

Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques

Consultation publique sur les orientations gouvernementales
et les enjeux en matière de changements climatiques



Vivre en Ville propose une **trentaine de mesures** en aménagement du territoire et gestion de l'offre et de la demande en transport. En vedette : un **Fonds en aménagement et urbanisme durable** et une **Politique de localisation des équipements publics**.

«Au lieu de dire aux Canadiens d'utiliser des ampoules à économie d'énergie dans leur maison de banlieue, nous devrions parler de comment une meilleure planification urbaine et la densification de nos villes peuvent réduire de façon significative notre impact sur l'environnement.»

Sam Sullivan, alors maire de Vancouver, 2007 (traduction libre)

Avis de Vivre en Ville sur la vision et les enjeux du Plan d'action 2013-2020

Vivre en Ville tient tout d'abord à saluer la vision présentée dans le document de consultation. Cette vision met de l'avant des principes directeurs prometteurs. Elle identifie précisément les secteurs où il est crucial d'intervenir, au premier rang desquels, les transports. Fondée sur la responsabilisation de l'ensemble des acteurs, elle insiste sur la nécessité de cohérence entre les actions.

Vivre en Ville considère que le Fonds vert, actuellement de 200 millions, devrait être multiplié par cinq pour atteindre un milliard de dollars, dont 650 millions devraient être consacrés aux transports collectifs et actifs et 100 millions dans un Fonds en aménagement et urbanisme durable.



Prendre en considération les cobénéfices

Le principe directeur de « Pérennité des interventions et de leurs effets » a particulièrement retenu l'attention de Vivre en Ville. En effet, ce principe met en valeur les **bénéfices collatéraux** qui peuvent être obtenus par les différentes mesures mises en place afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'adapter les collectivités aux effets des changements climatiques.

L'importance de **dépasser la question du « coût à la tonne »** pour tenir compte des retombées positives de certaines mesures dans divers domaines – santé, économie, protection de l'environnement, etc. – avait fait l'objet des recommandations de Vivre en Ville à l'occasion de la consultation sur la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020. Vivre en Ville appelait alors le gouvernement à adopter une vision d'ensemble des **coûts et bénéfices globaux** pour le Québec de la lutte contre les changements climatiques.

L'aménagement du territoire : un secteur prioritaire

Dans cette optique, agir en aménagement du territoire et en urbanisme devrait être la priorité. C'est l'avenue qui permettra d'atteindre **les cibles de réduction les plus ambitieuses à long terme**, tout en renforçant la prospérité du Québec et en générant d'importants bénéfices collatéraux dont profitera l'ensemble de la société. Vivre en Ville salue donc l'identification de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme comme secteur d'intervention prioritaire.

Il faut souligner aussi qu'**agir en aménagement du territoire ne coûte pas cher** : il s'agit principalement de mieux diriger des investissements en infrastructures qui devront, de toutes manières, être faits.

L'aménagement du territoire figure, de plus en plus souvent, au cœur des priorités dans nombre de domaines, parmi lesquels la lutte et l'adaptation aux changements climatiques. **L'influence du cadre bâti** est de mieux en mieux connue et reconnue, par exemple, sur la santé de la population. Pour Vivre en Ville, qui en a fait son champ d'action prioritaire, c'est un virage prometteur dans lequel l'organisation s'engage à soutenir les actions gouvernementales.

Assurer la cohérence des actions gouvernementales

Réitérée avec force dans le document de consultation, la volonté de cohérence doit également être soulignée. Dans l'optique de favoriser la cohérence des actions de l'État en matière d'aménagement du territoire, il est nécessaire de **mettre en place un mécanisme formel**. Cela pourrait se faire à travers une Politique québécoise d'aménagement durable du territoire.

Guidée par une vision claire et la volonté ferme de modifier les pratiques, une **Politique québécoise d'aménagement durable du territoire** devrait aller du cadre législatif aux pratiques gouvernementales, en passant par des choix budgétaires cohérents.

Le chantier Aménagement du territoire et transport des personnes

Vivre en Ville a publié en 2011, en collaboration avec Équiterre, le document « Changer de direction : Chantier Aménagement du territoire et transport des personnes ». **Ce projet de politique détaillé et chiffré** contient plus d'une trentaine d'actions concrètes inspirées des meilleures pratiques nord-américaines et européennes en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la dépendance du Québec au pétrole, tout en développant l'économie du Québec et la qualité de vie des citoyens.

