



Communauté métropolitaine
de Montréal

AGIR DE FAÇON CONCERTÉE ET HARMONIEUSE

**MÉMOIRE CONCERNANT L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC**

**Mémoire présenté au
ministre du Développement durable et des Parcs**

**par
la Communauté métropolitaine de Montréal**

février 2005

Table des matières

La Communauté métropolitaine de Montréal	3
Résumé des recommandations.....	7
Introduction	8
Agir de façon concertée et harmonieuse : favoriser une complémentarité des acteurs et des actions	9
Agir de façon concertée et harmonieuse : appuyer le monde municipal dans l'exercice de ses compétences	11
Agir de façon concertée et harmonieuse : garantir un cadre financier qui permet au monde municipal de remplir adéquatement ses obligations	15
Conclusion	18

La Communauté métropolitaine de Montréal

Créée le 1^{er} janvier 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 63 municipalités, dont Montréal, Laval et Longueuil. Elle compte 3,4 millions d'habitants et 1,4 million de ménages répartis sur une superficie de plus de 4 000 kilomètres carrés.

Moteur économique et culturel du Québec, l'agglomération montréalaise représente notamment :

- 48 % de la population du Québec;
- 49 % de l'emploi;
- 50 % du PIB québécois;
- 25 milliards \$ de revenus pour le gouvernement du Québec;
- 53 % des dépenses d'immobilisations privées;
- 73 % du capital de risque investi au Québec;
- 46 % des livraisons manufacturières.

La CMM exerce des compétences dans ce qu'il est convenu d'appeler les fonctions stratégiques d'une région soit en matière :

- d'aménagement du territoire;
- de développement économique;
- de logement social;
- d'équipements, d'infrastructures, de services et d'activités à caractère métropolitain;
- de développement artistique ou culturel;
- de transport (transport en commun et réseau artériel);
- et d'environnement.

Contrairement à une agence métropolitaine à mandat unique, la CMM a donc la possibilité de poursuivre une stratégie intégrée et multisectorielle à l'échelle de la région métropolitaine.

La CMM dispose d'un budget annuel qui se chiffre à un peu de plus de 96 M\$ pour l'exercice financier 2005. Ses revenus proviennent essentiellement des quotes-parts versées par les municipalités membres.

En vertu de sa loi constitutive, la CMM est dirigée par un conseil composé de 28 élus provenant des municipalités membres. Le maire de Montréal est d'office président du conseil. Ce dernier préside également les travaux du comité exécutif, composé de huit membres, dont les maires de Laval et de Longueuil.

Le conseil de la Communauté a, en outre, créé cinq commissions correspondant à autant de domaines d'intervention de la CMM, soit :

- la commission d'aménagement;
- la commission de l'environnement;
- la commission du développement économique, des équipements métropolitains et des finances;
- la commission du logement social;
- et la commission du transport.

Le conseil a également mis sur pied un comité consultatif agricole.

Pour mener à bien sa mission de planification, de coordination et de financement, la CMM s'est donné quatre (4) objectifs principaux :

- Doter la région métropolitaine de Montréal d'une vision commune et partagée, qui sera suivie d'un plan de développement économique et d'un schéma métropolitain d'aménagement et de développement cohérents afin que la région puisse être compétitive à l'échelle internationale.
- Assurer un développement harmonieux et équitable sur l'ensemble du territoire de la Communauté dans un environnement de qualité pour les citoyens et citoyennes de la région.
- Aspirer à une véritable fiscalité métropolitaine basée sur une diversification des sources de revenus afin de financer les activités métropolitaines ainsi que les activités municipales dans des secteurs spécifiques.
- Harmoniser les programmes et les politiques du gouvernement et des organismes régionaux du territoire avec les activités de la CMM.

En septembre 2003, le conseil de la CMM adoptait, après une large consultation publique, un énoncé de vision stratégique du développement économique, social et environnemental de la région métropolitaine. Intitulée « *Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable* », cette vision esquisse ce que pourrait devenir la Communauté en 2025 si les efforts nécessaires sont consentis.

Une « communauté compétitive », parce qu'il nous faut, comme région, se fixer comme défi d'être parmi les meilleurs permettant ainsi à l'agglomération de faire à nouveau partie du peloton de tête des régions métropolitaines.

- Il nous faut, en ce sens, répondre efficacement aux enjeux démographiques en présence tout en valorisant la structure diversifiée de notre économie, notre main-d'œuvre qualifiée et productive et notre présence affirmée dans les créneaux dynamiques et stratégiques de la nouvelle économie;
- Nous devons également favoriser le savoir, la créativité et la culture et soutenir l'innovation dans tous les secteurs d'activités;
- Il nous faut aussi consolider le rôle de Montréal comme centre intermodal de transport en Amérique et prendre le virage du transport collectif.

Une « *communauté attractive* », parce que nous avons aussi comme défi de continuer à mettre en valeur nos atouts pour attirer davantage de personnes dans la région métropolitaine, mais aussi pour continuer à dispenser des services de qualité à notre population.

