de répondre. Vous connaissez le concept d'îlots déstructurés aussi, peut-être? Ça renvoie à ce que vous disiez, ça veut dire que l'on dit, bon, il y a une maison, un bâtiment de ferme qui est installé dans la zone agricole, la ferme n'est plus active mais on va préserver cette maison-là puis, pour pas qu'elle ne soit isolée, on va autoriser un lotissement puis, le propriétaire veut lotir à côté donc, il lotit les 2-3 terrains à côté puis, ça devient, dans la zone agricole, une bulle de résidentiel qui permet à la municipalité de renforcer... mais ça, c'est un contournement réel, mais en même temps, est-ce que l'on doit dire à une municipalité dont les agro-producteurs sont à la retraite, bien non, tu n'as pas le choix, il faut que tu renouvelles les gens, il faut que tu déloges les gens qui sont là pour y installer des nouveaux ménages. Il y a quelque chose qui nie la réalité j'ai l'impression aussi, là, donc, c'est une question très complexe de savoir comment on préserve les activités, le territoire agricole. Je pense que chez vous, vous avez vraiment des beaux modèles, justement, avec la loi sur les paysans ou je ne me rappelle plus, les paysans gardiens du territoire ou quelque chose comme ça, là.*

**Une meilleure coordination entre la L.P.T.A.A. et la L.A.U. permettrait d'éviter ces îlots déstructurés et permettrait la mise en œuvre de projets plus ancrés dans le territoire comme la planification d'une voie de transport en commun.**

*Mais c'est ça puis, c'est là que l'on retourne à ce que l'on disait toute à l'heure dans l'interface publique-privé. Je pense qu'au Québec, il y a cette idée...tu sais, ça reste l'Amérique donc, c'est l'idée que le propriétaire, il a acheté sa terre et s'il veut la lotir parce qu'il est rendu là, dans sa vie, et bien, on ne peut pas l'empêcher de jouir de son bien. Donc, c'est le rapport, ici, ce n'est pas seulement public-privé mais individu-collectif et pour la population, c'est vraiment ardu de dire, et bien, la collectivité, dans ce cas-ci, vaut plus que ma jouissance particulière de mon bien, pourquoi vous m'empêchez de faire ça? En plus, ça vous rapporterait des taxes si l'on lotissait les terrains qui sont à côté de chez moi. Une bonne municipalité va dire, oui, mais vous êtes en dehors du noyau villageois, ce n'est pas ça que la réglementation nous impose de faire donc, on ne peut pas et il y a vraiment beaucoup de négociations puis les décideurs, ils finissent par flancher. Je pense qu'il faut être...c'est pour ça que le supra-local est très important mais même lui flanche effectivement à certains moments quand il voit que l'actif et le passif ne sont pas nez-à-nez, c'est ça le problème, c'est l'exode vers la ville aussi. On a plus de 1100 municipalités au Québec et il y en a plusieurs qui ont moins de 2000 habitants.*

**Y a-t-il, selon vous, trop de paliers de gouvernance ?**

*Selon moi, il n'y a pas trop de paliers, ni pas assez. Il y a des paliers qui ne sont pas suffisamment stricts ou forts.*

**Les outils sont là mais c'est plutôt la manière de les mettre en œuvre.**

*Exactement. Je suis d'accord avec vous.*

**Mise à part les schémas d'aménagement du territoire, quels autres outils permettraient une meilleure gestion du territoire ainsi qu'une coordination plus ancrée entre les différentes instances politiques en aménagement du territoire ? Est-il légitime que les préfets ne soient pas élus au suffrage universel ?**

*On les appelle les préfets. Et effectivement, les préfets, ils sont choisis à 90%, si ce n'est plus, par les maires de la M.R.C. Dans certains cas, ils sont élus au suffrage universel. Et vous, ce que vous soulevez, c'est la question du leadership ou de la légitimité de ces maires, c'est ça? J'ai l'impression aussi qu'il y a... en fait, il y a plusieurs choses. La trajectoire et l'histoire des plans de développement de la zone agricole, les P.D.Z.A. que vous avez dû rencontrer dans vos lectures, l'histoire de ces P.D.Z.A., qui datent seulement d'une dizaine, douzaine d'années, elle est très intéressante et elle montre que c'est possible d'avoir un projet de territoire structurant. Par contre, c'est le M.A.P.A.Q., c'est le ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation qui gère ce plan-là. Qu'est-ce que ça nous dit? Je ne sais pas trop mais c'est sûr que ça, c'est un outil, à mon avis, qui peut être très structurant et très positif. Là, on est en dehors de Québec mais dans les milieux un petit peu plus ruraux, en fait, dans les milieux ruraux, dans les M.R.C. un peu partout au Québec, ça a été un exercice très positif pour justement dire, qu'est-ce que l'on veut, nous, pour notre territoire? Qu'est-ce que l'on veut comme projet de développement de la zone agricole? Est-ce que la zone agricole doit être strictement agricole? Dans quelles mesures on est prêt à aller dans une mixité d'activités? Quel est notre portrait démographique donc... un peu tristement pour les aménagistes, ça s'est révélé un outil d'aménagement beaucoup plus fort que la révision des schémas parce que les schémas, ils datent des années 80, c'est que l'on les réviser mais réviser un schéma, c'est ennuyant dans le sens où ça devient presque comme faire son rapport d'impôts. Je ne sais pas si c'est comme ça que vous l'appellez mais, ça devient un exercice obligatoire et donc, c'est moins, hop la vie, allons-y. Je ne dis pas que ce sont toutes les M.R.C. qui l'abordent comme ça mais c'est un peu la reddition de compte alors que là, le P.D.Z.A. s'avère quelque chose de nouveau, quelque chose qui peut, justement, être plus pertinent à cause de la réflexion sur le milieu agricole. Je pense aussi au plan directeur de l'eau qui est, lui, coordonné par les organismes de bassins versants et qui couvre ce territoire du bassin versant donc, qui, souvent, va dépasser les limites de la M.R.C., va souvent mettre en relation plus étroite plusieurs M.R.C. parce que c'est toute la rivière ou tout le cours d'eau qui est impacté. Et, lui aussi, le plan directeur de l'eau va souvent être un exercice structurant. Il a moins de force, à mon avis, que peut avoir de P.D.Z.A. si l'on compare les 3, de coordination mais, vous ne devez pas être sans savoir que, justement, dans la communauté métropolitaine, la M.R.C. de Beaupré a fait figure de modèle dans son arrimage de son schéma d'aménagement et de son plan directeur de l'eau. C'est sans précédent, c'est-à-dire que c'est la première M.R.C. qui fonctionnait comme ça, en arrimant les 2 outils de planifications et en organisant de vastes discussions collectives autour de ces questions-là, qu'est-ce que l'on fait pour développer Beaupré, tout en respectant les sources d'eau potable, tout en s'assurant que tout le monde a ce qu'il faut, etc.? Est-ce que c'était un peu ça l'esprit de votre*

*question dans le sens où les schémas d'aménagement du territoire, quels autres outils? Il y a ça, il y a quoi aussi...? Je pense que, justement, à chaque fois que l'on a à faire une vision autour d'un projet, je pense aussi à la coopération intermunicipale et ça, c'est quelque chose qui commence à poindre. Le ministère des affaires municipales mise beaucoup là-dessus et qui est à distinguer de la fusion municipale et aussi de la M.R.C., qui est plus dans l'esprit, justement, de quelques municipalités qui se mettraient ensemble pour faire un projet de territoire pour capitaliser sur ses ressources et ses outils. Mais, ça peut devenir un vecteur de développement intéressant justement pour créer quelque chose de moins formel, plus souple. Je pense que c'est ça le problème avec les schémas, c'est vraiment le caractère formel et reddition de compte finalement, malheureusement, qui a vidé l'outil de son contenu un peu, c'est dur un peu, peut-être, mais....*

**Une autre piste de solution pourrait être d'internaliser les coûts des infrastructures régionales pour les municipalités.**

*Tout à fait, alors là, c'est ça, absolument. Là, on parlait des outils potentiels pour une meilleure gestion mais je pense, qu'effectivement, les obstacles, ce sont cet aspect, ah! mais de toute façon, on bénéficie des infrastructures au niveau national mais, effectivement, qui sont finalement des voies de dessertes régionales, si ce n'est locales dans certains cas. En effet, ça, c'est une très bonne remarque et ça témoigne de votre spécialisation sur l'étalement urbain. Là, moi, je pense justement un peu moins en termes de routes mais vous avez tout à fait raison. Ça, c'est clair que c'est un obstacle fort à une meilleure coordination.*

**D'une part, les municipalités en périphérie profitent des infrastructures de la Ville de Québec mais également des infrastructures payées par l'état. Il y a donc un manque d'internalisation des coûts.**

*Ah! ça, je suis convaincue de ça puis, ça ne vaut pas juste pour les routes, justement, on le disait plus tôt, ce sont tous les équipements en fait, les bibliothèques, les centres de loisirs, les lieux commerciaux et tout ça, c'est clair. Les gens ne vont pas se promener à Val-Bélair la fin de semaine, c'est la banlieue, Je veux dire, oui, moi, j'y vais par curiosité mais... puis, de fait, c'est la Ville de Québec maintenant mais ils vont moins à L'Ancienne-Lorette. Dans le sens où la représentation, c'est que le pôle central, tout le monde en bénéficie mais c'est Québec qui paye. oui, oui, c'est clair, internalisation, externalisation, tout à fait.*

**Le processus participatif des citoyens et des associations est-il, selon vous, assez ancré dans le processus décisionnel en aménagement du territoire ?**

*Ça aussi, c'est une très belle question. Mais, je pense qu'il est beaucoup plus ancré chez nous qu'en France, disons, ou même qu'ailleurs au Canada. Ça, peut-être qu'il faudrait que je vérifie mais en tout cas, assurément, en France, je pense qu'en Suisse la culture est tout autre mais, ce n'est pas que ce n'est pas suffisamment ancré, c'est que...non, ce n'est pas vrai, les outils sont là encore une fois, ils sont plus ou moins appliqués de manière obligatoire. On fait le minimum de la consultation, dans certains milieux, c'est une consultation qui dure 5 minutes parce qu'il n'y a personne pour venir poser des questions. Je pense qu'il y a un décalage encore une fois entre l'appétence de la population à prendre part et pas juste prendre part pour être consulté mais prendre part pour en faire plus et l'intérêt des décideurs à leur laisser une place. Puis, je pense aussi que même si l'outillage est là, dans la théorie, le levier réel reste assez faible. Mais, je dois quand même souligner qu'à Québec, il y a*

*vraiment beaucoup de travail qui se fait à la Ville de Québec, là, pour multiplier les occasions et les formes de participation. La nouvelle politique de participation publique entre en vigueur la semaine prochaine. Elle est très intéressante. Donc, à Québec, juste pour le cas de Québec, c'est substantiel, mais après, encore là, c'est une question de culture. Autrement dit, on inscrit ce rouage-là, les citoyens se sentent reconnus comme des interlocuteurs valables et pris en compte mais dans les faits, ce qu'ils amènent est assez peu traité.*

**Il serait intéressant, encore une fois, que les préfets soient élus au suffrage universel afin que la population soit mieux représentée. Cela amènerait peut-être du changement dans la manière d'approcher une problématique ainsi que de nouvelles idées sur les questions d'aménagement.**

*À l'échelle de la M.R.C. vous voulez dire? Je suis d'accord avec vous, je pense que ça, c'est intéressant, un peu le modèle anglais, là, je ne sais pas si c'est la même chose en Suisse, mais, en même temps que, je crois, les collègues qui ont travaillé sur ces questions-là montrent que ce n'est pas évident comme niveau de pertinence. Je reviens beaucoup avec cette idée-là mais je ne pense pas que mes parents soient en mesure de dire quelle est la différence entre la M.R.C. de Québec et la communauté métropolitaine. C'est vrai que je devrais leur en parler plus souvent, mais autrement dit, les gens, ils ne se réfèrent pas à la M.R.C. Probablement plus en dehors de Québec donc, vers Beaupré, Jacques-Cartier mais encore là, le conseil de la M.R.C. n'est pas suivi comme l'est le conseil municipal. Je trouve que votre idée est très intéressante et je pense que c'était aussi l'esprit de la réforme de la fin des années 90, début des années 2000, de donner un peu plus d'envergure et de visibilité à la préfecture pour la nommer ainsi de la M.R.C. Mais, ça reste à voir. Est-ce que c'est une question juste de maires donc et d'élus et tout ça, d'imputabilité des élus? Je pense que c'est aussi... encore là, ça dépend beaucoup, à mon avis, de la force des experts, c'est-à-dire des aménagistes aussi parce qu'ils sont peu valorisés dans leurs institutions. Ils parlent peu fort et le projet devient peu visible pour la population. S'ils avaient beaucoup plus d'influence et de poids, je crois que ça aurait un effet boule de neige. Et là, il y aurait beaucoup plus de discussions visibles et audibles.*

**Les aménagistes ont beaucoup de travail et ils passent la plus grande majorité de leur temps dans la révision des schémas mais peu dans le projet.**

*Souvent, là, dans une municipalité comme Stoneham, à Stoneham, c'est un cas d'exception, il ne faudrait pas que je le prenne à chaque fois, à Stoneham, ils ont une grosse équipe en urbanisme, c'est direction urbanisme et environnement. Vous voyez où c'est Stoneham? C'est dans La Jacques-Cartier donc, juste de l'autre côté de la frontière Québec si vous voulez, vers les Laurentides, et ça veut dire, c'est après Lac-Beauport, c'est près du lac Saint-Charles donc, de la source d'eau potable et, c'est une municipalité qui doit avoir 11'000 habitants et ils ont une équipe de 6 ou 7 personnes en urbanisme donc, c'est beaucoup de monde, c'est plus qu'à la M.R.C. de La Jacques-Cartier pour vous donner une idée, donc eux, ils ont une équipe qui voit justement à l'octroi de permis et de certificats de construction. Ils voient aussi à tout ce qui est modification donc, ça reste très technique. Les diplômés chez nous donc, qui sont en 2<sup>ème</sup> cycle universitaire, qui sortent, qui peuvent être urbanistes ou aménagistes, ils font de l'inspection municipale, ils vérifient si le matériau est le bon, si la fenêtre est de la bonne... ça n'a aucun sens. Donc, il y a cette espèce de technicisme dans la culture urbanistique et ce que j'allais dire, c'est qu'en général, dans les plus petites municipalités, c'est une seule personne qui fait ça et qui révise en même temps le plan pour qu'il soit conforme au nouveau schéma. C'est impossible. C'est peut-être juste ma vision mais je serais contente de vous lire là-dessus si vous arrivez à creuser, je pense que l'on a un problème de ressources assez considérable.*

#### 4.9. Entretien n°9 : Johanne Brochu (14 mai et 21 mai 2021)

##### **Pouvez-vous vous présenter brièvement ?**

*Alors Johanne Brochu, je suis professeure à l'école supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional à l'université Laval. Je suis spécialisée en morphologie urbaine et en urbanisme, urbanisme que je distingue de l'aménagement du territoire s'il le faut. Et je suis aussi designer urbain, tout ce qui est le travail de la mise en forme des espaces, une dimension interprétative en voilà.*

##### **En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?**

*L'aménagement du territoire, pourquoi m'intéresse-t-il? Il m'intéresse depuis toujours puisque j'ai déjà étudié en design de l'environnement, qui n'est pas design de l'environnement-écologie, là, mais de l'environnement bâti, là, dans son sens le plus large. Pourquoi donc? Écoutez, je saurais même vous dire, j'ai toujours été intéressée par ça et lentement, graduellement, j'ai été... J'ai commencé en design, j'ai fait beaucoup de design, j'ai fait du design d'intérieur pendant des années dans un studio de design d'intérieur. De là, je suis retournée aux études, j'ai fait design de l'environnement qui était très près de l'architecture et de l'architecture urbaine, qui n'est pas tout à fait la même chose que l'aménagement du territoire et même que l'urbanisme. Alors, j'ai donc travaillé à ce niveau-là, j'ai fait mon B.A.C et de là, j'ai enfilé une maîtrise en urbanisme, spécialisée en design urbain et puis, j'ai avancé au doctorat où je me suis intéressée à toutes les questions liées au patrimoine, moins le patrimoine comme... je m'intéresse au patrimoine, bien sûr, je connais très bien les cadres théoriques et les différentes approches conceptuelles mais je m'y suis intéressée surtout afin de mieux comprendre comment l'urbanisme pouvait se saisir d'approches liées à la mise en forme des espaces et d'approches plus qualitatives. Ça serait la façon la plus simple de le résumer. Alors, c'est sûr que je m'intéresse à l'aménagement du territoire parce que la constitution du milieu de vie m'intéresse beaucoup mais je m'y intéresse surtout sous l'angle de la matérialité et de la territorialisation. En fait, puisque je reproche même beaucoup à l'aménagement du territoire d'être tellement sciences sociales, qu'il en oublie la forme des choses et quand on en vient à considérer que, parce que l'on a de bonnes intentions, que l'on va nécessairement bien faire les ensembles et là, on donne à des architectes le soin d'aménager et on reste cantonné dans des questions d'orientations et de principes socio-démographiques et sociologiques, si je pourrais dire, sans jamais les mettre à l'épreuve de la réalité du terrain. Alors, c'est pour ça que je m'y intéresse surtout, voilà.*

##### **Le schéma d'aménagement du territoire est de la responsabilité des municipalités régionales de comté. Ce découpage administratif avec cette échelle de réflexion vous paraît-il adéquat pour gérer l'étalement urbain ? Si oui, si non, pourquoi ?**

