

MÉMOIRE

en lien avec le premier
projet de PMAD

de la **Communauté métropolitaine de Québec**

Présenté par le



cre capitale-nationale

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT
RÉGION DE LA CAPITALE-NATIONALE



aménagement du territoire

Février 2024



SOMMAIRE

Introduction

Objectif 1 : VISER L'ÉTALEMENT ZÉRO

Objectif 2 : RENSER LA DÉPENDANCE À L'AUTOMOBILE

Objectif 3 : S'ADAPTER AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Conclusion



Recherche et rédaction:

Frédérique Lavoie, urbaniste
Coordonnatrice - Affaires publiques et
aménagement du territoire

Révision :

Antoine Paquet-Moisan
Conseiller - Milieux naturels



INTRODUCTION

Depuis 2021, le CRE Capitale-Nationale se prête avec enthousiasme et intérêt aux ateliers de consultation entourant la révision du PMAD de la CMQuébec. Lors des présentations des différents objectifs du projet de révision, nous avons senti une réelle volonté de la part de la CMQuébec d'intégrer, à travers les critères, des mesures pour nous permettre de mieux affronter les défis liés aux changements climatiques.

Fermement convaincus que la protection de l'environnement est intrinsèquement liée à une planification territoriale réfléchie, nous souhaitons aujourd'hui saisir l'opportunité d'exprimer plus formellement nos commentaires et recommandations quant au projet de PMAD révisé. Plus qu'un simple exercice de respect des exigences de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la révision du PMAD apparaît comme l'occasion à la fois de nous fixer des orientations et des objectifs à la hauteur des défis qui nous attendent, mais surtout de sensibiliser les municipalités et MRC membres de la CMQuébec au rôle central que ces dernières peuvent jouer dans la création de milieux de vie durables pour nos communautés. En effet, devant des enjeux aussi cruciaux que la lutte et l'adaptation aux changements climatiques, la CMQuébec doit jouer un rôle de sensibilisation auprès de ses différentes composantes.

Plus précisément, elle doit dans un premier temps reconnaître ouvertement l'étalement urbain comme la cause principale de l'augmentation des émissions de GES et des pertes de milieux naturels sur son territoire. Dans un second temps, elle doit prendre tous les moyens qui sont en sa possession pour freiner ce phénomène, et démontrer aux acteurs municipaux en quoi une croissance urbaine mal planifiée et mal orientée peut rapidement devenir un fardeau pour les communautés, et ce aux niveaux environnemental, économique et social.

Si le projet de PMAD présenté en octobre 2023 aborde déjà ces enjeux, nous avons néanmoins identifié quelques recommandations pour que ce dernier soit plus ambitieux, et permette à la CMQuébec de renforcer son rôle mobilisateur auprès de ses composantes en ce qui a trait à trois enjeux : viser l'étalement zéro, réduire la dépendance à l'automobile et s'adapter aux changements climatiques.



OBJECTIF 1 : VISER L'ÉTALEMENT ZÉRO

Réduire la place de l'automobile dans nos villes et mettre fin à l'étalement urbain sont deux objectifs intrinsèquement liés. En effet, la localisation des nouveaux projets résidentiels toujours plus éloignés des pôles d'urbanisation est une cause directe de l'augmentation des déplacements en automobile, qui deviennent plus fréquents et plus longs. Parallèlement, les impacts négatifs de l'étalement urbain se font également sentir sur la préservation des milieux naturels.

Le PMAD doit être un outil pour permettre concrètement de changer les pratiques en ce qui a trait à la croissance effrénée du territoire. En ce sens, nous nous sommes réjouis de constater que le projet de PMAD reconnaissait clairement que « malgré les efforts de réglementation et de planification, la croissance continue d'entraîner une consommation d'espace, démontrant que les périmètres d'urbanisation ne sont pas parvenus à limiter suffisamment ce phénomène » (p. 41).

Si ce constat est une première étape positive, le problème demeure que le PMAD présuppose que nous pouvons toujours accueillir la croissance urbaine sans réévaluer fondamentalement le mode de développement du territoire sur lequel elle repose. Il est sous-entendu, à travers plusieurs critères, que de nouveaux quartiers doivent voir le jour à travers le territoire de la CMQuébec. Par exemple, le critère 1.2.3 vise à « prévoir des mesures visant le verdissement et la création d'infrastructures vertes et naturelles ainsi que le maintien de milieux naturels lors de requalification urbaine ou le développement de nouveaux quartiers ». Or, la consolidation des milieux existants doit être prioritaire.



