

FÉVRIER 2005

PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC

CONSULTATION PUBLIQUE

MÉMOIRE



Regroupement des utilisateurs et
utilisatrices des transports collectifs
et alternatifs du Québec métropolitain

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'ORGANISME	1
L'URGENCE DU DURABLE	2
DE L'INTENTION À LA MISE EN ŒUVRE	3
<i>Démarche</i>	3
<i>Principes</i>	4
<i>Acteurs et moyens d'action</i>	4
Les acteurs incontournables	4
Les leviers principaux : objectifs et indicateurs	5
Le financement des actions	6
LES TRANSPORTS : UNE QUESTION DE...	7
... <i>milieu de vie</i>	7
... <i>niveau de vie</i>	7
... <i>mode de vie</i>	8
<i>Suggestions pour un transport durable</i>	8
CONTRIBUTION D'ACCÈS TRANSPORTS VIABLES	9

PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

Accès transports viables – Regroupement des utilisateurs et utilisatrices des transports collectifs et alternatifs du Québec métropolitain – est un organisme à but non lucratif regroupant les utilisateurs, les utilisatrices et les organisations socioéconomiques **préoccupés par l'avenir des transports** dans la région métropolitaine de Québec. Avant 2003, cet organisme, qui existe depuis 1991, était connu sous le nom de Comité régional des usagers du transport en commun (CRUTECH).

La **mission** principale d'Accès transports viables est de promouvoir des modes de déplacement viables dans la région de Québec et de défendre les droits des utilisateurs et utilisatrices des systèmes de transport alternatifs à l'auto-solo: transport en commun, vélo, marche, covoiturage, propriété collective d'automobiles, véhicules non polluants. La réduction de la pollution atmosphérique provoquée par l'intense circulation automobile en milieu urbain est nécessaire pour améliorer la qualité de vie des citoyens. Cette réduction passe par la sensibilisation de la population et des pouvoirs publics à l'utilisation de modes de déplacement viables.

Se **déplacer de façon viable** a un impact bénéfique sur l'environnement (réduction des émissions des gaz à effet de serre, réduction de la consommation individuelle énergétique, etc.), sur la société (baisse de la congestion, diminution du stress et du bruit,

etc.) et sur l'économie (coût des infrastructures de transport, coût de la congestion, etc.).

Chaque année (et ce, depuis 1991), Accès transports viables organise la **Semaine des transports collectifs et alternatifs** (STCA). Durant toute la durée de l'évènement, diverses activités sont organisées afin de sensibiliser la population aux impacts et aux enjeux liés aux déplacements individuels en automobile.

Régulièrement, l'organisme se prononce sur divers projets ou orientations de développement en transport. Sa participation aux consultations et aux tables de concertation permet de rappeler aux décideurs l'enjeu primordial qu'est celui du transport à Québec.



L'URGENCE DU DURABLE

À quelques jours du début de la consultation publique sur le plan de développement durable du Québec, la vallée du Saint-Laurent subit l'épisode de smog hivernal le plus long qu'elle ait connu. Au moment où le gouvernement se propose d'inscrire dans la *Charte des droits et libertés de la personne* le « droit de vivre dans un environnement sain » (*Avant-projet de loi : Loi sur le développement durable, Art. 18*), cette situation souligne le manque crucial de moyens d'action disponibles pour enrayer un tel phénomène.

Grâce entre autres à l'évolution des moyens technologiques, **les impacts de notre mode de vie sur notre milieu de vie sont de mieux en mieux connus**. Grâce à la diffusion de cette connaissance, et notamment aux campagnes de sensibilisation entreprises par des acteurs locaux aussi bien qu'internationaux, la population du Québec est maintenant convaincue que **la mise en œuvre du développement durable est une condition essentielle au maintien de son niveau de vie**. Les efforts de conscientisation ont porté fruits, comme l'a prouvé l'opposition populaire massive à divers projets (centrale thermique, ouverture de services essentiels au capital privé, etc.), perçus comme contraires aux principes d'un développement soutenable et équitable.

