

## LES ÉCOQUARTIERS DE QUÉBEC OU LA FORTUNE D'UNE IDÉE AUSSI ENGAGÉANTE QUE MALLÉABLE<sup>1</sup>

Guy MERCIER, Francis ROY et Etienne BERTHOLD  
Université Laval, Québec, Canada

### Introduction

Le vocabulaire français de l'urbanisme s'est récemment enrichi d'un nouveau terme : *écoquartier* (*ecodistrict* en anglais). Ce néologisme – auquel on peut associer *écoville* et *écovillage* – ne manque pas d'efficacité sémantique. Le mot *quartier*, qui désigne l'unité physique et sociale d'une partie de ville, gagne, grâce au simple préfixe *éco-*, une qualité environnementale (Merlin et Choay, 2010<sup>2</sup>). Ainsi, on conçoit sans peine qu'un tel quartier soit de moindre impact sur le milieu naturel et les écosystèmes en raison d'une série de mesures permettant la protection de la biodiversité, l'optimisation du bilan énergétique, l'amélioration du bilan carbone (voire la décarbonisation), la diminution des risques naturels et technologiques, la protection des aquifères et des puits d'alimentation en eau potable, la diminution et le recyclage accru des résidus, l'amélioration de la gestion des eaux pluviales et du traitement des eaux usées. Viennent ensuite à l'esprit les vertus sociétales prônées au nom du développement durable : des déplacements plus actifs et plus sécuritaires favorisant la santé physique et mentale ; une architecture et un design urbain *à échelle humaine* (pour reprendre l'expression consacrée) contribuant à la quiétude et au bon voisinage (Gehl, 2012); des institutions locales encourageant la coopération et la démocratie pour œuvrer au renforcement politique de la communauté qui l'habite. Bref, le mot *écoquartier* dit bien ce qu'il veut dire en suggérant d'emblée une contribution majeure à ce que l'on appelle aujourd'hui *ecological urbanism* (Hagan, 2015) ou *urbanisme durable* (Merlin et Traisnel, 1996 ; Blais et coll., 2012). Certes, il est plus aisé d'entendre ce qu'est un écoquartier que de le réaliser. C'est pourquoi on ne manque pas par ailleurs d'y réfléchir, de sorte que se forme aujourd'hui, non sans débats il est vrai, une doctrine urbanistique expliquant les préceptes propres à l'établissement d'un écoquartier (Charlot-Valdieu et Outrequin, 2011). Pour en illustrer les bienfaits que l'on peut en tirer, des exemples sont portés à l'attention : Hammarby Sjöstad à Stockolm, le Quartier Vauban à Fribourg-en-Brigau, le BedZed de Londres, l'écoquartier Wolf-Mertzau-Wagner de Mulhouse et bien d'autres. Le droit de l'urbanisme évolue lui aussi en ce sens, par exemple en France, où existe désormais un label étatique *écoquartier*, pour des projets urbains respectant les critères du développement durable et des *contrats-cadres d'écoquartier* unissant l'État, des promoteurs et des collectivités territoriales. Or, dans le contexte québécois, celui qui est au cœur de la présente réflexion, l'écoquartier échappe encore largement à la norme urbanistique, ce qui laisse les coudées franches aux acteurs publics ou privés d'en revendiquer le titre. Ainsi naissent maints projets dont certains seront bientôt cités comme

---

<sup>1</sup> Publié dans Pascal Tozzi (dir.) *Villes et quartiers durables : la place des habitants*. Bordeaux, Carrières sociales éditions, 2016.

<sup>2</sup> Le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* de Merlin et Choay remonte à 1988, mais ce ne fut qu'en 2010, lors de sa troisième édition, que le terme *éco-quartier* (avec un trait d'union) y apparut.

de nouveaux modèles à imiter, tandis que d'autres n'auront d'écoquartier que le nom ou n'en actualiseront pas l'entière signification. Cette variabilité témoigne d'une pensée et d'une pratique qui en sont encore au stade expérimental. En attendant qu'il ne s'érige pleinement en norme urbanistique, l'écoquartier demeure en effet un champ à explorer pour qui partage l'idéal de développement durable ou, plus prosaïquement, y voit une bonne affaire. Pour en témoigner, nous retenons ici le cas de la ville de Québec, où le mot *écoquartier* commence à teinter le discours urbanistique et à qualifier certaines initiatives. Notre intention à cet égard est double : d'une part, comprendre le sens que revêt le terme *écoquartier* dans ces initiatives propres à la ville de Québec ; d'autre part, identifier les opérations urbanistiques et immobilières, de même que les stratégies politiques et discursives, qui sont justifiées à ce titre. En donnant la mesure de l'expérience québécoise relativement aux écoquartiers, cet inventaire pourrait aider à mieux définir certains défis et promesses en matière d'urbanisme durable.

### **L'écoquartier au Québec : un concept contrasté**

Qu'est-ce qui distingue un écoquartier d'un simple quartier urbain ? Imbert (2010 : 653) reconnaît au quartier une « physionomie propre et caractérisée par des traits distinctifs lui conférant une certaine unité et une individualité ». Cette unité et cette individualité seraient également manifestes dans la « communauté » que forment les habitants qui y vivent. Prolongeant cette définition, Prigent (2010) énonce que l'écoquartier concerne plus spécifiquement un environnement bâti durable et une communauté viable. Si durabilité et viabilité font la différence, c'est par conséquent le sens même de ces deux mots qui doit baliser la réflexion et la pratique propres aux écoquartiers. Or qu'en est-il dans la Belle Province ?

Au Québec, le terme *écoquartier* apparaît dans les années 1990, quand furent adoptées des politiques urbaines visant la création d'environnements favorables à la santé des citoyens. La Ville de Montréal fut la première, en 1995, à mettre en œuvre, en complément de sa politique *Vivre Montréal en santé*, un programme d'écoquartier, qui existe toujours<sup>3</sup> (Vivre en ville, 2014b). La démarche a une dimension avant tout sociologique, puisqu'elle repose sur la mobilisation, la participation et l'action directe des citoyens afin de favoriser le civisme environnemental (Germain et coll., 2004). Il s'agit d'intervenir, par l'entremise d'organismes du milieu financés à cette fin, au sein d'un quartier existant pour y prôner des pratiques écoresponsables, comme la collecte sélective des ordures ménagères. Cette conception de l'écoquartier est reprise depuis 2004 par le gouvernement du Québec qui, dans son *Plan de développement durable*, énonce que :

Les écoquartiers permettent la prise en charge d'un milieu par ses habitants. Leur objectif est d'améliorer la qualité de vie à l'intérieur du quartier par la promotion de l'écocivisme. Les actions concernent aussi bien la propreté, la gestion des matières résiduelles et l'embellissement que la sécurité du quartier. En plus d'agrémenter le présent et de préparer l'avenir, les écoquartiers stimulent la vitalité économique et sociale (Gouvernement du Québec, 2004 : 43).

