

TRANSPORT 2000 QUÉBEC

AVIS PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DU BAPE DANS LE DOSSIER DU RÉAMÉNAGEMENT DE LA RUE NOTRE-DAME LE 14 JANVIER 2002

Présenté par

Luc Côté, président du Conseil
Normand Parisien, directeur-coordonnateur
Marc Saint-Pierre, trésorier et membre du Comité exécutif

Collaboration spéciale du Comité

Paul Druelle
Michel Langevin
Van Walt Walsum

0. Présentation de l'Association

Transport 2000 Québec est une association québécoise sans but lucratif dont la mission principale consiste d'une part à représenter les intérêts des usagers des transports en commun ou à défendre leurs droits et, d'autre part, à promouvoir les transports collectifs et l'intermodalité des moyens dans la perspective de l'avènement et de la mise en œuvre d'une politique de transport durable.

Établi en 1977 au Québec, l'organisme privilégie dans ses actions un certain nombre de valeurs comme l'accessibilité aux moyens de transport pour toute la population, la participation aux instances diverses qui touchent la législation ou l'élaboration et l'application des politiques dans les secteurs de l'administration publique, à l'aide d'outils tels que l'éducation populaire, la recherche sous différentes formes et la représentation. Incidemment, l'Association est préoccupée par l'usage efficace des ressources dans notre collectivité ainsi que la protection de l'environnement.

En ce qui concerne les réseaux, l'organisme collabore avec diverses organisations ici comme à l'étranger tels que Transport 2000 Canada, le regroupement national *Surface Transportation Policy Project* aux États-Unis, le *Climate Action Network* et Transport 2000 en Europe (France, Grande-Bretagne).

1. Considérations générales

L'Association se réjouit que le Gouvernement ait agréé à sa demande d'audiences publiques dans le dossier à l'étude et considère le présent exercice socialement utile à l'intérieur du processus décisionnel dont il a la responsabilité. Aussi, nous remercions les commissaires d'entendre notre avis aujourd'hui sur le projet de réaménagement de la rue Notre-Dame, et dont le promoteur est le ministère des Transports du Québec. Ce dossier nous apparaît bien sûr complexe et toute la lumière doit être faite dans ce contexte. Il s'agit d'un projet majeur d'infrastructure et il a fait l'objet d'une réflexion soutenue tant au niveau du comité de travail sur les infrastructures et technologies que du conseil d'administration de l'Association.

Ce projet comporte en effet des incidences économiques et environnementales favorables et défavorables pour le milieu et nous constatons que cette situation se reflète dans le débat intense qu'il suscite parmi les acteurs intéressés. Ces derniers en profiteront certainement pour éclairer la Commission sur un certain nombre d'aspects positifs ou négatifs. C'est pourquoi nous insisterons sur ceux qui ont soulevé pour nous les plus grandes préoccupations tout au long d'une réflexion amorcée au cours de l'été 2001 pour s'achever le 8 janvier dernier à la faveur des enjeux prioritaires définis par le conseil d'administration de l'Association.

2. État de la situation et définition des options

Il n'arrive pas souvent par les temps qui courent que le Gouvernement soit prêt à investir quelque 275 millions de dollars dans une infrastructure majeure et il importe donc d'optimiser ces investissements à la faveur d'une résolution efficace des problèmes identifiés par la communauté et les décideurs. Il y a déjà un débat sur les coûts nécessaires à la réalisation du projet par le promoteur qui varient – selon les intervenants consultés ou rencontrés – de 135 millions \$ à plus d'un milliard \$ et correspondant à la vision qu'entretiennent les interlocuteurs quant à un tel projet. Or, il n'est pas de notre intention de nous engager dans un tel débat, en l'absence d'informations complètes ou finales. Même le Ministère a dû lui-même en réévaluer les coûts depuis la présentation du Plan de gestion des déplacements rendu public il y a près de deux ans à Montréal.

