

L'aménagement et l'urbanisme à l'épreuve de la COVID-19 : les perceptions des professionnels oeuvrant en MRC au Québec

Oréli Simard et Martin Simard

Volume 33, numéro 3, 2024

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1116701ar>

DOI : <https://doi.org/10.1522/revueot.v33n3.1874>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Chicoutimi

ISSN

1493-8871 (imprimé)

2564-2189 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Simard, O. & Simard, M. (2024). L'aménagement et l'urbanisme à l'épreuve de la COVID-19 : les perceptions des professionnels oeuvrant en MRC au Québec. *Revue Organisations & territoires*, 33(3), 223–234.
<https://doi.org/10.1522/revueot.v33n3.1874>

Résumé de l'article

En mars 2020, le Québec était frappé de plein fouet par la pandémie de COVID-19. Cette catastrophe, qui allait durer plus de trois ans, a eu des effets multiples, notamment dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme. L'objectif général de cet article est de connaître les perceptions et les réactions des intervenants oeuvrant au sein des Municipalités régionales de comté (MRC) au cours de la pandémie de COVID-19. Au-delà du sentiment généralisé d'un regain d'intérêt envers les milieux ruraux et la villégiature, plusieurs effets négatifs ont été notés : crise du logement, mobilité réduite, fragilisation du tissu commercial, etc. Ces impacts ont été perçus comme importants, peu importe la localisation des MRC. En dépit de cela, la plupart des professionnels oeuvrant en MRC ayant participé à l'étude semblent considérer que les documents de planification en vigueur répondaient aux dimensions territoriales de la catastrophe sanitaire.



Espace libre

L'aménagement et l'urbanisme à l'épreuve de la COVID-19 : les perceptions des professionnels œuvrant en MRC au Québec

Oréli Simard^a, Martin Simard^bDOI : <https://doi.org/10.1522/revueot.v33n3.1874>

RÉSUMÉ. En mars 2020, le Québec était frappé de plein fouet par la pandémie de COVID-19. Cette catastrophe, qui allait durer plus de trois ans, a eu des effets multiples, notamment dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme. L'objectif général de cet article est de connaître les perceptions et les réactions des intervenants œuvrant au sein des Municipalités régionales de comté (MRC) au cours de la pandémie de COVID-19. Au-delà du sentiment généralisé d'un regain d'intérêt envers les milieux ruraux et la villégiature, plusieurs effets négatifs ont été notés : crise du logement, mobilité réduite, fragilisation du tissu commercial, etc. Ces impacts ont été perçus comme importants, peu importe la localisation des MRC. En dépit de cela, la plupart des professionnels œuvrant en MRC ayant participé à l'étude semblent considérer que les documents de planification en vigueur répondaient aux dimensions territoriales de la catastrophe sanitaire.

Mots clés : Urbanisme, aménagement, MRC, COVID-19, Québec

ABSTRACT. In March 2020, Quebec was struck hard by the COVID-19 pandemic. This disaster, which was to last over three years, had multiple effects, particularly in urban and regional planning. The overall objective of this article is to learn what were the perceptions and reactions of planners working within regional county municipalities (RCMs) during the COVID-19 pandemic. Beyond the general feeling of renewed interest in rural areas and outdoor activities, several negative effects have been noted such as housing crisis, reduced mobility and weakening of the commercial fabric. These impacts were perceived as significant, regardless of the location of the RCMs. Despite this, most professionals working in RCMs that participated in the study seem to consider that the planning documents in use met the territorial dimensions of the health disaster.

Keywords: Urban planning, development, MRC, COVID-19, Quebec

Introduction

En mars 2020, le Québec était frappée de plein fouet par la pandémie de COVID-19. Du jour au lendemain, la population s'est retrouvée confinée à domicile à lutter contre un virus menaçant. Il va sans dire que la crise sociosanitaire a généré son lot de bouleversements au sein de la société québécoise, tout comme dans le reste du monde (Mirza, 2021). Or, au-delà des drames humains et des traumatismes

véhiculés par les médias, que sait-on réellement des multiples retombées de ladite crise? Le sujet a été étudié, mais généralement avec un manque de recul ou selon une approche apocalyptique (Ferrier, 2020). Il convient d'y revenir, en dépit d'une certaine lassitude envers une période pas si lointaine que l'on préfère souvent oublier.

Au-delà des impacts évidents en matière de santé, des effets profonds de la pandémie sont constatés

^a Diplômée en études et interventions régionales, Université du Québec à Chicoutimi

^b Professeur-titulaire de géographie et d'aménagement, Département des sciences humaines et sociales, Université du Québec à Chicoutimi

dans les domaines du logement, de la mobilité ainsi que des activités commerciales et de bureau. Qualifiée de « fait social total » par Cherblanc et ses collègues (2020), la crise sociosanitaire a aussi modifié significativement les rapports à l'autre, insufflant la peur des foules et de l'animation des grandes villes, du moins pour un temps (Tremblay, 2020). Ainsi, on peut observer une recomposition des territoires, qu'il s'agisse des villes de différentes tailles, des espaces périurbains ou des milieux ruraux (Dumont, 2020). Ces tendances se prolongeront-elles dans la durée? Seront-elles réversibles? Ces effets adopteront-ils des formes particulières selon les types de territoires? Ces questions demeurent ouvertes dans une large mesure, quoique l'on sache déjà que le télétravail est une innovation qui perdurera (Almosni et collab., 2021).

