



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

LE QUÉBEC ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : QUELLE CIBLE DE RÉDUCTION D'ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE À L'HORIZON 2020?

**Commentaires de la
Fédération Québécoise des Municipalités**

**Présentés à la
Commission parlementaire des transports et de l'environnement
de l'Assemblée nationale**

Novembre 2009

PRÉSENTATION

Fondée en 1944, la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

Mission

- Promouvoir 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.

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	1
1. LES MUNICIPALITÉS ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES	2
2. L'EAU, LES RESPONSABILITÉS MUNICIPALES ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES	3
2.1. Infrastructures de gestion de l'eau	3
2.2. Le fleuve Saint-Laurent	4
3. TRANSPORT	4
3.1. Le transport de marchandises	4
3.2. Le transport des personnes	5
4. LA GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES	5
5. LE PLAN DE MESURES D'URGENCE	6
6. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	6
7. CONTRIBUTION DE LA FQM À LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES	7
CONCLUSION	8
BIBLIOGRAPHIE	9

INTRODUCTION

La FQM remercie les membres de la Commission parlementaire des transports et de l'environnement de cette invitation à lui présenter ses commentaires sur l'impact qu'auront les changements climatiques et sur les cibles que le Québec devrait privilégier en matière de réduction des gaz à effet de serre (GES).

À titre de représentante de plus de 1 000 municipalités locales et MRC sur l'ensemble du territoire québécois, la FQM participe activement au développement durable des régions du Québec. Elle collabore notamment à l'élaboration de politiques, de lois et de règlements et offre de la formation aux élus.

La FQM tient à rappeler aux membres de la commission que les municipalités et les MRC sont des intervenantes de première ligne en environnement et en développement durable au Québec. Elles sont responsables de la gestion de l'eau potable et des eaux usées, de l'aménagement du territoire, des cours d'eau municipaux et de la gestion des matières résiduelles. Elles assument également certaines compétences en matière de développement économique, en foresterie et en énergie, tout en promulguant une réglementation municipale favorisant la cohabitation, notamment en matière de bruit et de nuisance. Enfin, elles doivent assurer la sécurité de leurs citoyens par l'intermédiaire de plans d'urgence qui considèrent les risques naturels et industriels.

Étant des intervenantes de première ligne, les municipalités du Québec sont directement interpellées par l'impact des changements climatiques en lien avec leurs responsabilités.

1. LES MUNICIPALITÉS ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Dans son histoire récente, le Québec a pris la mesure des impacts négatifs qu'entraînent des conditions climatiques extrêmes, à l'exemple des inondations au Saguenay et des épisodes de verglas dans le sud du Québec, et du rôle des municipalités dans la mise en œuvre des mesures d'urgence pour y faire face. Mais les municipalités ne peuvent se limiter à une approche réactive et doivent intégrer une nouvelle approche de planification de mise en œuvre de leurs responsabilités en lien avec les changements climatiques. Elles doivent évaluer leur vulnérabilité aux changements climatiques de manière à prendre en considération leur capacité d'adaptation et déterminer les moyens matériels, financiers et humains pour y faire face.

Le rapport *Vivre avec les changements climatiques au Canada : édition 2007* identifie les principaux impacts des changements climatiques sur l'économie en les catégorisant de la façon suivante :

- Impacts des phénomènes extrêmes et des perturbations naturelles
- Impacts sur les bâtiments et les infrastructures
- Impacts sur la production, les prix et la demande de biens et de services
- Coûts liés aux impacts sur la sécurité publique, la santé et le bien-être des populations
- Impacts causés par les changements hydrologiques s'opérant dans les lacs et les cours d'eau

Le même rapport explicite l'impact sur les communautés qui dépendent des ressources naturelles :

« Plusieurs facteurs augmentent la vulnérabilité des collectivités tributaires des ressources au changement climatique. Il s'agit de la forte sensibilité au climat de nombreuses ressources naturelles (l'agriculture, la forêt, et les pêches) ainsi que nombre d'autres facteurs liés à une faible capacité d'adaptation, notamment une diversification économique limitée, la pénurie de ressources économiques qui peuvent être consacrées à l'adaptation, le vieillissement de la population et un accès généralement plus restreint aux services (p. ex., un isolement plus marqué). Dans l'ensemble, les répercussions économiques à l'échelle des collectivités peuvent être importantes. Les analyses globales ont tendance à occulter les effets cruciaux à l'échelle locale et les difficultés imposées. »

À cela s'ajoute que 12 des 17 régions administratives du Québec verraient leur population décroître d'ici 2026. À plus long terme, cette tendance irait en s'accroissant, ce qui pourrait représenter des réductions de 16 % à 32 % de la population dans certaines régions.