- Il nous faut, concrètement, nous doter d'infrastructures de qualité, d'un réseau de transport collectif efficace, d'un réseau autoroutier fluide, d'activités de loisirs municipaux diversifiées, d'événements de renommée internationale, de quartiers résidentiels sécuritaires, bref, une qualité de vie enviable ;
- Cela veut dire aussi être redevable aux générations futures en protégeant et mettant en valeur le milieu naturel, en assurant une qualité de l'air et de l'eau élevée, en reconnaissant l'importance du territoire agricole et en assurant une gestion écologique de nos matières résiduelles.

Une « *communauté solidaire* », parce que nous nous donnons en plus comme défi de continuer à lutter contre l'exclusion sociale, de poursuivre les mesures visant à réduire le décrochage scolaire, d'accroître la contribution de l'immigration au développement de la communauté, de mettre en place des partenariats entre les entreprises et les institutions d'enseignement.

- Cela veut dire aussi partager une vision commune et tirer profit d'un partenariat pluriel avec les acteurs du développement de la région tandis qu'un fort sentiment d'appartenance contribue positivement au dynamisme de l'agglomération.

Une « *communauté responsable* », parce que nous entendons enfin relever cet autre défi d'instaurer des pratiques d'information continues et de «pratiquer le gouvernement en ligne» en vue d'associer le citoyen à la prise de décision.

Cette « *Vision 2025* » de la CMM permettra d'orienter, vers des objectifs communs et cohérents, l'ensemble des outils de planification que la Communauté est à élaborer. Elle confirme qu'une direction claire se dessine pour l'avenir de la région et que tous et toutes sont conviés à mettre l'épaulé à la roue.

La Communauté métropolitaine de Montréal en quelques chiffres

1	COMMUNAUTÉ Depuis le 1 ^{er} janvier 2001	120	COMMUNAUTÉS CULTURELLES
14	MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ dont 4 sont des villes avec compétences de MRC	19,4 %	DES HABITANTS DE PLUS DE 20 ANS DÉTIENNENT AU MOINS UN BACCALAURÉAT UNIVERSITAIRE
63	MUNICIPALITÉS LOCALES	117 MILLIARDS	DE PIB MÉTROPOLITAIN soit 32 800 \$ CA par habitant
1 (sur 63)	VILLE (MONTRÉAL) de plus de 1,8 million d'habitants	1,79 MILLION	EMPLOIS soit 49 % des emplois du Québec
2 (sur 63)	VILLES (LAVAL ET LONGUEUIL) de plus de 350 000 habitants	142 000	EMPLOIS DANS LA NOUVELLE ÉCONOMIE dont 98 000 dans les secteurs des technologies de l'information, 29 000 dans le secteur de l'aérospatiale et 16 000 dans le secteur biopharmaceutique en 2002
19 (sur 63)	MUNICIPALITÉS qui comptent entre 15 000 et 84 000 habitants	14 MILLIONS	DE VISITEURS dans la RMR de Montréal
41 (sur 63)	MUNICIPALITÉS qui comptent moins de 15 000 habitants	80 MILLIONS	DE CONSOMMATEURS dans un rayon de 1 000 Km
5	RÉGIONS ADMINISTRATIVES dont trois partiellement compris (Laurentides, Lanaudière, Montérégie).	1,67 MILLION	D'AUTOMOBILES soit 1,18 auto par logement en 1998
7	Conférences régionales des élus dont quatre partiellement compris (Laurentides, Lanaudière, deux dans la Montérégie).	8,1 MILLIONS	DE DÉPLACEMENTS en 24 heures en 1998 dont 69,9% en automobile, 13,5% en transport public, 13% non motorisés et 5,2% en autres modes
4360 km ²	DE SUPERFICIE TOTALE dont 525 km ² de surfaces aquatiques et 2218 km ² de terres agricoles protégées, soit 58% du territoire	2	AÉROPORTS INTERNATIONAUX avec un trafic de 8,9 millions de voyageurs en 2003
3,4 MILLIONS	D'HABITANTS soit près de 50% de la population du Québec	1	PORT avec un trafic de 20,8 millions de tonnes de marchandises en 2003 dont 47% par conteneurs
885	HABITANTS AU KM²	5	UNIVERSITÉS trois francophones et deux anglophones comptant 156 000 étudiants en 2002
1,39 MILLION	DE LOGEMENTS PRIVÉS dont 49,9% sont en mode locatif	66	CÉGEPS ET COLLÈGES publics et privés
2,4	PERSONNES PAR MÉNAGE	201	CENTRES DE RECHERCHE
18,7 %	DES HABITANTS SONT DES IMMIGRANTS dont un tiers est arrivé depuis au moins 10 ans	60	CONSULATS ET DÉLÉGATIONS ÉTRANGÈRES
75	LANGUES PARLÉES dont les plus parlées sont le français, majoritairement et l'anglais		
20,6 %	DES HABITANTS PARLENT AU MOINS DEUX LANGUES À LA MAISON dont la moitié n'est ni le français ni l'anglais		

SOURCES : STATISTIQUE CANADA, MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, TOURISME-MONTRÉAL, AÉROPORTS DE MONTRÉAL, PORT DE MONTRÉAL, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, LE CONFERENCE BOARD DU CANADA, MONTRÉAL INTERNATIONAL.

