

**Consultation relative à la
Stratégie nationale d'urbanisme
et d'aménagement des territoires**

Mémoire du



**CONSEIL RÉGIONAL DE
L'ENVIRONNEMENT DU
BAS-SAINT-LAURENT**

Présenté au

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

14 septembre 2021

Rédaction :

Paul Gingras, agent de projet en changements climatiques

Marie-Hélène Langis, chargée de projet en environnement

Supervision :

Luce Balthazar, directrice générale

Patrick Morin, directeur général adjoint

Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent

88, rue Saint-Germain Ouest, bureau 104, Rimouski (Québec) G5L 4B5

418-721-5711 | crebsl@globetrotter.net | <http://www.crebsl.com>

Table des matières

1.	Présentation de l'organisme et intérêt envers la consultation	4
2.	Position générale sur les orientations proposées	5
3.	Positions thématiques sur les orientations proposées	6
3.1.	AXE 1 : GOUVERNANCE	6
	Orientation 1 : Un cadre d'aménagement du territoire renouvelé pour des collectivités durables	6
	Orientation 2 : Un État dont l'exemplarité et la cohérence participent à l'aménagement responsable des territoires	7
3.2.	AXE 2 : CROISSANCE URBAINE	9
	Orientation 5 : Une répartition compacte de la croissance urbaine qui soutient la compétitivité du Québec, protège les milieux non artificialisés et endigue l'étalement urbain	9
	Orientation 6 : Une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports favorisant la mobilité durable	10
3.3.	AXE 3 : MILIEUX DE VIE	12
	Orientation 7 : Des milieux de vie complets conçus de manière à donner accès à tous les services du quotidien et à la nature	12
	Orientation 9 : Des aménagements favorables à la santé et à la sécurité qui contribuent à former des communautés durables et résilientes	12
3.4.	AXE 4 : RURALITÉ	15
	Orientation 10 : La diversité et la vitalité des milieux ruraux comme éléments centraux d'un aménagement durable et d'une occupation dynamique des territoires	15
3.5.	AXE 5 : FINANCES ET FISCALITÉ	16
	Orientation 11: Des choix éclairés en matière de planification et de fiscalité contribuant à des finances publiques saines et à un aménagement durable du territoire au bénéfice de tous	16
4.	Conclusion	17
5.	Références	17
6.	Liste des recommandations	18

1. PRÉSENTATION DE L'ORGANISME ET INTÉRÊT ENVERS LA CONSULTATION

Le Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent (CREBSL) est un organisme de concertation en environnement et en développement durable qui œuvre dans la région depuis 1976. Il couvrait tout le territoire de l'Est-du-Québec, mais en 1996, à l'instar des autres CRE du Québec, il a redéfini ses limites territoriales pour correspondre à la région administrative du Bas-Saint-Laurent.

Les dossiers « historiques » du CREBSL portaient généralement sur la forêt et le Saint-Laurent, les thématiques les plus représentatives de la région. Au fil des ans, plusieurs autres sujets ont retenu l'attention de la communauté régionale selon l'actualité et l'avancement des dossiers environnementaux comme l'eau, les aires protégées, les matières résiduelles, l'agriculture, etc. En particulier, les thèmes de la mobilité durable et de l'impact des changements climatiques sont devenus des priorités du CREBSL ces dernières années. Le choix de ces priorités s'est notamment fait à l'examen de la consommation de pétrole à l'échelle régionale, qui l'est en grande partie par le transport, majoritairement celui des personnes. Les événements de tempête touchant la région, effet direct des changements climatiques sur nos communautés, ont de plus apporté un nouveau regard sur l'importance de l'adaptation et de la résilience des communautés.

C'est en prenant appui sur une mobilisation grandissante de la population, des élus ainsi que de ses membres et de ses plus proches partenaires que le CREBSL a focalisé davantage ses interventions sur la mobilité durable, le climat, la réduction de la consommation d'énergies fossiles et l'adaptation aux changements climatiques dans ses plus récents plans d'action.

2. POSITION GÉNÉRALE SUR LES ORIENTATIONS PROPOSÉES

Les portraits des principaux enjeux exposés dans le document de consultation s'avèrent relativement complets et concordants avec la réalité des défis actuels en aménagement du territoire au Bas-Saint-Laurent. Les énoncés de leviers d'action sont appropriés et suscitent **une réforme attendue du cadre législatif et des pratiques**. Les recommandations ci-après visent à enrichir la description de certaines problématiques propres à notre territoire et à bonifier les pistes d'action à mettre de l'avant.

Un aménagement cohérent et efficient du territoire se révèle un outil incontournable de **la mise en application des principes du développement durable dans un contexte de changements climatiques**. En effet, le choix de localisation des différentes activités influence grandement la longueur et la fréquence des déplacements, et incidemment, la consommation d'énergie et l'émission de gaz à effet de serre. De plus, la soustraction d'espaces naturels augmente notre empreinte écologique, nuit au maintien de la biodiversité et risque d'annihiler notre capacité de résilience face aux événements météorologiques extrêmes.