La Direction risques biologiques, environnementaux et occupationnels de l'Institut national de santé publique du Québec, publiait, en juillet 2006, le rapport *Changements climatiques au Québec méridional : perceptions des gestionnaires municipaux et de la santé publique*.

L'objectif de cette recherche était d'étudier l'interrelation entre la préoccupation des gestionnaires à propos des changements climatiques et de leurs impacts et leur perception de l'importance de planifier des mesures d'atténuation ou d'adaptation pour contrer ou s'adapter à ces changements sur 10 ou 20 ans. Cette étude établit que les gestionnaires municipaux et de la santé percevaient les vulnérabilités déjà existantes sur leur territoire et les impacts régionaux liés aux changements climatiques. Plusieurs participants à cette étude convenaient que la responsabilité du dossier des changements climatiques incombe à tous les paliers de l'organisation politique, mais que sa gestion devrait être davantage attribuée aux instances régionales municipales et de la santé.

Plusieurs répondants ont également signifié le rôle crucial des villes, municipalités et MRC dans le dossier des changements climatiques en raison de leur connaissance des besoins de la population qu'ils desservent.

On établit également la contribution des villes, municipalités et MRC à la lutte aux changements climatiques par la concertation avec les diverses instances impliquées au dossier des changements climatiques; l'implantation et la

gestion de stratégies locales d'adaptation et d'atténuation des risques ainsi encourus; de même que l'élaboration de plans de communication pour informer et sensibiliser la population générale sur ce sujet.

Cette étude conclut par la proposition de mettre en place une stratégie d'intervention qui pourrait inclure les cinq volets suivants :

- Clarifier le mandat de chacun dans la prise en compte des changements climatiques
- Profiter positivement du présent cycle d'investissements dans les infrastructures publiques
- Adapter les normes, procédures et routines organisationnelles
- Transférer et partager les connaissances plus efficacement
- Sensibiliser la population sur les changements climatiques

Considérant les impacts des changements climatiques sur les municipalités, le gouvernement du Québec doit déterminer des cibles de réductions ambitieuses et rendre disponibles des ressources qui sont à la mesure des actions à entreprendre.

2. L'EAU, LES RESPONSABILITÉS MUNICIPALES ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

L'impact des changements climatiques sur la quantité, la qualité et la disponibilité de l'eau est un enjeu fondamental. La majorité de la population du Québec est concentrée dans des bassins hydrographiques urbains, alors que le tiers est situé dans des bassins modérément urbains. Cette pression favorise l'accroissement de la vulnérabilité de la ressource et les changements climatiques exacerberont les conflits d'usages.

En lien avec le respect de la capacité support des écosystèmes, la Politique nationale de l'eau identifie la gestion intégrée de l'eau par bassin versant comme étant un axe majeur d'intervention. Cette approche territoriale de la gestion de l'eau repose sur la concertation des élus des municipalités et des MRC, des citoyens, des usagers, des ministères et des organismes gouvernementaux. Cette concertation mène à l'élaboration d'un plan directeur qui, dans une perspective de développement durable, établit le portrait du bassin versant, identifie des milieux sensibles, définit les enjeux et détermine un plan d'action, dans une optique de précaution, de prévention et de préservation de la biodiversité.

Comme il est énoncé dans cette politique, les municipalités et les MRC joueront un rôle névralgique au sein des organismes de bassin, notamment par leur expertise et leur responsabilité en matière d'aménagement du territoire et les changements climatiques doivent faire partie prenante de la démarche de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

Dans ce contexte, il est impératif que les MRC puissent jouer pleinement leur rôle et leurs responsabilités à titre de décideurs à l'égard de la planification et de l'utilisation du territoire. Une meilleure reconnaissance à ce sujet serait souhaitable.

2.1. Infrastructures de gestion de l'eau

Une approche de gestion préventive des infrastructures (eau potable, eaux usées, barrages) devra être élaborée afin de s'adapter à la réalité des changements climatiques, avec les ressources financières afférentes. Ce plan pourra prendre en compte certaines actions à réaliser, telles que des travaux de réhabilitation ou de relocalisation de certaines prises d'eau, la diminution des pertes en réseau ou la considération de l'augmentation des réserves d'eau potable pour desservir la population. Également, ce plan pourra prendre en compte une augmentation possible des débordements de réseaux, de refoulement ou encore d'inondation.

