



VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

Québec, le 9 janvier 2020

Ministère des Finances
12, rue Saint-Louis
1er étage
Québec (Québec) G1R 5L3

OBJET : Consultations budgétaires 2020

Monsieur le Premier Ministre,
Monsieur le Ministre des Finances,

Alors que votre gouvernement prépare son deuxième budget et termine l'élaboration du Plan d'électrification et de changements climatiques, je tiens à vous transmettre les propositions de Vivre en Ville en matière budgétaire. En cette ère de bouleversements climatiques annoncés, les collectivités peuvent devenir un pilier de la résilience, tout en contribuant aux objectifs gouvernementaux de renforcement de la prospérité et de la qualité de vie des Québécois. Le prochain budget devrait contribuer à leur en donner les moyens et à créer les conditions nécessaires pour mettre le Québec sur la voie du développement durable.

LES COLLECTIVITÉS COMME PILIER DE LA RÉSILIENCE ET DE LA PROSPÉRITÉ

Infrastructures, transports, développement économique, environnement, affaires municipales, habitation, énergie : plusieurs des champs d'action de l'État ont des impacts à court et à long terme sur les milieux de vie. Dans tous ces domaines, le potentiel d'actions structurantes en aménagement du territoire et en urbanisme est énorme.

Des interventions structurantes sur le mode de développement des collectivités sont notamment essentielles pour :

- ◆ Réaliser la transition énergétique;
- ◆ Protéger les terres agricoles et les milieux naturels;
- ◆ Répondre aux aspirations des familles en diversifiant l'offre en habitation et en transport;
- ◆ Optimiser les infrastructures;
- ◆ Améliorer la santé des citoyens;
- ◆ Assainir les finances publiques et assurer la prospérité économique.

Organisation d'intérêt public qui vise le développement de milieux de vie de qualité, Vivre en Ville fait au gouvernement trois propositions, afin que le prochain budget prépare la voie aux collectivités viables sur l'ensemble du territoire québécois.

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



PROPOSITION N° 1

Soutenir un développement territorial à faible impact environnemental et à fort impact économique et social

Le mode de développement urbain actuel s'apparente trop souvent à une catastrophe environnementale doublée d'un gouffre financier. L'éparpillement des activités et des ménages se fait souvent au détriment des terres agricoles et des milieux naturels et génère un allongement des déplacements qui alourdit le bilan carbone québécois et compromet la santé, la sécurité et l'accès de tous aux services essentiels. Ce modèle est aussi à la source d'un besoin accru en infrastructures publiques – égout, aqueduc, routes et autres réseaux – dont l'entretien est assumé soit par les municipalités, soit par l'État, grevant ainsi les finances publiques.

Les divers acteurs s'accordent sur le fait que pour changer de paradigme, c'est la consolidation urbaine qui est la voie à suivre. La plupart des collectivités québécoises disposent en effet, au cœur de leur territoire urbanisé, d'espaces sous-utilisés propices à la revitalisation ou la densification. Malheureusement, cette approche peut parfois s'avérer plus coûteuse à court terme et, surtout, plus complexe qu'un développement classique excentré en zone verte (*greenfield*).

Un soutien financier s'avère nécessaire pour rassembler les forces vives locales derrière les projets de consolidation et entamer le virage nécessaire. Vivre en Ville propose donc au gouvernement de créer le FAUD : un Fonds en aménagement et urbanisme durables. Celui-ci serait dédié notamment à la consolidation des noyaux villageois, à la réhabilitation des friches urbaines, à la densification et à la requalification de certaines *strips* commerciales. Ces stratégies de développement urbain sont d'ailleurs au cœur du Projet Saint-Laurent évoqué par le premier ministre et le FAUD s'inscrit en complémentarité avec le soutien au développement des zones d'innovation.

Pour jouer pleinement son effet levier, ce FAUD devrait être doté d'une enveloppe récurrente de 100 millions de dollars par année, en soutien aux collectivités.

MESURE PRIORITAIRE :

Créer un Fonds en aménagement et urbanisme durables doté de 100 M \$ par année pour soutenir notamment la consolidation des noyaux villageois, à la réhabilitation des friches urbaines, à la densification et à la requalification de certaines *strips* commerciales.

En complément de la création du FAUD, Vivre en Ville propose d'assurer l'abordabilité du logement (un élément clé des collectivités viables et des politiques climatiques), de s'occuper spécifiquement des cœurs de collectivités (une question d'équité, de prospérité et d'identité), de développer l'écofiscalité (notamment pour soutenir l'adaptation de la fiscalité municipale aux enjeux actuels) et de renforcer la mobilisation et les capacités des acteurs municipaux, au cœur de l'action.