*Écoutez, le problème, là, si vous voulez un oui ou un non, je vais vous dire un « noui » parce que, justement, c'est le problème, ça ne se fait pas comme ça. Pour être capable de gérer cet étalement urbain, d'ailleurs, faudrait-il définir l'étalement urbain, ça, c'est une première chose et à mon sens, on ne se donne pas la chance de... parce que, des fois, c'est de la croissance et d'autres fois, non. Qu'est-ce que c'est que l'étalement urbain? Pour moi, l'étalement urbain et ça, c'est très important, c'est plutôt une forme d'urbanisation spontanée, qui est faite au gré des opportunités et dans une perspective plus de développement immobilier, ça c'est une chose. Maintenant, la constitution des*

*ensembles, alors, on regarde et là, on se trouve à 2 échelles, on regarde soit l'échelle micro et là, c'est ce que les gens vont appeler l' « urban design » et là, on va avoir tout un discours très riche d'ailleurs. On va regarder ça, c'est à l'échelle très micro, on va regarder ça à une échelle extrêmement large qui est plus de l'ordre du politique et je conviens tout à fait que l'aménagement est toujours politique, on ne rentrera pas dans ce débat qui n'est pas important à mon sens parce que tout le monde le sait que c'est politique. Maintenant, qu'est-ce que ça veut dire et comment? C'est là où la question se pose. Alors, si je reviens, donc, à partir de ce moment-là, c'est un aller-retour entre les échelles, c'est une capacité à prendre en compte les rapports inter-scalaires. Or, le schéma d'aménagement pourrait être intéressant mais en même temps, comme il reste qu'à un niveau à une très grande échelle et parce qu'à une très grande échelle, on ne peut pas rentrer dans le détail, on reste dans des très grands trucs, ont fait des grandes affectations des sols qui sont basées, essentiellement, sur des données sociodémographiques, très, très peu sur la réalité matérielle des territoires et quand je parle de réalité, je parle des dynamiques urbaines, des trajectoires de territoires, ça, on l'oublie et donc, ça reste à un niveau très général. Or, pour moi, oui, il y a un rôle à jouer au niveau des schémas d'aménagement et de ces instances-là. Mais, la façon dont c'est vu actuellement, c'est vraiment et c'est vraiment du haut en bas et je ne parle pas de ça au niveau politique, ce n'est pas parce que vous allez ramasser les gens dans un sous-sol d'église que vous allez avoir une vision organisée et voir ce que peut devenir le territoire. Ce sont des consultations qui sont très importantes, qui vont enrichir mais qui ne sont pas une réponse. Quand je parle de haut et bas, ici, c'est une échelle qui domine l'autre, qui domine l'autre, qui domine l'autre. Cette logique d'emboîtement, pour moi, ne fonctionne pas. Alors oui, le schéma d'aménagement est un outil qui peut être intéressant. Tout va dépendre de ce que l'on est capable de mettre comme contenu et sur quelles bases on va l'élaborer et comment on va l'élaborer. Vous comprenez, c'est plus un projet capable, à une autre échelle, de regarder, justement, la matérialité des choses.*

**Comment les M.R.C. se coordonnent entre elles afin de gérer l'étalement urbain ? Quel est le principal outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement ?**

*Il y a les P.M.A.D., parce que vous savez, il y a les municipalités régionales de comté, là, ça devient compliqué parce que la municipalité régionale de comté... puis, vous avez des communautés métropolitaines comme vous savez et les communautés métropolitaines, ce sont les grandes régions, ce sont des grandes agglomérations métropolitaines qui elles, vont faire des plans métropolitains de développement qui sont plus fins, qui vont un peu plus loin, qui regardent plusieurs échelles parce que les municipalités régionales de comté, dans les schémas que j'ai consulté, quoi qu'ils en disent, ils restent à un niveau très, très, très général et ils ne restent qu'au niveau de l'intention. Et puis, ils vont regarder des grandes affectations des sols. Au niveau du P.M.A.D., on va aller un peu plus finement et on va regarder différentes façons de voir comment ça peut s'organiser. Alors là, oui, il peut y avoir une vision pour l'étalement urbain. Sauf que, cet étalement urbain-là, il ne peut pas être vu par une seule instance, c'est ça le problème, vous savez, moi, j'en ai long à dire sur l'étalement urbain parce que je trouve qu'il se dit, entre vous et moi, bien des conneries là-dessus et quand on pense que l'on va juste bien densifier puis que l'on va répéter le Plateau Mont-Royal ou le 6<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, on va répéter un modèle, on est dans une logique de modèle que l'on cherche à dupliquer et là, on va tout régler. Or, penser l'étalement urbain, c'est penser des entités structurantes et quand je parle d'entités structurantes, ce n'est pas défini selon les seules normes administratives et les M.R.C. sont définies selon des limites administratives et souvent, il y a un décalage entre la limite administrative et l'écoumène, si l'on peut parler. Alors, une entité structurante, pour moi, pourrait être, je vais vous donner un exemple de Québec, de la région de Québec, vous me semblez familier un*

*petit peu. Je vais vous envoyer quelque chose que j'avais fait avec mes étudiants, il y a une dizaine d'années, qui va peut-être vous aider, un projet. Une entité structurante, par exemple, ça sera un ensemble d'établissements, de petites villes et que certains vont appeler banlieue. Ça aussi, ça peut être une autre aberration parce que tout peut être banlieue et rien ne peut l'être. Parce que l'on réfère à la banlieue cet ensemble pavillonnaire du lendemain de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale. Et là, on crie au crime alors qu'en réalité, il y avait d'autres choses qui se sont faites aussi, qui reprenaient certains principes de la Cité-jardin et de leur mise en forme. Alors, une entité structurante, c'est comment ces différents établissements-là pourraient favoriser une plus grande cohésion et des rapports plus étroits de sorte à ce que l'on la consolide pour que ça tienne ensemble et que, lorsque l'on parle d'une région, que l'on s'émancipe une fois pour toute de cette logique en tache d'huile. Vous savez, c'est toujours la ville qui va grandir comme une tache d'huile. Et ça, c'est un modèle européen. C'est très européen-centrique, avec une logique, avec des ensembles qui sont décantés depuis 2000 ans, si vous regardez toutes les villes européennes très serrées, la plupart, vous savez, déjà durant l'empire Romain, c'est villes-là existaient, les marches de l'empire et on allait chercher ça. Alors, vous vous imaginez que l'on a des formes urbaines et une structuration qui est beaucoup plus décantée, sédimentée que ce que l'on a, par exemple, au Québec. Et pourtant, on reprend ce modèle-là, constamment. Alors, si l'on arrive à penser au niveau des entités structurantes régionales et de penser les liens avec ça, là, on va être en mesure de contrer ce que l'on appelle l'étalement urbain et de penser une croissance et un développement, ce qui ne sont pas la même chose pour moi, qui vont permettre, justement, une occupation du territoire plus sensible et non pas selon une vision de développement immobilier. Alors, on pourrait penser à une meilleure desserte en transports en commun, on peut penser à consolider... à Québec, on a un ensemble dont je parle, c'est à l'est de Québec et vous avez Beauport, vous avez Charlesbourg et vous avez Sainte-Thérèse, Sainte-Brigitte de Laval et tout ça, ça forme un corridor qui est bordé par une rivière. Alors, Sainte-Brigitte de Laval, c'est ce que l'on va appeler une banlieue mais en fait, c'est un établissement qui existe depuis fort longtemps et qui va surtout s'urbaniser selon le modèle, et encore là, suburbain, pavillonnaire, il ne faut pas oublier qu'à l'époque, quand c'était des campagnes, des villages, ça, on peut dire, c'était déjà du pavillonnaire par la force des choses. Voyez-vous, la morphologie peut nous enseigner beaucoup de choses et les gens qui travaillent au niveau de l'aménagement du territoire, souvent, sont complètement déconnectés de ça, cette importance de la morphologie. Et donc, ce que vous avez là, c'est qu'il y a beaucoup de gens qui aiment y habiter, l'accès à la propriété est réaliste, c'est faisable mais on n'a pas une bonne desserte de transports en commun. Or, dans une logique anti-étalement urbain, on veut stopper le fait que les gens aillent là-bas alors que, pour moi, on devrait consolider ce morceau-là, en faire une petite ville périphérique bien établie, plutôt dense, bien serrée parce que ça, il ne faut pas l'oublier. Et là, on pourra penser à une bonne desserte de transports en commun. Ça peut devenir le point d'ancrage d'une entité structurante. Mais, dans cette logique, actuellement, d'étalement urbain, on a une vision très ville-campagne, vision qui n'existe plus depuis le 19<sup>ème</sup> siècle.*

### **Il y aurait un certain polycentrisme à Québec, selon vous ?**

*Il y en a toujours eu et à fortiori dans les villes d'Amérique du Nord et encore plus au Québec, à cause de la constitution du territoire, à cause du fait que, dès le début, on devait occuper le territoire sur l'ensemble du Québec sciemment, vous comprenez, là, sciemment ? Alors, c'est comme une forme de planification, il faut qu'il y ait quelqu'un parce que quand vous aviez une seigneurie, vous deviez tenir feu. Alors, ça veut dire que le Seigneur devait s'établir et avoir le moulin avec un ensemble d'équipements. Ce qui fait que vous aviez déjà des gens à Gaspésie, vous en aviez déjà un petit peu partout sur le territoire. L'île de Montréal ne s'est pas développée en tache d'huile, c'est une grande*

*ignorance. Il y avait déjà des forts sur le pourtour de l'île qui vont devenir des premiers noyaux. On ne va pas parler de développement, vous savez, il faudrait parler d'urbanisation parce que Sainte-Foy existe depuis sous le régime français. Alors, il faut arrêter, mais ça va s'urbaniser, par contre, plus tard et à partir des années 50, ça commence, effectivement, surtout durant les années 60, ça s'urbanise selon certains modèles et selon ce modèle pavillonnaire avec une ségrégation très nette des activités qui sont des principes fonctionnalistes et qui viennent de la planification. À certains endroits dans le monde, les villes nouvelles britanniques, ça a été un succès. Vous connaissez les villes nouvelles Britanniques? Qui étaient très bien hiérarchisées avec différentes centralités et ainsi de suite puis, des zones de mixité partout.*

**Selon la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la communauté métropolitaine de Québec a également des compétences et responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Comment est-on, de ce fait, arrivé à une périurbanisation démesurée de la ville selon certains auteurs ?**

*Comment on est arrivé à une certaine périurbanisation, démesurée. Je vous dirais, d'après moi, qu'il y aurait 2 facteurs, je vais aller librement. Il ne faut pas oublier que lorsque l'on fait une planification en délimitant et ça, c'est peut-être la faute des schémas. Premièrement, la L.A.U. est arrivée en 78-79, il ne faudrait pas l'oublier. Alors, ce que l'on a fait, c'est que, si vous regardez... moi, je vais appeler ça les banlieues, là, le périurbain, on s'entend, on veut dire la même chose. Tous ces ensembles-là, ils vont toujours s'installer, si vous regardez bien l'évolution au niveau morphologique et non pas juste au niveau de... vous savez, dans une vision qui est déconnectée de la réalité du territoire, ces ensembles-là vont toujours s'installer autour de petits hameaux, bien que l'on appelle pas ça des hameaux chez nous, là, mais, vous comprenez, déjà où il y avait quelque chose et ils vont se greffer le long de grandes voies de communication, le chemin Sainte-Foy, c'est un des plus vieux chemins de la Ville de Québec. Les autoroutes vont venir après, c'est vrai, puis là, il va y avoir tout un jeu, de dire, on veut des autoroutes parce que Montréal a des autoroutes, on est d'accord avec ça. Mais, il n'en demeure pas moins que pour avoir... on avait, d'abord, ses premiers morceaux qui vont s'installer là, où il y a quelque chose. C'est un peu comme si les premiers noyaux vont produire leur propre banlieue. Puis, après ça, on va chercher à faire en sorte que ça soit joint. La tache d'huile, c'est un leurre, c'est un mythe, moi, ça me rend dingue. Je ne peux pas croire qu'il y ait des gens de l'aménagement qui ne prennent pas le temps de regarder des cas puis, d'essayer de voir comment ça s'est développé pour arrêter de penser à cette tache huile. C'est un peu comme une espèce du mythe de la théorie que l'on cherche en physique. D'une part, d'autre part, il y avait aussi, je pense que l'on le fait surtout sous l'angle d'un développement immobilier, il y avait des terres, on pouvait lotir les terres, il y a beaucoup, beaucoup de facteurs, là, à l'intérieur de ça mais il y avait quand même cette espèce de vent, il y avait quand même une croissance démographique importante. Il y avait, aussi, tout un développement économique, lié à une dite modernité, qui s'est installé au Québec et ce qui faisait en sorte que... bon, puis, des changements de fonctionnement économique, les gens vont vouloir venir vers les villes et la façon dont on va le faire, on va le faire, quasiment, selon un modèle de développement immobilier parce que le développement immobilier, ce n'est pas du tout la même chose, on l'oublie trop souvent. Le développement immobilier, vous allez le faire, vous allez choisir un lieu selon une opportunité d'affaire. Vous avez un lieu qui serait constructible, on va toujours prendre les lieux les plus faciles d'abord, on va éviter de canaliser, on va prendre les lieux les plus faciles, qui sont déjà branchés sur une voie, sur une infrastructure de transport et on va développer et la façon dont ça va se développer, vous devez comprendre que l'organisation, la façon dont le territoire va s'organiser, anciennement au Québec, le système de côte, vous savez qu'est-ce que c'est le système de côte? Ça, ce sont les Français qui nous ont apporté ça. Le système de côte, vous avez, on parcourt*

*le territoire et vous avez des grandes voies, forcément, on ne se rend pas en hélicoptère donc, on a des grandes voies, par exemple, le chemin du Roy qui part de Montréal puis qui se rend jusqu'au bout de la Gaspésie ainsi de suite, vous avez des grands chemins et on va tracer des terres qui sont comme des terres longues, des bandes de terrain longues et étroites et le système de côte, comme les colles d'un pull quand vous regardez le bout des manches, vous voyez ces espèces de bandes. Donc, vous avez ce système-là et la côte, c'est un terrain mais un ensemble de côtes devenait une seigneurie, c'était des grands rectangles et il pouvait y avoir 20, 30, 40, 50 côtes et il y avait une organisation du territoire qui venait avec ça, c'est-à-dire que sur le bord du chemin, vous aviez la maison, en arrière, vous aviez le potager, en arrière, vous aviez les terres cultivables, puis, au fond, en arrière, vous aviez des terres à bois qui étaient que de la forêt et donc, vous comprenez que le Québec, vous aviez ce chemin, et là, tout à coup, vous aviez un établissement avec toutes ces maisons relativement serrées, mais pas mitoyennes. Et après ça, il y avait un grand vide jusqu'à ce que vous ailliez une autre côte. Puis, avec le temps, on déterminait en arrière, on faisait un premier rang puis après ça, un 2<sup>ème</sup> rang puis après ça, un 3<sup>ème</sup> rang, partant du rimland et se rendant de plus en plus vers hinterland. Puis ça, il y a des choses très intéressantes à regarder là-dedans, ce qui fait que quand on va commencer à urbaniser, on va vendre nos terres. Alors vous, Valentin Pipoz et moi, sommes voisins, nous avons chacun un terrain, chacun une côte, chacun une bande de terrain et vous voulez profiter de l'occasion, vous venez me voir, vous dites, écoute, on va urbaniser nos terres. Alors là, vous avez un premier ensemble et c'est comme ça que ça s'est fait, par opportunités. Alors, il n'y a pas une planification savante comme on le conçoit aujourd'hui et bien, comme on le concevait déjà, soit dit en passant à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle sauf que l'on n'appelait pas ça de l'aménagement, on appelait ça de l'urbanisme. Mais, dès la fin du 19<sup>ème</sup>, on commençait... Ebenezer Howard, c'est une première vision régionale, schématique, ne l'oubliez pas. Les Cités-jardins, c'est un schéma, là, ça ne se reproduit pas telles quelles. Quoi qu'il en soit, quand on va développer à Québec, ça va être de cette façon-là, alors, il y a des opportunités d'affaires et là, on se dit, okay, on va développer et ça a été, surtout dans les années 60 et 70, c'était très, très payant parce qu'ils construisaient, là, vous savez, des ensembles au complet, c'était très payant. Mon mari, son père était entrepreneur général à Chicoutimi. il était entrepreneur plombier mais il avait comme une trentaine d'employés, c'était un gros truc pour les années 50, surtout pour une ville comme Chicoutimi et il avait beaucoup de ses amis qui développaient, qui achetaient des bouts de terrain puis qui les urbanisaient. Ils les urbanisaient, vous savez, au minimum, alors ça, pour moi, c'est de l'étalement urbain, c'est-à-dire que l'on n'est pas dans une logique d'ensembles urbains avec des équipements, avec une structuration, avec une possibilité d'articuler des choses entre-elles mais au contraire, un morceau de terrain, paf, on met des maisons, on a un système de rues réduit à sa plus simple expression, pas de hiérarchisation des voies, ni rien, paf, on met ça puis, on en fait un autre. Alors, à Québec, il y a eu beaucoup de ça et ça aussi, c'était à l'époque, ça va venir, vous savez, c'étaient beaucoup les compagnies d'utilité publique, le gaz, l'électricité, ça, ça avait un rôle aussi important parce que l'on voulait se brancher proche de ces endroits-là. Est-ce qu'il y avait déjà une ligne de transport en commun parce qu'il y avait des tramways, donc, c'était toujours plus intéressant, vous savez, c'est ça une opportunité d'affaire, il y a une forme de planification, il y a une rationalité derrière, ils n'allaient pas construire du n'importe quoi, nécessairement. Bon, il y a certains cas-là, j'ai des exemples en tête où là, vraiment, on prenait un terrain puis, on le lotissait puis, c'était fini. Mais, il y avait quand même beaucoup... Sainte-Foy et compagnie, il y avait, quand même, une réflexion derrière, il y avait un bon sens derrière, vous comprenez? Il faut vraiment faire... puis, il y a d'autres cas dans la région montréalaise aussi, la Prairie, c'était ça, ils vont faire leur première de banlieue dans les années 60.*

