

CTE – 019M

C.P. – P.L. 44

Changements
climatiques

Projet de loi 44

Loi visant principalement la gouvernance efficace
de la lutte contre les changements climatiques et à
favoriser l'électrification

Mémoire

GOVERNANCE CLIMATIQUE

REJOINDRE LES LEADERS

MÉMOIRE présenté à la Commission des transports
et de l'environnement

Dans le cadre des consultations particulières et
auditions publiques sur le projet de loi n° 44

Janvier 2020



VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

MISSION

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération.

Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

Polyvalente, rigoureuse et engagée, l'équipe de Vivre en Ville déploie un éventail de compétences en urbanisme, mobilité, verdissement, design urbain, politiques publiques, efficacité énergétique, etc. Cette expertise diversifiée fait de l'organisation un acteur reconnu, tant pour ses activités de recherche, de formation et de sensibilisation que pour son implication dans le débat public et pour ses services de conseil et d'accompagnement.

CRÉDITS

RECHERCHE, RÉDACTION ET COORDINATION

Samuel Pagé-Plouffe, conseiller à la direction générale – Affaires publiques

Jeanne Robin, directrice principale

Christian Savard, directeur général

Sommaire et synthèse des recommandations

Vivre en Ville remercie la Commission des transports et de l'environnement de la recevoir dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification.

Vivre en Ville s'est déjà prononcé à plusieurs reprises sur l'action gouvernementale en matière de lutte contre les changements climatiques. Ce fut notamment le cas lors consultations préalables à la détermination des cibles de réduction des émissions du Québec, d'abord en 2009 (pour 2020) puis en 2015 (pour 2030). Vivre en Ville a également participé aux consultations sur le Plan d'action sur les changements climatiques en 2012, à celles de la Commission sur les enjeux énergétiques en 2013, à celles visant l'élaboration du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques en 2017 et enfin, à l'automne 2019, aux consultations sur le Plan d'électrification et de changements climatiques.

Dans ce mémoire sur le projet de loi 44, Vivre en Ville aborde spécifiquement deux éléments cruciaux. D'abord, la gouvernance climatique, en particulier le rôle du ministre responsable et du comité consultatif. Puis, la gestion des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques. La troisième section du mémoire détaille les amendements proposés au projet de loi.

Quatre principes de gouvernance climatique pour rejoindre les leaders internationaux

1. Nommer un véritable maître d'œuvre des politiques climatiques

Recommandation 1

Nommer un ministre d'État de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques.

Recommandation 2

Donner au ministre un pouvoir d'avis et de recommandation aux autres ministères et aux organismes publics en vue de s'assurer de leur contribution à la politique cadre et à l'atteinte des cibles.

Recommandation 3

Rapatrier les ressources et les responsabilités de Transition énergétique Québec sous la responsabilité du ministre de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques.

Recommandation 4

Rendre le ministre responsable et imputable des résultats de la politique cadre sur les changements climatiques.



2. Former un comité consultatif indépendant, compétent et doté des moyens nécessaires à son action

Recommandation 5

Élargir le mandat du comité consultatif (détermination des cibles et suivi de leur atteinte, production d'avis destiné aux ministères et organismes).

Recommandation 6

Fixer dans la loi les critères de sélection des membres du comité consultatif.

Recommandation 7

Allouer au comité consultatif les ressources financières nécessaires notamment à son activité d'analyse.

3. Entériner les cibles québécoises de réduction des émissions et s'assurer de leur atteinte par une évaluation régulière de la performance de la politique cadre

Recommandation 8

Inscrire dans la loi la cible de réduction déjà adoptée pour 2030 et adopter formellement une cible pour 2050.

Recommandation 9

Prévoir l'adoption de cibles intermédiaires quinquennales.

Recommandation 10

Évaluer la performance de la politique cadre sur les changements climatiques et en réviser au besoin les mesures pour s'assurer de l'atteinte de chacune des cibles intermédiaires.

4. Assujettir l'action gouvernementale à la primauté de la lutte et de l'adaptation aux changements climatiques

Recommandation 11

Assujettir chacune des décisions stratégiques et budgétaires de l'État à une analyse rigoureuse de ses impacts climatiques, via une grille d'analyse dont les résultats seront rendus publics.

Quatre orientations pour une allocation rigoureuse et efficiente des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques

1. Prendre acte des succès et des écueils du passé

Recommandation 12

Envisager de confier la gestion d'une majorité de programmes à une agence dédiée pour maximiser l'efficacité de la mise en œuvre des mesures de financement.



2. Assurer une gestion financière plus transparente

Recommandation 13

Renommer le fonds dédié à la lutte contre les changements climatiques *Fonds d'électrification, de transition et de résilience climatique*.

Recommandation 14

Divulguer la provenance des revenus du marché du carbone.

Recommandation 15

Assurer la traçabilité des sommes provenant des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques, notamment dans les investissements en transport (via le FORT).

3. Éviter le piège du coût à la tonne et mieux tenir compte des cobénéfices

Recommandation 16

Mettre en place des indicateurs de performance plus complets que le coût à la tonne pour mieux tenir compte des retombées globales des mesures financées, comme le coût net à la tonne.

4. Garantir la pérennité du financement gouvernemental de la mobilité durable

Recommandation 17

Maintenir la part de deux tiers des revenus du marché du carbone réservée aux mesures en transport.

Recommandation 18

Créer, pour les subventions à l'achat de véhicules électriques, un programme autofinancé par une mesure de type redevance-remise et exclure ce programme des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques.

Quelques amendements suggérés

Recommandation 19

Adopter les amendements suggérés.

Voir le texte complet des suggestions dans la section correspondante.

Les collectivités comme pilier de la politique climatique du Québec

Recommandation 20

Reconnaître le rôle central des collectivités dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques.



Table des matières

Rejoindre les leaders	7
Quatre principes de gouvernance climatique pour rejoindre les leaders internationaux	8
1. Nommer un véritable maître d'œuvre des politiques climatiques	8
2. Former un comité consultatif indépendant, compétent et doté des moyens nécessaires à son action	10
3. Entériner les cibles québécoises de réduction des émissions et s'assurer de leur atteinte par une évaluation régulière de la performance de la politique cadre	11
4. Assujettir l'action gouvernementale à la primauté de la lutte et de l'adaptation aux changements climatiques	12
Quatre orientations pour une allocation rigoureuse et efficiente des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques	13
1. Prendre acte des succès et des écueils du passé	13
2. Assurer une gestion financière plus transparente	14
3. Éviter le piège du coût à la tonne et mieux tenir compte des cobénéfices	15
4. Garantir la pérennité du financement gouvernemental de la mobilité durable	17
Quelques amendements suggérés	19
Rôle et obligations du ministre d'État	19
Comité consultatif	21
Règle des deux tiers	23
Cibles intermédiaires	24
Les collectivités comme pilier de la politique climatique du Québec	26
Références	27



Rejoindre les leaders

Vivre en Ville salue l'objectif du Projet de loi n°44 visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification et soumet une série de recommandations pour y arriver.

Ce mémoire est divisé en trois parties:

- ◆ les principes pour rejoindre les leaders internationaux en matière de gouvernance climatique;
- ◆ les grandes orientations pour une bonne gestion des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques ;
- ◆ quelques suggestions d'amendements législatifs.

Un effort particulier a été investi afin d'assurer que les recommandations s'inscrivent en cohérence avec la structure du projet de loi et avec les grandes orientations du gouvernement, en complétant les propositions du projet de loi.



Quatre principes de gouvernance climatique pour rejoindre les leaders internationaux

Quelques juridictions, notamment la Nouvelle-Zélande, l'Angleterre, l'Écosse, la Suède et bientôt la Norvège¹ se sont clairement positionnés comme leaders de la gouvernance des politiques climatiques en légiférant en la matière. Pour placer le Québec à leur niveau, la réformée proposée doit intégrer des bonifications substantielles. Cette section propose quatre principes et formule des recommandations inspirées des meilleures pratiques.

Le Premier ministre a affirmé en décembre son souhait de voir le Québec briller lors de la prochaine conférence des parties des Nations unies sur les changements climatiques. Une gouvernance climatique audacieuse, efficace et performante est une condition *sine qua non* et devrait être une des pièces maîtresses des mesures mises de l'avant à cet effet.

1. Nommer un véritable maître d'œuvre des politiques climatiques

Vivre en Ville appuie l'intention de renforcer le rôle et les pouvoirs du ministre chargé de la Lutte contre les changements climatiques. Pour en faire le véritable maître d'œuvre des politiques climatiques, ce ministre devrait être dédié à la lutte et à l'adaptation aux changements climatiques et dégagé de toute autre responsabilité. En contrepartie, le ministre devra être assujéti de nouvelles obligations de reddition de compte.

Un ministère d'État

En raison de la transversalité des politiques climatiques, Vivre en Ville propose de faire du ministère de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques un ministère d'État.

Historiquement, au Québec, les ministres d'État ont le rôle d'assurer la « coordination et [l]e développement des grandes politiques publiques »². Il s'agit également d'un titre symbolique qui témoigne de l'importance prépondérante accordée à la mission d'un ministre.

Un ministre d'État a aussi un ascendant sur les ministères dont l'action est liée à son champ de responsabilité. En ce qui concerne la lutte et l'adaptation aux changements climatiques, il est difficile d'identifier un seul ministère dont les activités n'ont aucun lien avec l'enjeu. Vivre en Ville appuie l'intention, incluse au projet de loi, de donner au ministre un pouvoir d'avis et de recommandation aux autres ministères et aux organismes publics en vue de s'assurer de leur contribution à la politique cadre et à l'atteinte des cibles.

Recommandation 1

Nommer un ministre d'État de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques.

¹ Voir documentation en référence.

² <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/ministre.html>



Recommandation 2

Donner au ministre un pouvoir d'avis et de recommandation aux autres ministères et aux organismes publics en vue de s'assurer de leur contribution à la politique cadre et à l'atteinte des cibles.

La réunion des compétences en matière d'action climatique

Dans le même esprit, Vivre en Ville propose de rapatrier au sein du ministère de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques les ressources humaines et financières de Transition énergétique Québec (TEQ), afin d'en faire bénéficier l'ensemble de l'appareil gouvernemental. TEQ pourrait jouer le rôle d'agence opérationnelle au service du ministre de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques pour les domaines jugés pertinents.

Recommandation 3

Rapatrier les ressources et les responsabilités de Transition énergétique Québec sous la responsabilité du ministre de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques.

Obligations du ministre

Le ministre de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques doit avoir l'obligation de préparer et de mettre en œuvre des politiques et des mesures qui permettront au gouvernement du Québec de respecter ses engagements internationaux de réduction de gaz à effet de serre et de mettre en place les solutions d'adaptation aux changements climatiques à venir. Il doit également fournir une estimation annuelle du niveau d'émissions et de l'atteinte des cibles ainsi que l'état annuel de l'adaptation du Québec aux changements climatiques, et fournir des explications à l'Assemblée nationale lorsque les cibles ne sont pas atteintes.

Le ministre devrait également être tenu de fournir des explications au public lorsqu'il choisit de ne pas prendre en considération les avis du comité consultatif, notamment sur la détermination des cibles.

Ces modifications visent à encadrer le pouvoir discrétionnaire du ministre. Avec de grands pouvoirs viennent de grandes responsabilités. En tant que maître d'œuvre, le ministre est imputable et demeure l'ultime maître d'œuvre de la politique cadre sur les changements climatiques.

Recommandation 4

Rendre le ministre responsable et imputable des résultats de la politique cadre sur les changements climatiques.



2. Former un comité consultatif indépendant, compétent et doté des moyens nécessaires à son action

Vivre en Ville appuie l'intention de nommer un comité consultatif. Ce dernier doit pouvoir jouer un rôle non seulement auprès du ministre de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques, mais aussi auprès des autres acteurs gouvernementaux et du public.

Pour y parvenir, il importe notamment de mieux définir le mandat et les ressources à la disposition du nouveau comité conseil sur les changements climatiques, en plus d'assurer son indépendance.

Mandat du comité consultatif

Le **mandat** du comité consultatif doit être précisé et élargi afin de prévoir que le comité consultatif sera consulté pour fixer les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre et assurer un suivi annuel en fonction de cibles intermédiaires (ex: cibles quinquennales). Ces cibles doivent être justifiées en fonction de l'état de la science.

Le ministère de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques étant appelé à jouer un rôle central, l'ensemble des ministères et organismes publics devraient être en mesure de solliciter le comité consultatif pour produire des avis sur divers thématiques touchant aux enjeux climatiques. Au-delà de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le mandat du comité consultatif doit également porter sur l'adaptation (résilience) aux changements climatiques.

Recommandation 5

Élargir le mandat du comité consultatif (détermination des cibles et suivi de leur atteinte, production d'avis destiné aux ministères et organismes).

Composition et indépendance du comité consultatif

Le projet de loi ne prévoit pas pour l'instant de **critères de sélection** qui guideront le ministre (et le comité de sélection) dans le choix des membres du comité conseil. Il paraît nécessaire d'ajouter de tels critères afin d'assurer l'indépendance et la compétence du comité consultatif. Le principe guidant le choix des critères de sélection est d'abord la compétence (notamment scientifique et en politiques publiques).

Recommandation 6

Fixer dans la loi les critères de sélection des membres du comité consultatif.

