

MÉMOIRE DE L'INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

Portant sur le Schéma révisé d'aménagement et de
développement de l'agglomération de Québec

22 août 2017

Institut de développement urbain du Québec

511, rue St-Joseph, bureau 302

Québec (Québec) G1K 3B7

418-523-8267 | info@iduquebec.com

www.iduquebec.com

Table des matières

Introduction.....	3
1. Présentation de l'IDU Québec.....	4
1.1 Présentation générale – mission de l'IDU.....	4
1.2. Rappel du positionnement de l'IDU sur le premier schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec.....	5
2. Schéma révisé d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec	7
2.1 Réajustement des perspectives démographiques et élargissement du périmètre d'urbanisation.....	7
a) Projection à la baisse : est-ce une fatalité? Quelle attitude adopter dans ces circonstances?	7
b) L'étalement urbain dans un contexte de projections démographiques moins optimistes : l'exemple de l'Allemagne et les conséquences	10
2.2 Densification et intensification.....	13
a) Conditions de densification harmonieuse	13
b) <i>Live Work Play</i>	15
c) Densification des quartiers centraux, revitalisation des banlieues de la première couronne et incitatifs financiers à reprendre les bungalows des années 70-80.....	17
2.3 Transport en commun et mobilité durable.....	21
a) Retour sur Québec 2050 et les objectifs de transfert de la part modale.....	21
b) Prochaines étapes.....	21

Conclusion.....23

Références.....25

Introduction

Les dernières données de l'Institut de la statistique de Québec au sujet de l'étalement urbain dans la grande région de Québec, publiées en février dernier, inquiètent. Non seulement l'IDU sent depuis quelques temps un glissement du débat sur la nécessité de densifier, les chiffres sur le recensement démontrent une projection à la baisse de l'arrivée de nouveaux ménages dans l'agglomération de Québec dans l'horizon 2016-2036. De plus, le schéma révisé propose un élargissement du périmètre urbain, malgré cette projection à la baisse. Il y a là de quoi se questionner.

Pour l'IDU, le schéma d'aménagement devrait être l'occasion, pour l'agglomération, de poser le premier jalon lui permettant de se repositionner dans le débat sur la densification. Cette dernière est un joueur majeur au sein de la Communauté métropolitaine de Québec et il serait souhaitable qu'elle use de son influence. Dans ce mémoire, l'IDU présentera une vision plus large de la problématique de l'étalement urbain, une vision plus politique. Il tentera de faire la démonstration que la densification et la mobilité durable sont des fins en soi et qu'il faut recentrer le focus à l'intérieur même de l'agglomération.

Il y a lieu de se questionner sur les projections à la baisse des perspectives démographiques et l'élargissement du périmètre d'urbanisation proposé par la Ville de Québec dans son schéma révisé. Nous souhaitons dans le présent mémoire présenter des pistes de solutions différentes, favorisant la densification et l'intensification. Il sera finalement question de la place du transport en commun et de la question de la mobilité durable, à travers un rappel des conclusions du colloque Québec 2050 et quelles devraient être les prochaines étapes afin de parvenir à la vision de la Ville souhaitée par les générations qui l'habiteront demain.

1. Présentation de l'IDU et rappel de la position sur la version préliminaire du Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec

1.1 Présentation générale – mission de l'IDU

L'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est un organisme indépendant et à but non lucratif. Porte-parole de l'industrie immobilière commerciale, il veille à défendre les intérêts des plus importants membres de l'industrie. Ses membres sont des promoteurs, des propriétaires et des gestionnaires immobiliers, des investisseurs et des prêteurs, ainsi que des professionnels œuvrant dans des secteurs connexes : avocats, architectes, urbanistes, entreprises de services, etc.

L'IDU se consacre au progrès de l'industrie immobilière commerciale et au développement urbain responsable au Québec. L'industrie de l'immobilier commercial contribue annuellement à la hauteur de 15,1 milliards de dollars au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 milliards en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers d'emplois sont soutenus par ses activités. Elle contribue à la hauteur de 6,7 milliards de dollars en revenus fiscaux pour les différents gouvernements.

L'Institut s'est notamment prononcé, au cours de la dernière année, comme un partisan de l'autonomie des villes. L'IDU souhaite une fiscalité juste, mais aussi concurrentielle.

L'industrie immobilière commerciale contribue à la hauteur de 53 % de toutes les taxes foncières perçues sur le territoire de la Capitale-Nationale, soit 585 millions de dollars en impôts fonciers. L'impact de l'industrie pour la région de la Capitale-Nationale se chiffre à 1,6 milliards de dollars et génère plus de 12 000 emplois-années dans la région de Québec.

1.2 Rappel du positionnement de l'IDU sur le Schéma préliminaire d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec

Lors du dépôt de la version préliminaire du Schéma d'aménagement et de développement pour l'agglomération de Québec (SAD) au printemps 2016, l'IDU a soumis un document faisant connaître sa position. Nombre des enjeux figurant dans le SAD font partie de ceux priorisés par ses membres lors du colloque Québec 2050, un projet qui avait été porté par l'IDU sur le développement urbain et l'aménagement de la région métropolitaine de Québec.

Pour l'IDU, les enjeux ciblés dans sa position initiale au sujet de la première version du schéma étaient les suivants : priorisation de la densification, encouragement de la mobilité durable, complémentarité des pôles d'activités économiques, partenariat entre les acteurs privés et publics et l'entrée dans une nouvelle ère commerciale.