L'adhésion populaire étant assurée, il est maintenant temps d'**instaurer une obligation collective de résultats**. La stratégie de développement durable que le gouvernement du Québec se propose de mettre en œuvre ne devrait pas avoir pour seul but de permettre au Québec de « Briller parmi les meilleurs » dans l'espace

réduit de l'Amérique du Nord. Elle doit **susciter une véritable révolution durable**, afin de garantir à chacun le droit à un environnement sain dont il sera question dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Ce mémoire expose l'opinion, les préoccupations et les recommandations d'Accès transports viables sur le projet de Plan de développement durable du Québec présenté dans le document de consultation.

Nous nous sommes tout d'abord penchés sur la démarche dans laquelle s'inscrit le plan, et sur les principes sur lesquels il s'appuie. Nous avons ensuite analysé le détail de la stratégie, en insistant sur les moyens d'action identifiés dans l'avant-projet de loi sur le développement durable.

Dans un deuxième chapitre de ce court mémoire, nous soulignons la place importante des transports dans le développement durable, avant de conclure sur les actions qu'Accès transports viables est prêt à mener dans le cadre de la stratégie.

DE L'INTENTION À LA MISE EN ŒUVRE

Plusieurs points, dans le *Plan de développement durable du Québec*, et dans l'*Avant-projet de loi : Loi sur le développement durable* qui en fait partie, ont attiré notre attention. Certains nous paraissent perfectibles, et pour nombre d'entre eux, nous avons souhaité souligner **l'importance de dépasser le stade de l'avis d'intention pour mettre en œuvre des moyens concrets**.

Le *Document de consultation* relève les conditions de réussite des expériences de développement durable (pp. 12-13). Le lancement de la stratégie de développement durable par le gouvernement peut être considéré comme un gage de l'« engagement politique au plus haut niveau ». Les différentes étapes de consultation devraient permettre de parvenir à une « vision commune du développement durable ». C'est plutôt sur les autres points qu'il importe de vérifier la performance de la stratégie prévue, et notamment sur la définition d'« objectifs clairs » et de « mécanismes efficaces », notamment en ce qui concerne le « financement » et l'« évaluation des résultats ». C'est ce que nous nous efforçons de faire dans ce chapitre.

Démarche

La démarche mise en œuvre par le ministère de l'Environnement met **l'accent sur l'information et la participation de la société civile**, grâce à différentes étapes de consultation. Ceci nous paraît essentiel. En effet, nombre d'organismes ont prouvé leur expertise dans différents domaines qui

touchent au développement durable. Toutefois, à notre avis, l'appel à la société civile ne doit pas se limiter à une invitation à participer à des forums de consultation.

Le document de consultation n'est pas très explicite sur ce point : « la participation d'autres acteurs de la société » est souhaitée, mais « Des mécanismes devront être développés pour assurer la cohérence de ces actions » (p. 34). Ces mécanismes, à notre avis, doivent être précisés au plus tôt. Nous souhaitons même voir inscrite dans la Loi la participation de la société civile. **Il serait dommage de se priver du savoir-faire et de l'implantation sur le terrain des nombreux organismes** qui, par leur implication continue et les nombreuses actions de sensibilisation qu'ils ont menées, ont assuré au gouvernement un terrain fertile pour la mise en œuvre de sa stratégie de développement durable. Les interventions possibles des organismes environnementaux sont davantage détaillées dans le paragraphe sur les moyens d'actions.

Par ailleurs, il est certain que l'adhésion de l'ensemble de la population sera d'autant plus forte qu'elle aura pu vérifier la prise en compte de ses préoccupations.

S'il est nécessaire de s'assurer de l'adhésion de la population aux principes sur lesquels se fonde la stratégie de développement durable, **nous ne croyons pas pour autant que chaque action doive faire l'objet d'un consensus**, comme le laisse entendre le document de consultation (p. 30). Le syndrome bien connu « pas-dans-ma-cour » a montré que même s'ils comprennent l'intérêt général d'un projet, les individus sont rarement prêts à accepter les

répercussions à l'échelle individuelle qui découlent de sa réalisation. C'est le rôle des décideurs élus de prendre des décisions dans l'intérêt commun. La démocratie se doit d'être participative, sans être forcément référendaire.