MESURES COMPLÉMENTAIRES :

- ◆ **Abordabilité du logement** : Renforcer l'investissement dans le logement social et soutenir la construction d'au moins 5000 nouveaux logements sociaux par année et la pérennisation d'habitations abordables.
- ◆ **Cœurs de collectivités** : Adopter un plan pour les cœurs de collectivité afin d'en assurer une occupation dynamique.
Les cœurs de collectivités subissent le contrecoup de l'éparpillement résidentiel, du développement d'une offre commerciale concurrente aux abords du réseau routier, de la concurrence du commerce en ligne et du déplacement de certains équipements et édifices publics. Leur dévitalisation compromet l'accès des plus vulnérables aux services et la vitalité même des collectivités et réclame un plan d'action concerté.
- ◆ **Écofiscalité** : Profiter de l'accalmie liée à la signature du pacte fiscal pour ouvrir, en collaboration avec le monde municipal, le chantier de l'écofiscalité, afin notamment de mieux refléter les coûts du développement et d'adapter la fiscalité à la nouvelle réalité numérique (volet commercial) et aux priorités environnementales.
- ◆ **Mobilisation et soutien des municipalités** : Renforcer la mobilisation et augmenter les capacités des municipalités par des outils et des activités de sensibilisation, de formation et d'accompagnement.

PROPOSITION N° 2

Investir dans des réseaux de transport du 21^e siècle afin d'améliorer les conditions de mobilité des Québécois

Le virage vers la mobilité durable dépend prioritairement du développement de réseaux de transport collectif à la hauteur des besoins, ce qui ne pourra se faire qu'à la condition d'investissements suffisants et garantis dans le temps, à la fois pour les immobilisations et pour l'opération des réseaux. L'exemple de la Politique québécoise de transport collectif 2006-2012 est parlant à cet égard : en soutenant l'augmentation de l'offre de service, le gouvernement a suscité le renforcement de plusieurs parcours et une augmentation de l'achalandage au-delà des cibles visées.

Il est d'autant plus crucial de garantir un meilleur financement du transport collectif que le réseau routier supérieur, lui, est financé à 100% par l'État. Ce financement gouvernemental du réseau routier supérieur incite les municipalités à en faire la colonne vertébrale de leur développement. Elles évitent ainsi les frais de déploiement d'un réseau de transport collectif qui, à l'inverse, est en partie à leur charge. Comme le relève, en effet, l'Union des municipalités du Québec¹, « les municipalités assument la presque totalité des coûts d'opération en transport collectif, avec un manque à gagner de 400 millions de dollars annuellement ».

¹ UMQ (2018). Politique de mobilité durable : une politique audacieuse qui nécessitera une réforme du modèle de financement, estime l'UMQ. Communiqué de presse du 17 avril 2018.



Par ailleurs, selon une récente étude du CIRANO², « les usagers des routes [...] contribuent pour 800 millions \$ de moins que ce qu'ils retirent dans l'ensemble pour le développement, le maintien et l'entretien du réseau routier dont ils bénéficient, tous paliers de gouvernement confondus. »

Ce biais structurel est lourd de conséquences sur les choix d'organisation des milieux de vie sur le territoire. Le deux poids deux mesures dans le financement des réseaux de transport stimule l'étalement urbain et va à l'encontre des intentions, affirmées tant dans les orientations gouvernementales que dans la Politique de mobilité durable, de favoriser un mode de développement urbain compact et axé sur les transports collectifs.

Le chantier sur le financement des réseaux de transports, 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, est l'instance qui doit permettre de clarifier les écueils et les solutions à apporter. L'absence de solutions structurelles afin d'assurer aux réseaux de mobilité un financement bonifié, diversifié et pérenne découlant de ce chantier serait perçue comme un échec majeur.

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.

MESURE PRIORITAIRE :

Viser que 50 % des investissements en transport inscrits au Plan québécois des infrastructures pour la prochaine décennie soient consacrés aux transports collectifs en rehaussant les investissements en mobilité durable de plus d'un milliard \$ par année d'ici 2021.

MESURES COMPLÉMENTAIRES :

- ◆ **Opérations du transport collectif :** Compléter le chantier sur le financement et assurer une structure de financement qui soutienne, au-delà du nécessaire développement des infrastructures, la croissance de l'offre de service de transport collectif.
- ◆ **Financement des réseaux :** Revoir les règles de financement des réseaux de transport pour mettre fin au deux poids deux mesures et assurer un financement suffisant et stable du transport collectif.
- ◆ **Autofinancement de l'électrification des véhicules privés :** Réussir l'électrification des transports en mettant en place un fonds autofinancé par un système de redevance-remise et en bonifiant la loi zéro émission.
- ◆ **Déplacements actifs :** Augmenter le financement disponible pour le développement des aménagements piétonniers et cyclables ainsi que les plans de déplacements actifs.

² Meloche, Jean-Philippe (2019). La tarification routière au Québec : quelles leçons tirer de l'expérience des précurseurs ? CIRANO. 45 p.



PROPOSITION N° 3

Assurer l'exemplarité des politiques budgétaires, fiscales et réglementaires de l'État.

Au Québec, l'action gouvernementale en matière d'aménagement du territoire est dispersée dans de nombreux textes législatifs et autres politiques, éparpillés entre autant de domaines, et se déploie sans vision d'ensemble. Cet éclatement décisionnel est responsable de nombreuses incohérences dont les conséquences environnementales, sociales, culturelles et économiques sont coûteuses pour l'ensemble de la société québécoise.