## Comment se manifestent, se forment les îlots déstructurés ?

*La question des îlots déstructurés...vous savez, au Québec, on a une loi qui s'appelle la loi sur le zonage, la L.P.T.A.Q., la loi sur la protection des terres agricoles, c'est une loi qui est assez complexe et qui donne évidemment différentes normes à savoir...si vous voulez, pour ne pas à ce que l'on urbanise des terrains qui sont des terres vouées agricoles alors, on va appeler ça des terres zonées L.P.T.A.Q. puis, des zones d'urbanisation, ce sont des zones blanches. Alors, il y a énormément de secteurs où c'est ce zonage et donc, le lieu est assujéti à cette loi et donc, cette loi-là, tu ne peux pas morceler, la loi, c'est compliqué, il faut que tu aies 2 lots ou 3 si tu veux en changer un, il faut que tu tiennes compte de tes voisins, il y a tout un truc à géométrie variables qui est fait, justement, pour éviter le morcellement. Parce que, dans les années 60, toute la région de Laval, qui est la banlieue, la périphérie montréalaise, c'était parmi les meilleures terres arables du Québec qui ont été urbanisées pour faire une banlieue de très mauvais goût, enfin...parce que l'on aurait pu faire un ensemble urbain, des ensembles bien pensés, serrés, relativement compactes mais là, c'était vraiment la banlieue pavillonnaire qui n'est même pas un ensemble urbain, qui est, à mon sens, des lotissements. Ceci étant dit, pour éviter ça, on va avoir cette loi dans les années 70, la L.P.T.A.Q. Alors, plusieurs régions du Québec et en particulier dans les régions en rive sud de Québec, moi, c'est celles que je connais le plus, alors, la rive sud de Québec, vous avez Lévis puis, derrière, vous savez l'arrière-pays et vous avez, évidemment, des ensembles où il y a une cohabitation, vous avez la rive, vous voyez un peu comme le rimland, vous avez l'hinterland en arrière puis l'hinterland est beaucoup plus profond. Alors, la première tranche où là, vous avez une autoroute importante qui passe et bien là, vous allez avoir des développements industriels mais entre ça, vous avez encore beaucoup d'agriculture. Alors, il y a beaucoup de terres où les agriculteurs ne vont pas trouver de relève ou pour toutes sortes de raisons, là, bien étayées, Martin Simard a travaillé là-dessus, vous allez trouver beaucoup d'informations là-dessus, pour toutes sortes de raisons, ces terres, on va vouloir en faire autre chose, on ne les cultive pas. Alors, souvent, ces îlots déstructurés, ce que l'on en fait, c'est que vous avez tous ces établissements qui étaient à vocation largement agricole et qui, tout d'un coup, les terres sont en friche. Alors, pour toutes sortes de raisons, il y a des gens qui vont préférer planter des résineux, il y a beaucoup d'agriculteurs qui font ça et donc, qui justement laissent la terre, elle est comme ça, en friche. Alors, le gouvernement leur a donné le droit, dans certains cas, de faire un autre usage sur ces terres-là et voilà les îlots déstructurés. Le problème, c'est que très souvent, ces terres-là vont servir à l'urbanisation, on va faire ce que l'on appelle ici des développements. Alors, des développements, c'est une mauvaise traduction d'un lotissement et vous savez, je dis lotissement et c'est très péjoratif parce que vous lotissez puis, après ça, vous mettez des maisons dessus. Alors, vous n'avez pas une vue d'ensemble, vous n'avez pas une capacité d'organisation spatiale ou une logique de fonctionnement ce qui ne veut pas dire qu'il faille nécessairement tomber dans l'un des grands plans fin 19<sup>ème</sup> siècle mais on peut quand même penser un territoire et penser à demain ou du moins, l'organiser de sorte à ce qu'il y ait une cohérence. Alors, ce qui arrive avec ces îlots déstructurés, c'est qu'ils sont ici et là et qu'ils vont être urbanisés au gré des opportunités immobilières sans tenir compte d'un arrimage avec les noyaux urbains et villageois existants et souvent, ces noyaux-là sont en perte de vitalité alors là, pour moi, là, on est dans un cas d'étalement urbain alors que l'on pourrait...parce que vous avez la zone, vous avez les ensembles urbains, puis là, vous avez un contour, un périmètre d'urbanisation. Sauf que, ce périmètre d'urbanisation-là, à cause de la L.P.T.A.Q., on ne peut pas y toucher et là, maintenant, vous avez des îlots déstructurés ici et là, plus ou moins près et plus souvent plus loin que près, un peu n'importe où, aussi au bord d'une route, il y a toujours une route parce que l'on ne va pas s'y rendre en hélicoptère mais outre le fait qu'il y ait un chemin pour s'y rendre, c'est tout. Et là, on va les urbaniser et ça, pour moi, c'est de l'étalement urbain alors que l'on pourrait revoir le périmètre d'urbanisation et s'assurer...parce que l'on peut avoir besoin de croissance, vous savez,*

*pour moi, l'étalement urbain n'est pas la même chose que la croissance et souvent, la chose qui me fait sortir de mes gonds, c'est que l'on associe toute croissance en périphérie à de l'étalement urbain alors que ce n'est pas le cas, alors là, on est dans les modalités d'organisation spatiale. Alors, que de plutôt, justement, de dire, par exemple, dans ce village, dans ces petites villes qui s'appelle Sainte-Croix, parce que ces villes-là, elles doivent survivre et ça, c'était d'ailleurs la thèse de Martin Simard qui disait que ces villes-là, pour survivre, le développement immobilier, l'urbanisation, c'est une façon de survivre sinon, il n'y aura personne, on ne peut quand même pas tous habiter sur le Plateau Mont-Royal et il est là notre problème. Alors, ces îlots déstructurés, là, vous allez voir apparaître des lotissements ici et là dont la seule...oui, ils se branchent sur une voie de communication mais il n'y a pas... le lien, les rapports, ce n'est pas relié dans un sens qualitatif avec les établissements urbains et ça ne contribue pas à les renforcer, à les consolider et à faire en sorte, par exemple, que l'on va pouvoir avoir un peu plus d'industries, à attirer des jeunes et avoir une densité telle dans ces petits noyaux, par exemple, dans ces petites villes de région, une densité telle que l'on va pouvoir justifier une offre de transport collectif qui va les amener dans les centres urbains à proximité et ça, on ne le voit pas, ça, on ne le voit jamais.*

**Quels sont les freins rendant difficile la coordination entre les M.R.C. d'une part et entre les M.R.C. et la C.M.Q. d'autre part afin de limiter l'étalement urbain ?**

*Les freins...et bien, écoutez, je n'aurai pas une réponse complète, je vais vous le dire de mon point de vue et puis de ma spécialisation. Je pense que l'un des freins, c'est cette capacité à prendre en compte le territoire dans sa matérialité. Alors, on a des règlements, on a des normes, on nous dit des contenus, on définit les contenus, les éléments dans lesquels on doit mettre du contenu or, ce contenu-là, ne reste qu'abstrait. Alors, c'est une vision du territoire qui est beaucoup plus socio-démographique qu'au niveau d'une réalité du territoire dans sa matérialité, c'est tout le phénomène de territorialisation et ça, pour moi, c'est oublié, c'est évacué et c'est ce qui fait que le rapport que l'on a pour définir des choses... vous avez, vous avez toute une logique d'emboîtement avec, vous devez produire tel document puis la municipalité doit produire tel document, ce qui est fait, tout le monde le fait, le problème, c'est la qualité de ce qu'il y a dans ces documents. C'est le procédural, voyez-le comme ça, la loi, elle ne pourrait pas faire autrement, pensez-y là, sinon, on tombe dans des aménagements soviétiques et puis, on aurait une espèce de dictature de « la bonne forme urbaine » qui, à mon sens, n'existe pas. La bonne forme urbaine n'existe pas, il y a des bonnes formes urbaines selon des contextes et c'est la capacité à tenir compte, à prendre en considération et en charge les contextes spécifiques, c'est là, pour moi, le problème et c'est pour cela que cette dimension morphologique, territoriale, le territoire dans sa matérialité, vous vous rendez compte que je suis obligée de spécifier que le territoire, ça implique sa matérialité et c'est pour vous dire que l'on vit dans une époque où tout est dématérialisé et bien, il est là, c'est un des grands freins à justement, à avoir une articulation. Parce qu'au niveau de la M.R.C., ils vont identifier leurs zones de contraintes anthropiques, ils vont suggérer des choses et puis, c'est fini là, vous comprenez, on n'est pas dans une logique de projet qui peut prendre en compte la spécificité des milieux, dans un projet, il y a un aller-retour, ce n'est pas une logique d'application où on a un ensemble d'indicateurs et paramètres puis, on les applique sur le terrain, on peut avoir des principes, on peut avoir des lignes directrices mais après cela, il faut partir du territoire et voir comment ça s'interprète.*

### **Pour vous, cela n'est pas assez pris en compte ?**

*Ça n'est pas du tout pris en compte. Et puis, le problème de ça, de formation aussi d'urbanistes et de planificateurs, vous savez, des planificateurs, ce sont des « planners » et puis le planning, il vient au lendemain de la deuxième guerre mondiale et c'est l'aménagement des sociologues, des politologues, c'est ça le planning. Il faut se remettre dans le contexte, si vous regardez ce qui se passe juste un peu avant la fin de la deuxième guerre mondiale, les anglais et les allemands vont être très forts là-dedans, il faut quand même organiser les choses puis penser à une relative répartition, pas égalitaire mais du moins... enfin, une certaine répartition des choses mais vous savez avec une dimension politique, forcément, que l'aménagement c'est politique mais ce rapport à la matérialité, il va être évacué parce que l'on va définir des zones puis, après ça... vous savez, on part d'en haut puis, on descend puis, on arrive au tout petit morceau. Alors là, la réalité du petit morceau, elle n'est pas étrangère à ce qui se passe en haut mais dans la façon de le penser, c'est évacuer, alors, je ne dis pas qu'il faille faire des grands plans de façon 19<sup>ème</sup> siècle dans le menu détail mais, il y aurait des modalités, des façons de penser à comment, justement, on pourrait articuler ces éléments-là. Alors, pour moi, ça, c'est un des grands freins. Parce que l'on les respecte les lois, ils les respectent mais pourtant, ça n'arrive pas, je vais vous donner un autre exemple, il y a une petite municipalité sur la rive sud qui s'appelle Beaumont et le conseil municipal, la Ville de Beaumont, c'est un vieux, vieux village qui remonte à la colonie française mais qui est à côté de Lévis, Lévis qui s'est développée, qui est aussi très vieux mais qui s'est développée, qui s'est surtout urbanisée, plutôt que développée, avec un modèle pavillonnaire autour des années 60, selon des développements. Alors, vous avez Beaumont, à côté, vous avez Saint-Michel-De-Bellechasse, Saint-Michel-De-Bellechasse est resté très joli, très beau, c'est très chouette, Beaumont, ça craint un peu. Ils devaient refaire un plan d'urbanisme parce qu'ils sont tenus par la loi et le directeur du conseil exécutif, voilà, un des conseillers m'a téléphoné pour me demander si l'on pouvait les aider à faire un plan d'urbanisme parce que ce que la M.R.C. leur proposait, ça n'avait ni queue, ni tête, vous savez, c'était comme complètement déconnecté et c'était, vous savez, quand on fait pareil, pareil à l'habitude parce que l'on reprend puis, on reporte les choses et les plans d'urbanisme, c'est découpé-collé, ces découpés-collés qui ont été faits dans d'autres municipalités pour s'assurer qu'au niveau de la procédure, le procédural, pas la procédure, faites la différence entre le procédural et le substantif. Le procédural, en épistémologie, ça relève de tout ce qui est de l'ordre de l'organisation, de la démarche. Le substantif, c'est lui qui va aller dans, comme son nom l'indique, dans la substance même de la chose. Alors, moi, c'est quelque chose qui m'avait beaucoup intéressé puis que je n'ai pas creusé. Cette différence entre le procédural et le substantif. Parce que, vous ne pourriez pas dire, ça vous prend un chemin comme ça. Comment pourriez-vous légiférer? C'est presque impossible, à moins, comme je dis, que vous tombiez avec des modèles soviétiques en leur disant, voici ce qui doit être fait. Et ce n'est justement pas ça. Alors, quelle est l'alternative?*

**Les services d'urbanisme passent une majorité de leur temps sur des questions procédurales et finalement peu de temps sur le projet urbain. Il y aurait un manque de ressources.**

*On pourrait dire ça, oui, alors oui, tout à fait, c'est-à-dire, effectivement, effectivement, c'est que le plan d'urbanisme est vu dans ses dimensions procédurales. Mais là aussi, on aurait un problème de formation aussi des urbanistes. Si vous avez des générations d'urbanistes qui n'ont pas été initiés aux questions liées à la forme urbaine, à la morphologie, comment voulez-vous qu'ils prennent en compte?*

### **Ils travaillent principalement sur la conformité des plans.**

*Et bien voilà, ou encore sur les aspects politiques, ils travaillent très, très bien et je ne dis pas qu'il ne faille pas s'intéresser mais on ne s'intéresse qu'à ça. Vous savez, on est resté dans une logique fonctionnaliste, il ne faut pas oublier que le fonctionnalisme, c'est une méthode de découpage et on a associé une échelle avec un objet d'intervention et une discipline.*

### **Auriez-vous un exemple d'une municipalité ayant un service d'urbanisme pouvant se permettre de vraiment travailler sur des projets autour de Québec ?**

*Vous savez, il y a des cas autour de Québec, dans les P.M.A.D., il y a eu le fameux P.M.A.D. puis là, il devrait y avoir une autre mouture. Écoutez, je vous dirais, moi, sincèrement là, je suis mal prise à vous répondre. Par contre, trouver un bon exemple, moi, j'irai voir... parce que bon, les choses à dire sur ceux qui tendent de le faire et pourquoi ils réussissent et pourquoi ils ne réussissent pas, je pense que c'est la question que l'on doit poser plutôt que de dire, est-ce qu'il y en a qui le font bien et d'autres moins bien? Moi, ça, je pourrais vous mettre en contact. J'ai une de mes anciennes étudiantes qui était particulièrement brillante puis, qui était dans la municipalité de Saint-Raymond. Il faudrait que l'on vous trouve des trucs, je ne sais pas ce qu'ils ont fait et puis, il y a eu tout le travail qui a été fait sur la rive sud où moi, je me rappelle la municipalité de Sainte-Croix, d'ailleurs, où il y avait Jean-Pierre Ducruc dont je vous parlais, qui a travaillé sur cette question d'îlots déstructurés et qui, lui, puis, j'avais travaillé avec nos étudiants dans ce coin-là et ça, ça a été une municipalités qui a fait des efforts pour avoir un plan d'urbanisme qui est plus sensible. Il y aurait, eux, mais je ne peux pas vous parler des M.R.C., je ne saurais vous dire. Ils y auraient, eux, Sainte-Croix et Beaumont avec Monsieur, il s'appelle Baudet et lui, c'est un Monsieur qui est très articulé et qui était directeur du service du développement économique de la Ville de Montréal à l'époque du maire Jean Doré, au début des 80 puis, vous pourriez le contacter puis, lui dire que je vous ai donné son nom.*

### **Le gouvernement québécois a-t-il une mainmise trop importante lors de la révision ou de l'adoption des schémas d'aménagement du territoire dont la gestion revient finalement aux M.R.C. ?**

*Et vous voulez dire quoi exactement? Est-ce que c'est trop encadré, est-ce que c'est trop contrôlé? D'après moi, je vous dirais que non, je vous dirais que non, il n'encadrerait pas trop. Ça, ça reste au niveau des grands principes et qui sont tellement larges que l'on peut y mettre bien des choses.*

### **En effet, certains auteurs ne s'accordent pas sur le fait de savoir si la loi sur l'aménagement et l'urbanisme est une loi décentralisatrice ou centralisatrice à cause de l'influence du gouvernement québécois dans les schémas d'aménagement.**

*Non, non, écoutez, je ne suis pas une spécialiste de la question mais je suis quand même urbaniste et professeure là-dedans. Je vous dirais que non, moi, j'ai toujours trouvé que L.A.U. était même une bonne loi, bien faite, bien pensée contrairement, par exemple, à la loi sur la qualité de l'environnement qui est une loi beaucoup plus vague, beaucoup plus difficile à opérationnaliser. Et ce qu'ils font, c'est qu'ils donnent les contenus, les contenants que l'on doit avoir et les éléments qui doivent être faits mais le contenu, c'est très large. Le problème, pour moi, il n'est pas là, le problème, c'est un manque de compétences dans la capacité à élaborer des contenus qui prennent en charge de*

*multiples dimensions. Il est là, pour moi, le problème. Pour toute la dimension territoriale, vous allez parler, je vais vous mettre en lien avec Frédéric Leclerc, là, qui vient de déposer sa thèse et toute la question territoriale de la territorialité, de la prise en charge de la réalité matérielle d'un territoire, ce n'est pas pris en charge et c'est très, très peu pris en charge, c'est pris en charge d'une façon très générique.*