---

<sup>3</sup> Les écoquartiers de Montréal sont désormais rassemblés au sein d'un réseau, le REQ.

À Québec, à la fin des années 2000, le terme *écoquartier* a toutefois pris une autre signification en désignant, suivant une tendance alors en voie de généralisation, un nouveau quartier érigé selon des standards environnementaux plus élevés. Ainsi, tel qu'il s'est déployé à Québec, l'écoquartier a d'abord été affaire de promotion immobilière. Plus récemment, une autre définition est apparue, selon laquelle un quartier ancien, en l'occurrence le faubourg Saint-Jean-Baptiste, pouvait lui aussi en revendiquer le titre en raison même de son héritage. Ce contraste connotatif, qui illustre autant la richesse que l'imprécision du mot *écoquartier*, mérite certainement qu'on s'y arrête.

### **Une manière de désigner et de valoriser des opérations immobilières**

Dans la seconde moitié des années 2000, trois projets d'écoquartiers ont vu le jour à Québec : la Cité Verte dans le quartier Saint-Sacrement, la Pointe-D'Estimauville dans l'arrondissement de Beauport et la Pointe-aux-Lièvres dans le quartier Saint-Roch (figure 1). Ciblants des terrains qui avaient été possédés de longue date par la communauté religieuse des Sœurs du Bon-Pasteur, le premier projet était porté par SSQ Société immobilière, propriétaire du terrain depuis le 26 juin 2008<sup>4</sup>. Au départ, le titre d'écoquartier n'était pas officiellement accolé à l'opération en préparation. L'intention n'en était pas moins de convertir ce domaine largement végétalisé, longtemps occupé par un hôpital, un orphelinat et une école, en un quartier propre à relever le défi environnemental. Le maire de Québec, quant à lui, parlait d'« un projet exemplaire », porteur « d'innovations en termes d'environnement et de soins de santé » et vecteur d'une avantageuse densification urbaine<sup>5</sup>. La Cité Verte en devenir fut désignée *écoquartier* l'année suivante, au moment où les autorités municipales annoncèrent en grande pompe l'aménagement de deux nouveaux quartiers à Québec. Deux vastes sites en mal de reconversion étaient ciblés pour y constituer ce que l'on appela d'emblée des écoquartiers. L'un, la Pointe-aux-Lièvres, avait perdu sa vocation industrielle depuis plusieurs décennies déjà ; l'autre, la Pointe-D'Estimauville, était un espace vacant depuis la démolition du centre commercial qui naguère l'occupait. Dans ces deux derniers cas, la Ville de Québec était l'unique propriétaire des lieux, mais l'ambition était de confier, à la suite d'un appel d'offres, la conduite de l'opération à un promoteur privé. Si l'usage du terme *écoquartier* témoignait à l'évidence d'un souci écologiste, on ne cachait pas, à la mairie de Québec, qu'il s'agissait aussi d'une bonne affaire<sup>6</sup>. En effet, pour les promoteurs privés, l'occasion était belle de profiter d'une initiative municipale et d'accéder à des terrains bien situés pour offrir un produit immobilier original, susceptible de flatter la conscience écologique portée par l'époque. Les autorités municipales y voyaient également leur intérêt, puisqu'elles pouvaient ainsi espérer revitaliser deux secteurs grandement dépréciés, en réaffecter sans encombre un autre et, dans tous les cas, densifier l'occupation du territoire. Mais encore fallait-il que les

---

<sup>4</sup> SSQ Société immobilière était partenaire paritaire avec Desjardins Sécurité Financière lors de l'achat du terrain des Sœurs du Bon-Pasteur le 26 juin 2008. Près d'une année plus tard, le 5 juin 2009, SSQ Société immobilière rachetait la part de Desjardins Sécurité financière, et devenait alors l'unique propriétaire du terrain devant accueillir l'écoquartier Cité Verte.

<sup>5</sup> Propos du maire Régis Labeaume rapportés par le journaliste François Simard (Au diable le référendum. *Québec Hebdo*, 8 juillet 2008).

<sup>6</sup> Pierre-André Normandin, De nouveaux quartiers verts pour Québec. *Le Soleil*, 28 septembre 2009.

conditions urbanistiques fussent réunies pour en permettre la réalisation. Or qu'en était-il sous ce rapport ? Le contexte était-il favorable à ce titre ?

### **Du plan au projet**

Les trois écoquartiers à ériger furent présentés comme autant de projets devant réaliser des objectifs énoncés dans *Plan directeur d'aménagement et de développement*<sup>7</sup> (PDAD) adopté par la Ville de Québec en 2005. Dans ce document officiel, il était prévu que les trois sites en cause fussent l'objet d'une planification dite *sectorielle* (Ville de Québec, 2005 : 211). Une telle disposition permettait à la Ville de Québec de sortir du cadre limitatif de la prescription normative standard et d'adopter une approche de planification plus flexible et moins contraignante (St-Amour, 2006), dans le but de traiter de façon originale et adaptée la conversion de sites ciblés. Cette souplesse était nécessaire dans un contexte où la Ville de Québec n'avait pas encore une idée bien définie de ce qui devait advenir de ces sites, ni une connaissance de la dynamique urbaine et immobilière à venir. Rappelons aussi qu'en 2005, le concept d'écoquartier n'étant pas encore dans l'air du temps. Cette planification sectorielle inspira finalement deux approches distinctes, en fonction de l'instrument d'urbanisme utilisé : le plan d'aménagement d'ensemble (PAE) ou le programme particulier d'urbanisme (PPU). Contrairement à l'approche urbanistique régulière, qui fixe au préalable les normes de zonage à respecter, les approches propres au PAE et au PPU permettent une appréciation à la pièce des caractéristiques d'un projet spécifique ou d'un secteur de la ville, avant de fixer des normes règlementaires contraignantes. Ainsi, l'érection des trois premiers écoquartiers à Québec s'inscrivait dans une même démarche de planification et s'envisageait selon des modalités urbanistiques assez semblables. Leur fortune respective, du moins au démarrage, serait néanmoins bien différente, celle de la Cité Verte étant plus heureuse que celle des deux autres.