Lors de la présentation préliminaire du SAD, il était question d'une hausse significative des densités résidentielles, commerciales et d'administration dans les secteurs les mieux desservis par les transports en commun. À l'époque, l'IDU s'est réjoui de cette décision qui cadrerait parfaitement à la vision de ses membres. L'IDU exprimait alors son souhait que la densification résidentielle touche d'abord les quartiers centraux, la première banlieue et les extrémités attenantes aux artères principales dans les banlieues d'après-guerre, les pôles d'activités économiques et les parcs technologiques, par l'ajout en surhauteur de logements et la subdivision en lots des terrains. L'IDU mentionnait également l'importance que cette densification se fasse dans le respect des critères suivants : maintien, voire amélioration, du même couvert végétal, intégration architecturale, développement des services de proximité et convivialité pour les modes actifs de transport.

Lors des travaux de réflexion précédant le colloque Québec 2050, les participants des sept chantiers avaient souligné l'importance de l'accroissement de la part modale des déplacements en transports collectifs et actifs, en insistant sur l'importance d'une meilleure desserte des destinations et des axes majeurs de circulation par un réseau

performant de transport en commun et la nécessité d'optimiser la gestion des réseaux de circulation. Ces éléments se retrouvaient dans la version préliminaire du SAD, à la satisfaction de l'IDU.

En ce qui a trait à la complémentarité des pôles d'activités économiques, l'IDU estime que c'est la manière dont ces derniers doivent se développer, plutôt qu'en concurrence directe ou en dédoublement de l'offre et des spécialisations. Les membres de l'IDU sont ainsi d'avis que chaque pôle doit avoir une spécialisation, une identité et une vocation distincte. En ce qui concerne les parcs industriels actuels et futurs, l'IDU trouvait importants que ceux-ci forment des pôles homogènes accessibles par infrastructures de transport, facilement accessibles pour les travailleurs, éloignés des quartiers résidentiels, offrant des loyers abordables et des services adéquats pour les travailleurs.

L'an dernier, l'IDU s'est aussi exprimé sur l'importance, selon lui, de favoriser la collaboration entre les acteurs privés et publics (par exemple, les propriétaires et les promoteurs immobiliers, les autorités urbaines, les organismes sociaux et les autres acteurs du milieu) dans la concrétisation de différents projets de développement. L'IDU estime que les citoyens devraient être appelés à s'impliquer davantage et de manière active dans les projets de développement urbain.

De même, les informations publiques devraient être divulguées de manière proactive, permettant ainsi aux promoteurs, aux entrepreneurs et aux citoyens d'être mieux outillés dans leur processus décisionnel et de faire en sorte que les promoteurs soient en mesure de mieux répondre aux besoins et de favoriser l'acceptabilité sociale des projets.

Face à la popularité grandissante du commerce électronique, de la notion de gestion des inventaires « just-in-time » et dans un contexte marqué par l'accélération du processus de vieillissement de la population, l'IDU considère qu'assurer la proximité des commerces aux zones résidentielles et procéder à la requalification des artères revêtent une grande importance en ce qui a trait à la survie du commerce dans sa forme traditionnelle.

2. Le Schéma révisé d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec

2.1 Réajustement des perspectives démographiques et élargissement du périmètre d'urbanisation

a) Projection à la baisse : est-ce une fatalité? Quelle attitude adopter dans ces circonstances?

Le dernier recensement de Statistiques Canada (2006-2011) le démontre clairement : l'étalement urbain dans la région continue. Le modèle prévisionnel en termes de démographie présenté par l'Institut de la Statistique du Québec l'hiver dernier repose notamment sur les mouvements démographiques observés par le passé, ce qui reproduit la tendance historique de la région à l'étalement de son empreinte urbaine. La construction du Schéma d'agglomération se colle à ces prévisions, afin de répondre à la demande projetée dans ce modèle. En se limitant aux prévisions démographiques de l'ISQ, la Ville risque donc de continuer à reproduire cet étalement. Nous invitons la Ville à adopter un scénario plus optimiste en matière de densification, se donnant ainsi les moyens d'inverser cette tendance. Aux yeux de l'IDU, il y a là une vraie source de préoccupation. Premièrement parce que l'étalement urbain coûte cher, sur les plans économique, environnemental, social et familial. Pour l'IDU, la densification est une nécessité. La densification et la mobilité durable doivent représenter des fins en soi; il faut ramener le focus à l'intérieur même de l'agglomération.

Il semblerait que le Québec performe généralement moins bien que prévu en partie en raison de l'immigration interprovinciale, une problématique dont le gouvernement doit se soucier. Ce qui est préoccupant pour l'IDU et qui concerne le présent exercice, c'est que le solde migratoire de la Ville de Québec est négatif : 500 ménages quittent l'agglomération chaque année pour les municipalités environnantes. Les autorités politiques de la Ville de Québec croient que c'est en partie parce que la Ville n'offre pas

assez le « produit famille ». Elles sont d'avis néanmoins que d'avoir ramené le modèle prévisionnel sur 20 ans plutôt que 30 ans est plutôt sage.

Les prévisions démographiques prévoient en effet l'arrivée de 28 200 ménages d'ici 2036 sur le territoire de l'agglomération de la Ville de Québec. On estime que la répartition des types de logement de ces 28 000 ménages se fera de la manière suivante : 18 000 condos et 10 000 maisons. Nous sentons, à la lecture du Schéma révisé et des explications fournies que la Ville semble avoir pris la décision de ne pas essayer d'influencer le choix des ménages et d'offrir plutôt un produit semblable à ce qu'offre la concurrence, c'est-à-dire les MRC voisines de l'agglomération. Nous croyons que cela constitue un pari risqué que Québec aura bien de la difficulté à gagner. Nous invitons plutôt la Ville à offrir de nouveaux produits, en travaillant avec les promoteurs afin de répondre aux besoins des ménages que l'agglomération souhaite attirer, mais dans un contexte de densification et d'intensification urbaine.

