



Stratégie de développement durable de la Ville de Québec

Commentaires ZIP Québec et Chaudière-Appalaches

La ZIP (Zone d'intervention prioritaire) de Québec et Chaudière-Appalaches est un organisme environnemental à but non lucratif actif dans le milieu depuis 1991 et faisant partie du Programme ZIP d'Environnement et Changement climatique Canada. La ZIP est partenaire de l'Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent 2011-2026. Cette entente vise la protection du fleuve Saint-Laurent, plus spécifiquement la conservation de la biodiversité, l'amélioration de la qualité de l'eau et la pérennité des usages. Depuis les années 1980, d'importants investissements ont été consacrés afin de réhabiliter et de protéger le fleuve Saint-Laurent. La ZIP de Québec et Chaudière-Appalaches œuvre activement pour la conservation, la réhabilitation et la mise en valeur du fleuve Saint-Laurent notamment en concertant divers intervenants du milieu, en favorisant des actions structurantes et en tenant des activités de sensibilisation. On peut avoir un aperçu des actions de la ZIP en visitant le site web : <https://www.zipquebec.com/>

La ZIP n'ayant pas eu l'occasion de participer aux consultations antérieures des organismes partenaires, nous profitons des consultations citoyennes pour transmettre nos préoccupations relatives au projet de Stratégie de développement durable de la Ville de Québec. Compte tenu de la mission, de l'expérience et de l'expertise de la ZIP, c'est à l'égard du fleuve Saint-Laurent que portent nos préoccupations. Toutefois, de façon plus large, nous croyons qu'une place plus importante devrait être consacrée à l'adaptation aux changements climatiques dans la présente stratégie.

Nos commentaires porteront donc sur les deux enjeux suivants :

- la création d'une véritable interface ville-fleuve;
- l'essentielle adaptation aux changements climatiques.

I. L'interface ville-fleuve

La Ville de Québec est chapeauté par le lac Saint-Charles, sillonnée par les rivières Cap-Rouge, Saint-Charles, Beauport et Montmorency, et bordée par le fleuve Saint-Laurent, un des grands fleuves de la planète. C'est à cause de sa situation stratégique sur le fleuve Saint-Laurent que la Ville de Québec a été fondée là où elle est. L'archéologie nous enseigne également que les peuples autochtones ont fréquenté la région de Québec pendant des millénaires pour profiter du potentiel nourricier du fleuve, pour l'utiliser comme voie de communication et, sans doute, pour jouir de sa fraîcheur en saison estivale. Les écosystèmes aquatiques sont omniprésents dans le territoire de la Ville de Québec et ont joué un rôle majeur dans son histoire, particulièrement le fleuve Saint-Laurent.

Il est donc très étonnant que la Stratégie de développement durable de la Ville de Québec omet complètement l'objectif de l'ONU relatif aux écosystèmes aquatiques (objectif 14 – Vie aquatique). Paradoxalement, les écosystèmes aquatiques sont intégrés à l'intérieur de l'objectif 15 - Vie terrestre : *Élaboration d'un plan de mise en valeur des rivières*. Par la suite, la préoccupation des écosystèmes

aquatiques se résume à une action visant à aménager des aires d'accueil donnant accès aux berges des quatre grandes rivières du territoire et ce, à l'intérieur d'un défi collectif portant sur la santé humaine.

Par ailleurs, nous sommes également très étonnés que les enjeux relatifs à la gestion de l'eau se limitent à l'eau potable. Dans l'objectif 6 – Eau propre et assainissement : *Garantir l'accès à tous et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau*, les points mentionnés portent exclusivement sur les actions visant à assurer la qualité de l'eau potable. Pourtant la Ville de Québec consacre des ressources considérables à la gestion et au traitement des eaux usées et pluviales (stations d'épuration, bassins et réservoirs de rétention, programme de détection des raccordements croisés). Ces efforts visent la protection des écosystèmes aquatiques (faune et flore) et la réhabilitation des usages récréatifs. La protection des écosystèmes aquatiques et la jouissance des multiples usages récréatifs qui découlent de tels écosystèmes sont des valeurs qui ont déjà acquis une grande importance auprès des générations actuelles et qui en prendront de plus en plus auprès des générations futures.

Le fleuve Saint-Laurent constitue un enjeu particulier pour la Ville de Québec. L'importance historique du fleuve pour la Ville est évidente. Pendant la plus grande partie de son existence, la Ville de Québec a vécu en symbiose avec le fleuve Saint-Laurent. Activité portuaire, navigation commerciale, construction navale, voie de communication viennent immédiatement à l'esprit quand on songe au lien entre la ville et le fleuve. Pourtant un lien davantage organique liait les citoyens à leur fleuve jusqu'au milieu du 20^e siècle. Le fleuve avait des fonctions nourricière et récréative de grande valeur comme en témoignent de nombreux documents écrits et picturaux des siècles passés, mais ces fonctions ont peu à peu disparu au siècle dernier.

