

FQM
porte-parole
DES RÉGIONS

Mémoire sur le projet de loi 44
*Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre
les changements climatiques et à favoriser l'électrification*

21 janvier 2020



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

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 six commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

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

VISION

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

VALEURS

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

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	2
Introduction	3
1 Accueil favorable de la réforme du fonds vert.....	4
2 Création d'un comité consultatif.....	4
3 Plans municipaux de lutte contre les changements climatiques	5
4 La forêt : un outil efficace de lutte contre les changements climatiques.....	9
Conclusion	11
Résumé des recommandations	12

INTRODUCTION

À titre de porte-parole des régions, la FQM multiplie ses démarches auprès du gouvernement du Québec afin que le milieu municipal collabore à l'élaboration des mesures visant à réduire l'émission de gaz à effet de serre (GES) et permettant de rendre nos communautés plus résilientes face aux changements climatiques.

Il est important de rappeler que les municipalités sont les premières impactées au même titre que la population lorsque surviennent des sinistres (inondations, grands vents, érosions, submersions côtières) ou des phénomènes météorologiques particuliers (vague de chaleur ou froid extrême). Les conséquences financières, sociales et environnementales sont considérables pour les municipalités, mais les moyens mis à leurs dispositions par le gouvernement du Québec pour s'en prémunir sont insuffisants et mal adaptés à la réalité des régions.

Considérant que les sinistres causés par les changements climatiques augmentent en fréquence et en intensité, la volonté du gouvernement du Québec de réformer le Fonds vert pour en faire un outil efficace contre la lutte aux changements climatiques est saluée par la FQM.

Les consultations particulières sur le projet de loi 44 sont l'occasion pour la FQM de commenter l'action gouvernementale dans ce dossier, mais surtout de proposer des solutions pragmatiques et efficaces à court et moyen termes pour lutter contre les changements climatiques et mieux adapter nos communautés.

Les propositions présentées dans ce mémoire reflètent le fruit des échanges avec nos membres lors de rencontres de nos instances : commissions permanentes, assemblée générale annuelle, ateliers au Congrès annuel, conseil d'administration et assemblée des MRC.

1 ACCUEIL FAVORABLE DE LA RÉFORME DU FONDS VERT

Depuis la création du Fonds vert en 2006, plusieurs s’interrogent sur sa réelle efficacité à lutter contre les changements climatiques. Ce dernier a fait la manchette plus souvent pour faire l’objet de critiques que pour témoigner de ses succès. Malgré la bonne volonté du gouvernement du Québec, les modifications dans sa gestion et ses orientations apportées en 2017 n’ont rien changé, sauf à mettre davantage en lumière la nécessité de le réformer.

D’ailleurs, en décembre 2018, le Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV) soulignait lui-même un manque de rigueur, de transparence et d’efficacité du Fonds vert. Selon le CGFV, seulement 71 des 185 actions devant favoriser la transition écologique méritaient d’être poursuivies et seulement 17 des 185 actions avaient un indicateur de réduction des GES. Considérant les milliards de dollars investis par la population, les industries et les municipalités au Fonds vert depuis 2006, ces dernières souhaitent vivement que les résultats positifs soient au rendez-vous.

La FQM et ses membres se réjouissent de la réforme du Fonds vert puisqu’il s’agit d’une occasion de promouvoir une approche moins centralisatrice qui favorise une plus grande participation des gouvernements de proximité dans la lutte contre les changements climatiques. D’ailleurs, la démarche empruntée par le ministère de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) en créant des groupes de travail dans le cadre de l’élaboration du Plan d’électrification et de changements climatiques (PECC) annonce le début d’un mode collaboration souhaité par les municipalités.