De toute manière, pour une agglomération moyenne de la taille de Montréal, **l'écart dans les coûts d'une autoroute à 2X2 voies peut révéler des écarts ou variations de l'ordre de 4/1 et même de 10/1 dans le cas de projets non étudiés dans le détail si l'on se fie à la littérature, et on ne peut donc parler que d'«ordres de grandeur» lorsqu'il est question d'investissements dans des ouvrages d'art d'importance (MERLIN, P. Géographie, économie et planification des transports. Paris, PUF, 1991, pp. 226-234).**

Quoiqu'il en soit, on doit reconnaître au ministère des Transports la volonté de régler un certain nombre de problèmes et d'apporter des solutions en vue d'assurer la mobilité des personnes et le développement économique dans la Métropole. Toutefois, il faudra voir au-delà des intérêts privés ou sectoriels si les initiatives proposées répondent aux besoins réels de la population concernée, c'est-à-dire celle qui vit dans l'est de l'agglomération. De plus, il s'agit certainement d'un axe stratégique si l'on considère les mouvements véhiculaires sur cette artère : **87 000 véhicules/jour, incluant un nombre estimatif qui va de 10 000 à 14 000 camions desservant le Port de Montréal.** Cette situation engendre un certain nombre de problèmes qui sont au minimum de quatre : congestion, sécurité, transport en commun et environnement ou qualité de vie.

Il est à noter que cet axe est caractérisé par une grande discontinuité, caractérisée par l'existence d'une autoroute en semi-tunnel (Ville-Marie) entre les rues Guy et Amherst, d'un boulevard et d'une rue (Notre-Dame) et occasionnée par le moratoire décidé par le gouvernement du Québec en 1977 sur les prolongements autoroutiers au Québec, notamment l'autoroute Ville-Marie.

En conséquence, des problèmes de congestion entravent la fluidité des déplacements et la mobilité des personnes sur cet axe. De plus, un tel niveau de circulation enclave le quartier Hochelaga-Maisonneuve et pose des problèmes de sécurité pour les piétons et les cyclistes qui veulent se déplacer dans le secteur, sans compter les activités portuaires qui empêchent l'accès au fleuve. Soit dit en passant, la question se pose à savoir s'il est possible de déplacer les activités du Port dans une zone moins densément peuplée, le long du fleuve Saint-Laurent, d'autant plus que les autorités du Port ont déjà refusé de

partager la capacité routière dont elles disposent avec les véhicules de transport en commun de l'ex-STCUM. Si on ajoute à cela la congestion dans le secteur, il va de soi que le transport en commun ne jouit d'aucune mesure préférentielle le long de l'axe Notre-Dame/Ville-Marie.

Finalement, le Ministère propose d'enfouir une partie de l'emprise autoroutière afin de minimiser les impacts environnementaux liés au bruit dans le quartier. En termes d'émissions engendrées par la combustion des véhicules, le Ministère base sa stratégie sur la direction des vents (présentation de la direction de Montréal devant un auditoire spécialisé en avril 2001), qui empruntent habituellement l'axe ouest-est, en concluant que le quartier sera épargné des émissions nocives qui se «dissiperaient» au-dessus du Fleuve. Mais si c'est le cas des émissions toxiques (NOx et COV), il n'en va pas de même des émissions de bioxyde de carbone (CO2), un gaz qui s'accumule dans l'atmosphère.

Bien sûr, le Gouvernement n'a pas l'obligation à l'heure actuelle de réduire ses émissions atmosphériques puisque le protocole de Kyoto n'a toujours pas été ratifié par le gouvernement du Canada à ce jour. En revanche, le gouvernement québécois s'est engagé à réduire ses émissions de 6 % d'ici 2010 par rapport au niveau de 1990. Étant donné que le transport constitue la principale source d'émissions – avec une part relative plus élevée au Québec – dans le bilan global des émissions de gaz à effet de serre, il va de soi que cela devient une question de crédibilité politique pour le Gouvernement d'orienter ses politiques et programmes dans cette direction. D'ailleurs, le ministère des Transports du Québec a bien intégré cette philosophie dans les orientations ministérielles; cependant, c'est dans la construction et le développement d'infrastructures - comme dans le projet qui est à l'étude devant la Commission - que réside la résistance la plus forte à la mise en œuvre de ces orientations, comme nous le verrons ci-dessous.