L'agglomération propose plutôt l'accroissement de son périmètre urbain pour offrir un produit conventionnel, mais dommageable économiquement. Pour l'IDU, la Ville pourrait faire un choix différent et tenter de contrer le départ des ménages vers les MRC environnantes par des mesures visant à rendre la densification plus séduisante en mettant de l'avant, par exemple, les principes du *Work, Live, Play* que semblent rechercher les Milléniaux.

Des chercheurs du département de géographie de l'Université Laval se sont d'ailleurs questionnés sur les moyens adoptés afin de contrer l'étalement urbain¹. Ils ont cherché à savoir si l'étalement urbain n'avait pas plutôt tiré profit des moyens adoptés pour le contrer, compte tenu que malgré les critiques qu'il essuie depuis de nombreuses décennies, le phénomène n'a rien perdu de sa vigueur. En effet, le territoire de la Ville

¹ Mercier, Guy et Michel Côté. « Ville et campagne : deux concepts à l'épreuve de l'étalement urbain ». *Cahiers de géographie du Québec*. Volume 56, numéro 157, Avril 2012.

de Québec a crû de 630 % entre 1950 et 2000, passant de 36,9 km² à 269,3 km² alors que sa population n'a augmenté que de 35 % pour la même période².

Selon ces chercheurs, deux attitudes peuvent être adoptées devant le constat que l'étalement urbain perdure malgré les mesures qui sont mises en place. La première attitude « consiste à afficher une déception tempérée par la conviction que, sans la lutte à l'étalement urbain, le résultat serait encore bien pire » et qu'avec force et persévérance, on finira un jour par en venir à bout. L'autre attitude est plus fataliste et selon l'IDU, rejoint le Schéma d'aménagement révisé tel que présenté par la Ville de Québec: « la deuxième attitude substitue le doute à la déception (...) l'ampleur de l'étalement urbain et la difficulté à le juguler laissent alors pressentir que ce qui est en cause échappe peut-être à notre entendement et à notre capacité, au point de remettre en question évidences et convictions »³. Pour l'IDU, le fait de revoir à la baisse le nombre de ménages prévus dans l'agglomération et d'offrir des terrains selon les tendances du marché est un choix fait par la Ville.

Or, d'autres choix s'offrent à la collectivité de Québec. Celui de la densification et de l'intensification urbaine est selon non la meilleure option à considérer.

L'intensité urbaine est une version bonifiée de la densité stricte. En effet, un milieu dense ne signifie pas qu'il est durable, voire même viable, et qu'il répond aux besoins des gens qui y habitent ou le fréquentent. L'intensité comprend donc la densité, certes, mais aussi une multitude de paramètres qui permettent de créer des milieux de vie dynamiques et attrayants. Parmi ces paramètres, comptons entre autres la compacité, la diversité et la mixité d'usages, l'architecture et le design urbain de qualité de même que la connectivité.

L'Institut de développement urbain du Québec réfléchit très sérieusement à cette nouvelle approche de développement urbain durable. Nous nous posons en partenaire de premier plan de la Ville pour faire avancer dans l'espace public ces concepts, selon

² Mercier, Guy et Michel Côté. « Ville et campagne : deux concepts à l'épreuve de l'étalement urbain ». *Cahiers de géographie du Québec*. Volume 56, numéro 157, Avril 2012, p. 126

³ Ibidem, p. 129

nous à la base d'un aménagement de meilleure qualité pour la ville et ses résidents. Nous comptons d'ailleurs organiser des assises sur ces approches novatrices au courant de la prochaine année. Il va sans dire que nous souhaitons réaliser cette grande réflexion avec et pour la Ville.

Recommandation 1 : L'IDU croit que devrait être lancée une grande discussion publique sur la densification et l'intensification urbaine de Québec, en se donnant comme objectif d'adopter une stratégie de densification des quartiers centraux, prenant notamment appui sur les concepts de « work, live and play ». Cette stratégie devrait être accompagnée d'objectifs concrets et mesurables.

b) L'étalement urbain dans un contexte de projections démographiques moins optimistes : l'exemple de l'Allemagne et les conséquences

À l'échelle du voisinage, la densité résidentielle et le coût des infrastructures sont directement et logiquement reliés : plus on retrouve de densité, moins on a à construire de routes collectrices, de systèmes d'aqueduc et d'égouts. En-dessous d'une densité de 35 à 40 unités par hectare en territoire urbain, les coûts explosent de manière exponentielle⁴.

À l'intérieur d'une même région, c'est le degré de centralisation et la continuité dans l'espace construit qui revêt une importance particulière. Lorsque les espaces construits sont contigus, le coût des infrastructures est significativement moins élevé que dans les endroits où les constructions sont éparpillées⁵. Dans les endroits où les constructions sont dispersées, lorsque la distance entre les îlots construits est plus grande que la

⁴ Siedentop, Stefan et Stefan Fina. « Urban Sprawl beyond Growth : the Effect of Demographic Change on Infrastructure Costs ». *Metropolis. « Flux »*. Numéro 79-80, 2010/1, p. 91.
<http://cairn.info/revue-flux1-2010-1-page-90-htm>

⁵ Ibidem, p.91

moyenne, le coût des infrastructures peut être jusqu'à quatre fois plus élevé que dans les endroits plus compacts⁶.