### **Une opération immobilière avant tout**

En 2005, au moment d'adopter son PDAD, la Ville de Québec anticipait la réaffectation du domaine des Sœurs du Bon-Pasteur sur le chemin Sainte-Foy, mais n'avait pas de plan précis à cet effet. Il en était de même de plusieurs autres domaines occupés de longue date par des congrégations religieuses. Cette question ne manquait toutefois pas d'être préoccupante – et elle le demeure aujourd'hui – tellement ces domaines sont vastes et occupent des positions structurantes dans l'espace urbain de Québec, que ce soit en son cœur même, le Vieux-Québec, dans l'axe de la haute ville vers l'ouest, à Sillery notamment, ou ailleurs. Comme les Sœurs du Bon-Pasteur avaient annoncé en 2000 leur départ imminent de leur résidence sise dans le quartier Saint-Sacrement et que d'autres départs étaient à prévoir dans un proche avenir, les autorités municipales jugèrent utile d'intervenir pour assurer une conversion favorable des lieux ainsi rendus disponibles. C'est pourquoi on planifia l'adoption, lorsque le besoin s'avèrerait, d'un plan d'aménagement d'ensemble (PAE) pour chacun de ces sites, cet instrument étant approprié lorsqu'il est « difficile de

---

<sup>7</sup> Le *Plan directeur d'aménagement et de développement* (PDAD) de la Ville de Québec fut adopté en conseil municipal le 20 juin 2005. Il constitue l'équivalent d'un plan local d'urbanisme, qui énonce la vision stratégique du développement territorial sur un horizon de vingt ans (2005-2025), et la traduit en des orientations d'aménagement et des affectations du sol. Le PDAD identifie aussi des secteurs assujettis à des démarches de planification sectorielle.

déterminer à l'avance l'emplacement exact des utilisations possibles du sol et les dispositions règlementaires connexes »<sup>8</sup>. Ainsi les autorités municipales se donnaient le temps et les moyens nécessaires pour évaluer les projets de développement pouvant lui être soumis à l'aide de critères généraux qu'elle aurait établis au préalable. La Ville de Québec justifiait le choix de cet instrument d'urbanisme en ces termes :

En raison du vieillissement et de la réduction des effectifs des communautés religieuses, la vocation de leurs grandes propriétés est remise en cause. Celles-ci font d'ailleurs l'objet de pressions pour la réalisation de projets de lotissement. Afin de préserver le caractère monumental ainsi que les caractéristiques patrimoniales, architecturales, spatiales, naturelles ou paysagères qui confèrent à ces propriétés un intérêt particulier, la Ville assujettira certaines propriétés institutionnelles susceptibles d'être morcelées ou de faire l'objet de pressions au développement à l'approbation d'un PAE. La Ville souhaite ainsi se donner des balises pour encadrer adéquatement les éventuels projets de recyclage ou de développement qui pourraient lui être soumis, tout en se donnant l'opportunité d'en faire une évaluation posée (Ville de Québec, 2005 : 214).

À ce stade, la volonté d'adopter un PAE pour assurer la conversion du domaine des Sœurs du Bon-Pasteur reposait sur une pure conjecture : l'outil semblait le mieux adapté au problème anticipé. Bientôt, la réalité brouilla les cartes. En effet, dès que le domaine fut cédé à un promoteur, en juin 2008, la nouvelle se répandit qu'un quartier, la Cité Verte, y serait érigé. Bien que les officiers publics en louassent les vertus environnementales, la population locale s' alarma des conséquences de la densification qui en découleraient. Devant les réticences exprimées, il apparut rapidement aux autorités municipales qu'il fallait s'assurer que la résistance ne dégénérât pas en obstruction. En effet, malgré l'appui donné au projet par le conseil de quartier de Saint-Sacrement<sup>9</sup>, un nombre suffisant de résidents des zones limitrophes au site de Cité Verte avaient quand même demandé, par la signature d'un registre, la tenue d'un référendum<sup>10</sup> portant sur la modification de zonage nécessaire à la réalisation du projet<sup>11</sup>. Mais dans le but d'éviter cette tentative d'un groupe de citoyens de bloquer la réalisation du projet par une opposition à la modification des normes de zonage, le conseil municipal de la Ville de Québec soustrayait ce projet de la procédure régulière d'approbation référendaire prévue par la loi<sup>12</sup>. Le maire Régis Labeaume justifia cette décision en des termes non équivoques : « Je ne laisserai pas à quelques centaines de personnes la possibilité d'arrêter un projet de 300 millions de dollars »<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Tiré du guide *La prise de décision en urbanisme* du ministère québécois des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

<sup>9</sup> Isabelle Mathieu, Saint-Sacrement dit oui à la Cité verte. *Le Soleil*, 21 février 2007.

<sup>10</sup> La procédure d'approbation référendaire d'une modification à la réglementation d'urbanisme est prévue par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1, art. 123 à 137.

<sup>11</sup> François Simard, Au diable le référendum. *Québec Hebdo*, 8 juillet 2008.

<sup>12</sup> Le pouvoir du conseil municipal de la Ville de Québec de soustraire un projet de construction à l'approbation référendaire des citoyens lui est conféré par sa charte : *Charte de la Ville de Québec*, L.R.Q., c. C-11.5, art. 74.4 et 74.5.

<sup>13</sup> Propos du maire Régis Labeaume rapportés par le journaliste François Simard en 2008 (Au diable le référendum. *Québec Hebdo*, 8 juillet 2008).

La tournure des événements ne favorisait plus la mise en œuvre d'un PAE, dont la conception commande une large consultation publique. Aussi, la Ville de Québec abandonna l'obligation faite au promoteur d'élaborer un PAE du site de la Cité Verte<sup>14</sup>. Forte de son expérience de négociation avec le promoteur et de consultation publique auprès des citoyens, la Ville de Québec avait alors une idée beaucoup plus claire du type de projet qu'elle souhaitait. Ainsi, le conseil municipal amenda l'affectation du site prévue dans son PDAD<sup>15</sup>, afin de modifier par la suite les normes de zonage y étant applicables. Jusque-là, l'affectation du site était « publique, institutionnelle et communautaire » (ou PIC-2 selon le jargon de l'urbanisme québécois). On la remplaça par une affectation « résidentielle urbaine » (Ru). Cette modification visait le remplacement d'un domaine conventuel par un quartier urbain, marqué par la mixité résidentielle et l'implantation de services de proximité (soin de santé, restauration, commerce de petite superficie). La réalisation du projet d'écoquartier de Cité Verte était dorénavant encadrée par une réglementation d'urbanisme intégrée à même le règlement de zonage de la Ville de Québec (Arrondissement La Cité – Limoilou)<sup>16</sup>. Si, du point de vue réglementaire, le projet pouvait dès lors aller de l'avant, encore fallait-il le réaliser. Il restait à mettre en œuvre des moyens, ce qui exigeait, de la part des autorités municipales, à assurer des financements pour des travaux d'infrastructures, de nivellement et de soutènement du site<sup>17</sup> et, de la part du promoteur, à aménager les lieux et à écouler sur le marché les résidences et les espaces commerciaux mis à disposition.

