



VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

Québec, le 14 février 2022

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

OBJET : Consultations prébudgétaires 2022-2023

Monsieur le Premier Ministre,
Monsieur le Ministre des Finances,

Depuis deux ans, partout, les municipalités ont dû adapter leurs pratiques et soutenir leur communauté. Les collectivités seront aussi le fer de lance des transformations positives et durables dont le Québec a besoin.

Alors que votre gouvernement prépare son quatrième budget et s'apprête à adopter la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire, je tiens à vous transmettre les propositions de Vivre en Ville en matière budgétaire. En cette ère de bouleversements sociaux, économiques et climatiques, les collectivités doivent 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. Les solutions en matière de développement des collectivités contribueront simultanément à l'abordabilité du logement, à la lutte et l'adaptation aux changements climatique ainsi qu'à la vitalité des centres-villes, où se trouve nombre d'institutions culturelles et de commerces locaux.

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 matière de développement des collectivités est énorme.

Des interventions structurantes sont notamment essentielles pour :

- ◆ répondre aux aspirations des familles en diversifiant l'offre en habitation et en transport;
- ◆ réaliser la transition énergétique;
- ◆ protéger les terres agricoles et les milieux naturels;
- ◆ assurer la vitalité des cœurs de villes et villages
- ◆ optimiser les infrastructures;

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



- ◆ améliorer la santé des citoyens et l'accès à une alimentation saine;
- ◆ 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 propulse la réalisation de collectivités plus viables sur l'ensemble du territoire québécois.

PROPOSITION N° 1

Faire des collectivités le pilier d'une transformation positive et durable de l'économie québécoise en soutenant un développement territorial à faible empreinte environnementale et à forts bénéfices économiques et sociaux

Comme le souligne le document de consultation de la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire, « *Nos pratiques actuelles encouragent l'étalement urbain, soit le mode de développement le plus coûteux sur tous les plans : économique, environnemental et humain. Dépendance à l'automobile, perte de superficies agricoles, dégradation, voire disparition de milieux naturels et augmentation de la vulnérabilité sont autant d'effets collatéraux de nos façons d'occuper notre territoire.* » Le Plan pour une économie verte reconnaît d'ailleurs l'importance des stratégies urbanistiques, tant en matière de lutte que d'adaptation aux changements climatiques.

L'éparpillement des activités et des ménages est également un obstacle important à l'équilibre du budget des ménages, puisqu'il fait en sorte d'augmenter considérablement les coûts de transport. 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. Un potentiel d'accueil à mettre à profit alors qu'il est prévu que le Québec accueillera, d'ici 2031, plus de 200 000 nouveaux ménages.

Malheureusement, l'approche de consolidation 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, la réhabilitation des friches urbaines, la densification et la requalification de certaines *strips* commerciales.

En complément de la création du FAUD, Vivre en Ville propose d'entamer un vaste chantier d'innovation économique et sociale visant à répondre aux besoins en logement de tous les Québécois et à s'occuper spécifiquement des cœurs de collectivités (une question d'équité, de prospérité et d'identité). Alors que le commerce en ligne occupe une place plus importante que jamais, la prospérité des collectivités continue de dépendre de la vitalité de leurs quartiers centraux et des artères commerciales qui s'y trouvent.

MESURES COMPLÉMENTAIRES :

- ◆ **Abordabilité du logement** : Entamer un vaste chantier d'innovation économique et sociale visant à répondre aux besoins en logement de tous les Québécois, notamment en construisant, d'ici 5 ans, plus 50 000 logements sociaux et communautaires dont au moins 50% hors marché, en privilégiant les secteurs les plus accessibles (quartiers centraux, noyaux villageois, abords du transport collectif).
- ◆ **Cœurs de collectivités** : Adopter une Stratégie Cœurs de villes et villages qui soutiendra notamment l'amélioration du cadre bâti privé des cœurs de collectivités et la mise à niveau et l'amélioration du domaine public. À court terme, maintenir le niveau d'investissement du ministère de l'Économie et de l'Innovation pour la relance des centres-villes (50M\$ pour Québec et Montréal et 25M\$ pour 19 villes) en établissant des critères d'octroi objectifs afin de soutenir l'offre commerciale de proximité, partout au Québec.
- ◆ **Culture** : Dans les programmes de diffusion culturelle, encourager la tenue d'activités et événements culturels dans les cœurs de villes et villages.

PROPOSITION N° 2

Maintenir les priorités d'investissement définies dans la Politique de mobilité durable

Avant la crise sanitaire, l'achalandage des réseaux de transport collectif, en forte croissance dans plusieurs régions du Québec, atteignait un niveau historique. Selon les experts du domaine, les nouvelles considérations liés à la pandémie – et notamment le télétravail – ne remettent pas en cause l'urgence de développer les services de transport collectif partout au Québec. La crise a d'ailleurs permis de démontrer qu'il s'agit d'un service essentiel pour nombre de travailleurs, et qu'il doit donc être traité comme tel.

