

Droit, politique et société

PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ ET LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES DANS LES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES : LEVIERS D'ACTION ET CONTRAINTES

Laura Fequino

Auxiliaire de recherche au deuxième cycle
École de politique appliquée
Université de Sherbrooke

David Roy

Directeur général
Ateliers pour la biodiversité

Les municipalités, en tant que gouvernements de proximité, jouent un rôle central dans la lutte contre les changements climatiques et dans la protection des milieux naturels. En effet, la législation québécoise confère aux municipalités le pouvoir de régir certains secteurs qui dégagent des gaz à effet de serre (GES) et perturbent la biodiversité. Grâce à un aménagement du territoire et à une allocation de ressources sensibles à la protection de milieux naturels, ainsi que par l'élaboration de stratégies et de plans d'action environnementaux, les municipalités peuvent avoir des retombées positives sur le climat et la biodiversité. En 2024, près de 90 % des responsables municipaux québécois (personnes élues et employées) considéraient que leur municipalité devait se mobiliser davantage pour protéger l'environnement (Des Alliers, 2024).



Crédit photo : Laurence Fagnant, CC BY_1

Dès lors, cet article vise à brosser un portrait des principaux facteurs qui, selon les acteurs municipaux ayant participé à la recherche, favorisent ou réduisent la capacité des municipalités à occuper un rôle de premier plan dans la protection de leur environnement, dans un contexte où la dégradation environnementale a des retombées concrètes sur la santé et la qualité de vie des personnes résidentes. Après un aperçu de la méthodologie ayant guidé cette recherche, les principaux freins et leviers identifiés par les municipalités participantes seront exposés.

Méthodologie

Le présent article offre une synthèse bonifiée du rapport *Municipalités et protection de la biodiversité*, découlant d'un projet de recherche appliquée financé par Mitacs et mené par une étudiante aux cycles supérieurs du Département d'Environnement et Développement durable de l'Université de Montréal, en partenariat avec l'organisme Ateliers pour la biodiversité (Des Alliers, 2024). Effectuée en 2024, la collecte de données repose sur une analyse documentaire, des questionnaires autoadministrés et des discussions semi-dirigées. Afin d'obtenir un portrait représentatif de la réalité vécue au Québec, l'échantillon comprend des municipalités de tailles, de types¹ et de régions variées. Un total de 72 personnes responsables du monde municipal², provenant de la quasi-totalité des régions administratives du Québec³, a participé à la collecte de données. En outre, des discussions complémentaires ont été menées avec des partenaires de soutien (organismes de conservation, conseils régionaux de l'environnement [CRE], universités et milieu de la recherche, entre autres) collaborant régulièrement avec des municipalités, afin d'enrichir l'analyse. L'élaboration des questionnaires et des guides d'entretien s'est appuyée sur l'analyse documentaire et sur l'analyse PESTEL, qui vise à examiner les facteurs politiques, économiques, sociologiques, technologiques, environnementaux et légaux susceptibles d'influencer l'action municipale (Karadzhev et Patarchanova, 2025).

Il convient de souligner qu'il existe des limites et des risques de biais inhérents à cette démarche. Par exemple, il est possible que les personnes ayant accepté de participer à la recherche soient particulièrement sensibles à l'importance de l'action environnementale municipale, qu'elles fassent preuve d'une certaine autocensure ou de désirabilité sociale. Les réponses peuvent également être influencées par la perception que les personnes répondantes ont de principaux leviers et freins qu'elles rencontrent quotidiennement à l'échelle

municipale, ce qui peut limiter la portée des résultats aux leviers et aux freins perçus et nommés par les personnes interrogées, plutôt qu'à l'ensemble des moyens d'action disponibles. Enfin, l'échantillon ne comprenait pas de représentants ou représentantes autochtones, car ce projet s'intéressait strictement à la structure municipale.