Principes

Les principes que le gouvernement se propose de prendre en considération (Article 5 de l'*Avant-projet de loi*) nous paraissent pertinents. Toutefois, nous souhaiterions voir modifiés certains d'entre eux.

« 12° « production et consommation responsables » : les modes de production et de consommation doivent évoluer en vue de réduire au minimum leurs impacts défavorables sur les plans social et environnemental et d'éviter, en particulier, le gaspillage et l'épuisement des ressources ; ».

Dans la formulation du principe, il nous semble qu'entre l'étape de la production et celle de la consommation, il serait pertinent de mentionner **l'étape de la distribution**. L'importance de cette étape s'est accrue avec la complexification du mode de vie. Elle comprend plusieurs opérations : conditionnement, stockage, transport etc., qui peuvent être fortement consommatrices de ressources, et génératrices d'impacts sur l'environnement. Il importe donc de porter une attention toute particulière au mode de distribution.

« 13° « pollueur/utilisateur payeur » [...] Le prix des biens et les services devrait être fixé en prenant en considération l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent, que ce soit au stade de leur production ou de leur consommation ; »

Dans le même sens, nous souhaiterions que la dernière phrase soit modifiée de la manière suivante : « au stade de leur production, **de leur distribution** ou de leur consommation ».

Acteurs et moyens d'action

Le plan de développement durable du gouvernement du Québec fait intervenir différents acteurs. Bien que la participation de tous (ministère, organismes, société civile etc.) soit la condition première de la réussite de ce projet de société, nous avons souhaité mettre en évidence ceux qui nous paraissent devoir tenir les premiers rôles. Nous avons également passé en revue les moyens d'action prévus par l'avant-projet de loi, et nous insisterons sur ceux qui ont attiré notre attention.

Les acteurs incontournables

C'est le **ministère de l'Environnement** qui est porteur de la stratégie gouvernementale. Pourtant, **le développement durable concerne chaque aspect de l'action gouvernementale**, et c'est au sein de chaque secteur de l'Administration qu'il devra être mis en œuvre. Dans le meilleur des mondes, chaque ministère aurait à cœur de suivre les principes du développement durable, et le ministère de l'Environnement pourrait se consacrer à la partie « protection de l'environnement » de la stratégie gouvernementale. Il nous semble en effet dangereux de laisser croire que le développement durable ne concerne que l'aspect environnemental, laissant ainsi de côté, par exemple, **le principe majeur de l'équité**. Toutefois, nous sommes conscients des réticences qui perdurent au sein des différents organismes

gouvernementaux, et considérons qu'il est pertinent de faire du **ministère de l'Environnement le champion du développement durable, à condition de lui en donner les moyens**. Afin que ce rôle soit clair, nous pensons que ce ministère devrait être renommé « Ministère du Développement durable et de l'Environnement », et que ses ressources, humaines notamment, doivent être augmentées à la mesure de sa nouvelle tâche. Ces modalités devraient être inscrites dans la *Loi sur le développement durable*.

La nomination d'un **Commissaire au développement durable** (Art. 23 de l'*Avant-projet de loi*) est un élément essentiel à la mise en œuvre du plan de développement durable du Québec. Nous pensons que le rôle du Commissaire ne doit pas se borner à faire annuellement un rapport sur l'application de la Loi sur le développement durable (Art. 26 de l'*Avant-projet de loi*). Pour avoir une action effective, il doit avoir une attitude proactive. Il est notamment chargé d' « évaluer les progrès accomplis par l'administration publique en vue de respecter le cadre de gouvernance fondé sur le développement durable » (*Document de consultation*, p. 34). Or, il nous semble qu'en l'état actuel du plan de développement durable, ces progrès seront évalués essentiellement en comparant les objectifs que se seront fixés les organismes assujettis à la loi (Art. 14) et les actions qu'ils auront mises en œuvre. Si les objectifs fixés sont minimes, cela a peu d'intérêt de vérifier qu'ils ont été atteints. Nous suggérons donc que **le Commissaire au développement durable valide les objectifs que se fixe chaque organisme de l'Administration au moment de leur publication, et puisse également faire des propositions**.