L'aménagement du territoire tient un rôle central dans la lutte aux changements climatiques. Dans un premier temps, **la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme** (LAU) permettrait de légiférer sur les éléments régulateurs d'émission de CO₂ tels les transports, la consommation énergétique des bâtiments, les normes de construction, le verdissement urbain, etc. Dans un deuxième temps, **une modification des orientations et des outils d'aménagement** serait nécessaire afin de mettre l'accent sur un aménagement du territoire qui tient compte du bon maintien de l'économie locale, et ce, par la préservation des services et des commerces de proximité, tout en favorisant les déplacements actifs. La connectivité entre ces derniers et les transports collectifs est primordiale afin d'augmenter l'accessibilité, permettre une occupation compacte, dynamique et durable du territoire, et ainsi freiner l'étalement, l'éparpillement et la génération de GES due au transport.

Les effets des dérèglements du climat sont tangibles dans l'Est-du-Québec : davantage d'épisodes de gel-dégel, sécheresses estivales, érosion côtière, submersion marine, inondations récurrentes de cours d'eau. Les communautés et citoyens eux-mêmes sont appelés à revoir leur façon d'occuper leur territoire en prévision de phénomènes météorologiques ou encore climatiques plus fréquents et plus intenses. Les préoccupations relatives à la **gestion des eaux pluviales ainsi que la protection des milieux naturels** notamment celle des milieux humides et hydriques doivent percoler jusqu'au sein de la population. Les **notions d'adaptation aux changements climatiques** mériteraient d'être incorporées dans les outils d'aide à la décision. Par exemple, la réalisation de plans d'adaptation devrait être encouragée lors de la révision de schémas d'aménagement et de développement ainsi que de plans d'urbanisme.

RECOMMANDATION 1 : LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES COMME ENJEU PRIORITAIRE

La stratégie nationale de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires doit prioritairement relever le double défi de la **lutte** et de l'**adaptation** aux changements climatiques.

3. POSITIONS THÉMATIQUES SUR LES ORIENTATIONS PROPOSÉES

3.1. AXE 1 : GOUVERNANCE

Orientation 1 : Un cadre d'aménagement du territoire renouvelé pour des collectivités durables

En cohérence avec la préoccupation exprimée par le gouvernement à l'égard de l'urgence climatique, **les principes de développement durable** doivent être intégrés dans les orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) ainsi que dans les outils de planification et de réglementation des municipalités locales et régionales. Le **maintien de la biodiversité**, la **réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)** ainsi que l'**adaptation aux changements climatiques** s'avèrent des préoccupations de premier ordre pour lesquelles toutes prises de décisions gouvernementales et municipales devraient s'assujettir.

Tous les coûts de développement, incluant la perte de services écologiques, devraient être analysés systématiquement par le biais des outils d'aménagement et d'urbanisme. Il serait important de **décliner dans tous les documents de planification nationale et régionale la cible québécoise de protection de 30 % du territoire terrestre et marin pour 2030**. De plus, des territoires d'intérêt écologique mériteraient d'être protégés et toutes nouvelles activités projetées dans ces zones pourraient être soumises à une autorisation d'une commission indépendante.

Pour que ces outils de planification soient efficaces, il sera primordial de mettre à jour les documents demandés aux MRC, dont, notamment, le schéma d'aménagement et de développement (SAD), **sur une base régulière et équitable** entre MRC du Québec. Il nous apparaît essentiel que des dates d'échéance (de dépôt au gouvernement) soient décidées et respectées afin d'assurer un développement plus en harmonie avec l'environnement. Par exemple, une révision du SAD devrait être complétée aux dix ans pour toutes les MRC. En rendant l'accès aux programmes de soutien financier gouvernemental conditionnel à la mise à jour des documents de planification, le gouvernement ferait des gains importants en termes de planification territoriale en plus de se montrer équitable envers les différentes MRC du Québec. Cela permettrait aussi de mieux encadrer les équipes de professionnels en place dont le travail serait moins susceptible d'être influencé par des décisions politiques.

Les échelles d'analyses et de décisions doivent s'adapter aux enjeux à traiter. Le choix d'un palier de gouvernance doit s'appuyer sur une correspondance entre une problématique d'aménagement et son ampleur géographique. Par exemple, un enjeu chevauchant des limites municipales devrait par conséquent être traité à une échelle supra municipale, voire régionale. Or, puisque les enjeux de lutte et d'adaptation aux changements climatiques, de gestion intégrée de l'eau ainsi que de gestion de l'urbanisation sont de plus en plus vastes, il faut s'y pencher de manière plus étendue et trouver des solutions pour l'ensemble d'un territoire concerné. **La**

géographie de la répartition des pouvoirs doit donc s'adapter également. L'échelle de la MRC s'avère désormais un minimum à bien des égards.

Certains découpages municipaux se révèlent parfois inadéquats par rapport à plusieurs problématiques d'aménagement ou de développement. Des communautés ou des portions de communautés sont en réalité imbriquées à d'autres par l'intensité des interactions, déplacements, partages de biens et services, allant parfois jusqu'à créer des liens d'interdépendance. Des municipalités se retrouvent parfois avec une quasi-absence de services de proximité, ceux-ci étant prodigués dans le territoire d'une autre entité territoriale. Par exemple, le dénombrement des municipalités bas-laurentiennes qui sont dépourvues de service alimentaire de base et d'école active laisse pantois. Dans ce contexte, une réflexion concertée pourrait être engagée, menant à **des collaborations ou des réorganisations de services** auprès de la population. Les collectivités auraient de multiples avantages à développer des complémentarités plutôt que de se concurrencer, évitant notamment la multiplication de parcs industriels empiétant parfois sur des milieux naturels ou des terres agricoles.