Cet article aborde la crise climatique et la perte de biodiversité de manière intégrée, car les municipalités disposent d'importants pouvoirs susceptibles d'avoir des effets simultanés sur ces deux enjeux. De plus, le climat et la biodiversité sont intimement liés : tandis que les changements climatiques contribuent directement à la perte de biodiversité, la dégradation de cette dernière nuit aux capacités d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques (IPBES, 2019; GIEC et IPBES, 2022). Il est donc pertinent d'examiner les principaux freins et leviers rencontrés par les municipalités dans une perspective environnementale intégrée. Ceux-ci sont présentés dans un ordre d'importance basé sur le nombre d'occurrences survenues dans le cadre des sondages et des discussions⁴.

Les principaux freins

Les municipalités du Québec rencontrent plusieurs freins qui entravent le passage à l'action. Les trois principaux freins identifiés par les responsables municipaux sont le manque de ressources financières, la désinformation et le manque de connaissances de la population, ainsi que la complexité et la lenteur des processus de conservation.

LE MANQUE DE RESSOURCES FINANCIÈRES

Si le palier municipal assure historiquement des services de base à sa population, il est désormais appelé à jouer un rôle accru face à des enjeux récents, tels que l'adaptation aux changements climatiques et la protection de la nature. Dans un contexte où le palier municipal n'a légalement pas le droit de générer de déficit financier, selon l'article 474 de la *Loi sur les cités et villes* (Gouvernement du Québec, 2026), et où les transferts provinciaux demeurent limités, les ressources financières à la disposition des municipalités peuvent s'avérer insuffisantes pour couvrir leurs responsabilités croissantes. Selon un rapport de la Chaire en fiscalité et en finances publiques, les transferts gouvernementaux représentaient seulement 17 % des revenus des municipalités québécoises et la part des infrastructures municipales dans

1. Municipalités, municipalités régionales de comté (MRC) et communautés métropolitaines.

2. 40 % des personnes répondantes étaient des personnes élues et 60 % étaient des personnes employées.

3. Aucune réponse n'a été reçue de la part des trois régions administratives suivantes : Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Nord-du-Québec et Abitibi-Témiscamingue.

4. L'entièreté des freins et leviers est disponible dans le rapport original.

le Plan québécois des infrastructures aurait diminué, passant de presque 8 % en 2016 à 4,4 % en 2026 (Gagné-Dubé et Godbout, 2026). Lorsqu'un budget municipal est limité, les fonds réservés à des initiatives d'adaptation aux changements climatiques, de réduction de GES et de préservation de la nature peuvent rapidement être relégués au second plan.

La rédaction de demandes de subventions ainsi que la reddition de comptes, quant à elles, requièrent un investissement important en temps et en ressources humaines, ce qui peut ajouter une pression sur les municipalités qui manquent déjà de ressources. Par ailleurs, le financement n'est pas forcément pérenne. D'une part, l'octroi et l'existence de certaines subventions gouvernementales ou programmes gouvernementaux peuvent évoluer. D'autre part, le financement couvre parfois uniquement le démarrage ou l'acquisition des projets, mais pas leur maintenance à long terme. Le manque de ressources financières peut aussi partiellement être dû à un manque de connaissance des programmes offerts : les municipalités connaissent rarement l'entièreté des programmes existants, en raison de ressources limitées. Le manque de connaissances liées à la protection environnementale ou la carence d'effectifs travaillant en la matière dans les administrations municipales limitent donc l'action environnementale à leur échelle.