La densification urbaine bénéficie des gains en efficacité qu'offrent les économies d'échelle⁷. De façon générale, « les coûts fixes sont supportés par un plus grand nombre de personnes dans les grandes villes, ce qui fait en sorte que les coûts per capita sont moins élevés que dans les petites villes ou les quartiers dispersés »⁸.

L'article auquel réfèrent les paragraphes précédents porte sur les effets des changements démographiques sur le coût des infrastructures. Les auteurs s'intéressent au phénomène de l'étalement urbain dans un contexte de déclin démographique ou lorsque la croissance se fait moins rapidement que prévue, ce qui est le cas pour la Ville de Québec. Les auteurs se sont penchés sur le cas de l'Allemagne, dont certaines régions se vident au profit d'autres régions. Il y a peut-être là un parallèle intéressant à faire en ce qui a trait à la Ville de Québec par rapport aux MRC qui l'entourent ou qui peut du moins enrichir la réflexion sur l'étalement urbain dans la région de la Capitale-Nationale. La question qui y est posée est la suivante : est-ce que l'étalement urbain cesse lorsque la population diminue? Après moult études, la réponse négative fait en sorte qu'il demeure important d'adresser des solutions au phénomène.

L'étalement urbain n'est pas la conséquence directe de la croissance démographique. Bien au contraire, en l'absence d'une gestion du territoire efficace, un certain déclin démographique mène à un phénomène que les auteurs appellent « shrinkage sprawl »⁹ et c'est ce qui pourrait arriver à la Ville de Québec. De manière résumée, une croissance de population moindre fait en sorte que les gens sentent moins l'urgence de densifier; aussi, la demande pour des logements de faible densité s'accroît, la nécessité de miser sur la mobilité durable se fait moins présente, faisant en sorte par le fait même de favoriser le développement d'un réseau de transport orienté sur l'utilisation de

⁶ *Ibidem*, p. 91

⁷ *Ibidem*, p. 91

⁸ *Ibidem*, p.91

⁹ *Ibidem*, p. 92

l'automobile. C'est un peu ce que s'apprête à faire la Ville de Québec en prenant la décision d'ouvrir son périmètre d'urbanisation malgré une projection démographique à la baisse. Autre élément, ce phénomène de « shrinkage sprawl » entraîne une « perforation exacerbée des régions urbanisées déjà existantes due à un déclin démographique et son lot d'effets sur le fonctionnement et l'attractivité de la ville » (sous-investissement dans les infrastructures publiques, détérioration des premières banlieues et image moins reluisante)¹⁰. En conséquence, moins de citoyens paient non seulement pour les infrastructures de la ville-centre, mais doivent en plus supporter le coût des services aux alentours. C'est exactement ce qui s'est produit en Allemagne et qui est relaté ici.

Les pistes de solution ne devraient donc pas passer par un élargissement du périmètre urbain, mais par une meilleure planification et gestion du territoire déjà existant, malgré que le bilan migratoire de la Ville de Québec soit négatif au profit des MRC qui l'entourent. Il existe des manières de rendre la densification urbaine attrayante pour les ménages, même ceux en recherche de plus grands espaces. L'agrandissement du périmètre urbain pour répondre à une simple logique de marché afin de contrer un certain déclin démographique n'est qu'une solution temporaire qui ne viendra pas régler le problème de l'étalement urbain à long terme.

Cela posé, il appert que l'agrandissement du périmètre urbain a été annoncé par la Ville il y a plus d'un an et des promoteurs ont pu commencer à planifier des projets immobiliers dans les zones ciblées. Et en matière de développement économique, la prévisibilité pour les investisseurs est un élément-clé. Il ne saurait donc être question de faire marche arrière à minuit moins une, mais à enjoindre la Ville à annoncer d'ores et déjà que l'actuel agrandissement de son périmètre urbain est le dernier. D'autres solutions doivent être mises de l'avant pour freiner l'étalement, une bonne fois pour toutes.

¹⁰ *Ibidem*, p.92

Recommandation 2 : L'IDU souhaite que la Ville de Québec annonce que l'agrandissement de son périmètre urbain sera le dernier et qu'elle lance un vaste chantier visant la revitalisation de ses premières banlieues, compte tenu des avantages indéniables de la densification urbaine bien pensée.

2.2 Densification et intensification

a) Conditions de densification harmonieuse

La notion de densification des villes peut être un concept mal perçu par la population d'une ville si elle est mal planifiée, expliquée ou orchestrée et si on l'oppose à l'image verdoyante des banlieues. On retrouve une quantité volumineuse d'études traitant des coûts de l'étalement urbain et du mode de vie des banlieusards, tant au niveau des impacts sur la santé que des coûts sur l'environnement et les infrastructures. Pourtant, la densification peut entraîner son lot de problématiques : bruit, trafic, pollution, perte de contact avec la nature, par exemple. Il existe des conditions gagnantes qui permettent de trouver le bon niveau de densification, afin de maximiser les chances de réussite de cette dernière.

Le *Urban Land Institute*¹¹, une association mondiale regroupant des professionnels de différentes professions de l'industrie immobilière et des experts en urbanisme, propose 10 règles à suivre lorsque l'on veut s'assurer d'une densification harmonieuse des villes :

- 1) Plan de croissance et de revitalisation à long terme afin d'éviter une densification improvisée rendant la ville invivable.
- 2) Embrasser la diversité et favoriser l'inclusion
- 3) Amener la nature plus près des gens
- 4) Développer des quartiers abordables et d'utilisation mixte

¹¹ Urban Land Institute via <http://www.clc.gov.sg/documents/books/10PrinciplesforLiveableHighDensityCitiesLessonsfromSingapore.pdf>

- 5) Maximiser l'utilisation de chaque espace, incluant les infrastructures, afin d'en faire de multiples usages
- 6) Prioriser la mobilité durable et les édifices verts
- 7) Alléger la densité avec de la variété et ajouter des barrières vertes afin d'empêcher de se sentir étouffé
- 8) Avoir des espaces ouverts et en activité pour une sécurité accrue
- 9) Promouvoir les solutions innovantes et non-conventionnelles pour pallier aux contraintes qu'entraîne la densification sur les ressources et le sol
- 10) Forger des partenariats « 3P » : population, public et privé afin de s'assurer que les actions respectives des décideurs, des promoteurs et de la population ne nuisent pas à celles des autres et n'entraînent pas une baisse de la qualité de vie.