Ressources techniques et financières

Pour remplir ce rôle plus élargi, évaluer de façon crédible l'action gouvernementale et faire des recommandations basées sur des données probantes et les meilleures informations scientifiques disponibles, le Comité consultatif devra disposer des moyens financiers de mener des recherches, notamment grâce à des outils de pointe en modélisation et en analyse.

Recommandation 7

Allouer au comité consultatif les ressources financières nécessaires notamment à son activité d'analyse.



3. Entériner les cibles québécoises de réduction des émissions et s'assurer de leur atteinte par une évaluation régulière de la performance de la politique cadre

Afin de bien camper la volonté du gouvernement, il importe de rappeler dans la loi l'obligation légale d'atteindre les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette obligation légale devra s'incarner dans les faits par un suivi rigoureux de la politique cadre.

Des cibles 2030 et 2050 à confirmer

La loi devrait rappeler l'obligation d'atteindre la cible fixée pour 2030, et entériner une cible de plus long terme (le Québec a pris divers engagements pour 2050, sans toutefois leur donner de valeur légale).

Recommandation 8

Inscrire dans la loi la cible de réduction déjà adoptée pour 2030 et adopter formellement une cible pour 2050.

Des cibles intermédiaires quinquennales à fixer

Pour assurer une cohérence dans la gouvernance climatique et pouvoir travailler à court terme sur l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre, Vivre en Ville propose l'adoption de cibles intermédiaires (inspirées du principe de « budget carbone ») alignées sur les engagements internationaux du Québec. Il sera nécessaire de préciser les périodes pour lesquelles les cibles intermédiaires seront adoptées. Une durée de 5 ans apparaît appropriée.

Recommandation 9

Prévoir l'adoption de cibles intermédiaires quinquennales.

Évaluation de la performance et reddition de comptes

Le comité consultatif devrait être mandaté pour rendre compte des progrès faits par rapport en regard de l'atteinte des cibles dans un rapport annuel déposé devant les élus de l'Assemblée nationale. Les rapports de suivi des cibles intermédiaires devraient permettre la mise à jour de la politique cadre sur les changements climatiques.

La prochaine politique cadre sur les changements climatiques sera le fruit d'un processus de consultation inédit. En mobilisant cinq groupes de travail thématiques regroupant des parties prenantes, de scientifiques, d'experts et de membres de la société civile provenant de plus de 70 organisations, le gouvernement a mis la barre haute. Vivre en Ville salue cette démarche.

La politique cadre devra toutefois être mise à jour fréquemment lors de sa mise en œuvre, notamment en fonction de l'évolution du bilan carbone du Québec, de la science et de la technologie.

Recommandation 10

Évaluer la performance de la politique cadre sur les changements climatiques et en réviser au besoin les mesures pour s'assurer de l'atteinte de chacune des cibles intermédiaires.



4. Assujettir l'action gouvernementale à la primauté de la lutte et de l'adaptation aux changements climatiques

Le gouvernement ne peut plus adopter des politiques sans avoir au préalable évalué leurs effets tant sur l'atténuation que sur l'adaptation. Les décisions doivent s'appuyer sur des faits démontrés, lorsqu'ils sont disponibles, ou à tout le moins sur une analyse approfondie. La diffusion de ces analyses permettra d'éclairer le débat public et de soutenir une prise de décision solide et objective.

Pour mettre l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux au service de la lutte contre les changements climatiques, il faut assujettir chacune des décisions stratégiques et budgétaires de l'État à une analyse rigoureuse de ses impacts climatiques, et en diffuser les résultats. Cela passe par de nouvelles obligations dans les mécanismes de prise de décision, par la mise en place d'un « réflexe climat »³.

Ce « réflexe climat » serait une grille d'analyse que l'appareil devrait utiliser afin d'évaluer l'impact, tant en matière de bilan carbone que de contribution à l'adaptation aux changements climatiques anticipés, de chacune des décisions gouvernementales (stratégies, politiques, investissements, programmes, mesures, directives, etc.).

Le comité consultatif du ministre pourrait agir à titre de conseiller pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental lors de la complétion de la grille d'analyse climatique. Les analyses climatiques devraient d'ailleurs être rendues publiques dans la mesure du possible afin d'assurer la reddition de compte. L'ensemble de l'action gouvernementale ferait, par défaut, l'objet d'une analyse climatique.

Recommandation 11

Assujettir chacune des décisions stratégiques et budgétaires de l'État à une analyse rigoureuse de ses impacts climatiques, via une grille d'analyse dont les résultats seront rendus publics.

³ Voir en annexe le mémoire de Vivre en Ville dans le cadre des consultations sur le Plan d'électrification et de changements climatiques.



Quatre orientations pour une allocation rigoureuse et efficiente des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques

1. Prendre acte des succès et des écueils du passé

Vivre en Ville est un observateur privilégié des politiques climatiques québécoises. Des membres de son équipe ont notamment siégé au sein du Comité-conseil sur les changements climatique et sur le conseil d'administration du Conseil de gestion du Fonds vert, en plus d'avoir coordonné un des groupes de travail en vue de l'élaboration de la future politique cadre sur les changements climatiques. L'organisation salue la volonté du gouvernement de renforcer l'efficacité dans la gestion des fonds dédiés à la lutte et à l'adaptation aux changements climatiques.

Dans le cas du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, Vivre en Ville a constaté que certains éléments importants du plan d'action, notamment pour lesquels des sommes avaient été réservées, ont été reportés ou n'ont tout simplement jamais vu le jour. Ces retards sont notamment liés au manque de moyens consacrés à la lutte contre les changements climatiques, qui n'ont pas toujours été considérés comme une priorité ministérielle, voire comme une priorité gouvernementale. La lutte contre les changements climatiques n'a ainsi pas été épargnée par le gel des dépenses gouvernementales décrété en 2015 et plusieurs programmes et actions ont, à cette occasion, pris deux ans de retard.

L'Assemblée nationale du Québec ayant reconnu l'urgence climatique, il apparaît clair qu'il est grand temps de garantir un déploiement efficace des mesures.

Il pourrait donc être opportun de distinguer les mesures de type « changements structurels » (planification, réglementation, législation, fiscalité, pratiques gouvernementales, etc.) des mesures de type « financement » (programmes d'aide, campagnes de sensibilisation, budgets de recherche, etc.). Les premières relèveraient directement du ministère de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques, chargé de coordonner l'action gouvernementale dans ce domaine. La mise en œuvre des secondes pourrait être confiée, une fois la politique cadre adoptée, à une agence à vocation opérationnelle, à l'image de TEQ, elle aussi sous la responsabilité du ministre de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques.

Recommandation 12

Envisager de confier la gestion d'une majorité de programmes à une agence dédiée pour maximiser l'efficacité de la mise en œuvre des mesures de financement.



2. Assurer une gestion financière plus transparente

L'électrification, notamment des transports, est un élément incontournable de la réduction des émissions de gaz à effet de serre au Québec. La lutte contre les changements climatiques recouvre cependant bien d'autres stratégies. Vivre en Ville est d'avis que le nom des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques devrait mieux refléter l'ampleur des défis et des changements à opérer.

Recommandation 13

Renommer le fonds dédié à la lutte contre les changements climatiques *Fonds d'électrification, de transition et de résilience climatique*.

Pour réussir la transition climatique, il faudra être honnête avec les Québécois. Il s'agit certainement du plus imposant défi de la décennie. La transparence est nécessaire pour établir le lien de confiance nécessaire à l'adhésion de la population à des efforts conséquents.

Cette transparence passe d'abord par une information claire sur la prise de décision. À ce titre, la diffusion des rapports du comité consultatif et des grilles d'analyse climatique favorisera la tenue de délibérations éclairées.

La transparence doit aussi être de mise dans la gestion des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques.

Membre de l'Alliance TRANSIT, Vivre en Ville avait été parmi les premiers à soulever de sérieuses préoccupations quant à l'utilisation du Fonds vert⁴. La réforme qui a découlé de la « Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert » était un pas en avant, mais il faut admettre que la situation était loin d'être optimale. Il est impératif d'en venir à un cadre de gouvernance qui respecte les règles de l'art.

Dans plusieurs cas, le degré de transparence sera déterminé par des décisions ultérieures à l'adoption du projet de loi, par exemple par voie de règlement. Il serait néanmoins souhaitable que le législateur exprime une franche volonté en faveur de la transparence. Par exemple, il est à ce jour impossible de savoir la provenance des revenus du marché du carbone en fonction des grands secteurs d'émissions.

Recommandation 14

Divulguer la provenance par grand secteur des revenus du marché du carbone.

L'utilisation des fonds provenant du marché du carbone transférés au ministère des Transports du Québec dans le Fonds des réseaux de transport terrestre encore demeure à ce jour opaque.

Recommandation 15

Assurer la traçabilité des sommes provenant des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques, notamment dans les investissements en transport (via le FORT).

⁴ <http://www.transitquebec.org/wp-content/uploads/2017/01/TRANSIT-Me%CC%81moire-a%CC%80-la-comm.-PL102-20161130.pdf>



3. Éviter le piège du coût à la tonne et mieux tenir compte des cobénéfices

Dans sa quête d'une gestion efficace des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques, le gouvernement cherchera avec raison à établir des indicateurs de performance mesurables afin d'assurer un suivi rigoureux.

On réfère souvent au coût (\$) par tonne de gaz à effet de serre (équivalent CO₂) évitée, réduite ou séquestrée (coût en \$/poids en t éq.CO₂). Il s'agit certes d'un indicateur pertinent, mais d'autres outils et critères doivent compléter cette analyse.

Compléter le calcul du coût direct à la tonne par l'évaluation du coût net à la tonne

Steve Winkelman propose d'évaluer non seulement le coût direct à la tonne (\$/CO₂) mais aussi le coût net à la tonne, en tenant compte :

- de l'ensemble des bénéfices (retour sur investissement, coûts évités, amélioration de la qualité de vie);
- de l'ensemble des réductions de gaz à effet de serre (directes et indirectes).

À titre d'exemple, l'impact d'un investissement en transport collectif ne se limite pas à la réduction des émissions de gaz à effet de serre liée au transfert modal des nouveaux passagers. En améliorant l'offre de transport, on obtient :

- un retour sur investissement (meilleure accessibilité des emplois et des services, augmentation de la valeur des terrains et bâtiments desservis, etc.);
- une réduction des coûts (de transport pour les ménages, d'infrastructures routières pour la collectivité, etc.);
- une amélioration de la qualité de vie (sécurité routière accrue, temps de déplacement réduits, etc.);
- une réduction indirecte des émissions de gaz à effet de serre grâce à une réduction des distances parcourues (augmentation de l'efficacité du transport collectif et de l'attractivité des milieux de vie durables, effet sur les densités et la localisation des emplois et de services, etc.).

Tenir compte de l'ensemble de ces données résultera dans certains cas dans un coût à la tonne inférieur à zéro, les bénéfices dépassant le montant de l'investissement.

Steve Winkelman, fondateur de Green Resilience Strategies, communication personnelle (2020).

Winkelman a ainsi estimé qu'un plan de mobilité et de développement urbain durables proposé pour la région de Sacramento se traduirait par un bénéfice net de 198\$ par tonne de gaz à effet de serre évitée ou réduite⁵.

Dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques, il importe également de calculer la valeur des services écosystémiques. On sait par exemple que la « dépréciation du capital

⁵ https://www.epw.senate.gov/public/_cache/files/8/a/8a92a671-848a-4eef-b75d-79b150d3e944/01AFD79733D77F24A71FEF9DAFCCB056.winkelmanepwtestimony71409.pdf



écologique entraîne pour les municipalités du Grand Montréal des coûts annuels supplémentaires de 235 millions »⁶.

Recommandation 16

Mettre en place des indicateurs de performance plus complets que le coût à la tonne pour mieux tenir compte des retombées globales des mesures financées, comme le coût net à la tonne.

Inspiration : Le Strategic Growth Council de Californie

Le Strategic Growth Council de Californie a été créé en 2008 pour coordonner les activités des agences de l'État visant à soutenir la planification et le développement de communautés durables. Il administre une série de programmes de subvention visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre grâce à la planification tout en engendrant d'importants cobénéfices, principalement dans les communautés défavorisées.

Les fonds proviennent du California Climate Investments, approvisionné par le système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions – l'équivalent de notre Fonds vert. Le Strategic Growth Council a investi 1,4 milliard de dollars (US) dans différents programmes de subventions qui soutiennent l'aménagement de collectivités (community design) facilitant l'utilisation de la marche, du vélo et du transport en commun. Sur ce montant, 697 millions US\$ ont été investis dans le programme Affordable Housing and Sustainable Communities Program, finançant 79 projets d'habitation abordable implantés à proximité des emplois et activités et desservis par le transport collectif. L'efficacité de ce programme est rigoureusement mesurée à l'aide d'indicateurs de performance⁷.

C'est dans cette perspective que Vivre en Ville recommande la création d'un Fonds en aménagement et urbanismes durables afin de « soutenir les municipalités québécoises pour qu'elles favorisent un mode de développement urbain durable et sobre en carbone »⁸.

⁶ Dupras, J., Alam, M. (2015). Urban Sprawling and Ecosystem Services : A Half-Century Perspective in the Montreal Region (Quebec, Canada). Journal of Environmental Policy and Planning. 17 : 180-200.