LA DÉSINFORMATION ET LE MANQUE DE CONNAISSANCES DE LA POPULATION

Plusieurs phénomènes récents, comme la montée du climat scepticisme ou du déni face à la crise environnementale, la perte de confiance envers les médias et la multiplication des sources d'information, ont contribué à l'accroissement de la désinformation et à la diminution des connaissances au sein de la population. Ces derniers facteurs ont notamment nourri un manque d'acceptabilité sociale à l'égard de certains projets bénéfiques pour l'environnement, comme la densification, la déminéralisation de stationnements au profit de stationnements végétalisés et l'encadrement légal des pesticides. La réticence ou la peur face à certains changements sont également influencées par le syndrome du « pas dans ma cour », soit l'opposition à des projets implantés à proximité de son lieu de résidence. Finalement, le manque de connaissances peut aussi mener à une certaine indifférence de la population face à la destruction de milieux à forte valeur écologique, comme des milieux humides qui agissent comme réservoirs de carbone tout en abritant une diversité biologique importante et en contribuant à l'adaptation des communautés et des écosystèmes aux changements climatiques.



Jardin des citoyens
JE SUIS COMESTIBLE
Cueillez de façon responsable
Pensez au suivant
*Lavez les légumes avant consommation

CHOU KALE

Municipalité de Saint-Rémi

LA COMPLEXITÉ ET LA LENTEUR DES PROCESSUS DE CONSERVATION

Selon l'IPBES, le changement d'usage des terres et des mers est le principal facteur aggravant directement la perte de biodiversité (IPBES, 2019). En milieu urbain, de nombreuses activités exercent des pressions sur les écosystèmes, notamment par l'urbanisation et l'exploitation de ressources naturelles, qui entraînent la transformation et la perte d'habitats naturels. Même lorsqu'une volonté de préserver des milieux naturels existe, la complexité et la lenteur inhérentes aux processus de conservation de milieux naturels posent des freins notables pour les municipalités qui souhaitent protéger la nature urbaine et préserver les services dont bénéficie la population. En effet, la majorité des responsables municipaux questionnés ont qualifié les longs délais ainsi que la lourdeur des démarches à entreprendre comme des freins aux efforts municipaux, estimant qu'une simplification de ces processus faciliterait l'action municipale en matière de conservation (RNCREQ et al., 2021). Les démarches de conservation ou d'acquisition de milieux naturels peuvent s'avérer très dispendieuses en temps et en argent, en particulier pour les petites municipalités.

Les principaux leviers

Malgré les difficultés auxquelles se heurtent les municipalités québécoises qui souhaitent inclure davantage la protection environnementale dans leurs activités, des leviers peuvent également être saisis. Les responsables municipaux ayant pris part à la recherche ont identifié l'accès aux ressources financières, les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme et d'aménagement territorial, ainsi que les réglementations provinciales et fédérales comme les principaux leviers utilisés.

LA DISPONIBILITÉ DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Si le manque de ressources financières a été identifié comme étant le plus grand frein, l'accès à celles-ci s'avère, en revanche, un levier majeur. Bien qu'ils représentent des proportions limitées des recettes totales municipales, les subventions fédérales, provinciales, le financement non gouvernemental ainsi que d'autres mécanismes innovants de taxation (comme des mesures d'écofiscalité) favorisent la mise en place de mesures bénéfiques pour l'environnement. Ces dernières peuvent aller du verdissement urbain jusqu'à la réduction des émissions de GES dans les installations municipales, en passant par des initiatives régionales ou intermunicipales, par exemple la trame verte et bleue de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). L'appui d'un bailleur de fonds externe, gouvernemental ou non gouvernemental, peut contribuer à renforcer la légitimité d'un projet et favoriser son acceptabilité par les parties prenantes au sein de la municipalité. Les pouvoirs et les mécanismes de taxation propres aux municipalités, comme les taxes foncières, demeurent une des sources de revenus les plus importantes pour les municipalités. Elles peuvent donc aussi permettre l'adoption de comportements favorables à l'environnement et à la transition énergétique (Tremblay-Racicot, 2021; Gagné-Dubé et Godbout, 2026).