Résumé des recommandations

La Communauté métropolitaine de Montréal invite le gouvernement :

- à renouveler l'*Entente de Communauté sur le développement durable* signée le 10 octobre 2002, entre le ministère de l'Environnement, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir et la Communauté;
- à systématiser cette approche auprès des autres partenaires municipaux qui décideraient de s'en prévaloir en fonction de leurs besoins et de leurs moyens afin qu'ils puissent participer pleinement au plan de développement durable du gouvernement, et ce, sans les contraindre par des mesures législatives qui s'étendent, sans distinction, à l'ensemble du Québec;
- à inscrire ces ententes au sein des propositions qui seront déposées ce printemps en matière de décentralisation;
- à inclure un certain nombre de priorités au futur plan d'action gouvernemental en matière de développement durable afin d'appuyer la Communauté et le monde municipal dans l'exercice de leurs compétences ayant des incidences en matière de développement durable dont :
 - l'adoption d'une nouvelle réglementation gouvernementale en matière d'assainissement de l'atmosphère et d'un nouveau règlement sur l'élimination des matières résiduelles;
 - l'établissement de mécanismes concrets qui permettent au monde municipal d'atteindre ses objectifs de conservation et de mise en valeur des espaces verts;
 - une reconnaissance de la nécessaire révision du cadre institutionnel et financier du transport en commun dans la région métropolitaine de Montréal;
- à procurer aux institutions municipales un cadre financier leur permettant de remplir adéquatement leurs obligations :
 - en attribuant aux producteurs de matières résiduelles 100 % des coûts de recyclage des emballages et des imprimés (projet de loi 102), et ce, en respect du principe de « pollueur/utilisateur payeur » évoqué par le gouvernement dans son avant-projet de loi et dans son plan de développement durable ;
 - en excluant les municipalités des redevances à l'enfouissement des matières résiduelles et des sols contaminés (projet de loi 130);
 - en précisant les règles de redistribution entourant ces redevances;
 - en octroyant aux institutions municipales concernées un pouvoir similaire au gouvernement pour application du principe de « pollueur/utilisateur payeur » (projet de loi 44);
- à limiter l'utilisation des sommes versées au *Fonds vert* uniquement à des projets favorisant le développement durable de façon à ce que les montants ainsi amassés ne puissent être versés au *Fonds consolidé* du gouvernement du Québec.

Introduction

Le développement durable est, depuis le début des années 1990, un concept phare en matière de planification des interventions de développement. Il est un concept rassembleur touchant les aspects sociaux, économiques et environnementaux de nos sociétés. Il se définit généralement comme :

« Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. »

*Commission mondiale sur l'environnement et
le développement (rapport Brundtland) 1987*

Le développement durable vise trois objectifs : l'intégrité écologique, l'équité entre les nations, les individus et les générations, et l'efficacité économique. La qualité de vie est l'objectif ultime du développement durable. L'inverse est également vrai : un développement non durable a des incidences dans toutes les sphères de notre société, à la fois sur la santé humaine et sur la pérennité des écosystèmes, mais également sur la compétitivité de nos économies développées.

Déjà, depuis plusieurs années, le gouvernement du Québec s'est engagé dans la voie du développement durable. L'adoption d'une loi et d'un plan action en cette matière rendra plus implicite son engagement. Devant l'ampleur des défis à surmonter, le gouvernement cherche ainsi à mieux structurer sa démarche et à assurer une meilleure coopération et coordination interministérielle. Il joint ainsi le pas aux États et aux nombreuses organisations internationales qui ont mis en oeuvre des stratégies, des plans d'action, des programmes et des activités en développement durable.

C'est en novembre 2004 que le gouvernement présentait son avant-projet de loi et son plan d'action sur le développement durable. Ces documents comprennent notamment les principes à suivre, les objectifs à atteindre ainsi que les mécanismes d'évaluation, de suivi et de reddition de comptes à respecter. Le gouvernement invitait également la population du Québec à participer à un exercice de consultation. Plus particulièrement, le gouvernement cherche à entendre les québécois sur les questions suivantes :

- o Que pensez-vous de la démarche proposée ?
- o Que pensez-vous des principes et des mesures définis dans l'avant-projet ?
- o Quelles actions seriez-vous prêts à mener pour contribuer au développement durable du Québec ?

C'est dans cette optique que la Communauté métropolitaine de Montréal dépose un mémoire auprès du ministre du Développement durable et des Parcs du Québec. Ce mémoire s'articule autour d'une seule et même idée, à savoir que le véritable enjeu du développement durable est la capacité de tous et chacun à agir de façon concertée et harmonieuse. Faire du développement durable l'un des fondements prioritaires de notre société implique que le gouvernement trouve appui auprès de ses partenaires et que l'action de tous et chacun se complète et se renforce mutuellement. Il est en effet reconnu qu'un partenariat efficace favorise le développement durable.

Agir de façon concertée et harmonieuse suppose notamment :

- un mécanisme qui favorise la complémentarité des acteurs et des actions;
- des politiques gouvernementales qui soutiennent l'exercice des compétences municipales en matière de développement durable;
- un cadre financier qui permet au monde municipal de remplir adéquatement ses obligations.