**Les étudiants de l'université de Laval sont-ils conscientisés à ces enjeux-là de territorialité ?**

*Ça dépend lesquels, ça dépend lesquels puis, ça dépend comment vous voyez, oui, ce concept-là de... ils appellent ça le D.T.R. parce que c'est un professeur qui s'appelle Mario Bédard qui était le directeur, on a co-dirigé, ensemble, Frédéric Leclerc et dans la thèse de Frédéric, il parle, il présente bien, c'est un phénomène de déterritorialisation et de reterritorialisation, ça vient de la géographie et c'est comment, justement, on établit un rapport, une prise en charge du territoire dans ses multiples aspects et non pas juste dans ses aspects abstraits. Et à l'université Laval, est-ce qu'ils en sont sensibilisés? Mes étudiants le sont plus, les autres, est-ce qu'ils le sont? C'est sûr, c'est comment vous le considérez, territoire, vous savez, si vous considérez le territoire mais que vous dites que, finalement, on va demander aux gens ce qu'ils veulent, si l'on n'est pas capable d'avoir une expertise parce qu'apprendre à lire le territoire, à faire une analyse morphologique, je regrette, ce n'est pas quelque chose qui se fait comme ça sur la gueule, vous comprenez? il y a des concepts, il y a des façons de lire, c'est comme faire une analyse de références architecturales. Vous pouvez apprécier un édifice, vous pouvez l'aimer, ne pas l'aimer, vous pouvez faire une petite critique mais pour rentrer dans une critique substantive, raisonnée et rigoureuse et bien, ça vous prend des concepts et des outils et vous devez être formés à ça. Or, nos formations en aménagement forment très, très peu à ça, très, très peu. Et sans devenir architecte, là, moi, je ne vous parle pas du menu détail mais ne serait-ce déjà que de comprendre, d'être capable de faire une analyse de paysage ou du moins, de bien comprendre le concept de ce que c'est que le paysage mais pour être capable de lire, faut-il être capable de croiser et de mettre en rapport des formes et des forces. Alors, cet élément-là est évacué et on est à une époque où ça va être la dimension où l'on va demander aux gens ce qu'ils veulent, on va mobiliser les expertises citoyennes, c'est fondamental de faire ça, il y a des expertises citoyennes mais on a aussi besoin d'expertises professionnelles et d'expertises...c'est ça, d'expertises professionnelles et d'expertises scientifiques. Ça serait ça. Alors, pour moi, c'est un des grands problèmes.*

**Le processus participatif des citoyens et des associations est-il, selon vous, assez ancré dans le processus décisionnel en aménagement du territoire ?**

*Ça, je ne saurais vous dire, et bien, comme tel, moi, je vous dirais, est-ce qu'il est assez ancré? Moi, je pense qu'il a une part importante, ça pourrait être plus mais pour moi, le problème comme je vous dis et je le vois moins là qu'au niveau des lectures que l'on fait du territoire. Ça pourrait être plus, là, c'est à voir les modalités avec lesquelles on le fait.*

**L'exemple du tramway à Québec, est-il, selon vous, un bon projet, un projet qui se base sur une vraie expertise territoriale ?**

*Écoutez, c'est quoi un bon projet? Il ne faut jamais oublier que tous les projets urbains, il faut composer avec les contingences et il faut faire un délibéré et on a différentes dimensions qui sont*

*toujours contradictoires, il faut bien comprendre ça d'entrée de jeu, est-ce que c'est un bon projet? Moi, je vous dirais que c'est un projet qui ne va pas assez loin. C'est un projet qui dessert ce qui est déjà desservi, pour moi... un peu le projet de tramway, mais là, il y avait d'autres considérations, vous savez, on a rapetissé le projet, on le raccourcit pour pouvoir rentrer dans les délais, les coûts. Premièrement, le tramway, c'est sûr que l'Amérique du Nord n'est pas l'Europe et très souvent, on a parlé du tramway en croisant ça avec des modèles européens où les villes sont plus compactes et plus denses. Ça, c'est une première chose déjà que l'on pourrait revoir mais, pour moi, le tramway, l'idée du tramway, c'est surtout d'avoir une desserte qui nous permette d'aller chercher les ensembles qui sont à la périphérie, loin, et d'aller densifier ces ensembles-là et pour moi, c'était ça le projet du tramway mais là, on l'a trop raccourci pour qu'il soit porteur vraiment...pour moi, je vais même vous dire, c'était beaucoup d'aller chercher ces morceaux-là, au moins d'aller en chercher un et de là, penser une organisation territoriale à l'échelle métropolitaine, au-delà des limites administratives. Où sont les pôles, où sont les noyaux d'urbanisation importants et où sont les noyaux qui, par rapport à leur positionnement dans l'espace, vont pouvoir devenir des noyaux encore plus importants et devenir des points d'ancrage? Ça, c'est territorial, voyez-vous, ce n'est pas juste de dire, oui, c'est là qu'il y a..., si l'on fait une analyse habituelle, on va dire, il y a tant d'usines, il y a tant de pourcentages, là, on va faire tous ces trucs, là, mais là, il faut regarder aussi la forme, l'organisation, la morphologie, non pas fine, je ne vous parle pas du pavé des places publiques, je vous parle de la structure urbaine du morceau et de voir comment, quel lieu, quel morceau pourrait devenir une entité structurante et là, justifier une bonne desserte. Moi, je suis encore beaucoup, vous savez, l'idée, le vieux concept des Cités-jardins de Howard, parce que vous savez, sa contribution, ce qui va amener l'idée d'une planification régionale, les gens ne l'ont pas compris, ce n'est pas la Cité-jardin comme telle, en soi, c'est un diagramme, c'est un schéma, c'est une vue de l'esprit pour penser une organisation spatiale et un système de villes satellites. Pour moi, je pense que c'est vers ça que l'on doit aller encore, ça demeure d'actualité mais, c'est comment le faire et un projet comme le tramway devait ramener ça. Je sais que plusieurs théories sur les centralités de Christaller et compagnie... moi, j'avais un de mes collègues, Jean Dubé, on a commencé à travailler, justement, sur cette idée des centralités puis, on a mis de côté, bon, pour toutes sortes de raisons, puis lui, il continue... on veut préparer un papier d'ailleurs là-dessus, sur l'idée qu'il y a des centralités. Enfin, moi, l'idée que j'avance, qui me reste à démontrer, c'est que le pouvoir structurant d'une centralité peut se décliner différemment selon l'établissement. Or, pour moi, compte tenu que nous sommes dans des espaces variés, à géométries variables, et bien, de dire, un centre, ça doit être ça puis, ça doit être organisé comme ça puis, voici les attributs d'un centre, pour moi, ça devrait être variable, un peu comme si l'on faisait une typologie, si je peux m'exprimer ainsi. Donc, pour revenir au tramway, le tramway, au niveau régional, pour vraiment atteindre ses objectifs, pouvait, aurait dû aller plus loin. Mais là, on a choisi le premier segment et c'est là que je vous parle des contingences puis du délibéré mais là, ils ont réussi, au moins, à se rendre à Cap-Rouge.*

### **Cependant, le tracé du tramway reste dans l'Agglomération de Québec, il ne va pas plus loin.**

*C'est déjà un début là, c'est déjà un début. Par contre, je vais vous dire, quand on choisissait Cap-Rouge, pourquoi choisir Cap-Rouge? Est-ce que Cap-Rouge pourra devenir un point d'ancrage pour d'autres municipalités, vraiment, en périphérie, les Neuville, les Saint-Raymond et machin truc pour qu'elles viennent se brancher à ça?*

### **Se sont-ils uniquement basés sur des statistiques pour planifier le tracé du tramway ?**

*Bien, c'est sûr qu'ils ont regardé un peu la forme, ce ne sont jamais que des statistiques mais ils ont regardé les concentrations, c'est où? c'est comment? C'est comme ça, oui, oui. Par exemple, pour vraiment définir qu'est-ce que ça serait, vous allez beaucoup aimer l'article, je vous en ai donné 3, pas le 2010-2011, le suivant où l'on parle de Sainte-Brigitte-de-Laval. Nous, justement, on élabore là-dedans une réflexion pour faire de 3 municipalités une entité structurante régionale. Vous allez mieux comprendre ce que je veux dire. C'est vrai que ça a été ça, ça aurait été intéressant de travailler.*

### **Il aurait été intéressant de réfléchir à une échelle plus pertinente à savoir la communauté métropolitaine de Québec voire la zone d'influence forte pour planifier le tracé du tramway et ainsi considérer certains îlots déstructurés.**

*Mais, je pense qu'il n'y en a pas de ce côté-ci. D'après moi, il n'y en a pas de ce côté-ci, il y en a surtout sur la rive sud mais, par contre, oui, vous savez, ce n'est pas de penser à une échelle. La clé, c'est de penser multi-scalaires et c'est ça que l'on ne fait pas et pour lesquels il nous manque des outils. Il nous en manque et pas juste des outils législatifs, là, je m'en contrefiche, ça, ce n'est pas...mais des outils conceptuels pour être capable de travailler, justement, dans les rapports d'échelles.*

### **Même s'il est encore un peu tôt pour voir les effets de la création de la communauté métropolitaine de Québec ainsi que du P.M.A.D., il s'agit, là, d'une échelle intéressante.**

*Oui, bien, il y a déjà un premier travail, absolument, et c'est un bon pas mais encore là, le P.M.A.D. évacue toute la question morphologique, il l'évacue.*

### **Que faudrait-il pour intégrer cette question dans les plans ?**

*Premièrement, être capable de caractériser les ensembles. Moi, j'ai déjà proposé puis, c'est quelque chose sur lequel je vais revenir quand je vais finir ma vie de vice-doyenne. Moi, je parle d'établir une typologie de lieux d'arrimage et ça, c'est un concept que j'ai commencé à développer où je dis, des lieux d'arrimage, ce sont des centralités avérées, hauts potentiels et d'être capable de regarder ça et ça, c'est un outil, un concept qui pourrait être opératoire, c'est-à-dire où l'on caractérise les lieux et on définit une vraie typologie, vous savez, une typologie, ce ne sont pas des catégories parce que c'est antinomique, il faut travailler avec des axes antinomiques et travailler une typologie de lieux d'arrimage où l'on définit une hiérarchie, par exemple, de lieux qui vont avoir un potentiel de jouer un rôle structurant, de centralité. Mais, les centralités, on les met ici entre guillemets et cette question-là et bien, ça veut dire qu'elles viennent de différents ordres. Alors que là, on pense centre-ville, on pense ceci, on pense cela et on va regarder ce qui existe. Moi, ce qui m'intéresse, c'est, et je pense que c'est ce que l'on a besoin quand on fait du projet, c'est de regarder ce qui existe et ce qui peut être et pour toujours avoir des interventions fécondes, c'est-à-dire, vous savez, avant, on faisait des grands plans où tout était défini à l'avance puis ça, on en avait pour 150 ans à réaliser, ça, ça ne marche pas, on sait que les choses changent d'ici là mais comment identifier des points névralgiques et névralgiques de différents ordres, de différents types, comment les identifier et dire, ça, ça pourrait être un lieu éventuellement, ça, ça pourrait en être un autre et quand on pense des interventions, on ne tourne pas le dos à ça, vous comprenez? On pense à ce qui pourrait être, sans l'enfermer, c'est très*

*difficile pour moi de vous l'expliquer rapidement, vous allez voir dans un des travaux, dans celui de la 2<sup>ème</sup> année où ils ont travaillé sur Sainte-Brigitte. On parle d'une ossature flexible, évolutive dans le temps, c'est ça ce que je veux dire. Vous allez aller voir le schéma puis, je l'explique là-dedans et c'est ça qui est intéressant. Et là, c'est d'être capable de dire, et bien voilà, ici, j'ai une saillance paysagère, j'ai un bouton, j'ai une montagne, j'ai un lieu valorisé, il n'est pas construit, il n'est pas urbanisé mais, et ça ne veut pas dire qu'il faille l'urbaniser mais on sait que c'est un point structurant, c'est une saillance dans l'espace alors ça, c'est un point structurant. Alors, si l'on faisait des typologies puis que l'on est capable, déjà, de les identifier et là, on regarde les établissements qui existent puis, on se demande lequel pourrait croître, pas lequel on souhaite voir grandir mais lequel présente ces potentialités-là et ces potentialités-là, c'est lié à l'arrimage, c'est lié à des flux de circulation, c'est lié à des implantations d'activités industrielles. C'est ça de la morphologie urbaine, ce n'est pas de l'architecture mais, dans les formations, on vous présente la morphologie comme des trucs de design urbain qui font joli, qui viennent après coup alors que ce n'est pas ça, c'est une lecture, c'est comprendre des rapports entre les formes et les forces, voyez les forces « at large », voyez ce qui est intangible si vous préférez puis, les formes qui existaient et desquelles on ne peut s'émanciper, avec lesquelles on doit faire. Or, pour moi, déjà de regarder ça, ça nous permettrait de dire, bien oui, on va prioriser ça puis, maintenant qu'il se rende jusqu'à Cap-Rouge, qu'est-ce qui doit être, quels dispositifs pourrions-nous mettre en place pour faire en sorte que ça soit un point de chute qui vienne chercher d'autres choses, pensez les réseaux, là, à la Gabriel Dupuy qui est un vieil ouvrage qui, quand même, est un ouvrage de base sur une pensée en réseaux. C'est ça, pour moi, qui manque, c'est ça le truc qui manque. Puis, dans le P.M.A.D. de Québec, il y avait, entre autre, Michel Rochefort que j'apprécie énormément, que vous pourriez contacter, c'est un chouette type Michel mais vraiment, il est ouvert et intelligent et bon, enfin. Et souvent, les fois où on en a parlé, il était justement ça, c'était mon reproche, lui, dire, vous regardez les dimensions citoyennes, c'est très bien mais cette dimension, vous savez, on définit des orientations, on définit des souhaits mais nous ne les mettons pas à l'épreuve du terrain. C'est la morphologie qui manque Valentin.*

#### 4.10. Entretien n°10 : Antoine Verville (2 février 2022)

##### **Pouvez-vous vous présenter brièvement ?**

*Oui, tout à fait, donc Antoine Verville, c'est mon nom, je suis directeur de l'aménagement du territoire, des transports et de la mobilité durable à la communauté métropolitaine de Québec mais je suis, assez récemment là, en poste à la communauté métropolitaine, ça fait quelques mois seulement, auparavant, j'étais directeur général du regroupement des organismes de bassins versants du Québec donc, davantage dans des enjeux d'aménagement du territoire aussi mais liés à la gestion de l'eau plus spécifiquement. Donc voilà, je m'intéresse aussi beaucoup aux enjeux de l'adaptation au changement climatique, de résilience sur le changement climatique. Donc, j'ai été dans plusieurs projets ou groupes de recherche par le passé sur ces questions-là.*

##### **En quoi l'aménagement du territoire vous intéresse-t-il ?**

*C'est une question vague. Écoute, pour plusieurs raisons, la façon dont je le vois actuellement là, c'est une réflexion en évolution évidemment mais c'est... le territoire pour moi, c'est un peu la base du développement durable, c'est-à-dire que si l'on souhaite avoir, finalement, une société qui se développe de façon prospère, équitable, inclusive, avec des activités économiques durables, on a besoin d'une base territoriale forte et saine donc, c'est peut-être pour moi le premier pilier, là, finalement, d'un développement durable, c'est d'assurer un développement adéquat du territoire, de conservation du territoire aussi. Puis sinon, pourquoi je m'y intéresse? Je pense que c'est le territoire qui définit nos populations, l'organisation de nos villes, de nos régions, de nos sociétés. C'est très, très clair sur le territoire sur lequel je travaille ici, à la communauté métropolitaine, on a les basses-terres du Saint-Laurent, il y a eu l'occupation humaine, ça a beaucoup suivi les plaines des rivières finalement alors que l'on a plus au nord les montagnes, le bouclier canadien qui est plus forestier, il y a moins de gens qui y habitent donc le territoire est, je dirais, le premier incitatif, finalement, d'établissement humain mais le premier frein, premier obstacle aussi dans certains cas-là donc voilà, c'est pour ça que je m'y intéresse.*

##### **La question de l'étalement urbain est manifeste dans les débats en Suisse. Est-ce que cette question l'est aussi au Québec ?**

*C'est sûr que l'on a la même problématique, ceci dit, on a un contexte différent. Ici, la disponibilité des espaces, ce n'est pas un enjeu. Tout l'aspect lié aux coûts en infrastructures, à l'écrêtement sur le milieu naturel, et cetera, ce sont des choses qui nous préoccupent mais on ne manque pas d'espaces pour s'établir. En fait, je pense que ça a beaucoup guidé aussi, historiquement, le développement du Québec, là, les gens aiment avoir un grand terrain, être à proximité de la nature, il y a de la place donc ça s'est toujours développé un peu sans trop réfléchir à l'étalement urbain. Maintenant, depuis plusieurs années, c'est une question, quand même, que l'on aborde à l'école, qui fait partie des réflexions gouvernementales puis, il y a une tendance, en ce moment-là, à vouloir contrer l'étalement urbain depuis notamment la mise en place des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec. C'est un peu à contre sens du type de développement historique que l'on avait au Québec. Il n'y a pas de manque d'espaces donc, c'est sûr que quand il y a un manque d'espaces, on a tendance à vouloir conserver les milieux de vie, à aller densifier, à reconstruire sur la ville, et cetera. Dans notre cas, ce n'est pas un enjeu de manque d'espaces.*

**En quoi les municipalités régionales de comté sont-elles impactées par l'étalement urbain ? Ces impacts nécessitent-ils de nouvelles réglementations ? Si oui, sont-elles du ressort de la M.R.C. ? Sinon, jusqu'à quand (ou à quel point) la situation actuelle est-elle gérable en matière d'étalement urbain ?**