RECOMMANDATION 2 : RÉVISION DES CADRES LÉGISLATIFS ET GÉOGRAPHIQUES D'INTERVENTION

Réviser la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et les orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) en intégrant le maintien de la biodiversité, la réduction des GES et l'adaptation aux changements climatiques comme étant des exigences décisionnelles traitées par une commission indépendante de protection des milieux naturels ainsi que par des instances municipales, supralocales et régionales lors de processus concertés de planification.

***Orientation 2 :** Un État dont l'exemplarité et la cohérence participent à l'aménagement responsable des territoires*

L'État se doit à la fois de prêcher par l'exemple dans ses choix d'emplacement pour ses locaux, en encourageant la mobilité durable auprès de ses employés et en la facilitant (incitatifs à l'achat de titres de transport en commun, plateforme de covoiturage, supports à vélo, casiers et douches au travail, etc.), par une politique d'achat local pour encourager les commerçants de la région (nourriture, matériaux, main-d'œuvre, papeterie, etc.), par le verdissement des lieux, etc. Dans le même sens, le MAMH devrait diffuser des principes de bonnes pratiques auprès des différents intervenants sur le territoire. Toute transformation en profondeur doit être accompagnée et coordonnée afin que les divers acteurs de la société civile et du milieu politique connaissent bien les enjeux et que tous soient au même diapason. Pour ce faire, **l'acquisition et le transfert de connaissances**, notamment sur les changements climatiques et les risques naturels qui y sont rattachés, **la sensibilisation et la mobilisation** sont des éléments essentiels qui devraient faire l'objet d'un accompagnement afin d'en assurer une meilleure réussite.

RECOMMANDATION 3 : COHÉRENCE DES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES

Adopter une Politique d'écoresponsabilité des choix de localisation des équipements de l'État, soumettre toute décision gouvernementale à une « clause territoire et climat » assortie d'un outil de test et d'analyse de ses impacts éventuels, en plus d'exiger une reddition de comptes renforcée sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale et son intégration aux planifications locale et régionale.

Il importe en particulier de susciter un **éveil collectif** que les changements climatiques sont des phénomènes qui ne sont pas réversibles à court terme et que le passé ne sera pas garant de l'avenir : les plans de mesures d'urgence et la planification du territoire doivent tenir compte de ces nouvelles réalités. L'adaptation aux changements climatiques nécessitera la modification d'infrastructures routières et municipales, et un besoin accru de ressources humaines afin d'évaluer les risques et les coûts engendrés par ces derniers, un fardeau financier supplémentaire pour les municipalités.

Lorsqu'ils sont nouvellement élus ou nommés, les décideurs et autres acteurs locaux et régionaux ne possèdent pas nécessairement toutes les connaissances requises en matière de pouvoirs d'intervention et de réglementation. Ils apprennent bien souvent au fur et à mesure des dossiers à traiter, mais sans perspective d'ensemble de leur rôle. Bien que la plus grande partie du personnel des organismes municipaux possède en tout ou en partie les connaissances, ils n'ont pas nécessairement le temps, l'intérêt, ou le talent de pédagogues spécialisés. Des **outils de connaissances vulgarisés** devraient être présentés et mis à la disposition des préfets, maires, conseillers et membres de comités consultatifs en aménagement du territoire et de comités consultatifs d'urbanisme.

RECOMMANDATION 4 : SENSIBILISATION DES ACTEURS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Promouvoir de bonnes pratiques, diffuser les principaux outils d'aide à la décision et instaurer des programmes de formation portant sur les pouvoirs et devoirs des municipalités.

3.2. AXE 2 : CROISSANCE URBAINE

Orientation 5 : Une répartition compacte de la croissance urbaine qui soutient la compétitivité du Québec, protège les milieux non artificialisés et endigue l'étalement urbain

Un développement incontrôlé des usages à caractère urbains génère des pertes écologiques et économiques élevées. Les vertus sont pourtant multiples à **conserver ou réintroduire des milieux naturels** : maintien d'habitats, connectivité écologique, filtration de l'air et de l'eau, atténuation de phénomènes météorologiques extrêmes, écotourisme, sécurité alimentaire (par exemple : les jardins communautaires, la plantation d'arbres fruitiers), etc. Le maintien ou la régénération d'un couvert forestier, en visant par exemple une canopée d'au moins 45 %, est à promouvoir. Nous devons nous soucier davantage des effets pervers de l'étendue de l'occupation humaine à la fois sur la nature et sur nos conditions de vie elles-mêmes. Avant d'empiéter sur un milieu d'intérêt écologique ou sur des sols ayant un potentiel agronomique, demandons-nous si des alternatives de moindre impact ne seraient pas disponibles.

RECOMMANDATION 5 : PRÉSERVATION DES TERRITOIRES D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE

Adopter un Plan sur la protection des milieux naturels qui institue une zone naturelle permanente, décliner dans tous les documents de planification nationale et régionale la cible québécoise de protection de 30 % du territoire terrestre et marin pour 2030 et intégrer dans les évaluations de coûts de projets les services écosystémiques rendus par les infrastructures naturelles.

