



Québec, le 17 février 2023

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

**OBJET : Consultations prébudgétaires 2023-2024**

Monsieur le Premier Ministre,  
Monsieur le Ministre des Finances,

Alors que votre gouvernement prépare le premier budget de cette nouvelle législature et qu'il s'apprête à adopter le Plan de mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, je tiens à vous transmettre les propositions de Vivre en Ville<sup>1</sup>. En cette ère de bouleversements sociaux, économiques et climatiques, les collectivités doivent devenir un pilier de la résilience, tout en contribuant aux objectifs gouvernementaux de renforcement de la prospérité et de la qualité de vie des Québécois.

Les solutions en matière de développement durable des collectivités contribueront simultanément à la santé de la population, à l'abordabilité en habitation, à la lutte et l'adaptation aux changements climatique ainsi qu'à la vitalité des centres-villes, où se trouve nombre d'institutions culturelles et de commerces locaux.

## **LES COLLECTIVITÉS COMME PILIER DE LA RÉSILIENCE ET DE LA PROSPÉRITÉ**

Infrastructures, transports, développement économique, environnement, affaires municipales, habitation, énergie : plusieurs des champs d'action de l'État ont des impacts à court et à long terme sur les milieux de vie. Dans tous ces domaines, le potentiel d'actions structurantes en matière de développement des collectivités est énorme.

Des interventions structurantes sont notamment essentielles pour :

- ◆ améliorer la santé des citoyens et l'accès à une alimentation saine;
- ◆ faire face à l'augmentation du coût de la vie en répondant aux aspirations des familles en diversifiant l'offre en habitation et en transport;
- ◆ réaliser la transition énergétique;
- ◆ protéger les terres agricoles et les milieux naturels;

---

<sup>1</sup> Plusieurs de ces recommandations s'appuient sur celles de l'année dernière, notamment celles qui concernent le Plan de mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, qui était initialement attendu pour 2022.



### ■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT  
FRÉDÉRIC BACK  
870, avenue De Salaberry, bureau 311  
Québec (Québec) G1R 2T9  
T.418.522.0011

### ■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480  
Montréal (Québec) H2X 3V4  
T. 514.394.1125

### ■ GATINEAU

200-A, boulevard Saint-Joseph  
Gatineau (Québec) J8Y 3W9  
T. 819.205.2053



- ◆ assurer la vitalité des cœurs de villes et villages
- ◆ optimiser les infrastructures;
- ◆ assainir les finances publiques et assurer la prospérité économique.

Organisation d'intérêt public qui vise le développement de milieux de vie de qualité, Vivre en Ville fait au gouvernement trois propositions, afin que le prochain budget propulse la réalisation de collectivités plus viables sur l'ensemble du territoire québécois.

## PROPOSITION N° 1

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

Comme le souligne le document de consultation de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, « *Nos pratiques actuelles encouragent l'étalement urbain, soit le mode de développement le plus coûteux sur tous les plans : économique, environnemental et humain. Dépendance à l'automobile, perte de superficies agricoles, dégradation, voire disparition de milieux naturels et augmentation de la vulnérabilité sont autant d'effets collatéraux de nos façons d'occuper notre territoire.* »

L'éparpillement des activités et des ménages est également un obstacle important à l'équilibre du budget des ménages, puisqu'il fait en sorte d'augmenter considérablement les coûts de transport et de l'habitation. Ce modèle est aussi à la source d'un besoin accru en infrastructures publiques – égout, aqueduc, routes et autres réseaux – dont l'entretien est assumé soit par les municipalités, soit par l'État, grevant ainsi les finances publiques.

#### **Optimisation de l'utilisation du territoire**

Les divers acteurs s'accordent sur le fait que pour changer de paradigme, c'est la consolidation urbaine qui est la voie à suivre. C'est ce que prescrit la Politique nationale, qui prévoit « *Orienter la croissance urbaine vers des milieux déjà dotés d'infrastructures et de services publics, situés au cœur de nos villages et de nos villes, limitant ainsi l'étalement urbain* ». La plupart des collectivités québécoises disposent en effet, au cœur de leur territoire urbanisé, d'espaces sous-utilisés propices à la revitalisation ou la densification. Un potentiel d'accueil à mettre à profit alors qu'il est prévu que le Québec accueillera ou verra se former, d'ici 2031, plus de 200 000 nouveaux ménages.

L'approche de consolidation peut parfois s'avérer plus coûteuse à court terme et, surtout, plus complexe qu'un développement classique excentré en zone verte (*greenfield*). Un soutien financier s'avère donc nécessaire pour rassembler les forces vives locales derrière les projets de consolidation et entamer le virage nécessaire.