Dans le cadre de la Consultation publique sur les orientations gouvernementales et les enjeux en matière de changements climatiques, Vivre en Ville invite donc les acteurs gouvernementaux à mettre en place les propositions élaborées dans *Changer de direction*, annexé au présent Avis.

Une trentaine de mesures recommandées ; deux mesures incontournables

Plusieurs mesures proposées dans *Changer de direction* devraient se retrouver dans le PACC 2013-2020. Vivre en Ville veut toutefois mettre, ici, l'accent sur deux mesures incontournables.

La première consiste à promouvoir, faciliter et accompagner, à travers **la création d'un fonds dédié**, le développement d'écoquartiers, la requalification des premières couronnes de banlieue et la revivification des cœurs villageois. La seconde appelle l'État à donner l'exemple en adoptant **une politique de localisation des équipements publics** qui soutiendra un virage vers la mobilité durable, pour les travailleurs et les utilisateurs des services gouvernementaux.

Ces deux mesures sont détaillées en pages 5 et 6.

Consultation sur les enjeux particuliers

Cet Avis expose pour finir des propositions de Vivre en Ville en réponse à la consultation sur certains enjeux particuliers du PACC. C'est bien entendu **l'enjeu des transports**, étroitement lié à celui de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, qui a retenu l'attention de Vivre en Ville dans la dernière partie de cet Avis.

Les transports, l'aménagement du territoire et le climat: trois enjeux indissociables

Extrêmement dépendant des énergies fossiles, le transport est le principal poste d'émissions de gaz à effet de serre du Québec mais aussi celui qui connaît la plus forte augmentation. Au Québec, lutter contre les changements climatiques passe donc nécessairement par un virage dans la gestion de l'offre de transport et, en amont, en aménagement du territoire.

Transports: un poste d'émissions en croissance incontrôlée

Le transport des personnes au Québec se caractérise par la place prépondérante de l'automobile comme mode de déplacement. Phénomène à la fois culturel et utilitaire, la popularité de l'automobile est renforcée par de réels besoins de déplacement, dans un contexte où les alternatives sont souvent moins performantes ou carrément inexistantes. De plus en plus de Québécois demeurent dans des quartiers où la possession d'une voiture s'avère indispensable.

Entre 1990 et 2007, la distance totale parcourue par le parc québécois de véhicules privés est passée de 50 à 70 milliards de kilomètres. La distance moyenne parcourue par personne a ainsi augmenté de 29 %. Les émissions de gaz à effet de serre du secteur ont, elles, augmenté de 15 % durant cette période, soit deux millions de tonnes d'équivalent CO₂ supplémentaires.

Si la tendance se maintient, et même en tenant compte de l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules, les Québécois émettront pour leurs déplacements privés, en 2030, 15,7 millions de tonnes d'équivalent CO₂, soit une augmentation de 22,8 % par rapport à 1990.

Aménagement du territoire: à l'origine des besoins de transport

En façonnant les milieux de vie, l'aménagement du territoire et l'urbanisme influencent le transport des personnes et des marchandises. L'organisation spatiale des activités détermine en bonne partie les besoins de déplacements.

La baisse des densités d'occupation et, surtout, le développement de milieux de vie monofonctionnels, sans services accessibles à distance de marche, qui ont perdu l'échelle du piéton, ont eu de graves conséquences sur le bilan des émissions de gaz à effet de serre du Québec.

« Les résidents des milieux à haut potentiel piétonnier – densités élevées, diversité des usages, destinations accessibles et bonne connectivité des rues – roulent chaque jour 26 % moins que ceux qui habitent dans des milieux étalés. »

Franck cité par Oregon Transportation and Growth Management Program, 2011.

Le phénomène de l'étalement urbain s'est aussi accompagné d'une augmentation vertigineuse du coût des infrastructures publiques (notamment de transport) et de la prévalence du surpoids et de l'obésité dans la population québécoise, avec les problèmes de santé qui sont associés à la sédentarité.

Une interaction étroite

Une relation dynamique lie l'aménagement du territoire et le mode de transport privilégié par la population. Une urbanisation étalée augmente les distances à parcourir, ce qui provoque une utilisation massive de l'automobile. L'augmentation de la circulation automobile cause alors une congestion de plus en plus importante, à laquelle les gouvernements répondent en développant des réseaux routiers et autoroutiers tentaculaires, desservant des zones périphériques toujours plus éloignées.