Par ailleurs, nous pensons que le plan de développement durable du Québec devrait être placé sous la protection directe d'un autre acteur, le **Conseil exécutif**. C'est en effet le Premier Ministre lui-même qui doit garantir la réalisation de ce plan, placé au premier rang des priorités québécoises.

Pour être efficace, la stratégie de développement durable doit faire participer le maximum d'**organismes publics**. Il importe donc que **la Loi sur le développement durable soit d'emblée applicable aux organismes municipaux, scolaires et aux établissements de santé**. L'article 3 de la Loi est trop vague, la date d'application des dispositions de la loi à ces différents organismes doit être prévue à l'intérieur même de la Loi.

Les leviers principaux : objectifs et indicateurs

Les **objectifs** que se fixe, selon l'article 14 de l'*Avant-projet de loi*, chaque organisme assujetti à la Loi sur le développement durable, sont l'un des éléments essentiels de la stratégie gouvernementale. Ces objectifs doivent être ambitieux et reposer sur une analyse objective de la situation. Pour cela, les organismes assujettis ne doivent pas être laissés seuls dans leur détermination. Le Plan de développement durable énonce clairement **le rôle de soutien du ministère de l'Environnement** (Art. 12); encore faut-il affirmer qu'il intervient dans l'élaboration des objectifs. Nous avons recommandé plus haut qu'au moment de leur publication, ils fassent l'objet d'une **validation par le Commissaire au développement durable**. Par ailleurs, il nous semble que **la société civile pourrait être associée à la formulation des objectifs**, qui se ferait ainsi à trois voix : ministère de l'environnement, organisme assujetti, et société civile.

C'est au ministère de l'Environnement que revient la tâche de proposer des **indicateurs** pour « mesurer les progrès réalisés en matière de développement durable » (Art. 11). Là encore, nous pensons que **la société civile peut jouer un rôle de conseil**. Nous recommandons même fortement que la stratégie adoptée par le gouvernement dans l'année suivant l'adoption de la Loi (Art. 10) prévoie la formation de groupes de travail regroupant organismes à but non lucratif oeuvrant dans le domaine du développement durable, fonctionnaires du ministère de l'Environnement, et spécialistes des autres organismes assujettis à la Loi. Ce travail des organismes à but non lucratif ne doit cependant pas être le prétexte à un désengagement de l'Etat. Il devra être financé par des fonds publics à la hauteur des ressources engagées par les organismes, sans quoi le dégageant de personnel nécessaire nuirait à la réalisation des autres projets menés par les organismes, ce qui serait globalement improductif pour la mise en œuvre du développement durable au Québec.

Le financement des actions

Le **financement** des activités liées au Plan de développement durable doit être prévu par la Loi. En son état actuel, l'Avant-projet de loi nous semble bien timide quant aux engagements financiers. Nous ne croyons pas que la réorientation des budgets actuels suffise, dans un premier temps, à financer les mesures nécessaires au sein des différents organismes (Document de consultation, p. 35). Il faut **considérer les sommes consacrées au développement durable comme des investissements pour l'avenir** : ce qui coûte dans un premier temps rapportera dans un second temps. Les contraintes financières sont réelles, et doivent être considérées dès le départ, sans quoi il est probable que les

organismes assujettis à la Loi ne seront pas en mesure de modifier leurs pratiques.

La création d'un **Fonds vert** au sein du ministère de l'Environnement (Art. 15.1) est une bonne idée. Ce fonds doit être réellement dédié au développement durable, il n'est donc **pas acceptable que les surplus soient versés au fonds consolidé du revenu**, comme le prévoit l'article 15.9. La présence de surplus signifierait soit que le Québec est réellement entré dans une ère de développement durable dont les bénéfices économiques sont tels qu'ils dépassent les dépenses nécessaires, ce qui, avouons-le, n'est pas près d'arriver, soit que trop peu d'actions ont été entreprises, ce qui témoignerait d'une mise en œuvre de la stratégie insuffisante. Nous proposons donc d'ajouter, tout au moins, à l'article 15.9, que les surplus ne seront considérés qu'après l'atteinte de la totalité des objectifs fixés par les organismes assujettis, et sur recommandation expresse de Commissaire au développement durable. Le Fonds vert dispose par ailleurs de peu de revenus assurés (Art. 15.3). La Loi doit prévoir **un financement adéquat et récurrent des mesures réalisées par le ministère de l'Environnement**.