La pollution du fleuve, constatée lors d'une première Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent dans les années 1970, a provoqué le dégoût de la population pour le fleuve perçu comme un égout à ciel ouvert, créant une barrière psychologique qui perdure jusqu'à aujourd'hui entre les citoyens et le fleuve. À la même période, une barrière physique s'érigait sous forme de routes et d'installations portuaires qui s'ajoutaient aux obstacles déjà présents. Dans la deuxième moitié du 20^e siècle, c'est donc dans une certaine indifférence que le fleuve et la population sont devenus isolés l'un de l'autre.

À partir des années 1980, toutefois, un renversement de tendance s'est amorcé. Le Programme d'assainissement des eaux du Québec et les Ententes Canada-Québec sur le Saint-Laurent ont permis de mettre en œuvre de nombreuses actions visant la dépollution du Saint-Laurent. Les stations d'épuration des eaux et la réglementation environnementale ont grandement réduit la charge polluante provenant des municipalités et des industries dans le fleuve. Des législations et des réglementations visant la protection de l'habitat du poisson et celle des rives et du littoral ont pratiquement mis un terme aux empiétements dans le Saint-Laurent. Un lent, mais néanmoins perceptible changement dans l'opinion publique s'opère depuis le début du 21^e siècle, accompagné d'un désir de réappropriation du fleuve par les citoyens. De par ses activités de sensibilisation et ses actions terrain, notre organisme est à la fois acteur et spectateur de cette évolution positive. Nous sommes persuadés qu'il s'agit d'une tendance lourde et que, dans les années et les décennies à venir, les citoyens de Québec voudront renouer avec leur fleuve.

C'est dans ce contexte qu'il faut dès maintenant inscrire dans la Stratégie de développement durable de la Ville de Québec, une place plus importante et concrète aux écosystèmes aquatiques du territoire, et plus particulièrement, au fleuve Saint-Laurent. Toutefois, une difficulté majeure se pose pour la Ville compte tenu de la multiplicité des acteurs présents dans la bordure fluviale de la Ville. Entre Cap-

Rouge et la rivière Montmorency, la Ville est réduite à un rôle de spectateur passif plutôt que de maître d'œuvre de l'aménagement et de la gestion de sa bordure fluviale. Chacun des acteurs présents agit en fonction de ses intérêts et de ses conceptions d'aménagement.

La Ville est la seule institution garante de l'intérêt des citoyens. Institution démocratique, donc ultimement sous le contrôle de la population, elle est l'instance légitime pour élaborer et proposer aux acteurs présents sur le terrain et aux citoyens une vision intégrée de l'aménagement de la bordure fluviale. Cette vision devrait permettre de recréer une véritable interface entre la population et le fleuve. D'importantes grandes villes ont misé sur une telle vision (p.ex. Toronto, Chicago, Milwaukee) privilégiant les usages citoyens à tout autre type d'usage. Dans une économie de plus en plus dématérialisée et de plus en plus axée sur les secteurs des services et du savoir, les villes qui se veulent attractives et performantes sont celles qui misent sur la qualité de vie. La Ville de Québec a très bien compris cette nouvelle donne économique et sociale, mais peut ajouter encore à la qualité de vie par la création d'une interface ville-fleuve étendue et conviviale.

Ultimement, toutefois, une véritable négociation avec les gouvernements provincial et fédéral sera essentielle pour que la Ville reprenne le contrôle et redevienne maître d'œuvre de l'aménagement de sa bordure fluviale. Une telle préoccupation a-t-elle sa place dans la Stratégie de développement durable? Nous pensons que oui, car l'inclusion d'une proposition d'interface ville-fleuve dans la Stratégie pourrait être la première étape menant à une telle négociation.