La **propension anarchique à une expansion géographique** peut prendre diverses formes : étalement urbain, urbanisation diffuse, éparpillement résidentiel, conversion de chalets éloignés en résidence permanente. Par exemple, créer de nouveaux développements résidentiels en discontinuité avec les superficies actuellement habitées engendre les problématiques suivantes :

- Extension de l'itinéraire des camions de déneigement, des camions de collecte des matières résiduelles et des autobus scolaires ;
- Allongement des déplacements pour les résidents et leurs invités, ainsi que la livraison de colis ;
- Prolongement d'infrastructures telles que les lignes électriques et la fibre optique.

Cela peut paraître minime pour un cas particulier, mais lorsqu'ils sont multipliés à divers endroits du territoire et que l'on cumule les dépenses en temps, entretien et carburants ainsi que la pollution générée sur plusieurs années, les impacts se révèlent énormes.

« **Développer à l'ère du 21^e siècle** » doit impliquer les principes suivants :

- Rentabilisation des infrastructures et services existants ; soit davantage d'usagers pour une même infrastructure ou un même service public (voirie, déneigement, collecte des matières résiduelles, aqueduc, égout, électricité, fibre optique, etc.) ;

- Réaffectation de bâtiments et terrains vacants ou sous-utilisés, déjà desservis par les infrastructures et services publics ;
- Phasage pragmatique du développement en comblant prioritairement les espaces résiduels ou contigus déjà desservis ;
- Mise en commun ou partage de services publics ou communautaires ;
- Maintien de la biodiversité par la conservation d'habitats fauniques et floristiques (milieux humides et hydriques d'intérêt, corridors de déplacements fauniques) ;
- Minimisation de notre empreinte environnementale et verdissement ;
- Réduction de la longueur et de la fréquence des déplacements de personnes et de marchandises ;
- Détermination d'un mode de développement éco énergétique et efficient (occupation compacte, écoconstruction) ;
- Choix de localisation qui encouragent les déplacements collectifs et/ou actifs ;
- Accessibilité au télétravail et à l'éducation à distance.

Par un traitement de géomatique, **les espaces disponibles à la construction pourraient être catégorisés et priorisés selon le niveau de services publics existants**. Par exemple, un terrain vacant qui serait compris à l'intérieur d'aires de desserte routière, d'aqueduc, d'égout, d'école, de transport en commun, de déneigement public, de collecte des matières résiduelles, d'électricité et de fibre optique obtiendrait une cote maximale (9 services). Une parcelle vacante dans un îlot déstructuré d'un rang déneigé, desservi par la collecte des matières résiduelles et située à proximité d'une ligne électrique et de la fibre optique obtiendrait quant à elle une cote intermédiaire de 5 services. Enfin, des lieux ne bénéficiant actuellement d'aucun service seraient affublés d'une cote de 0. Une municipalité pourrait alors concevoir de manière objective sa planification et ses incitatifs à la construction en fonction des niveaux de services atteints.

RECOMMANDATION 6 : DENSIFICATION DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE

Instaurer des mécanismes visant à combler prioritairement les espaces résiduels ou réaffecter des lieux ou bâtiments sous-utilisés afin de minimiser notre impact environnemental et réduire les coûts collectifs en infrastructures.

Orientation 6 : Une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports favorisant la mobilité durable

Au Bas-Saint-Laurent, sur les quelque 500 millions de litres de pétrole consommés annuellement, la consommation des véhicules de promenade en représente plus de la moitié (CREBSL, 2013). En favorisant **l'accessibilité des transports collectifs**, on agit par le fait même directement sur la baisse de l'utilisation de l'« auto solo » et des problèmes qu'elle engendre (congestion routière, émanations de GES, entretien des infrastructures). Un système de transports collectifs fort à

l'intérieur des MRC et entre ces dernières encouragerait les utilisateurs à les intégrer dans leurs habitudes de vie.

D'ailleurs, le CREBSL a récemment déposé le rapport *Stratégie régionale en transport de personnes au Bas-Saint-Laurent* dans le cadre de son projet *Mobilités & Territoires* (Morin et coll., 2021). Cette proposition vise à optimiser les réseaux de transport existants et à les relier par de nouveaux trajets pour ainsi permettre **une mobilité partout dans le Bas-Saint-Laurent** et vers les régions limitrophes. Cela serait rendu possible par la mise en place d'une régie intermunicipale de transport financée par une majoration de la taxe sur les carburants. Cette interconnexion du transport collectif contribuerait également à faciliter l'accès aux services spécialisés régionaux (santé et éducation) en plus d'améliorer l'inclusion sociale et la mobilité des travailleurs, des atouts importants dans le contexte de vieillissement de la population et de pénurie de main-d'œuvre de la région. De plus, elle permettrait de contrer la diminution des services en transport des dernières années (autocar et train), de réduire les frais de déplacement des utilisateurs ainsi que de contribuer à l'attractivité régionale et à l'occupation du territoire.

De plus, une autre étude du CREBSL avait clairement démontré qu'**une électrification de ce réseau** avec des minibus à accès universel serait avantageuse tant économiquement et socialement qu'environnementalement (Morin et coll., 2017). Si l'électrification doit être prioritairement appliquée au transport collectif selon le CREBSL, des gains importants en réduction des GES peuvent être faits en l'appliquant aussi au transport individuel, scolaire, aux flottes de taxis et de véhicules d'entreprises ou d'institutions.

RECOMMANDATION 7 : RATIONALISATION DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES

Décréter un moratoire immédiat sur l'accroissement de la capacité routière et intégrer les objectifs de la Politique de mobilité durable dans la planification territoriale.