Au cours des dernières années, l'appui financier accordé aux municipalités par les gouvernements fédéral et provincial dans le cadre des différents programmes d'infrastructures s'est avéré un apport positif au rehaussement de la qualité des infrastructures municipales. Toutefois, il faudra s'assurer de la pérennité de ces programmes et leur élargissement aux mesures qui devront être mises en place par les municipalités pour leur plan d'adaptation aux changements climatiques.

2.2. Le fleuve Saint-Laurent

En septembre 2006, la FQM exprimait certains commentaires basés sur le rapport final *Options en matière des niveaux et des débits du lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent* du Groupe d'étude international sur le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent, sous l'égide de la Commission mixte internationale (CMI).

À cette occasion, la FQM affirmait partager la préoccupation exprimée par le MAMROT concernant l'incidence de la fluctuation des niveaux d'eau sur les efforts de protection des zones riveraines mis en place par les municipalités et MRC contigües au fleuve Saint-Laurent. À cette occasion, la FQM rappelait le resserrement, par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables et des exigences d'intégration de cette politique aux schémas d'aménagement des MRC et des municipalités locales.

L'incidence éventuelle des niveaux d'eau et des débits sur les infrastructures municipales d'alimentation en eau potable et de rejet des eaux usées est une autre préoccupation qui interpelle les membres de la FQM. Considérant la récurrence et l'accentuation de l'amplitude des périodes d'étiages, il ne faudrait pas que le scénario de régularisation des débits qui sera retenu compromette l'approvisionnement en eau potable et la gestion des eaux usées des municipalités riveraines concernées. Dans un tel cas, le gouvernement devrait accompagner financièrement les municipalités pour remédier à de ces problématiques.

3. TRANSPORT

Le réseau routier québécois est une infrastructure stratégique pour les régions du Québec. Dans le contexte des changements climatiques, les infrastructures routières seront exposées de plus en plus aux phénomènes climatiques extrêmes. L'exemple le plus éloquent est l'accentuation de l'érosion des berges du golfe Saint-Laurent qui menace le lien routier des communautés de la Côte-Nord.

Le document de consultation *Quelle cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020?* établit qu'à lui seul le transport routier des biens et des personnes génère 80 % des émissions totales du secteur des transports.

3.1. Le transport de marchandises

Déjà, le phénomène du « juste à temps » a favorisé l'augmentation du transport des marchandises par camion, qui ajoute au stress imposé à nos infrastructures. Selon une étude de l'OCDE *Transport intermodal de marchandises, une évaluation comparative*, produite en 2002, la demande de transport intérieur et international va continuer à progresser. Les distances parcourues par les poids lourds devraient ainsi presque doubler entre 1995 et 2020. Le Québec n'échappe pas à cette tendance. Le document de consultation explicite l'impact du transport par camion sur l'émission des gaz à effet de serre (figure 8, page 15), notamment une hausse de 89 % des émissions des camions lourds.

Au-delà des actions entreprises dans le cadre du Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques (PACC) la tendance quant à l'augmentation du transport des marchandises par route et sa contribution au bilan des GES sera significative.

La FQM souscrit aux objectifs du PACC et aux mesures de réduction qui y sont privilégiées, notamment l'implantation de projets intermodaux et la pénétration de l'innovation technologique en matière d'efficacité énergétique dans les flottes de camions. Si le gouvernement du Québec est sérieux dans ses intentions de réduction des GES, l'utilisation des voies navigables et des chemins de fer devrait être à la base d'un plan d'action national de réduction.

3.2. Le transport des personnes

Le transport des personnes est une autre activité génératrice de GES, et ce, même si le Québec se distingue par son parc automobile qui est l'un des plus performants au Canada sur le plan de l'efficacité énergétique. L'enjeu du transport des personnes est sensiblement différent en région qu'en milieu fortement urbanisé. Si la mise en place ainsi que la promotion et l'optimisation du transport en commun en milieu urbain relèvent de l'évidence, il en va tout autrement en milieu rural, où le transport en commun est peu accessible.

C'est pourquoi plusieurs initiatives se multiplient afin de développer des solutions adaptées aux réalités régionales, caractérisées par la faible densité de la population et les distances importantes à couvrir. La Politique québécoise du transport collectif favorise l'accroissement de l'utilisation du transport collectif sur le territoire des MRC par l'optimisation de l'utilisation du transport adapté et scolaire. Cette approche permet d'adapter le développement du transport collectif aux réalités locales. À l'initiative de la FQM, une Table permanente sur le transport collectif en milieu rural travaille à regrouper les intervenants en transport collectif en région afin de répondre aux besoins des populations. Nous sommes assurés que les travaux de la Table contribueront à l'implantation des solutions de rechange au transport individuel en région et permettront ainsi de réduire l'émission de GES.