Agir de façon concertée et harmonieuse : favoriser une complémentarité des acteurs et des actions

Dans son document de consultation, le gouvernement souligne clairement que le principal enjeu du développement durable est : « la capacité des partenaires intéressés à agir de manière concertée et harmonieuse afin de créer et de maintenir un équilibre entre les bienfaits d'une action et ses conséquences »¹.

Bien entendu, le plan de développement durable ainsi que l'avant-projet de loi actuellement déposés par le gouvernement s'adressent principalement à l'Administration gouvernementale, soit au gouvernement, au Conseil exécutif, au Conseil du trésor, aux ministères ainsi qu'aux organismes et entreprises du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

Toutefois, il est clairement énoncé que certaines dispositions de la future loi pourraient s'appliquer, après consultation, aux organismes municipaux. Le gouvernement pourrait ainsi assujettir, par décret et après adoption de la *Loi sur le développement durable*, les municipalités aux considérations découlant des 14 principes contenus dans la loi², aux axes d'intervention, aux objectifs et aux activités prévus par le gouvernement dans sa stratégie de développement durable ainsi qu'aux mécanismes de suivi retenus.

D'entrée de jeu, précisons que le développement durable est, pour la Communauté métropolitaine de Montréal, la pierre d'assise de ses principaux documents de planification. La notion de développement durable est évoquée non seulement dans son énoncé de vision stratégique, mais également dans son plan de développement économique et dans son projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement.

À titre d'exemple, la vision stratégique de la Communauté adoptée le 18 septembre 2003 énonce clairement différents objectifs s'inscrivant au sein des principes du développement durable :

- en matière de développement économique, il est fait référence aux enjeux démographiques, à l'importance de maintenir une structure économique diversifiée et d'accroître la richesse tout en contribuant à l'équité sociale;

¹ Gouvernement du Québec, Plan de développement durable du Québec – Document de consultation, p.12

² La santé et la qualité de vie, l'équité sociale, la protection de l'environnement, l'efficacité économique, la participation et l'engagement, l'accès au savoir, la protection du patrimoine culturel, la prévention, la précaution, la préservation de la diversité, le respect de la capacité de support des écosystèmes, la production et la consommation responsable, le pollueur/utilisateur payeur ainsi que le partenariat et la coopération intergouvernementale.

- en matière de transport, la priorité est donnée au transport collectif et à une meilleure adéquation entre l'offre de transport collectif et les lieux de travail ou de résidence;
- en matière d'aménagement, l'objectif est notamment d'offrir des milieux de vie diversifiés mis en valeur par des aménagements de qualité ainsi que des espaces bleus et verts protégés et accessibles;
- en matière de développement social, le caractère inclusif de la Communauté et l'engagement communautaire sont reconnus comme des valeurs importantes, tout comme la nécessité d'offrir un accès à un logement décent;
- et enfin, en matière environnementale, le contrôle des émissions polluantes, la protection des espaces naturels et une meilleure gestion des matières résiduelles sont perçus comme des éléments essentiels à la santé des populations.

Mais qui plus est, force est de constater que la quasi-totalité des compétences de la Communauté est centrée sur la notion de développement durable. Qu'il s'agisse de ses compétences en matière d'assainissement de l'atmosphère, d'assainissement des eaux usées, de gestion des matières résiduelles, de planification du transport en commun et d'aménagement, le développement durable de la région métropolitaine de Montréal peut s'ériger comme l'un des principes fondateurs ayant guidé la mise en place de la Communauté.

Par conséquent, la Communauté métropolitaine de Montréal appuie le gouvernement dans sa démarche visant à doter le Québec d'un plan de développement durable.

La Communauté est néanmoins réticente quant à l'éventualité d'imposer au monde municipal de nouvelles obligations en matière de développement durable. La Communauté invite plutôt le gouvernement à mettre en place un mécanisme qui favoriserait la concertation des acteurs engagés dans la voie du développement durable.

L'outil à privilégier serait la signature d'ententes de développement durable formalisant cette concertation et collaboration. Le 10 octobre 2002, la Communauté a d'ailleurs signé avec le ministère de l'Environnement et le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir une première entente de Communauté sur le développement durable, laquelle pourrait servir d'exemple. Cette entente lie les différents partenaires autour d'objectifs communs et d'engagements partagés.

En plus d'inviter le gouvernement à renouveler cette entente, la Communauté convie le gouvernement à systématiser cette approche auprès des autres partenaires municipaux qui décideraient de s'en prévaloir. De telles ententes auraient comme avantages :

- d'inviter l'ensemble du monde municipal à participer au plan de développement durable du Québec en fonction de leurs besoins et de leurs moyens, sans les contraindre par des mesures législatives qui s'étendent, sans distinction, à l'ensemble du Québec;
- de respecter les spécificités de chaque composante territoriale du Québec;
- d'établir conjointement, dans un esprit d'aide mutuelle, les objectifs communs à poursuivre et les mécanismes d'évaluation, de suivi et de reddition de comptes à respecter.

Ce mode de coopération souple ferait du monde municipal un partenaire privilégié avec lequel le gouvernement pourrait poursuivre ses objectifs de développement durable.

La Communauté invite le gouvernement à inscrire ces ententes dans son plan de développement durable mais également au sein des propositions qui seront déposées ce printemps en matière de décentralisation.