Vivre en Ville propose donc au gouvernement de **créer le FAUD : un Fonds en aménagement et urbanisme durables**<sup>2</sup>. Celui-ci serait dédié notamment à la consolidation

---

<sup>2</sup> Le FAUD est inspiré notamment du programme « Écoquartiers » français, et du programme « Affordable Housing and Sustainable communities » californien, ce dernier étant du reste financé par les revenus du marché du carbone.



des noyaux villageois, à la réhabilitation des friches urbaines, à la densification et à la requalification de certaines *strips* commerciales. Ces stratégies de développement urbain sont d'ailleurs au cœur du Projet Saint-Laurent évoqué par le premier ministre et le FAUD s'inscrit en complémentarité avec le soutien au développement des zones d'innovation.

Pour jouer pleinement son effet levier, ce FAUD devrait être doté d'une enveloppe récurrente de 100 millions de dollars par année, en soutien aux collectivités.

**La création d'un tel fonds est par ailleurs réclamée par de nombreux acteurs du milieu municipal, notamment l'Union des municipalités du Québec ainsi que par l'ensemble des membres du G15+, un collectif composé de leaders économiques, syndicaux, sociaux et environnementaux du Québec.**

### Augmentation de l'offre d'habitation

En août 2022, Vivre en Ville a publié *Portes ouvertes : pour une sortie de crise durable en habitation*, analyse par laquelle l'organisation **appelle le lancement simultané de quatre chantiers<sup>3</sup> indispensables pour remédier à l'appréciation des prix en habitation**. En complément de la création du FAUD, Vivre en Ville recommande donc d'entamer un vaste chantier d'innovation économique et sociale visant à répondre aux besoins en logement de tous les Québécois.

### Renforcement des cœurs de collectivités

Vivre en Ville recommande également d'investir spécifiquement dans les cœurs de collectivités (une question d'équité, de prospérité et d'identité).

### MESURE PRIORITAIRE :

Créer un Fonds en aménagement et urbanisme durables doté de 100 M \$ par année pour soutenir notamment la consolidation des noyaux villageois, la réhabilitation des friches urbaines, la densification et la requalification de certaines *strips* commerciales.

### MESURES COMPLÉMENTAIRES :

- ◆ **Abordabilité en habitation:** Profiter du ralentissement du marché immobilier privé pour construire, d'ici 5 ans, plus 50 000 logements sociaux et à but non lucratif, tout en entamant un vaste chantier d'innovation économique et sociale visant à répondre aux besoins en logement de tous les Québécois.
- ◆ **Préservation du parc locatif:** Protéger et valoriser le parc résidentiel locatif existant en rétablissant l'équilibre entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne. Financer un nouveau corps de rénovation et d'entretien résidentiel public à la hauteur de 76 millions de dollars par année.

---

1) Construire plus que la demande, près des emplois, des transports et des services; 2) Protéger la population des excès du marché immobilier; 3) Construire une abondance de logements hors marché, et ; 4) Réapprendre à construire efficacement et durablement.



- ◆ **Cœurs de collectivités :** Adopter un plan d'action gouvernemental pour les cœurs de villes et villages, qui soutiendra notamment l'amélioration du cadre bâti privé des cœurs de collectivités et la mise à niveau et l'amélioration du domaine public. À court terme, renouveler les investissements octroyés par le ministère de l'Économie et de l'Innovation pour la relance des centres-villes (75 M\$ au total) en établissant des critères d'octroi objectifs afin de soutenir l'offre commerciale de proximité, partout au Québec.
- ◆ **Alimentation :** Soutenir l'arrimage des démarches de systèmes alimentaires territoriaux (SAT) aux échelles municipale (communautés nourricières), supralocale (plan de développement de la zone agricole), régionale (tables de concertation) et nationale (Politique bioalimentaire, Forum SAT, TQSA) dans une optique de cohérence territoriale, de sécurité et d'autonomie alimentaire; financer des projets pilotes d'urbanisme agricole aux limites des périmètres d'urbanisation et de la zone agricole afin d'améliorer l'accès aux espaces de production pour la population, de créer des transitions permettant une meilleure cohabitation entre les usages agricoles et urbains, et de favoriser la biodiversité.

## PROPOSITION N° 2

### **En transport, maintenir les priorités d'investissement définies dans la Politique de mobilité durable**

Avant la crise sanitaire, l'achalandage des réseaux de transport collectif, en forte croissance dans plusieurs régions du Québec, atteignait un niveau historique. La crise a d'ailleurs permis de démontrer qu'il s'agit d'un service essentiel pour nombre de travailleurs, et qu'il doit donc être traité comme tel.