Par ailleurs, compte tenu de l'étendu du territoire québécois et des distances à parcourir, le Québec aurait avantage à développer le transport ferroviaire pour les personnes et devrait en faire un élément important de sa stratégie.

4. LA GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES

Il est important de rappeler que le gouvernement du Québec identifiait les municipalités comme les maîtres d'œuvre de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 et qu'elles y ont investi plus de 5 G\$ au cours des 10 dernières années, dont près de 1 G\$ dans la valorisation des matières secondaires. Plusieurs municipalités ont la responsabilité de la gestion de leur site d'enfouissement et ceux-ci appliquent avec rigueur la réglementation sur le captage des biogaz.

Dans l'optique de réduire à la source la problématique des biogaz, les municipalités doivent s'engager dans un programme de valorisation des matières organiques. Lors de la rédaction du *Bilan 2006 sur la gestion des matières résiduelles* produit par Recyc-Québec, les municipalités ne valorisaient que 6 % des matières organiques. Cette situation s'explique par la complexité inhérente à la gestion de ce type de matière (salubrité, innocuité) ainsi que le peu de débouchés actuels du compost produit.

Le programme de biométhanisation annoncé par le gouvernement lors du dernier budget est un pas dans la bonne direction. Toutefois, la technologie privilégiée ne répond pas aux besoins des petites municipalités qui ont une population localisée sur un grand territoire. En effet, pour atteindre un seuil de rentabilité pour ce type d'équipement, on doit recueillir un volume important de matière organique qui devra être transportée sur de grandes distances, ce qui peut compromettre le gain potentiel en matière de réduction de GES. L'autre problème identifié réside dans l'obligation de trouver un débouché au gaz ainsi produit.

La FQM souhaite que la future politique de gestion des matières résiduelles prenne en considération l'importance d'un soutien financier aux municipalités pour la mise en place de méthodes de gestion des matières organiques tenant compte des particularités des municipalités, dans le contexte de la lutte aux GES. Également, considérant l'augmentation substantielle des volumes de matières résiduelles au cours des dernières années, une réglementation sur la réduction à la source, qui aurait comme objectif de réduire le suremballage et bannir les matières non recyclables, permettrait une réduction significative du transport de ces volumes destinés à l'enfouissement. L'élimination des produits à base de pétrole devrait également être davantage taxée.

5. LE PLAN DE MESURES D'URGENCE

Un autre important défi que devront relever les municipalités est l'actualisation de leur plan de mesures d'urgence dans le contexte nouveau des changements climatiques et de leurs conséquences, et ce, afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Considérant l'occurrence et l'amplitude des phénomènes météorologiques, la mise à jour des plans de mesures d'urgence devra considérer un éventail de possibilités, allant des inondations aux sécheresses, de périodes caniculaires aux froids extrêmes, tout en prévoyant l'hébergement et l'approvisionnement en eau potable pour de longues périodes ainsi que la communication, l'accès et la mobilité nécessaire aux équipes d'urgence en cas d'intervention.

Cette révision des mesures d'urgence municipales devra tenir compte de la spécificité de la situation de la municipalité, sa localisation ainsi que sa population, tout en y intégrant l'impact possible des changements climatiques sur les infrastructures majeures localisées sur son territoire, telles que les barrages, ou encore les activités industrielles, et le risque qui y est associé pour la sécurité des personnes en cas d'arrêt imprévu ou prolongé. Cet important outil de protection des personnes et des biens nécessitera des ressources financières supplémentaires afin d'actualiser les plans de mesures d'urgence et d'y intégrer les mesures d'adaptation aux changements climatiques. Une telle exigence implique des coûts supplémentaires qui ne peuvent pas être assumés par les revenus générés par la taxe foncière.

6. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La planification de l'aménagement du territoire est un outil stratégique dans la lutte aux changements climatiques, dont la responsabilité relève des instances municipales. D'ailleurs, les services d'aménagement et d'urbanisme sont identifiés comme des acteurs-clefs en raison de leur connaissance reconnue du territoire.