Dans l'ensemble, ce qui est proposé dans le Schéma révisé d'aménagement et de développement de l'agglomération de la Ville de Québec rejoint ces principes. L'IDU s'en réjouit et considère que c'est un pas dans la bonne direction. L'IDU espère néanmoins que ces grands principes sauront s'appliquer de manière concrète dans les grands projets de développement immobilier, en permettant notamment la construction en hauteur, une notion chère aux membres de l'Institut. Le récent projet de loi 122 conférant plus de pouvoirs aux municipalités et permettant l'abolition des processus référendaires obligatoires (mais pas les consultations publiques) devrait permettre de faciliter l'obtention de permis et les démarches de dézonage.

Par ailleurs, depuis les dernières années, la Ville a investi beaucoup d'effort et d'énergie pour accélérer et simplifier le processus d'approbation des grands projets immobiliers sur son territoire. Bien que nous n'ayons pas de données sur le délai de livraison des permis à la Ville, plusieurs de nos membres nous ont indiqué avoir senti une différence claire dans la qualité et la rapidité du service qui leur est offert dans le cheminement de leurs projets.

Recommandation 3 : L'IDU souhaite que la Ville de Québec procède à une majoration étendue des hauteurs de construction permises dans les quartiers centraux et qu'elle poursuive dans la voie de faciliter le processus d'approbation des projets : par des délais de réponse plus rapides et en permettant de hausser le seuil des hauteurs permises tout en respectant les règles de dégagement et de vue pour les habitations autour, le tout afin de favoriser une plus grande densification et offrir des produits variés qui assurent des quartiers d'usage mixtes et vivants.

b) *Live Work Play*

La génération montante, à laquelle on a attribué le nom de « milléniaux » puisqu'elle est au tournant des années 2000, envisage la vie de manière différente des générations qui l'ont précédée. La vision et les désirs des milléniaux ont des impacts sur le marché immobilier qui ne sont pas à négliger. Leurs besoins devraient être pris en compte dans les travaux de planification urbaine à long terme puisque c'est pour eux que se construit aujourd'hui la ville de demain. Déjà, en 2020, ils vont représenter tout près de 50% de la force de travail. Leurs loisirs sont également différents; par exemple, ils passent beaucoup plus de temps que leurs parents à manger dans les restaurants et à aller dans les centres d'achats¹².

Les milléniaux vivent pour le moment encore à 49 % chez leurs parents. On les appelle la « génération boomerang », car il se peut qu'ils soient partis et qu'ils reviennent dans le nid familial plus tard, non parce qu'ils sont si heureux auprès de leurs géniteurs, mais parce qu'ils n'ont pas les moyens de faire autrement. Cependant, lorsqu'ils sont interrogés, la plupart espèrent quitter la maison parentale dans les 2-3 prochaines années. C'est aussi une génération majoritairement locataire, principalement dû au coût des maisons. Le principe d'abordabilité revêt ici une importance particulière. Le tiers de leurs revenus va au paiement de leur logement. D'ailleurs, le principal enjeu pour l'accès

¹² Ryan, Judge. « How millenials are changing the real estate market ». <http://www.globalrealestateexperts.com/2017/02/millenials-how-they-live-work-and-play>

à la propriété ne constitue pas le paiement mensuel, mais plutôt la mise de fonds, qui est emprunté à la famille dans 33 % des cas¹³.

Contrairement à ce qu'on serait tenté de croire, 62 % des milléniaux se voient passer leur carrière au sein de la même entreprise ou encore envisagent des changements, mais en très petit nombre au cours de leur carrière. Ce qu'ils recherchent surtout, c'est un environnement de travail enrichissant où ils auront la chance de continuer à apprendre et à se développer. C'est le principal facteur qui entre en jeu pour la rétention de ces travailleurs. Aussi, il fallait s'y attendre, l'équilibre loisirs-travail est important pour cette génération. Quant à la résistance au changement, l'humain étant ce qu'il est, les études démontrent que les milléniaux ne sont pas plus à l'aise face au changement que les générations antérieures¹⁴.

Compte tenu que tout près de la moitié d'entre eux habite encore chez leurs parents, les Milléniaux dépensent environ 48% de leur salaire pour les loisirs. On l'a dit, c'est une génération qui aime les restaurants et le magasinage. Fait intéressant, ils ne seraient que 10 % à magasiner en ligne, préférant nettement voir un produit avant de l'acheter (la plus grande augmentation de consommateurs pour le commerce en ligne se retrouve chez les baby boomers). Ce que les milléniaux recherchent de manière générale, c'est un mode de vie leur permettant de vivre, de travailler et d'avoir accès à leurs principales activités de loisirs dans un même endroit ou dans un même quartier. On parle ici d'environnement intégré, de « placemaking ». Les propriétaires immobiliers ne peuvent plus ne pas en tenir compte dans leurs projets et par le fait même, les villes non plus.