En partie parce qu'il fut établi dans un environnement qui comportait à la fois des bâtiments à conserver et une superficie considérable de terrain vacant à aménager, le projet de la Cité Verte n'est toujours pas achevé : la restauration et la conversion des bâtiments existants sont terminées (on y retrouve maintenant des commerces et des services), mais la construction résidentielle est toujours en cours. Le journal *Le Soleil* du 26 octobre 2013

---

<sup>14</sup> Ville de Québec, Règlement R.V.Q. 1728, *Règlement modifiant le Règlement sur le Plan directeur d'aménagement et de développement relativement à la suppression d'un secteur de plan d'aménagement d'ensemble situé au nord du chemin Sainte-Foy*, adopté le 17 janvier 2011 et en vigueur le 7 février 2011.

<sup>15</sup> Ville de Québec, Règlement R.V.Q. 1640, *Règlement modifiant le Règlement sur le Plan directeur d'aménagement et de développement relativement à la création d'une aire de grande affectation résidentielle urbaine et à l'augmentation des densités au nord-est du chemin Sainte-Foy et de l'avenue Saint-Sacrement*, adopté le 15 mars 2010, en vigueur le 7 avril 2010.

<sup>16</sup> Ville de Québec, Règlement R.C.A.1V.Q. 4, *Règlement de l'arrondissement de La Cité – Limoilou sur l'urbanisme*, en vigueur le 5 janvier 2010. Ce règlement a été modifié à quelques reprises pour adapter les normes applicables au site de la Cité Verte : Ville de Québec, Règlement R.C.A.1V.Q. 20, *Règlement modifiant le règlement de l'arrondissement de La Cité – Limoilou sur l'urbanisme relativement à la zone 16019HC*, en vigueur le 4 juin 2010; Ville de Québec, Règlement R.C.A.1V.Q. 90, *Règlement modifiant le règlement de l'arrondissement de La Cité – Limoilou sur l'urbanisme relativement aux zones 16050HC, 16051HC et 16052HC*, en vigueur le 17 janvier 2012; Ville de Québec, Règlement R.C.A.1V.Q. 153, *Règlement modifiant le règlement de l'arrondissement de La Cité – Limoilou sur l'urbanisme relativement aux zones 16019HC, 16481HC, 16049HC et 16050MB*, en vigueur le 28 novembre 2013.

<sup>17</sup> Ville de Québec, Règlement R.V.Q. 1701, *Règlement sur des travaux d'aménagement du parc du Coteau Sainte-Geneviève dans le secteur du développement domiciliaire La Cité Verte situé dans l'arrondissement de La Cité – Limoilou et sur l'emprunt nécessaire au paiement des couts qui y sont rattachés*, adopté le 5 juin 2010, en vigueur le 29 juillet 2010.

titrait que les travaux de construction tiraient alors à leur fin<sup>18</sup>. Or la construction des 800 unités d'habitation prévues n'est pas encore terminée au printemps 2015. Cette situation s'explique notamment par le ralentissement, depuis le début de l'année 2013, du marché immobilier dans la région de Québec et par une offre accrue de logements, surtout celles offertes en copropriété, dans la grande région de Québec. Néanmoins, la Cité Verte est aujourd'hui en voie d'être complétée. En plus de réserver une large place aux espaces verts (40 %), elle se distingue des autres quartiers centraux de Québec par l'usage de quelques nouvelles techniques de génie urbain (notamment la gestion sur place des eaux de pluie à l'aide d'îlots de rétention et la récupération sélective des matières résiduelles à l'aide d'un réseau souterrain) et d'architecture (toits végétalisés, fenestration haute performance, etc.)<sup>19</sup>. Si les autorités municipales qualifient officiellement la Cité Verte d'écoquartier, le promoteur la présente plutôt comme « un milieu de vie écoresponsable ». Il est vrai que rien n'y est prévu pour œuvrer au renforcement politique de la communauté qui l'habite. La seule concession à l'ambition sociale et économique du développement durable étant la construction envisagée d'une quarantaine d'habitations à loyer modique, afin de favoriser ce que l'on nomme aujourd'hui la *mixité sociale*.

### **Apprêter commercialement le développement durable**

Les deux autres écoquartiers de Québec – toujours à l'état de projet – reposent sur des modèles d'affaires différents, puisque la municipalité y est propriétaire des terrains et agit à titre de maître d'œuvre. Ainsi, on conçoit que la gestion et l'encadrement des projets de la Pointe-D'Estimauville et de la Pointe-aux-Lièvres doivent s'exercer au travers d'obligations contractuelles. À cette fin, les autorités municipales lançaient en juillet 2011 un appel d'offres public afin de sélectionner un promoteur immobilier apte à implanter, selon des exigences très précises<sup>20</sup>, deux nouveaux écoquartiers sur les réserves foncières mises à sa disposition (Ville de Québec, 2010a et 2010b). Au printemps suivant, Leboeuf Société immobilière devenait, par contrat, promoteur désigné pour ériger les deux écoquartiers<sup>21</sup>. Parallèlement, les autorités municipales élaborèrent deux programmes particuliers d'urbanisme (PPU) couvrant, quoique pas exclusivement, les territoires concernés. Dans

---

<sup>18</sup> Michèle Laferrière, Cité verte : les travaux tirent à leur fin. *Le Soleil*, 26 octobre 2013.

<sup>19</sup> Michèle Laferrière, La Cité verte, la pionnière des écoquartiers. *Le Soleil*, 18 août 2012.

<sup>20</sup> Ces exigences portaient notamment sur l'accessibilité financière aux unités d'habitation, la densité résidentielle, la récupération des eaux de pluie, l'installation de toits verts et l'alimentation en énergie géothermique. Voir Annie Morin, Projet d'écoquartier de la Pointe-aux-Lièvres : les clés rendues à la Ville de Québec. *Le Soleil*, 22 août 2013.