Bref, nous poursuivrons l'analyse sur la base des options possibles pour le Gouvernement, au nombre de trois, soit le scénario de référence (statu quo), la proposition du Ministère qui est relativement détaillée et, enfin, un autre projet qui reste à déterminer. Mais pour ce faire, nous devons examiner au mérite les deux premières options.

3. Option du statu quo

Le scénario de référence a été développée dans l'état de la situation ci-haut. Il n'est pas viable et nous rejetons carrément ce scénario. Les avantages sont simples. Toutes choses égales par ailleurs, il représente des économies d'au moins 265 millions \$ (dollars de 2001). Ces sommes pourraient être réinvesties dans d'autres programmes du secteur public ou dans la communauté. De plus, comme les pressions sont moins fortes dans ce cas-ci en faveur du changement qu'en faveur du statu quo, ne rien faire permettrait d'apaiser les tensions que suscite le projet du Ministère, à court terme du moins. Car si les appuis en faveur du projet du Ministère restent timides à ce stade-ci et qu'ils s'exercent surtout en privé (expéditeurs, industrie du camionnage, autorités portuaires), rien n'indique que ces acteurs ne se manifesteront pas publiquement au moment d'écrire ces lignes. Peu importe, il n'est pas dans l'intérêt public d'encourager l'immobilisme, en raison des conditions de congestion et d'insécurité pour les usagers quels qu'ils soient.

À l'inverse, les inconvénients sont nombreux. Ne rien faire équivaut au mieux à freiner l'élan économique et social du secteur, au pis à paralyser le développement de l'est de l'agglomération, en raison de l'importance stratégique de cet axe de communication. Il ne faut pas non plus oublier que dans les conditions anarchiques présentes au quotidien, cette solution n'est pas viable. **Il y a plus de 95 000 résidents le long de l'axe routier. 52 % des ménages du quartier Hochelaga-Maisonneuve n'ont pas de voiture. Pour eux, il n'y a aucun service de transport en commun accessible sur la rue Notre-Dame. Leur seul accès au transport public repose en effet sur deux lignes d'autobus à très faible densité : 34 Sainte-Catherine et 125 Ontario.** Un autre service d'appoint relativement minime existe à l'ouest de la station Papineau (15 Sainte-Catherine), un phénomène qui caractérise bien la discontinuité du réseau de surface et qui ne contribue en rien à désenclaver les quartiers de Montréal ni à favoriser leur essor.

Dans un autre ordre d'idées, le précédent maire avait promis de relier l'est avec le métro (station Viau) à l'aide d'un train express mais cette promesse est restée velléitaire. De toute façon, cette éventualité ne profiterait qu'aux résidents de l'extrémité est et aux navetteurs de la couronne nord-est tout en affichant des coûts d'investissement particulièrement élevés, au moins de l'ordre des coûts évoqués pour le projet actuel du Ministère, sans compter l'incidence sur les coûts d'opérations.

Cette situation résulte de l'existence du métro qui a été prolongé au-delà de la station Frontenac en 1976. Notons au passage que la ligne 1 (verte) bifurque d'ailleurs vers le nord, à l'est de la station Papineau, avant de poursuivre sa route jusqu'à la station Honoré-Beaugrand, où l'intégration avec le reste du système de transport – réseau routier ou transport en commun – est complètement déficiente. Or, malgré cette situation, rien n'a été fait pour développer le transport en commun dans l'est, hormis la ligne 410 express mise en place par la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM) en 1992 et la ligne 430 ajoutée en septembre 2001 qui dessert essentiellement le quartier de Pointe-aux-Trembles. Transport 2000 a par ailleurs rapporté en début d'automne que la congestion périodique sur cet axe pouvait doubler le temps de parcours pour les 3000 usagers du service.