⁷ <https://vivreenville.org/nos-positions/memoires/memoires/2019/fonds-pour-l-amenagement-et-l-urbanisme-durables.aspx>

⁸ <https://vivreenville.org/nos-positions/memoires/memoires/2019/fonds-pour-l-amenagement-et-l-urbanisme-durables.aspx>



4. Garantir la pérennité du financement gouvernemental de la mobilité durable

L'article 8 du projet de loi qui introduit un nouvel article 15.4.1 à la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs abrogerait la règle actuelle selon laquelle les deux tiers des revenus du marché du carbone sont réservés aux mesures applicables aux transports. La part minimale de ces revenus réservée à cette fin serait désormais laissée à la discrétion du gouvernement, sans contrôle du législateur.

Membre du comité de suivi de la Politique de mobilité durable, Vivre en Ville tient à exprimer sa vive préoccupation.

Achalandage des transports collectifs : des résultats au-delà des attentes lorsque les investissements sont au rendez-vous

La Politique québécoise du transport collectif 2007-2011 (PQTC) a produit, via le Programme d'aide gouvernementale à l'augmentation des services de transports collectifs (PAGASTC) (100 M\$ / an) des résultats au-delà des attentes. Les objectifs de hausse d'achalandage de 8% et de l'offre de service de 16 % se sont plutôt soldés par des hausses de 11% et de 23 % (ATUQ, 2012). **Le financement des transports collectifs provenant du PACC a donc dépassé les attentes en termes d'accroissement d'achalandage, et donc de GES évités.**

Entre 2012 et 2017, l'attente d'une nouvelle politique de mobilité durable, la rigueur budgétaire et les tergiversations concernant les nouveaux investissements en transports collectifs ont nui au développement des services.

Le SPEDE triple les revenus pour le PACC 2 (2013-2020), à 3,3 G\$ pour l'ensemble de la période, dont 2,2 G\$ qui doivent être investis en transport. En 2018, l'adoption de la Politique de mobilité durable s'accompagne de nouveaux investissements 3 G\$ sur 5 ans.

La STM a depuis connu une augmentation de 4% de son achalandage en 2018, pour atteindre un nouveau record à 450 millions de déplacements pour l'année 2018. Il s'agit d'une performance exceptionnelle dans un contexte nord-américain difficile pour les transports collectifs.

Dans son chantier sur le financement de la mobilité lancé au cours de l'été 2019, le MTQ reconnaissait l'urgence de trouver de nouvelles sources de revenus pour financer la demande croissante pour des services de transports collectifs.

Le MELCC motive sa décision dans l'analyse d'impact réglementaire 2 de la façon suivante :

« À l'origine, cette obligation visait à faire en sorte qu'une part significative des revenus réservés à la lutte contre les changements climatiques soit dirigée vers le principal secteur responsable des émissions de GES, soit le secteur des transports. Or, les investissements dans ce secteur se sont avérés moins efficaces que ceux réalisés dans certains autres secteurs. L'objectif des changements proposés est de favoriser les investissements là où les réductions sont les plus efficaces, c'est-à-dire là où ils sont les plus rentables (compte tenu du ratio \$/t éq. CO₂ réduite). » (Québec. MELCC, 2019; p. 3)⁹.

⁹ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Analyse d'impact réglementaire du projet de loi visant la



Cette analyse illustre parfaitement les lacunes d'une analyse limitée à la seule prise en compte du coût direct de réduction par tonne, qui ne tient pas compte de l'ensemble des retombées et coûts évités.

Il est par ailleurs essentiel de rappeler qu'au moins 60% des revenus du marché du carbone proviennent, selon notre estimation, du secteur des transports. Réserver au transport une part au moins équivalente apparaît comme un minimum, d'autant plus que c'est le secteur dans lequel on attend l'essentiel des réductions d'émission d'ici 2030.

Le chantier sur le financement des réseaux de transport terrestre, dont les travaux ont cours depuis l'été dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique de mobilité durable, et dont les recommandations sont attendues pour le début 2020, doit permettre de définir un cadre financier assurant aux réseaux un financement bonifié, diversifié et pérenne. Rappelons que la Politique de mobilité durable prévoit une augmentation de l'offre de service de transport collectif de 5% par année, ce qui se fera à condition d'y consacrer des investissements conséquents et d'assurer le financement de l'offre de service.

Il serait donc irresponsable de priver la mobilité durable d'une de ses sources de financement tant qu'une solution alternative durable n'a pas été adoptée.

Recommandation 17

Maintenir la part de deux tiers des revenus du marché du carbone réservée aux mesures en transport.

Accélérer l'électrification des transports via un programme autofinancé

Les subventions à l'achat de véhicules électriques accaparent une part importante des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques sans pour autant parvenir à réduire le nombre de véhicules à l'énergie fossile en circulation. En effet, le parc de véhicules motorisés augmente à un rythme supérieur à la pénétration des véhicules électriques et hybrides branchables. La cible de 100 000 véhicules électriques qu'on espère atteindre en 2020 n'aura même pas permis de compenser les 125 000 véhicules supplémentaires mis en circulation sur les routes du Québec en 2018. Elle aura, par contre, coûté 800 millions de dollars en subventions au gouvernement du Québec, sans créer le moindre capital en infrastructures.

Pour préserver la capacité des fonds dédiés à soutenir des mesures d'adaptation et des mesures de réduction des émissions structurantes, il apparaît nécessaire de créer un programme qui soit autofinancé par une mesure de type redevance-remise (imposition d'une redevance à l'achat d'un véhicule à énergie fossile et remise d'un montant à l'achat d'un véhicule électrique). Une telle approche permettra d'accélérer l'électrification du parc de véhicules.

Les fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques pourraient continuer de soutenir les infrastructures en soutien à l'électrification.

Recommandation 18

Créer, pour les subventions à l'achat de véhicules électriques, un programme autofinancé par une mesure de type redevance-remise et exclure ce programme des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques.

Quelques amendements suggérés

Les amendements proposés ici sont inspirés du travail d'analyse, d'étude et de proposition réalisé par le Centre québécois du droit de l'environnement.

Recommandation 19

Adopter les amendements suggérés.

Des recommandations qui dépassent le champ des amendements suggérés

Plusieurs des recommandations qui figurent dans ce mémoire impliquent une révision des structures et du cadre légal qui dépasse les capacités que Vivre en Ville est en mesure de consacrer à cette section.

Les amendements suggérés ci-après ne couvrent donc pas l'ensemble des recommandations du mémoire. Ils permettent plutôt d'en préciser quelques-unes.

Rôle et obligations du ministre d'État

Vivre en Ville recommande de mieux définir le mandat du ministre d'État de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques, afin notamment d'inclure les questions d'adaptations aux changements climatiques et s'assurer l'exemplarité de l'État, en faisant les ajouts suivants (en rouge).

NB : La nomination d'un ministre responsable exclusivement de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatique implique un cadre législatif spécifique à ce ministère. Les modifications suggérées, dans cette section, à la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs seront donc à ajuster pour faire plutôt référence au ministère de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatique.

SECTION I

LOI SUR LE MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS

1. La Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001) est modifiée par l'insertion, après l'article 10, du suivant :

« 10.1 Le ministre **de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatiques devient ministre d'État et** est d'office le conseiller du gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques et il en assure la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale.

10.2 La lutte contre les changements climatiques **s'articule autour des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques.** Ces mesures visent à :

1° éviter, réduire et séquestrer les émissions de gaz à effet de serre

2° favoriser l'adaptation aux impacts des changements climatiques par le cycle sensibiliser, reconnaître l'enjeu, se préparer, mettre en œuvre et s'ajuster.

L'action gouvernementale en matière de lutte contre les changements climatiques doit également avoir un impact tangible et mesurable sur les émissions de gaz à effet de serre et la diminution des risques découlant des changements climatiques, favoriser la reddition de compte et l'imputabilité de l'État, des municipalités, des entreprises et des citoyens.



Elle doit également engendrer des bénéfices socioéconomiques et environnementaux pour le Québec et favoriser la participation du Québec à des partenariats régionaux ou internationaux portant sur ces matières et le développement de tels partenariats.

10.3 Le ministre assure l'exemplarité, la cohérence et la coordination des politiques, des plans d'action, des programmes, des processus de concertation et des autres mesures du gouvernement, des ministères et des organismes publics qui concernent la lutte contre les changements climatiques et est associé à leur élaboration.

Chaque ministère ou organisme public concerné demeure responsable du choix et de la mise en œuvre des moyens pour atteindre les résultats. Chaque ministre ou organisme public doit évaluer l'impact climatique de toute décision législative, réglementaire, budgétaire et fiscale, ainsi que de tout investissement gouvernemental en infrastructures ou via un programme de soutien financier en effectuant une analyse climatique de ces documents.

Cette analyse climatique couvre les impacts des choix gouvernementaux sur l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre du Québec et l'adaptation aux changements climatiques à venir.

Une grille d'analyse climatique est édictée par règlement du gouvernement.

10.4 Le ministre doit être consulté lors de l'élaboration des mesures qui pourraient avoir un impact significatif en matière de lutte contre les changements climatiques. Il donne aux autres ministres et aux organismes publics tout avis qu'il estime opportun pour favoriser la lutte contre les changements climatiques, notamment lorsqu'une mesure proposée n'est pas, à son avis, conforme aux principes et aux objectifs énoncés dans la politique cadre sur les changements climatiques prévue à l'article 46.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), aux cibles de réduction ou de limitation des émissions de gaz à effet de serre fixées en application de l'article 46.4 de cette loi, ou à la diminution des risques climatiques, et peut leur recommander les ajustements requis pour en assurer la conformité.

Dans l'élaboration de ces avis, le ministre considère les analyses climatiques effectuées par les ministères et les organismes publics de même que les recommandations du comité consultatif sur les changements climatiques.

Les avis du ministre doivent être rendus publics.

10.6 Pour l'application de la présente loi, « organisme public » s'entend d'un organisme budgétaire ou d'un organisme non budgétaire énuméré à l'annexe 1 ou à l'annexe 2 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001). »



Comité consultatif

Les juridictions avant-gardistes en la matière à l'international définissent davantage le mandat et la constitution du comité consultatif et garantissent son indépendance. Tout en maintenant l'esprit du projet de loi, il est donc recommandé de reformuler la section portant sur le comité consultatif ainsi (ajouts en rouge).

NB : La nomination d'un ministre responsable exclusivement de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatique implique un cadre législatif spécifique à ce ministère. Les modifications suggérées, dans cette section, à la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs seront donc à ajuster pour faire plutôt référence au ministère de la Lutte et de l'adaptation aux changements climatique.

4. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 15, de la section suivante :

« Section II.0.1

« COMITÉ CONSULTATIF SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

« 15.0.1 Est institué un comité consultatif sur les changements climatiques

« 15.0.2. Le comité est composé de neuf membres dont :

1° un président

2° 8 membres indépendants

15.0.2.1 Les membres doivent avoir collectivement une compétence et une expérience significatives et pluridisciplinaires dans les domaines suivants:

1° lutte contre les changements climatiques, tant au niveau de l'atténuation que de l'adaptation;

2° les sciences climatiques ou toutes sciences environnementales pertinentes ;

3° l'économie, la finance et les mécanismes de tarification du carbone;

4° les politiques publiques, notamment les politiques climatiques nationales et internationales et leur mise en œuvre;

5° les sciences sociales, notamment sur les effets distributifs des changements climatiques;

6° la transition énergétique;

7° la compréhension des particularités des régions du territoire québécois et des impacts spécifiques des changements climatiques sur ceux-ci, notamment dans les communautés inuites et les premières nations;

Les membres du comité consultatif doivent majoritairement détenir une formation scientifique pertinente ou une expertise exceptionnelle.

15.0.2.2 Les membres du comité sont nommés par le ministre aux conditions suivantes :

1° détenir une expérience pertinente au sens de l'article 15.0.2.1.

2° avoir été sélectionné par le comité de nomination

3° le ministre a consulté les membres du Parlement



15.0.2.3 Le comité de nomination est formé :

- a) du président du comité consultatif ou, après consultation de celui-ci, un autre membre de ce comité;
- b) d'au moins 4 représentants du milieu scientifique et académique sélectionnés par le ministre;
- c) de 2 autres personnes qui, de l'avis du ministre, possèdent une expertise pertinente pour identifier adéquatement les candidats qualifiés au sens de l'article 15.0.2.1;
- d) lorsque le poste de président du comité consultatif est vacant, de trois autres personnes qui, de l'avis du ministre, possèdent une expertise pertinente pour identifier adéquatement les candidats qualifiés au sens de l'article 15.0.2.1.

15.0.3. Le comité a pour mission de conseiller le ministre, à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative, sur les orientations, les programmes, les politiques et les stratégies en matière de lutte contre les changements climatiques dans une perspective **de reddition de compte, de transparence et** d'amélioration continue et en tenant compte de l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques en cette matière.

De ce fait, le comité consultatif doit :

- 1° donner son avis au ministre sur la fixation de la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 ainsi que des cibles intermédiaires;
- 2° donner son avis au ministre sur la fixation des cibles intermédiaires, notamment pour déterminer la répartition des efforts entre les réductions domestiques et les achats de crédits internationaux;
- 3° donner son avis sur les impacts des changements climatiques et des mesures de lutte contre les changements climatiques sur les populations plus vulnérables, sur les populations inuites et les premières nations;
- 4° produire tout avis ou analyse aux autorités gouvernementales en lien avec le progrès vers l'atteinte des cibles, l'adaptation aux changements climatiques, toute limite proposée en lien avec le marché du carbone, la préparation de statistiques reliées aux émissions de gaz à effet de serre, tout autre sujet en lien avec les changements climatiques. »

15.0.3.1 Dans la réalisation de sa mission, le comité consultatif s'assure de consulter le public et les autorités gouvernementales.

