

Québec, 3 janvier 2002

Madame Louise Boucher
Présidente, commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
sur le projet de modernisation de la rue Notre-Dame

Objet : Demande de la commission du BAPE relative à la position du ministère de l'Environnement quant à la définition du développement durable dans le domaine des transports

Madame la présidente,

La Commission du BAPE sur le projet de modernisation de la rue Notre-Dame, que vous présidez, adresse au ministère de l'Environnement (MENV) une question relative au développement durable :

Selon le MENV, le développement durable dans le domaine des Transports se définit de quelle façon, en termes de déplacements de personnes et de marchandises?

Jusqu'à un certain degré, l'amélioration du réseau de transport entraîne une amélioration de la qualité de vie, en permettant cette mobilité accrue des personnes et des marchandises. Il suffit de voir la situation de plusieurs pays en voie de développement, où les infrastructures de transport font cruellement défaut, pour apprécier cette relation entre infrastructures et qualité de vie. Toutefois, en théorie, passé un certain niveau d'infrastructures, l'impact cumulatif de nouvelles infrastructures ajoutées entraînera une diminution de la qualité de vie pour les résidants.

Le défi consiste à évaluer, en pratique, où se situe cet optimum d'infrastructures, pour une société et un milieu donnés. Le ministère de l'Environnement n'a pas, à ce jour, de définition établie du développement durable dans le domaine des transports. Toutefois, le ministère fait la promotion d'une modification des habitudes de la population pour adopter des modes de transport moins consommateurs d'énergie, susceptibles de réduire la pollution atmosphérique, notamment l'émission de gaz à effets de serre. Le ministère gère aussi la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Il considère que cette procédure, par le dialogue qu'elle permet entre les gestionnaires de ressources et le public, par l'intermédiaire du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, est un outil important de recherche et de définition du développement durable.

Le développement durable : un savoir en construction...

Le développement durable consiste à rechercher une harmonie dans la poursuite de ses trois objectifs, soit ceux d'amélioration de l'équité sociale, de préservation de l'intégrité de l'environnement et d'amélioration de l'efficacité économique.

Il n'existe pas d'échelle absolue de mesure de la proportion dans laquelle un projet respecte chacun des trois objectifs du développement durable, considérés de façon indépendante les uns des autres. A fortiori, il n'y a pas d'échelle absolue de la mesure dans laquelle un projet respecte un équilibre entre ces trois objectifs. La mesure sera ainsi qualitative. Elle nécessite une appréciation de la nature et de l'ampleur du besoin à combler, un jugement sur l'importance des moyens utilisés pour le combler, l'importance des impacts qu'ils génèrent sur l'environnement et la mesure dans laquelle le projet est équitable pour la société actuelle et celle du futur. Ces appréciations et jugements sont en réalité un savoir relatif, construit, qui ne constitue pas la vérité mais est le résultat de perceptions et d'interprétations.

Qui apprécie et juge, et quand?

Ce savoir construit aura du sens pour la société s'il a été établi et « objectivé » par la collaboration et le consensus de groupes variés (scientifiques, associations professionnelles, public, gestionnaires de ressources). Il sera d'autant plus crédible qu'il procède d'une enquête ayant permis de construire une compréhension bien informée du problème et des solutions à ce problème.

Développer de façon durable, dans le domaine des transports, consisterait à rechercher l'harmonie dans l'atteinte des trois objectifs du développement durable lors de l'élaboration des orientations gouvernementales. L'établissement d'une politique de transport, par le MTQ, en consultation avec la société québécoise, permettant une discussion sur l'atteinte d'un certain équilibre entre ces trois objectifs, serait donc le premier lieu/moment d'appréciation de la prise en compte du développement durable. L'élaboration du plan régional de transport serait un deuxième lieu d'échanges.

Actuellement, à défaut d'avoir fait ces discussions au niveau des activités stratégiques, l'application de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts à un projet constitue une occasion importante de discuter de développement durable, de faire circuler l'information et les idées quant aux meilleures façons d'atteindre un équilibre dans la poursuite des trois objectifs du développement durable.