Déjà, lors du colloque Québec 2050, l'IDU se questionnait sur le désenclavement de l'Université Laval et le développement de son campus. Grands générateurs de déplacements et lieu-dit de la recherche et de la formation de haut niveau dans la région, l'Université Laval et ses pourtours devraient faire l'objet d'une attention particulière afin

¹³ *Ibidem*

¹⁴ *Ibidem*

d'y voir émerger des habitations et des lieux de vie qui sauront combler les aspirations de cette génération montante afin de les garder dans le centre de l'agglomération.

Recommandation 4 : Il serait pertinent que la génération des Milléniaux et leurs besoins soient pris en compte dans la planification future de la Ville. La proximité des premières banlieues des lieux de travail, de consommation et de loisirs fait en sorte que ces dernières pourraient être redessinées afin de correspondre à la vision de la génération montante. Des zones dans des quartiers comme Les Saules, Limoilou, Beauport et Sainte-Foy, par exemple, pourraient faire l'objet de projets audacieux et attrayants.

c) Densification des quartiers centraux, revitalisation des banlieues de la première couronne et incitatifs financiers à reprendre les bungalows des années 70-80

Le phénomène des banlieues a pris son essor au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Ce n'est que bien plus tard, une fois que les populations aisées ont eu quitté les centres-villes américains, motivées par l'intérêt de construire de grandes maisons sur de vastes espaces libres et encouragées par le faible coût des déplacements automobiles, que les études sur l'étalement urbain se sont développées. En contrepartie, le développement des périphéries aux villes a entraîné un appauvrissement des centres, habités désormais par les populations les plus démunies. Les conclusions des travaux sur l'étalement urbain ont ainsi mené à l'importance de l'intervention publique dans la revalorisation des centres-villes afin de favoriser le retour vers ces derniers.

En prenant en compte les principes du *Work Live Play* et en appliquant les préceptes de « croissance urbaine intelligente » dont il sera question dans la section qui suit, les autorités municipales se donnent une chance de rendre leur ville plus attractive. Sans vouloir changer la manière de penser des individus, on peut travailler à faire en sorte que le produit offert à l'intérieur même du périmètre urbain soit assez séduisant pour que le choix se fasse de lui-même.

Une ville qui se veut efficiente et attrayante doit miser et fournir diverses options de logement abordable qui répondent aux demandes des consommateurs, dans des quartiers où l'accent est mis sur l'accessibilité au transport durable, où l'accès aux espaces verts et aux installations récréatives est facilité.¹⁵

L'implantation d'une politique de « croissance urbaine intelligente » implique les éléments suivants :

- 1- C'est une planification stratégique qui coordonne le développement et encourage ce dernier le long des routes fréquemment utilisées;
- 2- Des restrictions réduites sur la densité (on peut penser ici à la demande de l'IDU de permettre plus de construction en hauteur);
- 3- Le transport multimodal doit faire partie de la planification et être financé en conséquence;
- 4- L'accès au stationnement doit être restreint;
- 5- Le développement des nouvelles structures doit être privilégié à l'intérieur de l'agglomération (nouvelles banlieues à l'intérieur de l'agglomération même);
- 6- Une fiscalité municipale avantageuse pour les projets qui se développent à l'intérieur de l'agglomération, puisqu'à terme, les coûts sur les infrastructures reviennent moins élevés;
- 7- Une politique de logement abordable (principe d'abordabilité cher aux Milléniaux).¹⁶

L'IDU encourage la Ville de Québec à intégrer à son projet de Schéma d'aménagement révisé les principes de « croissance urbaine intelligente » énumérés ici, afin de maximiser les chances de rendre le développement à l'intérieur de l'agglomération plus intéressant et contrer ainsi le départ des ménages vers l'extérieur.

¹⁵ Litman, Todd. « Determining Optimal Urban Expansion, Population and Vehicle Density, and Housing types for Rapidly Growing Cities ». *Transport Research Procedia*. WORLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH, Shanghai, 10-15 July 2016. www.sciencedirect.com. p.1

¹⁶ *Ibidem*, p.2

Le corollaire de la densité dans les villes est la compacité. Si la densité réfère au nombre de logements sur une superficie donnée, la compacité, quant à elle, constitue une manière d'occuper le territoire. C'est la compacité qui « permet de créer des milieux de vie à la fois denses et conviviaux, respectueux de l'échelle humaine [...] ». Ce mode d'occupation du territoire se veut une réponse aux problèmes engendrés par l'étalement urbain. Les quartiers compacts s'illustrent par leur densité résidentielle élevée qui permet d'y offrir un large éventail de services publics et un réseau de transport collectif étendu, et cela sans perdre l'échelle humaine »¹⁷. C'est en quelque sorte la vision partagée par l'IDU pour les grandes villes du Québec.

L'IDU croit qu'il est important de densifier l'occupation du territoire dans les villes québécoises, et à la Ville de Québec en ce qui concerne le présent exercice, afin de répondre aux préoccupations suivantes¹⁸ :

- Réduire l'impact de la hausse des valeurs foncières dans un contexte où les terrains disponibles à l'intérieur du périmètre d'urbanisation se font plus rares;
- Rentabiliser les infrastructures existantes en maximisant l'utilisation des terrains déjà desservis;
- Freiner l'étalement urbain pour préserver les milieux naturels et les terres agricoles;
- Favoriser l'accessibilité et la mobilité durable en réduisant les distances de déplacement;
- Économiser les ressources naturelles et en particulier l'énergie;
- Favoriser le dynamisme et la vitalité économique au niveau local;
- Lutter contre les changements climatiques et permettre l'adaptation aux impacts du réchauffement climatique;
- Améliorer la santé des populations, entre autres en favorisant de saines habitudes de vie.