2 CRÉATION D’UN COMITÉ CONSULTATIF

L’un des changements majeurs proposés dans le cadre de ce projet de loi est la mise en place d’un comité consultatif chargé de conseiller le ministre sur les orientations, les politiques, les programmes et les stratégies en matière de lutte contre les changements climatiques. À cet égard, l’article 15.0.2 du projet de loi balise la composition du comité consultatif : [...] *les membres doivent avoir collectivement une compétence et une expérience significatives et pluridisciplinaires en matière de lutte contre les changements climatiques et la majorité doit être issue du milieu scientifique.*

À titre de porte-parole des régions, la FQM propose qu’un professionnel provenant de l’une de ses municipalités ou MRC membres siège au comité consultatif. D’ailleurs, plusieurs municipalités et MRC membres de notre organisation comptent parmi leur personnel des professionnels en aménagement du territoire ayant une expertise en matière de changements climatiques. Cette collaboration permettrait assurément une meilleure prise en compte des intérêts des municipalités et des régions.

Recommandation n° 1

Qu'un professionnel ayant une expertise en matière d'aménagement du territoire et de changements climatiques provenant d'une municipalité ou MRC membre de la FQM siège au comité consultatif.

3 PLANS MUNICIPAUX DE LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La FQM trouve ambitieuse, mais nécessaire, la réduction pour 2030 de 37,5 % des GES sous le niveau de 1990¹. Pour y arriver, la FQM a mené des consultations auprès de ses membres afin de trouver des pistes de solutions. Le constat est clair, le milieu municipal souhaite élaborer son propre plan de lutte contre les changements climatiques afin d'être au cœur de la démarche non pas en tant que simple exécutant d'un plan québécois, mais plutôt comme architecte et maître d'œuvre d'un plan municipal répondant aux préoccupations de leur population.

3.1 Exemples de plans municipaux de lutte contre les changements climatiques

Il existe présentement de belles initiatives municipales qui démontrent la volonté croissante de nos membres à lutter contre les changements climatiques. L'une d'elles vient de la Ville de Nicolet qui a réduit ses émissions de GES de 20,9 % entre 2012 et 2020. Elle y est parvenue en remplaçant le mazout par l'électricité à la centrale de traitement de l'eau, en retirant les gaz réfrigérants à l'aréna, en transformant l'hôtel de ville et la bibliothèque en des bâtiments écoénergétiques qui consomment 50 % moins d'énergie, en construisant un stationnement écoresponsable et en plantant des arbres.²

Le mouvement vers un Québec plus vert a aussi gagné en popularité auprès de certaines MRC. Par exemple, la MRC de Nicolet-Yamaska a élaboré au cours de l'année 2019 son *Plan de transition écologique 2020-2024* qui compte cinq axes d'interventions (la gestion de l'eau, la gestion des matières résiduelles, la biodiversité et les milieux naturels, les changements climatiques et l'aménagement du territoire) et une quarantaine d'actions visant à réduire son empreinte écologique sur l'environnement.

Quant à elle, la MRC d'Argenteuil figure parmi les MRC les plus proactives en matière d'adaptation face aux changements climatiques. Déjà, dans son *Plan stratégique 2013-2017*, la MRC établissait cet enjeu parmi ses priorités. Pour y arriver, la MRC participe à plusieurs projets visant à augmenter la résilience de ses communautés. L'un d'eux est un projet pilote de recherche appliquée

¹ Site du MELCC : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/consultations/cible2030/index.htm>

² *Le Nouvelliste*, 10 décembre 2019 : <https://www.lenouvelliste.ca/actualites/nicolet-accomplit-une-premiere-au-quebec-reduction-de-209-des-ges-58594c1564b90dd1659f161e4177652e>

concernant l'évaluation des risques associés aux changements climatiques, mené par le groupe Ouranos, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) et l'école Polytechnique de Montréal. À cela s'ajoute, la participation de la MRC à un projet de cartographie révisée de la zone inondable de la rivière des Outaouais, incluant un projet pilote visant la rivière du Nord, en partenariat avec le gouvernement du Québec, la MRC Deux-Montagnes et la MRC Vaudreuil-Soulanges.