L'appréciation des besoins

Dans la poursuite d'un objectif de développement qui soit durable, toute décision, toute action doit partir de la réalité de besoins qui la motive. L'ajout d'infrastructures de transport répond à des besoins de mobilité mais cause des impacts sur l'environnement. Il s'agit donc d'identifier en premier la nature et l'importance des besoins que la réalisation du projet pourrait à combler, de façon à mieux comprendre la nature et l'importance des bénéfices potentiels du projet. Il s'agit d'examiner, non seulement les besoins en transport de personnes et de marchandises, mais aussi les besoins ou problèmes d'autres natures, par exemple ceux associés à la qualité de vie, en dressant:

- un portrait de la situation actuelle et de l'évolution probable de cette situation;
- une énumération de problèmes, s'il en est;
- des scénarios pour répondre aux problèmes, dont des scénarios de moindre énergie, ou faisant appel aux énergies renouvelables.

L'identification et l'évaluation de solutions pour répondre aux problèmes ou besoins

Dans le domaine des transports, cette analyse devrait apprécier quelles solutions permettent une amélioration sensible :

- des déplacements de la population selon ses objectifs, dans des délais jugés raisonnables, viables
- de l'accès aux produits et aux services pour l'ensemble de la population;
- de la situation économique de la région.

Chaque scénario permettant de répondre aux besoins énoncés devrait être examiné en regard des trois objectifs du développement durable.

1. Préservation de l'intégrité de l'environnement

Certains critères peuvent aider à apprécier l'objectif de maintien de l'intégrité de l'environnement. Ce sont notamment les suivants :

Prévention de la pollution : les besoins de transport sont-ils satisfaits en évitant ou à réduisant au minimum la production de polluants et de déchets et en diminuant le risque général pour la santé humaine et l'environnement?

Notamment, pour les projets de transport en milieu urbain, le projet entraîne-t-il une amélioration ou une détérioration des éléments suivants, à court, moyen et long termes :

- l'environnement sonore ?
- la qualité de l'air incluant les gaz à effets de serre ?
- la qualité des eaux de surface et souterraine ?
- les espaces verts et les parcs en tenant compte de la diversité des arbres et des habitats fauniques ?

Aménagement du territoire : le projet est-il conçu de façon à :

- améliorer, à court, moyen et long terme, la fluidité de circulation (réduire la fréquence et la durée des périodes de congestion et le nombre de véhicules impliqués dans ces épisodes de congestion);
- éviter les effets barrières ?
- mettre en valeur le potentiel paysager du milieu ou nuire à cette mise en valeur ?

- utiliser efficacement les infrastructures existantes et préservant les terrains et les ressources naturelles, assurant la conservation des habitats et le maintien de la biodiversité ?
- optimiser l'utilisation des infrastructures existantes au lieu d'en construire de nouvelles, surtout celles entraînant l'augmentation des capacités routières destinées au trafic, susceptibles de nuire à l'expansion de modes de transport plus efficaces (train pour le transport des marchandises, transport en commun) ?
- décourager la circulation de transit dans les quartiers résidentiels ?

Modes de transport : le projet favorise-t-il :

- dans le domaine du trafic des voyageurs, les transports en commun et l'augmentation de la part du trafic lent (piétons et cyclistes), moins polluants ?
- le transfert de la route au rail sur les longues distances dans le domaine du trafic lourd des marchandises, ?
- Les modes de transport générateurs de plus d'emplois au Québec (transport en commun) ?

Conception du projet en tenant compte du milieu d'insertion : Le projet est-il conçu :

- suite à une analyse exhaustive des impacts environnementaux de solutions de rechange examinant différents modes de transports pour répondre aux besoins ?
- en comparant plusieurs variantes en vue d'en trouver certaines dont le bilan des impacts est meilleur ?
- en identifiant des mesures d'atténuation pertinentes pour diminuer l'ampleur des impacts plus importants ?

Quelle est l'importance des impacts résiduels sur l'environnement causés par le projet, dans une perspective de plusieurs générations ?

2. Amélioration de l'équité sociale

Tant que subsistent les inégalités sociales, aucun autre principe ne peut être entendu : le respect de l'environnement, les besoins des générations futures et l'application du principe de précaution resteront un « luxe » pour beaucoup, tant que leurs besoins immédiats ne seront pas satisfaits. L'aggravation des inégalités sociales est à la source des phénomènes de pauvreté. Ces phénomènes génèrent eux-mêmes l'exclusion sociale. L'amélioration des conditions et de la qualité de vie doit contribuer à réduire les inégalités. Les conditions de vie des populations relèvent de très nombreuses politiques, nationales ou locales, qui déterminent les modalités de la vie quotidienne des personnes, là où elles se trouvent, particulièrement en milieu urbain : politiques du logement, d'urbanisme, des transports, de sécurité, d'organisation du temps... L'environnement en ville, les niveaux sonores et de pollution locale de l'air, les questions de propreté et d'accès aux espaces verts, les zones cyclables et les espaces piétonniers jouent également un rôle déterminant.

