
*Remarques déposées dans le cadre de la
consultation publique portant sur le second projet de
Schéma d'aménagement et de développement de
l'Agglomération de Québec*

Anne Guérette
Chef de l'opposition officielle de la Ville de Québec
Conseillère du district Cap-aux-Diamants
Chef de Démocratie Québec

Document présenté à la
Commission consultative sur le
Schéma d'aménagement et de développement
de l'Agglomération de Québec

29 août 2017

Introduction

À la suite de la publication du second projet du schéma d'aménagement et de développement (SAD) de l'Agglomération de Québec, Démocratie Québec présente sa vision de ce dossier majeur pour l'avenir de la Ville ainsi que ses préoccupations et questionnements soulevés à plusieurs reprises lors d'échanges avec l'administration municipale.

Un schéma d'aménagement et de développement est un document de planification stratégique qui établit les lignes directrices de l'organisation physique d'un territoire donné. Il trace la voie pour les prochaines décennies; il est une référence essentielle, et celui de l'Agglomération de Québec doit tenir compte des préoccupations de la population et traduire une vision juste de ces besoins et ce, jusqu'en 2040.

En 2016, nous avons appris grâce à une demande d'accès à l'information que le gouvernement du Québec avait renvoyé la Ville faire ses devoirs alors que le premier projet de schéma a été jugé non-conforme aux orientations gouvernementales, notamment en ce qui concerne la protection et la mise en valeur des terres agricoles

À cet égard, Démocratie Québec présente dans ce court mémoire les irritants majeurs qui subsistent dans cette seconde version du Schéma en commençant justement par cet aspect qui n'a pas été corrigé, puisque l'administration persiste et signe dans sa volonté de changer les limites actuelles du périmètre d'urbanisation pour y inclure des terres agricoles.

Maintien du périmètre d'urbanisation et densification

Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) considère que « la détermination des périmètres d'urbanisation permet une meilleure structuration du développement à l'échelle régionale [...]. Leur délimitation [...] doit tenir compte des tendances relatives aux changements de population et d'emplois et peut favoriser notamment une diminution des pressions sur les zones agricoles et l'encadrement des interventions des promoteurs là où la municipalité, la MRC et la communauté métropolitaine privilégient l'urbanisation optimale de l'espace¹ ».

Il mentionne également que « le fait d'établir un tel ordre de priorité peut favoriser une meilleure gestion de l'urbanisation, la consolidation des noyaux existants et prévenir les coûts d'une trop grande dispersion des activités urbaines² ».

Notre position de maintenir le périmètre d'urbanisation actuel abonde dans ce sens. Nous estimons qu'il est nécessaire de maintenir le statu quo tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas un *Plan de développement de la zone agricole* (PDZA) pour l'agglomération de Québec. Dans ce contexte, faciliter le développement immobilier sur les terres agricoles dans les secteurs de Bourg-Royal et de Saint-Augustin-de-Desmaures, sans avoir développé une vision d'avenir concertée de nos terres agricoles et de l'agriculture en milieu urbain, représente un non-sens.

Bien que la Ville de Québec se soit dotée d'une *Vision du développement des activités agricoles et agroalimentaires dans l'agglomération de Québec 2015-2025*³, il appert que cette vision est incomplète sans l'adoption d'un PDZA. Le MAMOT confirme que le PDZA « peut enrichir le contenu d'un Schéma en ce qui concerne l'utilisation prioritaire de la zone agricole à des fins agricoles ». De plus, il est « un outil qui découle des orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour la protection du territoire et des activités agricoles ».

L'Ordre des agronomes du Québec fait d'ailleurs ressortir publiquement l'incohérence qui existe entre le projet de développement immobilier sur les terres des Sœurs de la Charité et la *Vision du développement des activités agricoles et*

¹ Guide La prise de décision en urbanisme, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, [En ligne]. Page consultée le 18 août 2017.

² *Ibid.*

³ Vision du développement des activités agricoles et agroalimentaires dans l'agglomération de Québec 2015-2025, Ville de Québec, [En ligne], 24 pages. Page consultée le 2 août 2017.

agroalimentaires. Dans une lettre envoyée aux autorités municipales⁴, le président de l'Ordre souligne qu'un développement immobilier sur des terres agricoles en milieu urbain va à l'encontre des orientations prises dans la *Vision* de soutenir l'agriculture urbaine et favoriser une alimentation de proximité saine et accessible.

Il serait donc grandement prématuré de commencer les démarches pour exclure la zone agricole permanente enclavée en milieu urbain avant de doter la ville d'un PDZA.