La promenade Samuel-De Champlain

Aménagée sous l'égide de la Commission de la Capitale nationale, la promenade Samuel De-Champlain en est à sa troisième et dernière phase d'aménagement. Conçue en fonction de concepts d'architecture paysagère plutôt que de récupération des usages souhaités par les citoyens, cette promenade privilégie essentiellement un contact visuel avec le fleuve. Planifiée d'abord comme un simple corridor déambulatoire le long du fleuve, il a fallu de nombreuses interventions citoyennes en audiences publiques pour que quelques timides ouvertures sur le fleuve soient prévues. De nombreux citoyens avaient également réclamé des aménagements légers afin de préserver la naturalité du secteur de la phase III. Au contraire, c'est un aménagement on ne peut plus lourd que la Commission a choisi de mettre en œuvre : la totalité de la végétation présente a été rasée au sol, la falaise a été déboisée, le site est bouleversé par la machinerie lourde, des enrochements additionnels sont faits, les structures existantes sont démantelées et des installations bétonnées sont prévues (bassin de baignade et miroir d'eau). En plus de son passif écologique, on n'ose imaginer la facture énergétique de ce projet et la quantité de GES qu'il aura généré. Le succès d'achalandage de la promenade Samuel De-Champlain ne peut à lui seul faire oublier que le but original de ce projet était de donner un véritable accès au fleuve et non se limiter à un accès visuel. Ce projet est un contre-exemple parfait de développement durable sur lequel, de toute évidence, les citoyens et leurs élus n'ont eu à peu près aucune prise.

En somme, l'aménagement de la bordure fluviale représente un enjeu majeur pour la Ville de Québec. Une véritable intégration des acteurs et des actions serait nécessaire sous l'égide de la Ville de Québec, seule garante de l'intérêt des citoyens, pour en assurer un aménagement conforme aux principes du développement durable. Il s'agit d'un enjeu auquel tôt ou tard, la Ville devra s'attaquer.

II. L'adaptation aux changements climatiques

L'enjeu climatique se présente selon deux volets complémentaires, mais distincts, soit la réduction des gaz à effet de serre (GES) et l'adaptation aux changements climatiques. Même s'il est essentiel de mettre en œuvre des mesures de réduction des GES, il est également essentiel de prévoir des mesures d'adaptation aux inéluctables impacts des changements climatiques sur la société et l'environnement. En effet, l'humanité est encore bien loin de la carboneutralité et les GES s'accumuleront pendant encore des décennies dans l'atmosphère et ne se résorberont que dans le prochain siècle et au-delà.

Le volet adaptation de l'enjeu climatique est abordé de façon relativement discrète, mais tout de même sérieuse au Québec. Au début des années 2000, le gouvernement du Québec a créé le consortium Ouranos sur la climatologie régionale et l'adaptation aux changements climatiques. Il s'agit d'un pôle d'innovation de calibre mondial et de lieu de concertation permettant à la société québécoise de mieux s'adapter à l'évolution du climat. Le gouvernement du Québec a par la suite adopté des stratégies d'adaptation aux changements climatiques accompagnés de plans d'action financés à hauteur de 200 M\$. Par ailleurs, le GIEC intègre maintenant ce volet dans ses rapports.

La Stratégie de développement durable de la Ville de Québec vise clairement la réduction des GES via le défi collectif de la décarbonisation. La Stratégie identifie également la résilience comme un important défi collectif. Pourtant, on n'y mentionne jamais spécifiquement l'adaptation aux changements climatiques. Nous pensons qu'à ce moment du 21^e siècle, alors que les changements climatiques commencent clairement à faire sentir leurs effets et que, selon toutes les modélisations, les aléas climatiques n'iront qu'en augmentant en intensité, en durée et en fréquence, il est important que la Ville aborde résolument l'enjeu de l'adaptation aux changements climatiques. Peut-être est-ce en arrière-plan de l'enjeu collectif de la résilience, mais il faudrait l'exprimer clairement et étoffer davantage l'argumentaire qui l'accompagne.

Au cours des prochaines décennies, la Ville sera donc confrontée à des impacts de plus en plus lourds. Une des plus grandes vulnérabilités de la Ville est probablement l'exposition de la basse-ville aux ondes de tempête. Il serait d'ailleurs important de bien distinguer le risque de submersion du risque d'inondation (voir ci-dessous le point 5 de la section Autres commentaires). Quoique située loin à l'intérieur des terres, Québec est une ville côtière. Il n'y a aucune dénivellation entre la Ville et l'océan Atlantique. La hausse du niveau de la mer se traduira donc par une hausse du niveau des ondes de tempête. Celles-ci auront des impacts autrement plus étendus et plus dommageables que ce que la Ville subit périodiquement jusqu'à maintenant. Il faut donc envisager ce problème dès maintenant pour orienter les choix actuels d'aménagement du territoire afin de ne pas léguer aux générations futures des quartiers extrêmement vulnérables aux ondes de tempête.