NOS RECOMMANDATIONS

POUR CESSER L'ÉTALEMENT URBAIN ET RENFORCER LES CENTRALITÉS

- Reformuler la cible de l'orientation 1 (La part des milieux de vie complets sera augmentée) pour expliciter qu'il faut cesser de créer de nouveaux quartiers et plutôt consolider les milieux existants.
- En complément de l'objectif 1.1 (Contribuer au bien-être et à la santé de la population par des milieux de vie durables basés sur l'humain), développer une « grille des milieux de vie complets » pour qualifier concrètement ce qui est entendu par « milieu de vie complet », dans le but de sensibiliser les composantes aux bonnes pratiques urbanistiques.
 - Exemple d'éléments à inclure : mixité d'usages, marchabilité, desserte du transport en commun, présence de commerces de proximité, seuils de densité, accès aux espaces verts, canopée urbaine, lieux publics, etc.
- Reformuler la cible de l'orientation 3 (La superficie des périmètres urbains régionaux sera maintenue) afin que les périmètres urbains régionaux soient non seulement maintenus, mais resserrés pour en extraire les milieux naturels.
- En plus des seuils minimaux de densité, réintégrer au PMAD la notion de seuils minimaux de consolidation, qui faisaient partie de la première version du projet de PMAD présenté en 2021 (voir encadré ci-dessous).

NOTE :

En plus de seuils de densité, la CMQuébec précisait dans son premier projet de PMAD le pourcentage de croissance urbaine devant s'effectuer sous forme de consolidation, en fonction de la typologie du milieu (urbain, périurbain, rural).

La consolidation est une forme de densification orientée davantage vers le développement des zones déjà habitées et déjà desservies par des infrastructures. Elle a pour objectif de «tirer parti des infrastructures et des services de proximité existants, de favoriser un meilleur maillage avec le transport en commun, de proposer des milieux de vie plus diversifiés aux résidents, d'éviter la pression immobilière sur les milieux naturels et agricoles, et de diminuer les impacts environnementaux.» (CMQuébec, premier projet de PMAD 2021, p. 58)



OBJECTIF 2 : RENVERSER LA DÉPENDANCE À L'AUTOMOBILE

Le secteur des transports constitue toujours la plus grande part des sources d'émissions de gaz à effet de serre au Québec, et la dépendance à l'auto-solo est partie intégrante de ce problème. Certes, les choix individuels (choix du mode de transport, de la localisation, etc.) contribuent à minimiser ce problème, mais ces efforts resteront vains si nos infrastructures routières continuent d'accorder une place aussi prépondérante à l'automobile. En d'autres mots, si nos documents de planification n'affirment pas explicitement une volonté de réduire la place de l'automobile et des mesures concrètes pour y parvenir, les choix individuels ne suivront pas.

En délimitant le périmètre d'urbanisation régional, le PMAD joue un grand rôle dans l'identification du territoire alloué à l'urbanisation. Or, il s'avère que les nouveaux développements immobiliers dans les limites de la CMQuébec sont encore trop souvent réalisés dans des secteurs qui sont grandement dépendants de l'auto-solo, plutôt qu'en densifiant les milieux de vie où les déplacements peuvent se faire facilement en transport actif ou en commun.

À ce titre, le PMAD recommande déjà de « consolider les milieux les plus propices à la mobilité durable » (objectif 2.1). Absolument essentiel, cet objectif est pour nous la pierre angulaire pour contribuer à l'atténuation des changements climatiques sur le territoire métropolitain.



NOS RECOMMANDATIONS

POUR FAVORISER UN TRANSFERT MODAL VERS LES TRANSPORTS ACTIFS ET COLLECTIFS

- Reformuler la cible de l'orientation 2 (la part des déplacements effectués en modes durables sera augmentée de 50%) pour qu'elle vise explicitement à réduire la part modale de la voiture, en plus d'augmenter la part des déplacements en modes durables.
- Dans le cadre de l'objectif 2.2 (privilégier le développement d'infrastructures de transports collectif et actif intégrées et optimisées), ajouter un critère visant à éviter tout nouveau développement dans des secteurs qui ne sont pas desservis par le transport en commun (voir note ci-dessous).
- Dans le cadre de l'orientation 4 (Mettre l'agriculture au cœur de notre qualité de vie), monitorer l'accessibilité physique et géographique des aliments par les modes de transports actifs.
- Favoriser l'interconnexion entre les sociétés de transports, notamment par l'harmonisation des titres de transport et des horaires.
- Appuyer les municipalités périurbaines dans le développement de leur offre en transport collectif afin que les trajets puissent accommoder les clientèles circulant hors des heures de pointe (ex. offrir un trajet vers l'Université en mi-journée).
- À travers les représentations auprès du ministère des Transports et de la Mobilité durable, insister sur l'importance de renforcer le financement des sociétés de transport en commun.

NOTE :

Le premier projet de PMAD (présenté en 2021) intégrait un critère prévoyant que la localisation des nouveaux projets résidentiels et lieux d'emplois serait sujette à une évaluation des impacts de la localisation sur les transports collectifs et actifs afin de préserver leur efficacité. Nous regrettons que ce critère ait été évacué de la 2e mouture du premier projet de PMAD.