Le scénario d'agrandissement du périmètre d'urbanisation et de dézonage des terres agricoles proposé dans le second projet de schéma d'aménagement prévoit un potentiel d'accueil de 30 392 appartements et condos (avril 2017). Or, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, dans son évaluation du marché de l'habitation pour la RMR de Québec paru en juillet 2017, perçoit déjà des signes modérés de construction excessive d'appartements locatifs. Ce qui est inquiétant également, c'est que cette prévision ne comprend pas les deux projets majeurs de construction suivants : le Sommet 3V et le Phare. Pourtant, même si plusieurs drapeaux rouges sont levés, la Ville continue de faire la sourde oreille.

Constat

L'agrandissement du périmètre d'urbanisation et la volonté de dézoner des terres agricoles actuellement enclavées en milieu urbain représenteraient une occasion manquée de faire mieux pour un patrimoine collectif dans lequel la population a investi - par le biais d'un congé de taxes accordé aux congrégations pendant plusieurs années. Non seulement il s'agirait d'un gaspillage de territoire, mais la mise en œuvre du schéma tel que présenté mettrait en péril le potentiel agricole élevé du secteur reconnu par l'Union des producteurs agricoles de la Capitale-Nationale-Côte-Nord et l'Ordre des agronomes du Québec.

De plus, les raisons évoquées dans le schéma ne sont pas justifiées sur le plan de la projection de nouveaux logements. Nous croyons que le scénario proposé risque d'exercer une pression indue sur le marché immobilier de Québec et qu'il s'agit d'une solution démesurée pour combler le faible déficit anticipé. Avec des orientations renforcées, nous croyons que la gouvernance municipale peut mettre à profit l'expertise et la créativité des professionnels de la région pour accueillir tous les nouveaux ménages dans, notamment, des milieux de vie multigénérationnels accessibles de qualité, et ce, à l'intérieur des limites actuelles.

⁴ [Lettre envoyée au maire Régis Labeaume : Les terres agricoles des Sœurs de la Charité : une ressource à conserver.](#) *Ordre des agronomes du Québec* [En ligne]. Page consultée le 2 août 2017.

Une densification qui priorise la consommation de nouveaux territoires tel que proposée, suppose aussi un investissement de sommes importantes pour être en mesure d'offrir des services dans les nouveaux secteurs. Nous croyons qu'il serait plus économique et plus écologique de rénover le patrimoine bâti là où des infrastructures sont déjà présentes et de soutenir la réalisation de projets dans les zones actuellement libres tout en préservant nos espaces verts et nos terres agricoles.

Notre position

- Maintenir les limites actuelles du périmètre d'urbanisation et s'abstenir d'entreprendre des démarches pour exclure la zone agricole actuellement enclavée en milieu urbain tant et aussi longtemps que la Ville ne se sera pas dotée d'un PDZA.
- Envisager, comme toutes les villes modernes soucieuses du développement durable, de reconstruire la ville sur elle-même, à l'échelle humaine.

Planification et développement du transport collectif

Dans le plan d'action du second projet de Schéma, l'implantation d'un service rapide par bus (SRB) est clairement mentionnée. Or, l'avenir du SRB semble plus qu'incertain, alors que l'administration en place tergiverse en reléguant le projet aux oubliettes avant d'en faire la promotion en consultation publique.

La mobilité durable est le défi le plus important à relever pour notre région. L'agglomération de Québec est à un carrefour important : continuer à développer selon le modèle dépassé qui a causé l'aggravation de la congestion dans la dernière décennie ou repenser son approche en posant la mobilité comme condition sine qua non de tous futurs projets sur le territoire. Avec ce schéma d'aménagement et de développement, nous avons le pouvoir de remédier à la situation problématique du déplacement des personnes, notamment en proposant un cocktail de transports efficaces, accessibles et attrayants.

Constat

Il apparaît illogique, voire inconcevable, pour une municipalité responsable de planifier adéquatement les 20 prochaines années de l'aménagement de son territoire sans y inclure un projet de transport collectif structurant précis. Le second schéma, tel que présenté, ne répond aucunement à ces impératifs; au contraire, les enjeux du transport collectif sont traités de façon parallèle alors qu'ils devraient faire partie intégrante d'une vision de développement de notre territoire.

Notre position

- Inclure dans le Schéma un projet de transport collectif structurant pour les 20 prochaines années. Ce projet devrait offrir à la population sur tout le territoire une alternative valable à l'automobile tout en favorisant une décongestion sur le réseau routier. La Ville de Québec ferait partie du cercle des villes, de par le monde, écologiquement responsables.