*Écoute, je te dirais que d'abord, il n'y a pas de consensus sur ce qu'est l'étalement urbain mais le consensus générique, je pense, que l'on comprend tous, là, que l'on s'étale, que l'on consomme davantage d'espaces. Mais si je prends, finalement, le cas de la communauté métropolitaine de Québec, où je suis par exemple, la Ville de Québec va nous dire, si l'on développe la ville-centre donc la Ville de Québec, on n'est pas en étalement urbain, on est en consolidation de notre pôle urbain. Puis, les M.R.C. autour vont nous dire, bien nous, quand on développe, on n'est pas en étalement urbain, on est en train de développer notre propre région qui est limitrophe à la Ville de Québec mais on a le droit au développement comme région à part entière. Donc, il y a un manque de consensus peut-être sur ce qu'est l'étalement urbain. Ce n'est pas une terminologie que l'on utilise beaucoup dans nos outils de planification où l'on parle de consommation d'espace, de freiner la consommation d'espaces, de freiner l'écrêtement sur les milieux naturels, sur les milieux agricoles par exemple mais sur l'étalement urbain, là, c'est un terme qui gagnerait à être défini de façon unanime au Québec. Puis, je te dis ça parce que ta question, est-ce que les municipalités régionales de comté sont-elles impactées par l'étalement urbain? Des M.R.C., au Québec, on en a de tous types, on en a en milieu très urbain, on a des villes-M.R.C., c'est le cas de la Ville de Lévis, ici, par exemple, sur notre territoire, on a des agglomérations métropolitaines, c'est le cas de Québec, ici, puis, on a des M.R.C. qui sont tout à fait rurales, dans des régions où il n'y a même pas tant que ça de centres urbains. Maintenant, dans leurs cas, l'étalement urbain... il y a une préoccupation, je pense, dans toutes les M.R.C. de ne pas faire de surconsommation d'espaces pour du développement résidentiel mais je pense qu'il faut vraiment voir qu'il y a différents types de M.R.C. puis nous, on les réfléchit en 3 catégories ou en tout cas, on a incité le gouvernement à éventuellement les réfléchir en 3 catégories. C'est-à-dire que, pour moi, la situation est très différente pour une M.R.C. qui est dans une communauté métropolitaine. Donc là, s'il y en a qui sont en région métropolitaine, c'est que l'on sait qu'il y a un centre urbain puis qu'il y a un enjeu à l'échelle métropolitaine à gérer notamment en matière d'étalement. Puis, il y a les M.R.C. qui sont limitrophes aux régions métropolitaines donc là, on a tracé un trait à un moment où s'arrêtait la région métropolitaine. Mais souvent, la M.R.C., juste à côté, a quand même une dynamique d'influence de la région métropolitaine parce que l'on est à proximité, ça, on l'a documenté. Et, il y a les M.R.C. vraiment plus rurales donc je pense que quand on parle d'étalement urbain, ça s'adresse, peut-être, un peu moins aux M.R.C. rurales bien qu'elles aient des enjeux quand même mais beaucoup plus aux M.R.C. qui sont situées soit en communauté métropolitaine ou en région périphérique. Nous, on se base beaucoup sur les déplacements des gens, tu sais, si des gens habitent à quelque part, on a des enquêtes d'origine-destination donc, s'ils habitent à quelque part dans une région limitrophe mais qu'ils viennent travailler en ville, et bien là, on pense que l'on pourrait qualifier ça d'étalement urbain. Maintenant, s'il y a un développement qui se fait dans une municipalité mais qu'il y a des sources d'emplois, que les gens restent localement, qu'ils ne font pas un déplacement vers la ville-centre, et cetera, là, on est dans un autre type de développement donc on regarde beaucoup en lien avec les transports. Puis, est-ce que l'on a besoin de nouvelles réglementations... mais les communautés métropolitaines, au Québec, ont été créées pour ça notamment, la communauté métropolitaine de Québec et de Montréal pour contrer l'étalement urbain, il y a d'autres objectifs aussi mais on se rendait compte, finalement, que l'échelle de la ville ou de la M.R.C. n'était pas la bonne échelle dans ces cas-là pour gérer l'étalement. Le cas de Québec est un bon exemple, le cas de Montréal est encore plus fragrant parce qu'il y a plusieurs couronnes de*

développement autour de Montréal. Donc nous, dans la communauté métropolitaine de Québec, on a 5 composantes donc, on a la Ville de Québec, la Ville de Lévis qui est de l'autre côté du Saint Laurent, là, qui sont des noyaux plus urbains, puis, autour de ça, on a les M.R.C. de l'île d'Orléans, de la Jacques-Cartier, de la côte de Beaupré. Donc, si l'on les inclue à la communauté métropolitaine de Québec, c'est que l'on juge que, basé notamment sur l'enquête d'origine-destination, les gens qui vont s'établir en Jacques-Cartier, sur la côte de Beaupré, à l'île d'Orléans, sont dépendants de la ville-centre qui est Québec, Lévis dans une moindre mesure. Donc nous, on fait un plan métropolitain d'aménagement et de développement et cet outil-là vise notamment à contrer l'étalement urbain. Donc, on va déterminer un périmètre métropolitain d'urbanisation, on va y associer des critères de densité, de consolidation mais on est dans une approche qui est assez récente. Nous, on a un P.M.A.D en vigueur qui a été adopté en 2012 qui était donc le premier essai, alors, en ce sens-là. Puis, on est en train de le réviser actuellement pour adopter, l'année prochaine, notre prochain plan métropolitain. Donc évidemment que celui de 2012 a mis en place une réflexion métropolitaine, certains freins au développement, et cetera mais comme c'était la première opération, ce n'est pas parfait du premier coup. Un changement de paradigme dans le développement, ça doit se faire quand même graduellement ou en tout cas, ça prend du temps, là, donc, je pense, en tout cas, je suis persuadé, que les communautés métropolitaines servent à ça et que c'est ça un peu le nouveau cadre réglementaire. Maintenant, est-ce que l'on a besoin de nouvelles régulations gouvernementales par exemple? Je pense que oui. J'espère que ça sera des régulations là mais au Québec, on a des orientations gouvernementales en aménagement du territoire donc, lorsque l'on fait notre plan métropolitain ou lorsqu'une M.R.C. fait son schéma d'aménagement à son échelle, on doit suivre des orientations gouvernementales en aménagement du territoire, ce que l'on appelle les O.G.A.T., il y en a sur tous pleins de sujets, il y en a en gestion de l'eau, sur la conservation des milieux naturels en agriculture mais je pense qu'il peut y en avoir une en contrôle de l'étalement beaucoup plus stricte et à quoi servent les O.G.A.T.? C'est qu'une fois que l'on a terminé notre plan métropolitain ou notre schéma d'aménagement, le gouvernement du Québec doit l'approuver, l'adopter et la base d'analyses sur laquelle il le fait, c'est le respect de l'O.G.A.T. Donc, si l'O.G.A.T. est floue, on n'a pas le choix d'adopter un schéma d'aménagement qui va à peu près dans le bon sens. Si l'O.G.A.T. est claire en matière de contrôle de l'urbanisation, on est capable d'exiger des M.R.C. qu'elles aillent plus loin sur cette question-là donc nous, il y a toute une révision des O.G.A.T., des orientations gouvernementales en aménagement du territoire qui est un chantier, un besoin en ce moment et tout un chantier là, peut-être qu'il y a d'autres gens qui t'en ont parlé, en ce moment, le gouvernement du Québec mène une grande réflexion, une grande consultation pour en arriver à adopter une première stratégie nationale en architecture et aménagement du territoire. Donc, on travaille sur la loi sur l'aménagement et l'urbanisme depuis longtemps, donc ça, c'est le cadre légal mais elle n'a pas été associée à une politique gouvernementale, à une stratégie gouvernementale qui permet d'être vraiment plus précis et plus clair dans les intentions de l'État. Donc, il y a un grand chantier là-dessus en ce moment, la société civile est très mobilisée, ça fait plus d'un an qu'il y a des consultations, le contrôle de l'étalement urbain est définitivement au cœur des discussions. Maintenant, il faut voir jusqu'où le gouvernement ira à partir de ces consultations.

**Le schéma d'aménagement du territoire est de la responsabilité des municipalités régionales de comté. Ce découpage administratif avec cette échelle de réflexion vous paraît-il adéquat pour gérer l'étalement urbain ? Si oui, si non, pourquoi ? Est-ce que l'échelle métropolitaine s'avère, finalement, plus adéquate pour gérer l'étalement urbain ?**

*L'échelle de la communauté métropolitaine s'avère, peut-être, plus adéquate dans les régions métropolitaines mais, maintenant, si l'on se rend dans des régions plus rurales, tu sais, on a quand même des noyaux urbains plus petits au Québec, je vais prendre un exemple... Drummondville, par exemple, qui est une ville quand même importante mais plus petite que Québec et Montréal, eux, ils n'ont pas de communauté métropolitaine, peut-être qu'eux, dans leur cas, la M.R.C., c'est suffisant parce que c'est la ville-centre de Drummondville avec toutes les municipalités qui l'entourent, donc, dans ce cas-là, c'est peut-être une échelle qui convient mais quand on est dans les grands centres urbains de Québec, Montréal, l'échelle métropolitaine est plus appropriée et en ce moment, on réfléchit beaucoup aux régions limitrophes, est-ce que l'on devrait élargir les régions métropolitaines. La réponse est plutôt non, là, parce qu'il y a des implications politiques mais sur le besoin en matière d'étalement urbain, la réponse est quand même oui parce que l'on documente, là, toutes les municipalités qui sont situées aux limites de la région métropolitaine, ce sont les municipalités qui connaissent les plus forts développements en ce moment parce qu'elles sont en dehors de la zone du plan métropolitain d'aménagement donc elles ont moins de contraintes au développement puis elles sont à une distance, quand même, raisonnable pour venir travailler en ville puis elles ont souvent les prix des maisons les plus bas. Donc là, on constate, à Québec un peu dans une moindre mesure, à Montréal encore beaucoup plus, cet effet-là de bordure des régions métropolitaines où il y a là, quand même, des très, très forts développements dans les municipalités. Et puis là-dessus, on a moins d'emprise. Notre réglementation métropolitaine ne s'applique pas à eux. Maintenant, on donne des avis au gouvernement. Quand il adopte un schéma d'aménagement dans une région métropolitaine, le gouvernement nous demande notre avis puis nous, on dit que ça va augmenter le navettage, c'est documenté que les gens viennent travailler en ville mais on n'a pas de pouvoir décisionnel, on peut juste soulever une préoccupation finalement.*

**Les critères pour intégrer ou non des municipalités dans le périmètre de la communauté métropolitaine ne semblent pas toujours faciles à établir et à défendre. Cependant, cette échelle de réflexion semble plus appropriée pour gérer l'étalement urbain que l'échelle de la M.R.C.**

*La communauté métropolitaine est définitivement une meilleure échelle, elle est imparfaite en raison des régions limitrophes. Il y a aussi des imperfections dans l'autre sens, nous, on prend par exemple... toute la M.R.C. de la Côte-De-Beaupré fait partie de la région métropolitaine mais quand on s'en va à l'extrémité complète de la M.R.C. de la Côte-De-Beaupré, on a des municipalités comme Saint-Joachim et d'autres là, ce sont des toutes petites municipalités où il n'y a pas de... tu sais, on constate que les gens ne viennent pas travailler à Québec, c'est trop loin, on n'est pas dans une zone où il y a très, très peu de développements mais, eux, finalement, se retrouvent assujettis, quand même, à nos réglementations alors que peut être, dans les faits, c'est moins nécessaire sur ces territoires-là et eux, ils se retrouvent dedans. Puis, il y en a d'autres qui s'en trouvent en dehors de la zone métropolitaine mais peut-être qu'ils devraient y être, là, donc, c'est imparfait dans les 2 sens. Je pense qu'il n'y aura jamais un découpage parfait non plus. Il faut surtout, je pense, être capable de mener une réflexion complémentaire à celle de la communauté métropolitaine sur les zones limitrophes puis ça, c'est une des demandes que l'on fait au gouvernement donc, ça, c'est la consultation actuelle sur la stratégie nationale d'aménagement du territoire, de différencier les M.R.C. selon leurs types, peut-être d'associer... en région métropolitaine, on a des mesures particulières parce qu'il y a les communautés*

*métropolitaines mais entre les régions métropolitaines, il y a peut-être des mesures supplémentaires à appliquer, que l'on ne tombe pas complètement dans la communauté métropolitaine, complément à l'extérieur mais qui est une zone, finalement, où l'on peut avoir des préoccupations liées à l'étalement même si l'on n'est pas dans la communauté métropolitaine.*

### **Quelles sont les forces et les faiblesses d'une gouvernance de l'étalement urbain confiée aux municipalités régionales de comté ?**

*Encore une fois, ça dépend vraiment du type de M.R.C. Lévis est une ville-M.R.C. donc eux, ils sont une ville et sur le même territoire, ils sont une M.R.C. donc c'est vraiment une instance qui a les 2 rôles, de planification, de faire le plan d'urbanisme local et de faire le schéma d'aménagement régional. Je pense vraiment que ça dépend du type de M.R.C. Maintenant, la M.R.C. est déjà une meilleure échelle pour parler d'étalement urbain que la municipalité parce qu'elle regroupe plusieurs municipalités. En région métropolitaine, dans la majorité des cas au Québec, dans une M.R.C., il y a une ville un peu plus centre, là, avec des plus petites municipalités autour. Donc, c'est quand même une échelle de réflexion, dans la majorité des cas, qui est appropriée pour réfléchir à l'étalement urbaine. C'est aussi une échelle appropriée... tu sais, un enjeu au Québec, c'est beaucoup la perte du territoire agricole. On a adopté dans les années 70 une loi de protection du territoire agricole pour freiner ce phénomène-là. Donc, on a fixé sur la carte un territoire agricole mais on peut quand même faire des demandes d'exclusion de la zone agricole puis, on se rend compte qu'au fil des décennies, il y a eu tellement de petites demandes d'exclusion que l'on est en train de morceler le territoire agricole, toujours pour un nouveau petit développement puis, tu sais, à la pièce, ça peut faire sens comme demande mais au total, on est en train de perdre des zones agricoles qui sont essentielles à la sécurité alimentaire, à l'autosuffisance alimentaire et à la vitalité économique des régions. Donc la M.R.C., elle peut avoir quand même un regard un peu plus englobant sur les besoins à son échelle, en espace pour le résidentiel. C'est, peut-être, qu'une municipalité peut être un peu bloquée dans son développement parce qu'elle a atteint le maximum de son périmètre d'urbanisation mais la municipalité voisine, elle, a encore de l'espace. Les municipalités locales ne réfléchissent pas, est-ce qu'il y a de l'espace chez le voisin. Donc la M.R.C., elle, peut avoir ce rôle à l'échelle d'une M.R.C., est-ce qu'il reste encore de l'espace? Est-ce que l'on peut diriger le développement dans un certain secteur? Maintenant, ça m'amène à une autre question que tu me poses plus tard, là, mais ça amène tout l'enjeu de la fiscalité municipale parce que dans toute cette réflexion là, ça veut dire, donc, qu'une municipalité qui ne se développerait pas pour aller chez la voisine parce que ça fait plus de sens à l'échelle de la M.R.C., elle serait privée de son revenu de taxes municipales liées à la construction de nouvelles résidences alors que, l'autre, va recevoir des revenus de taxes municipales. Donc, toutes les municipalités du Québec ont intérêt, en ce moment, à avoir des projets de développement sur leur territoire pour aller chercher des revenus donc, c'est définitivement un enjeu en matière de contrôle de l'étalement urbain parce que si l'on dit à une municipalité qu'elle ne se développe plus parce que ce n'est pas adéquat dans une réflexion liée à l'étalement urbain, on lui dit, en fait, qu'elle n'a plus de revenus donc qu'elle va avoir de la difficulté à offrir des services à ses citoyens parce qu'elle va rentrer dans une phase de dévitalisation donc, il y a définitivement un enjeu de fiscalité à revoir peut-être avec des mécanismes d'équité à certaines échelles. Nous, on aimerait avoir une forme de mécanisme de péréquation à l'échelle métropolitaine. Si l'on demande à la couronne nord de la région métropolitaine de freiner leur développement pour contrer l'étalement urbain puis que, se faisant, c'est la ville-centre qui reçoit tous les nouveaux permis de construction, toutes les taxes municipales, est-ce qu'il y aurait un mécanisme fiscal qui pourrait permettre de compenser les municipalités en amont pour leurs pertes de revenus potentiels, finalement, par la ville-centre?*

### **Cela ferait sens...**

*Ça ferait sens, mais là, ce sont des changements assez profonds en termes de fiscalité municipale, toute une façon de faire qui nécessite une intervention gouvernementale. On change les règles du jeu finalement.*

### **L'impôt sur le revenu va directement au gouvernement et n'est pas redistribué aux municipalités. Ces dernières peuvent, de ce fait, uniquement compter sur la taxe foncière ?**

*Ce n'est pas l'impôt sur le revenu du contribuable, ça, ça va au gouvernement du Québec et du Canada, c'est la taxe foncière, c'est la taxe sur la valeur de la propriété. C'est leur principale source de revenus, il y en a d'autres quand même, elles reçoivent une portion de la taxe sur l'essence, et cetera mais, tu sais, la grande source de revenus des municipalités, c'est la taxe foncière. Et puis, comme une municipalité a toujours tendance à offrir de nouveaux services à ses citoyens, et cetera, elle va aller chercher une capacité de payer pour des nouveaux services et infrastructures et il faut qu'elle aille chercher des nouveaux développements finalement. Donc, on est dans une espèce de réflexion de croissance infinie, on est toujours dans cette réflexion-là.*

### **La loi sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme n'a-t-elle pas été trop laxiste envers les M.R.C. qui pouvaient planifier des périmètres d'urbanisation démesurés par rapport à leurs besoins ?**

