

CTE - 008M
C.P. Stratégie gouvernementale
de développement durable
2023-2028

FQM
porte-parole
DES RÉGIONS

Mémoire
Projet de stratégie gouvernementale du
développement durable 2023-2028

Le 31 janvier 2023



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS



LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Depuis sa fondation en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) fait entendre la voix des régions du Québec. Convaincue que la force du nombre peut faire la différence, la FQM accorde une priorité absolue à ses 1 000 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois et à la défense de leurs intérêts politiques et économiques. Elle favorise l'autonomie municipale, travaille activement à accroître la vitalité des régions et offre un large éventail de services aux municipalités et MRC. Le dynamisme, la créativité, ainsi que l'esprit de concertation et d'innovation qui animent les élus-es municipaux inspirent ses réflexions et façonnent ses actions au quotidien.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

- La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

Table des matières

Introduction	4
1 Le Québec comme pôle d'innovation en matière d'économie verte responsable	4
1.1 Soutenir le monde municipal dans le développement de modèles durables	4
1.2 Circularité de l'économie et localité	5
2 Agir en faveur de la nature et pour la santé	6
2.1 Conservation de la biodiversité et rôle du schéma d'aménagement	6
2.2 Pour un meilleur accès aux citoyens à la nature	8
3 Favoriser la participation de tous au développement durable au Québec	9
3.1 Une mobilité régionale durable	9
4 Développer les collectivités durablement	10
4.1 Les gouvernements de proximité pour la durabilité	10
Conclusion	11
Résumé des recommandations	12

INTRODUCTION

Dans le cadre des consultations particulières concernant le projet de stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) salue les orientations contenues dans cette stratégie. La lutte contre les changements climatiques est l'affaire de tous et l'importance du défi qui est devant nous nécessite que tous les secteurs de la société soient mobilisés.

Cela dit, les municipalités ont démontré pendant la pandémie de COVID-19, qu'à titre de gouvernement de proximité, elles représentent la première ligne face aux grands bouleversements sociaux. La crise climatique n'y fera pas exception et le monde municipal devra bénéficier des moyens nécessaires pour assurer le bien-être, la sécurité et l'épanouissement de leurs citoyens et citoyennes.

En ce sens, il faudra que certains programmes qui financent les initiatives municipales en la matière soient pérennisés et pour d'autres consolidés.

Finalement, les pouvoirs des gouvernements de proximité devront inévitablement être élargis pour qu'ils disposent de la marge de manœuvre nécessaire pour faire face à cette tâche.

1 LE QUÉBEC COMME PÔLE D'INNOVATION EN MATIÈRE D'ÉCONOMIE VERTE RESPONSABLE

1.1 Soutenir le monde municipal dans le développement de modèles durables

La première orientation de la stratégie vise à soutenir la transition vers des modèles d'affaires durables. Cette transition est cruciale pour assurer la pérennité économique, sociale et environnementale du Québec. La FQM reconnaît l'importance d'accroître la proportion d'entreprises qui intègrent le développement durable dans leur stratégie d'affaires, afin d'atteindre cet objectif.

La FQM souligne également la nécessité d'une économie circulaire, qui vise à réduire les impacts environnementaux en réutilisant les ressources et en réduisant les déchets. La FQM est en accord avec l'accélération de son développement, qui contribuera à une meilleure utilisation des ressources, à une réduction des coûts et à la création d'emplois verts.

Ces objectifs interpellent grandement les municipalités et les MRC dans leurs fonctions. Il est important de comprendre le rôle que joue déjà le monde municipal à cet égard. Que ce soit la gestion des matières résiduelles qui est assumée en majeure partie par les municipalités ou l'importance des municipalités régionales de comté (MRC) en ce qui a trait au développement

économique et social en région, il va de soi que le monde municipal verra ses responsabilités s'accroître. De la même manière qu'au point 1.1.3, la stratégie énumère tous les outils économiques que le gouvernement du Québec s'est donnés pour développer la filière québécoise verte, les MRC sont et seront inévitablement mobilisées pour que les divers programmes soient appliqués concrètement dans les entreprises de partout sur le territoire. L'accroissement de ces responsabilités aura assurément un impact important sur leurs budgets.