Il s'agit en effet d'un projet concret de décentralisation qui respecte la volonté formulée par le gouvernement de s'appuyer sur les structures municipales existantes et leur transférer certaines responsabilités avec les ressources financières, techniques et administratives appropriées.

Il va sans dire que la Communauté métropolitaine de Montréal, par l'exercice de ses compétences en matière d'assainissement de l'atmosphère, d'assainissement des eaux usées, de gestion des matières résiduelles, de planification du transport en commun, de développement économique et d'aménagement, sera un partenaire privilégié du gouvernement pour l'atteinte d'objectifs partagés en matière de développement durable.

Agir de façon concertée et harmonieuse : appuyer le monde municipal dans l'exercice de ses compétences

Tel que mentionné précédemment, la Communauté métropolitaine de Montréal, mais également la plupart des municipalités, exercent d'ores et déjà un certain nombre de compétences dont l'exercice participe au développement durable du Québec.

Bien que la signature d'ententes spécifiques de développement durable avec le gouvernement puisse faciliter l'atteinte de résultats, certaines actions gouvernementales pourraient dès maintenant être entreprises pour appuyer la Communauté et l'ensemble du monde municipal dans l'exercice de leurs compétences. La Communauté invite donc le gouvernement à inscrire un certain nombre de priorités à son futur plan d'action de développement durable.

La Communauté identifie notamment quatre priorités :

- **En matière d'assainissement de l'atmosphère**, le ministère de l'Environnement travaille depuis plusieurs années à une nouvelle réglementation. Celle-ci permettrait de combler le retard qui s'accumule peu à peu face à d'autres provinces dont l'Ontario. Or, la Communauté, mais également certaines industries et plusieurs représentants de la société civile, s'interrogent sur la volonté du gouvernement à mener à terme ce dossier. Cette interrogation est d'autant conséquente que la Communauté doit également prendre certaines dispositions réglementaires relatives à l'assainissement de l'atmosphère sur son territoire.

La Communauté ne peut agir unilatéralement dans le dossier de l'assainissement de l'atmosphère. L'application d'un règlement métropolitain, sans que soit mis en place une nouvelle réglementation gouvernementale à l'échelle du Québec, apporterait, en effet, une trop grande disparité territoriale qui pourrait nuire à la compétitivité des entreprises situées sur le territoire de la Communauté.

Par conséquent, elle invite le gouvernement du Québec à inclure dans son plan de développement durable un échéancier de travail afin de procéder à l'adoption de son nouveau règlement.

- o **En matière d'enfouissement des matières résiduelles**, le gouvernement reconnaît l'importance de resserrer les normes afin d'assurer une meilleure protection des personnes et de l'environnement. Un projet de règlement sur l'élimination des matières résiduelles a d'ailleurs été publié dans la *Gazette Officielle du Québec*, le 25 octobre 2000. Toutefois, depuis cette date, le monde municipal attend toujours son adoption.

Rappelons que ce projet de règlement fait suite au moratoire décrété dans les années 1990 par le gouvernement quant à l'aménagement de nouveaux sites d'enfouissement et à l'agrandissement de sites existants. Ce moratoire avait été décrété étant donné les problèmes environnementaux liés aux sites d'enfouissement qui utilisent « l'atténuation naturelle » comme moyen de traitement des lixiviats.

Le futur *Règlement sur l'élimination des matières résiduelles* remplacerait le *Règlement sur les déchets solides* en vigueur au Québec depuis 1978. Ce projet de règlement aurait notamment pour effet de mettre fin à l'exploitation de lieux d'enfouissement sanitaire aménagés en milieu perméable, de mettre fin progressivement à l'exploitation de dépôts de matériaux secs, de réduire considérablement le nombre de dépôts en tranchée par la révision des critères d'admissibilité, de permettre un mode d'élimination des matières résiduelles particulier pour certains territoires isolés, de resserrer les normes d'émission des incinérateurs et d'exiger des exploitants de la plupart des installations d'élimination un suivi accru et rigoureux de la conformité aux normes établies, autant en période d'exploitation qu'en période postfermeture pour une durée de 30 ans.

Le futur *Règlement sur l'élimination des matières résiduelles* obligerait également les lieux d'enfouissement sanitaire importants à capter et traiter par brûlage ou valorisation le biogaz généré par les matières résiduelles, minimisant ainsi les nuisances (odeurs) et les émissions de gaz à effet de serre. L'adoption de ce projet de règlement devrait ainsi concrétiser l'un des engagements pris par le Québec dans son *Plan d'action sur les changements climatiques*.

Tant les municipalités que les industries et les groupes environnementaux concernés reconnaissent que ce projet de règlement est nécessaire à la prévention des impacts négatifs liés aux lieux d'enfouissement et, plus largement, à l'atteinte des objectifs prévus à la *Politique québécoise sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008*.

Par conséquent, vu les très nombreuses répercussions qu'aura l'adoption de ce nouveau règlement en ce qui a trait à l'exercice des compétences municipales en matière de planification et de gestion des matières résiduelles, la Communauté métropolitaine de Montréal recommande au gouvernement d'adopter le plus rapidement possible ses nouvelles normes au sujet des lieux d'enfouissement.