OBJECTIF 3 : S'ADAPTER AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les phénomènes climatiques extrêmes de plus en plus récurrents au Québec en témoignent: l'adaptation aux changements climatiques fait désormais partie intégrante des responsabilités de bien des municipalités. On parle ici par exemple de précipitations abondantes, de crues plus fréquentes, d'îlots de chaleur, de qualité de l'air, etc. La bonne nouvelle est qu'un grand nombre d'actions peut être réalisé en amont pour limiter les effets négatifs des changements à venir sur la population ainsi que sur les infrastructures municipales.

Les changements climatiques accentueront surtout la pression sur les ressources en eau des municipalités et MRC. À l'heure actuelle, plusieurs municipalités du Québec expérimentent déjà d'importantes pénuries d'eau potable (Saint-Lin-Laurentides, Saint-Antoine-de-Tilly, Sutton, Saint-Rémi, Rivière-Ouelle, etc.) qui ont amené certaines d'entre elles à remettre en question leur vision de croissance urbaine. Le territoire métropolitain n'est pas à l'abri de cette réalité et la CMQuébec doit jouer un rôle de prévention auprès de ses composantes pour éviter que les municipalités ne se développent au-delà des capacités de leurs ressources.

Au plan urbanistique, deux axes d'interventions sont selon nous cruciaux pour favoriser l'adaptation et la résilience : la conservation des milieux naturels et le maintien de la perméabilité des sols.



NOS RECOMMANDATIONS

POUR S'ADAPTER AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

- Doter le territoire métropolitain d'une cible de réduction des gaz à effet de serre dans le cadre de la Stratégie climatique métropolitaine (action 10.1).
- Bonifier l'outil d'aide à la prise de décision prévu à l'action 3.1 (Mettre en place un outil soutenant la prise de décision en planification du développement urbain permettant l'internalisation des coûts des projets de développement et leurs impacts, notamment sur les services écosystémiques et les GES projetés) de façon à ce que celui-ci permette également aux municipalités de planifier leur développement en fonction de la disponibilité des ressources en eau et de leur capacité d'accueil de la croissance urbaine.
- Poursuivre le développement de la Trame verte et bleue en misant sur les projets qui permettent conjointement de développer l'offre récréotouristique tout en favorisant la conservation des milieux naturels et leur connectivité.
- Reformuler la cible de l'orientation 8 (Les taux d'imperméabilisation seront maintenus sous les 10% pour les bassins versants d'intérêt métropolitain qui n'avaient pas atteint ce pourcentage en 2025) afin que l'objectif ne soit pas seulement de maintenir les taux d'imperméabilisation sous les 10%, mais de les réduire et ce, dans l'ensemble des bassins versants.
- Appuyer les initiatives municipales de conservation dans les corridors écologiques.
- Appuyer le développement d'un programme d'aide financière pour la déminéralisation des sols dans les composantes de la CMQuébec (orientations 9 et 10).
- Appuyer la révision des réglementations municipales en matière d'abattage d'arbres de manière à éviter les coupes massives lors de projets de construction.



CONCLUSION

De manière générale, le projet de PMAD présenté cet automne pose les bases d'un document de planification prometteur. Les commentaires que nous avons soumis dans ce présent mémoire visent pour la plupart à préciser, bonifier et clarifier des objectifs déjà en partie établis et poursuivis par la CMQuébec, à savoir freiner l'étalement urbain, réduire la dépendance à l'automobile et protéger les milieux naturels.

Cet exercice de révision du PMAD nous apparaît aujourd'hui comme une occasion de réévaluer notre conception de la croissance urbaine et surtout, notre mode de développement de projets résidentiels. Devant la consommation effrénée de territoire et la destruction des écosystèmes, et alors que la CMQuébec reconnaît elle-même que la courbe de croissance démographique est appelée à ralentir considérablement d'ici 2041, l'urbanisation doit s'effectuer de manière plus réfléchie que jamais. En ce sens, le CRE Capitale-Nationale réitère son engagement à collaborer avec la CMQuébec et ses composantes vers l'atteinte de ses objectifs en aménagement du territoire.





À PROPOS DU CRE CAPITALE-NATIONALE

Le Conseil régional de l'environnement - région de la Capitale-Nationale (CRE Capitale-Nationale) a à cœur, depuis plus de 30 ans, la défense des droits collectifs pour un environnement de qualité.

Sa mission première consiste à promouvoir les valeurs environnementales dans le développement régional en préconisant l'application du développement durable et la gestion intégrée des ressources.

Sa stratégie privilégie une approche axée sur la concertation régionale, les actions de sensibilisation et les projets concrets avec les intervenants du milieu. Tous ses projets ont comme objectif de préserver la qualité des milieux de vie des communautés par des changements concrets sur le territoire de la Capitale-Nationale.

Son champ d'action se décline à travers les six expertises suivantes : milieux naturels, infrastructures vertes, tourisme durable, écoresponsabilité, aménagement du territoire et économie circulaire.