L'objectif général de ce travail est de connaître les perceptions des intervenants en aménagement et en urbanisme au cours de la pandémie de COVID-19 au Québec. Sur le plan théorique, nous nous inspirons des écrits en études des risques et des catastrophes (Dauphiné et Provitolo, 2013) ainsi que des travaux sur la planification et l'urbanisme en contexte de crise (Paris et Paulhiac, 2022). De manière concrète, nous interpellons les aménagistes œuvrant dans les Municipalités régionales de comté (MRC) ou dans des territoires équivalents (Agglomérations et Villes ayant certaines compétences de MRC), à travers le Québec pour connaître leurs perceptions¹ en ce qui a trait aux conséquences territoriales de la pandémie ainsi que les actions envisagées ou entreprises.

Dans les pages suivantes, nous décrirons la méthodologie et les résultats de cette recherche, après avoir traité des effets des catastrophes ainsi que du rôle de la planification en aménagement et en urbanisme. Une discussion des résultats suivra.

1. La pandémie : une catastrophe naturelle?

L'étude des catastrophes est un champ multidisciplinaire qui intègre notamment des notions de sociologie, de géographie et d'aménagement du territoire. Elle permet de prévoir les risques de catastrophes et d'en évaluer les impacts, par exemple en étudiant les

aléas climatiques ou anthropiques ainsi que la vulnérabilité des populations et des espaces habités à leur égard (Ozer et Ozer, 2014).

L'intérêt envers ce domaine ne date pas d'hier. Les êtres humains composent avec les risques découlant des cataclysmes et des crises sanitaires depuis des siècles, voire des millénaires. Cette obligation s'est amplifiée avec l'augmentation du nombre de catastrophes naturelles pendant la seconde moitié du xxe siècle, sans compter l'avènement des changements climatiques (Dauphiné et Provitolo, 2013). Depuis quelques décennies, un courant d'études a permis d'approfondir les connaissances en matière de vulnérabilité et d'exposition aux risques, tout en travaillant à la gestion des situations de crise et à la résilience des collectivités locales et régionales.

À titre d'exemples, le Québec a subi des catastrophes importantes au cours des dernières décennies. Tout d'abord, rappelons le glissement de terrain de Saint-Jean-Vianney au Saguenay, en 1971. Celui-ci a causé plusieurs décès, tout en obligeant la relocalisation de populations (Maltais et Bouchard, 2007). Autre exemple, les inondations de 1996, toujours au Saguenay. Qualifié de déluge, le débordement simultané de plusieurs rivières a emporté des routes, des maisons, voire un quartier entier dans le secteur de Grande-Baie (Proulx, 1998; Gauthier, 2016). En troisième lieu, mentionnons la fameuse crise du verglas de 1998, qui a privé d'électricité des dizaines de milliers de ménages en Montérégie, pendant plusieurs semaines hivernales (Charbonneau et collab., 2000). Finalement, l'explosion d'un train d'hydrocarbure au cœur du centre-ville de Lac-Mégantic, en 2013, constitue une autre catastrophe majeure, d'origine humaine cette fois, celle-ci occasionnant des dégâts matériels considérables et plusieurs décès (Valiquette-L'Heureux, 2016).

Tous ces événements catastrophiques ont eu des effets matériels, mais aussi des incidences sur les plans social, économique et sanitaire. La pandémie de COVID-19 peut être également considérée comme une catastrophe naturelle, si l'on associe un virus à un phénomène naturel. Néanmoins, et sans vouloir minimiser les conséquences des tragédies mentionnées précédemment, la pandémie

et les mesures sanitaires mises en place se démarquent nettement par leur vaste couverture géographique, par leur longue durée de même que par la diversité des effets sur la société et l'environnement (voir tableau 1). Avec plus de 18 000 morts

comptabilisés en mars 2023 au Québec (Trottier, 2023), les conséquences sociopsychologiques sont certainement nombreuses, bien que ce sujet ne soit pas de l'objet de notre recherche.

Date	Évènements ou mesures sanitaires
27-02-2020	Premier cas de COVID-19 enregistré au Québec
13-03-2020	Québec ferme les écoles et interdit les rassemblements (250 personnes et +)
22-03-2020	Premier confinement au Québec (fermeture des services non essentiels)
18-07-2020	Port du masque obligatoire dans les lieux publics
09-01-2021	Premier couvre-feu
01-03-2021	Début du processus général de vaccination
01-09-2021	Passeport vaccinal nécessaire pour accéder à divers lieux publics
31-12-2021	Second couvre-feu
12-03-2022	Levée de la plupart des mesures sanitaires
06-04-2023	Fin de la diffusion de données quotidiennes sur la COVID-19 au Québec

Tableau 1 – Quelques repères temporels liés à la pandémie de COVID-19 au Québec
Sources : INSPQ, 2022 et Trottier, 2023

2. Prévoir et réagir aux catastrophes : l'aménagement comme pratique planificatrice

Des intervenants dans différentes sphères professionnelles ont eu la difficile tâche de faire face aux bouleversements issus de la crise sociosanitaire. Puisque la pratique aménagiste repose sur la planification territoriale, cette discipline semble particulièrement interpellée, en particulier pour les conséquences territoriales (habitation, transport, etc.). En effet, l'aménagement et l'urbanisme sont marqués par l'utilisation de divers outils que l'on nomme instruments d'urbanisme ou documents de planification². Plus précisément, ces expressions conventionnelles réfèrent aux Schémas d'aménagement et de développement (SAD), sous la responsabilité des MRC, et aux Plans d'urbanisme (PU), documents élaborés par les Municipalités locales.