L'intention de prendre un virage vers la mobilité durable annoncé dans la première Politique québécoise de mobilité durable (2018) puis clairement réitéré dans le Plan pour une économie verte (2020) dépend prioritairement du développement de réseaux de transport collectif à la hauteur des besoins, ce qui ne pourra se faire qu'à la condition **d'investissements suffisants et garantis dans le temps, à la fois pour les immobilisations et pour l'opération des réseaux.**

Les projets de mobilité durable mis de l'avant dans le Plan pour une économie verte doivent aller de l'avant, qu'il s'agisse du prolongement de la ligne bleue à Montréal, du tramway de Québec ou de celui de Gatineau. Rappelons que la Politique de mobilité durable prévoit une augmentation de l'offre de service de transport collectif de 5% par année, une cible atteignable à condition d'y consacrer des investissements conséquents.

Il est d'autant plus crucial de garantir un meilleur financement du transport collectif que le réseau routier supérieur, lui, est financé à 100% par l'État. Ce financement gouvernemental du réseau routier supérieur incite les municipalités à en faire la colonne vertébrale de leur développement, évitant ainsi les frais d'opération d'un réseau de transport collectif qui, à l'inverse, est en bonne partie à leur charge. Ce biais structurel est lourd de conséquences sur les choix d'organisation des milieux de vie sur le territoire.



**D’ici à une réelle réforme du financement des réseaux de transport, le gouvernement doit respecter deux engagements** : celui pris par le précédent ministre des Transports François Bonnardel d’agir pour éviter toute coupure de service de transports collectifs et offrir aux sociétés de transport de la prévisibilité en convenant d’une entente sur cinq ans avec les municipalités. L’aide fournie par les gouvernements du Québec et du Canada pour le maintien des services au cours des dernières années devra être maintenue jusqu’au retour du niveau d’achalandage pré-pandémie.

Enfin, le chantier sur le financement de la mobilité durable, ouvert en 2019, a débouché sur une synthèse limpide : « *la pérennité du financement de la mobilité est en jeu* »<sup>4</sup>. Ce défi ne concerne pas que le financement des transports collectifs. En effet, l’électrification du parc érodera au cours des prochaines années les revenus de la taxe sur les carburants, principale source de financement des réseaux (incluant le réseau routier) sous responsabilité du ministère des Transports.

#### MESURE PRIORITAIRE :

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

#### MESURES COMPLÉMENTAIRES :

- ◆ **Chantier sur le financement de la mobilité** : Donner suite aux recommandations du chantier sur le financement de la mobilité afin d’assurer des revenus à la hauteur des besoins et d’inciter à des comportements de mobilité plus durable.
- ◆ **Développement de l’offre de service de transport collectif** : Établir un programme budgétaire qui permettra à la fois de mener les grands projets (ligne Bleue, REM, etc.) et de soutenir les acteurs dans l’amélioration de l’offre de service régulière et son arrimage avec les nouveaux réseaux structurants (REM, tramways, etc.).
- ◆ **Plan québécois des infrastructures** : Viser, comme le prévoit le Plan pour une économie verte, que 50 % des investissements en transport inscrits au Plan québécois des infrastructures pour la prochaine décennie soient consacrés aux transports collectifs, s’assurant d’atteindre cette cible d’ici 2025.
- ◆ **Autofinancement de l’électrification des véhicules privés** : Réussir l’électrification des transports en mettant en place un fonds autofinancé par un système de redevance-remise et en bonifiant la loi zéro émission.
- ◆ **Déplacements actifs, sécurité routière et logistique urbaine** : Augmenter le financement disponible pour le développement des aménagements piétonniers et cyclables; déployer une stratégie gouvernementale de sécurité routière basée sur l’approche vision zéro; soutenir le déploiement d’initiatives de livraison active et électrique et l’élaboration d’un cadre propice à leur généralisation.

---

<sup>4</sup> Ministère des Transports du Québec (2021). Chantier sur le financement de la mobilité – Politique de mobilité durable 2030.



### PROPOSITION N° 3

## **Assurer l'exemplarité des politiques budgétaires et fiscales et lutter contre les inégalités territoriales**

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

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

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

### **Localisation des édifices publics**

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

### **Santé environnementale et iniquités territoriales**

L'aménagement du territoire est également un puissant levier de lutte contre les inégalités territoriales en favorisant un accès accru aux services, en particulier pour les populations défavorisées. **À l'heure où de nombreuses voix appellent à dépasser le PIB comme mesure du bien-être L'exemplarité des politiques fiscales et budgétaires passe par une compréhension accrue de leurs impacts en matière d'équité territoriale.**

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

### **Écoresponsabilité des acteurs publics**

Dans son mémoire « Miser résolument sur l'exemplarité de l'État » présenté dans le cadre de la présenté à la Commission des transports et de l'environnement dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de Stratégie



gouvernementale de développement durable 2023-2028, Vivre en Ville recommandait notamment d'élargir le périmètre de la Stratégie aux réseaux parapublics (santé et éducation) ainsi qu'aux municipalités locales et régionales, d'adopter des critères d'écoconditionnalité dans les programmes de soutien financier gouvernementaux, en particulier pour les subventions aux infrastructures et de mettre en œuvre des mesures d'écofiscalité.