LES POUVOIRS MUNICIPAUX D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL

Les municipalités disposent de plusieurs pouvoirs en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, leur permettant d'intégrer des considérations liées au climat et à la biodiversité. Le règlement de zonage, le programme particulier d'urbanisme ainsi que les plans environnementaux que peuvent adopter les muni-

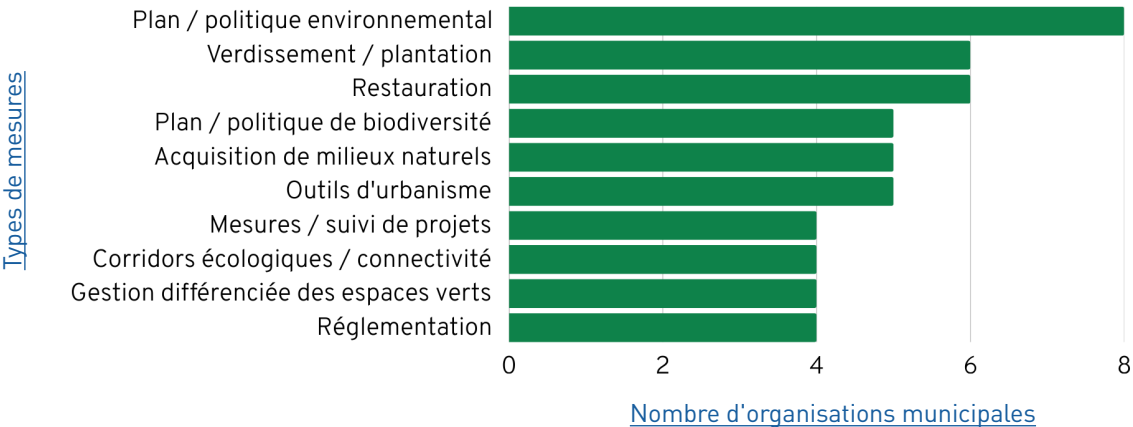


Figure 1. Classement des mesures selon le nombre d'organisations municipales qui les ont mises en place (Des Alliers, 2024).

unicipalités, comme les plans climat, constituent des outils structurants permettant d'intégrer la biodiversité et le climat dans la planification territoriale. Ce type de mesures, dont plusieurs sont illustrées à la Figure 1, peuvent toutefois varier au fil du temps en fonction des changements d'administrations municipales et de leurs orientations.

Les pouvoirs en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire dont disposent les municipalités régionales de comté (MRC) ainsi que les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec (CMM et CMQ) constituent aussi des leviers notables, car ils offrent la possibilité d'organiser le territoire au profit de la population et de l'environnement. En effet, les MRC élaborent un schéma d'aménagement et de développement (SAD), tandis que les communautés métropolitaines élaborent un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), tout en respectant les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire (Grivegnée-Dumoulin, 2020).

LA RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE ET PROVINCIALE

Finalement, la prise de décisions concernant l'environnement repose grandement sur les obligations légales que doivent respecter les municipalités, à savoir les cadres législatifs et réglementaires provinciaux et fédéraux. En ce sens, certains instruments de politique publique adoptés par les paliers provincial et fédéral, dont certains sont énumérés dans le tableau ci-dessous, favorisent l'adoption d'initiatives bénéfiques pour l'environnement en contexte municipal.

Conclusion

Ainsi, force est de constater que les municipalités québécoises doivent composer avec plusieurs facteurs susceptibles de contribuer ou de nuire à leur action environnementale. Alors que les décisions des responsables municipaux sont principalement guidées par le souci du bien-être de la population, il serait utile de mettre en valeur l'accès à la nature, les îlots de fraîcheur, l'esthétisme et une plus grande résilience aux événements météorologiques extrêmes, pour ne nommer que quelques bienfaits offerts par les écosystèmes à la population, afin de renforcer l'action municipale sur le plan environnemental.