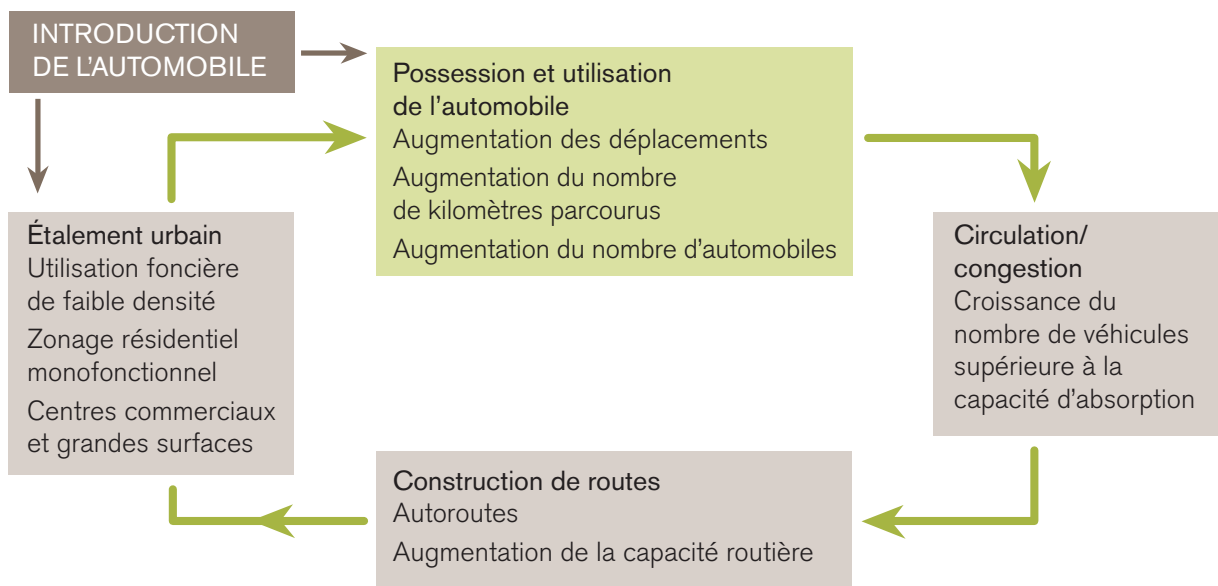
APEL Lac Saint-Charles

C'est ici que le cercle vicieux de la dépendance à l'automobile s'enclenche, car, en augmentant la capacité autoroutière dans le but de diminuer la congestion, on obtient l'effet inverse à celui escompté. Profitant des voies rapides qui réduisent leur temps de déplacement, les ménages s'installent dans des secteurs encore plus éloignés.

Ainsi, le développement des réseaux autoroutiers urbains soutient l'étalement, la motorisation des déplacements et la congestion. Notons que ce cercle vicieux est soutenu par l'établissement progressif des emplois et surtout des commerces à proximité du réseau autoroutier. Les pôles commerciaux de quartier disparaissent au profit des grandes surfaces. L'absence de commerces et services de proximité pour les résidents contribue à rendre l'usage de la voiture inévitable pour le moindre déplacement.

Au fur et à mesure que le tissu urbain s'adapte à la voiture, il devient de moins en moins compatible avec les autres modes de transport qui, pour être efficaces, ont besoin d'une certaine densité et de proximité.

Le cercle vicieux de la dépendance à l'automobile



Source: Vivre en Ville, inspiré de Société de transport de Montréal, d'après Raad, 1998.



Agir conjointement en aménagement et en transport

Aménagement du territoire et transport sont étroitement liés. Les mesures prises dans ces deux domaines se renforcent mutuellement dans une boucle de rétroaction qui peut aussi être positive. Ainsi, la densité des activités et la mixité des fonctions favorisent les transports collectifs et actifs, tandis que le développement de l'offre de transports collectifs et actifs contribue à la densification du territoire.

Il est donc crucial d'agir simultanément dans ces deux domaines.

MESURE

Création d'un Fonds en aménagement et urbanisme durable

Mettre sur pied un Fonds en aménagement et urbanisme durable doté, pour commencer, à la hauteur de 100 millions par année.