4. Proposition du Ministère

Le projet du ministère des Transports représente une amélioration importante par rapport au statu quo, une volonté qui se reflète d'ailleurs dans l'augmentation des coûts d'investissements entre la version initiale et la version révisée. Des infrastructures connexes au profit du quartier viennent bonifier le mobilier urbain en vue d'en atténuer les impacts environnementaux et les problèmes potentiels, liés à la sécurité et résultant de l'amélioration de la fluidité. C'est ainsi qu'est présentée l'infrastructure à deux niveaux. Le creusement du sol pour aménager un semi-tunnel constitue la solution préconisée par le Ministère. Ce faisant, ce dernier tente ainsi d'améliorer (accroître en l'occurrence) la capacité de l'infrastructure. **Cette capacité serait théoriquement accrue de 75 % à 150 % selon le tronçon prévu. Il s'agit donc d'une approche très classique**

de planification des transports, en escomptant les gains de temps enregistrés par les véhicules routiers.

Pourtant, le Ministère déclarait en 1992 dans sa nouvelle politique environnementale qu'il entendait désormais remettre en question cette approche voulant qu'on améliore la mobilité des personnes en développant des mesures touchant la fluidité de la circulation. On devait ainsi favoriser la mobilité des personnes par un ensemble de mesures qui actualisent les critères antérieurs du développement des infrastructures et des services. À notre avis, c'est la première fois que le Ministère est en rupture avec cette politique. **Par exemple, le Gouvernement avait décidé sur cette base et annoncé en 1992 qu'il écartait dorénavant le projet de prolongement de l'autoroute 13 à la faveur de la modernisation du train Deux-Montagnes/Montréal, et ce en dépit du retrait du gouvernement Mulroney dans le financement de ces infrastructures (urbaines et interurbaines) et qui en exerçait pourtant la juridiction.**

Le Ministère a bien sûr un rôle à jouer dans la modernisation et le développement des infrastructures stratégiques de transport urbain mais il doit prendre en considération d'autres facteurs que la fluidité de la circulation. Même aux États-Unis, depuis 1992, dans le contexte d'une économie et d'une administration décentralisées, Washington a décidé d'élargir les critères déterminant le financement des investissements publics dans les transports, en insistant sur l'accessibilité, l'intermodalité des moyens, la conservation des ressources (Transportation Equity Act ou TEA 21, 1998-2003). La fluidité devient ainsi un critère secondaire dans l'application des politiques et programmes.

Dans cette perspective, **les représentants du Ministère déclarèrent lors des séances d'information que l'augmentation de capacité servirait à réduire la circulation de transit dans les rues résidentielles. Or, sur ce point, le Gouvernement est tributaire des politiques de circulation et de stationnement qui prévalent au niveau de la Ville de Montréal.** Sous l'administration précédente du moins, on note un laxisme important à ce niveau depuis 1995 et l'absence d'une coordination centralisée entre les services empêche donc l'élaboration de projets cohérents. Il sera donc intéressant de voir la direction que prendra la nouvelle administration municipale à cet égard.

En ce qui concerne le transport en commun, le Ministère a prévu une voie réservée au transport collectif (VRTC), similaire à celle que l'on retrouve sur les boulevards Crémazie et Henri-Bourassa. À ce sujet, il faut rappeler que ces deux derniers segments ont été conçus comme des mesures de mitigation aux travaux de réfection de l'Autoroute métropolitaine (A-40) en 1990. Mais les moyens proposés ici sont parfaitement embryonnaires et il est à craindre qu'elles contribueront à marginaliser le transport collectif comme moyen de déplacement sur cet axe sans améliorer vraiment la mobilité des résidents du quartier.

Deux raisons soutiennent cette hypothèse. Si les représentants du Ministère déclarent qu'ils espèrent voir la croissance des déplacements futurs assurée par le transport en commun, rien n'est moins sûr. La discontinuité du parcours qu'entraînera l'étagement de l'emprise n'aidera certes pas à réduire le temps de parcours des autobus sur cet axe. De plus, étant donné la localisation de cette voie sur l'accotement, il est clair que la vitesse commerciale des autobus ne pourra jamais rivaliser avec la vitesse de l'automobile, sans parler du confort que les premiers peuvent difficilement égaler.