L'atteinte de plusieurs objectifs nationaux dépend aussi d'une plus grande cohérence entre les actions de l'État et celles des instances municipales, entre qui l'aménagement du territoire est une compétence partagée. Pour ne pas défaire de la main droite ce que la main gauche tente de mettre en œuvre, une vision forte et cohérente de l'aménagement du territoire, portée et assumée par l'État, s'impose.

Pour relever les défis auxquels elles font face, aussi bien pour lutter contre les changements climatiques que pour favoriser la santé de leur population, les collectivités doivent opérer un virage en matière d'aménagement. **Or, l'absence de règles communes claires et prévisibles complique la tâche des collectivités et des promoteurs qui souhaitent investir dans un développement urbain durable. En découlent également diverses formes de gaspillage, notamment en matière d'infrastructures, qui plombent les finances publiques.**

Par exemple, l'engagement d'établir des critères de localisation durable pour les édifices publics, en bonne partie régis par la Société québécoise des infrastructures, s'est retrouvé au fil des ans dans plusieurs politiques publiques sans toutefois se concrétiser. Le Plan d'action interministériel de la Politique gouvernementale de prévention en santé et le Plan d'action de la Politique de mobilité durable 2030 prévoient tous deux une action en ce sens au cours de la prochaine année, mais plusieurs indications font craindre un nouveau retard.

Une vingtaine d'experts et de scientifiques ont d'ailleurs publié en décembre 2019³, lors de la dernière Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP25), une lettre pressant le gouvernement du Québec d'aller de l'avant avec son engagement « fondamental » d'élaborer une vision nationale en matière d'aménagement du territoire. « Sans cette planification intégrée, toutes les bonnes intentions du monde se concluront par des résultats mitigés », affirment-ils.

MESURE PRIORITAIRE :

Adopter une Politique nationale d'aménagement du territoire soumettant notamment les décisions du Conseil des ministres à une « clause Cohérence en aménagement du territoire ».

³ Texte collectif (2019). Le territoire québécois à la croisée des chemins. Le Devoir.



MESURES COMPLÉMENTAIRES :

- ◆ **Localisation et gestion des édifices publics** : Lancer tel que prévu dès 2020 l'élaboration d'une stratégie définissant des critères de localisation et de gestion des édifices publics qui privilégient l'accessibilité à pied et en transport en commun, le renforcement des centralités existantes et la réutilisation des bâtiments existants; et assujettir le financement public au respect de ces critères.
- ◆ **Orientations gouvernementales** : Adopter les orientations gouvernementales en aménagement du territoire sur le développement durable des milieux de vie et appliquer les critères de conformité afin d'intégrer la priorité à la protection du territoire agricole et des milieux naturels.
- ◆ **Prévention en santé** : Doubler le budget annuel du plan d'action de la Politique de prévention en santé dont les moyens limités freinent le déploiement de mesures dont les bénéfiques sont de plusieurs fois supérieurs à leur coût.
- ◆ **Exemplarité de l'État** : Mettre à profit chaque décision et investissement gouvernementaux pour renforcer la résilience et la prospérité, en tenant notamment compte de la priorité climatique.
Par exemple, les investissements annoncés dans le réseau scolaire sont une occasion à ne pas manquer de faire de chaque école un îlot de fraîcheur urbain, en verdissant systématiquement la cour, les bâtiments et le terrain des établissements scolaires.

POUR ALLER PLUS LOIN

Vivre en Ville recherche et analyse, au Québec et ailleurs, les politiques publiques susceptibles de favoriser le développement de collectivités viables, prospères et résilientes. Nos plus récentes publications présentent des mesures concrètes en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'assurer la transition énergétique, tout en développant l'économie du Québec et en améliorant la qualité de vie des citoyens (www.vivreenville.org/memoires) :

- ◆ Les collectivités comme pilier de la politique climatique du Québec. Mémoire présenté 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 (2019);
- ◆ Le poids de l'éparpillement : comment la localisation des entreprises et des institutions détériore le bilan carbone (2017);
- ◆ De meilleures villes pour un meilleur climat : pour une croissance urbaine à faible impact climatique (2015);
- ◆ Une nouvelle approche fiscale pour nos collectivités. Mémoire présenté à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (2014);
- ◆ Deux poids, deux mesures : comment les règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain (2013).



VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

Alors que se conjuguent un bon état des finances publiques et une volonté gouvernementale d'investir dans les infrastructures de transport, dans la revitalisation urbaine et dans les écoles, l'heure est propice à la mise en place de mesures structurantes. Les propositions de Vivre en Ville s'inscrivent dans cette approche.

Je serai heureux d'en discuter plus en détail avec vous et votre équipe.

Le directeur général,

Christian Savard

Vivre en Ville

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.

Contact

Christian Savard, directeur général

418 456-0592

christian.savard@vivreenville.org