15.0.4 Le comité rend publics les conseils qu'il donne au ministre 30 jours après les lui avoir transmis.

15.0.5 Le comité consultatif devra annuellement produire un rapport à l'Assemblée nationale sur les progrès réalisés à la date du rapport et sur le respect probable ou non des cibles intermédiaires et des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le comité consultatif produit également un rapport sur la mise en œuvre de mesures d'adaptation aux changements climatiques.

15.0.6 Sont mises à la disposition du comité les ressources ~~que le ministre juge~~ nécessaires à l'accomplissement de sa mission pour assurer le soutien administratif et l'organisation des travaux pour lui permettre de mener des recherches, d'assurer la participation du public et de mener les activités nécessaires à la pleine réalisation de son mandat. »



Règle des deux tiers

Vivre en Ville recommande de retirer les modifications proposées à l'article 15.4.1 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs par l'article 8 du projet de loi 44.

La version actuelle (ci-dessous), serait maintenue intégralement.

15.4.1. *Les sommes visées au paragraphe 5° de l'article 15.4 sont affectées au financement de toute mesure visant la lutte contre les changements climatiques.*

Sont réservées aux mesures applicables aux transports, les deux tiers de ces sommes qui, correspondent au produit de la vente, par le ministre, de droits d'émission visés au deuxième alinéa de l'article 46.6 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2).

Le gouvernement, sur recommandation du ministre des Finances, du ministre responsable des transports et du ministre responsable de l'application de la présente loi, détermine celles des sommes ainsi réservées qui sont affectées à des mesures applicables au transport en commun et à des programmes d'aide financière qui favorisent le développement et l'utilisation du transport en commun des personnes ou le développement et l'utilisation de modes de transport de personnes, à l'exception du véhicule de promenade dont le seul occupant est le conducteur.

Les sommes ainsi affectées sont virées, par le ministre, au Fonds des réseaux de transport terrestre institué par le paragraphe 1° de l'article 12.30 de la Loi sur le ministère des Transports (chapitre M-28).



Cibles intermédiaires

Afin d'assurer un suivi rigoureux et une mise à jour adéquate de la politique cadre sur les changements climatiques, il est proposé d'amender les articles 46.3 et 46.4 ainsi (ajouts en rouge) de la Loi sur la qualité de l'environnement.

16. L'article 46.3 de cette loi est remplacé par le suivant :

46.3 Le ministre élabore et propose au gouvernement une politique cadre sur les changements climatiques.

Cette politique cadre doit notamment prévoir les éléments suivants :

1° des politiques sectorielles visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à augmenter leur séquestration;

2° une stratégie multisectorielle visant à respecter les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre et à améliorer la capacité de ces secteurs à s'adapter aux effets des changements climatiques;

3° une stratégie visant à assurer une transition juste, c'est-à-dire prenant en considération les impacts des actions en atténuation et en adaptation aux changements climatiques sur les populations vulnérables;

4° toute autre politique ou stratégie que le ministre estime nécessaire.

Le ministre assure sa mise en œuvre et en coordonne l'exécution.

17. L'article 46.4 de cette loi est remplacé par le suivant :

46.4. Afin de lutter contre les changements climatiques, le gouvernement fixe ~~par décret dans la loi~~ des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble du Québec, sur la base des émissions de l'année 1990 et pour chaque période qu'il détermine. ~~La loi fixe les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 et 2050.~~

Il ~~peut~~ répartit ces cibles en fixant des cibles de réduction ou de limitation particulières pour les secteurs d'activité qu'il détermine.

Pour la fixation des cibles, le gouvernement prend en compte notamment:

1° les caractéristiques des gaz à effet de serre;

2° l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques en matière de changements climatiques;

3° les conséquences économiques, sociales et environnementales des changements climatiques ainsi que celles découlant des réductions ou limitations des émissions nécessaires pour atteindre ces cibles;

4° les objectifs de réduction des émissions prévus par tout programme, politique ou stratégie visant à lutter contre le réchauffement planétaire et les changements climatiques ou par toute entente intergouvernementale canadienne ou internationale en cette matière.

La fixation des cibles est précédée d'une consultation particulière tenue par la commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale. ~~Le comité consultatif sur les changements climatiques doit également être consulté afin de fixer les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Si le gouvernement choisit d'écarter la recommandation du comité consultatif, il doit justifier sa décision.~~



Les cibles ainsi fixées ne peuvent pas être modifiées à la baisse. Toute modification doit se baser sur un développement significatif des connaissances scientifiques. Dans ce cas, le comité consultatif doit à nouveau être consulté.

~~Un décret pris en vertu du présent article entre en vigueur à la date de sa publication à la Gazette officielle du Québec ou à toute date ultérieure qui y est indiquée.~~

17.1 Cette loi est modifiée par l'insertion après l'article 46.4 des articles suivants

46.4.1 Afin d'atteindre les cibles fixées par la loi et de contribuer à l'effort global de limiter le réchauffement planétaire à 1,5° Celsius tel que le prévoit l'Accord de Paris, le gouvernement adopte une cible intermédiaire qui établit les limites d'émissions de gaz à effet de serre pour une période donnée.

La cible intermédiaire doit indiquer le total des émissions autorisées pour la période concernée, en termes de quantité nette d'équivalent en dioxyde de carbone.

46.4.2 La cible intermédiaire adoptée par le gouvernement couvre une période de cinq ans.

(1) Le ministre établit un budget d'émissions pour chaque période d'émissions conformément à la présente sous-partie.

46.4.3 La cible intermédiaire est adoptée après consultation du comité consultatif sur les changements climatiques.

Si l'avis du comité consultatif sur l'établissement de la cible intermédiaire n'est pas suivi, le ministre de l'Environnement doit justifier ce choix.

46.4.4 Le comité consultatif et le gouvernement prennent en compte les critères suivants dans l'établissement des cibles :

- a. les connaissances scientifiques sur les changements climatiques
- b. la technologie pertinente au changement climatique
- c. les conséquences sociales
- d. les conséquences économiques (compétitivité des secteurs économiques, économie en général)
- e. les conséquences fiscales
- f. la politique énergétique (l'impact sur l'offre énergétique et l'intensité énergétique de l'économie)
- g. la prise en compte des émissions liées à l'aviation internationale et au transport maritime international



Les collectivités comme pilier de la politique climatique du Québec

Les choix de développement et d'aménagement des collectivités devront être au cœur de la prochaine politique québécoise de lutte et d'adaptation aux changements climatiques. En matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, c'est la stratégie qui génère le plus de bénéfices collatéraux, autant sur le plan environnemental que sur le plan économique, social et sur la santé.

C'est aussi une approche indispensable à l'atteinte des cibles du Québec. Selon le rapport « Trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec – Horizons 2030 et 2050 » (Dunsky Énergie, 2019), « les objectifs du Québec sont atteignables **à la condition** de miser, non seulement sur les technologies, mais également sur la **réduction des demandes** anticipées découlant de tendances actuelles et de politiques publiques (p. ex., **aménagement du territoire**). En outre, cela permettra de diminuer la facture totale, puisqu'une diminution des demandes amènerait une baisse du coût marginal de plus de 40 % à l'horizon 2050 » (Dunsky, 2019). La mobilité et l'aménagement de même que les systèmes alimentaires font partie des secteurs à viser en priorité.

Pour réussir dans ce domaine, l'État doit impérativement travailler avec des acteurs essentiels : les municipalités, tant locales que régionales, et les régions métropolitaines. Les acteurs municipaux sont en effet en première ligne, autant pour réduire les émissions par l'aménagement que pour assurer la résilience des collectivités face aux impacts des changements climatiques.

Recommandation 20

Reconnaître le rôle central des collectivités dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques.

Sous-recommandations

Maintenir et renforcer l'importance de l'aménagement du territoire dans la future politique cadre sur les changements climatiques.

S'assurer que la croissance des villes et des villages se fasse, pour les prochaines décennies, selon un modèle de faible impact climatique, tant pour l'atténuation que pour l'adaptation.

Rendre les programmes de soutien aux infrastructures écoconditionnels à des critères de croissance à faible impact climatique.

Apporter un soutien technique et financier aux municipalités, notamment pour l'intégration de mesures de croissance à faible impacts climatiques dans leurs documents de planification et leur réglementation.

En plus des mesures peu coûteuses, donner la priorité aux mesures qui comportent des bénéfices pour d'autres aspects du développement durable.

Références

Législation climatique à l'international

British Columbia (2007). Climate Change Accountability

Act. http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/07042_01

United Kingdom (2008). Climate Change Act

2008. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/pdfs/ukpga_20080027_en.pdf

Scotland (2009). Climate Change (Scotland) Act

2009. http://www.legislation.gov.uk/asp/2009/12/pdfs/asp_20090012_en.pdf

Parliamentary Counsel Office of New Zealand (2019). Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment

Bill. <http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2019/0136/latest/LMS183848.html>

Parlament de Catalunya (2017). Climate Change

Law. https://canviclimatic.gencat.cat/web/.content/03_AMBITS/Llei_cc/docs/Climate-change-law_en.pdf

Gouvernement de Suède (2017). Climate Act. <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/laws/8273.pdf>

Ministry of Climate and Environment (2017). Climate Change Act, Government of

Norway. <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/climate-change-act/id2593351/>

Gouvernement du Danemark (2018). Loi sur le Conseil du climat, déclaration de politique climatique et fixation des objectifs climatiques nationaux (traduit du

danois). <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/laws/1151.pdf>





VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ QUÉBEC
CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9

■ MONTRÉAL
MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4

■ GATINEAU
200-A, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec) J8Y 3W9

ANNEXE







Mémoire

LES COLLECTIVITÉS COMME PILIER DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE DU QUÉBEC

Remis au ministère de l'Environnement et de la
Lutte contre les changements climatiques dans le
cadre des consultations sur le Plan d'électrification
et de changements climatiques

31 octobre 2019



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

MISSION

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération.

Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

Polyvalente, rigoureuse et engagée, l'équipe de Vivre en Ville déploie un éventail de compétences en urbanisme, mobilité, verdissement, design urbain, politiques publiques, efficacité énergétique, etc. Cette expertise diversifiée fait de l'organisation un acteur reconnu, tant pour ses activités de recherche, de formation et de sensibilisation que pour son implication dans le débat public et pour ses services de conseil et d'accompagnement.

CRÉDITS

RECHERCHE, RÉDACTION ET COORDINATION

Samuel Pagé-Plouffe, M.Sc. Pol. — Conseiller à la direction générale - Affaires publiques

Jeanne Robin, M. ATDR — Directrice principale

Christian Savard, M. ATDR — Directeur général

Table des matières

Deux recommandations principales	6
Systématiser la prise en compte des impacts climatiques	6
L'impact des activités gouvernementales sur les émissions de gaz à effet de serre	6
L'impact des activités gouvernementales sur l'adaptation aux changements climatiques	6
L'effet levier des investissements publics	6
Un réflexe à développer	6
Reconnaître les collectivités comme pilier de la politique climatique du Québec	8
Un nouveau paradigme en transport	8
Pratiques d'aménagement et émissions en transport : un lien bien connu	8
Capitaliser sur la croissance prévue pour construire des villes durables	9
Un potentiel élevé de réduction des émissions en transport	9
Type de bâti et consommation d'énergie des bâtiments	10
Assurer la résilience des collectivités par l'aménagement	10
Profiter des effets positifs d'une croissance à faible impact climatique	11
Trois mesures fondamentales	13
Une vision d'ensemble en matière d'aménagement du territoire	13
Des écoquartiers partout au Québec	16
Une offre de transport durable à développer rapidement	19
Quatre mesures spécifiques	21
Endiguer l'artificialisation galopante des sols	21
Mettre les bâtiments publics au service de la consolidation des milieux	22
Réussir l'électrification des transports	23
Mobiliser tous les Québécois et l'ensemble des acteurs	24
Références	25



Liste des recommandations

Recommandation 1

Assujettir l'ensemble des décisions stratégiques et budgétaires de l'État à une analyse rigoureuse de leurs impacts climatiques et en diffuser les résultats.

Recommandation 2

Reconnaître le rôle central des collectivités dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques.

Recommandation 2.1

Maintenir et renforcer l'importance de l'aménagement du territoire dans le futur Plan d'électrification et de changements climatiques.

Recommandation 2.2

S'assurer que la croissance des villes et des villages se fasse, pour les prochaines décennies, selon un modèle de faible impact climatique, tant pour l'atténuation que pour l'adaptation.

Recommandation 2.3

Rendre les programmes de soutien aux infrastructures écoconditionnels à des critères de croissance à faible impact climatique.

Recommandation 2.4

Apporter un soutien technique et financier aux municipalités, notamment pour l'intégration de mesures de croissance à faible impacts climatiques dans leurs documents de planification et leur réglementation.

Recommandation 2.5

En plus des mesures peu coûteuses, donner la priorité aux mesures qui comportent des bénéfices pour d'autres aspects du développement durable.

Recommandation 3

Adopter une Politique nationale d'aménagement du territoire telle que proposée par l'alliance ARIANE.

Recommandation 3.1

Faire de la révision de la fiscalité municipale un chantier prioritaire de la future Politique nationale d'aménagement du territoire.

Recommandation 3.2

S'inspirer des principes fondamentaux et des objectifs collectifs identifiés dans la Politique nationale d'aménagement du territoire lors de la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.