Les Schémas ou les Plans réalisés par les intervenants en aménagement et urbanisme permettent d'assurer une planification territoriale cohérente en accord avec la vision des élus politiques locaux et régionaux³. Ces outils sont élaborés selon une approche prospectiviste (Devisme et Ouvrard, 2015). Ainsi, la planification implique une projection dans le futur des tendances remarquées dans les inventaires sur le

terrain ou dans les banques de données. Cette démarche permet d'anticiper au mieux l'évolution de la société et de l'occupation des territoires dans l'optique d'encourager ou d'infléchir les tendances « naturelles ». En aménagement et urbanisme, la prospective territoriale rejoint la fonction planificatrice fondamentale dans la tradition et la pratique (Maulat, 2020).

En effet, issu des arts urbains et de l'architecture (Claval, 2011), l'urbanisme prend un virage au cours du xxe siècle pour affirmer sa dimension scientifique. Patrick Geddes, biologiste et sociologue écossais, est le premier à concevoir une méthode en urbanisme⁴, c'est-à-dire une procédure qui prend en compte l'ensemble des aspects d'un territoire et les envisage dans la durée, un modèle aujourd'hui appelé rationaliste (Lewis, 1990). En établissant un parallèle entre l'urbanisme, d'une part, et la médecine, d'autre part, Geddes affirme ceci : « *Diagnosis should precede treatment* » (Geddes, cité dans Lewis, 1990, p. 14). La question du processus de réflexion qui doit précéder les interventions devient un élément central de l'urbanisme, mais aussi de l'aménagement, ce dernier terme étant essentiellement un urbanisme appliqué à l'échelle régionale.

L'influence de Geddes est grande au point où les chercheurs et praticiens du monde de l'urbanisme

développent un intérêt constant pour le processus de planification. Néanmoins, il faut attendre quelques dizaines d'années avant que ce processus ne soit discuté et bonifié par les Américains Meyerson et Banfield (1955), notamment sur le plan éthique⁵. Il fallut patienter encore deux décennies pour qu'une théorie générale de l'urbanisme soit énoncée. On doit cette théorie à Andreas Faludi (1970). Cette théorie controversée suggère que l'urbanisme trouve son originalité dans les processus décisionnels, et non dans les connaissances sur la ville, la société et les territoires (Douay, 2018). Plusieurs auteurs (Fainstein and DeFilippis, 2016) répondront que ces deux dimensions sont en réalité inséparables, mais le concept de planification deviendra indubitablement rattaché à la pratique de l'aménagement et de l'urbanisme.

Incidemment, on parle de plus en plus d'urbanisme de crise (Paris et Paulhiac, 2022). Est-ce que cet urbanisme de réaction, fondé largement sur l'intuition, s'oppose à la planification à plus long terme? À priori, nous avons choisi d'écarter cette hypothèse, car, au-delà des actions rapides sur le terrain, les crises de toutes sortes exigent de penser les enjeux et défis d'aménagement à moyen et long terme dans la perspective des instruments en vigueur.

3. Les perceptions des professionnels en MRC : méthodologie

Nous avons choisi d'enquêter auprès de professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme du palier régional. En effet, à titre de spécialistes de

la planification, les aménagistes et les urbanistes œuvrant à l'échelle régionale sont visiblement bien positionnés pour identifier les diverses dynamiques territoriales mises en branle par la pandémie et pour intervenir sur celles-ci, si nécessaire. Nous avons donc interrogé les personnes responsables de l'aménagement du territoire au sein des MRC et des entités administratives équivalentes par l'intermédiaire d'un questionnaire. Celui-ci a été conçu à l'aide du logiciel *LimeSurvey* et soumis par courriel entre décembre 2022 et janvier 2023.

Le questionnaire contient 22 questions à choix de réponses portant sur quatre grands thèmes :

- 1) Informations générales sur les participants;
- 2) Ampleur et nature des effets de la pandémie;
- 3) Sectorialité et temporalité des effets de la pandémie;
- 4) Enjeux identifiés et stratégies d'intervention liés à la pandémie.

Des espaces étaient prévus à la fin de chaque grand thème afin de permettre aux répondants d'ajouter des commentaires. Les réponses ont été structurées en fonction de catégories territoriales pour fins d'analyse (voir figure 1), soit 42 MRC dites urbaines ou périurbaines (Villes-MRC ou MRC incluses ou adjacentes aux Communautés métropolitaines de Québec et de Montréal) et 58 MRC dites rurales (MRC résiduelles, à l'exception de quelques exclusions⁶). Le taux de participation a été de 46 %, ce qui nous semble acceptable mais commande une certaine prudence dans la généralisation des résultats.