<sup>21</sup> Avant d'être sélectionnée pour piloter les écoquartiers de Pointe-D'Estimauville et de Pointe-aux-Lièvres, Leboeuf Société immobilière avait déjà projeté d'ériger deux écoquartiers – c'est ainsi qu'on les désignait – dans la région de Québec, l'un à Lac-Beauport, l'autre à Charlesbourg. Son propriétaire, Sébastien Leboeuf y voyait là un avantage marketing pouvant atténuer l'opposition que suscitent souvent, soutenait-il, les projets de construction résidentielle. C'est du moins ce qu'il déclarait en février 2012 pour expliquer sa motivation envers les écoquartiers : « J'ai commencé à faire du développement domiciliaire dans le milieu des années 2000, puis j'ai eu un déclic, il y a environ trois ans, quand j'ai vu qu'il y avait énormément de pression des citoyens contre les nouveaux développements [...]. Je me suis dit : "Comment je pourrais faire pour mieux faire passer mes projets et que ce soit plus agréable, plus intelligent ?" ». Propos rapportés par Isabelle Porter (Québec – Des écoquartiers, vraiment? *Le Devoir*, 23 février 2012).

l'urbanisme québécois, cette approche est généralement utilisée lorsque la consolidation, la mise en valeur ou la rénovation d'un secteur de la ville (un quartier ou un axe structurant) nécessite des interventions majeures et coordonnées de l'administration publique et de promoteurs privés<sup>22</sup>. La Pointe-aux-Lièvres fut prise en considération dans le PPU relatif au quartier Saint-Roch, adopté le 21 janvier 2013 (Ville de Québec, 2013a); la Pointe-D'Estimauville, dans le PPU D'Estimauville, du 9 mars 2013 (Ville de Québec, 2013b). Dans les deux cas, il y était prévu l'érection d'un écoquartier. Encore là, la perspective privilégie la dimension environnementale du développement durable, négligeant voire occultant le volet social et le volet économique. Ainsi, les écoquartiers souhaités se distinguent principalement par l'architecture des bâtiments et par l'organisation des transports, dont il est espéré qu'ils réduisent l'impact écologique. Pour servir les autres fins du développement durable, seul est évoqué l'objectif de mixité urbaine et sociale, afin d'assurer un équilibre entre les classes sociales et les générations, tout en favorisant la constitution d'un quartier que l'on veut *complet et autonome*. L'association avec Leboeuf Société immobilière fit toutefois long feu, puisque cette firme, incapable de respecter les exigences, les échéanciers et les paramètres financiers prévus par contrat, fut libérée de ses obligations un an plus tard (à la Pointe-aux-Lièvres en août 2013<sup>23</sup> et à la Pointe-D'Estimauville en septembre 2013<sup>24</sup>). Face à ces deux expériences peu concluantes, la Ville de Québec a dû revoir sa stratégie, notamment en construisant elle-même les infrastructures, puis en cédant les terrains en plusieurs lots à différents promoteurs. Cette nouvelle façon de faire concourt à diminuer le risque financier de l'opération en le partageant entre plusieurs promoteurs, et à diversifier l'offre résidentielle et les caractéristiques architecturales des constructions<sup>25</sup>. Convaincues d'avoir enfin trouvé la bonne solution, les autorités municipales annonçaient en avril 2015 – au moment même où les présentes lignes sont écrites – la relance officielle du projet de l'écoquartier de la Pointe-D'Estimauville qui, selon les nouvelles prévisions, accueillerait 780 logements d'ici 2018. Bref, malgré les déconvenues, l'espoir persiste de voir surgir un deuxième écoquartier à Québec.

### **L'ancienneté comme gage de durabilité**

Les trois cas évoqués jusqu'ici concernent la façon d'envisager une vaste opération d'urbanisme. Écoquartier y rime avec grand projet urbain. L'affaire est assez commune. Elle n'est pas inintéressante pour autant, dans la mesure où elle indique comment le développement durable, que l'on accole à l'idée d'écoquartier, devient un motif d'action de l'urbanisme et un créneau porteur de la promotion immobilière. Or il s'avère qu'à Québec, l'écoquartier peut aussi se comprendre suivant des termes opposés, en ce sens où il peut se concevoir non pas comme un vecteur de la promotion immobilière, mais comme un moyen d'y résister. Dès lors, le projet d'écoquartier apparaît d'emblée comme entité sociale, voire

---

<sup>22</sup> Voir la description du PAE dans le guide *La prise de décision en urbanisme* du ministère québécois des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

<sup>23</sup> Annie Morin, Projet d'écoquartier de la Pointe-aux-Lièvres : les clés rendues à la Ville de Québec. *Le Soleil*, 22 août 2013.

<sup>24</sup> Valérie Gaudreau, Écoquartier de la Pointe-D'Estimauville : le promoteur Leboeuf se retire. *Le Soleil*, 2 octobre 2013.

<sup>25</sup> Annie Morin, Projet d'écoquartier de la Pointe-aux-Lièvres : les clés rendues à la Ville de Québec. *Le Soleil*, 22 août 2013.



politique, où l'atout environnemental tient davantage au caractère ancien du milieu qu'à la performance technologique qui s'y réalise. Tel est ce qui se présente actuellement dans le quartier Saint-Jean-Baptiste.

### **La durabilité comme une histoire ancienne**

Le quartier Saint-Jean-Baptiste est un ancien faubourg ouvrier connexe au centre historique, plus élitaire, qu'on appelle aujourd'hui le Vieux-Québec. D'une superficie d'environ 1,5 km<sup>2</sup>, le quartier ne dispose pas d'une protection patrimoniale aussi large que celle dont bénéficie le Vieux-Québec. Depuis les années 1980, il n'en revendique pas moins une patrimonialisation active qui s'est nourrie de l'idéologie du *small is beautiful*, ainsi que d'un vouloir d'authenticité aux racines populaires. Sociologiquement, le quartier est composé de ménages aux revenus très contrastés (généralement plus hauts du côté sud de la rue Saint-Jean). Sa population est très scolarisée – davantage que dans la plupart des autres quartiers centraux de la ville de Québec – et relativement jeune (Berthold, 2010).

Depuis la Seconde Guerre mondiale, ce quartier a été soumis à de nombreuses velléités politiques de transformation urbaine, ce qui a eu pour effet de stimuler davantage la résistance d'une population reconnue pour sa capacité de mobilisation. Déjà, à la fin des années 1960, à l'époque des grandes planifications aménagistes d'ensemble où la consultation publique n'était pas à l'ordre du jour, la Commission d'aménagement de Québec proposait de lourdes interventions – assorties de nombreuses démolitions – sur les quartiers centraux de Québec, y compris Saint-Jean-Baptiste, et en annonçait la transformation en profondeur par la construction d'un réseau autoroutier et l'implantation d'immeubles modernes pour accueillir l'administration publique (Mercier, 2010).