Recommandation 4

Financer la création d'écoquartiers et la consolidation urbaine partout au Québec en créant un fonds en aménagement et urbanisme durables (FAUD).

Recommandation 5

Augmenter le financement dédié aux modes de transport durables.

Recommandation 5.1

Atteindre l'objectif gouvernemental de 50/50 entre les transports collectifs et le réseau routier au Plan québécois des infrastructures dès 2021, puis consacrer les deux tiers aux modes de transports alternatifs à l'automobile d'ici 2030.

Recommandation 5.2

Maintenir les 2/3 des revenus du marché du carbone dédiés aux transports, tel que prévu dans la loi.

Recommandation 5.3

Mettre un frein à l'augmentation de la capacité routière pour les déplacements de navettage et réallouer les montants prévus vers l'entretien des infrastructures et le développement de l'offre de transport collectif.

Recommandation 6

Adopter un objectif de zéro croissance nette de l'artificialisation des milieux naturels et agricoles et mettre en place un indicateur de suivi annuel de l'artificialisation des sols.

Recommandation 7

Élaborer une stratégie de localisation des bâtiments publics.

Recommandation 8

Réformer le programme Roulez vert afin d'accélérer l'électrification des transports en créant un fonds autofinancé dédié à l'électrification des transports et en renforçant la loi zéro émission.

Recommandation 9

Mobiliser les municipalités, les acteurs privés et les citoyens de toutes les régions du Québec en faveur de la lutte contre les changements climatiques en consacrant des ressources financières suffisantes à la sensibilisation aux enjeux, la promotion des mesures préconisées et l'accompagnement dans leur adoption.



Deux recommandations principales

Systématiser la prise en compte des impacts climatiques

La transition énergétique doit mobiliser les secteurs tant privé que collaboratif, en plus de mobiliser les citoyens, mais le gouvernement est le premier imputable de l'atteinte des objectifs qu'il adopte. La réduction des gaz à effet de serre et le renforcement de notre capacité d'adaptation aux conséquences des changements climatiques sont largement tributaires des politiques publiques, des décisions et des actions gouvernementales. Alors que les dépenses publiques s'élevaient à 48 % du PIB au Québec en 2017 (CPP, 2019), l'exemplarité de l'État est beaucoup plus qu'un enjeu symbolique.

Chacun des ministères et organismes d'État prend des décisions et met en place des programmes qui influencent le bilan carbone et la résilience des collectivités, et devrait donc évaluer l'impact de ses divers programmes et politiques, ses normes et ses décisions courantes, sur cette priorité gouvernementale.

L'impact des activités gouvernementales sur les émissions de gaz à effet de serre

À titre d'exemples sur le volet atténuation des changements climatiques, la localisation d'un édifice gouvernemental aura un impact sur les émissions en transport des employés et des utilisateurs des services; l'organisation des services scolaires permettra ou non aux enfants de se rendre à l'école à pied; la répartition géographique des places en garderie pourra permettre aux familles de se passer d'une voiture, ou exigera d'elles de longs détours sur le trajet domicile-travail.

Selon la Banque Mondiale, « les structures de santé sont à l'origine de 5 % des gaz à effet de serre émis dans le monde » (Synergie santé environnement, 2019). Au Québec, le système de santé, essentiellement public, constitue le premier poste budgétaire du gouvernement et a un important rôle à jouer dans la réduction des émissions, notamment liées aux déplacements des employés et des patients.

L'impact des activités gouvernementales sur l'adaptation aux changements climatiques

Les ministères et organismes gouvernementaux devraient aussi être des leaders en matière d'adaptation aux changements climatiques. À titre d'exemple, le site de nombreux bâtiments gouvernementaux est un vaste îlot de chaleur, ce qui a des conséquences tant sur ses occupants que sur le milieu environnant.

La direction « Infrastructures » de chaque ministère a le potentiel de devenir un acteur majeur de la lutte contre les changements climatiques. Elle devra pour cela intégrer à ses programmes des critères prépondérants visant notamment à éviter les secteurs exposés aux aléas climatiques, à protéger les milieux naturels, à réduire l'imperméabilisation du sol, à augmenter le verdissement.

L'effet levier des investissements publics

Au-delà de leurs actifs propres, les sociétés d'État ont également un rôle d'influence prépondérant à jouer dans la lutte contre les changements climatiques. L'urgence climatique s'impose notamment à Investissement Québec, qui ne peut plus s'associer au développement d'industries fortement polluantes et est en position d'insuffler des transformations rapides dans l'économie, en stimulant les entreprises écoresponsables.

Un réflexe à développer

Pour mettre l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux au service de la lutte contre les changements climatiques, il faut assujettir chacune des décisions stratégiques et budgétaires de l'État à une analyse rigoureuse de ses impacts climatiques, et en diffuser les résultats. Cela passe par de nouvelles obligations dans les mécanismes de prise de décision. Cela nécessite également une volonté politique sincère de réussir la transition énergétique, et l'acquisition d'un véritable « réflexe climat ».

Le gouvernement ne peut plus adopter des politiques sans avoir au préalable évalué leurs effets tant sur l'atténuation que sur l'adaptation. Les décisions doivent s'appuyer sur des faits démontrés, lorsqu'ils sont disponibles, ou à tout le moins sur une analyse approfondie. La diffusion de ces analyses permettra d'éclairer le débat public et d'amoindrir le risque de décision légère ou arbitraire.

Recommandation 1

Assujettir l'ensemble des décisions stratégiques et budgétaires de l'État à une analyse rigoureuse de leurs impacts climatiques et en diffuser les résultats.



Reconnaître les collectivités comme pilier de la politique climatique du Québec

Les choix de développement et d'aménagement des collectivités devront être au cœur de la prochaine politique québécoise de lutte et de l'adaptation aux changements climatiques. En matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, c'est la stratégie qui génère le plus de bénéfices collatéraux, autant sur le plan environnemental que sur le plan économique, social et sur la santé.

C'est aussi une approche indispensable à l'atteinte des cibles du Québec. Selon le rapport « Trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec – Horizons 2030 et 2050 » (Dunsky Énergie, 2019), « les objectifs du Québec sont atteignables **à la condition** de miser, non seulement sur les technologies, mais également sur la **réduction des demandes** anticipées découlant de tendances actuelles et de politiques publiques (p. ex., **aménagement du territoire**). En outre, cela permettra de diminuer la facture totale, puisqu'une diminution des demandes amènerait une baisse du coût marginal de plus de 40 % à l'horizon 2050 » (Dunsky, 2019). La mobilité et l'aménagement de même que les systèmes alimentaires font partie des secteurs à viser en priorité.

Pour réussir dans ce domaine, l'État doit impérativement travailler avec des acteurs essentiels : les municipalités, tant locales que régionales, et les régions métropolitaines. Les acteurs municipaux sont en effet en première ligne, autant pour réduire les émissions par l'aménagement que pour assurer la résilience des collectivités face aux impacts des changements climatiques.

Un nouveau paradigme en transport

En matière de transport, l'approche « Réduire - Transférer - Améliorer », mise de l'avant dans la Politique de mobilité durable du Québec et privilégiée par de nombreux experts et instances internationales, met l'aménagement du territoire au cœur des priorités d'action.

Cette approche comprend trois stratégies, hiérarchisées comme suit :

« **RÉDUIRE** les déplacements motorisés et les distances à parcourir pour répondre aux différents besoins de mobilité par une meilleure intégration de la planification du territoire et des transports;

TRANSFÉRER les déplacements vers des moyens de transport moins énergivores et qui se traduisent par de plus faibles émissions de GES, comme le transport collectif et actif;

AMÉLIORER l'efficacité des véhicules en réduisant leur empreinte carbone, mais aussi améliorer les déplacements en termes de coûts, de qualité et de sécurité. »

(MTMDET, 2018)

Les deux premières stratégies de cette approche s'accompagnent de multiples cobénéfices, comme la réduction des coûts de la congestion et des infrastructures de transport.

Pratiques d'aménagement et émissions en transport : un lien bien connu

De nombreuses études ont analysé l'impact de la forme urbaine sur les émissions de gaz à effet de serre d'une collectivité (GIEC, 2014). Elles tendent à démontrer que certaines caractéristiques sont associées à une réduction du kilométrage parcouru en voiture et des émissions de gaz à effet de serre des résidents :

- ▶ une forte **densité**, surtout résidentielle ou combinant population et emplois ;
- ▶ la présence d'**activités diversifiées** ;
- ▶ un **réseau de rues perméable**, où les rues sont bien connectées et dotées de **trottoirs** ;
- ▶ la **proximité du centre-ville** ou d'une centralité ;
- ▶ la présence d'une bonne **desserte de transport en commun**.

Les milieux où se retrouvent ces caractéristiques présentent un faible bilan carbone, alors que les milieux où elles manquent ont un bilan d'émissions plus lourd. Ces disparités s'observent tant à l'international qu'au Québec. Par exemple, dans la région de Montréal, dans plusieurs secteurs des couronnes, les ménages émettent six fois plus de gaz à effet de serre pour leurs déplacements que la moyenne émise dans les quartiers centraux de Montréal. Le même écart se retrouve dans la région de Québec, selon les analyses tirées des enquêtes Origine-Destination.

Capitaliser sur la croissance prévue pour construire des villes durables

Il n'est pas facile de transformer les milieux existants pour leur apporter les caractéristiques qui permettront de réduire le bilan carbone en transport de leurs résidents. Toutefois, les collectivités peuvent saisir certaines occasions. Le potentiel de réduction des émissions en transport est particulièrement élevé dans les régions urbaines, notamment propices au développement de réseaux structurants de transport collectifs.

Au Québec, les six régions métropolitaines de recensement les plus peuplées (Montréal, Québec, Gatineau, Sherbrooke, Saguenay, Trois-Rivières) regroupent les trois quarts de la population. Toutes disposent, au sein de leur territoire urbanisé, de nombreux espaces sous-utilisés (friches industrielles, stationnements de surfaces, etc.) qu'elles pourraient mettre à profit pour accueillir la croissance démographique attendue. Du même coup, elles pourraient ainsi consolider les milieux les plus propices à une faible empreinte carbone, et accueillir les ménages là où la proximité des services et la variété des options de transport favorisera un bilan carbone léger. À noter que ces six régions devraient, selon les tendances, accueillir plus de 75% de la croissance démographique attendue d'ici 2030.

Le potentiel de réduction des émissions en transport via la consolidation du territoire urbanisé existe aussi dans nombre de collectivités de plus petite taille. Accueillir de nouveaux ménages près du centre-ville, voire du noyau villageois, favorise la réduction des distances parcourues. Le potentiel est toutefois plus limité dans les milieux moins bien pourvus en services et en emplois, où les ménages parcourent de longues distances pour leurs activités quotidiennes.

Un potentiel élevé de réduction des émissions en transport

Le Québec devrait accueillir, d'ici 2030, quelque 400 000 ménages supplémentaires (Québec. ISQ, 2018 ; Québec. ISQ, 2014). Le bilan carbone moyen varie actuellement au Québec, selon le milieu, de 500 kg à 5 tonnes équivalent CO₂ par ménage par année. Le choix du milieu d'implantation de 400 000 ménages peut donc générer, dans le pire des cas, jusqu'à 2 millions de tonnes éq. CO₂ supplémentaires et, dans le meilleur des cas, seulement 200 000 tonnes éq. CO₂.

Or, dans les dernières décennies, la croissance démographique a donné lieu à un étalement urbain aux conséquences frappantes sur le bilan carbone des ménages et du Québec. Si les tendances appréhendées en matière de croissance devaient se réaliser, ce sont encore les secteurs les plus fortement émetteurs qui connaîtront la plus forte croissance démographique. Inverser la tendance représente donc un potentiel d'émissions évitées de près de 2 tonnes par ménage, soit près d'un million de tonnes pour le Québec.

De plus, judicieusement implantée, cette croissance démographique peut contribuer à réduire le bilan carbone des résidents actuels des milieux qui accueilleront de nouveaux ménages en raison des modifications à la forme urbaine (augmentation de la densité, meilleure offre de proximité, etc.). On peut donc imaginer qu'environ un million de personnes pourraient voir leur bilan carbone passer, possiblement, de deux à une tonne par année en moyenne.

L'approche proposée a donc, par rapport au cours normal des affaires à l'horizon 2030, le potentiel de **réduire de deux millions de tonnes équivalent CO₂ le bilan carbone annuel en transport. C'est près de 15% de la cible de réduction interne totale** de 15 M t éq. CO₂ d'ici 2030.

Ceci, à la condition que les collectivités québécoises fassent de la lutte contre les changements climatiques leur priorité en matière d'aménagement et de développement urbain. Elles pourront d'ailleurs en retirer d'importants cobénéfices.



Vivre en Ville propose de mettre à profit la croissance démographique et économique attendue pour consolider et réparer les secteurs propices à un bilan carbone soutenable. Agir directement sur l'offre immobilière permettra de changer à la source les comportements de transport et de faire des gains rapides, répétés et structurants (Vivre en Ville, 2015). Chaque nouveau développement et chaque nouvelle construction doivent devenir exemplaires sur le plan du bilan carbone.

Type de bâti et consommation d'énergie des bâtiments

Un bâtiment construit en milieu dense est beaucoup plus efficace du point de vue énergétique. Une étude sur la consommation d'énergie d'un quartier durable (Écobâtiment, 2014) a comparé la consommation de référence québécoise et la consommation d'un quartier modèle. Ce dernier bénéficiait de logements de plus petites dimensions, de bâtiments à enveloppe performante (mais réaliste) et d'équipements efficaces. Résultat : le quartier modèle consommerait trois fois moins d'énergie que le même quartier avec les données de consommation de référence du Québec.