En complément de ces réseaux, **le transport actif, l'autopartage, le covoiturage, l'écoconduite ainsi que l'achat de véhicules écoénergétiques** aideraient à ce que les besoins des utilisateurs soient comblés. Le transport actif, étant la fois bénéfique pour la santé et l'environnement, mérite aussi une promotion dans l'espace public. Dans toute planification urbaine ou villageoise, nous devons relever l'échelle de priorité de la place que doivent occuper la marche et le vélo comme modes de déplacements.

Or, toute cette réorganisation des transports nécessite **une structure géographique d'occupation du territoire possédant des nœuds intermodaux**, assimilables à des TOD, mais propres à un milieu majoritairement rural. La consolidation des noyaux villageois et urbains devrait donc nécessairement se réaliser en concomitance avec celle des réseaux de transport. Ainsi, des actions de réaménagements réduisant la place accordée à l'automobile au profit des transports actifs et collectifs sont à promouvoir (exemples : rues partagées, pistes et bandes cyclables, trottoirs et sentiers piétons, aires de stationnements incitatifs ou collaboratifs).

RECOMMANDATION 8 : DIVERSIFICATION DES MODES DE TRANSPORT

Relever l'échelle de priorisation de la mobilité durable comme la marche, le vélo, le transport collectif, l'autopartage et le covoiturage dans la configuration de notre occupation du territoire.

3.3. AXE 3 : MILIEUX DE VIE

***Orientation 7 :** Des milieux de vie complets conçus de manière à donner accès à tous les services du quotidien et à la nature*

Les Bas-Laurentiens ont développé une forte dépendance à l'automobile. Certes, la faible densité générale ne permet pas toujours aisément l'utilisation d'autres modes de déplacement pour répondre à plusieurs besoins. Mais le déclin démographique, les inégalités de revenus et le vieillissement des populations périphériques amènent une réflexion quant à l'occupation pérenne du territoire. Sans automobile ou sans possibilité de se déplacer, des gens seront contraints de déménager vers les centres urbains. Il faut donc s'assurer de répondre aux besoins de cette tranche importante de la population en perpétuant une **offre de services près de chez eux**, ou encore, en fournissant **des alternatives de transport collectif ou partagé**.

Une localité qui possède une diversité de commerces et d'entreprises de services au sein de son territoire permet aux citoyens de profiter de ces services sans avoir à se déplacer à l'extérieur de celle-ci. Ceci est particulièrement important lorsqu'il s'agit des services essentiels, qui sont très couramment utilisés par les citoyens. Une municipalité qui favorise la mise en place et le maintien d'une diversité de services offerts sur son territoire instaure un climat favorable à la réduction des émissions de GES en raison d'une baisse du nombre de déplacements. Les planifications d'aménagement et de développement locales devraient donc susciter **le maintien des commerces et services de proximité au cœur des localités**, lesquels sont associés à une mixité d'usages relativement concentrés.

RECOMMANDATION 9 : RÉDUCTION DES DÉPLACEMENTS

Élaborer des orientations et des outils d'aménagement qui stimulent le maintien des services et des commerces de proximité, l'achat local, l'économie circulaire, le transport actif et collectif afin de réduire les déplacements et l'éparpillement résidentiel.

***Orientation 9 :** Des aménagements favorables à la santé et à la sécurité qui contribuent à former des communautés durables et résilientes*

Les outils de planification et de réglementation devraient effectivement contenir un volet *adaptation aux changements climatiques* priorisant **l'intégration des risques naturels**. De nombreuses municipalités au Bas-Saint-Laurent sont soumises à la dégradation des rives et littoraux en raison des phénomènes d'érosion et de submersion côtières. De plus, de multiples

municipalités recèlent des rives sensibles à l'inondabilité et la mobilité des cours d'eau ; les zones inondables qui les accompagnent peuvent avoir une importance capitale pour la régulation des eaux, surtout dans un contexte de changements climatiques, ainsi que sur les bâtiments et les infrastructures routières à proximité. De plus, l'intensité des pluies diluviennes risque d'augmenter, amplifiant les problèmes d'érosion. À quelques occasions au Bas-Saint-Laurent, des ruisseaux ont été transformés en torrents, générant des cônes alluviaux (amoncellements de sédiments et de débris). À l'inverse, des sécheresses estivales s'avèrent également un aléa climatique pouvant engendrer des problématiques de production agricole, d'approvisionnement en eau potable et d'étiages prononcés de cours d'eau. Le saumon de l'Atlantique est d'ailleurs très sensible à la température de l'eau. Afin de protéger la flore et la faune de ces extrêmes climatiques, la protection de bandes riveraines, la bonification de corridors écologiques ainsi que la transformation de territoires monofonctionnels sont des avenues à encourager.