Aujourd'hui, le programme particulier d'urbanisme (PPU) de la Colline parlementaire, qui recoupe la partie sud-est du quartier Saint-Jean-Baptiste (Ville de Québec, 2010c), suscite, chez plusieurs, la crainte de transformations non désirées, comme une trop grande densification résidentielle et l'implantation de bâtiments au gabarit disproportionné (Charlet, 2012).

### **L'écoquartier comme initiative populaire et objet de communication**

Le projet d'écoquartier Saint-Jean-Baptiste a été, d'abord et avant tout, l'apanage du Conseil de quartier, une instance locale de l'appareil politique municipal. Actuellement au nombre de 28, répartis sur l'ensemble du territoire de la Ville de Québec, les conseils de quartier furent conçus, à l'origine, comme une *courroie de transmission* entre l'administration municipale et les citoyens en matière d'aménagement du territoire et de démocratie participative. En fonction de leur mandat et de la façon dont ils sont structurés, les conseils de quartier ne constituent pas à priori des groupes d'intérêt (comme un comité de citoyens) dans l'acceptation traditionnelle du terme, c'est-à-dire des groupes formés sur une base associative et qui nourrissent un dessein d'ordre politique. Toutefois, au fil des années, en fonction d'une dynamique propre à la sociologie des acteurs, plusieurs conseils de quartier ont développé un *pouvoir d'initiative* en proposant et en soutenant des activités et des projets liés aux objectifs qu'ils poursuivent et aux idéaux qui les animent.

Tel qu'il est mis de l'avant par le Conseil de quartier, le projet de l'écoquartier Saint-Jean-Baptiste se démarque des trois autres projets ayant pris place jusqu'à présent à Québec. L'écoquartier y est conçu comme une réalisation déjà incarnée dans le cadre de la vie urbaine. Il ne suffirait que de faire reconnaître cette réalité et de la formaliser institutionnellement. Ainsi, on revendique, pour ce quartier ancien, des caractéristiques typiques des écoquartiers : la mixité sociale (par l'entremise d'une offre locative et d'un marché immobilier demeurant bon marché), la mixité des fonctions urbaines, un transit automobile réduit, le recours accru au transport actif, l'efficacité énergétique, une empreinte environnementale moindre, etc.

L'espace discursif qui sous-tend l'ensemble du projet reste vaste, signe du champ libre qu'ont actuellement, à Québec, les idéologies dans le déploiement des projets d'écoquartiers. Il permet ainsi au Conseil de quartier de véhiculer une vision totalisante de la collectivité au nom de laquelle il s'exprime. Or cette collectivité, avance-t-on, entend bien renégocier, sans la dilapider, sa part de patrimonialité pour en faire valoir la durabilité : « Nous sommes la première banlieue de Québec, nous existons depuis des centaines d'années. Avec la reconnaissance de notre écoquartier, nous serons capables de donner une image moderne au vécu de notre quartier tout en nous permettant d'en protéger son patrimoine »<sup>26</sup>.

### **L'enjeu normatif, la question immobilière et le non-dit foncier**

Par ailleurs, si le développement des écoquartiers à Québec s'est effectué jusqu'à présent en l'absence d'une dimension normative uniforme, il n'en demeure pas moins que, dans le projet en cause, une norme est anticipée afin d'assurer un contrôle sur la dynamique immobilière :

La reconnaissance de notre écoquartier serait également un indicateur à transmettre à ceux qui décident de s'installer dans le quartier, qu'ils soient résidents, commerçants ou promoteurs. Ainsi, un promoteur qui voudrait s'installer dans notre quartier serait conscient qu'il a affaire à un écoquartier officialisé par ses résidents et par les autorités municipales et, si jamais il demandait une dérogation aux règles du zonage, ce serait en toute connaissance des éléments de l'acceptabilité sociale de projets chez nous [...]. Si nous décidons comme groupe social d'adhérer à cette idée d'écoquartier, la grille pour analyser les projets qui nous seront soumis à l'avenir s'imposera d'elle-même et nous permettra d'évaluer et d'apprécier tout projet, quel qu'il soit<sup>27</sup>.

Ainsi, contrairement aux autres projets d'écoquartiers à Québec, qui sont placés entre les mains de promoteurs immobiliers, celui de Saint-Jean-Baptiste prend plutôt la forme d'un activisme civique reposant essentiellement sur le rôle de l'habitant (le résident, selon la terminologie en vigueur au Québec). Le cas de l'écoquartier Saint-Jean-Baptiste révèle, à ce titre, une volonté populaire de reconnaissance d'un milieu de vie mature et d'une communauté qui se veut vigilante et dynamique. À la faveur d'une mobilisation des esprits autour de la doctrine du développement durable, l'initiative du Conseil de quartier d'élever

---

<sup>26</sup> Conseil de quartier Saint-Jean-Baptiste, *Réflexion sous-jacente au projet d'écoquartier urbain Saint-Jean-Baptiste*, s.d.

<sup>27</sup> Conseil de quartier Saint-Jean-Baptiste, *Réflexion sous-jacente au projet d'écoquartier urbain Saint-Jean-Baptiste*, s.d.

Saint-Jean-Baptiste au rang d'écoquartier tend plus précisément à renforcer la patrimonialisation du quartier afin déployer de nouveaux mécanismes de protection vis-à-vis des projets de rénovation urbaine jugés inappropriés. D'où l'intention clairement exprimée d'encadrer les activités de promotion immobilière à l'échelle du quartier.