Le financement disponible servira notamment à l'accompagnement des collectivités, au financement des études d'aménagement urbain, d'environnement, de transports et mobilité ou d'économies d'énergie, à soutenir l'acquisition de terrains pour les infrastructures publiques ou les logements sociaux et à investir dans les énergies renouvelables.

Pour stimuler l'innovation et les bonnes pratiques en aménagement du territoire ainsi qu'en habitation, le gouvernement du Québec, en partenariat avec les communautés métropolitaines, devrait mettre sur pied un programme d'incitatifs à la mise en place de pratiques d'urbanisme durable dans les secteurs existants et dans les nouveaux développements.

Ce programme devrait s'appuyer sur un Fonds dédié et permettrait de soutenir différentes initiatives. L'association d'un soutien technique à ce soutien financier serait un atout.

Soutien aux projets d'écoquartiers

L'expertise d'écoquartiers étant peu développée au Québec, en favoriser l'émergence serait porteur d'un effet d'entraînement. Cela permettrait la diffusion de pratiques novatrices et le développement de savoir-faire inédits par les promoteurs, développeurs et municipalités québécoises.

Le gouvernement stimulerait ainsi l'innovation et le leadership en bonnes pratiques d'aménagement.

Soutien à la requalification des premières couronnes de banlieue

Les premières couronnes de banlieue présentent souvent un potentiel intéressant : relativement bien desservies en transport collectifs, avec une trame de rue bien connectée, elles vivent actuellement une transition entre deux générations de résidents. C'est l'occasion de donner un coup de pouce pour en faire des milieux de vie agréables pour les jeunes familles.

Soutenir la création de logements abordables et la revalorisation d'un bâti vieillissant, favoriser la consolidation des pôles de services de proximité, redonner de la place aux piétons rendrait ces secteurs encore plus attractifs, freinant ainsi l'exode vers les banlieues plus éloignées.

Soutien à la revitalisation des cœurs villageois

Toutes les collectivités, quelle que soit leur taille, sont concernées par l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Restructurer une municipalité de 5 000 habitants ou une métropole de 500 000 habitants pour en faire des collectivités viables relève des mêmes enjeux et repose sur les mêmes moyens d'action. Seuls les outils à employer diffèrent.

Les cœurs villageois, ainsi que les petits centres urbains en milieu rural, ont un rôle particulier à jouer dans la vitalité des zones rurales. Soutenir financièrement l'augmentation et la diversification de l'offre en habitation favoriserait leur revitalisation et leur attractivité. Des villages compacts, développés à l'échelle du piéton, favorisent par ailleurs une activité commerciale de proximité et ainsi des profils de mobilité durable.

Soutien au développement de TOD (développements axés sur le transport collectif)

L'aménagement de quartiers TOD permet de développer des milieux de vie de grande qualité, équipés en services et commerces et très bien desservis en transport collectif. L'orientation de la croissance démographique dans de tels secteurs est un excellent moyen de réduire la congestion et la dépendance à l'automobile.

Des mesures complémentaires

- » Articuler la politique d'accès à la propriété selon la localisation et la densité.
- » Bonifier les mesures incitatives à l'achat et à la rénovation du parc immobilier existant.
- » Reconduire et bonifier les programmes de soutien à la décontamination des sols.
- » Bonifier l'ensemble des programmes municipaux lorsque les demandeurs sont situés dans une zone à densifier.

MESURE

Politique de localisation des équipements publics

Se doter d'une politique de localisation des édifices publics (écoles, CLSC, édifices gouvernementaux, etc.) cohérente avec les objectifs d'accessibilité, de renforcement du tissu urbain existant et d'économies d'énergie en déplacements.

Par équipements publics, on entend ici non seulement les bâtiments gouvernementaux, mais aussi, l'ensemble des activités qui reçoivent un soutien de l'État lors de leur implantation ou de leur fonctionnement : équipements culturels, sportifs, etc.

Les transports ne sont pas une fin en soi, mais bien un des moyens permettant de réaliser les activités nécessaires au fonctionnement de la société québécoise, à sa productivité et à sa qualité de vie.