Le virage vers la mobilité durable annoncé dans la première Politique québécoise de mobilité durable (2018) 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.

Les projets de mobilité durable mis de l'avant dans le Plan pour une économie verte doivent aller de l'avant, qu'il s'agisse du prolongement de la ligne bleue à Montréal, du tramway de Québec ou de celui de Gatineau.

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.

Ce biais structurel est lourd de conséquences sur les choix d'organisation des milieux de vie sur le territoire. Le double poids des 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 de la mobilité durable, ouvert en 2019, a débouché sur une synthèse limpide : « *la pérennité du financement de la mobilité est en jeu* »¹. La prochaine année financière doit apporter des solutions à la hauteur des besoins, notamment dans le contexte où l'électrification érodera au cours des prochaines années, les revenus de taxe sur les carburants, principale source de financement des réseaux sous responsabilité du ministère des Transports.

Rappelons que la Politique de mobilité durable prévoit une augmentation de l'offre de service de transport collectif de 5% par année, une cible atteignable à condition d'y consacrer des investissements conséquents.

Pour y arriver, l'aide d'urgence fournie par les gouvernements du Québec et du Canada devra être maintenue jusqu'au retour au niveau d'achalandage pré-pandémie. Pour assurer une meilleure prévisibilité et une gestion responsable des infrastructures, les gouvernements devraient conclure une entente visant à introduire un soutien pluriannuel à l'offre de service de transport collectif.

MESURE PRIORITAIRE : Renouveler et bonifier l'aide de transition à l'offre de service de transport collectif et faire du soutien à l'offre de service un engagement pluriannuel cohérent avec l'objectif d'augmenter de 5% par année l'offre de service.

MESURES COMPLÉMENTAIRES :

- ◆ **Chantier sur le financement de la mobilité :** Donner suite aux recommandations du chantier sur le financement de la mobilité afin d'assurer des revenus à la hauteur des besoins et d'inciter à des comportements de mobilité plus durable.
- ◆ **Développement de l'offre de service de transport collectif :** Établir un programme budgétaire qui permettra à la fois de mener les grands projets (ligne Bleue, REM, etc.)

¹ Ministère des Transports du Québec (2021). Chantier sur le financement de la mobilité – Politique de mobilité durable 2030.



et de soutenir les acteurs dans l'amélioration de l'offre de service régulière et son arrimage avec les nouveaux réseaux structurants (REM, tramways, etc.).

- ◆ **Plan québécois des infrastructures** : Viser, comme le prévoit le Plan pour une économie verte, que 50 % des investissements en transport inscrits au Plan québécois des infrastructures pour la prochaine décennie soient consacrés aux transports collectifs, s'assurant d'atteindre cette cible d'ici 2025.
- ◆ **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 et logistique urbaine** : Augmenter le financement disponible pour le développement des aménagements piétonniers et cyclables ainsi que les plans de déplacements actifs; soutenir le déploiement d'initiatives de livraison active et électrique et l'élaboration d'un cadre propice à leur généralisation.

PROPOSITION N° 3

Assurer l'exemplarité des politiques budgétaires et fiscales et des investissements gouvernementaux

Les choix budgétaires sont un levier gouvernemental essentiel à mettre au service des priorités de l'État. À travers les politiques, les programmes et les projets qu'ils rendent possibles, ils contribuent à l'atteinte des cibles que se donne le Québec, que ce soit en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de protection du territoire agricole ou d'amélioration de la qualité de vie.

L'expertise de Vivre en Ville porte sur un domaine où les choix sont d'autant plus porteurs que leurs effets sont permanents et se font sentir sur des générations : le mode de développement des collectivités et l'organisation des activités humaines sur le territoire.

Or, le Québec manquait jusqu'ici d'une vision en aménagement du territoire, une lacune coûteuse qui sera bientôt comblée par **l'adoption de la future Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire**. Cette vision d'ensemble, accompagnée des moyens permettant sa mise en œuvre, va enfin permettre d'assurer la cohérence entre les actions, aussi bien de l'État que des instances municipales, pour cesser de défaire de la main droite ce que la main gauche tente de mettre en œuvre.

Le document de consultation de la Politique met l'accent sur l'importance de **l'exemplarité de l'État**, dans la mesure où de nombreuses décisions des ministères et organismes gouvernementaux vont s'ancre durablement sur le territoire.

La localisation des édifices publics est un important déterminant de l'occupation du territoire et, à travers cela, de l'accessibilité aux services, de la protection des milieux naturels et agricoles, des besoins en infrastructures et de l'empreinte carbone, entre autres. Revoir le mode de prise de décision public en matière de localisation apparaît notamment primordial pour permettre l'atteinte des cibles, aussi bien de la Politique de mobilité durable que de la Politique gouvernementale de prévention en santé.