Bien que l'objectif ne soit pas énoncé explicitement, cette résistance à l'envahissement immobilier cherche également à juguler les valeurs foncières, de telle sorte que l'accès au logement, voire à la propriété immobilière, soit le plus accessible possible. Or il suffit de jeter un coup d'œil au territoire en question pour comprendre l'ampleur du défi à relever à cet égard. Le périmètre d'action dont se réclame le Conseil de quartier est vaste : il comprend tout à la fois les versants nord et sud de la rue Saint-Jean, c'est-à-dire globalement les anciens faubourgs Saint-Jean, au nord, et Saint-Louis, au sud (figure 2). Si le secteur nord de la rue Saint-Jean peut revendiquer un certain statut de mixité sur les plans socioéconomiques, cela est moins évident pour le secteur sud qui, dans le sillage de la construction de la colline parlementaire et de sa cité administrative (1960-1970), a connu de fortes mutations : perte des deux tiers de sa population (9037 en 1951, contre 3882 en 2006)<sup>28</sup>, diminution du poids des professions moins bien rémunérées (ouvriers, travailleurs dans la vente et les services) dans l'ensemble de la structure de l'emploi du secteur, etc. (Berthold, 2010). La portion du quartier comprise au sud de la rue Saint-Jean comporte également des immeubles dont la valeur est généralement supérieure à la moyenne du quartier. De telles caractéristiques marquent une certaine continuité par rapport aux années 1970, alors que le secteur était largement en proie à la spéculation immobilière en raison de la valeur des terrains dont la rénovation urbaine voulait faire usage aux fins de la construction d'immeubles de bureaux. On comprend dès lors que ce secteur, en raison même de sa dynamique immobilière et urbanistique, constitue un enjeu bien particulier dans le contexte du projet d'écoquartier Saint-Jean-Baptiste. On peut en effet déceler dans cette entreprise le désir d'y maintenir l'accessibilité au logement et, jusqu'à un certain point, d'y étendre l'œuvre, déjà si prégnante dans le quartier Saint-Jean-Baptiste, des coopératives d'habitation<sup>29</sup>. L'enjeu est d'autant plus grand que ce secteur spécifique du quartier a valeur de symbole, puisque ce fut sur la rue Saint-Gabriel, située au sud de la rue Saint-Jean, qu'eut lieu une lutte urbaine majeure au milieu des années 1970 pour empêcher la construction d'un large boulevard qui aurait entraîné la démolition de dizaines d'habitations (Boutin, 1992). Ce même secteur, au sud du boulevard Saint-Cyrille (aujourd'hui René-Lévesque) cette fois, fut également dans la mire des revendications populaires lorsque le gouvernement du Québec expropria en 1974 de vastes propriétés appartenant à la Communauté des Sœurs du Bon-Pasteur<sup>30</sup>. L'État provincial, de concert avec les autorités municipales, avait envisagé de récupérer les terrains en question pour y ériger d'autres immeubles de bureaux, mais les pressions et les contestations populaires

---

<sup>28</sup> *Recensements du Canada*, 1951, 2006.

<sup>29</sup> Selon les données du Rôle d'évaluation de la Ville de Québec (2013-2014-2015), le quartier Saint-Jean-Baptiste compte plus de 50 coopératives (comme personnes morales) qui, à leur tour, comportent plus de 500 unités d'habitation, soit près du dixième des unités d'habitation du quartier (4955). Il s'agit du quartier le mieux pourvu en la matière, à Québec, devant le quartier Saint-Roch (19 coopératives d'habitation et environ 200 unités d'habitation).

<sup>30</sup> Archives des Sœurs du Bon-Pasteur (ABP), *Documents relatifs à l'expropriation des propriétés de la Communauté des Sœurs du Bon-Pasteur*, 1974.

conduisirent plutôt à la création de plusieurs coopératives d'habitation et de services de proximité s'y rattachant.

## Conclusion

Comme un peu partout dans le monde, la ville de Québec a vu poindre depuis une petite décennie quelques projets d'écoquartiers. L'écoquartier, dans ce coin du monde, ayant jusqu'à maintenant échappé à la normativité urbanistique, ces initiatives s'accommodent d'un concept aussi flou qu'adaptable. Quatre projets ont jusqu'ici vu le jour dans la Vieille Capitale. Les trois premiers (Cité Verte, Pointe-D'Estimauville et Pointe-aux-Lièvres) sont essentiellement des entreprises de promotion immobilière. Dans ce contexte, l'écoquartier est l'affaire des autorités municipales et de partenaires privés qui, au nom du développement durable ou pour simplement en tirer avantage, négocient et déterminent les paramètres d'un projet de construction, et non celle de l'habitant encore absent à cette étape. D'un point de vue institutionnel, l'écoquartier s'insère dans le cadre de la planification de l'aménagement de secteurs urbains en attente de vocation nouvelle<sup>31</sup>. Dans cette optique, l'écoquartier dénote une préférence pour l'établissement d'un environnement bâti durable. Si une communauté viable est espérée, les moyens mis en œuvre à cette fin sont rudimentaires. En revanche, l'initiative du Conseil de quartier Saint-Jean-Baptiste atteste qu'un projet d'écoquartier peut s'enraciner dans une communauté locale déterminée à s'affirmer et dans un milieu déjà gorgé d'histoire et de patrimoine. Dans ce cas précis, l'écoquartier, qui doit raviver l'identité locale devant des intrusions jugées menaçantes, se présente comme une construction discursive où se fédèrent divers intérêts. Ces intérêts ne sont pas originellement ancrés dans la doctrine du développement durable, mais ils cherchent à s'en faire un allié, quitte à simplement l'instrumentaliser.