En outre, il n'est pas évident que les mesures incitatives du Ministère visant à réduire la vitesse soient concluantes, si elles ne sont pas accompagnées d'aménagements physiques appropriés. Dans le cas présent, on a une route à deux chaussées séparées. À titre d'exemple, on indique que la vitesse maximale autorisée sera de 70 km/h alors que le tracé permettra techniquement – sans danger – des vitesses de près de 130 km/h. Nous croyons que ce scénario est injustifiable dans un milieu urbain comme celui qui a cours dans le secteur.

Par conséquent, comment réconcilier les vœux du Ministère avec les conditions de compétitivité dans lesquelles le transport en commun devra évoluer, toutes choses égales par ailleurs. Au niveau du développement et des opérations du transport en commun, la STCUM n'avait aucun plan pour desservir cet axe fin 2001, autre que les deux services existants pour desservir Pointe-aux-Trembles, si l'on en croit la direction du développement en place à la Société à ce moment-là. **Bien sûr, l'inertie de l'administration sortante et sa politique laxiste en matière de stationnement dans le centre-ville de Montréal n'a pas aidé à développer des solutions de rechange.** Mais le ministère des Transports n'a exercé aucun leadership pour renverser cette situation, du moins au plan institutionnel dans la mesure où il reste un bailleur de fonds non négligeable en matière d'immobilisations et d'infrastructures.

En termes d'intermodalité, on note qu'il y a absence de liens avec les grands axes de transport en commun, par exemple le R-Bus 505 Pie-IX, qui s'arrête malheureusement à la station de métro Pie-IX à hauteur de la rue Pierre-de-Coubertin. Ce service est ainsi en rupture avec le quartier environnant puisqu'il sert de rabattement au métro aux navetteurs du nord de Montréal. Quant à l'axe nord-sud Papineau (circuit 45), qui recèlerait un potentiel régional intéressant (avec un pont au nord et au sud), rien n'est envisagé et il prend fin à la station de métro du même nom. Bref, nous sommes très préoccupés du fait que le Ministère n'exerce pas ses prérogatives de gardien des politiques intermodales et de l'intégration des modes dans la modernisation de cet axe stratégique.

À notre humble avis l'Agence métropolitaine de transport (AMT), dont le contrôle a été entre-temps rétrocédé au MTQ en janvier 2001, doit absolument voir son mandat renforcé pour travailler sur ce dossier, en collaboration avec la Société de transport de Montréal (STM) qui remplace la STCUM depuis le 1^{er} janvier. **Son rôle jusqu'ici a été limité à l'amélioration du transport en commun métropolitain, plus**

particulièrement dans les banlieues où le développement est d'autant plus coûteux que les ressources de l'Agence commencent à décliner sensiblement. Il n'est pas normal que l'AMT soit à l'écart de ce dossier d'importance métropolitaine.

5. Scénario de rechange

Un débat très âpre oppose actuellement les acteurs sur le type de projet qui doit être privilégié. Entre les positions les plus extrêmes, il existe certainement des solutions techniques qui doivent être envisagées par les experts du Ministère, de la nouvelle ville de Montréal, de l'AMT et de la STM. **Malheureusement, les conditions ne sont pas encore réunies pour une proposition qui puisse être viable à long terme. C'est pourquoi une concertation structurée doit être mise en place en vue d'une planification cohérente et intégrée de cette infrastructure stratégique importante.** Puisque ce développement représente un caractère quasi irréversible, il n'est pas trop tard pour agir.

Le principal défi consiste à réconcilier la fluidité du transport des personnes et des marchandises avec la qualité de vie du quartier, l'efficacité des ressources ainsi que les conditions environnementales (qui comprennent la prévention des dérèglements climatiques) et la mobilité de la population. Il y a déjà une base de consensus sur un certain nombre d'objets pour déterminer cette nouvelle proposition sans paralyser complètement le processus de planification.

D'une part, étant donné que le statu quo est écarté à la quasi-unanimité, que le réaménagement de l'échangeur Souigny est une nécessité, que les mesures de mitigation sont généralement acceptées (réduction du bruit, réseau cyclable et piétonnier), toutes les mesures prévues à cet effet doivent être maintenues. Cette artère doit être modernisée et cette question ne soulève pas d'opposition sérieuse.