Recommandation n° 1

La FQM recommande que le gouvernement alloue les ressources humaines et financières nécessaires aux MRC et aux municipalités pour qu'elles aient la capacité de répondre à l'accroissement de leurs responsabilités en ce qui a trait à la gestion des matières résiduelles, au développement économique et social et, plus largement, à la lutte aux changements climatiques.

1.2 Circularité de l'économie et localité

La FQM reconnaît l'importance d'encourager la consommation responsable en soutenant le développement de produits durables et en facilitant les choix de consommation responsable et locale. Cela contribuera à promouvoir des pratiques écologiques et à augmenter la demande pour des produits locaux, ce qui aura des retombées positives sur l'économie locale.

Or, comme cité dans le texte du projet de stratégie gouvernemental, une loi visant à moderniser le système de collecte sélective en adoptant une approche de responsabilité élargie des producteurs (REP) a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec. La FQM a participé aux travaux du comité d'action pour la modernisation de la récupération et du recyclage, créé en 2019, qui a conduit à l'élaboration de cette réforme, et poursuit sa collaboration au sein du comité-conseil mis en place par le ministre et aux différents groupes de travail sur la modernisation. La FQM a reconnu la nécessité de cette réforme en raison de la fermeture des marchés étrangers et des coûts élevés supportés par les municipalités pour gérer les difficultés des centres de tri.

Alors que la modernisation s'amorce et que l'organisme de gestion désigné responsable de la collecte sélective est maintenant connu, la FQM rappelle l'importance que soient déterminés des objectifs d'intégration de matières recyclables et de réduction à la source de matières premières dans la conception des produits, afin de traduire concrètement les intentions d'économie circulaire du gouvernement.



2 AGIR EN FAVEUR DE LA NATURE ET POUR LA SANTÉ

2.1 Conservation de la biodiversité et rôle du schéma d'aménagement

La FQM salue les efforts visant à conserver la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes, tels que décrits dans les points 2.1.1 et 2.1.2 du projet de stratégie. Nous sommes cependant préoccupés par le rôle que devra revêtir le schéma d'aménagement et de développement dans la mise en œuvre de cette stratégie.

Nous croyons que les schémas d'aménagement devraient être centraux pour qu'un aménagement du territoire visant la conservation de la biodiversité et des services écosystémiques soit réellement efficace. Sans une planification adéquate des activités économiques et urbaines, il sera difficile de circonscrire efficacement les aires protégées et les espèces fauniques et floristiques.

Nous soutenons les initiatives visant à bonifier et pérenniser le réseau d'aires protégées du Québec, ainsi qu'à améliorer l'état de situation des espèces fauniques et floristiques, mais nous appelons à une approche plus globale et intégrée. Selon nous, le schéma d'aménagement est l'outil tout dédié pour une telle approche.

Il est crucial que les municipalités soient pleinement impliquées dans cette stratégie, étant donné qu'elles ont une connaissance approfondie de leur territoire et sont les actrices clés de leur aménagement.

Recommandation n° 2

La FQM recommande une approche plus globale et intégrée utilisant les schémas d'aménagement comme outil central d'aménagement du territoire, et appelle à une participation active des municipalités pour garantir une mise en œuvre efficace et une réussite à long terme.

Concernant les aires protégées, le président de la FQM, monsieur Jacques Demers, exprimait dans une lettre ouverte publiée à l'occasion de la COP15, l'importance d'une démarche cohérente à cet effet. Il proposait en outre l'élargissement de la définition d'aire protégée. À notre avis, sans enlever l'idée de territoires exclusifs, une aire protégée peut aussi être un milieu de vie où l'environnement et la biodiversité sont mis en valeur avec un plan d'aménagement détaillé.

Recommandation n° 3

La FQM recommande l'élargissement de la définition d'aire protégée pour qu'elle puisse aussi être un milieu de vie où l'environnement et la biodiversité sont mis en valeur avec un plan d'aménagement détaillé.