---

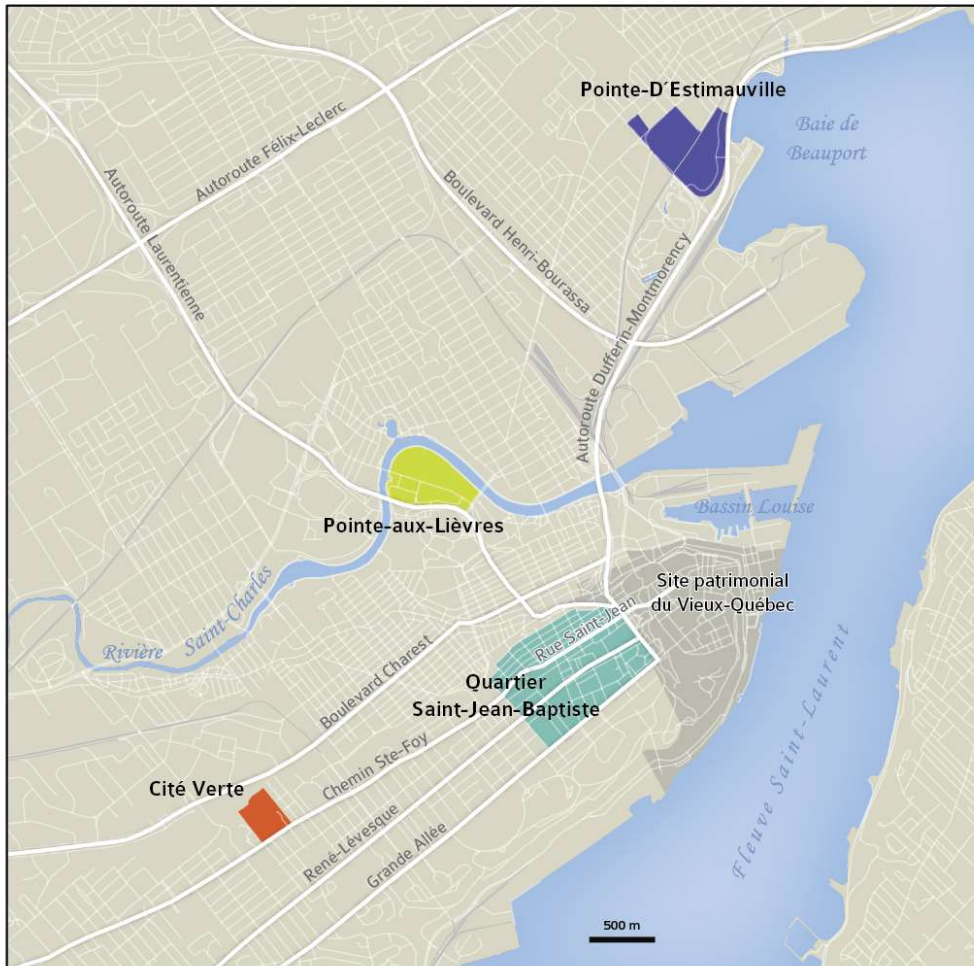
<sup>31</sup> Au regard de ces trois premiers cas, l'écoquartier à Québec apparaît comme un concept avant tout urbanistique, alors qu'il est essentiellement social à Montréal. En cela, il se compare davantage au cas français, où le projet d'urbanisme de transformation d'un secteur de la ville tient un rôle central (MLETR, 2014). À cette différence près, toutefois, qu'au Québec l'État central n'assume pas, comme en France, de leadership en la matière n'assure pas un encadrement national à la réalisation des projets d'écoquartier. Tout au plus, un groupe d'intérêt, *Vivre en ville*, exerce un certain leadership dans ce domaine en publiant des guides de bonnes pratiques à l'intention des décideurs municipaux et des promoteurs immobiliers, et en menant une veille sur les expériences étrangères pouvant servir de modèles (*Vivre en ville*, 2013, 2014a, 2014b).

## Bibliographie

- BERTHOLD, Étienne (2010) *Le Vieux-Québec en partage. Rapport de recherche des États généraux du Vieux-Québec*. Comité des citoyens du Vieux-Québec.
- BLAIS, Pierre, BOUCHER, Isabelle et CARON, Alain (2012) *L'urbanisme durable : enjeux, pratiques et outils d'intervention*. Québec, Ministère des Affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire.
- BOUTIN, Marc (1992) *La dynamique spatiale de la rénovation urbaine à Québec*. Mémoire de maîtrise, Université Laval, Département de géographie.
- CHARLET, Flora (2012) *Du désir de paysage au processus de requalification des espaces publics : le cas de la Colline parlementaire de Québec*. Mémoire de maîtrise, Québec : Université Laval, xii + 183 p.
- CHARLOT-VALDIEU, Catherine et OUTREQUIN, Philippe (2011) *L'urbanisme durable : concevoir un écoquartier*. 2<sup>e</sup> édition, Paris, Édition Le Moniteur.
- GEHL, Jan (2012) *Pour des villes à échelle humaine*. Montréal, Éditions Écosociété.
- GERMAIN, Annick, Richard MORIN, et Gilles SÉNÉCAL (2004) L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'État? *Liens sociaux et politiques – RIAC*. vol. 52, pp. 129-138.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2004) *Plan de développement durable du Québec, Document de consultation*.
- HAGAN, Susannah (2015) *Ecological Urbanism : the nature of the city*. Londres et New York, Routledge.
- IMBERT, Maurice (2010) Quartier. Dans Pierre Merlin et Françoise Choay (dir.) *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. 3<sup>e</sup> édition, Paris, Presses universitaires de France, pp. 653-656.
- MERCIER, Guy (2010) La modernisation de Québec après la Seconde Guerre mondiale : une ville sous l'emprise de sa propre image. Dans Lucie K. Morisset et Marie-Ève Breton (dir.) *La ville, phénomène de représentation*. Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 125-149.
- MERLIN, Pierre, et Jean-Pierre TRAISNEL (1996) *Énergie, environnement et urbanisme durable*. Paris, Presses universitaires de France.
- MERLIN, Pierre, et Françoise CHOAY (dir.) (2010) *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. 3<sup>e</sup> édition, Paris, Presses universitaires de France.
- MLETR (Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité) (2014) *La démarche ÉcoQuartier, Une politique publique et des outils en faveur de la ville durable*. Fiche d'information, 2 p.

- PRIGENT, Xavier (dir.) (2010) *Éco + quartier = quartier durable : Sensibilisation et approche méthodologique*. Paris, Publi-Topex, Association des maires de France, Ordre des géomètres experts.
- ST-AMOUR, Jean-Pierre (2006) *Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec*. Cowansville, Éditions Yvon Blais. Ville de Montréal
- Ville de Montréal (1993) *Guide pour un portrait de quartier*. Montréal, Vivre Montréal en santé.
- Ville de Québec (2005) *Plan directeur d'aménagement et de développement : L'avenir maintenant!* Service de l'aménagement du territoire.
- Ville de Québec (2010a) *L'écoquartier de la Pointe-aux-Lièvres, Vision et potentiel d'accueil d'un nouveau quartier*. Service de l'aménagement du territoire.
- Ville de Québec (2010b) *L'écoquartier de la Pointe-D'Estimauville, Vision et potentiel d'accueil d'un nouveau quartier*. Service de l'aménagement du territoire.
- Ville de Québec (2010c) *Colline Parlementaire, Programme particulier d'urbanisme*. Service de l'aménagement du territoire.
- Ville de Québec (2013a) *Programme particulier d'urbanisme pour l'entrée de ville du quartier Saint-Roch*. Service de l'aménagement du territoire.
- Vivre en ville (2013b) *Vers une charte des écoquartiers : Principes et balises pour guider les décideurs et les promoteurs*.
- Vivre en ville (2014a) *Objectif écoquartiers : Principes et balises pour guider les décideurs et les promoteurs*.
- Vivre en ville (2014b) *Donner vie aux écoquartiers : leçons des collectivités viables de Baden-Württemberg en Allemagne*.

Figure 1 : Les projets d'écoquartiers à Québec



Source : Département de géographie de l'Université Laval (2015)