Agrandissement du port de Québec

La troisième préoccupation de notre présentation concerne l'agrandissement du port de Québec pour lequel l'administration municipale a publiquement donné un appui inconditionnel à maintes reprises. À la lecture de la version révisée du schéma⁵, il se dégage la même position. Nous considérons que cet appui est prématuré pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les autorités du port n'ont toujours pas fourni de détails sur la nature des activités qui prendront place dans les installations projetées. Il est donc impossible de savoir si la sécurité et la santé publique seront assurées et si les milieux naturels du secteur ainsi que les activités récréotouristiques seront préservés.

À preuve, les médias rapportaient en février dernier que « [p]lusieurs citoyens présents à la première séance de consultation publique de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) ont déploré le fait que le projet d'agrandissement du Port de Québec sera évalué sans savoir quels types de produits y seront transbordés et quel volume de trafic maritime et ferroviaire sera généré⁶».

Deuxièmement, nous doutons que l'agrandissement du port puisse régler la désuétude des équipements et croyons qu'il serait préférable de présenter un projet de rénovation et des mises à niveau des équipements actuels. En rendant les installations plus performantes autant sur le plan économique qu'environnemental, la rénovation pourrait, dans un premier temps, servir de levier pour dynamiser et moderniser le port de Québec plutôt que de consommer de nouveaux territoires qui abritent des milieux naturels et humains sur les berges du Saint-Laurent.

Troisièmement, les retombées économiques de l'agrandissement du port demeurent incertaines; l'administration portuaire ne cesse de revoir à la baisse ses chiffres sur le nombre d'emplois permanents créés pour les citoyens de Québec alors que les projections indépendantes sont plutôt faibles. Ainsi, l'impact économique de la rénovation des installations du port aurait, selon nous, des incidences aussi importantes sur l'économie locale que son agrandissement.

⁵ [Second projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec, Ville de Québec](#), [En ligne]. 238 pages. p. 75. Page consultée le 3 août 2017.

⁶ [Agrandissement du Port de Québec : les citoyens réclament des précisions sur les usages, Le Soleil](#). [En ligne] Page consultée le 18 août 2017.

Constat

L'administration a toujours soutenu inconditionnellement ce projet. Dans la foulée des consultations publiques tenues par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, la ville a adouci sa position certes, mais elle demeure préoccupante. Les citoyens ont exprimé de nombreuses réserves et inquiétudes et la ville fait la sourde oreille.

Dans le second Schéma d'aménagement, la Ville ne démontre aucune volonté ferme de prioriser la sécurité et la santé publique ainsi que la préservation du milieu naturel du secteur Beauport et des activités récréotouristiques à proximité.

En novembre 2015, lors des événements des poussières de métaux dont les citoyens craignaient les effets néfastes sur leur santé, la Ville avait promis de mener une étude sur la qualité de l'air dans Limoilou. L'étude qui doit couvrir le territoire élargi de la basse-ville, n'a finalement été lancée qu'au printemps 2017 et les résultats ne sont attendus qu'en 2019.

Notre position

- Que la Ville de Québec assume un leadership exemplaire concernant la sécurité et la santé publique ainsi que la conservation du milieu naturel et des activités récréotouristiques entourant les installations du port de Québec.
- L'activité portuaire est économiquement importante, mais cet aspect ne devrait pas occulter les dimensions qui ont des incidences directes sur les citoyens et sur d'autres types d'activités économiques.
- Un projet de modernisation des installations en lieu et place de l'agrandissement du port aurait également un impact sur l'emploi, en plus de réduire les irritants actuels et futurs sur l'environnement : activités de transbordement à découvert, pollution lumineuse, pollution sonore, camionnage, etc.
- Nous déplorons la mollesse des intentions à ce chapitre. Le second projet du schéma d'aménagement mentionne simplement que : « dans les limites des compétences municipales, mettre en place les mesures édictées par les autorités compétentes impliquées dans la planification du développement des activités industrialo-portuaires⁷ ».

⁷ [Second projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec, Ville de Québec](#), [En ligne]. 238 pages. p. 75. Page consultée le 3 août 2017.

Centre d'activités Laurier

Dans ce nouveau projet de schéma, nous notons que la Ville réitère son autorisation pour aller de l'avant avec une superficie de plancher illimitée pour les nouveaux développements immobiliers, ce qui laissera notamment le champ libre à la construction du projet Le Phare.

Constat

La proposition présentée fait fi d'une analyse de l'administration municipale effectuée en 2008⁸ qui fait ressortir clairement que le développement de centres majeurs d'activités et la multiplication de projets de grande envergure dans le centre d'activités Laurier risquent d'aggraver les problèmes de circulation automobile dans le secteur de la tête des ponts.