Puisque l'énergie la plus utilisée pour le chauffage des bâtiments est l'électricité, ces gains ne se traduisent pas par des réductions d'émissions. Ils permettent toutefois d'économiser une énergie précieuse qui pourra ainsi être utilisée de façon plus stratégique, au Québec ou via son exportation.

Assurer la résilience des collectivités par l'aménagement

Les choix et les pratiques d'aménagement du territoire influencent la résilience des collectivités aux changements climatiques à plusieurs niveaux. L'aménagement du territoire permet de limiter l'ampleur de certains aléas (p.ex. sécheresses, crues), d'éviter l'exposition à leurs conséquences (p. ex. érosion, inondations) et de prévenir, d'une manière générale, la vulnérabilité des milieux et des populations. L'aménagement est ainsi au cœur de la prévention des risques et de l'accroissement de la résilience.

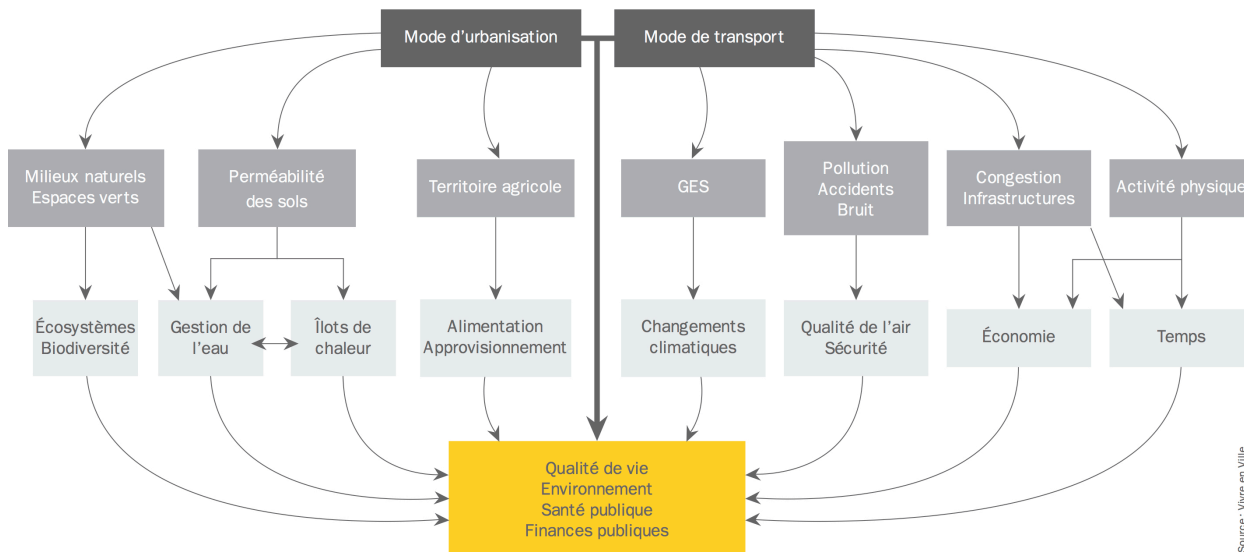
Durant les dernières décennies, l'artificialisation des milieux agricoles et naturels causée par l'étalement urbain a contribué à augmenter les risques et les conséquences des changements climatiques. Entre 1971 et 2006, alors que la population des régions métropolitaines de recensement du Québec augmentait de 62 %, leur superficie occupée augmentait de 261 % (Communauté métropolitaine de Québec, 2006 et Statistique Canada, 2008b).

Pertes de biodiversité, assèchement de milieux humides, nombreux sont les services écologiques qui sont compromis par l'urbanisation. Les deux récentes crises des inondations ont démontré l'urgence d'outiller les villes pour un développement urbain plus responsable. Il est donc urgent d'inverser la tendance.

Profiter des effets positifs d'une croissance à faible impact climatique

Si l'urgence d'agir appelle à utiliser tous les leviers disponibles pour la lutte contre les changements climatiques, il est néanmoins pertinent de considérer favorablement les actions qui auront non seulement des résultats sur la réduction des émissions, mais aussi d'autres retombées positives.

Enjeux et solutions liés aux différents modes d'urbanisation et de transport



Les choix de développement et d'aménagement des collectivités ont une portée transversale. Ils peuvent assurer la protection des milieux naturels, du territoire agricole et de la biodiversité, la réduction de l'imperméabilisation du territoire, et favoriser l'équité sociale, etc. La lutte contre les changements climatiques gagnerait à se faire avec, en tête, l'ambition de contribuer à créer une société plus durable.

Cobénéfices liés à différentes stratégies d'amélioration du bilan carbone des transports

	Cours normal des affaires	Électrification des transports	Croissance à faible impact climatique
Réduction du kilométrage parcouru	✗	✗	✓
Réduction de la congestion	✗	✗	✓
Réduction des coûts en infrastructures routières	✗	✗	✓
Réduction des coûts de stationnement	✗	✗	✓
Réduction des coûts pour les usagers	✗	✓	✓
Amélioration de la sécurité routière	✗	✗	✓
Réduction de la dépendance énergétique	✗	✓	✓
Réduction des émissions de GES	✗	✓	✓
Amélioration de la santé publique	✗	✓	✓
Planification territoriale améliorée	✗	✗	✓

Source: Vivre en Ville, inspiré de VTPI, 2012



Recommandation 2

Reconnaître le rôle central des collectivités dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques.

Recommandation 2.1

Maintenir et renforcer l'importance de l'aménagement du territoire dans le futur Plan d'électrification et de changements climatiques.

Recommandation 2.2

S'assurer que la croissance des villes et des villages se fasse, pour les prochaines décennies, selon un modèle de faible impact climatique, tant pour l'atténuation que pour l'adaptation.

Recommandation 2.3

Rendre les programmes de soutien aux infrastructures écoconditionnels à des critères de croissance à faible impact climatique.

Recommandation 2.4

Apporter un soutien technique et financier aux municipalités, notamment pour l'intégration de mesures de croissance à faible impacts climatiques dans leurs documents de planification et leur réglementation.

Recommandation 2.5

En plus des mesures peu coûteuses, donner la priorité aux mesures qui comportent des bénéfices pour d'autres aspects du développement durable.

Trois mesures fondamentales

Une vision d'ensemble en matière d'aménagement du territoire

Le Québec a besoin d'un plan de match et d'une vision d'ensemble pour son territoire. L'atteinte de plusieurs objectifs nationaux – en matière de protection du territoire et des activités agricoles, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation de pétrole, de développement des transports collectifs, de revitalisation des collectivités, de santé publique, de mise en valeur du patrimoine et des paysages, de protection de la biodiversité, entre autres – dépend d'une plus grande cohérence entre les orientations et les actions de l'État et celles des instances municipales.

Les instances internationales – notamment l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et la Commission mondiale sur l'économie et le climat – reconnaissent l'importance pour les États de se doter de stratégies nationales d'aménagement et d'urbanisme, compte tenu des enjeux propres au 21^e siècle.

Au Québec, le moment est particulièrement propice. Quarante ans après l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et 25 ans après celle des dernières orientations gouvernementales en aménagement du territoire générales, qui prônaient une meilleure gestion de l'urbanisation, les chantiers de révision sont ouverts pour redéfinir la vision du développement de notre territoire et les relations entre les gestionnaires de ce patrimoine commun: l'État québécois, les municipalités locales et régionales et leurs citoyens. Plus de rigueur et de cohérence doivent être au rendez-vous. Une vision forte et cohérente de l'aménagement du territoire, portée et assumée par l'État, s'impose.

Pour l'alliance ARIANE, qui réunit des organisations et des experts d'horizons divers, il est fondamental et urgent de réunir, dans un même texte ayant statut de Politique nationale, une vision d'ensemble assortie de principes fondamentaux qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.

Un projet qui mobilise largement

Les appuis à la proposition de Politique nationale d'aménagement du territoire (PNAT) de l'alliance ARIANE ne cessent d'affluer de la part de citoyens, de villes et d'organisations.² L'Ordre des urbanistes du Québec, par exemple, appelle à une véritable discussion collective sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme afin de voir au-delà de la simple révision des lois existantes.

Par exemple, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, que plusieurs souhaitent voir modernisée, gagnerait à s'appuyer sur une vision claire et des objectifs collectifs. De même, la fiscalité municipale, souvent considéré comme un des principaux incitatifs à l'étalement urbain tel qu'il s'est opéré au cours des dernières décennies, pourra difficilement être revue en profondeur en l'absence d'un cadre de discussion ayant pour objectif affirmé l'adoption de règles cohérentes et communes, tout en assurant la solidarité territoriale.

Recommandation 3

Adopter une Politique nationale d'aménagement du territoire telle que proposée par l'alliance ARIANE.

En février 2018, l'alliance ARIANE a organisé le Forum Savoir où on s'en va qui réunissait près de 150 représentants de divers domaines concernés par l'aménagement du territoire – milieu des affaires, environnement, santé, monde municipal, culture, urbanisme, agriculture, etc. – pour imaginer ensemble la

¹ Cette section est largement inspirée de la Feuille de route de l'alliance ARIANE (2018).

² Depuis l'automne 2018, les villes suivantes ont adopté des résolutions en faveur d'une Politique nationale : Saint-Jean-sur-Richelieu, Mont-Saint-Hilaire, La Macaza, Durham-Sud, Saint-Bruno-de-Montarville, Marieville, MRC de Rouville, Saint-Césaire, Rougemont, Victoriaville, Gatineau, Montréal, Saint-Mathias-sur-Richelieu, Laval, Sherbrooke, Trois-Rivières, Granby, Saint-Lambert, Beaconsfield, Joliette



Politique nationale. De ce forum a découlé une feuille de route identifiant les contours de la future PNAT et ses chantiers prioritaires.

Fiscalité municipale

Comme le soulignait l'Union des municipalités du Québec, en 2012, dans son Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu, « L'étalement urbain peut paraître rentable fiscalement pour les municipalités en raison de l'expansion de l'assiette foncière et le faible coût d'entretien assumé à court terme pour les nouveaux développements. Il est profitable du point de vue du marché puisque celui-ci ne tient pas compte – encore – des externalités. [...] L'emprise de cette logique s'est solidement implantée et s'avère difficile à renverser sans notamment des modifications à la structure fiscale».

Pour qu'elle se concrétise, la révision de la fiscalité municipale bénéficierait d'un cadre de favorisant une discussion collective ayant pour objectif l'adoption de règles cohérentes et communes, tout en assurant la solidarité territoriale.

Recommandation 3.1

Faire de la révision de la fiscalité municipale un chantier prioritaire de la future Politique nationale d'aménagement du territoire.

Révision du cadre légal et réglementaire

Lors du forum Savoir où on s'en va, de nombreux acteurs ont appelé à la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en faveur d'un aménagement du territoire plus durable et de qualité. La tentative de révision qui avait été amorcée en 2010 a soulevé l'enthousiasme et créé des attentes.

L'adoption de la Politique nationale d'aménagement du territoire mettra en place un cadre propice à une révision de la LAU cohérente avec les principes fondamentaux et les objectifs collectifs identifiés. Prenant en compte ces considérations, la nouvelle loi devra se hisser au-dessus des seules considérations procédurales. L'adoption de la Politique nationale devrait ainsi précéder la révision de la LAU.

Recommandation 3.2

S'inspirer des principes fondamentaux et des objectifs collectifs identifiés dans la Politique nationale d'aménagement du territoire lors de la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Vivre en Ville, signataire d'une déclaration sur la densification et la densification

Dans le cadre de la présente consultation, Vivre en Ville fait également partie d'un groupe qui a déposé la déclaration « Pour une consolidation et une densification de nos milieux : une réponse à l'urgence climatique ». Ce groupe est également à l'origine de la mobilisation *S'allier pour densifier*. L'objectif : faire émerger un dialogue constructif sur la consolidation et la densification de nos milieux de vie.

Aux côtés de l'OUQ, de l'OAQ, d'associations citoyennes, d'élus municipaux et de promoteurs immobiliers, nous interpellons le gouvernement du Québec afin qu'il joue un rôle de leader pour assurer la densification et la consolidation de nos milieux de vie, et ainsi répondre aux besoins en logement et autres activités des Québécois autrement que par l'étalement urbain.

Liste des signataires :

- Stéphane Boyer, conseiller municipal, Laval
- Daniel Cayley-Daoust, président, au nom de l'Association des résidents de l'île de Hull
- Sabrina Di Matteo, porte-parole du regroupement citoyen « Pas de tours dans ma cour »
- Nathalie Dion, présidente, Ordre des architectes du Québec
- Alexandre Forgues, président, District Atwater
- Sylvain Gariépy, président, Ordre des urbanistes du Québec
- Émile Grenon-Gilbert, conseiller municipal, Mont-Saint-Hilaire
- John Husk, conseiller municipal, Drummondville
- Maude Marquis-Bissonnette, conseillère municipale, Gatineau
- Karine Saint-Pierre, Construction St-Pierre Roseberry
- Christian Savard, directeur général, Vivre en Ville
- Nicol Tremblay, président, Comité des citoyens et citoyennes du quartier Saint-Sauveur
- Laurence Vincent, coprésidente, Prével

Pour plus d'information sur ce mouvement rendez-vous sur www.densifier.quebec.