La localisation des activités : déterminant des besoins de transport

Assurer à tous l'accès aux biens et aux services passe en partie par la gestion de l'offre de transport : construire un métro, aménager un trottoir, élargir une autoroute, etc. Mais en amont, il est crucial de considérer ce qui est à l'origine des besoins de déplacement, à savoir la localisation des activités. Les besoins de transport seront ainsi très différents, et différemment comblés, selon qu'un édifice gouvernemental se sera implanté à la limite d'une agglomération ou au cœur d'un village ; selon qu'un hôpital sera dans une ville ou à mi-chemin entre deux villes ; selon qu'un promoteur construira un édifice à bureaux sur une ligne de bus fréquent ou à la sortie d'une bretelle d'autoroute.

Dites-nous où vous allez, nous saurons comment vous y allez

Plus un bâtiment occupe une situation éloignée du centre-ville ou d'un autre pôle d'activités, plus il génère de déplacements automobiles et plus ils sont longs. Pour chaque tranche supplémentaire d'un kilomètre de distance des pôles, on observe une augmentation d'environ 250 mètres de la distance moyenne de navettage. Autrement dit, les employés d'un édifice placé à 10 km du centre-ville auront une distance moyenne de navettage supérieure de 2,5 km aux employés d'un édifice placé au centre-ville, toutes choses étant égales par ailleurs (plusieurs auteurs cités par VTPI, 2011). La densité des pôles d'activités influence également la part modale des transports collectifs dans les déplacements quotidiens.

Commencer par bien placer les activités gouvernementales

L'État québécois et l'ensemble des institutions qui le composent constituent un acteur majeur dont les choix (sociaux, environnementaux, etc.) ont une influence considérable sur la société québécoise. En matière d'aménagement du territoire, la répartition des activités de l'État sur le territoire, aussi bien à petite qu'à grande échelle, influence autant l'occupation du territoire – et le développement régional – que la revitalisation urbaine et les besoins en infrastructures de transport.

Le gouvernement se doit d'assumer un rôle de leader exemplaire dans ce domaine en mettant en cohérence ses pratiques avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En plus de constituer des exemples à suivre, les choix de localisation des édifices et services publics ont un rôle majeur à jouer dans l'aménagement des collectivités et dans les distances parcourues en véhicules motorisés par les ménages, que ce soit pour se rendre travailler ou pour accéder aux services fournis par l'État.

Des mesures complémentaires

- » Assujettir tout soutien financier de l'État à des impératifs de localisation.
- » Rendre les programmes de soutien aux infrastructures écoconditionnels à des critères de localisation.



Consultation sur les enjeux particuliers : Les transports

Vivre en Ville propose d'intégrer au PACC 2013-2020 une trentaine de mesures en aménagement du territoire et en transport. Détaillées dans *Changer de direction*, ces mesures sont fondées sur l'approche « Éviter-transférer-améliorer », qui consiste à prioriser la réduction des besoins en déplacements motorisés et le transfert des déplacements automobiles vers les modes de transport actifs et collectifs, avant d'entreprendre d'améliorer l'efficacité énergétique des déplacements motorisés.

Vivre en Ville et Équiterre ont ainsi estimé que le Québec devrait se donner l'objectif de diminuer le kilométrage annuel parcouru en automobile de 20 % d'ici 2030. À lui seul, cet objectif permettrait d'économiser 6,2 millions de tonnes d'équivalent CO₂. À noter que pour les auteurs de *Changer de direction*, atteindre cet objectif ambitieux passera nécessairement par la réduction du taux de motorisation des ménages.

Quelles sont les mesures à privilégier pour réduire les GES dans le transport des personnes ?

Infléchir l'utilisation de la voiture nécessite un rééquilibrage de l'offre de transport au profit des transports collectifs et actifs, une modification de l'ordre des priorités de déplacement dans l'espace public au profit des piétons et des cyclistes et l'internalisation des coûts liés aux déplacements automobiles. En complément, l'amélioration de la performance énergétique des véhicules devra également être considérée.