L'administration fait également fi d'une consultation publique tenue en 2012 qui a eu lieu pendant l'élaboration du Programme particulier d'urbanisme du plateau centre de Sainte-Foy lors de laquelle un consensus s'est établi autour d'un maximum d'une trentaine d'étages pour les futurs projets immobiliers.

Notre position

- Il s'agit d'un bris de contrat avec la population qui piétine et bafoue le principe d'acceptabilité sociale des projets dans notre ville. Les citoyens ont exprimé leur ouverture pour d'éventuels projets d'une trentaine d'étages il y a à peine cinq ans, et l'administration souhaite maintenant autoriser une superficie illimitée de plancher en sachant qu'un projet de 65 étages est en développement.
- L'absence d'une limitation d'une superficie maximale encouragera les projets démesurés dans un secteur névralgique où la circulation est déjà problématique, en plus de risquer un impact négatif pour les autres centres d'activités sur notre territoire.

⁸ VILLE DE QUÉBEC, *Adoption du projet de Règlement modifiant le Règlement sur le Plan directeur d'aménagement et de développement relativement aux aires de grande affectation centre majeur d'activités*, R.V.Q. 1420, Sommaire décisionnel AT2008-257. 7 pages.

Protection du patrimoine

Cette seconde version du schéma ne corrige pas une lacune importante que nous avons déjà relevée dans un mémoire présenté lors du dépôt du premier projet de schéma en 2016. Il s'agit de la nécessité pour la Ville de Québec de créer un répertoire ou une recension d'éléments patrimoniaux dits intouchables, pour protéger le patrimoine bâti, religieux, agricole et naturel.

Constat

Bien que l'agglomération « s'engage à poursuivre l'acquisition de connaissances à l'égard des territoires d'intérêt historique et culturel afin de proposer des moyens d'intervention adaptés à leur préservation et leur mise en valeur⁹ », aucune mesure concrète n'est présentée. Le document qui régira le développement de notre ville pour les vingt prochaines années devraient impérativement contenir des orientations précises et des mesures concrètes pour protéger et mettre en valeur nos trésors patrimoniaux, en commençant par les recenser adéquatement.

Bien entendu, cette démarche devrait se faire en concertation avec les conseils de quartier. Ce processus permettra d'assurer une transparence en plus de faire bénéficier la collectivité de l'expertise citoyenne pour son patrimoine qu'elle côtoie au quotidien.

Notre position

- Recenser, de concert avec les conseils de quartier, les éléments patrimoniaux intouchables et ajuster le zonage pour protéger le patrimoine bâti, religieux, agricole et naturel.
- Se doter d'orientations et de mesures concrètes pour assurer la pérennité et la mise en valeur du patrimoine sur le territoire de l'Agglomération de Québec.

⁹ [Second projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec, Ville de Québec](#), [En ligne]. 238 pages. p. 98. Page consultée le 18 août 2017.

Conclusion

Malgré les modifications significatives apportées au Schéma d'aménagement et de développement depuis sa première version, Démocratie Québec considère que le second projet est inacceptable.

Nous réitérons nos positions :

- 1) Le périmètre d'urbanisation doit demeurer dans les limites actuelles afin de protéger des terres agricoles patrimoniales tant et aussi longtemps que nous n'aurons pas déterminé comme communauté la façon de disposer des terres agricoles, notamment avec l'adoption d'un PDZA.
- 2) Le schéma d'aménagement pour les 20 prochaines années doit impérativement inclure un plan de mobilité durable, un projet de transport collectif concret. Il est inconcevable de vouloir esquiver l'enjeu névralgique de la mobilité et de ne pas saisir l'opportunité d'intégrer la mobilité et l'aménagement.
- 3) La ville doit s'engager fermement à prioriser la santé et la sécurité publique de la population aux abords des installations industrialo-portuaires. La dimension économique, quoique qu'importante, ne doit pas primer sur cet enjeu social.
- 4) La Ville ne peut transgresser ses propres règles en matière de développement et de mobilité en ne fixant pas de superficie de plancher maximale dans le centre d'activités Laurier. Un seuil doit être fixé, en respectant l'esprit du consensus exprimé lors des consultations publiques de 2012, afin d'assurer une équité entre tous les centres d'activités sur le territoire.
- 5) Dans un objectif de protection du patrimoine, la Ville doit travailler de concert avec les conseils de quartiers pour recenser et protéger par un zonage adéquat le patrimoine bâti, agricole, religieux et naturel.