De son côté, la MRC de Vaudreuil-Soulanges a élaboré en octobre 2019 son *Plan d'action régional 2020-2026* de réduction des émissions de GES. Ce dernier, qui compte 7 axes et 17 actions, a nécessité la collaboration des 23 municipalités de la MRC, des professionnels de la MRC et d'une firme de consultants. Au terme des démarches de consultations et d'analyses, la MRC s'est donné comme cible de réduire de 13 % d'ici 2026 ses émissions de GES de 2016.³

3.2 Les MRC comme architectes des plans municipaux

Les plans municipaux de lutte contre les changements climatiques pourraient notamment se décliner en 4 volets :

- Adaptation des communautés;
- Réduction de l'empreinte écologique;
- Plantation d'arbres dans les secteurs habités des MRC;
- Construction en bois des bâtiments municipaux.

La MRC est à bien des égards le meilleur palier décisionnel pour élaborer ce plan. Les raisons qui ont amené le gouvernement du Québec à confier aux MRC l'aménagement de leur territoire sont les mêmes qui doivent motiver les autorités gouvernementales actuelles à déléguer aux MRC le mandat d'élaborer les plans municipaux. Leur positionnement politique à mi-chemin entre celui du gouvernement du Québec et celui des municipalités explique le succès qu'elles sont appelées à connaître dans la lutte contre les changements climatiques. Toutefois, le succès de ce plan repose sur une étroite collaboration entre les MRC et les municipalités locales puisqu'à la suite de son élaboration, il reviendra aux municipalités locales de mettre en œuvre les mesures d'adaptation qui n'ont pas de portée régionale.

³ Site de la MRC de Vaudreuil-Soulanges : https://mrcvs.ca/wp-content/uploads/2019/11/Plan-action-r%C3%A9duction-des-GES_MRC-V-S_2019-10-30-1.pdf

Une analyse préliminaire démontre que plusieurs MRC ont déboursé plus de 100 000 \$ (salaires, déplacements, papeterie, accompagnement d'une firme de consultants, etc.) pour élaborer leur plan. Grâce à des aides financières d'organismes environnementaux, la facture pour certaines d'entre elles est moindre. Toutefois, le manque de ressources financières de ces organismes rend impossible une contribution à l'ensemble des MRC du Québec. C'est pourquoi la FQM souhaite qu'une aide financière soit accordée aux MRC dans le cadre du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) pour élaborer les plans municipaux de lutte contre les changements climatiques. Par la suite, les mesures qui apparaîtront dans ces plans et qui respecteront les orientations du FECC pourront faire l'objet d'un financement également du FECC.

Volet 1 : Adaptation aux changements climatiques

Le Québec est composé de 1 109 municipalités locales ayant des réalités distinctes : localisation, densité de population, topographie, climat, etc. De plus, si on considère qu'elles sont impactées de manière et d'intensité différentes par les changements climatiques, cela confirme qu'un plan d'adaptation unique pour l'ensemble du Québec est voué à l'échec. Pour ces raisons, la FQM propose de confier ce mandat aux MRC. Ainsi, les mesures d'adaptation qui composeront ce plan seront appropriées avec les besoins des municipalités.

La FQM propose également que ces plans soient intégrés au schéma d'aménagement et de développement (SAD) des MRC afin que les prochaines décisions qu'elles prendront soient davantage orientées vers la lutte contre les changements climatiques. Cette intégration permettrait du même coup de moderniser le processus d'aménagement du territoire qui gouverne le Québec depuis plus de 40 ans. Rappelons qu'à l'origine, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) prônait une décentralisation des pouvoirs vers les MRC, mais au fil des ans, l'interprétation qu'en a fait le gouvernement du Québec par l'entrée en vigueur de ses orientations en aménagement du territoire a plutôt favorisé une approche centralisée.