Dans *Changer de direction*, Vivre en Ville et Équiterre recommandent les mesures suivantes :

Mesures budgétaires

- » T1-1 Investir massivement dans le développement des infrastructures de transport collectif
- » T1-2 Augmenter le soutien à l'exploitation du transport collectif
- » T1-3 Soutenir le développement de réseaux de transport collectif en site propre
- » T1-6 Soutenir la mise en place d'une tarification moderne et solidaire en transport collectif
- » T2-2 Financer le développement des infrastructures de cyclisme utilitaire
- » T2-3 Soutenir la mise en place de systèmes de vélos en libre-service à l'échelle du Québec

Mesures de gouvernance

- » T3-1 Mettre un frein à l'augmentation de la capacité routière pour les déplacements de navettage
- » T3-2 Transformer les autoroutes urbaines en boulevards lors des travaux de réfection
- » T1-4 Développer une offre de transport interurbain collectif de qualité
- » P2-1 Faire en sorte que les autorités organisatrices de transport aient transformé leurs lignes à plus haut débit en réseaux électrifiés d'ici 2030
- » P2-2 Accompagner l'évolution des flottes d'autobus vers l'électrification complète ou partielle
- » P2-3 Opter pour des flottes gouvernementales et municipales de véhicules électriques

Mesures incitatives

- » T5-1 Augmenter le nombre moyen de passagers par véhicule en favorisant le covoiturage
- » T5-2 Sensibiliser et informer la population sur les transports durables
- » T5-3 Soutenir les centres de gestion des déplacements
- » T5-4 S'appuyer sur les technologies de l'information et des communications pour améliorer la qualité du transport collectif

Mesures économiques

- » T4-1 Augmenter la redevance sur les hydrocarbures
- » T4-2 Augmenter la taxe sur les carburants
- » T4-3 Instaurer une taxe sur les stationnements commerciaux
- » T4-4 Implanter des péages sur le réseau autoroutier en zone urbaine et périurbaine
- » P3-1 Moduler le système de bonus à l'achat de véhicules électriques et hybrides
- » P3-2 Adopter un système de malus à l'achat de véhicules neufs énergivores

Mesures législatives et réglementaires

- » T1-5 Favoriser le développement de l'autopartage
- » T2-1 Réviser le cadre législatif et réglementaire afin de favoriser les transports actifs
- » P1-1 Établir une norme québécoise sur la teneur en carbone des carburants
- » P4-1 Renforcer la norme québécoise sur les émissions des véhicules neufs

Comment l'aménagement durable du territoire peut-il contribuer à la réduction des déplacements ?

Pour améliorer les pratiques d'urbanisme et d'aménagement en vue de réduire les besoins en déplacements et de favoriser le transfert vers les modes actifs et collectifs, il apparaît nécessaire en priorité de contrôler l'étalement urbain et d'assurer la cohérence des décisions gouvernementales en matière d'aménagement et de transport, ainsi que de viser la revitalisation urbaine et la diversification des usages dans les quartiers existants.

Dans *Changer de direction*, Vivre en Ville et Équiterre recommandent les mesures suivantes :

Mesures de gouvernance

- » A1-2 Adapter le contenu et la portée des orientations gouvernementales en aménagement
- » A2-1 Augmenter la cohérence des politiques gouvernementales avec les orientations en aménagement du territoire
- » A2-4 Mieux choisir la localisation des édifices publics
- » A3-1 Apporter un soutien technique aux municipalités

Mesures économiques

- » A2-2 Définir les critères des programmes de soutien aux infrastructures
- » A2-3 Revoir la politique de soutien à l'habitation
- » A3-2 Bonifier les programmes de soutien financier à la densification et à la revitalisation
- » A3-3 Mettre sur pied un programme de soutien aux écoquartiers
- » A4-1 Cesser de subventionner le développement axé sur les autoroutes
- » A4-2 Internaliser les coûts de développement

Mesures législatives et réglementaires

- » A1-1 Poursuivre la révision de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme
- » A1-3 Rendre l'ensemble du cadre législatif cohérent avec les orientations en aménagement du territoire
- » A1-4 Réviser la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

Vivre en Ville

Regroupement québécois pour le développement urbain, rural et villageois viable

QUÉBEC

Centre culture et environnement Frédéric Back
870, De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
418 522 0011

MONTRÉAL

Maison du développement durable
50, rue Sainte-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
514 394 1125

GATINEAU

177, Promenade du Portage, 3^e étage
Gatineau (Québec) J8X 2K4
819 639 0427



VIVRE EN VILLE
REGROUPEMENT QUÉBÉCOIS
POUR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN
RURAL ET VILLAGEOIS VIABLE

Contact

Alexandre Turgeon
Président exécutif
alexandre.turgeon@vivreenville.org

Christian Savard
Directeur général
c.savard@vivreenville.org

Philippe Cousineau Morin
Chargé de politique et de dossiers
philippe.cousineaumorin@vivreenville.org
514 394-1125 ext.: 202