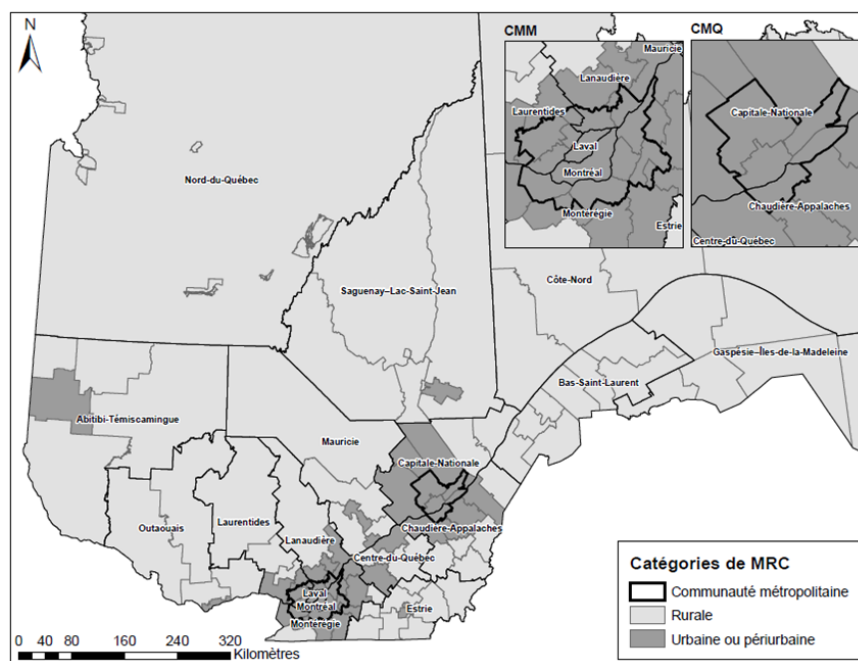


Figure 1 – Carte des catégories de MRC de provenance des répondants au questionnaire
Source : Oréli Simard, 2024

Nous faisons ressortir ici les points saillants d'une enquête ayant fait l'objet du mémoire de maîtrise de la coautrice de cet article (Simard, 2024). Parmi les questions et réponses de l'étude, certains éléments semblent plus éloquentes que d'autres.

Ainsi, nous avons mis de côté les réponses du premier thème de questions (âge, genre, années d'expérience, etc.). Il en va de même pour les réponses sur la temporalité des effets pandémiques (début ou fin de la pandémie) puisqu'elles n'affichaient pas de différences majeures, du moins à nos yeux. Au final, nous nous sommes attardés sur 9 questions dont les résultats sont rassemblés en 6 tableaux.

4. Les perceptions des professionnels en MRC : résultats

Ampleur des effets de la pandémie

Premièrement, nous avons posé la question suivante en début de questionnaire : *Comment évaluez-vous l'ampleur des effets de la pandémie de COVID-19 et des mesures sanitaires associées sur le champ de l'aménagement du territoire dans votre MRC?*

À la lecture du tableau 2, on constate que la majorité des répondants (63 %) estime que les effets de la pandémie atteignent une ampleur *significative* ou *très importante*. Cette proportion est plus importante pour les répondants de la catégorie urbaine/périurbaine (72,2 %) que ceux de la catégorie rurale (57,1 %). Certains vont jusqu'à dire qu'il s'agit de l'événement le plus marquant de leur carrière, en réplique à une autre question (56,5 %, combinaison des réponses *plutôt en accord* et *fortement en accord*)⁷.

Ampleur des effets de la pandémie	MRC urbaines/ périurbaines	MRC rurales	Total
Aucun effet	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Effets minimes	27,8 %	42,9 %	37,0 %
Effets significatifs	72,2 %	50,0 %	58,7 %
Effets très importants	0,0 %	7,1 %	4,3 %

Tableau 2 – Ampleur des effets de la pandémie de COVID-19 en aménagement

Dans la même veine, une interrogation se lisait comme suit : *De manière générale, diriez-vous que la pandémie de COVID-19 et les mesures sanitaires associées sont comparables à une catastrophe naturelle ou à une crise sociale en termes d'effets territoriaux?*

Un coup d'œil au tableau 3 nous montre que 69,6 % des répondants sont *fortement en accord* ou *plutôt en accord* avec cette affirmation. On observe ici une variation selon la catégorie de territoire : 83,3 % des professionnels de MRC urbaines/périurbaines contre 60,7 % des MRC rurales.

Liens entre pandémie et catastrophe	MRC urbaines/ périurbaines	MRC rurales	Total
Fortement en accord	11,1 %	25,0 %	19,6 %
Plutôt en accord	72,2 %	35,7 %	50,0 %
Plutôt en désaccord	11,1 %	35,7 %	26,1 %
Fortement en désaccord	5,6 %	3,6 %	4,3 %

Tableau 3 – Comparaison de la pandémie avec une catastrophe naturelle ou une crise sociale

Nature des effets de la pandémie

Une autre question traitait de la nature des effets de la pandémie : *Au moment de répondre à ce questionnaire, comment qualifiez-vous les effets de la pandémie de COVID-19 et des mesures sanitaires associées sur le champ de l'aménagement du territoire dans votre MRC?*

À la lumière des réponses compilées dans le tableau 4, la majorité des répondants (45,7 %) éva-

lue que la pandémie a entraîné des *effets autant positifs que négatifs* en matière d'aménagement et d'urbanisme. Cela paraît illustrer le caractère complexe des effets de la pandémie. Malgré cela, un fort pourcentage de répondants en MRC urbaines/périurbaines considère les effets de la pandémie comme étant *globalement négatifs* (27,8 %), tandis que ceux travaillant en MRC rurales estiment en grand nombre que ces effets sont plutôt *globalement positifs* (25,0 %).