Volet 2 : Réduction de l'empreinte écologique

Comme les autorités du MELCC l'ont constaté lors de la tournée sur l'élaboration du *PECC*, les régions sont interpellées différemment dans la lutte contre les changements climatiques. Certaines régions ont une empreinte écologique qui provient d'un secteur industriel et de transports dynamiques alors que dans d'autres régions, c'est l'exploitation des ressources qui caractérise davantage leur bilan d'empreinte écologique. Ce clivage se transpose également à l'échelle des MRC d'une même région. Cette réalité commande que le MELCC adapte ses actions en fonction des régions, mais surtout qu'il confie aux MRC le mandat de produire des plans de lutte contre les changements climatiques comportant un volet sur la réduction de l'empreinte écologique découlant des activités municipales sur leur territoire.

Volet 3 : Plantation d'arbres dans les secteurs habités des MRC

Les scientifiques le confirment, chaque arbre planté devient au fil des ans un puits de carbone qui améliore la santé de notre planète. Généralement, la plantation massive d'arbres se déroule à la suite de coupes forestières dans les secteurs plus au nord du territoire québécois. Des experts en aménagement du territoire innovent en proposant de planter plus d'arbres sur le territoire habité des MRC afin d'obtenir des gains environnementaux, mais aussi en tirer avantage dans d'autres sphères de notre vie quotidienne. En d'autres mots, la plantation d'arbres près des secteurs habités pourrait contribuer à aider notre planète à long terme et améliorer à court et moyen terme le bilan de la sécurité routière, la qualité de vie des populations qui demeurent dans les îlots de chaleur ou encore réduire l'érosion de certaines rivières. Ainsi, chaque dollar investi dans la plantation d'arbres sur le territoire habité serait rentabilisé plus rapidement.

Les experts ont déjà recensé certaines zones habitées où les gains environnementaux et sur la qualité de vie de la population seraient significatifs.

- Près des routes pour agir comme haies brise-vent et diminuer la force des vents latéraux et la puissance des tempêtes de neige;
- Près des bâtiments de ferme pour réguler leur température interne et améliorer le bien-être des animaux qu'ils abritent;
- Près des périmètres urbains où la température est supérieure en été afin de créer des îlots de fraîcheur;
- Près des cours d'eau pour stabiliser les rives;
- Dans les zones agricoles pour redonner vie aux terres en friche impropres à l'agriculture ainsi que comme haie brise-vent permettant de diminuer les risques de sécheresse et de gel hivernal.

Pour mener à bien cette opération, la FQM propose que les MRC en soient les maîtres d'œuvre parce qu'elles connaissent bien leur territoire et seront en mesure d'identifier les zones les plus intéressantes où planter ces arbres. Toutefois, puisque les ressources des MRC ne permettent pas de financer cette initiative à même leur budget, il serait opportun que le FECC finance une ressource humaine par MRC pour coordonner ces projets et mette à la disposition des MRC, des sommes permettant leur déploiement.

Recommandation n° 2

QUE le FECC appuie financièrement les MRC pour élaborer et mettre en œuvre les volets 1, 2 et 3 des Plans municipaux de lutte contre les changements climatiques.

Volet 4 : Construction en bois de bâtiments municipaux

Même si les experts évaluent que 1 m³ de bois permet de retirer 0,9 tonne de carbone de l’atmosphère, certaines municipalités hésitent à construire des bâtiments en bois pour des considérations financières.⁴ En effet, des analyses démontrent des coûts pouvant aller jusqu’à 10 % de plus pour une construction en bois plutôt qu’en acier. Pour certains projets municipaux, le choix du bois peut représenter une dépense supplémentaire pour les contribuables de plusieurs dizaines de milliers de dollars, même avec une aide financière majorée de 5 % du ministère des Affaires municipales et de l’Habitation (MAMH) dans le cadre du programme *Réfection et construction des infrastructures municipales*.⁵ Une participation du FECC pour majorer jusqu’à 15 % l’aide financière du MAMH permettrait de mettre en chantier plus de bâtiments municipaux ayant une structure en bois et par le fait même, une augmentation de la quantité de carbone séquestré. En favorisant la construction en bois, cela dynamiserait l’industrie forestière et permettrait au Québec de devenir un leader nord-américain dans un secteur clé de l’industrie québécoise.