La protection de la biodiversité passe inévitablement par une plus grande conservation des milieux humides. En 2017, en adoptant la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, le gouvernement introduisait l'obligation légale pour les MRC de réaliser des plans régionaux des milieux humides et hydriques (PRMHH). Cet exercice important étant bientôt complété, des investissements majeurs seront nécessaires pour soutenir les municipalités dans la mise en œuvre de leur PRMHH et ainsi assurer la protection de ces milieux naturels indispensables à la lutte et à l'adaptation aux changements climatiques, à la protection de l'eau et de la biodiversité.

La loi entrée en vigueur en 2017 a introduit un système de compensations financières pour l'atteinte aux milieux humides, lesquelles sont versées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État. Les sommes recueillies doivent servir à des projets de création ou de restauration de milieux humides, via le Programme de restauration et de création de milieux humides. Les enveloppes de ce programme sont réparties par bassin versant et par MRC où ont eu lieu les pertes de ces milieux. Or, les territoires où il reste peu de milieux humides et qui en assurent la protection - et qui bénéficieraient le plus de la création de tels milieux - n'ont actuellement pas accès au Fonds, car le système est uniquement financé par la destruction de milieux humides. Nous le répétons, les interventions essentielles pour protéger et restaurer les milieux humides nécessiteront des investissements considérables, partout sur le territoire.

Avec les connaissances et la vision d'ensemble des écosystèmes naturels présents sur leurs territoires, acquis dans le cadre de l'exercice d'élaboration des PRMHH, et les investissements nécessaires pour la réalisation d'actions concrètes, et fortes de la concertation de tous les milieux, les MRC seront en mesure d'atteindre les objectifs de conservation des milieux humides et hydriques, mais aussi des milieux naturels, tout en préservant les capacités de développement de leurs territoires et les besoins futurs. Le gouvernement doit assumer les obligations placées sur les municipalités, mais surtout profiter de cette occasion pour en faire ses alliées dans une lutte qui demandera l'effort et l'engagement soutenu de tous.

Recommandation n° 4

La FQM recommande au gouvernement de rendre disponibles les fonds nécessaires pour assurer la mise en œuvre par les MRC de leurs Plans régionaux des milieux humides et hydriques et permettre le déploiement de projets de création de milieux humides sur l'ensemble du territoire québécois, d'acquisitions et de mise en valeur de ces milieux naturels d'intérêt.

2.2 Pour un meilleur accès aux citoyens à la nature

La Fédération québécoise des municipalités soutient l'objectif 2.3 qui vise à maximiser les bienfaits de la nature pour les citoyens en améliorant l'accès aux forêts de proximité. Nous reconnaissons l'importance de sortir régulièrement dans les milieux naturels pour la santé mentale et physique des citoyens.

Nous soutenons les sous-objectifs 2.3.1 et 2.3.2, qui visent à améliorer l'accès aux milieux naturels notamment, et à soutenir la pratique d'activités durables dans la nature. Nous croyons que les pistes d'action envisagées, telles que le soutien aux activités durables comme l'écotourisme, le tourisme de nature et la pratique d'activités fauniques et de plein air dans les forêts de proximité, peuvent être bénéfiques pour les citoyens.

Cependant, le ministère des Ressources naturelles et des Forêts reste le principal responsable de la gestion de ce territoire public, et ses actions sont souvent en désaccord avec les activités, les projets et les intérêts des collectivités locales. La gestion du territoire public est souvent dictée par les besoins des grandes entreprises, au détriment des activités et des projets structurants pour les communautés locales. Néanmoins, les municipalités locales et régionales ont un rôle de plus en plus important dans la gestion du territoire public qui s'y trouve. Les projets de parcs, de forêts de proximité et de forêt habitée se multiplient, et les MRC sont chargées de tâches importantes telles que la gestion des baux sur le domaine public des projets et des tentatives de responsabilisation des communautés ont été mis en place au fil des ans, sans que le ministère n'accepte de revoir ses prérogatives sur ces territoires et ses ressources. Les régions demandent des changements profonds dans l'attitude du ministère et un renforcement des compétences des MRC dans ce domaine.