Des écoquartiers partout au Québec

On en demande beaucoup aux municipalités québécoises. Le succès de la Politique de mobilité durable repose en bonne partie sur elles. L'atteinte des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre, aussi. La Politique de prévention en santé les met également à contribution. Tout ceci avec raison : en planifiant l'aménagement des milieux de vie, les villes et les villages sont en mesure de créer – ou non – les conditions d'un mode de vie sain et durable.

Prendre le virage nécessaire pour développer des collectivités viables est toutefois plus complexe que de poursuivre le cours normal des affaires.

Les divers acteurs s'accordent sur le fait que pour changer de paradigme, c'est la consolidation urbaine qui est la voie à suivre. Malheureusement, elle peut parfois s'avérer plus coûteuse, à court terme, qu'un développement excentré en *greenfield*. Un soutien financier s'avère nécessaire pour rassembler les forces vives locales derrière les projets de consolidation et entamer ce virage.

Le Fonds pour l'aménagement et l'urbanisme durables (FAUD)

Pour appuyer financièrement les municipalités, Vivre en Ville propose à l'État de créer le FAUD : un Fonds pour l'aménagement et l'urbanisme durables. Celui-ci serait dédié à la consolidation des noyaux villageois, à la création d'écoquartiers sur les friches urbaines, à la densification et à la requalification des anciennes strips commerciales, et soutiendrait, par exemple, les infrastructures nécessaires aux projets exemplaires.

Le gouvernement du Québec a déjà soutenu financièrement des initiatives de développement urbain durable. Par exemple, 20 millions de dollars ont été accordés à la Ville de Montréal pour le projet de l'écoquartier du Technopôle Angus, dans l'est de Montréal. La création d'un Fonds spécifique, en réservant des sommes récurrentes, permettrait de multiplier les projets de cette nature et créerait un effet levier auprès des collectivités québécoises.

Sur la base de mesures similaires à l'international, Vivre en Ville recommande que le FAUD soit doté d'une enveloppe annuelle de 100 millions de dollars. Ce fonds pourrait provenir en partie des sommes du Fonds vert et de la réorientation de certains programmes existants de soutien aux infrastructures (p.ex. MAMH).

Objectifs : Soutenir les municipalités québécoises pour qu'elles favorisent un mode de développement urbain durable et sobre en carbone.

- ▶ Favoriser la consolidation urbaine à l'échelle du Québec
- ▶ Appuyer la revitalisation et la dynamisation des centralités
- ▶ Faciliter l'adoption des meilleures pratiques d'aménagement et d'urbanisme
- ▶ Stimuler l'innovation dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques

Public cible : l'ensemble des municipalités québécoises.

Possibilité de cibler plus spécifiquement, via des catégories ou sous-programmes:

- ▶ Grands centres
- ▶ Villes de taille moyenne
- ▶ Petites collectivités
- ▶ Municipalités aux centralités dévitalisées

Inspiration : Le programme Action Cœur de Ville (France)

Faisant de la redynamisation des villes moyennes et de la lutte contre la fracture territoriale une priorité nationale, l'État français a lancé en 2018 le programme Action Cœur de Ville. Ce programme vise à créer les conditions efficaces du renouveau et du développement des villes moyennes en mobilisant les moyens de l'État et de ses partenaires pour la mise en œuvre de projets territoriaux.

Les actions de revitalisation financées s'articulent autour de cinq axes : l'habitat, le commerce et développement économique, les mobilités et connexions, le patrimoine et paysage, ainsi que l'accès du public aux équipements et services. Au total, 222 villes de taille moyenne bénéficieront de cinq milliards d'euros sur cinq ans pour revitaliser leur centre-ville.

Inspiration : Le Strategic Growth Council de Californie

Le Strategic Growth Council de Californie a été créé en 2008 pour coordonner les activités des agences de l'État visant à soutenir la planification et le développement de communautés durables. Il administre une série de programmes de subvention visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre grâce à la planification tout en engendrant d'importants cobénéfices, principalement dans les communautés défavorisées. Les fonds proviennent du California Climate Investments, approvisionné par le système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions – l'équivalent de notre Fonds vert.

Le Strategic Growth Council a investi 1,4 milliard de dollars (US) dans différents programmes de subventions qui soutiennent l'aménagement de collectivités (community design) facilitant l'utilisation de la marche, du vélo et du transport en commun. Sur ce montant, 697 millions US\$ ont été investis dans le programme Affordable Housing and Sustainable Communities Program, finançant 79 projets d'habitation abordable implantés à proximité des emplois et activités et desservis par le transport collectif.

Vivre en Ville propose la création de deux programmes, le premier visant spécifiquement la consolidation et la revitalisation des centralités existantes (Programme Cœurs de villes, cœurs de villages) et le second (Programme écoquartiers) visant l'intégration des meilleures pratiques dans des projets d'ensemble.

Programme Cœurs de villes, cœurs de villages

De nombreuses collectivités québécoises sont aux prises avec une dévitalisation plus ou moins marquée de leurs centres-villes, noyaux villageois, strips commerciales et autres friches urbaines. Ce programme viserait à soutenir les initiatives visant à retisser et compléter la trame des milieux déjà urbanisés, en particulier dans les centralités (centres-villes, centres secondaires, rues principales, etc.).

Chaque collectivité ciblée par le programme pourrait être invitée à identifier les secteurs concernés par des objectifs de consolidation, et donc admissibles au programme. Le soutien financier pourrait par la suite être accordé aux initiatives globales ou ponctuelles de divers types:

- ▶ transformation et recyclage de bâtiments existants (avec priorité à la conservation des édifices patrimoniaux);
- ▶ construction sur des parcelles vacantes (stationnements de surface, dents creuses, nouvelles parcelles issues d'une reconfiguration de la voirie);
- ▶ requalification par changement d'usage;
- ▶ restructuration du réseau viaire (conversion d'une portion d'autoroute en boulevard, redistribution de l'espace de voirie, création de connexions piétonnières, etc.).

Les secteurs admissibles à ce programme devraient, dans tous les cas, être identifiés au sein des milieux déjà urbanisés et, lorsque la collectivité est desservie par un réseau de transport collectif, aux abords de parcours structurants.



Programme Écoquartiers

Certaines collectivités disposent, dans leur périmètre d'urbanisation, de secteurs à urbaniser ou à requalifier suffisamment vastes pour faire l'objet d'un plan d'ensemble. Ce programme viserait à soutenir les collectivités dans la création, dans ces secteurs, d'écoquartiers conçus pour répondre aux besoins de leurs habitants, favoriser leur santé et permettre un mode de vie économe en ressources naturelles, énergétiques et financières.

Les collectivités ciblées pourraient être soutenues aux différentes étapes de réalisation de ces projets d'écoquartiers:

- ▶ planification (idéalement dans un mode favorisant la participation publique en urbanisme);
- ▶ construction des infrastructures (infrastructures naturelles, réseau viaire, réseaux souterrains, espaces publics. etc.);
- ▶ construction des bâtiments ou recrutement et accompagnement des promoteurs privés ou publics responsables de la construction.

Les secteurs admissibles à ce programme devraient être contenu ou contigus à l'urbanisation existante et, lorsque la collectivité est desservie par un réseau de transport collectif, aux abords de parcours structurants. Les anciens terrains industriels sont un exemple de secteur propice.

Programme ÉcoQuartiers (France)

La démarche ÉcoQuartier, portée par le Ministère de la Cohésion des Territoires, vise à favoriser l'émergence d'une nouvelle façon de concevoir, de construire et de gérer la ville durablement. Un ÉcoQuartier est un projet d'aménagement multifacettes qui intègre tous les enjeux et principes de la ville et des territoires durables. Le label ÉcoQuartier se fonde sur 20 engagements rassemblés dans la Charte ÉcoQuartier, qui peuvent s'appliquer à toute opération d'aménagement durable.

Source: www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/

Exemples de projets éligibles

- ▶ Construction d'équipements et de services publics de proximité dans les centralités (CPE, centres communautaires, salle de spectacle, etc.);
- ▶ Habitat social et familial (logements abordables, logement social, logement communautaire);
- ▶ Rénovation du parc immobilier;
- ▶ Construction de stationnements en structure;
- ▶ Requalification suite à la décontamination de terrains;
- ▶ Soutien à la maîtrise foncière municipale, en finançant l'achat de terrains stratégiques par la municipalité;
- ▶ Concours et appels à proposition pour la création d'écoquartiers;
- ▶ Concours de design urbain pour la requalification de friches industrielles;
- ▶ Planification et développement d'infrastructures vertes.

Recommandation 4

Financer la création d'écoquartiers et la consolidation urbaine partout au Québec en créant un fonds en aménagement et urbanisme durables (FAUD).



Une offre de transport durable à développer rapidement

Des tendances coûteuses et polluantes

Entre 1990 et 2017, le parc de véhicules de promenade du Québec (automobiles et camions légers) a augmenté de 63,5 %, soit plus de trois fois plus vite que la population. En 2017, le parc était constitué à 39 % de camions légers (VUS, camionnettes et fourgonnettes), alors que ces derniers ne formaient que 15 % du parc en 1990 (Whitmore et Pineau, 2018 ; SAAQ, 2002). Il s'est d'ailleurs vendu en 2015 plus de camions légers que de voitures.

Cette croissance constante du parc automobile a participé à l'augmentation de 22 % du nombre de kilomètres parcourus des véhicules passagers entre les années 1990 et 2016, qui sont passés de 58 milliards de kilomètres (km) à 71 milliards de km. Cela explique en bonne partie l'augmentation de 22 % des GES en transport depuis 1990 (MELCC, 2018).

Mettre fin au deux poids deux mesures en transport

Depuis vingt ans, la responsabilité des transports au Québec se divise globalement en deux : d'un côté, la charge du réseau routier supérieur incombe à l'État et, de l'autre, la voirie locale et le transport en commun sont à la charge des municipalités. Issues de la réforme Ryan, ces règles de financement des transports ont des impacts majeurs sur le mode de développement urbain privilégié par les municipalités québécoises (Vivre en Ville, 2013a).

En effet, les villes ont le choix entre deux modes d'urbanisation :

- ◆ desservi par le réseau autoroutier, et entièrement financé par l'État,
- ◆ ou articulé avec le transport en commun, et dont elles devront assumer l'essentiel des dépenses d'exploitation, en plus de contribuer aux dépenses d'immobilisation.

Il prévaut ainsi, en matière de financement des transports, un système de « deux poids, deux mesures » qui incite les municipalités à tirer parti du réseau routier supérieur, payé par le gouvernement, pour poursuivre leur développement résidentiel et commercial, et ce, de manière moins efficace qu'elles ne le feraient si elles devaient en assumer le coût réel. Ces règles de financement inéquitables entre le réseau routier supérieur et les transports en commun stimulent le cercle vicieux de l'étalement urbain et nuisent aux intentions, exprimées par ailleurs, de mettre en œuvre un mode de développement urbain compact et axé sur les transports collectifs.

Le développement du territoire, tel qu'il se pratique dans ces conditions, n'est ni optimal ni soutenable à long terme. Il est donc urgent de revoir le partage en matière de financement des transports afin d'internaliser leurs coûts, de favoriser un développement du territoire intelligent qui permette l'optimisation des infrastructures et de reprendre la voie des collectivités viables, au bénéfice de tous. Il importe, pour cela, que la révision des règles de financement des réseaux de transport soit l'un des chantiers prioritaires de la Politique gouvernementale de mobilité durable. (Vivre en Ville, 2013).

Des besoins connus

Alors que le prix des énergies fossiles comme l'essence est appelé à croître, il est impératif d'offrir des alternatives à l'automobile. Les besoins financiers en transport collectif partout sur le territoire québécois sont bien documentés. À titre d'exemple, la Communauté métropolitaine de Montréal prévoit une croissance annuelle des contributions municipales de 8,3 % (CMM, 2019).

Pour prévenir une éventuelle crise du financement des réseaux de transport, il est d'ailleurs impératif de diversifier les sources de revenu. En effet, les revenus de taxes sur l'essence (qui constituent la principale source de financement des réseaux de transport) stagnent et commencent à s'éroder en raison de véhicules moins énergivores et de l'électrification des véhicules.



Recommandation 5

Augmenter le financement dédié aux modes de transport durables.

Recommandation 5.1

Atteindre l'objectif gouvernemental de 50/50 entre les transports collectifs et le réseau routier au Plan québécois des infrastructures dès 2021, puis consacrer les deux tiers aux modes de transports alternatifs à l'automobile d'ici 2030.

Recommandation 5.2

Maintenir les 2/3 des revenus du marché du carbone dédiés aux transports, tel que prévu dans la loi³.

Recommandation 5.3

Mettre un frein à l'augmentation de la capacité routière pour les déplacements de navettage et réallouer les montants prévus vers l'entretien des infrastructures et le développement de l'offre de transport collectif.

³ Conseil de gestion du Fonds vert (2018).

Quatre mesures spécifiques

Endiguer l'artificialisation galopante des sols

L'artificialisation des sols est reconnue comme l'un des phénomènes grandement responsable de la dégradation des terres, de la perte des espaces agricoles et de la biodiversité (INRA, 2017). Lutter contre cette tendance fait partie de stratégies à adopter afin de développer des collectivités viables, mettre de l'avant des pratiques durables en matière d'aménagement et créer des villes plus résilientes faces aux changements climatiques.