Recommandation n° 3

Que le FECC majore jusqu’à 15 % de l’aide financière du MAMH accordée aux municipalités qui construisent des bâtiments en structure de bois.

4 LA FORÊT : UN OUTIL EFFICACE DE LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La FQM a organisé en 2019 son 2^e *Forum des communautés forestières* sur le thème des changements climatiques. Cette tribune a permis de confirmer que la forêt est un outil efficace pour lutter contre les changements climatiques. À cette occasion, M. Claude Villeneuve, professeur titulaire au Département des sciences fondamentales de l’Université du Québec à Chicoutimi, et M. Luc Bouthillier, professeur au Département des sciences du bois et de la Forêt à l’Université Laval, ont mentionné la nécessité de dynamiser l’industrie forestière si le Québec veut atteindre les cibles de réduction des GES qu’il s’est fixées.⁶ De plus, le Forestier en chef, monsieur Louis Pelletier affirme : « que la forêt québécoise aménagée peut absorber davantage de carbone et devenir un moyen de lutter contre les changements climatiques. Il est possible de le faire en plantant plus d’arbres et en réalisant des travaux sylvicoles au bon moment »⁷. Cette intensification des travaux permettait également de créer beaucoup d’emplois dans les régions. Les sommes qui y seraient allouées dans le cadre du FECC deviendraient un investissement et non une dépense.

⁴ Site de Cecobois : <https://www.cecobois.com/deconstruire-les-mythes>

⁵ Site du MAMH : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/infrastructures/recim/guide_recim.pdf

⁶ Site d’Opération forestière.ca : <https://www.operationsforestieres.ca/nouvelles-de-lindustrie/nouvelles/la-foret-un-outil-de-lutte-aux-changements-climatiques-3679>

⁷ Site de TVA Nouvelles : <https://www.tvanouvelles.ca/2019/10/13/un-outil-pour-mieux-gerer-la-foret-quebecoise-1>

4.1 Réaliser davantage de travaux forestiers

En séquestrant le carbone dans les arbres, la forêt contribue à réduire les émissions de GES et, par le fait même, répond aux objectifs du nouveau FECC. C'est pourquoi lors du *Forum des communautés forestières* de 2017 et de 2019, les signataires de la déclaration commune proposaient au gouvernement du Québec de financer des travaux forestiers à partir du Fonds vert. La FQM s'est réjouie que sa demande ait été entendue dans le budget 2019-2020 alors qu'une somme de 75 M\$ sur 5 ans tirée du Fonds vert servira pour des travaux forestiers. La FQM souhaite donc que ces investissements soient bonifiés dans le cadre du FECC afin de capter davantage de carbone.

Recommandation n° 4

QUE le FECC finance des opérations forestières (reboisement, éclaircie précommerciale et acériculture) afin d'augmenter la séquestration de carbone.

4.2 Récolter le bois des secteurs forestiers difficiles d'accès

Traditionnellement, les usines de transformation du bois se sont implantées dans les secteurs à fort potentiel forestier afin d'avoir à portée de la main une ressource forestière abondante et peu coûteuse. Le ralentissement dans l'industrie forestière amène certaines usines à ne plus récolter de bois dans les secteurs forestiers difficiles d'accès puisqu'il coûterait trop cher à récolter et à transporter et nuit à leur rentabilité. La volonté du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) de récolter le bois dans ces secteurs pourrait être financée dans le cadre du FECC puisqu'à terme, celui-ci libèrera les GES qu'il a emmagasinés s'il tombe et qu'il n'est pas récolté. Cependant, la FQM souhaite que le MFFP développe des méthodes de récolte écoresponsable pour ces secteurs afin de limiter les émissions de GES.