Un projet de transport doit être conçu de façon à ne pas accroître les inégalités entre différents groupes.

La solidarité territoriale se décline à toutes les échelles : entre les quartiers d'une même ville, jusqu'à une échelle planétaire; le modèle d'un développement territorial soutenable, économe en espace et socialement moins inégalitaire, reste encore très largement à inventer. Mais il passe par la consultation de la population, tôt dans le processus de conception des projets.

Certains critères utilisés pour apprécier l'objectif d'amélioration de l'équité sont les suivants :

- **Identification des bénéficiaires et des groupes subissant les pertes** : la détermination préalable de qui sont les bénéficiaires du projet et qui en subissent les inconvénients; Y a-t-il des groupes subissant la majorité des pertes? Ces groupes sont-ils favorisés ou défavorisés par rapport aux bénéficiaires ? Le projet accroît-il des inégalités ?
- **Équité spatiale** : la mesure dans laquelle les impacts positifs et négatifs du projet sont distribués dans l'espace; l'équité spatiale s'étudiera notamment par rapport aux quartiers centraux vs ceux de banlieues, mais aussi par rapport aux autres nations de la planète (amélioration du cadre de vie en général incluant la mise en place de nouveaux équipements de transport en commun, préservation de la qualité de vie des riverains en contrôlant les usages et l'affectation des sols riverains des routes, éviter de couper le tissu urbain, amélioration ou diminution de la production de gaz à effets de serre, amélioration de la sécurité et de la santé de la population, amélioration de l'accès);

- **Équité entre les générations** : La mesure dans laquelle les impacts positifs et négatifs du projet sont distribués dans le temps entre les populations, c'est-à-dire pour la société d'aujourd'hui comparativement à celles des générations futures ;
- **Consultation et information publique** : l'importance de la participation des citoyens dans l'analyse du besoin et des solutions pour y répondre ; le projet permet-il le respect des attentes du milieu ?

3. Amélioration de l'efficacité économique

Certains critères utilisés pour apprécier l'objectif d'amélioration de l'efficacité économique sont :

Efficiace : Dans quelle mesure le projet appuie-t-il la productivité et la compétitivité de l'économie de la région ?

- en maintenant ou en améliorant l'accessibilité routière aux équipements majeurs de transport (résidentiel, commercial, travail, industries, port, aéroport ou autre);
- en réduisant les temps de parcours;
- en maintenant ou améliorant la sécurité des transporteurs et du public en général;
- en favorisant les modes de transport ayant la plus grande efficacité énergétique, aux moindres coûts et en encourageant la concurrence entre les différents modes de transport;
- en favorisant le développement de l'activité économique des entreprises, le maintien et la création d'emploi.
- en ne favorisant pas l'étalement urbain;
- en préservant la vitalité économique des artères touchées par le projet

Internalisation des coûts : La comparaison des coûts du projet par rapport à ceux de solutions de rechange tient-elle compte de tous les coûts économiques, sociaux et environnementaux. En d'autres termes, l'argent investi est-il rentable? Y-a-t-il d'autres moyens moins coûteux d'assurer les mêmes services que le projet, à des coûts de construction, d'entretien, sociaux et environnementaux moindres ?

Abordabilité : le coût du projet est-il abordable, compte tenu des investissements possibles dans d'autres modes de transport ? Son financement empêche-t-il ou retarde-t-il sensiblement des investissements publics dans d'autres modes de transport causant moins d'impacts et répondants aux besoins identifiés ?

Intégration des trois objectifs

Selon le gouvernement français, une politique durable de transports urbains doit poursuivre plusieurs objectifs : satisfaire les besoins de mobilité des individus et des entreprises d'une manière sûre, compatible avec la santé humaine et des écosystèmes ; offrir le choix du mode de transport ; assurer l'équité entre les générations et à l'intérieur d'une même génération ; être économiques et efficaces. Elle doit également limiter les émissions polluantes et en particulier celles de gaz à effet de serre ; utiliser dans la mesure du possible des énergies renouvelables ; minimiser la production du bruit ; limiter les effets de coupure ; assurer la sécurité des personnes.

Luc Valiquette
Ministère de l'Environnement
Direction des évaluations environnementales
Service des projets en milieu terrestre