L'adaptation aux changements climatiques s'avère une priorité pour le Bas-Saint-Laurent, territoire pourvu de municipalités vulnérables à l'érosion et à la submersion côtières. **Les défis de l'adaptation** dans un contexte riverain au fleuve Saint-Laurent émanent de multiples obstacles dont voici un aperçu :

- a) Encore plusieurs personnes sont incrédules par rapport à l'ampleur des changements climatiques ;
- b) La mémoire est une faculté qui oublie ; on banalise bien souvent les événements passés ;
- c) Le pouvoir d'attraction d'un plan d'eau demeure très puissant et cette attractivité obnubile la perception du risque ;
- d) Cette attraction influence constamment à la hausse la valeur foncière malgré des baisses épisodiques ;
- e) Beaucoup de propriétés riveraines font l'objet de transactions ; les nouveaux arrivants sont parfois peu renseignés sur les caractéristiques de leur nouveau terrain ;
- f) Un profil socio-économique des riverains semble se démarquer : davantage de retraités bien nantis ;
- g) Les propriétaires investissent par des immobilisations importantes : agrandissements, rénovations majeures, transformations (de chalets en résidences permanentes) ;
- h) Mutation d'un milieu de villégiature à caractère saisonnier en milieu urbain (« villégiaturbanisation ») ; densification de l'occupation du sol par des constructions et aménagements ;
- i) Ces densifications et mutations sont encouragées par certains conseils municipaux qui y voient avantagement un gain en richesse foncière, et incidemment, en revenus de taxation pour la municipalité ;
- j) Il existe une superposition de réglementations, générant complexité et confusion ;
- k) Une tranche de la population réclame toujours des ouvrages de protection rigides plutôt que des méthodes douces comme la recharge sédimentaire et la revégétalisation ;

- l) Les ministères provinciaux sont perçus par certains citoyens comme autoritaires et insensibles ;
- m) Des propriétaires riverains craignent la « dépossession » de leurs biens par l'État ;
- n) La capacité financière limitée des petites municipalités.

Le niveau de **résilience d'une communauté** apparaît corolaire à sa capacité :

- D'annihiler ces freins à l'adaptation ;
- D'analyser plus largement la problématique spatialement (à l'échelle de tronçons de côtes) et temporellement (à l'échelle de dizaines d'années) ;
- De soutenir des initiatives de retraits de constructions et de renaturalisation de rives ; en prévention, pas seulement en réaction ;
- D'établir un consensus social sur le bien-fondé d'outils de planification, de réglementation et d'actions directes (le retrait) en complément des autres interventions.

Des **cartes relatives à l'érosion et à la submersion côtières tardent à être diffusées** par voie réglementaire. Certaines MRC les ont reçues, d'autres non, ce qui génère une hétérogénéité dans l'application de dispositions normatives en bordure du fleuve. De même, **une iniquité persiste pour la cartographie des zones inondables de rivières** puisqu'aucun bureau de projet n'a été mis en place par le gouvernement dans le Bas-Saint-Laurent. Or, plusieurs inondations sont survenues de manière récurrente. Des MRC et municipalités sont aux prises avec **des cartes désuètes qui ne reflètent pas du tout la réalité terrain**. Il y a urgence de remédier à cette situation en acceptant les améliorations proposées par les MRC en collaboration avec l'Université du Québec à Rimouski.

La réalisation de **plans d'adaptation aux changements climatiques** mériterait d'être amorcée plus systématiquement sur le territoire. L'élaboration de ces plans devrait s'appuyer sur des analyses multicritères objectives déterminant les scénarios d'intervention les plus appropriés. Les planifications émanant de ces exercices devraient s'intégrer dans les schémas d'aménagement et de développement ainsi que dans les plans d'urbanisme. **Un financement adéquat des actions retenues** serait à prévoir, avec le soutien des gouvernements.

RECOMMANDATION 10 : ÉLABORATION DE STRATÉGIES D'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Mettre à jour les outils de planification améliorant la capacité des instances municipales à faire face aux changements climatiques, en particulier dans le Bas-Saint-Laurent, pour prévenir la dégradation du littoral, gérer les risques côtiers (érosion et submersion), protéger les rives et les zones inondables ainsi que les infrastructures et équipements publics.

3.4. AXE 4 : RURALITÉ

Orientation 10 : *La diversité et la vitalité des milieux ruraux comme éléments centraux d'un aménagement durable et d'une occupation dynamique des territoires*

La qualité d'un milieu de vie est en étroite relation avec la qualité de son environnement paysager. L'**attractivité du milieu rural** s'avère ainsi conditionnelle à l'authenticité de son cadre visuel et naturel. C'est dans cette perspective que la région administrative du Bas-Saint-Laurent s'est dotée d'une charte des paysages ayant comme orientations :

- *Connaître et reconnaître nos paysages remarquables ;*
- *Protéger et mettre en valeur notre patrimoine paysager, qu'il soit naturel ou humanisé ;*
- *Sensibiliser les acteurs de notre territoire à la valeur économique, sociale et culturelle de nos paysages de même qu'à l'impact de leurs interventions à court et à long terme ;*
- *Contrer et prévenir les phénomènes de banalisation et de dégradation de nos paysages d'intérêt.*

Les personnes avides d'habiter un endroit constitué de grands espaces naturels semblent de plus en plus nombreuses, particulièrement depuis l'avènement de la pandémie. Cet engouement peut représenter une opportunité de regain démographique des espaces ruraux. Toutefois, notons un **déséquilibre de l'offre et de la demande** par rapport aux types de milieux offerts versus les types de milieux convoités. Dans plusieurs municipalités rurales ou périurbaines, **l'intérêt pour les secteurs de villégiature est effervescent alors que les villages sont boudés**. Cette pression se traduit par la revendication d'un prolongement périphérique des services, et cela de manière continue à l'année : entretien des routes, déneigement, collecte des matières résiduelles... etc. À l'inverse, on constate un déclin de la population et des services dans les noyaux villageois. De plus, **cette déconcentration rend difficile la desserte en transport en commun**, en réduisant la masse critique de personnes à proximité d'un lieu d'embarquement. Les espaces potentiels à la construction dans un périmètre urbain de village doivent être rendus facilement disponibles. Une municipalité a tout intérêt à agir de manière proactive en se créant **une réserve foncière distinctive et concurrentielle** par rapport aux autres secteurs du territoire, aux villages voisins et à un habitat de banlieue.