Le rapport *Municipalités et protection de la biodiversité* offre un portrait des leviers et freins identifiés par les acteurs et actrices du terrain, une gamme de recommandations et de pistes de solutions, comme le partage de bonnes pratiques entre municipalités ainsi que les partenariats avec des partenaires de soutien issus de différents milieux aux expertises diverses, comme les organismes environnementaux et les universités. Un travail multidisciplinaire et un certain décloisonnement des silos peuvent ouvrir la voie à la priorisation de projets aux multiples cobénéfices, comme des solutions fondées sur la nature aux retombées bénéfiques pour le climat, la nature, la société et l'économie, ou des projets de conservation incluant une dimension liée aux activités de plein air et à l'écotourisme. Depuis la publication du rapport, de nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) sont entrées

Fédéral	Provincial
- Loi sur les espèces en péril (LEP) - Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE) - Loi sur les espèces sauvages du Canada (LESC) - Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs (LCOM)	- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) - Loi sur les cités et villes - Loi sur les espèces menacées ou vulnérables (LEMV) - Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) - Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques (LCMHH) - Régime transitoire de gestion des zones inondables, des rives et du littoral - Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN)

Tableau 1. Exemples de lois fédérales et provinciales favorisant la mise en place d'actions environnementales à l'échelle municipale (Des Alliers, 2024).

en vigueur, et le Plan nature 2030 a été dévoilé par le gouvernement du Québec, assorti d'un investissement total de 922 millions de dollars. Dans les prochaines années, il serait pertinent d'évaluer comment ces nouveaux outils favorisent l'action municipale en matière de protection de la biodiversité et d'adaptation aux changements climatiques.

RÉFÉRENCES

Des Alliers, L. (2024). *Municipalités et protection de la biodiversité*. Repéré à <https://www.ateliersbiodiversite.org/files/ugd/80d20528e0f5172301499da29df16630cae4cb.pdf>

Gagné-Dubé, T. et Godbout, L. (2026). *Constats et perspectives : Solidifier la base pour avoir les moyens d'agir. Rapport présenté à l'Union des municipalités du Québec (UMQ) dans le cadre du Chantier sur la fiscalité municipale*. Repéré à https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2026/05/Rapport-Gagne-Dube-Godbout_VF.pdf

GIEC et IPBES. (2021). IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change. 1-24. doi: [10.5281/zenodo.4782538](https://zenodo.org/record/5281478)

Gouvernement du Québec. (2026). *Loi sur les cités et villes*. Repéré à <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/c-19>

Grivegnée-Dumoulin, V. (2020). *Intégration de la connectivité écologique dans les outils d'aménagement du territoire des instances municipales présentes sur le territoire d'action de corridor appalachien* [essai, Université de Sherbrooke]. Savoirs UdeS. Repéré à <https://savoirs.usherbrooke.ca/handle/11143/17162>

IPBES. (2019). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. 1-56. doi: [10.5281/zenodo.3553579](https://zenodo.org/record/3553579)

Karadzov, V. et Patarchanova E. (2025). How to create the best PESTEL analysis. *International Journal of Digital Research*, 1(3), 8-20. doi: [10.63711/ijdr.net20250301](https://doi.org/10.63711/ijdr.net20250301)

RNCREQ, CSBQ, Chaire de recherche du Canada en économie écologique de l'Université du Québec en Outaouais, Chaire Libero en biologie de conservation de l'Université McGill et RMN. (2021). *Un plan sud pour le Québec : Livre blanc pour la protection de la biodiversité au sud du 49° parallèle*. Repéré à <https://livreblanc.ca/>

Tremblay-Racicot, F. et al. (2020). *Les nouveaux pouvoirs municipaux de prélèvements monétaires et la transition énergétique en aménagement du territoire et transport terrestre : État des lieux*. Repéré à <https://espace.enap.ca/id/eprint/256/>



© Auteur(s), 2026. [Le Climatoscope dispose d'une licence non exclusive de publication et de diffusion. Article publié sous licence CC BY 4.0.](#)

