

Mouvement pour une ville



**Mémoire sur la
Stratégie de développement durable
de la Ville de Québec**

Document présenté dans le cadre de la consultation en ligne

Québec, le 9 avril 2021

Qui sommes-nous ?

Le *Mouvement pour une ville Zéro déchet* est né de la convergence de citoyen-ne-s préoccupées de qualité de l'air, de santé publique, et très déçues que la ville de Québec ne respecte pas l'objectif du PGMR de 2004 visant la fermeture de l'incinérateur : résultat d'un compromis entre le mouvement citoyen de l'époque et la Ville.

Le Mouvement pour une ville Zéro déchet veut contribuer à la justice environnementale et à l'amélioration de la santé des citoyen.ne.s de Québec et de ses environs en amenant la Ville de Québec à appliquer une gestion des matières résiduelles qui tend vers le Zéro déchet.

Cette politique doit reposer sur la hiérarchie des modes de gestion des matières (5R), soit: repenser notre consommation, réduire les déchets à la source, réutiliser les matières, les recycler et les revaloriser pour n'éliminer que les déchets ultimes. Pour notre Mouvement, une telle politique permettra de réduire la quantité de matières incinérées et de diminuer progressivement l'opération simultanée des fours de l'incinérateur.

La pollution atmosphérique émise par l'incinérateur étant fonction de la quantité des matières incinérées, il y aura donc moins d'émissions de polluants toxiques dans l'air. Ce qui sera bénéfique pour la santé de nos enfants, des populations plus vulnérables, ainsi que pour l'ensemble des citoyen.ne.s.

UN COMMENTAIRE GÉNÉRAL

D’abord, nous tenons à saluer cette initiative de la Ville de Québec visant à faire de celle-ci « *une ville plus juste, écologique et prospère* » d’ici 2030. Nous sommes heureux que la Ville se soit inspirée des 17 objectifs de développement durable (ODD) du **Programme de développement durable à l’horizon 2030** ayant été adopté en 2015 par les États membres de l’Organisation des Nations Unies, tout en faisant l’effort de transposer celle-ci au contexte municipal et d’identifier les objectifs relevant des responsabilités de la Ville de Québec.

Si, dans l’ensemble, le processus d’élaboration de la stratégie nous apparaît avoir été mené avec rigueur, nous constatons toutefois deux angles morts: d’abord dans les faiblesses observées, puis, dans les défis collectifs à relever. Tels seront les deux objets principaux de notre avis.

DEUX COMMENTAIRES PARTICULIERS

Premier commentaire

Les inégalités socioéconomiques, de santé et environnementales vécues par les citoyen.ne.s des quartiers centraux : un angle mort concernant les faiblesses observées

À la page 26 du document soumis à la consultation, on fait état de 10 faiblesses qui doivent être prises en compte lors de la proposition de mesures qui permettront à la Ville et à la collectivité d’atteindre les cibles retenues. Malheureusement, parmi celles-ci, il n’est aucunement mention des inégalités socioéconomiques, de santé et environnementales vécues par les citoyen.ne.s des quartiers centraux, notamment ceux de Limoilou, comparativement aux citoyen.ne.s d’autres quartiers de la Ville de Québec.

Les faits concernant les inégalités socioéconomiques

Selon l’étude *Les inégalités sociales de santé dans Basse-Ville et Limoilou-Vanier. Regard spécifique sur 18 indicateurs du Plan national de surveillance* (DSP, 2018a), il existe d’importantes inégalités économiques et sociales dans le secteur Basse-Ville et Limoilou-Vanier. On y observe notamment que :

- Le revenu médian des ménages est très inférieur à l’ensemble du Québec et qu’il est de 35 % (Basse-Ville) et 34 % (Limoilou-Vanier) plus faible que celui de l’ensemble des ménages de la Capitale-Nationale.
- La proportion de familles vivant avec un faible revenu est plus élevée que celle de l’ensemble du Québec.

- La proportion d'enfants vulnérables à la maternelle est significativement plus élevée que celle de l'ensemble du Québec.
- Une partie importante des enfants de la Basse-Ville et de Limoilou-Vanier sont identifiés comme étant parmi les plus vulnérables au Québec.¹ [1].

La population de ces quartiers est également frappée de plein fouet par différentes inégalités sur le plan de la santé. À ce titre, l'étude de la Direction de santé publique fait notamment mention des données suivantes :

- Le taux de prévalence des diagnostics MPOC² [2] chez les 35 ans et plus est significativement plus élevé que celui du reste du Québec;
- L'espérance de vie à la naissance est significativement plus courte que celle du reste du Québec. On projette ainsi que les personnes de la Basse-Ville nées durant la période 2010-2014 vivront 6 années de moins et que celles de Limoilou-Vanier vivront 2,8 années de moins que la moyenne de la Capitale-Nationale;
- Le taux de mortalité prématurée de Basse-Ville et Limoilou-Vanier est significativement plus élevé que celui du reste du Québec.