Pour qu'un village soit attirant comme milieu de vie, il se doit d'être beau, pratique et animé. Les stratégies de revitalisation s'appliquent conséquemment sur plusieurs fronts : **l'embellissement** (rénovation de bâtiments, végétalisation, parcs et espaces verts, accès aux plans d'eau), le **maintien des commerces et services de proximité** (école, dépanneur, pharmacie), des **modes de déplacements conviviaux et sécuritaires** (trottoirs, sentiers, pistes cyclables), ainsi qu'une **animation culturelle et de loisirs** (marchés publics, festivals, activités sportives).

RECOMMANDATION 11 : REVITALISATION DES NOYAUX VILLAGEOIS

Améliorer l'attractivité des villages et consolider les secteurs déjà construits et desservis par les services de base.

3.5. AXE 5 : FINANCES ET FISCALITÉ

***Orientation 11** : Des choix éclairés en matière de planification et de fiscalité contribuant à des finances publiques saines et à un aménagement durable du territoire au bénéfice de tous*

Pour renverser la tendance lourde à des migrations excentriques, il faut envisager une **fiscalité incitative** à opter pour des lieux déjà desservis en services publics. Des municipalités accordent des congés de taxes pour des secteurs plus anciens, mais étirent le territoire d'application en englobant de nouveaux développements. Les incitatifs devraient être orientés spécifiquement vers des espaces résiduels à l'intérieur de la trame urbaine existante. Ces espaces disponibles peuvent être constitués de lots vacants ou de parcelles pouvant être détachées de vastes lots en partie inoccupés. Une surtaxe foncière sur les terrains vacants constructibles pourrait se révéler efficace, mais cette mesure impopulaire est rarement déployée par les élus municipaux.

La détermination de **périmètres d'urbanisation compacte** est un outil suscitant le développement durable : il oriente le développement vers des secteurs déjà occupés et dont les infrastructures et services collectifs sont existants. Malgré la hausse des valeurs foncières, certains espaces demeurent sous-utilisés en milieu urbain puisque le marché est contrecarré par la volonté de ne pas se retrouver avec des voisins à proximité. Dans le cas de propriétaires récalcitrants à vendre des terrains pourtant déjà desservis, faciliter l'expropriation pour fins de réserve foncière constituerait une action légitime dans l'intérêt public.

Des bonifications législatives concernant les pouvoirs d'expropriation devraient également faciliter les acquisitions à des fins environnementales : milieux humides et hydriques, espaces verts riches en biodiversité, corridors écologiques, désimperméabilisation de surfaces, etc. **Les infrastructures vertes sont aussi à promouvoir** telles que des noues, des stationnements écoresponsables, bassins de rétention, toits végétalisés et contenants de récupération d'eaux de pluie. La revégétalisation par des plantes, arbres et arbustes adaptés au milieu est à encourager. Ces initiatives méritent d'être appuyées financièrement. Un système de redevance pourrait être associé aux règlements sur les ententes relatives aux travaux municipaux, de manière à percevoir une contribution financière supplémentaire de la part de promoteurs immobiliers urbanisant un site dépourvu d'infrastructures et services publics, pour en contrepartie subventionner des projets sur des terrains interstitiels déjà desservis ou partiellement desservis.

RECOMMANDATION 12 : SOUTIENS AUX PROJETS ÉCORESPONSABLES

Consacrer au moins 1 % des budgets d'infrastructures du gouvernement au développement d'infrastructures vertes, instaurer à l'échelle nationale une redevance de développement modulée comme un bonus-malus écofiscal et créer un Fonds en aménagement et urbanisme durables de 100 M\$ par an.

En complément aux mesures fiscales et réglementaires, nous devons favoriser **une conscience collective des impacts économiques, sociaux et environnementaux des choix individuels de localisation**. Le réflexe d’opter pour du « neuf » (nouvelle construction, nouveau quartier) devrait être renversé par un enclin prépondérant à réaffecter et/ou rénover un bâtiment ainsi que de combler un terrain vacant interstitiel. Il faut apprendre à bien vivre avec la nature et non la confronter. Or, un changement de mentalités s’avère un processus long et progressif. Cela nécessite **des efforts soutenus d’information et de sensibilisation**.

RECOMMANDATION 13 : INCITATIFS À LA CONSOLIDATION DES ESPACES DESSERVIS

Faciliter les mesures d’encouragement à une occupation efficiente et sensibiliser la population à cet égard.

4. CONCLUSION

La Stratégie nationale d’urbanisme et d’aménagement du territoire proposée démontre une volonté positive du Gouvernement du Québec de revoir en profondeur les pratiques en aménagement et urbanisme. Cette volonté doit se traduire concrètement par des outils et actions mesurables, selon une vision collective à long terme, au bénéfice de tous les Québécois.