MESURE PRIORITAIRE :

Travailler dès maintenant avec la Société québécoise des infrastructures pour établir une directive précisant des critères de localisation et de gestion des édifices publics et ajustant le mode de prise de décision à la vision de la future Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire.

Les choix budgétaires et fiscaux de l'État sont, notamment en raison de leurs effets sur le développement des collectivités, un important vecteur d'amélioration de la santé et de la qualité de vie de la population. L'aménagement des milieux de vie constitue par ailleurs un puissant levier favorisant l'atteinte de plusieurs objectifs collectifs.

Voici quelques exemples d'actions à mettre en place pour renforcer l'exemplarité de l'État sur le plan budgétaire et fiscal, en lien avec le mode de développement des collectivités.

MESURES COMPLÉMENTAIRES :

- ◆ **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 dans les milieux de vie dont les bénéfices sont plusieurs fois supérieurs à leur coût.
- ◆ **Écofiscalité et écoconditionnalité** : En collaboration avec le milieu municipal, mettre en œuvre les recommandations du rapport du Commissaire du développement durable sur l'écoconditionnalité, l'écofiscalité et l'écoresponsabilité.²
- ◆ **Alimentation** : Financer l'accompagnement des territoires et des entreprises (production, transformation, distribution) dans le développement de systèmes alimentaires de proximité afin d'augmenter l'autonomie alimentaire et la proportion d'aliments locaux dans les assiettes québécoises.
- ◆ **Promotion de l'achat local** : Dans les campagnes et outils gouvernementaux de promotion de l'achat local, promouvoir spécifiquement les commerces des cœurs de villes et villages et soutenir les organismes à but non lucratif qui ont pour mission de stimuler le développement commercial et la revitalisation des centres-villes.
- ◆ **Infrastructures naturelles** : Bonifier substantiellement les programmes visant la protection et le développement des infrastructures naturelles, qu'il s'agisse du verdissement des milieux urbains ou du soutien financier des exploitants agricoles et forestiers pour les services écosystémiques rendus par les aménagements favorisant la protection de la biodiversité.

² Commissaire au développement durable (2020). Écofiscalité, écoconditionnalité et écoresponsabilité pour une économie verte et responsable - Application de la Loi sur le développement durable: 2020 Audit de performance Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021 Rapport du commissaire au développement durable.



Des indicateurs pour dépasser le PIB

En janvier 2022, parce que le PIB et la création d'emplois ne suffisent plus pour évaluer le bien-être des Québécoises et des Québécois, le G15+ et ses partenaires issus des milieux économiques, financiers, sociaux, syndicaux, environnementaux, académiques et philanthropiques se sont mis d'accord pour la toute première fois sur une série de 51 indicateurs économiques, sociaux et environnementaux permettant de mesurer notre niveau de bien-être.

Ces indicateurs, qui seront mis à jour annuellement et qui tiendront compte de l'impact de la pandémie, sont accessibles à toute la population sur la plateforme interactive www.indicateurs.quebec. Cette initiative s'appuie sur un large survol de la littérature et des initiatives à travers le monde (Allemagne, France, Italie, Islande, Finlande, Nouvelle-Zélande, Écosse, etc.) et sur une approche méthodologique rigoureuse validée par des experts.

Selon le collectif, c'est en mesurant mieux ses signes vitaux que le Québec pourra tendre vers ce à quoi sa population aspire. Un sondage Léger de juin 2020 indique que 67 % des personnes répondantes souhaitent qu'un Québec sorti de la crise de la COVID-19 priorise d'abord et avant tout la santé, l'environnement et la qualité de vie, en plus de la croissance économique.

Le budget du gouvernement du Québec est un document phare dans la vie démocratique de nos concitoyennes et de nos concitoyens pour donner l'impulsion à une transformation profonde de notre économie et de notre société. C'est pourquoi le collectif soumet des pistes d'action visant à placer les indicateurs du bien-être au cœur de notre budget, à prendre en compte toutes les dimensions de notre progrès collectif et à mieux mesurer l'impact de nos politiques publiques.

Le collectif dénote également plusieurs indicateurs non disponibles à documenter en priorité, notamment en matière d'artificialisation des sols, de biodiversité, de mobilité et de logement. Plusieurs de ces indicateurs pourraient s'intégrer au suivi de la mise en œuvre de la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire.

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) :

- ◆ *Désormais*. Mémoire transmis au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le cadre des consultations en vue de l'adoption en avril prochain de la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (2021) ;
- ◆ *Les collectivités comme pilier d'une relance et d'une transformation durables*. Cinq propositions de Vivre en Ville (2020) ;
- ◆ *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) ;



VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

- ◆ *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).*

Alors que se conjuguent des efforts importants pour la relance de l'économie, une volonté gouvernementale d'investir dans les infrastructures de transport, dans la revitalisation urbaine et dans les bâtiments publics, 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

Samuel Pagé-Plouffe, Directeur – Affaires publiques et gouvernementales

514 714-6762

samuel.page-plouffe@vivreenville.org