Les populations des quartiers centraux (Basse-Ville et Limoilou-Vanier) sont ainsi confrontées à un cumul de risques économiques et sociaux qui ont une influence sur leur santé. On parle donc ici d'inégalités sociales de santé (ISS) comme étant constituées « d'écarts de santé ou de déterminants de la santé entre les groupes sociaux définis par le territoire, le groupe socioéconomique, le groupe ethnique, le genre, la structure du ménage, un indice écologique, etc. » (Direction de santé publique, 2018a, p. 6).

Les faits concernant les inégalités environnementales

Dans le cas des quartiers centraux de Québec, aux inégalités sociales et économiques s'ajoutent les impacts de vivre dans un environnement dans lequel se retrouvent un nombre important de risques environnementaux : présence de plusieurs grands axes routiers, d'axes de transport ferroviaire, de secteurs industriels et portuaires et de terrains contaminés (Direction de santé publique, 2018b). La Direction de santé publique reconnaît ainsi que le cumul d'inégalités sociales et la présence d'importants risques environnementaux peuvent avoir un impact défavorable sur la santé des populations (Direction de santé publique, 2018a). En fait, les populations plus défavorisées sont souvent doublement désavantagées lorsqu'il est question de la qualité de l'environnement. Elles sont, en amont, plus exposées à des risques environnementaux (exposition différentielle au risque) et elles sont, en aval, plus affectées par des

¹ Selon l'indice écologique des jeunes développés pour la Fondation du Dr Julien.

² Les MPOC regroupent différents troubles respiratoires.

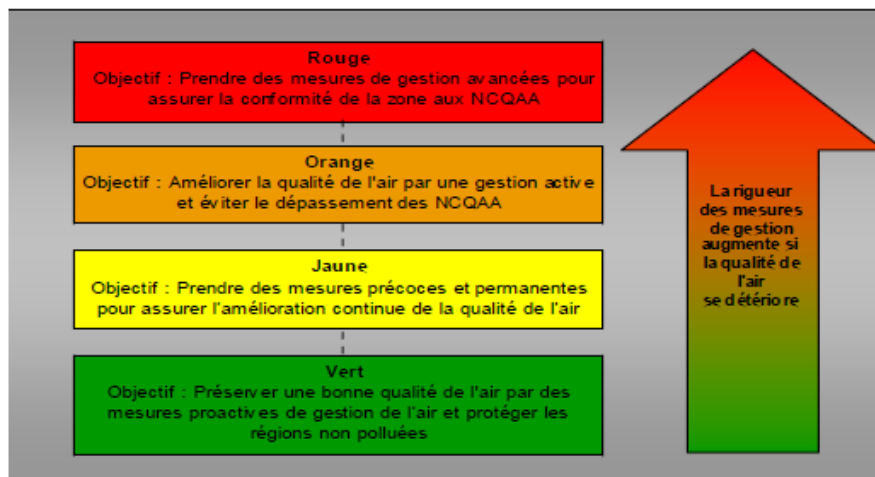
environnements de moindre qualité (susceptibilité différentielle au risque) (Deguen, Kihal-Talantikite, & Zmirou-Navier, 2019; Larrère, 2017). De plus, certains choix qui peuvent sembler avoir un impact positif global sur le plan environnemental peuvent avoir un effet négatif pour les populations les plus défavorisées et ainsi, accroître les effets des inégalités déjà observées.

Selon le Guide de gestion pour les zones atmosphériques de gestions du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), qui fournit aux provinces et territoires des orientations sur le niveau des mesures de surveillance, de rapport et de gestion à mettre en oeuvre dans les Zones atmosphériques de gestion (ZAG) en fonction du niveau de concentration des contaminants atmosphériques qui prévaut. Entre 2010 et 2017, les concentrations moyennes mesurées aux stations Vieux-Limoilou et St-Charles-Garnier étaient de 10,4 et 9,1 µg/m³ respectivement. Selon le Cadre de gestion, ces concentrations moyennes se situent dans la valeur seuil supérieure de celui-ci :

Tableau 2 : Valeurs seuils

	Ozone (ppb)		PM _{2,5} sur 1 an (µg/m ³)		PM _{2,5} sur 24 h (µg/m ³)	
	2015	2020	2015	2020	2015	2020
Rouge						
Valeur seuil supérieure	63	62	10,0	8,8	28	27
Orange						
Valeur seuil médiane	56		6,4		19	
Jaune						
Valeur seuil inférieure	50		4,0		10	
Vert						

Toujours selon ce Cadre de gestion, cela nécessite, des mesures de gestion avancées



qui sont précisées dans le tableau qui suit et prévoyant un plan de réduction des mesures comprenant des dates cibles et des objectifs à court, moyen et long terme.