Le terme artificialisation des sols désigne les surfaces qui ont été retirées de leur état naturel ou encore de leur usages forestiers ou agricoles, qu'elles soient ou non bâties ou revêtues (MEEM, 2017).

De façon détaillée, « l'artificialisation est un *changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire les tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain), et les équipements sportifs et de loisirs y compris les golfs. Ainsi, les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels* » (OENAF, 2017).

L'artificialisation grandissante est présente au Québec, tout comme dans la plupart des pays industrialisés. Ce sont « près de 2000 hectares de terres agricoles ont ainsi disparu en [2017], et ce sont 34 000 hectares qui ont été perdus en 20 ans » (Radio-Canada, 2018). On peut même avancer que l'artificialisation des milieux humides et hydriques pour du développement urbain est une des principales causes de la crise des inondations qui a eu lieu aux printemps 2017 et 2019.

Adopter un objectif de zéro artificialisation nette des sols au Québec aura un effet structurant pour la protection des milieux naturels et agricoles, hautement nécessaires dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques. L'indicateur d'artificialisation (France. Gouvernement.fr, 2016) favoriserait un suivi annuel beaucoup plus serré de l'urbanisation et contribuerait à endiguer l'étalement urbain et à mieux en connaître ses impacts.

Recommandation 6

Adopter un objectif de zéro croissance nette de l'artificialisation des milieux naturels et agricoles et mettre en place un indicateur de suivi annuel de l'artificialisation des sols.



Mettre les bâtiments publics au service de la consolidation des milieux

La localisation des activités a des impacts directs et de long terme sur la forme urbaine, sur la vitalité économique, sur la qualité des milieux de vie, sur les déplacements ou encore sur les modes de vie. Les activités constituent les destinations de la très grande majorité des déplacements. Une approche stratégique de la localisation apparaît comme un préalable au succès de mesures à prendre pour aboutir à une collectivité viable, notamment :

- ▶ la consolidation de la ville et l'efficacité urbaine;
- ▶ le virage vers la mobilité durable;
- ▶ la vitalité urbaine et l'attractivité du territoire;
- ▶ la saine gestion des finances publiques.

Plusieurs politiques gouvernementales⁴ reconnaissent que l'État québécois est loin d'être exemplaire en la matière et que la Société québécoise des infrastructures devrait se doter de critères prépondérants en matière de localisation écoresponsable. Nombreux sont les cas où, pour des considérations d'économies à court terme, on fait pour un bâtiment public (école, hôpital) un choix de localisation clairement sous-optimal, parfois même à l'encontre de la volonté exprimée par les collectivités locales.

En 2016, suite à la consultation de plusieurs dizaines d'acteurs concernés par cette question, les membres de l'alliance ARIANE ont notamment formulé les recommandations suivantes pour encadrer la localisation des édifices publics :

1. Que les bâtiments abritant un service de proximité, telles les écoles, soient implantés au cœur des quartiers qu'ils desservent, de façon à minimiser les besoins en transports et à favoriser l'activité physique quotidienne pour les fréquenter.
2. Que les bâtiments abritant des services spécialisés qui ont un grand rayon d'attraction, tels les grands équipements de loisir, soient implantés dans les centralités existantes, afin notamment d'éviter un empiètement sur les milieux naturels et agricoles.
3. Que les bâtiments accueillant une forte densité d'emplois, comme les services gouvernementaux, soient implantés dans des secteurs très bien desservis en transports collectifs (dans les régions urbaines) ou au cœur des centralités existantes (pour les plus petites villes) afin de réduire la pression sur les infrastructures routières et de contribuer à la synergie économique.
4. Que la priorité soit donnée à la réutilisation des bâtiments existants désaffectés, sous-utilisés ou excédentaires, tout particulièrement ceux qui ont une valeur patrimoniale.
5. Que le gouvernement favorise, dans ses propres programmes fonctionnels et techniques, la mixité de fonction au sein d'un même édifice.

Les choix de localisation des édifices publics sont d'autant plus structurants qu'ils ont souvent un effet d'entraînement sur les autres activités, notamment commerciales, qui profitent de leur effet d'attraction sur la clientèle. Plusieurs villes ont d'ailleurs misé sur cet effet d'entraînement. Ainsi, la revitalisation du quartier Saint-Roch, à Québec, a commencé par l'installation de bâtiments universitaires et municipaux. Plus récemment, la Ville de Sherbrooke a empêché le déplacement vers la périphérie d'un édifice de Revenu Québec par un règlement obligeant les bureaux d'une certaine superficie à s'implanter au centre-ville.

Recommandation 7

Élaborer une stratégie de localisation des bâtiments publics.

⁴ Notamment la Politique de prévention en santé et la Politique de mobilité durable.

Réussir l'électrification des transports

Même une politique forte en aménagement et des investissements substantiels en transports collectifs ne suffiront pas à alléger assez vite le bilan carbone en transport. Nous devons donc faire les deux en même temps: réduire la dépendance à la voiture et électrifier celles dont nous aurons encore besoin.

Les réductions de gaz à effet de serre dues à l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules sont jusqu'à présent presque complètement annulées par la part croissante qu'occupent les camions légers (VUS) dans le parc automobile (Whitemore et Pineau, 2018). Le parc automobile est en croissance. Il est impératif d'accélérer l'électrification des transports.

L'électrification ne va pas assez vite, mais les budgets qui y sont consacrés commencent à menacer d'autres priorités. Pour se rapprocher de la cible, il faudra acheter l'an prochain plus de 25 000 voitures électriques, ce qui coûtera 200 millions en subventions. Pour moins de 0,5% du parc automobile, c'est près de 25% des revenus annuels du Fonds vert. Or, le Fonds vert est l'outil financier de la lutte contre les changements climatiques. Il doit demeurer disponible pour appuyer la conversion des industries, créatrices d'emploi, pour adapter nos collectivités et pour développer le transport collectif, entre autres besoins.

Mettre en place un fonds autofinancé et renforcer l'incitatif réglementaire

La Norvège a choisi la voie du bâton, en taxant fortement à l'achat les véhicules à essence, pour un montant, variable selon leur consommation, d'au moins 15 000\$. Les véhicules électriques étant exonérés de ces taxes, il revient moins cher d'acheter un véhicule électrique qu'à essence. Résultat: l'an dernier, il s'est vendu en Norvège autant de véhicules électriques qu'à essence.

L'acceptabilité sociale d'une mesure aussi forte que celle imposée en Norvège semble improbable au Québec. Il apparaît donc nécessaire de maintenir un incitatif à l'achat de véhicules électriques, mais pour ne pas grever le budget de la lutte contre les changements climatiques, le parc automobile doit autofinancer son électrification.

Un fonds autofinancé par un système de redevance-remise, tel que proposé dans le plan directeur de Transition énergétique (TEQ, 2018), apparaît être la voie à suivre. La redevance ferait office de contribution à l'électrification des transports à l'achat d'une voiture à essence. Dans une analyse récente, la firme Daméco démontrait qu'une redevance de 5% à l'achat des camions légers vendus au Québec générerait plus de 660 M\$ par année d'ici 2030, une somme qui pourrait alors servir de subvention à l'achat de véhicules électriques (Daméco, 2019).

En combinant le système de redevance-remise au renforcement de la loi VZE, le Québec serait en mesure d'accélérer le rythme et de devenir un véritable leader des transports électriques, tout en renforçant ses actions en mobilité durable et en lutte contre les changements climatiques.

Recommandation 8

Réformer le programme Roulez vert afin d'accélérer l'électrification des transports en créant un fonds autofinancé dédié à l'électrification des transports et en renforçant la loi zéro émission.



Mobiliser tous les Québécois et l'ensemble des acteurs

Les Québécois sont nombreux à appeler à une action rapide en matière de changements climatiques. Les modalités d'action efficaces sont toutefois loin d'être intégrées par l'ensemble des acteurs. S'adapter et réduire les émissions requiert une action continue, concertée, décisive, qui impliquera des changements importants dans la vie quotidienne des ménages et dans la gestion des organisations. Ces changements doivent être soutenus et accompagnés de façon continue.

De tous les changements de comportements exigés par la transition énergétique, ceux exigés en transports font probablement partie des plus grands défis d'acceptabilité sociale. Les mesures de gestion de la demande, doivent être mise en œuvre avec beaucoup de doigté. Tous les membres de la société civile, incluant notamment les employeurs, devront être mis à contribution afin que des alternatives à l'auto solo bénéficient au plus grand nombre.

La possession de l'automobile est un phénomène culturel bien ancré. Rappelons que les constructeurs automobiles disposent d'un budget publicitaire annuel de près de 500 M\$, essentiellement consacré à la promotion de camions légers (G. Ferraris, 2018).

De même, la densification urbaine, au cœur des stratégies de croissance urbaine à faible impact climatique, suscite souvent la désapprobation citoyenne (parfois à juste titre!). Cela témoigne du lien d'attachement qu'éprouvent les citoyens pour leur milieu de vie et de la nécessité d'impliquer dès le départ les acteurs concernés dans les projets de transformation urbaine.

Pour obtenir l'adhésion de la population, le gouvernement devra se doter d'une stratégie et y consacrer les ressources nécessaires, par exemple en mettant en place des campagnes de sensibilisation, d'éducation populaire et de marketing social. L'État pourra réaliser ses campagnes en collaboration avec les organisations de la société civile qui bénéficie déjà d'une expertise en la matière.

Recommandation 9

Mobiliser les municipalités, les acteurs privés et les citoyens de toutes les régions du Québec en faveur de la lutte contre les changements climatiques en consacrant des ressources financières suffisantes à la sensibilisation aux enjeux, la promotion des mesures préconisées et l'accompagnement dans leur adoption.

Références

- ALLIANCE ARIANE (2018). *Feuille de route : vers une Politique nationale d'aménagement du territoire pour le Québec*. Juin 2018. 20 p.
- CONSEIL DE GESTION DU FONDS VERT (2018). Comptes du Fonds vert 2017-2018. 39 p.
- CENTRE SUR LA PRODUCTIVITÉ ET LA PROSPÉRITÉ (2019). *Productivité et prospérité au Québec: Bilan 2018*, HEC Montréal. 41 p.
- COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL [CMM] (2019). *Sources de financement du transport collectif dans le Grand Montréal, Rapport de la commission du transport*, février 2019. 70 p.
- COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC (CMQ) (2006). «L'évolution de la forme urbaine». http://www.cmquebec.qc.ca/images/cartes/ Carte_3_1.gif (consulté en avril 2011).
- DAMÉCO (2019). Évaluation de mesures fiscales : Impacts économiques de l'introduction de deux mesures fiscales sur l'acquisition et l'utilisation de camions légers par les particuliers. 16 p. http://equiterre.org/sites/fichiers/deux_mesures_-_camions_legers.pdf
- DUNSKY (2019). Trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec – Horizons 2030 et 2050 Rapport final : Préparé pour le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. 95 P.
- ÉCOBÂTIMENT (2014). *Portrait et étude des scénarios énergétiques du Domaine Kogan de Rivière-du-Loup*. 52 p.
- France. Gouvernement.fr (2016). *Les nouveaux indicateurs : artificialisation des sols* <https://www.gouvernement.fr/indicateur-artificialisation-sols> (page consultée en octobre 2019)
- G. FERRARIS, FLORENCE SARA (2018). Doit-on limiter la publicité automobile? Le Devoir. <https://www.ledevoir.com/societe/transports-urbanisme/543256/publicite-automobile-et-mobilite-durable-david-contre-goliath> (consultée en octobre 2019)
- GIEC [GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAUX SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT] (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change – Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge et New York, Cambridge University Press. 1454 p.
- QUÉBEC. ISQ [INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC] (2014). *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2011-2061*. Édition 2014, Québec, Gouvernement du Québec. 124 p.
- QUÉBEC. ISQ [INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC] (2018). *Le bilan démographique du Québec. Édition 2018*, Québec, Gouvernement du Québec. 174 p.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE LA MOBILITÉ DURABLE ET DE L'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS [MTMDDET] (2018a). Politique de mobilité durable – 2030 : Transporter le Québec vers la modernité. 41 p.
- RADIO-CANADA (2018). Perte des terres agricoles au Québec : « c'est pire qu'avant », 1 <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1134484/agriculture-zonage-territoire-agricole-cptaq-loi-etalement-protection-accaparement> (page consultée en octobre 2019)
- Statistique Canada (2008b). «Habitudes de navettage et lieux de travail des Canadiens, Recensement de 2006», 44 pages.
- SYNERGIE SANTÉ ENVIRONNEMENT (2019). *Pour le réseau: L'empreinte du réseau*. <http://climat.synergiesanteenvironnement.org/#empreinte> (consultée en octobre 2019)



Transition énergétique Québec (2018). Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018 - 2023. 229 p.

VIVRE EN VILLE (2015). De meilleures villes pour un meilleur climat : pour une croissance urbaine à faible impact climatique. Coll. L'Index, 32 p.

VIVRE EN VILLE (2013a). Deux poids, deux mesures : comment les règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain. Coll. L'Index, 32 p.

WHITMORE, J. ET P-O PINEAU (2018). État de l'énergie au Québec 2019, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour Transition énergétique Québec. 63 p.

World Bank Group (2017). *Climate-Smart Healthcare: Low-Carbon and Resilience Strategies for the Health Sector*. 62 p.



VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
T. 418.522.0011

■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
T. 514.394.1125

■ GATINEAU

200-A, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec) J8Y 3W9
T. 819.205.2053