Nature des effets	MRC urbaines/ périurbaines	MRC rurales	Total
Aucun effet	11,1 %	14,3 %	13,0 %
Effets globalement positifs	11,1 %	25,0 %	19,6 %
Effets globalement négatifs	27,8 %	17,9 %	21,7 %
Effets autant positifs que négatifs	50,0 %	42,9 %	45,7 %

Tableau 4 – Nature des effets de la pandémie en aménagement du territoire

Sectorialité des effets de la pandémie

L'interrogation suivante était soulevée dans le questionnaire⁸ : *Au moment de répondre à ce questionnaire et selon votre perspective, quels sont les types de territoires ayant subi des effets négatifs ou positifs de la pandémie de COVID-19 et des mesures sanitaires associées au sein de votre MRC?*

Le tableau 5 indique que les professionnels participant à la recherche jugent que la pandémie et les mesures sanitaires ont eu des effets négatifs principalement sur les zones commerciales (60,9 %) ainsi que sur les noyaux villageois et les centres-villes (41,3 %). À contrario, des effets positifs ont été signalés plus fortement dans les milieux ruraux (43,5 %) et dans les secteurs de villégiature (39,1 %).

Milieux géographiques	Effets négatifs	Effets positifs
Aucun territoire particulier	15,2 %	17,4 %
Noyaux villageois et centres-villes	41,3 %	21,7 %
Quartiers anciens	8,7 %	6,5 %
Banlieues et quartiers résidentiels périurbains	10,9 %	28,3 %
Zones commerciales	60,9 %	2,2 %
Zones industrielles	15,2 %	4,3 %
Milieux ruraux	8,7 %	43,5 %
Secteurs de villégiature	6,5 %	39,1 %
Territoires non organisés (TNO)	13,0 %	13,0 %
Tous les types de territoires	10,9 %	10,9 %

Tableau 5 – Types d'effets de la pandémie selon les milieux géographiques (questions combinées)

Enjeux identifiés liés à la pandémie

Nous avons questionné les aménagistes échantillonnés sur leurs préoccupations par le biais de la question qui suit : *Parmi les enjeux suivants, lesquels vous préoccupent le plus sur le plan de l'aménagement et de l'urbanisme?*

Disons d'abord que les réponses ont été collectées à l'hiver 2023 afin de mettre celles-ci en contexte. Deux choix de réponses sont ressortis extrêmement forts de cet exercice, où les répondants pouvaient cocher plusieurs éléments (voir tableau 6) : la rareté

et le coût élevé des logements et résidences (97,8 %) de même que la fermeture des commerces et services (82,6 %). Au moment du questionnaire, les fermetures de commerces et services semblent particulièrement inquiéter les intervenants en milieu rural (92,9 %) de même que le déclin des noyaux villageois et des centres-villes (53,6 %). Pour leur part, les intervenants en MRC urbaines/périurbaines se sont caractérisés par leurs préoccupations envers la diminution des déplacements en transport en commun (44,4 %).

Enjeux préoccupants	MRC urbaines/ périur- baines	MRC rurales	Total
Arrivée de nouveaux résidents	33,3 %	35,7 %	34,8 %
Départs d'anciens résidents	0,0 %	17,9 %	10,9 %
Déménagements à l'intérieur de la MRC	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Diminution des déplacements en voiture	5,6 %	0,0 %	2,2 %
Diminution des déplacements en transport en commun	44,4 %	7,1 %	21,7 %
Déclin des noyaux villageois et des centres-villes	27,8 %	53,6 %	43,5 %
Fermeture de commerces et services	66,7 %	92,9 %	82,6 %
Rareté et coût élevé des logements et résidences	94,4 %	100,0 %	97,8 %
Mouvement de rénovation des logements et résidences	11,1 %	10,7 %	10,9 %
Utilisation accrue des parcs et espaces verts	27,8 %	14,3 %	19,6 %
Augmentation de la villégiature en forêt	16,7 %	28,6 %	23,9 %

Tableau 6 – Enjeux préoccupants en aménagement à la suite de la pandémie (hiver 2023)

Stratégies d'intervention liées à la pandémie

Finalement, les répondants ont été appelés à se prononcer sur la réaction de leur MRC face à la pandémie dans les termes suivants : *Votre MRC a-t-elle mis en place une démarche formelle ou des mesures précises afin de prévoir des effets territoriaux de la COVID-19 et des mesures sanitaires associées, puis d'y répondre?*

Un pourcentage important des répondants (58,7 %) souligne qu'aucune démarche n'a été mise en place, tandis que ce chiffre est de 37,0 % en ce qui concerne l'absence de mesures mises en œuvre par leur organisation pour répondre aux effets territoriaux de la pandémie (voir tableau 7). À l'opposé, seulement 4,3 % des répondants reconnaissent qu'une démarche a été mise en place pour répondre aux effets de la pandémie, tandis que ce pourcentage atteint 23,9 % lorsqu'il est question de la réalisation de mesures spécifiques

Planification et action en contexte pandémique	Démarche	Mesures
Démarche ou mesures mises en place	4,3 %	23,9 %
Démarche ou mesures en cours d'élaboration	8,7 %	10,9 %
Démarche ou mesures avec réflexion entreprise	28,3 %	28,3 %
Aucune démarche ou stratégie mise en place	58,7 %	37,0 %

Tableau 7 – Réactions des MRC face aux effets de la pandémie (hiver 2023)

5. Discussion

Si l'on résume les résultats de l'étude, il appert que la majorité des répondants sont d'avis que la pandémie et les mesures sanitaires adoptées ont eu des effets significatifs en aménagement et urbanisme, et que ces effets s'apparentent largement à ceux d'une catastrophe naturelle.