Rouge			
Objectif : Prendre des mesures de gestion avancées pour assurer la conformité de la zone atmosphérique aux NCQAA			
Catégorie de mesure	Mesures suggérées	Description	Responsabilité première
Caractérisation de la zone atmosphérique	Contrôle de la qualité de l'air	Veiller à ce que les dispositifs de contrôle des PM et de l'ozone à l'intérieur d'une zone atmosphérique assurent une caractérisation précise de la qualité de l'air.	Provinces et territoires, avec l'aide de spécialistes scientifiques et techniques du gouvernement fédéral si possible
	Inventaire des émissions	Compilation d'un inventaire des émissions de la zone atmosphérique à l'aide de l'inventaire national des émissions, complété par des données locales au besoin.	Provinces et territoires, avec l'aide de spécialistes scientifiques et techniques du gouvernement fédéral si possible
Collaboration	Mobilisation des intervenants	Mobilisation des intervenants locaux, et définition de leurs rôles et des produits livrables.	Provinces et territoires
	Coordination dans le bassin atmosphérique	Mise en place d'une coordination à l'échelle du bassin atmosphérique s'il y a des problèmes de pollution atmosphérique transfrontalière.	Gouvernement fédéral
Planification de la gestion de la zone atmosphérique	Elaboration d'un plan de gestion de la zone atmosphérique pour assurer la conformité aux NCQAA	Elaboration d'un plan de gestion complet pour rendre la zone atmosphérique conforme aux NCQAA. Le plan peut examiner les orientations actuelles en matière de qualité de l'air et les orientations futures probables, et préciser les mesures que prendront les gouvernements et les intervenants pour réduire les émissions selon des dates cibles et des objectifs à court, à moyen et à long terme. Une modélisation détaillée montrera comment les interventions planifiées amélioreront la qualité de l'air.	L'élaboration des plans relève des provinces et territoires, mais il incombe à tous les ordres de gouvernement d'assurer la conformité aux NCQAA.
	Publication d'un plan de gestion de la zone atmosphérique	Les provinces et les territoires examinent et publient le plan de gestion de la zone atmosphérique après s'être assurés qu'il est réalisable et compatible avec les politiques provinciales/territoriales.	Provinces et territoires
Mise en œuvre	Mise en œuvre d'un plan de gestion de la zone atmosphérique	Mise en œuvre du plan, lequel établit clairement les attributions des participants, l'échéancier et le processus d'examen.	Provinces et territoires. Il incombe à tous les ordres de gouvernement d'assurer la conformité aux NCQAA.

Les inégalités environnementales ne sont pas une fatalité. Elles sont le produit de processus et de choix politiques, sociaux et économiques. Parmi ceux-ci figurent l'absence de prise en charge des externalités négatives des nuisances, l'inégale distribution des impacts négatifs ou positifs des nuisances et des choix d'aménagement, les pratiques d'aménagement nuisibles aux populations les plus défavorisées et l'absence/insuffisance des processus participatifs de décision (Gobert, 2018).

Comment peut-on lutter contre les inégalités environnementales ?

La notion de « justice environnementale » est susceptible d'apporter un éclairage quant aux façons de lutter contre les inégalités environnementales. Elle comporte deux dimensions (World Health Organization, 2012). La première réfère à la distribution des nuisances et des ressources bénéfiques pour l'environnement en fonction de la répartition dans l'espace de catégories sociales défavorisées. Il s'agit ici de réfléchir à la façon dont sont répartis, à travers un territoire donné, tant les risques environnementaux que les facteurs favorables à une meilleure qualité de l'environnement et du milieu de vie. La seconde dimension se rapporte quant à elle à la justice procédurale c'est-à-dire aux rapports de pouvoir qui mènent aux prises de décisions en matière d'organisation du territoire. Il s'agit ici de s'intéresser à la reconnaissance accordée à la prise de parole des personnes habitant un territoire ainsi qu'aux mécanismes susceptibles de favoriser des processus participatifs démocratiques.