Recommandation n° 5

La FQM recommande que le gouvernement intègre la notion de territoire dans le financement des municipalités et des MRC pour qu'elles puissent assumer entièrement leurs responsabilités en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du territoire public. Elle recommande également que les compétences des MRC en matière de gestion des territoires publique soient renforcées.

3 FAVORISER LA PARTICIPATION DE TOUS AU DÉVELOPPEMENT DURABLE AU QUÉBEC

La FQM soutient de manière générale les principes avancés dans l'orientation 3. Il est important que la société dans son ensemble soit mobilisée pour lutter contre les changements climatiques et que cette transition ne laisse personne derrière. De ces affirmations, on peut aisément déduire qu'il y aura des disparités tant dans les impacts qu'auront ces changements dans la vie des gens, mais aussi dans les opportunités de réellement participer à améliorer la situation. Or, en raison des différences économiques fondamentales qui existent entre les grands centres et les régions, les défis ne seront pas les mêmes.

En ce sens, la FQM souhaite rappeler que l'implication des acteurs locaux, tels que les municipalités et les MRC, à toutes les étapes des projets ou des changements fondamentaux de leur environnement favorise grandement l'acceptabilité sociale de ceux-ci.

Il est également important de comprendre que les besoins ne sont pas les mêmes d'une localité à une autre et qu'une approche uniforme n'est en aucun cas souhaitable pour qu'une application de ces principes soit réellement efficace.

3.1 Une mobilité régionale durable

Au point 3.1, on retrouve un exemple clair des différences entre les besoins d'une région à une autre. Le projet de stratégie édicte que l'offre de service de transport collectif interrégional sera augmentée, adaptée aux communautés locales et accessible pour tous. Sachant que la réalité actuelle est plutôt de l'ordre de la réduction des services en région et qu'avec la centralisation vers les centres urbains qu'ont connue plusieurs services de l'État, la demande augmente pendant que l'offre descend. En ce sens, l'instauration d'une mobilité régionale durable comme l'entend le gouvernement dans son projet de stratégie représente un défi de taille.

De plus, le financement du transport collectif est devenu un enjeu récurrent. Dans les dernières années, plusieurs de nos membres ont en effet décrié des délais de paiement injustifiables quant aux aides financières en matière de transport collectif. Même si à la suite de nos demandes le

ministère a mis en place le Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) sur une période de trois ans afin de limiter une partie des problèmes de paiement, une plus grande stabilité de l'ensemble du financement sera nécessaire pour assurer la pérennité et le développement de nos services de transport collectif.

La lutte aux changements climatiques en région passe, entre autres, par le transport collectif. Il faut donc assumer entièrement ce service essentiel et son financement. Les municipalités sont prêtes à jouer ce rôle et demandent, pour ce faire, l'appui solide du ministère des Transports.

Recommandation n° 6

La FQM recommande de mettre en œuvre l'engagement pris par le précédent ministre des Transports du Québec en mai 2022, de convenir, en impliquant le milieu municipal dans l'identification des besoins, d'un cadre financier 2023-2028 afin de relancer le transport collectif et d'en bonifier les services, autant pour le service régulier que pour le transport adapté.

4 DÉVELOPPER LES COLLECTIVITÉS DURABLEMENT

4.1 Les gouvernements de proximité pour la durabilité

La FQM accueille avec joie l'engagement pris au point 4.1 du projet de stratégie de soutenir le monde municipal afin qu'il intervienne de manière durable sur le territoire. Les gouvernements de proximité sont en première ligne de l'action pour lutter contre les changements climatiques et ils doivent être effectivement soutenus à la hauteur du défi.