De plus, près de la moitié des intervenants consultés considèrent que les impacts pandémiques peuvent être autant négatifs que positifs. Un bon

nombre de répondants des MRC rurales vont jusqu'à dire que ces effets sont essentiellement positifs.

Par ailleurs, l'ensemble des professionnels interpellés perçoivent que les effets négatifs ont touché principalement les zones commerciales et les centres-villes, tandis que les conséquences positives se retrouveraient dans les territoires ruraux et dans les secteurs de villégiature. Finalement, les

enjeux liés aux logements et aux commerces pré-occupent très fortement les répondants de toutes les catégories.

Plusieurs résultats du questionnaire semblent rejoindre le sens commun. À titre d'exemples, mentionnons les réponses relevant l'ampleur de l'évènement; les fortes incidences négatives sur l'habitation, sur le commerce, sur les centres-villes ou sur le transport en commun; de même que les effets plus favorables sur les milieux ruraux. Par conséquent, il apparaît surprenant que peu de démarches spécifiques de planification aient été lancées, considérant le sentiment généralisé de faire face à un évènement catastrophique d'envergure. Comment expliquer la faible mobilisation des milieux de l'aménagement et de l'urbanisme face à la pandémie, du moins au sein des MRC?

Diverses raisons peuvent être avancées pour expliquer ce constat. Néanmoins, il s'agit davantage d'hypothèses que d'affirmations appuyées.

Dans un premier temps, il est possible que des intervenants en MRC se soient sentis dépassés par la situation. Après tout, il s'agissait d'une crise à l'échelle mondiale. D'ailleurs, la forte présence des instances du gouvernement provincial sur le terrain et dans les médias a pu contribuer à forger un sentiment d'impuissance ou, plus simplement, à donner l'impression aux aménagistes que le problème ne relevait pas de leur mandat.

À l'inverse, des aménagistes ont pu relativiser les effets de la pandémie ou les considérer comme étant déjà encadrés par les documents de planification et par la réglementation en vigueur :

Nous avons effectué une planification stratégique et produit des objectifs et actions, mais ce travail n'est pas lié spécifiquement avec la COVID-19. La pandémie n'a pas bouleversé la dynamique de notre MRC de façon majeure. (Répondant 5)

L'exode de la population, des cerveaux et de l'économie des milieux ruraux vers les grands centres urbains et le phénomène de dévitalisation rurale qui s'en est suivi sont beaucoup

plus catastrophiques que la conjoncture liée à la pandémie. (Répondant 2)

D'autre part, il ne faut pas oublier que certains aménagistes, notamment dans les MRC rurales, ont perçu des effets positifs à cette situation exceptionnelle, notamment les mouvements de population vers les banlieues, les petites villes et les milieux ruraux. Dans ces cas, il peut s'avérer normal de ne pas aspirer à changer le cours des choses. Certains semblent même y percevoir une douce revanche par rapport aux tendances lourdes des dernières décennies :

Ce qui a généré des effets favorables pour [notre] MRC, ce ne sont pas les mesures sanitaires, mais leurs effets. Les [personnes demeurant dans les grands centres urbains] se sont tannées d'être isolées [...] et sont revenues en région. Combinée avec l'abondance des offres d'emplois, [notre] MRC est bien positionnée pour récupérer une partie des pertes démographiques des précédentes décennies. » (Répondant 40)

Bref, l'explication des perceptions est un exercice complexe et périlleux, malgré l'apport des réponses qualitatives. Au demeurant, très peu de grandes Villes ou Agglomérations ayant certaines compétences de MRC ont participé à l'étude, nous privant ainsi de multiples informations et réduisant la richesse des comparaisons entre les milieux ruraux et les milieux urbains/périurbains. Des recherches ultérieures permettraient de pousser plus loin les constats et analyses, notamment sous l'angle du concept de résilience.

Incidemment, notons que notre recherche semble aller à contresens d'une autre ayant identifié plusieurs innovations municipales au Québec au cours de la pandémie de Covid-19 (Seker et collab., 2024). Toutefois, ces initiatives se remarqueraient principalement à l'échelle des Municipalités locales plutôt qu'à celle des MRC. Au demeurant, les innovations en question concernent le fonctionnement interne de l'appareil municipal, les communications avec les citoyens, la prestation des services sociocommunautaires ou le

développement économique. Très peu d'interventions spécifiques au contexte pandémique touchaient l'aménagement et l'urbanisme.

Conclusion

À la lumière des résultats de la présente recherche, nous pouvons conclure que la pandémie de COVID-19 s'est présentée comme un défi majeur pour les aménagistes et les urbanistes pratiquant en MRC ou dans des organismes similaires. La pandémie était un phénomène impossible à prévoir. Contrairement à une inondation ou à un glissement de terrain localisés dans le temps et dans l'espace, la pandémie de COVID-19 et les mesures sanitaires parallèles affichaient un caractère intangible, avec des effets multiples dans des sphères d'activités bien loin du simple cadre de la santé, des services sociaux et de la sécurité publique.