Deuxième commentaire

La réduction des inégalités de santé et environnementales vécues par les citoyen.ne.s des quartiers centraux : un autre angle mort concernant les défis collectifs

À la page 32 du document sur la Stratégie de développement durable, afin de mettre le Cap sur l'action durable 2030, quatre défis collectifs sont proposés : la cohésion sociale, la santé globale, la décarbonisation et la résilience.

À la lumière de ce qui précède, **nous proposons d'ajouter un cinquième défi collectif : celui de la JUSTICE ENVIRONNEMENTALE.**

Voici les orientations stratégiques, des exemples d'actions et d'indicateurs de celui-ci :

Orientations stratégiques

- Réduire les inégalités environnementales vécues par les citoyen.ne.s des quartiers centraux.
- Ramener la qualité de l'air des quartiers centraux dans la zone verte des Normes canadiennes de qualité de l'air ambiant (NQCAA) précisées dans le Cadre de gestion des zones atmosphériques élaborée par le Conseil canadien des ministres de l'environnement

Exemples d'actions

- Appuyer les citoyen.ne.s opposées au projet Laurentia et soutenir leur projet « Plaidoyer pour un Littoral Est écologique, social et économique »

- Abandonner le projet de vente de vapeur de l'incinérateur au CHU de Québec – Université Laval
- Réduire les matières résiduelles incinérées par la construction, en dehors des quartiers centraux, de deux centres de tri avant incinération à la fine pointe des nouveaux procédés et des nouvelles technologies de récupération des matières résiduelles.
- Installer au moins un « écocentre de quartier » dans chacun des quartiers de l'agglomération de Québec
- Réduire le nombre de fours utilisés équivalent aux gains réalisés en matière de réduction des matières résiduelles incinérées ;
- Rendre représentative les campagnes d'échantillonnages et assurer un meilleur suivi environnemental comprenant une surveillance en continu et semi-continu des émissions aériennes provenant de l'incinérateur.

Exemple d'indicateur

- La valeur seuil de concentration des contaminants atmosphériques qui prévaut dans les quartiers centraux a été ramenée à la valeur seuil minimale considérée comme acceptable selon les Normes canadiennes de qualité de l'air ambiant (NQCAA)
- Il n'y a plus de dépassements des normes de polluants émis dans l'atmosphère par l'incinérateur lors des campagnes d'échantillonnage.
- La réduction des quantités de matières résiduelles incinérées a permis la fermeture d'au moins deux fours de l'incinérateur.
- Les écarts d'espérance de vie entre les citoyen.ne.s des quartiers centraux et ceux du Québec ont été réduits.

Références

Conseil canadien des ministres de l'environnement (2019). Guide de gestion pour les zones atmosphériques de gestion. Repéré à :

https://www.ccme.ca/fr/res/guidancedocumentonairzonemanagement_fr_secured.pdf

Deguen, S., Kihal-Talantikite, W., & Zmirou-Navier, D. (2019). Expositions environnementales et inégalités sociales : comment se combinent-elles sur les territoires ? *Revue d'Épidémiologie et de Santé Publique*, 67, S52. Repéré à :

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0398762018314275>

Direction de santé publique. (2018a). *Les inégalités sociales de santé dans Basse-Ville et Limoilou-Vanier. Regard spécifique sur 18 indicateurs du Plan national de surveillance*.

Québec: Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-

Nationale. Repéré à : [https://www.ciuss-](https://www.ciuss-capitalenationale.gouv.qc.ca/sites/default/files/fas_iss_basse-ville-limoilou-vanier_2018-04-06.pdf)

[capitalenationale.gouv.qc.ca/sites/default/files/fas_iss_basse-ville-limoilou-vanier_2018-04-06.pdf](https://www.ciuss-capitalenationale.gouv.qc.ca/sites/default/files/fas_iss_basse-ville-limoilou-vanier_2018-04-06.pdf)

Direction de santé publique. (2018b). *Projet "Mon environnement, ma santé" : volet de la qualité de l'air extérieur. Cadrage du projet*. Québec: Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux. Repéré à :

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/3746334>

Gobert, J. (2018). Inégalités environnementales. Repéré à <https://www.encyclopedie-environnement.org/societe/inegalites-environnementales/?fbclid=IwAR2hsFBGMceVXdOvmYt6ozS7w9GX5Eo6OQKPeCFVYEdGfxJ8njeuLajStSo>

Larrère, C. (2017). *Les inégalités environnementales*. Paris: Presses universitaires de France.

World Health Organization. (2012). *Environmental health inequalities in Europe*.

Assessment report. Copenhagen, Denmark: WHO Regional Office for Europe. Repéré à :

<https://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/environmental-health-inequalities-in-europe.-assessment-report>