Suivant les différentes consultations menées auprès de ses membres et au sein de ses instances, la FQM est d'avis que l'élaboration de plans d'action, d'adaptation, d'atténuation aux changements climatiques et de transition écologique est un exercice incontournable dans le contexte actuel. La réalisation des plans donnera aux MRC une vision d'ensemble des risques présents sur leur territoire et des opportunités de contribuer à l'effort climatique. Étant les experts de leurs milieux, les gouvernements de proximité sont en mesure de coordonner localement l'effort de lutte aux changements climatiques. En mobilisant les municipalités dans leur ensemble comme il souhaite le faire, le gouvernement serait en mesure de partir d'une vision particulière de chaque territoire pour arriver à une vision d'ensemble qui reflète la réalité. C'est pourquoi le gouvernement devrait allouer les fonds nécessaires à chaque MRC du Québec pour cette tâche.



Recommandation n° 7

La FQM recommande que le gouvernement affecte les fonds nécessaires à chaque MRC ou territoire équivalent pour la conception de plans d'adaptation, d'atténuation et de transition écologique des communautés aux changements climatiques, et ce, en lien avec leurs responsabilités en aménagement du territoire. Ce montant pourrait être puisé directement dans le Fonds d'électrification et de changements climatiques.

L'objectif est de mobiliser l'ensemble des municipalités et surtout de mettre tout le monde au même niveau en termes de connaissance (diagnostic), de planification et de préparation. Cet exercice est réalisé dans un contexte où les municipalités s'engageront dans les années à venir dans des démarches de gestion d'actifs structurées et pour lesquelles l'inventaire des risques présents sur le territoire est nécessaire. Il serait opportun de faire de ces planifications un outil commun aux secteurs des infrastructures, de la lutte et de l'adaptation aux changements climatiques et de la sécurité civile afin d'effectuer la planification de façon globale et cohérente.

CONCLUSION

Nous sommes assurés que les propositions incluses dans ce mémoire seront considérées avec attention par le gouvernement. Elles sont faites dans une optique constructive et pour favoriser une vision à long terme de la gestion de notre territoire et assurer une protection effective de l'environnement.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

➤ **Recommandation n° 1**

La FQM recommande que le gouvernement alloue les ressources humaines et financières nécessaires aux MRC et aux municipalités pour qu'elles aient la capacité de répondre à l'accroissement de leurs responsabilités en ce qui a trait à la gestion des matières résiduelles, au développement économique et social et, plus largement, à la lutte aux changements climatiques.

➤ **Recommandation n° 2**

La FQM recommande une approche plus globale et intégrée utilisant les schémas d'aménagement comme outil central d'aménagement du territoire, et appelle à une participation active des municipalités pour garantir une mise en œuvre efficace et une réussite à long terme.

➤ **Recommandation n° 3**

La FQM recommande l'élargissement de la définition d'aire protégée pour qu'elle puisse aussi être un milieu de vie où l'environnement et la biodiversité sont mis en valeur avec un plan d'aménagement détaillé.

➤ **Recommandation n° 4**

La FQM recommande au gouvernement de rendre disponibles les fonds nécessaires pour assurer la mise en œuvre par les MRC de leurs Plans régionaux des milieux humides et hydriques et permettre le déploiement de projets de création de milieux humides sur l'ensemble du territoire québécois, d'acquisitions et de mise en valeur de ces milieux naturels d'intérêt

➤ **Recommandation n° 5**

La FQM recommande que le gouvernement intègre la notion de territoire dans le financement des municipalités et des MRC pour qu'elles puissent assumer entièrement leurs responsabilités en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du

territoire public. Elle recommande également que les compétences des MRC en matière de gestion des territoires publique soient renforcées.

➤ **Recommandation n° 6**

La FQM recommande de mettre en œuvre l’engagement pris par le précédent ministre des Transports du Québec en mai 2022, de convenir, en impliquant le milieu municipal dans l’identification des besoins, d’un cadre financier 2023-2028 afin de relancer le transport collectif et d’en bonifier les services autant pour le service régulier que pour le transport adapté

➤ **Recommandation n° 7**

La FQM recommande que le gouvernement affecte les fonds nécessaires à chaque MRC ou territoire équivalent pour la conception de plans d’adaptation, d’atténuation et de transition écologique des communautés aux changements climatiques, et ce, en lien avec leurs responsabilités en aménagement du territoire. Ce montant pourrait être puisé directement dans le Fonds d’électrification et de changements climatiques.