### MESURE PRIORITAIRE :

Établir, avec la Société québécoise des infrastructures, une directive précisant des critères de localisation et de gestion des édifices publics et ajustant le mode de prise de décision à la vision de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire.

### MESURES COMPLÉMENTAIRES :

- ◆ **Écofiscalité et écoconditionnalité** : En collaboration avec le milieu municipal, mettre en œuvre les recommandations du rapport du Commissaire du développement durable sur l'écoconditionnalité, l'écofiscalité et l'écoresponsabilité.<sup>5</sup>
- ◆ **Appui à la décarbonation des bâtiments**: Financer de manière conséquente les méthodes efficaces d'effacement de la pointe de consommation électrique dans le cadre bâti dans une optique de réduction des émissions de GES, en appui à une politique de non-raccordement au réseau gazier.
- ◆ **Alimentation** : Soutenir des projets structurants visant à améliorer l'accès physique et économique à une offre alimentaire de qualité, en particulier dans les communautés défavorisées ou isolées, par exemple les programmes de coupons nourriciers, les coopératives d'alimentation et renouveler le Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale (PAGIEPS) dans une optique de réduction des inégalités sociales et des iniquités territoriales.
- ◆ **Infrastructures naturelles**: Bonifier substantiellement les programmes visant la protection et le développement des infrastructures naturelles, qu'il s'agisse du verdissement des milieux urbains ou du soutien financier des exploitants agricoles et forestiers pour les services écosystémiques rendus par les aménagements favorisant la protection de la biodiversité.

---

<sup>5</sup> Commissaire au développement durable (2020). Écofiscalité, écoconditionnalité et écoresponsabilité pour une économie verte et responsable – Application de la Loi sur le développement durable: 2020 Audit de performance Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021 Rapport du commissaire au développement durable.



### Des indicateurs pour dépasser le PIB

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

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

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

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

## POUR ALLER PLUS LOIN

Vivre en Ville recherche et analyse, au Québec et ailleurs, les politiques publiques susceptibles de favoriser le développement de collectivités viables, prospères et résilientes. Nos plus récentes publications présentent des mesures concrètes en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'assurer la transition énergétique, tout en développant l'économie du Québec et en améliorant la qualité de vie des citoyens ([www.vivreenville.org/memoires](http://www.vivreenville.org/memoires)) :

- ◆ *Miser résolument sur l'exemplarité de l'État*. Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 (2023) ;
- ◆ *Des engagements pour des collectivités résilientes et durables*. Recommandation de Vivre en Ville dans le cadre des élections générales québécoises. (2022) ;
- ◆ *Désormais*. Mémoire transmis au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le cadre des consultations en vue de l'adoption en avril prochain de la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (2021) ;
- ◆ *Les collectivités comme pilier d'une relance et d'une transformation durables*. Cinq propositions de Vivre en Ville (2020) ;
- ◆ *Les collectivités comme pilier de la politique climatique du Québec*. Mémoire présenté au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques dans le



cadre des consultations sur le Plan d'électrification et de changements climatiques (2019) ;

- ◆ *Le poids de l'éparpillement : comment la localisation des entreprises et des institutions détériore le bilan carbone (2017) ;*
- ◆ *De meilleures villes pour un meilleur climat : pour une croissance urbaine à faible impact climatique (2015) ;*
- ◆ *Une nouvelle approche fiscale pour nos collectivités. Mémoire présenté à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (2014) ;*
- ◆ *Deux poids, deux mesures : comment les règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain (2013).*

Alors que se conjuguent des efforts importants pour faire face à l'augmentation des coûts de la vie, promouvoir la santé de la population, investir dans les infrastructures de transport, dans la revitalisation urbaine et dans les bâtiments publics, l'heure est propice à la mise en place de mesures structurantes. Les propositions de Vivre en Ville s'inscrivent dans cette approche.

Je serai heureux d'en discuter plus en détail avec vous et votre équipe.

Le directeur général,

Christian Savard

## **Vivre en Ville**

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération.

Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

## **Contact**

Samuel Pagé-Plouffe, Directeur – Affaires publiques et gouvernementales  
514 714-6762 [samuel.page-plouffe@vivreenville.org](mailto:samuel.page-plouffe@vivreenville.org)