En effet, il ne faut pas perdre de vue le caractère insidieux de la pandémie. Ses répercussions sont observables par le biais des enjeux sociaux qui existaient avant le début de la crise sociosanitaire : pénurie de logements, fermeture de commerces, diminution de l'offre en transport en commun, etc. La pandémie a agi comme catalyseur en exacerbant les effets négatifs d'enjeux déjà observables sur le territoire. Cela dit, plusieurs MRC ont élaboré des outils en réponse à ces enjeux, tels que des portraits du logement, des stratégies de revitalisation des centres-villes, des plans de mobilité urbaine, etc. Toutefois, ces outils n'ont probablement pas tous été comptabilisés par notre collecte de données, car ils s'inscrivent déjà dans l'exercice de planification territoriale des MRC. Nous croyons que ce contexte explique le peu de stratégies ou de démarches exceptionnelles entreprises en lien avec la pandémie.

En vue d'assurer la conformité aux nouvelles *Orientations gouvernementales en aménagement du territoire* publiées au printemps 2024, les MRC auront l'obligation de modifier leur Schéma d'aménagement et de développement. Cette démarche sera marquée par le déploiement d'un système de monitoring en aménagement du territoire, où les MRC seront accompagnées par le tout récent

Réseau national d'observatoires de l'aménagement et du développement durables des territoires de l'Université du Québec. L'objectif du monitoring est de développer des indicateurs qui permettront aux MRC de mettre à jour des informations clés en vue de faciliter leurs interventions en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Ces indicateurs permettront aux MRC et aux instances supralocales ayant des compétences de MRC d'être encore mieux préparées à l'arrivée d'une crise de l'ampleur de la pandémie. Tout cela tend à mettre à l'ordre du jour le concept d'urbanisme de crise, tant dans sa nécessité que dans sa pratique. S'agit-il d'un changement de paradigme à négocier? À l'ère des changements climatiques, faut-il se baser sur des outils traditionnels mais flexibles pour intervenir ou plutôt être prêts à concevoir et à lancer des mesures spécifiques adaptées à des situations conjoncturelles, au cas par cas?

NOTES

- 1 Le terme *perceptions* est utilisé ici dans une perspective scientifique. Ainsi, bien que subjectives, les perceptions peuvent être étudiées comme des faits, car il s'agit du fondement des comportements et des stratégies des acteurs en aménagement, comme dans bien d'autres domaines de la vie en société. Les perceptions peuvent aussi être analysées ou comparées pour produire des connaissances.
- 2 L'expression *instruments d'urbanisme* a longtemps été priorisée au Québec, mais la réforme récente du régime d'aménagement du territoire propose l'usage du terme *documents de planification* pour décrire les Schémas d'aménagement et de développement ainsi que les Plans d'urbanisme.
- 3 Dans le cas des MRC, il s'agit d'élus au second degré, c'est-à-dire que ce sont les maires et mairesses des municipalités locales membres qui forment les conseils des MRC. Exceptionnellement, les préfets de MRC peuvent être élus directement au suffrage universel.
- 4 Il faut prendre note que Geddes n'utilise pas l'expression urbanisme (ou *town planning*), très peu connue à l'époque. Il parle plutôt d'une pratique qu'il nomme *civics*, soit une sorte de sociologie appliquée au service des collectivités locales et régionales.
- 5 Ces auteurs s'interrogent sur les objectifs dans la procédure de planification en urbanisme et suggèrent de mettre de l'avant les notions de bien commun ou d'intérêt public.
- 6 Il s'agit de l'administration régionale Kativik et du gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James. Par ailleurs, les deux communautés métropolitaines (Montréal et Québec) ont aussi été exclues, car les MRC qui les composent étaient couvertes par l'étude.
- 7 Les réponses à cette question n'ont pas fait l'objet d'un tableau spécifique : *De manière générale, diriez-vous que la pandémie de COVID-19 constitue le phénomène de société le plus important en termes d'aménagement et d'urbanisme auquel vous avez fait face pendant votre carrière?*
- 8 En réalité, il s'agit de deux questions du questionnaire que nous avons réunies pour resserrer le propos et pour faciliter les comparaisons. Les répondants pouvaient cocher plusieurs choix de réponses.
- 9 Ici aussi, nous avons combiné deux questions du questionnaire pour les fins du traitement des données. La première question mettait l'accent sur la démarche et la seconde, sur les mesures. Ce regroupement de données permet de constater les différences entre la planification (démarche) et l'action (mesures).