Recommandation n° 5

QUE le FECC finance les méthodes de récoltes écoresponsables dans les secteurs forestiers difficiles d'accès afin d'éviter que les forêts ne libèrent les GES qu'elles ont emmagasinés.

4.3 Développer la filière de la biomasse forestière

Un des axes d'intervention prioritaires par le MELCC dans le FECC est le chauffage dans les bâtiments municipaux. La FQM profite donc de cette volonté gouvernementale pour réitérer la pertinence de favoriser le développement de la filière de la biomasse forestière. Les projets municipaux de chauffage à la biomasse forestière en opération confirment les gains environnementaux et financiers. Par exemple, la municipalité de Saint-Léon-le-Grand dans la MRC de La Matapédia a remplacé sa consommation de mazout et d'électricité par de la biomasse forestière et, depuis, elle économise annuellement 14 000 \$ en plus de réduire ses émissions de GES de 78 tonnes par année. De son côté, la municipalité de Saint-Gilbert dans la MRC de Portneuf a remplacé sa consommation au mazout par la biomasse forestière et, depuis cette conversion, elle économise annuellement plus de 7 000 \$ et a réduit ses émissions de GES de 72 tonnes par année.

Même si les gains financiers pour les municipalités sont présents, plusieurs hésitent pour des raisons d'approvisionnement. En effet, l'absence de garantie d'un approvisionnement causé par un volume d'opérations forestières variable d'une année à l'autre freine plusieurs municipalités. À cela s'ajoute le ralentissement de l'industrie forestière dans certaines régions qui nuit aux efforts de promotion de cette énergie propre. Le gouvernement du Québec doit donc mettre en place rapidement des mesures visant à augmenter la production de biomasse forestière et à sécuriser l'approvisionnement pour les clients municipaux. À terme, le développement de la biomasse forestière pourrait accroître la rentabilité des entreprises forestières en ne laissant plus dans la forêt un produit à valeur ajoutée.

Recommandation n° 6

QUE le FECC finance des mesures visant à augmenter la production de biomasse forestière et à sécuriser l'approvisionnement des clients municipaux.

CONCLUSION

À titre de porte-parole des régions, la FQM se fait un devoir de collaborer avec le gouvernement du Québec et les membres de l'Assemblée nationale sur les enjeux qui interpellent ses 1 000 membres partout sur le territoire. L'enjeu des changements climatiques est un bel exemple d'un sujet d'intérêt national pour lequel les solutions doivent être régionales et locales. Comme nous l'avons démontré dans ce mémoire, la somme des efforts régionaux et locaux dans la lutte contre les changements climatiques surpassera le fruit d'une démarche gouvernementale centralisée.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

➤ **Recommandation n° 1**

Qu'un professionnel ayant une expertise en matière d'aménagement du territoire et de changements climatiques provenant d'une municipalité ou MRC membre de la FQM siège au comité consultatif.

➤ **Recommandation n° 2**

Que le FECC appuie financièrement les MRC pour élaborer et mettre en œuvre les volets 1, 2 et 3 des Plans municipaux de lutte contre les changements climatiques.

➤ **Recommandation n° 3**

Que le FECC majore jusqu'à 15 % de l'aide financière du MAMH accordée aux municipalités qui construisent des bâtiments en structure de bois.

➤ **Recommandation n° 4**

Que le FECC finance des opérations forestières (reboisement, éclaircie précommerciale et acériculture) afin d'augmenter la séquestration de carbone.

➤ **Recommandation n° 5**

Que le FECC finance les méthodes de récoltes écoresponsables dans les secteurs forestiers difficiles d'accès afin d'éviter que les forêts ne libèrent les GES qu'elles ont emmagasinés.

➤ **Recommandation n° 6**

Que le FECC finance des mesures visant à augmenter la production de biomasse forestière et à sécuriser l'approvisionnement des clients municipaux.