La surveillance des zones inondables et des zones sujettes à l'érosion côtière, la protection ou le renouvellement du couvert forestier en milieu urbain et en périphérie des terres agricoles, de même que l'approvisionnement en d'eau potable sont des éléments à considérer dans l'élaboration d'un plan d'urbanisme ou d'un schéma d'aménagement et de développement. L'intégration et l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, la réglementation sur le maintien minimum du couvert végétal sur le territoire, la réduction de l'étalement urbain dans une optique d'optimisation des infrastructures municipales sont des éléments qui doivent être considérés dans la stratégie de lutte aux changements climatiques.

La FQM participe aux travaux de révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), sous l'égide du MAMROT. La révision de cette loi devra impérativement intégrer la lutte aux changements climatiques dans ses futures orientations.

Le travail des municipalités et des MRC permettra d'adopter une planification du territoire répondant aux préoccupations des populations locales tout en ayant une vision globale quant aux décisions à prendre sur les mesures d'adaptation découlant des changements climatiques, dans une optique de développement durable.

7. CONTRIBUTION DE LA FQM À LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La FQM contribue à sa façon à la lutte aux changements climatiques. En effet, elle a convenu d'une entente de partenariat avec Hydro-Québec pour accompagner des municipalités dans le développement de projets en efficacité énergétique pour les équipements, infrastructures et bâtiments municipaux.

Également, en appui à la stratégie gouvernementale de lutte aux changements climatiques, la FQM fait la promotion auprès des municipalités du Québec du programme Climat municipalités afin, notamment, de doter les municipalités québécoises d'un premier inventaire de leurs GES et d'un plan visant leur réduction.

Enfin, la FQM est un membre actif de la Coalition Bois Québec, qui prône l'utilisation accrue du bois, seul matériau de construction qui soit à la fois renouvelable, recyclable et réutilisable. Pour le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat, la production de bois comme substitut au béton ou à l'acier dans la construction est une contribution tangible à la réduction des GES puisque le procédé de fabrication du bois de construction requiert moins d'énergie et laisse une faible empreinte environnementale.

CONCLUSION

L'impact des changements climatiques sera vécu avec beaucoup d'acuité par les collectivités qui dépendent des ressources naturelles à cause de la forte sensibilité au climat de nombreuses ressources telles que l'agriculture, la forêt et les pêches. Le défi sera d'autant plus grand en région si l'on considère les moyens financiers nécessaires pour y faire face en fonction des réalités démographiques et économiques que vivent les communautés.

Rappelons que, en raison de leurs responsabilités, les municipalités du Québec sont des acteurs clés du développement durable et des alliées dans la réduction des GES et de la lutte aux changements climatiques. Toutefois, il importe de rappeler justement que les responsabilités du milieu municipal se sont accrues ces dernières années, alors que les revenus dépendent à plus de 70 % des recettes de l'impôt foncier. Dans un tel contexte, c'est à la hauteur des moyens qui leur seront octroyés que les municipalités pourront juger du réalisme des objectifs à atteindre. Le gouvernement du Québec devra se donner les moyens de réaliser et de mettre en œuvre un éventuel plan d'action.

Pour conclure, la Fédération Québécoise des Municipalités est d'avis qu'à long terme, le défi des changements climatiques sera celui d'une occupation dynamique et durable du territoire québécois et qu'en soi, il constitue un projet de société.

BIBLIOGRAPHIE

Équiterre, *Pour un Québec libéré du pétrole en 2030*, 25 septembre 2009, 65 pages

Fédération Québécoise des Municipalités, *Rapport sur les projets pilotes en efficacité énergétique*, 2009

Fédération Québécoise des Municipalités, Association des transports collectifs ruraux du Québec, Association des propriétaires d'autobus du Québec, *Guide d'intervention en transport collectif en milieu rural*, 2009

Gouvernement du Québec, *Troisième bilan de la mise en œuvre du plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques*

Institut national de santé publique du Québec, *Changements climatiques au Québec méridional : perceptions des gestionnaires municipaux et de la santé publique*, juillet 2006, pages I à XII

Mathieu, Geneviève, *Lancement officiel de la Coalition BOIS Québec*, communiqué de presse, Coalition BOIS Québec, Montréal, 15 septembre 2009

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Quelle cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020?*, octobre 2009, 35 pages

Ministère des Transports du Québec, *Les principales réalisations ministérielles en matière de développement durable*, octobre 2008, 34 pages

Ministère des Transports du Québec, *Stratégie de développement durable 2009-2013*, 2009, 76 pages

OCDE, *Transport intermodal de marchandises : une évaluation comparative*, 2002, pages 81 à 89

Warrer, F.J. et P.A. Egginton. *Vivre avec les changements climatiques au Canada : édition 2007*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 2008, Chapitre 2 et Chapitre 5