*Oui, tout à fait, c'est variable d'une M.R.C. à l'autre mais les périmètres d'urbanisation sont généralement beaucoup trop grands. Maintenant, ce que l'on constate à l'heure actuelle, c'est que l'on est quand même content d'avoir vu, nous, un périmètre... on a, nous, tu sais, sur notre territoire, le périmètre métropolitain de l'urbanisation, on a les périmètres régionaux qui sont fixés par les M.R.C., le périmètre métropolitain est plus grand parce que l'on est sur une vision de 30 ans par exemple. Donc, si une M.R.C. remplit l'entièreté de son périmètre d'urbanisation, qu'elle a démontré l'atteinte du seuil de densité, de consolidation, là, elle peut faire une demande pour avoir accès à un nouveau secteur dans le périmètre métropolitain. Tous ces périmètres-là, à mon avis, sont beaucoup trop grands, mais en ce moment, on est dans une réflexion au Québec, là, on a adopté une loi en 2017 sur la conservation des milieux humides et hydriques, je te parlais tout à l'heure d'agriculture aussi. Donc, on est en train, un peu partout au Québec, de faire des réflexions pour arrêter de développer dans les milieux humides, dans les milieux hydriques, dans les plaines inondables, ce qui est tout à fait positif pour arrêter d'empiéter sur des milieux agricoles. Donc là, on est en train de prendre nos très grands périmètres d'urbanisation puis de dire, si j'enlève l'agricole, si j'enlève tous les milieux sensibles, les milieux humides, hydriques, les plaines inondables, finalement, le périmètre était grand mais les endroits développables dans le périmètre, il n'y en a pas toujours tant que ça, c'est très variable d'une M.R.C. à l'autre, il y en a qui ne manquent pas du tout d'espaces mais il y en a qui sont quand même contraintes une fois que l'on retire tous ces espaces-là. Donc nous, c'est un peu ça la réflexion que l'on est en train de faire dans la révision de notre P.M.A.D., en disant, on prend notre périmètre, là, dans un premier temps, on ne l'agrandira pas, c'est déjà la première affirmation à faire, là, on ne l'agrandira pas puis maintenant, à l'intérieur, on va essayer de retirer les espaces où on ne veut pas aller pour vraiment cibler aussi les localisations à plus faibles impacts puis, c'est très propre à notre territoire métropolitain, je pense, mais, on est déchiré entre le contrôle de l'étalement urbain qui est nécessaire mais par ailleurs, nous, on est dans une initiative très ambitieuse pour la préservation des milieux naturels puis aussi la protection des bassins versants des prises d'eau*

*potable. Donc, on demande, finalement, à la fois dans nos outils, à nos municipalités qui sont au nord notamment, de freiner leur développement pour protéger la source d'eau potable mais en même temps, on aimerait faire de la consolidation puis de la densification pour éviter l'étalement urbain donc là, on est un peu dans la réflexion de concilier ces 2 choses-là, réfléchir vraiment à quel type de développement est adapté dans quel milieu. Peut-être que, dans le bassin versant d'une prise d'eau potable, on va vouloir avoir des terrains qui sont un peu plus grands puis moins de densité pour un objectif, finalement, de protection d'un service écologique, alors que, dans d'autres secteurs, on va vouloir aller vers des densités beaucoup plus serrées donc, finalement, on veut adapter, vraiment, beaucoup plus notre réflexion dans le prochain plan métropolitain comme ce que l'on a fait dans le précédent, on appliquait de façon assez uniforme des critères de consolidation. Donc, ce sont 2 enjeux de grande actualité au Québec puis qui ne vont pas toujours dans la même direction, là, contrôler l'étalement puis assurer la conservation de certains services écologiques donc, il faut trouver une avenue aussi des 2.*

**Tous ces outils juridiques pour la protection de certains milieux naturels pourraient être un moyen assez pratique pour contraindre l'étalement urbain finalement.**

*Exacte mais ça amène des drôles de réflexions aussi parce que, tu sais, c'est en pleine réflexion pour moi l'étalement urbain, on va cibler les secteurs qui sont tout près des secteurs déjà développés pour aller consolider, et cetera mais ces secteurs-là, de proximité, des fois, sont en agriculture, des fois, sont en milieux naturels, sensibles, et cetera. Donc, ça nous amène à avoir beaucoup plus de nuances dans le type de développement que l'on peut faire sur le territoire. Nous, notre territoire est, ce que l'on appelle, tentaculaire, c'est-à-dire que le développement a suivi les vallées de cours d'eau, ça n'a pas été développé dans le rock, dans des montagnes mais le long des cours d'eau, on n'est pas les seuls dans le monde comme ça. Mais ça a fait que, tu sais, ce n'est pas, nous, une ville-centre qui a des couronnes autour mais ces espèces de tentacules qui vont suivre les cours d'eau, qui s'en vont dans différentes directions. Puis, ces tentacules-là font partie du périmètre urbain donc on peut quand même être à l'intérieur du périmètre urbain mais être quand même éloigné de la ville-centre. C'est une particularité que l'on a, que l'on doit reconnaître et que l'on doit chercher aussi à contrôler.*

**Comment les M.R.C. se coordonnent entre-elles afin de gérer l'étalement urbain ? Quel est le principal outil permettant de se coordonner sur les questions d'aménagement ?**

*Si elles ne sont pas dans une communauté métropolitaine, il n'y en a pas. Quand on est dans la communauté métropolitaine, elles n'ont pas le choix. C'est-à-dire qu'à cette instance-là, métropolitaine, il y a tout un processus de concertation, il y a le plan métropolitain qui les unit ensemble mais sur les autres territoires du Québec, il n'y a pas d'obligation de tenir compte des M.R.C. voisines en matière de développement du territoire. On commence à l'introduire par certaines lois au Québec, par exemple, on a maintenant... les municipalités doivent faire des plans de protection de leurs sources d'eau potable, des M.R.C. doivent faire des plans régionaux des milieux hydriques. Dans ces choses-là, on leur demande d'au moins prendre connaissance, réfléchir, discuter avec les autres municipalités voisines ou l'autre M.R.C. voisine qui partage le même bassin versant ou la même prise d'eau potable. Donc ça, on a certaines lois qui commencent à leur dire de discuter avec leur voisin mais c'est encore assez marginal. Puis, en matière d'étalement urbain, il n'y a pas d'obligation en ce sens-là, elles réfléchissent à leur propre échelle.*

**Sur la plan financier, Les M.R.C. ne sont-elles pas un peu « tirillées » dans tous les sens entre d'une part, produire davantage de schémas de planification et d'autre part, maintenir leurs actifs ?**

*Elles sont tout à fait tirillées dans tous les sens avec des sources de revenus limités. Maintenant, au Québec, on a la particularité ou on a une grande proportion de la population qui n'est pas établie sur des aqueducs et des égouts mais sur des installations septiques individuelles. Ça, c'est une autre préoccupation que l'on a en région rurale, on peut le comprendre, on a des quartiers résidentiels complets qui sont sur des installations septiques individuelles, ils ne sont donc pas desservis par les services municipaux. Moi, à mon avis, ça, c'est un exemple d'étalement urbain, de faire un quartier résidentiel qui n'est même pas desservi par les infrastructures municipales, tu sais, on doit mettre fin à ça au Québec, ça a des impacts environnementaux, ça envoie le coût aux citoyens plutôt que de collectiviser. Si l'on n'est pas capable de faire passer un service d'aqueduc et d'égout parce que les coûts sont trop élevés, et bien, c'est que l'on est trop loin là. Donc pour moi, c'est une des principales voies par laquelle, je pense, à l'échelle du Québec, on pourrait agir sur l'étalement urbain. Même si l'on ne ratisse pas les périmètres d'urbanisation, on peut ajouter, dans le périmètre d'urbanisation, des contraintes, tu peux te développer dans le périmètre d'urbanisation mais ça devra être sur une infrastructure municipale. À ce moment-là, s'il faut faire 32 kilomètres de tuyaux pour se rendre dans un nouveau quartier résidentiel, aucune municipalité ne va le faire, c'est beaucoup trop cher comme investissement. On va se rapprocher, de cette façon-là, des secteurs à consolider, rentabiliser les infrastructures existantes, on en a déjà beaucoup en termes de routes, d'aqueducs, d'égouts. Mais ça, c'est parmi mes souhaits, ce n'est pas parmi la réalité existante mais on aimerait ça, restreindre un peu le développement sur l'installation autonome.*

**Quels sont les freins rendant difficile la coordination entre les M.R.C. d'une part et entre les M.R.C. et la C.M.Q. d'autre part afin de limiter l'étalement urbain ?**

*Les freins que l'on a, ce sont les délais de conformité. La loi prévoit, normalement, que quand on adopte un plan métropolitain d'aménagement de développement, la M.R.C. a 2 ans pour se conformer donc revoir son schéma d'aménagement, passer par toutes les étapes légales. Ensuite, la municipalité a 6 mois, donc, normalement, en 2 ans et demi, c'est réglé. Et nous, notre P.M.A.D. date de 2012 et on a encore des municipalités qui ne sont pas conformes et là, le gouvernement du Québec n'agit pas dans ces situations-là. Donc moi, à mon avis, ça, c'est tout à fait un frein. Si l'on tenait vraiment nos délais de conformité à 2 ans et demi, on aurait déjà mieux contrôlé l'étalement urbain dans les 10 dernières années parce que, là, il y a des territoires qui volontairement, bon, se prêtent au processus, puis d'autres, à côté, qui étirent les délais sans impact puis qui continuent à faire des développements qui ne seraient pas conformes s'ils avaient complété leurs conformités donc ça, pour moi, ce sont ces techniques-là, technocratiques-là, mais c'est important. Nous, c'est pour ça que l'on évalue, en ce moment, ça ne fait pas partie de nos possibilités légales très claires pour le moment mais, à l'entrée en vigueur de notre prochain plan métropolitain, on aimerait avoir un règlement de contrôle intermédiaire, c'est-à-dire que certaines mesures, notamment en matière de contrôle de l'urbanisation, s'appliquent immédiatement. Puis, comme ça, ça va inciter déjà à faire leur conformité plus rapidement sinon, les gens n'ont pas intérêt à se conformer, ils ont intérêt à profiter de ce délai-là, d'étirer un maximum pour faire tous leurs projets de développement qu'ils avaient dans leurs manches puis, après ça, ils vont faire leur conformité mais des projets auront déjà été faits. Donc, il y a comme un trou, là, entre le moment où l'on adapte le plan métropolitain puis le moment où les municipalités sont conformes qui laisse les portes ouvertes, finalement, à continuer à faire des mauvais développements.*

**Selon la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la communauté métropolitaine de Québec a également des compétences et responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Comment est-on, de ce fait, arrivé à une périurbanisation démesurée de la ville selon certains auteurs ?**

*Il y a des enjeux de délais aussi, tu sais, les communautés métropolitaines existent depuis, j'ai oublié la date exacte mais... tu sais, notre premier outil à l'échelle métropolitaine c'est 2012. C'est jeune puis comme je disais, il y en a encore pleins qui ne sont même pas conformes à cet outil-là. Donc, il ne faut pas, dans ces délais-là, juger de la performance de cette approche-là trop vite parce que l'on est encore au tout début, au bas du ciment donc, la majorité de ce que l'on constate comme étalement urbain à l'heure actuelle, ce sont des choses qui sont antérieures à cette initiative-là, qui sont liées au développement du territoire. Là, tu sais, nous, on a des cartes de développement par décennie puis on voit bien que c'est dans les années... mais ça fait longtemps, en fait, dès les années 70, là, l'étalement urbain était déjà bien amorcé avec le développement des couronnes, et cetera. Maintenant, il ne s'est pas freiné suffisamment. Tu sais, on l'encadre mais ça continue quand même pour toutes les raisons que je t'ai évoquées puis répétées, les délais de conformité, la fiscalité municipale et il y a aussi des municipalités qui sont bien inventives pour contourner des règlements. Nous, on a vu sur notre territoire, ce n'est pas en lien avec l'étalement urbain mais... pour te donner un exemple, on a des réglementations assez sévères sur la protection des sources d'eau potable, on empêche, là, beaucoup de choses pour protéger les sources d'eau potable notamment les développements en forte pente, certains types de développements, on doit conserver un couloir forestier, et cetera puis, on a vu des très, très beaux développements sur papier, là, des développements en grappes, intégrés au milieu de conservation du couloir forestier, et cetera. Puis, quand on retourne 4 ans après pour voir l'état sur le terrain, personne n'est capable de voir que c'est un développement innovant, les résidents ont fini par couper tous les arbres, les développements en grappes, on les voit moyennement bien, donc, tu sais, entre le développement sur papier puis, ce qui se construit réellement puis comment les propriétaires, ensuite, l'entretiennent, là, il y a un enjeu aussi.*

**L'échelle métropolitaine est intéressante mais on ne voit pas encore les effets parce que le plan métropolitain date seulement de 2012.**

*Parce qu'il faut renforcer, il faut aller plus loin aussi, il faut resserrer nos normes, là, nous, quand on a fixé les seuils de densité, de consolidation qui sont 2 outils de contrôle de l'étalement urbain, on s'est rendu compte, là, on les a adoptés en 2012, en 2014, il y a des municipalités qui les avaient déjà atteints. C'est que l'on ne les avait pas mis assez sévères ou que l'on ne les avait pas mis assez ambitieux peut être. Après, c'était la première fois que l'on demandait aux municipalités au Québec de faire l'effort de densité puis de consolidation. Ça a son avantage mais maintenant, on est définitivement rendu à les resserrer.*

**Au niveau politique, le conseil de la M.R.C. est un regroupement des maires des municipalités membres. De ce fait, n'y aurait-il pas des conflits d'intérêt ou d'effets de clocher dans lesquels chaque élu veut défendre les intérêts de sa municipalité à l'échelle de la M.R.C. ?**

*Une M.R.C., c'est une institution qui est complètement politique. C'est un regroupement des maires de chacune des municipalités. Maintenant, l'aménagement du territoire au Québec a, du moins, ses politiques aussi. Notre plan métropolitain d'aménagement est adopté par les mêmes élus mais qui se*

*regroupent à une autre échelle mais, aussi, notre conseil est formé d'élus de chacune de nos composantes. Maintenant, à mon avis, on ne fera rien sans le politique donc je pense que leur implication est essentielle. Maintenant, il faut que le cadre gouvernemental soit clair, il ne faut pas que les élus puissent aller dans une direction complètement erronée comme des développements sur fosses septiques comme j'en parlais tout à l'heure. Mais après, il faut quand même leur laisser leur rôle d'élus, ce sont pour eux que les citoyens votent puis les décideurs... donc, je pense que l'on gagne à resserrer le cadre, tu sais, vraiment interdire des choses que l'on ne souhaite plus voir comme types de développements au Québec mais après, il faut leur laisser leur rôle de décideurs, cette dynamique-là d'élus est importante. Tu sais, nous, on l'a vu encore une fois, je reprends le dossier de la protection des sources d'eau potable, quand on a adopté une réglementation là-dessus, tu sais, ça voulait dire que les municipalités allaient freiner leurs développements pour conserver l'eau potable. La ville... puis, tu sais, s'il n'y avait pas eu de dialogues d'élus, il n'y aurait jamais eu de réglementation à ce sujet-là parce qu'il y a des municipalités qui sont perdantes, d'autres qui sont gagnantes, il a fallu qu'il y ait un débat politique avec une implication des élus très, très forte dans certaines municipalités qui ont été convaincre d'autres... donc, je pense que c'est à la fois une force mais c'est sûr que ça peut être une limitation dans certains cas. Si le conseil de la M.R.C. est rempli d'élus pro-développement et qui peuvent même avoir... tu sais, un élu, ça peut être n'importe qui, qui se présente en campagne électorale donc, ça peut être des gens qui ont des intérêts dans les développements immobiliers dans certains cas. Il y a une préoccupation, maintenant, je ne pense pas que la solution ça soit de dépolitiser complètement, je pense que c'est de resserrer le cadre, de bien déterminer quel est le terrain de jeu politique puis celui où on ne peut pas aller finalement.*

### **Qu'en est-il de l'enjeu d'une internalisation partielle des coûts liés à l'urbanisation à l'échelle des M.R.C. ?**

*Mais, ça serait plus à l'échelle municipale, les M.R.C. sont à une échelle de planification mais elles ne sont pas propriétaires d'infrastructures à part quelques cas très précis mais c'est vraiment davantage les municipalités locales. Ceci dit, ton discours, il est vrai, on n'a pas d'internalisation des coûts, souvent, aller s'établir pour une famille en zone périphérique, c'est beaucoup moins cher, la maison est moins chère, le terrain est plus grand, et cetera, mais c'est parce que l'on n'a pas fait d'internalisation des coûts liés aux coûts que ça a, justement, pour desservir en aqueducs, en égouts, en autoroutes, en routes, en transports, et cetera. Donc, il y a, tout à fait, un enjeu d'internalisation des coûts, c'est traité de façon distincte, tu sais, c'est l'ensemble de la société qui paie, évidemment, pour ces infrastructures-là mais le citoyen qui prend la décision d'aller s'établir en région périphérique n'est pas pénalisé financièrement, au contraire, c'est plus abordable. C'est en effet un enjeu.*

### **Finalement et malgré ces enjeux, la constitution de la communauté métropolitaine semble réjouissante. Sans elle, la dynamique de l'étalement urbain se serait-elle poursuivie comme dans les années 70-80 à Québec ?**

*Exact, tout à fait. Ceci dit, c'est imparfait puis je tiens à le dire. Bon, si je travaille à la C.M.Q., c'est que j'y crois mais force est de constater que le développement en périphérie continue avec la pandémie en ce moment-là, on n'a pas été dans des analyses très, très détaillées encore mais ce que l'on voit, c'est quand même que nos zones périphériques sont populaires par les gens, là, d'avoir un grand terrain, l'accès à la nature, une propriété moins chère, et cetera. Il y a plusieurs personnes qui ont décidé, pendant la pandémie, aussi de faire ce choix-là. Alors, au-delà de toutes nos visions d'aménagistes puis d'urbanistes liées à la consolidation puis l'intérêt de minimiser la consommation*

*d'espaces, il y a encore une forte demande de la population pour aller dans des régions plus périphériques avec des grands terrains, une grande propriété, finalement, à un tarif abordable. Donc ça, c'est aussi un changement de paradigme collectif peut-être à avoir, là, face à nos choix de résidence. Et, c'est tout à fait séduisant, tu sais, moi-même, j'habite au centre-ville mais la couronne nord de la Ville de Québec, là, dans les montagnes, à proximité des rivières, des lacs, des paysages, et cetera, pour moins cher et pour plus grand quand tu conçois une famille de 2-3 enfants, c'est très, très attirant.*