¹⁷ <http://collectivitesviables.org/articles/compacite-densite/>

¹⁸ <http://collectivitesviables.org/articles/compacite-densite/>

L'abordabilité des logements est l'un des principaux facteurs quand vient le temps de choisir l'endroit où le ménage va s'installer. Il est considéré comme abordable lorsque le ménage dépense moins que 30 % pour les dépenses du logement seul ou 45 % pour les dépenses combinées en logement et en transport¹⁹. Même s'il est vrai que de développer au centre-ville ou dans les premières banlieues et de densifier rend le critère d'abordabilité moins présent au premier regard (inflation, augmentation des coûts de terrain au pied carré) et demande certains investissements, il n'en demeure pas moins que les avantages surpassent les inconvénients : moins de terrain est nécessaire pour construire plus de logements, maisons plus compactes donc plus abordables au final, moins grand besoin en stationnement, réduction des coûts de transport et réduction des coûts d'utilisation des infrastructures²⁰. Une proposition mérite qu'on s'y attarde. Le prix de vente d'une maison située dans certains secteurs ciblés de la couronne par la ville ne devrait pas dépasser le prix d'évaluation, plus un certain pourcentage, afin d'éviter la surenchère.

Recommandation 5 : Afin de contrer l'exode des jeunes ménages qui se cherchent des produits à moindre coût à l'extérieur de l'agglomération, des mesures fiscales pourraient être mise en place afin de faciliter l'accès à la propriété dans les premières banlieues de la Ville.

2.3 Transport en commun et mobilité durable

a) Retour sur Québec 2050 et les objectifs de transfert de la part modale

Le colloque Québec 2050, tenu en 2015, regroupait six grands thèmes sous lesquels on retrouvait les orientations se dégageant de la quelque centaine d'éléments de vision

¹⁹ Litman, Todd. « Determining Optimal Urban Expansion, Population and Vehicle Density, and Housing types for Rapidly Growing Cities ». Transport Research Procedia. WORLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH, Shanghai, 10-15 July 2016. www.sciencedirect.com, p.10.

²⁰ *Ibidem*, p. 10

constituant l'assise des positionnements publics de l'IDU à Québec, via son Conseil régional. La desserte, l'accessibilité et la mobilité durable constituait l'un de ces thèmes. Lors de cette journée, pratiquement tous les chantiers se sont intéressés à la question de la mobilité et des transports en commun.

Le colloque a permis de dégager qu'une des priorités devait être accordée à mobilité active, telle que l'usage du vélo, et donc au déploiement d'un réseau cyclable utilitaire dans la région. De plus, on préconisait une intégration des différentes autorités assurant la gestion du transport en commun. La planification et les opérations seraient ainsi effectuées sous une même autorité métropolitaine, soit la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ). Des horaires variables permettant de subvenir aux besoins des grands générateurs de déplacements devaient être mis en place (établissements d'enseignement, grandes entreprises, bureaux gouvernementaux). On suggérait également la multiplication des bornes de recharge afin d'encourager l'achat de véhicules électriques.

b) Prochaines étapes

Depuis Québec 2050, certains éléments ont été mis en place : le réseau cyclable continue de se développer et le nombre de recharges de véhicules électriques augmente. Toutefois, un changement majeur est survenu, changement qui vient remettre en question le visage complet de la Ville en matière de mobilité durable : l'abandon du projet de SRB Québec-Lévis. Certes, la Ville a entamé des consultations publiques afin de connaître la vision de la population sur une éventuelle nouvelle mouture, mais il est indéniable que le besoin d'avoir un plan de développement à long terme du transport en commun dans la région de la Capitale-Nationale est une nécessité à court terme, d'autant plus que le financement constitue souvent la pierre d'achoppement et engendre des délais importants dans la réalisation des projets.

L'IDU salue d'abord certaines initiatives du Réseau de transport de la Capitale nationale, comme la mise en place de son application mobile visant à tenir informer les utilisateurs en temps réel du passage de leur autobus et la rénovation de certains « abribus »,

désormais chauffés l'hiver. Mais du travail reste à faire. L'enjeu du transport en commun en est un d'accessibilité, de temps de déplacement et de confort. Avoir un transport fiable, à l'heure, et à courte distance de la maison et du bureau est également primordial dans le choix du mode de transport chez les individus. Comment se fait-il, par exemple, qu'au Québec, compte tenu du climat hostile qui perdure de long mois, les utilisateurs n'aient pas plus accès à des abris chauffés, par exemple? La question du transport en commun et de la mobilité durable commencera à être attrayante lorsque l'on cessera de l'envisager comme moyen de déplacement pour étudiants, personnes âgées et gens moins fortunés. Le réseau de transport en commun doit être structurant et représenter en quelque sorte l'ossature du développement urbain, se concentrant d'abord dans les endroits où il y a du volume. La mobilité doit devenir une fin en soi et faire partie d'une vision de développement intégrée.

Les améliorations au transport en commun sont plus efficaces lorsqu'elles sont implantées dans un environnement relativement dense (plus de 30 personnes par hectare), près de stations et d'arrêts de haute qualité, dans des développements immobiliers où l'on retrouve une mixité de services (restaurants, magasins, écoles, garderies, etc.) et situé à distance de marche raisonnable, créant ainsi une forme de village urbain où l'accessibilité aux services est accrue²¹.

Recommandation 6 : L'IDU réitère qu'il est urgent que l'agglomération prenne le virage de la mobilité durable pour atteindre une part modale beaucoup plus importante pour le transport en commun. Une intervention robuste, structurante et intégrée doit être mise en œuvre dans les meilleurs délais.