Enfin, les rives du Saint-Laurent, de Québec/Lévis jusqu'aux îles de la Madeleine, sont soumises à une érosion de plus en plus intense. La Ville de Québec est présentement confrontée à ce problème à la plage Jacques-Cartier, dont il faut stabiliser la rive pour assurer la pérennité du parc. Les solutions classiques aux problèmes d'érosion, à savoir l'enrochement ou le bétonnage des rives, sont inefficaces et, trop souvent, ont pour effet de contribuer au problème plutôt qu'à sa solution. Avec l'expérience de la plage Jacques-Cartier, la Ville est à même de constater à quel point ce problème est complexe et les solutions, ardues à concevoir et à mettre en œuvre. Le cas de la plage Jacques-Cartier est un avertissement de ce qui s'annonce pour l'ensemble de la rive de la Ville. La présente Stratégie serait une excellente occasion d'identifier clairement ce problème dès maintenant et d'entreprendre la recherche

de solutions techniques et environnementales.

III. Autres commentaires

1. Quel est le rapport entre l'approche de l'ONU et celle de la Ville de Québec? Il est difficile de saisir les liens entre les objectifs de l'ONU cités en première partie du document et la structure retenue pour la Stratégie : Intentions – Défis collectifs – Orientations stratégiques – Actions. De plus, les liens mêmes entre les éléments de cette structure, particulièrement entre les intentions et les défis collectifs, laissent perplexes. On semble être davantage dans des énoncés généraux sans liens particuliers que dans une véritable structure de document stratégique où chaque niveau détermine logiquement le contenu du niveau suivant, passant du général au particulier et du stratégique à l'opérationnel. Enfin, fallait-il inscrire l'intention 1 (page 31) qui n'est qu'une répétition du concept de développement durable?
2. À la page 6 du document (Introduction), le 3^e paragraphe devrait inclure une mention à caractère environnemental. Nous suggérons : *Les villes de l'avenir se développeront dans un contexte où les activités économiques et sociales se complètent et s'intègrent dans un environnement résilient, et où les différentes communautés, riches de leur diversité, vivent en harmonie.*
3. À la page 23 du document (Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions), on mentionne la mise en œuvre et le bilan de la mise en œuvre du *Plan d'adaptation aux changements climatiques 2016-2020*. Nous n'avons pas réussi à repérer ce Plan ni le bilan de sa mise en œuvre dans le site de la Ville. On ne mentionne d'ailleurs même pas ce plan à la page 46 du document dans la Liste des plans et politiques de la Ville de Québec en lien avec la Stratégie de développement durable.
4. On ne trouve nulle part mention des travaux de réaménagement de la plage Jacques-Cartier, un projet pourtant majeur et qui offre une rare fenêtre sur le fleuve « appartenant » à la Ville de Québec. Ces travaux qui visent la protection du site contre l'érosion et sa pérennité permettraient également, selon la Ville, d'améliorer l'habitat du poisson et donc la vie aquatique.
5. Inondation vs submersion. La Stratégie devrait mentionner la submersion à titre d'aléa dont il faut se protéger et pas seulement l'inondation (Résilience – Orientation stratégique : *Aménager le territoire de façon à réduire les risques croissants d'inondation*, page 35). L'inondation est causée par les crues et les embâcles des rivières. La submersion est un phénomène différent, causé par la combinaison des hautes marées du fleuve et des dépressions météorologiques. Les inondations surviennent le long des cours d'eau intérieurs, les submersions, le long des côtes du Saint-Laurent. Il nous semble important de bien distinguer les deux phénomènes, car à long terme, le phénomène de submersion risque de devenir un problème carrément existentiel pour la basse-ville de Québec.

IV. Conclusion

La Ville de Québec a entrepris une démarche de réflexion visant à assurer à long terme le développement durable de la cité. On ne peut qu'applaudir cette démarche qui contribuera au bien-être des générations futures, lesquelles seront confrontées à des défis inédits dans l'histoire de l'humanité. Le projet de Stratégie de développement durable nous semble particulièrement solide sur les plans social et économique. Nous soulignons toutefois certaines préoccupations sur le plan environnemental qui devraient être intégrées soit dans la présente version, soit lors d'une révision ultérieure. Il nous semble que les écosystèmes aquatiques et le fleuve Saint-Laurent, en particulier, devraient faire l'objet d'une attention conforme à leur importance dans le territoire de la Ville et que l'adaptation aux changements climatiques est un enjeu incontournable dans une perspective de développement durable. Ces deux éléments devraient faire partie intégrante du projet de développement durable de la Ville.

Le développement durable s'inscrit dans la longue durée. Notre organisme sera toujours prêt à contribuer à toute future réflexion, mise à jour et mise en œuvre des éléments de la Stratégie qui correspondent à notre mission.