- **En matière d'aménagement**, le document de consultation déposé par le gouvernement quant à l'instauration d'un plan de développement durable pour le Québec indique la gestion par bassin versant comme l'une des mesures novatrices à mettre en place en matière de gestion durable du territoire.

Il va sans dire que la Communauté appuie la mise en place d'une telle mesure. Toutefois, faute de moyens, le Québec a pris un retard certain en ce qui a trait à la protection des espaces verts.

On assiste depuis plusieurs années à un retrait du couvert forestier tant en milieu urbain qu'en milieu agricole. Uniquement dans la région métropolitaine de Montréal, la couverture forestière a diminué de 11 % entre 1994 et 2001. Le monde municipal est directement concerné par cette problématique et peut jouer un rôle actif en matière de protection et de mise en valeur du patrimoine écologique. La Communauté a notamment répertorié 31 boisés d'intérêt métropolitain pour une superficie totale de 12 700 hectares.

En 2003-2004, en vertu d'une entente avec Conservation de la Nature, deux projets d'acquisition de terrains boisés ont été réalisés. La Communauté et le monde municipal en général manquent néanmoins d'outils législatifs et financiers pour développer un réel réseau d'espaces boisés protégés.

À l'instar du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir qui a appuyé la protection et la mise en valeur des espaces bleus métropolitains en investissant une somme équivalente à celle versée par la Communauté en matière d'immobilisation, il serait opportun de prévoir, au futur plan de développement durable, des mécanismes concrets qui permettent au Québec et au monde municipal d'atteindre un objectif de conservation et de mise en valeur équivalent aux standards internationaux.

- **En matière de transport**, le document de consultation déposé par le gouvernement souligne l'importance d'agir autrement afin de répondre aux principes du développement durable.

Il va sans dire que l'utilisation du transport en commun est synonyme de réduction des émissions polluantes dont les gaz à effet de serre. Un accroissement de son achalandage participerait à l'atteinte des objectifs liés à la mise en œuvre du protocole de Kyoto.

Là encore, la Communauté et certaines institutions municipales ont un rôle important à jouer. Toutefois, pour assumer pleinement sa responsabilité en matière de planification, de coordination et de financement du transport en commun, la Communauté rappelle l'importance de modifier le cadre institutionnel et financier actuel.

En 2003, la Communauté avait accueilli favorablement le rapport du mandataire gouvernemental pour la région métropolitaine de Montréal, communément appelé le rapport Bernard. Ce rapport proposait une réforme en profondeur du cadre institutionnel et financier du transport en commun. Il identifiait quatre principaux enjeux :

- la croissance de la part modale du transport en commun par rapport à l'automobile;
- l'insuffisance des ressources financières face aux coûts d'exploitation et d'immobilisation du transport en commun;
- le problème d'équité que soulève la répartition des contributions financières entre les partenaires;
- le renforcement du rôle de la CMM en matière de planification et de financement du transport en commun.

Selon l'aveu même du gouvernement du Québec, le plus grand défi, pour les prochaines années en matière de transport en commun, est de maintenir et de renouveler les infrastructures et les équipements afin d'assurer la pérennité de ce patrimoine collectif³. Selon les estimations du ministère des Transports du Québec, les investissements requis à la grandeur de la province seront de l'ordre de 4,6 G\$ au cours des dix prochaines années. Selon les intervenants en transport de la région, ces investissements seraient plus considérables, soit 7,2 G\$ pour les quinze prochaines années si on totalise l'ensemble des projets de maintien du patrimoine, de consolidation et de développement des infrastructures de transport en commun métropolitain actuellement considérés pour la région.

C'est pourquoi, la Communauté propose au gouvernement du Québec, dans le cadre de sa réflexion en matière de décentralisation, un projet qui devrait doter la région métropolitaine de Montréal des outils nécessaires pour planifier et financer adéquatement son système de transport en commun. Le transfert imminent d'une partie de la taxe d'accise fédérale sur les carburants ainsi que les discussions sur le nouveau pacte fiscal représentent également une conjoncture favorable.

L'originalité de la proposition développée est qu'elle fait le choix de concentrer la contribution des gouvernements provincial et municipal au financement des immobilisations et qu'elle suggère d'accorder à la Communauté un espace fiscal afin de faire face aux dépenses d'exploitation du transport en commun à caractère métropolitain. Ce faisant, ce projet répond à l'une des principales préoccupations du monde municipal en matière de diversification des sources de revenus.

Vu l'ampleur des besoins, le futur plan de développement durable du gouvernement doit reconnaître l'importance d'agir rapidement et adéquatement en matière de transport en commun. Il doit identifier la nécessité de trouver une solution partagée en matière de planification et de financement du transport en commun comme une priorité pour assurer le développement durable du Québec.

³ Ministère des Transport du Québec, Le financement du transport en commun - Une approche intégrée, Document de consultation, décembre 2004, p.6.

Agir de façon concertée et harmonieuse : garantir un cadre financier qui permet au monde municipal de remplir adéquatement ses obligations

Le document de consultation ainsi que l'avant-projet de loi sur le développement durable prévoient la mise en place d'un *Fonds vert*. Ce fonds serait administré par le ministre de l'Environnement afin de financer certains engagements gouvernementaux et pourrait servir à octroyer une aide financière à des municipalités et à des organismes à but non lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement.