D'autre part, un certain nombre de modifications devront être prévues pour que les objectifs officiels soient atteints, selon nous. Il n'est pas de notre responsabilité de tracer les voies de circulation ou d'en déterminer le nombre. Toutefois, nous sommes certainement en mesure de définir les balises, les principes directeurs et les mesures d'efficacité essentielles dans la réalisation de ce projet. Ainsi, nous énumérerons les conditions essentielles qui détermineront notre appui au projet de modernisation :

- **suppression du tronçon en tranchée de 9,6 km**
- **maintien de la capacité routière au niveau actuel**
- **développement d'un axe central de transport en commun en site propre**
- **accès préférentiels (sud) au profit du Port pour le camionnage, si nécessaire**
-

- **renforcement des pôles intermodaux le long de l'axe Notre-Dame/Ville-Marie**
- **maintien du tunnel sous le parc Morgan (lien sécuritaire entre espaces verts)**

6. Conclusion

Si la proposition du Ministère améliore la situation actuelle, elle comporte toutefois des lacunes au chapitre de l'efficacité du transport en commun. **Il est prévu également des mesures d'atténuation pour la qualité de vie des résidents du quartier, mais ces solutions cachent mal l'augmentation de capacité routière générée par le projet.** Personne ne connaît réellement les conséquences des choix proposés sur l'affluence de la circulation et la qualité de vie. De plus, le Ministère s'appuie sur une certaine inertie des politiques sans anticiper les tendances de long terme.

Tout en misant sur le transport en commun, le Ministère ne croit pas réellement dans cette solution, compte tenu des initiatives envisagées qui reposent sur des parts modales existantes. Par ailleurs, rien ne semble indiquer que le projet tienne compte de la ratification éventuelle du Protocole de Kyoto par les gouvernements du Canada et du Québec. Dans une telle perspective, ce n'est pas 6 % mais bien une réduction minimale de 15 à 20 % des émissions de bioxyde de carbone qui sera nécessaire pour atteindre l'objectif visé, en considérant les variations survenues entre 1990 et 2000 dans les transports.

Au-delà de ces questions globales, qui sont mises en cause par certains intervenants par aveuglement volontaire ou involontaire, il faut comprendre l'enjeu fondamental ici. **Sous prétexte de soutenir l'économie, un réflexe louable, la logique de la fluidité conduit tôt ou tard à l'étranglement des villes centrales et la marginalisation de larges pans de la population, dont l'accès aux moyens de déplacement est un critère essentiel, dans des quartiers déjà développés.** Or, à cet égard, la nécessaire réflexion est loin d'être ésotérique.

En conséquence, le défi consiste à moderniser cette infrastructure de transport pour assurer le développement économique et social sans accroître la capacité routière dans l'axe Notre-Dame/Ville-Marie. L'Association estime que la construction d'autoroutes en milieu urbain n'est plus du tout une solution d'avenir et il a été convenu que la proposition à l'étude correspond non pas d'abord à la modernisation de la rue Notre-Dame mais bien à la construction d'une autoroute. Par conséquent, le transport en commun n'a aucune chance de rivaliser avec l'automobile dans ces conditions. Au contraire, il faut prévoir un site propre exclusif (TCSP) qui recèlera un caractère évolutif en vue d'accueillir un mode plus lourd par la suite.

Dans un autre ordre d'idées, il est à se demander si les installations actuelles du Port de Montréal ne constituent pas une entrave majeure dans la modernisation de la rue Notre-Dame, considérant la densité de ce quartier et la hausse continue du transport par camion des marchandises. C'est un dilemme qui embrouille peut-être le portrait. Mais cette considération dépasse nos préoccupations et compétences.

Montréal, le 10 janvier 2002

Transport 2000 Québec
300, rue du Saint-Sacrement, bureau G34
Montréal QC
(514) 932-8008
Courriel : tr2000qc@cam.org
Adresse du site
www.transport2000qc.ca