²¹ Litman, Todd. « Determining Optimal Urban Expansion, Population and Vehicle Density, and Housing types for Rapidly Growing Cities ». Transport Research Procedia. WORLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH, Shanghai, 10-15 July 2016. www.sciencedirect.com, p.8.

Conclusion

Le Schéma révisé d'aménagement et de développement de la Ville de Québec, présenté au printemps 2017, se base sur les plus récentes données de recensement de l'Institut de la Statistique du Québec. Les prévisions démographiques précédentes ont été revues à la baisse, tout comme la période de projection qui a été ramenée sur 20 ans (2016-2036), ce qui rend plus à l'aise les professionnels de la Ville de Québec, de leur avis même. Apparemment, le Québec performerait moins bien que prévu sur le plan de l'immigration, notamment à cause des déplacements interprovinciaux.

Pour la Ville de Québec même, la baisse des ménages s'expliquerait par le fait que les jeunes familles s'établissent davantage dans les MRC voisines de l'agglomération, qui offrent de plus grands terrains à moindres coûts. La Ville de Québec a donc fait le choix de ne pas essayer de convaincre les ménages des avantages d'habiter à l'intérieur de l'agglomération avec tous les bienfaits qui peuvent être retirés d'une vie qui se déroule près des lieux de travail et de loisirs (gains en temps de déplacement, en coûts de transport, en temps de qualité passé avec la famille, empreinte écologique et environnementale moindre, meilleure santé en lien avec les transports actifs -vélo, marche, etc.-, coûts d'utilisation des infrastructures moins élevés, maximisation des services déjà en place, gains en efficience, etc). La Ville a plutôt fait le choix, car il s'agit bien d'un choix, d'agrandir son périmètre urbain afin d'être en mesure d'offrir un produit semblable à ce qu'offre la compétition. L'IDU se serait attendu de la Ville de Québec à ce qu'elle prenne un leadership plus important lorsqu'il est question de planifier ce dont elle aura l'air demain, d'autant plus que la génération montante, celle que l'on surnomme les Milléniaux, a clairement établi ses préférences quant au mode de vie qu'elle privilégie, le *Work Live Play*.

L'étalement urbain coûte cher et de nombreuses études démontrent qu'un contexte démographique en décroissance ou au ralenti ne le freine d'aucune manière; au

contraire, l'urgence de mettre en place des mesures de densification se fait moins sentir et l'étalement urbain se poursuit alors. C'est exactement ce qui risque de se produire.

La densification urbaine a parfois mauvaise presse; il existe cependant des manières de la penser et de l'appliquer. Dans son Schéma révisé, la Ville de Québec démontre sur plusieurs points qu'elle adhère aux principes d'une densification urbaine harmonieuse et intelligente. Malgré cela, l'élargissement de son périmètre urbain et le refus de la Ville de hausser les seuils de hauteur en construction déçoivent un peu.

L'enjeu de l'abordabilité est au cœur de la problématique de l'accès à la propriété pour les jeunes familles. En faisant preuve d'audace, la Ville pourrait cibler certaines zones de ses quartiers formants les premières banlieues et les redessiner afin de combiner les avantages de la vie en ville avec les bienfaits de la banlieue, tout en réfléchissant à introduire une fiscalité qui encouragerait l'achat de maisons dans ces mêmes quartiers. Dans la problématique de contrer l'étalement urbain présente ici, l'offre doit précéder la demande. Il ne faut pas convaincre, il faut paver la voix. C'est ce qu'aurait souhaité l'IDU pour la Ville de Québec via son Schéma révisé d'aménagement et de développement de l'agglomération. L'IDU suit avec intérêt les consultations menées par la Ville sur la mobilité durable et espère que le prochain projet qui sera présenté par la Ville sera déposé dans les meilleurs délais et saura prendre en compte les principes les plus avant-gardistes et évolués en matière de transport en commun.

Références

BENFIELD, Kaid. « 10 Ways to Improve High-Density Cities ».

<http://citylab.com/life/2013/02/ten-ways-improve-high-density-cities/4692>

Compacité/Densité . Collectivités viables.

<http://collectivitesviables.org/articles/compacite-densite/>

Ghora-Gobin, Cynthia. « Les fondements de la ville américaine ». *Géographies et cultures*. Volume 1. 1992. <http://gc.revues.org/2549>

Jaglin, Sylvie. « Étalement urbain, faibles densités et « coûts » de développement ». *Métropolis. Flux*. No 79-80. 2010. pp. 6 à 15.

Litman, Todd. « Determining Optimal Urban Expansion, Population and Vehicle Density, and Housing types for Rapidly Growing Cities ». *Transport Research Procedia*. WORLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH, Shanghai, 10-15 July 2016.

www.sciencedirect.com

Mercier, Guy et Michel Côté. « Ville et campagne : deux concepts à l'épreuve de l'étalement urbain ». *Cahiers de géographie du Québec*. Volume 56, numéro 157, Avril 2012.

Ryan, Judge. « How millenials are changing the real estate market ».

<http://www.globalrealestateexperts.com/2017/02/millenials-how-they-live-work-and-play>

Siedentop, Stefan et Stefan Fina. « Urban Sprawl beyond Growth : the Effect of Demographic Change on Infrastructure Costs ». *Metropolis. « Flux »*. Numéro 79-80, 2010/1.

<http://cairn.info/revue-flux1-2010-1-page-90-htm>

Trans Link. *Transit Oriented Communities. A literature review on the relationship between the built environment and transit ridership*. September 2010. 12 pages.