Les sommes versées au Fonds vert proviendraient notamment :

- de revenus de taxes ou d'autres instruments économiques visant à promouvoir le développement durable;
- de revenus provenant de la perception de frais et d'autres sommes exigibles en vertu de lois ou de règlements dont l'application relève du ministère de l'Environnement.

La Communauté félicite le gouvernement de cette initiative visant à financer des projets en matière de développement durable. La Communauté avait d'ailleurs adopté une intention similaire dans le cadre de son plan métropolitain de gestion des matières résiduelles, soit la création d'un fonds métropolitain dédié strictement à la gestion environnementale des matières résiduelles et financé à partir des sommes attendues de l'application des projets de loi 102 (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et la Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage*) et 130 (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*).

Toutefois, certaines interrogations demeurent quant à ce *Fonds vert*.

D'une part, la Communauté se questionne quant à la possibilité de financer ce fonds à partir de revenus prélevés en vertu de lois ou de règlements dont l'application relève du ministre de l'Environnement. Plus précisément, la possibilité qu'une partie des montants prélevés par la redevance à l'enfouissement des matières résiduelles et des sols contaminés⁴ soit affectée au *Fonds vert* soulève des inquiétudes quant à l'engagement du ministre de l'Environnement de retourner aux municipalités 85 % des sommes ainsi amassées. Les organismes municipaux chargés de la planification de la gestion des matières résiduelles seraient ainsi privés des fonds nécessaires à leurs propres actions environnementales.

Par conséquent, la Communauté redemande au gouvernement de convenir, à même le règlement relatif au projet de loi 130, des règles de redistribution entourant les revenus prélevés par la redevance à l'enfouissement des matières résiduelles et des sols contaminés. Un mémoire a déjà été déposé en ce sens au ministre de l'Environnement.

La Communauté rappelle également l'importance d'exclure les municipalités des redevances à l'enfouissement des matières résiduelles et des sols contaminés. Elle souligne notamment que les redevances qui seraient payées pour l'élimination des sols contaminés pourraient nuire à la requalification des sols urbains, ce qui serait contraire au principe du développement durable.

⁴ Redevance perçue à la suite de l'adoption du projet de loi 130.

D'autre part, la Communauté se questionne quant à la possibilité de prélever des sommes du *Fonds vert* pour les verser au *Fonds consolidé* du gouvernement. Cette possibilité détourne le *Fonds vert* de son utilité, à savoir fournir les ressources nécessaires pour mettre en place des mesures concrètes visant le développement durable du Québec. En redirigeant les montants non utilisés vers le *Fonds consolidé* et en les utilisant à d'autres fins que le développement durable, le gouvernement agirait à courte vue en empêchant l'accumulation de sommes pour des projets structurants. La Communauté invite donc le gouvernement à limiter l'utilisation des sommes versées au *Fonds vert* uniquement à des projets favorisant le développement durable puisqu'il est peu probable, vu l'ampleur des besoins, que des sommes non utilisées s'accumulent sur plusieurs années.

Et enfin, dans un tout autre ordre d'idée, le document de consultation ainsi que l'avant-projet de loi sur le développement durable déposés par le gouvernement soulignent la notion de « pollueur/utilisateur payeur » comme l'un des principes majeurs du développement durable. Selon ce principe, les personnes qui génèrent des matières résiduelles ou d'autres formes de pollution devraient assumer le coût des mesures de prévention et de réduction de la pollution. Rappelons que le ministre de l'Environnement a déjà reconnu ce principe lors de l'adoption du projet de loi 44 (Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Environnement, la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives) qui accorde au MENV la possibilité de tarifier certaines prestations de services effectuées par son personnel dans le cas, notamment, d'industries émettant des polluants dans des conditions problématiques, comme par exemple, lors de récidives d'infraction.

La Communauté appuie ce principe de « pollueur/utilisateur payeur ». Elle demande toutefois au gouvernement d'étudier son élargissement dans le cadre de son futur plan de développement durable.

A titre d'exemple, la Communauté a déjà fait remarqué dans le cadre d'un mémoire déposé au ministre de l'Environnement relativement au projet de loi 44 que l'application de cette loi crée une asymétrie en matière de tarification pour les industries situées sur le territoire de la Communauté. En effet, contrairement au MENV, la Communauté ne peut actuellement exiger une tarification pour les services rendus en matière d'assainissement de l'atmosphère et des eaux usées.

Cette asymétrie constitue, à coup sûr, une distorsion économique du marché et pourrait devenir une pierre d'achoppement dans la compétitivité des industries dans et hors du territoire de la CMM.

Par conséquent, il apparaît important que le gouvernement étudie la possibilité d'élargir l'application du principe de « pollueur/utilisateur payeur » dans le cadre de sa politique de développement durable. Ceci apparaît d'autant plus pertinent que la tarification des services de planification, de contrôle et de suivi en matière d'assainissement de l'atmosphère et des eaux usées constitue un excellent moyen pour inciter l'industrie à internaliser dans ses coûts de production tous les coûts de maintien et de contrôle de la qualité de l'environnement, sans affecter indûment la charge financière des autres contribuables.