**C'est une vision totalement louable... Beaucoup de personnes veulent habiter dans des endroits plus ruraux et il est difficile de refuser à ces personnes leur désir d'aller vivre à tel ou tel endroit.**

*Il y a de plus en plus d'urbanistes qui réfléchissent au contexte de pandémie puis qui nous incitent à aller vers des villes, axer davantage sur du polycentrisme donc d'avoir moins une ville-centre puis toutes les couronnes autour mais d'avoir, tu sais, plusieurs noyaux de développement consolidés. Bon, je ne sais pas si l'on ira là mais, nous, ce que l'on souhaiterait quand même c'est que... à la région métropolitaine, les gens qui vont vers Stoneham, par exemple, qui est une municipalités de notre territoire, qui est en montagne, que l'on puisse quand même, oui, faire un effort, protéger les sources d'eau potable, essayer de diminuer l'étalement urbain mais de maintenir le caractère de chacun de ces secteurs-là, on ne veut pas que Stoneham, qui est un village de montagne, devienne un centre-ville de Québec puis que les municipalités le long du Saint-Laurent, d'Orléans deviennent des centres-ville avec des tours à Condo non plus donc, on veut garder l'unicité de chacun des milieux de vie, la diversité des milieux de vie mais en freinant l'étalement urbain donc, c'est vraiment une ligne, une fine ligne à trouver pour atteindre tous ces objectifs-là. Je pense que ça ne pourra pas être parfait du premier coup, c'est une évolution, forcément, mais, bon, en tout cas, moi, je vois des belles choses, tu sais, en ce moment, je vois des municipalités qui retirent des milieux naturels de leur périmètre d'urbanisation. Peut-être, ce que l'on aimerait comme évolution aussi, c'est que les municipalités locales, tu disais tout à l'heure, ont des fois moins de moyens, et cetera, c'est normal, on a tendance à prendre notre règle métropolitaine puis de l'appliquer à la lettre. Donc, si nous, on dit une densité moyenne de tant mais quand ils vont construire un projet, ils vont prendre le chiffre de la densité puis ils vont le mettre sur le projet, peu importe où est le projet. Mais nous, quand on y va vers une densité moyenne, c'est pour qu'elles aient une marge de manœuvre pour réfléchir. Mais peut être que dans un secteur, ici, on va être un peu plus étalé parce que c'est ça la caractéristique du milieu mais dans un autre secteur, on va aller, tu sais, faire une densification à proximité des services puis au total, on va avoir une densité moyenne qui répond à la norme métropolitaine. Mais ça, ça exige beaucoup de planification, de réflexion, ça exige des ressources, c'est plus facile, des fois, d'appliquer... en disant oui, je te donne ton permis mais si tu mets la densité moyenne sur ton lot... puis, l'approche lot par lot, ce n'est pas la meilleure en planification du territoire à mon avis. Il faut vraiment essayer d'aller plus vers des approches de planification puis de réflexion d'ensembles.*

**Initialement, la communauté métropolitaine de Québec devait produire un schéma d'aménagement du territoire, retirant cette responsabilité aux M.R.C. Selon vous, cela aurait été-t-il pertinent que la C.M.Q. ait cette responsabilité et non plus les M.R.C. ?**

*C'est un débat. Quand les communautés métropolitaines ont été créées, elles devaient faire le schéma d'aménagement puis, il y a eu des pressions, des modifications, puis, c'est devenu le plan métropolitain pour conserver l'échelle des M.R.C. C'est qu'en fait, ta question revient à, est-ce que l'échelle des M.R.C., à l'intérieur des communautés métropolitaines est toujours pertinente? J'ai de la*

*difficulté à y répondre là, tu sais, les municipalités locales, il y en a beaucoup qui trouvent qu'il y a un palier de trop parce qu'elles doivent se conformer à un schéma d'aménagement puis à un plan métropolitain. Maintenant, la façon dont on l'utilise ou que l'on souhaite l'utiliser, c'est que l'échelle de la M.R.C., c'est justement cette échelle qui peut permettre de prendre notre critère générique métropolitain puis de l'adapter à une réalité territoriale un peu plus fine. Donc, maintenant, il faut qu'elles (M.R.C.) jouent ce rôle-là. Si elles ne le jouent pas puis qu'elles appliquent à l'échelle du lot, notre critère, il y a quelque chose qui ne fonctionne pas. Si, par contre, elles prennent les critères métropolitains puis les objectifs métropolitains puis les déclinent de façon cohérente à l'échelle de leur territoire, à mon avis, ça peut être intéressant. Il y en a qui le font très bien à l'heure actuelle, mais effectivement, force est de constater qu'il y a beaucoup d'échelles puis quand on arrive à l'application locale, là, pour certaines municipalités locales, c'est questionnant ou confondant. Ceci dit, les M.R.C., tu sais, elles ne font pas que le contrôle de l'étalement urbain, là, elle vont aussi mutualiser certains services pour des municipalités, il y a des règlements à l'échelle des M.R.C. qui sont adoptés notamment, par exemple, sur l'abattage d'arbres, sur les activités forestières, elles vont jouer des rôles dans le transport collectif. Donc, tu sais, moi, je ne vois pas le jour, là, où on va retirer complètement les M.R.C. Maintenant, je pense que le mécanisme P.M.A.D., schéma d'aménagement, plan d'urbanisme locale, tu sais, il y a des choses à améliorer, certainement, là, pour éviter les duplications. C'est un grand souci que l'on a, c'est que, quand on fait le P.M.A.D., c'est de ne pas aller mettre des choses qui vont se dupliquer avec les réglementations régionales. En même temps, tu sais, si l'on se retire complètement d'un sujet parce que la M.R.C. le traite, et bien, ce n'est pas toutes les M.R.C. qui le traitent de la même façon donc on perd un peu l'uniformité à l'échelle métropolitaine, c'est une discussion perpétuelle, est-ce que c'est de l'échelle métropolitaine ou de l'échelle régionale ou de l'échelle locale. Puis, un exemple de ça, qui ne sera pas dans l'étalement urbain mais... en ce moment, on travaille sur notre P.M.A.D., par exemple, sur les aléas naturels et anthropiques, donc, finalement, est-ce que les contraintes et cetera... puis, à quel moment on juge qu'une contrainte naturelle est d'échelle métropolitaine, d'échelle régionale. Une inondation, est-ce que c'est métropolitain ou c'est régional ou c'est local ? Un tremblement de terre, à quelle échelle on le traite ? Donc, c'est tout le temps une réflexion de voir quelle est la bonne échelle, ce n'est pas une question qui est complètement répondue là.*

**Les M.R.C. arrivent à fournir certains services, à faire des économies d'échelles intéressantes mais elles doivent être, tout de même, supervisées par une instance qui a une vue générale, à l'échelle métropolitaine. Au final, en termes d'échelles, la hiérarchie actuelle semble cohérente.**

*Les échelles sont intéressantes. Encore là, ce n'est pas toujours parfait, il y a peut-être des choses à préciser, là, et cetera, puis on vient d'en faire, là, quelques ajustements, il y a des choses que l'on ramène à l'échelle métropolitaine ou que l'on retire, et cetera. Mais, je pense que les 3 échelles ont leur raison d'être, maintenant, il faut être conscient que c'est un risque en matière de duplication puis de confusion, là, pour les municipalités locales puis pour les promoteurs immobiliers notamment aussi. Donc, il faut être conscient de ça puis essayer de minimiser ça.*

## 5. Evolution quantitative de l'étalement urbain

Dans cette section, il est question de représenter et d'analyser l'évolution de l'étalement urbain autour de la Ville de Québec et ce, de manière principalement quantitative. Ce chapitre doit permettre d'avoir une vue, une compréhension simple et globale du phénomène d'étalement urbain tel qu'il s'est manifesté à Québec à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale. En effet, l'emprise territoriale de l'habitat suburbain et périurbain autour de la Ville de Québec s'est manifestement accélérée à partir de la moitié du 20<sup>ème</sup> siècle (Mercier & Côté. 2012 ; Fortin et Després, 2011). Cette partie se réfère principalement sur l'article de Nazarnia et al. (2016) qui ont analysé, mesuré et comparé l'étalement urbain dans les régions métropolitaines de recensement de Montréal et Québec avec la région métropolitaine de Zurich et ce, sur la base d'une méthode de mesure de prolifération urbaine pondérée entre 1951 et 2011. Cette comparaison a également été faite entre les villes (Ville de Québec, l'Îles de Montréal et la Ville de Zurich). Cependant, dans un objectif de synthèse, seules les données pertinentes concernant la région métropolitaine de recensement de Québec ainsi que celles de la Ville de Québec sont retenues dans cette partie.

Les critères de mesure de la prolifération urbaine pondérée (ci-après P.U.P.) sont : la taille de la surface bâtie, sa dispersion et son utilisation. La prolifération urbaine pondérée est par conséquent le résultat de la multiplication de ces trois critères nommés : perméation urbaine, dispersion et occupation du territoire (figure 2). La perméation urbaine (ci-après P.U.) mesure à la fois la taille de la surface bâtie et son degré de dispersion. Elle s'exprime en unité de perméation urbaine [U.P.U.] par m<sup>2</sup> de paysage [U.P.U./m<sup>2</sup>], (figure 3, rang 1). La dispersion, elle, concerne l'éparpillement des surfaces bâties. Elle s'exprime en unité de perméation par m<sup>2</sup> de surface bâtie [U.P.U./m<sup>2</sup>], (figure 3, rang 2). Finalement, l'occupation du sol (ci-après O.T.) est exprimée en m<sup>2</sup> de surface bâtie par habitant ou par emploi [m<sup>2</sup>/(H+E)], (Schwick et al. 2011 ; figure 3, rang 3). D'une manière plus générale, la méthode P.U.P. peut être un outil intéressant pour les décideurs en aménagement du territoire afin d'évaluer des mesures prises pour contrôler de l'étalement urbain. Cet outil peut également s'avérer pertinent pour cibler des objectifs afin de limiter l'étalement urbain (Nazarnia et al. 2016). Au Canada, la plupart des recherches traitant la question de l'étalement urbain se concentrent principalement sur les causes et les conséquences de ce phénomène mais pas sur l'évaluation quantitative de l'étalement urbain. La R.M.R. de Québec ne dispose pas d'une telle évaluation qui pourrait permettre pourtant un suivi des décisions prise en aménagement du territoire.

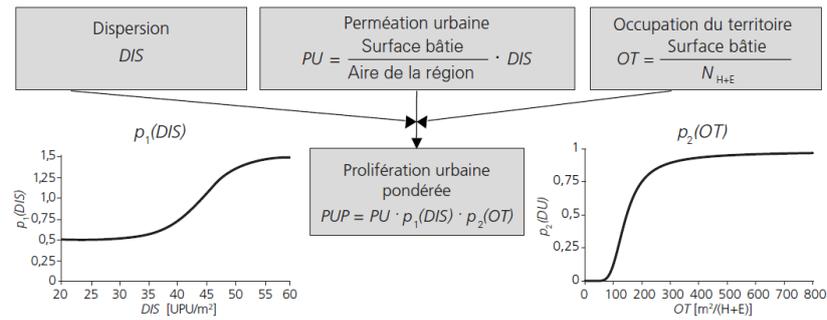


Figure 2 : mesure de la prolifération urbaine pondérée

Source : Schwick et al. (2011), p. 4

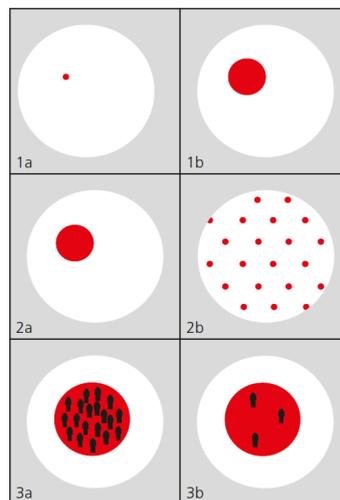


Figure 3 : illustration des trois critères. Dans un paysage (en blanc), l'étalement urbain augmente quand 1) la surface bâtie s'accroît (série du haut), 2) la dispersion des zones bâties progresse (série du milieu) ou 3) l'occupation du territoire par personne (habitant et emploi) est en hausse (série du bas)

Source : Schwick et al. (2011), p. 4

Le constat général retenu dans l'étude de Nazarnia et al. (2016) est que l'étalement urbain s'est développé et s'est accéléré depuis 1951 tant à Montréal que Québec. L'indice de prolifération urbaine pondérée est, en effet, passé de 2.41 U.P.U./m<sup>2</sup> à 21.02 U.P.U./m<sup>2</sup> de 1971 à 2011 dans la Ville de Québec. Le phénomène d'étalement urbain dans l'agglomération<sup>19</sup> de Québec s'est surtout accru durant les 30 dernières années (graphique 2). L'étalement urbain, à l'échelle métropolitaine de Québec, semble avoir été alimenté par une surface consommée par habitant et par emploi en forte augmentation. Entre 1971 et 2006, alors que la population de la région métropolitaine de

<sup>19</sup> À noter que les termes « Agglomération de Québec » et « Ville de Québec » définissent tous les deux la même instance administrative.

recensement du Québec (carte 17) a augmenté de 62%, la surface bâtie, elle, a augmenté de 261% (Nazarnia, et al. 2016).

Ensuite, en observant le graphique 3 (a), les zones présentant un haut degré d'étalement urbain (P.U.P.) comprennent, sur la rive nord du Saint-Laurent, L'Ancienne Lorette, Les Rivières et Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge. À contrario, les zones présentant les plus faibles valeurs d'étalement urbain (P.U.P.) sont localisées dans le centre-ville et dans des zones en dehors de l'Agglomération de Québec. Ceci doit évidemment être mis en perspective sachant que l'étalement urbain a néanmoins augmenté dans tous ces secteurs entre 1951 et 2011 (graphique 3 (b)).

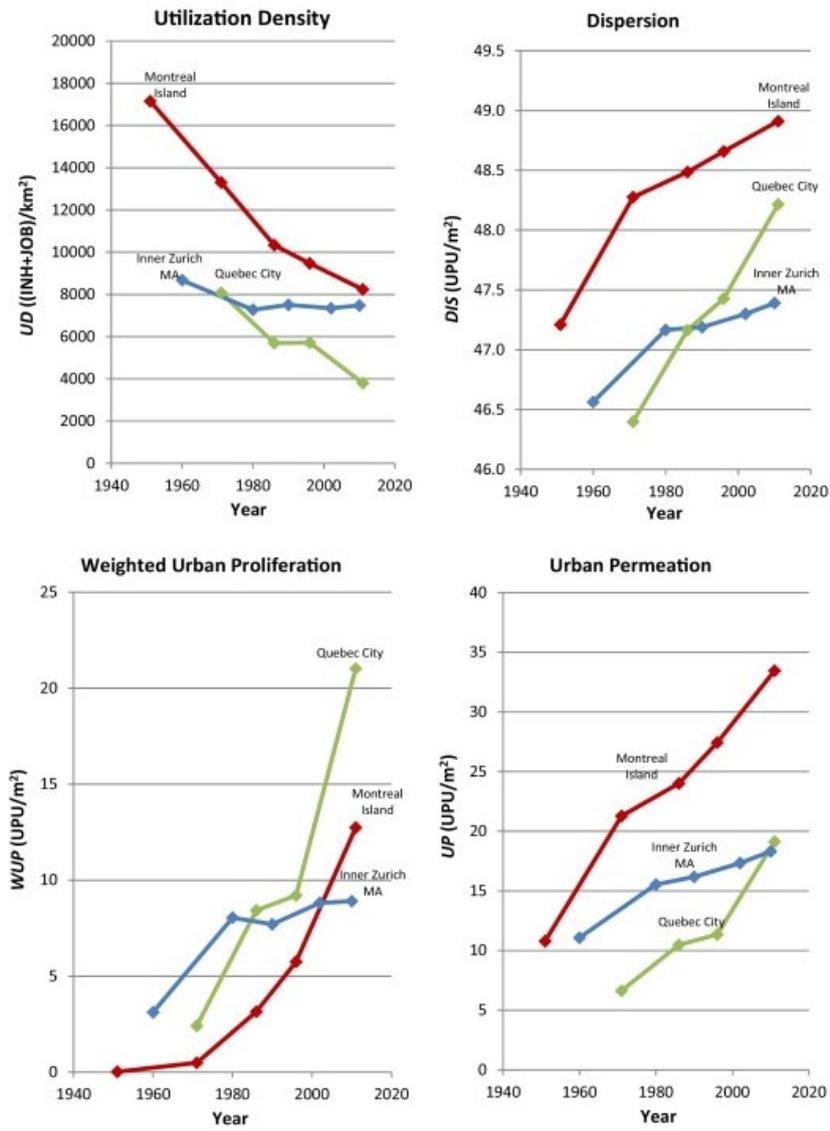
La forte valeur de prolifération urbaine pondérée dans la Ville de Québec s'explique par un indice de densité d'utilisation (O.T.) faible avec, en 2011, 3'798 habitants et emplois par km<sup>2</sup>. Il faut additionner à ceci une surface bâtie ainsi qu'un indice de dispersion élevé (graphique 2 ; Nazarnia et al. 2016). Un aspect également important à relever est la comparaison entre la R.M.R. de Québec et la Ville de Québec. Cette dernière semble témoigner d'un étalement urbain ou d'une prolifération urbaine pondérée plus grande que dans la région métropolitaine de recensement (graphique 4). Ces graphiques fournissent des informations intéressantes : l'indice de dispersion est de 48,22 (U.P.U./m<sup>2</sup>) pour la Ville de Québec alors qu'il est de 46,94 (U.P.U./m<sup>2</sup>) pour la R.M.R. En sachant que 67% de la superficie bâtie de la R.M.R. de Québec se situe dans l'Agglomération de Québec, que la densité d'utilisation est de 3'798 habitants et emplois au km<sup>2</sup> à Québec et de 3'224 dans la R.M.R., soit 18% de plus seulement à Québec, l'étalement urbain dans l'Agglomération de Québec s'explique alors en partie par sa forte dispersion et sa faible densité d'utilisation. Il faut donc retenir que le périmètre de la Ville de Québec n'est pas significativement plus compact que le périmètre à l'échelle de la R.M.R.