5. RÉFÉRENCES

Conseil régional de l’environnement du Bas-Saint-Laurent (CREBSL). *Diagnostic énergétique régional*. CREBSL 2013. 43 p. [En ligne] :

http://crebsl.com/documents/pdf/energie/diagnostic_energetique_bsl-version_finale_2013-04-10.pdf

Morin, P., P. Cousineau Morin, M.-H. Langis et L. Balthazar. *Stratégie régionale en transport de personnes au Bas-Saint-Laurent*. Conseil régional de l’environnement du Bas-Saint-Laurent, 2021. 105 p. [En ligne] : http://www.crebsl.com/documents/pdf/transport/crebsl-mampt-rapport_volet1_optimisation.pdf

Morin, P., M.-H. O. D’Amours et L. Balthazar. *Électrification des transports collectifs au Bas-Saint-Laurent*. Conseil régional de l’environnement du Bas-Saint-Laurent, 2017. 78 p. [En ligne] : http://www.crebsl.com/documents/pdf/transport/etude_electrification-tc_crebsl_web.pdf

Regroupement national des conseils régionaux de l’environnement et collaborateurs. *Vers une stratégie nationale d’urbanisme et d’aménagement des territoires*. 2021. 11 p. [En ligne] : https://www.equiterre.org/sites/fichiers/divers/vers_une_strategie_nationale_durbanisme_et_damenagement_des_territoires_.pdf

6. LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 : LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES COMME ENJEU PRIORITAIRE

La stratégie nationale de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires doit prioritairement relever le double défi de la *lutte* et de l'*adaptation* aux changements climatiques.

RECOMMANDATION 2 : RÉVISION DES CADRES LÉGISLATIFS ET GÉOGRAPHIQUES D'INTERVENTION

Réviser la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et les orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) en intégrant le maintien de la biodiversité, la réduction des GES et l'adaptation aux changements climatiques comme étant des exigences décisionnelles traitées par une commission indépendante de protection des milieux naturels ainsi que par des instances municipales, supralocales et régionales lors de processus concertés de planification.

RECOMMANDATION 3 : COHÉRENCE DES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES

Adopter une Politique d'écoresponsabilité des choix de localisation des équipements de l'État, soumettre toute décision gouvernementale à une « clause territoire et climat » assortie d'un outil de test et d'analyse de ses impacts éventuels, en plus d'exiger une reddition de comptes renforcée sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale et son intégration aux planifications locale et régionale.

RECOMMANDATION 4 : SENSIBILISATION DES ACTEURS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Promouvoir de bonnes pratiques, diffuser les principaux outils d'aide à la décision et instaurer des programmes de formation portant sur les pouvoirs et devoirs des municipalités.

RECOMMANDATION 5 : PRÉSERVATION DES TERRITOIRES D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE

Adopter un Plan sur la protection des milieux naturels qui institue une zone naturelle permanente, décliner dans tous les documents de planification nationale et régionale la cible québécoise de protection de 30 % du territoire terrestre et marin pour 2030 et intégrer dans les évaluations de coûts de projets les services écosystémiques rendus par les infrastructures naturelles.

RECOMMANDATION 6 : DENSIFICATION DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE

Instaurer des mécanismes visant à combler prioritairement les espaces résiduels ou réaffecter des lieux ou bâtiments sous-utilisés afin de minimiser notre impact environnemental et réduire les coûts collectifs en infrastructures.

RECOMMANDATION 7 : RATIONALISATION DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES

Décréter un moratoire immédiat sur l'accroissement de la capacité routière et intégrer les objectifs de la Politique de mobilité durable dans la planification territoriale.

RECOMMANDATION 8 : DIVERSIFICATION DES MODES DE TRANSPORT

Relever l'échelle de priorisation de la mobilité durable comme la marche, le vélo, le transport collectif, l'autopartage et le covoiturage dans la configuration de notre occupation du territoire.

RECOMMANDATION 9 : RÉDUCTION DES DÉPLACEMENTS

Élaborer des orientations et des outils d'aménagement qui stimulent le maintien des services et des commerces de proximité, l'achat local, l'économie circulaire, le transport actif et collectif afin de réduire les déplacements et l'éparpillement résidentiel.

RECOMMANDATION 10 : ÉLABORATION DE STRATÉGIES D'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Mettre à jour les outils de planification améliorant la capacité des instances municipales à faire face aux changements climatiques, en particulier dans le Bas-Saint-Laurent, pour prévenir la dégradation du littoral, gérer les risques côtiers (érosion et submersion), protéger les rives et les zones inondables ainsi que les infrastructures et équipements publics.

RECOMMANDATION 11 : REVITALISATION DES NOYAUX VILLAGEOIS

Améliorer l'attractivité des villages et consolider les secteurs déjà construits et desservis par les services de base.

RECOMMANDATION 12 : SOUTIENS AUX PROJETS ÉCORESPONSABLES

Consacrer au moins 1 % des budgets d'infrastructures du gouvernement au développement d'infrastructures vertes, instaurer à l'échelle nationale une redevance de développement modulée comme un bonus-malus écofiscal et créer un Fonds en aménagement et urbanisme durables de 100 M\$ par an.

RECOMMANDATION 13 : INCITATIFS À LA CONSOLIDATION DES ESPACES DESSERVIS

Faciliter les mesures d'encouragement à une occupation efficiente et sensibiliser la population à cet égard.