À maintes reprises, la Communauté ainsi que l'ensemble du monde municipal ont également signalé au gouvernement leur souhait de voir appliquer ce principe de « pollueur/utilisateur payeur » aux producteurs de matières résiduelles de façon à couvrir 100 % des coûts du recyclage des emballages et imprimés

D'ores et déjà, la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* prévoit que les municipalités et les municipalités régionales de comté puissent compter sur une contribution de l'industrie en vertu du principe de la responsabilité élargie des producteurs de matières résiduelles. Le règlement issu de la loi 102 qui impute un certain pourcentage des coûts du recyclage aux producteurs est un pas dans la bonne direction, mais il n'est pas suffisant. Comme vous le savez, la collecte, le transport et la disposition des déchets sont de compétence municipale et sont financés uniquement par des revenus provenant du champ d'imposition foncier. Le coût total est donc assumé par le contribuable, à même le compte de taxe municipal.

Afin d'éviter que le fardeau fiscal municipal ne s'alourdisse davantage, il faut départager le financement du recyclage entre le consommateur et le contribuable et ce, sans que les entreprises visées soient pénalisées au niveau de leur compétitivité. Les conclusions d'une étude produite par la Communauté métropolitaine de Montréal démontrent que l'attribution aux producteurs de matières résiduelles de 100 % des coûts du recyclage des emballages et imprimés a un impact équivalent à moins de 15/100 de 1 % sur les prix des différents produits que l'on retrouve dans un bac de récupération.

Selon cette étude, l'échantillonnage international de pays qui ont imputé 100 % des coûts du recyclage aux producteurs démontre qu'il n'y a pas eu de baisse d'activité industrielle là où la réglementation a été resserrée. Qui plus est, la prise en charge des considérations environnementales par l'industrie a aussi permis d'obtenir des bénéfices économiques et a créé des emplois tout en favorisant l'innovation et la compétitivité.

Le financement par l'industrie et le consommateur de la totalité du coût du recyclage des emballages et des imprimés assurerait la responsabilisation complète des producteurs de matières à recycler et respecterait le principe du « pollueur/utilisateur payeur » que soutient votre gouvernement. Cette règle paraît donc incontournable pour doter le monde municipal d'outils de financement adéquats pour mettre en œuvre le virage environnemental inscrit à la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*, et ce, dans le respect d'une saine gestion des finances publiques.

Conclusion

La Communauté métropolitaine de Montréal appuie le gouvernement dans sa démarche visant à doter le Québec d'un plan de développement durable.

Toutefois, l'un des principaux enjeux du développement durable étant « la capacité des partenaires intéressés à agir de manière concertée et harmonieuse afin de créer et de maintenir un équilibre entre les bienfaits d'une action et ses conséquences »⁵, la Communauté invite le gouvernement à inclure dans ses réflexions :

- o un mécanisme qui favorise la complémentarité des acteurs et des actions;
- o des politiques gouvernementales qui soutiennent l'exercice des compétences municipales en matière de développement durable;
- o un cadre financier qui permet au monde municipal de remplir adéquatement ses obligations.

Plus précisément, la Communauté recommande que le gouvernement :

- o renouvelle l'*Entente de Communauté sur le développement durable* signée le 10 octobre 2002, entre le ministère de l'Environnement, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir et la Communauté;
- o systématise cette approche auprès des autres partenaires municipaux qui décideraient de s'en prévaloir en fonction de leurs besoins et de leurs moyens afin qu'ils puissent participer pleinement au plan de développement durable du gouvernement, et ce, sans les contraindre par des mesures législatives qui s'étendent, sans distinction, à l'ensemble du Québec;
- o inscrive ces ententes au sein des propositions qui seront déposées ce printemps en matière de décentralisation;
- o inclut un certain nombre de priorités au futur plan d'action gouvernemental en matière de développement durable afin d'appuyer la Communauté et le monde municipal dans l'exercice de leurs compétences ayant des incidences en matière de développement durable dont l'adoption d'une nouvelle réglementation gouvernementale en matière d'assainissement de l'atmosphère et d'un nouveau règlement sur l'élimination des matières résiduelles, l'établissement de mécanismes concrets qui permettent au monde municipal d'atteindre ses objectifs de conservation et de mise en valeur des espaces verts, et une reconnaissance de la nécessaire révision du cadre institutionnel et financier du transport en commun dans la région métropolitaine de Montréal;
- o procure aux institutions municipales un cadre financier leur permettant de remplir adéquatement leurs obligations en excluant les municipalités des redevances à l'enfouissement des matières résiduelles et des sols contaminés (projet de loi 130), en précisant les règles de redistribution entourant ces redevances, en octroyant aux institutions municipales concernées un pouvoir similaire au gouvernement pour application du principe de « pollueur/utilisateur payeur » (projet de loi 44) et en attribuant aux producteurs de matières résiduelles 100 % des coûts de recyclage des emballages et des imprimés (projet de loi 102);
- o limite l'utilisation des sommes versées au *Fonds vert* uniquement à des projets favorisant le développement durable de façon à ce que les montants ainsi amassés ne puissent être versés au *Fonds consolidé* du gouvernement du Québec.

⁵ Gouvernement du Québec, Plan de développement durable du Québec – Document de consultation, p.12