La carte 18 permet de visualiser l'évolution de l'étalement urbain entre 1951 et 2011 dans la région métropolitaine de recensement de Québec. Ainsi, l'étalement urbain semble s'être propagé dans une direction centro-périphérique au fil du temps avec un étalement urbain plus marqué, observé dans l'Agglomération de Québec par rapport au centre-ville historique et les régions les plus éloignées de la R.M.R. À titre d'exemple, le quartier de L'Ancienne-Lorette, situé dans l'Agglomération de Québec, affiche le plus haut degré d'étalement urbain (P.U.P.) comparativement au quartier de la Cité-Limoilou localisé dans le centre-ville de Québec (graphique 3). Ceci s'explique notamment par une densité relativement élevée dans ce quartier central avec 11'398 habitants et emplois au km<sup>2</sup> (Nazarnia et al. 2016).

Historiquement, la densité d'utilisation (O.T.) dans la Ville de Québec était déjà faible en 1970 avec 8'079 habitants et emplois au km<sup>2</sup> (graphique 2). La Ville de Québec a connu une augmentation plus

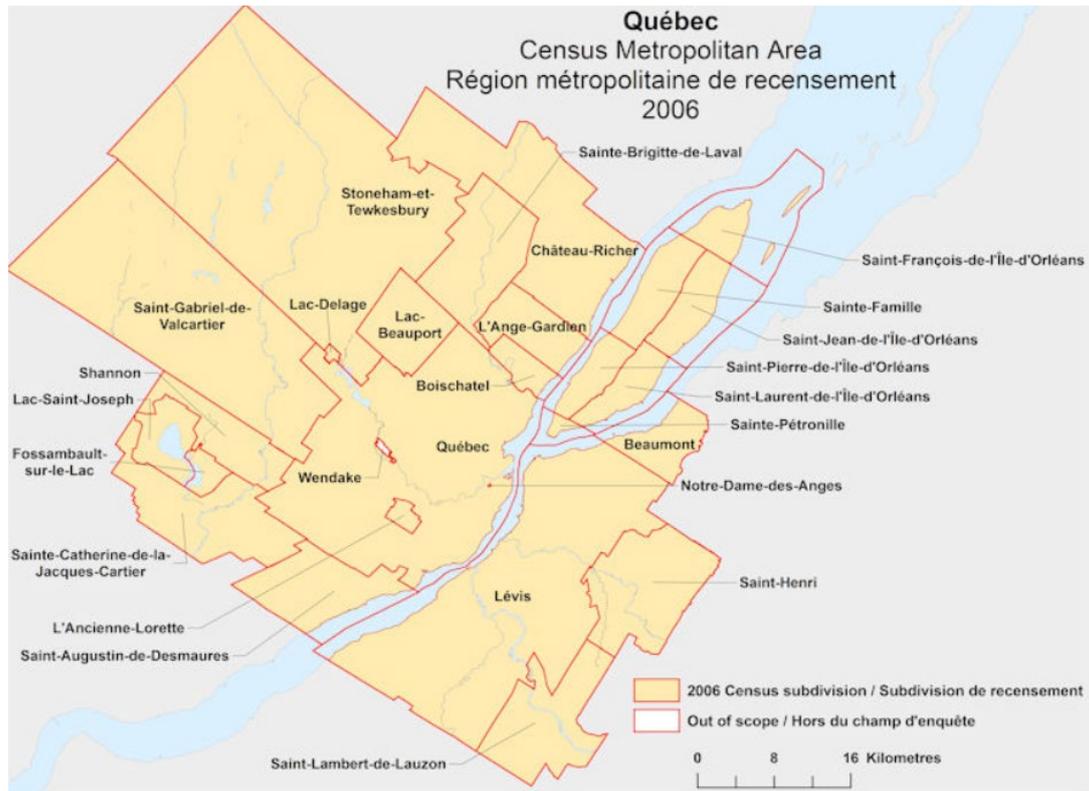
ou moins marquée de la dispersion urbaine depuis 1970 sans connaître le niveau de Montréal. Ce constat se retrouve également en ce qui concerne la perméation urbaine. Cependant, la prolifération urbaine en Ville de Québec s'est relativement accélérée par rapport à Montréal et Zurich. Cet indice était, en 2011, neuf fois plus élevé qu'en 1971 pour la Ville de Québec (2.41 U.P.U./m<sup>2</sup> contre 21.02 U.P.U./m<sup>2</sup> ; graphique 2). L'étalement urbain (P.U.P.) s'est nettement accéléré pour la Ville de Québec de 1986 à 2011 et il peut s'expliquer par une densité d'utilisation faible, une dispersion et une perméation élevées durant cette même période (graphique 2). Nazarnia et al. (2016) concluent que l'étalement urbain (P.U.P.) en Ville de Québec y est plus marqué qu'à Montréal et Zurich du fait d'une plus faible densité d'utilisation. Ces derniers constatent également que la Ville de Zurich, en plus de présenter une densité d'utilisation élevée, met en avant une part modale élevée en transport en commun ce qui pourrait expliquer un plus faible degré d'étalement urbain. Nazarnia et al. (2016) parlent également de la structure de la Ville de Québec qui est concentrique, entourée de banlieues et typique de l'étalement urbain par rapport à la Ville Zurich ayant une structure d'habitat polycentrique. Cette structure urbaine permettrait une meilleure organisation des transports en commun rendant l'utilisation de la voiture moins importante pour tous types de déplacements. Le réseau des transports en commun à Québec est principalement basé sur un système d'autobus. Le système autoroutier, lui, est conséquent et bien développé dans cette ville.

Finalement, grâce à la méthode de mesure de prolifération urbaine pondérée, il est possible de cibler des zones qui mériteraient une attention particulière en gestion territoriale. Ceci afin de limiter voire gérer l'étalement urbain mais également d'analyser le potentiel de certains secteurs dans lesquels le développement et l'amélioration d'infrastructures de transport en commun permettrait une meilleure desserte.



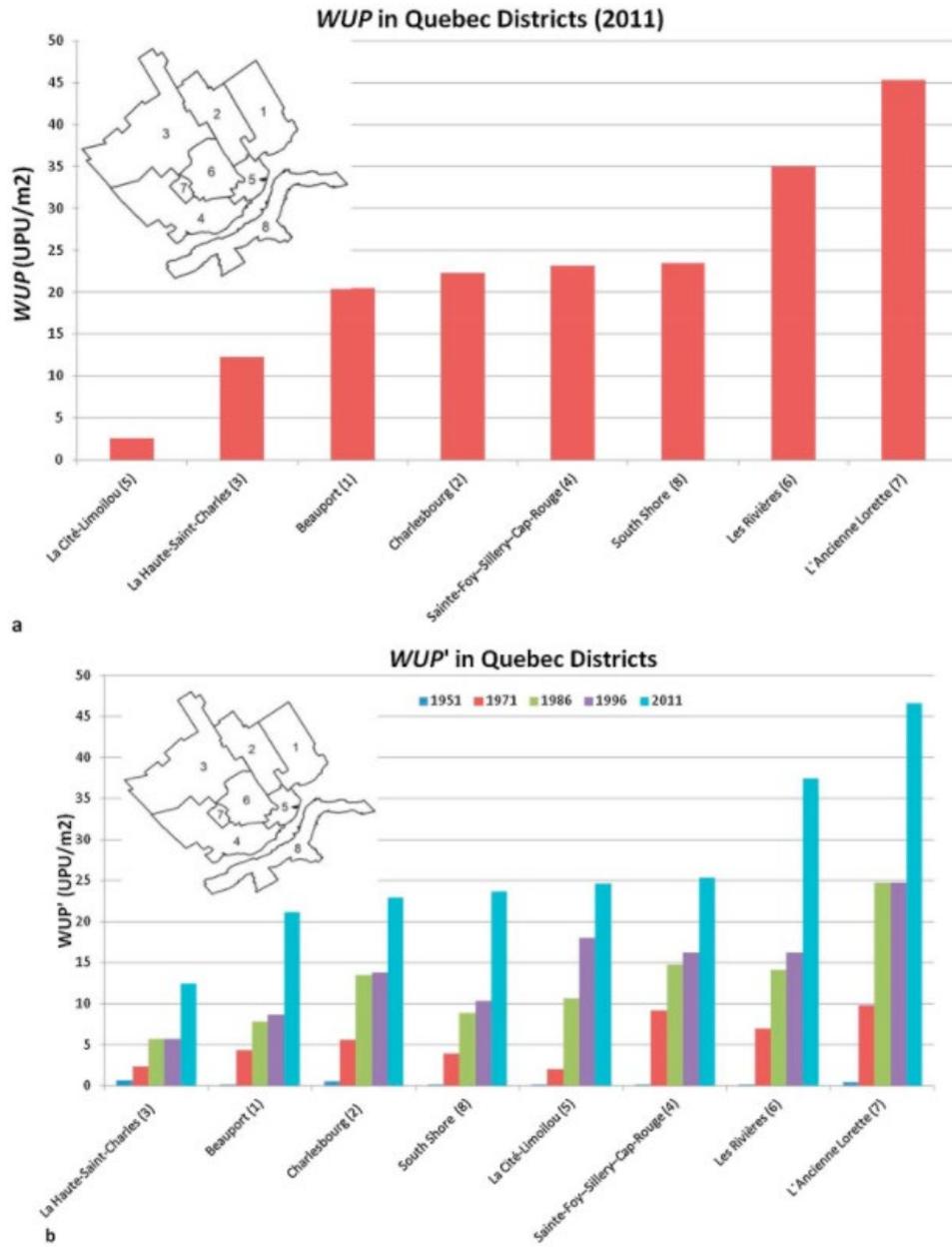
Graphique 2 : valeurs de prolifération urbaine pondérée, densité d'utilisation, dispersion, perméation urbaine entre 1951 et 2011

Source : Nazarnia et al. (2016), p. 1241



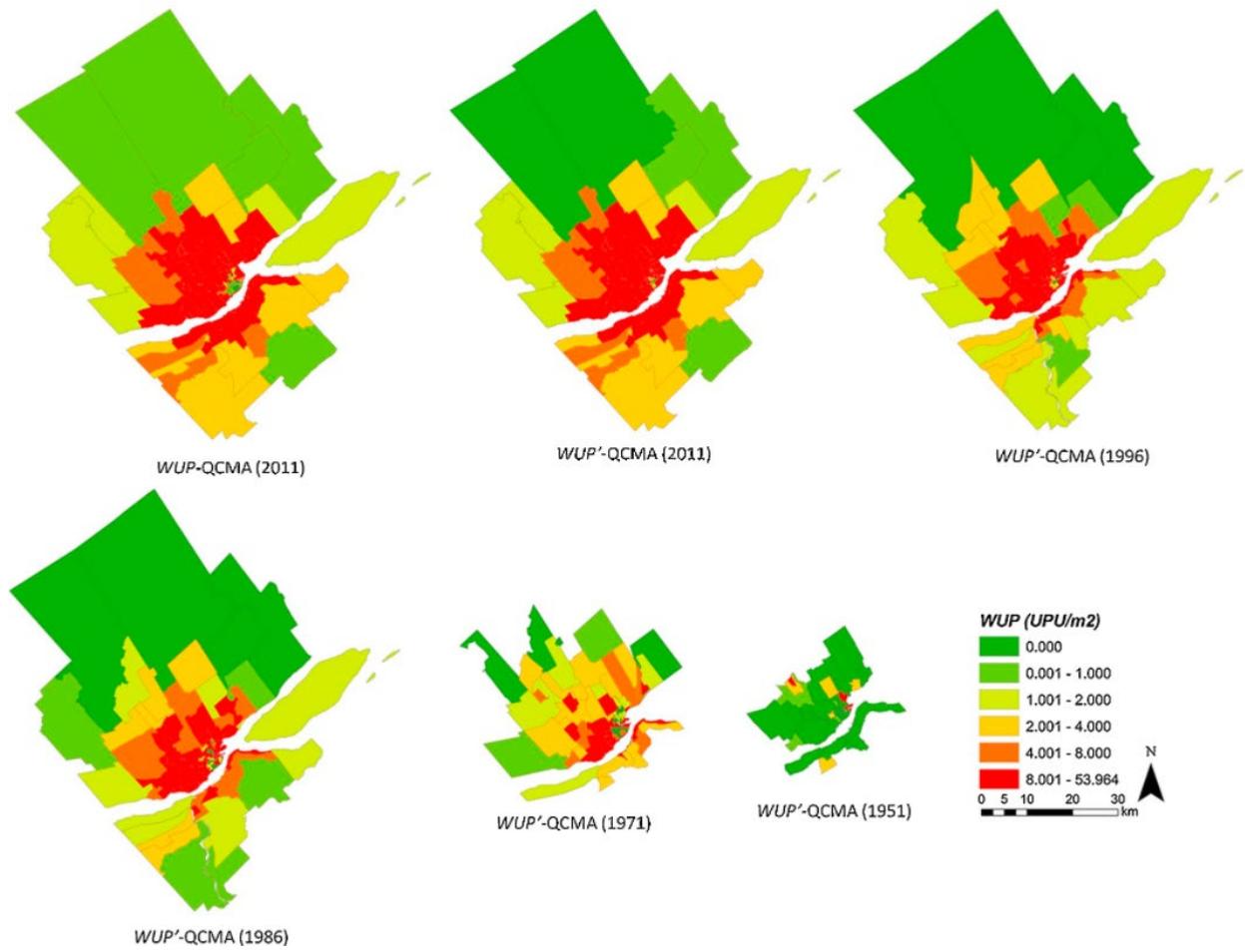
Carte 17 : région métropolitaine de recensement de Québec en 2006

Source : [www.statcan.gc.ca](http://www.statcan.gc.ca), consulté le 22 avril 2021



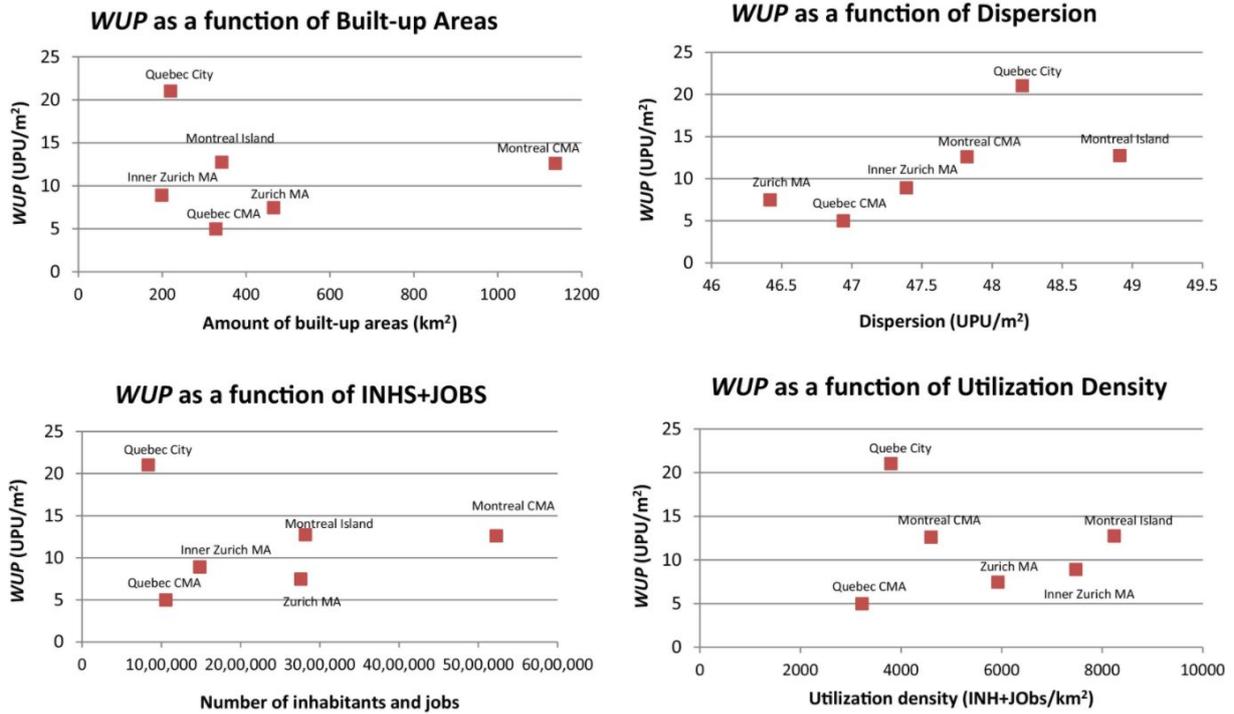
Graphique 3 : (a) prolifération urbaine pondérée par district en 2011 à Québec. (b) prolifération urbaine pondérée par district entre 1951 et 2011 à Québec

Source : Nazarnia et al. (2016), p. 1245



Carte 18 : prolifération urbaine pondérée au niveau des secteurs de recensement pour la R.M.R. de Québec

Source : Nazarnia et al. (2016), p. 1242



Graphique 4 : relations entre les valeurs actuelles de la prolifération urbaine pondérée (P.U.P) et les quatre mesures de la superficie bâtie, de la dispersion, du nombre d'habitants et d'emplois et de la densité d'utilisation (données de 2011 pour Montréal et Québec, données de 2010 pour Zurich)

Source : Nazarnia et al. (2016), p. 1239