RÉFÉRENCES

- Almosni, J., Louvet, N., Nivoix, A. et Wester, L. (2021, 14 octobre). Quand le télétravail devient possible : analyse des impacts de la crise sanitaire sur les pratiques de mobilité. *Métropolitiques*. <https://metropolitiques.eu/Quand-le-teletravail-devient-possible-analyse-des-impacts-de-la-crise-sanitaire.html>
- Charbonneau, J., Ouellette, F.-R. et Gaudet, S. (2000). Les impacts psychosociaux de la tempête de verglas au Québec. *Santé mentale au Québec*, 25(1), 138-162. <https://doi.org/10.7202/013028ar>
- Cherblanc, J., Dorais, F.-O., Tremblay, C. et Tremblay, S. (dir.). (2020). *La COVID-19 : un fait social total – Perspectives historiques, politiques, sociales et humaines*. Groupe de recherche et d'intervention régionales, UQAC. <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/4302517>
- Claval, P. (2011). *Ennobler et embellir : de l'architecture à l'urbanisme*. Les Carnets de l'info.
- Dauphiné, A. et Provitolo, D. (2013). *Risques et catastrophes : observer, spatialiser, comprendre, gérer*. Armand Colin.
- Devisme, L. et Ouvrard, P. (2015). Acteurs intermédiaires de la mobilisation territoriale : les enseignements des démarches de prospective-action. *Lien social et Politiques*, 73, 73-93. <https://doi.org/10.7202/1030952ar>
- Douay, N. (2018). Les théories de la planification dans l'enseignement de l'aménagement et de l'urbanisme dans les universités françaises. *Territoire en mouvement*, 39-40. <https://doi.org/10.4000/tem.4986>
- Dumont, G.-F. (2020). COVID-19 : l'amorce d'une révolution géographique. *Population & Avenir*, 5(750). <https://doi.org/10.3917/popav.750.0003>

- Fainstein, S.S. et DeFilippis, J. (2016). The structure and debates of planning theory. Dans S.S. Fainstein and J. DeFilippis (dir.), *Readings in Planning Theory*, (p. 1-18). Wiley.
- Faludi, A. (1970). The planning environment and the meaning of planning. *Regional Studies*, 4(1), 1-9. <https://doi.org/10.1080/09595237000185011>
- Ferrier, J. (2020, 27 avril). La ville dense a trahi ses habitants. *Métropolitiques*. <https://www.metropolitiques.eu/La-ville-dense-a-trahi-ses-habitants.html>
- Gauthier, P.-A. (2016). *Déjà 20 ans : les leçons du déluge de 1996*. Bibliothèque nationale du Québec.
- Institut national de santé publique du Québec (INSPQ). (2022). *Ligne du temps COVID-19 au Québec*. Gouvernement du Québec. <https://www.inspq.qc.ca/covid-19/donnees/ligne-du-temps>
- Lewis, P. (1990). *L'invention de la rationalité : Patrick Geddes et le modèle rationaliste* [Notes de recherche AME 06]. Université de Montréal, Faculté de l'aménagement.
- Maltais, D. et Bouchard, I. (2007). La petite histoire d'un grand glissement de terrain : souvenirs d'ainés sur le glissement de terrain de Saint-Jean-Vianney. *Vie et vieillissement*, 6(2), 17-22. <https://constellation.uqac.ca/id/eprint/5906>
- Maulat, J. (2020). Planification : de la *planning theory* à la pratique de l'urbanisme. Dans S. Bognon, M. Magnan et J. Maulat (dir.), *Urbanisme et aménagement : théories et débats* (p. 147-164). Armand Colin.
- Meyerson, M. et Banfield, E. (1955). *Politics, planning and the public interest: The case of public housing in Chicago*. Free Press.
- Mirza, V. (2021). Après la pandémie : transformations des villes, du travail et la crise climatique. *Anthropologica*, 63(1). <https://doi.org/10.18357/anthropologica6312021358>
- Ozer, P. et Ozer, A. (2014). La géographie physique et les risques naturels : une introduction. *Geo-Eco-Trop*, 38, I-IV. https://www.geocotrop.be/uploads/publications/pub_381_00.pdf
- Paris, D. et Paulhiac, F. (2022). L'urbanisme de crise : un nouvel horizon pour les villes et les territoires? *Revue internationale d'urbanisme*, 13. <https://www.riurba-review/article/13-crise/crise>
- Proulx, M.-U. (dir.). (1998). *Une région dans la turbulence*. PUQ.
- Seker, M., Shearmur, R. et Beaudet, G. (2024). Defying Stereotypes, Populism, and Neoliberal Discourse: Municipal Agility and Innovation During COVID. *Urban Affairs Review*, 60(5), 1323-1348. <https://doi.org/10.1177/10780874231221469>
- Simard, O. (2024). *La planification territoriale à l'épreuve de la COVID-19 : l'expérience et les projections des aménagistes régionaux du Québec* [Mémoire de maîtrise]. Université du Québec à Chicoutimi. <https://constellation.uqac.ca/id/eprint/9930/>
- Tremblay, S. (2020). La peur au temps de la pandémie du coronavirus : repli sur le territoire à l'ère de la modernité liquide et de la société technoscientifique. Dans J. Cherblanc, F.-O. Dorais, C. Tremblay et S. Tremblay (dir.), *La COVID-19 : un fait social total – Perspectives historiques, politiques, sociales et humaines*. Groupe de recherche et d'intervention régionales, UQAC. <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/4302517>
- Trottier, M.-C. (2023, 4 mars). COVID-19 : trois années de pandémie sous la loupe. *Journal de Montréal*. <https://www.journaldemontreal.com/2023/03/04/trois-annees-de-pandemie-sous-la-loupe>
- Valiquette-L'Heureux, A. (2016). *La tragédie du Lac-Mégantic et l'atrophie de la vigilance dans le secteur public* [Thèse de doctorat]. École nationale d'administration publique. <https://espace.enap.ca/id/eprint/140>