Dans la mesure où le Fonds vert est affecté particulièrement au volet environnemental de la stratégie de développement durable (Art. 15.1), **la Loi doit prévoir un autre mode de financement pour les autres volets**. En particulier, il est nécessaire de financer de façon plus conséquente le travail des organismes qui oeuvrent déjà dans le domaine du développement durable. Ce pourrait être le mandat du **Fonds d'action québécois pour le développement durable**, à la condition que celui-ci se voie affecter les ressources nécessaires.

LES TRANSPORTS : UNE QUESTION DE...

La dernière partie du *Document de consultation du Plan de développement durable* présente des exemples d'actions de développement durable. Parmi ces exemples, on peut lire un encadré sur « Des moyens de se déplacer autrement » (p. 42). Nous tenions à souligner que ce paragraphe est le seul, entre tous les exemples d'actions, à ne pas comporter de texte en gras. Cela nous a d'abord surpris (et un peu chagrinés, dans la mesure où il s'agit de notre secteur d'activité). Nous avons ensuite compris que si rien n'est souligné dans ce paragraphe, c'est qu'il aurait fallu tout souligner. En effet, le secteur des transports marie de façon parfaite les trois dimensions du développement durable : environnementale, économique et sociale.

... milieu de vie

Les transports ont une incidence sur le milieu de vie, aussi bien à court qu'à long terme. À court terme, les émissions polluantes produites par les différents moyens de transport motorisés ont un impact immédiat sur l'air ambiant. La circulation motorisée figure ainsi parmi les principaux responsables des épisodes de smog. La circulation motorisée génère par ailleurs une pollution sonore importante pour les riverains.

À terme, la pollution liée au transport motorisé contribue au réchauffement climatique. Au Québec, le secteur des transports est ainsi responsable de 38% des émissions de gaz à effet de serre. De plus, les infrastructures de transport façonnent le milieu de vie pour

des décennies. La part modale croissante de l'automobile est à l'origine de la transformation de quartiers entiers. C'est le cas lorsqu'on détruit un quartier ancien (ou un parc urbain) pour construire une nouvelle voie rapide, mais aussi lorsqu'on construit de nouveaux quartiers où tout ce qui n'est pas dédié à l'automobile (trottoirs, arrêts de bus, aménagements cyclables etc.) est réduit à la portion congrue.

Si le premier objectif d'une stratégie de développement durable est de maintenir l'intégrité de l'environnement, et d'assurer à chacun un environnement sain, l'effort doit rapidement porter sur les choix individuels et collectifs en matière de transport.

... niveau de vie

Se déplacer est indispensable pour toutes sortes d'activités. L'accessibilité aux différents pôles d'activité et de service est essentielle à la participation à la vie économique d'une collectivité.

Le choix du mode de déplacement a des répercussions économiques, à l'échelle individuelle et collective. Actuellement, les ménages canadiens consacrent environ 17% de leur revenu au transport¹, soit un peu plus que pour l'alimentation (15%)! Ces dépenses se font à 85% dans le secteur automobile.

¹ Centre pour un transport durable, octobre 2001, Document préliminaire pour une stratégie du transport de l'après-Kyoto.

Pourtant, les automobilistes n'assument qu'une partie – 70% – des coûts liés à la circulation automobile (construction et entretien des voies, signalisation routière etc.). Le reste des coûts est supporté par l'ensemble de la société et ce, alors que les déplacements automobiles se font au détriment d'autres modes.

Une étude vient de montrer qu'investir dans les transports collectifs est rentable : chaque dollar investi rapporte 1,45\$ en taxes et impôts, en plus de favoriser le développement économique local. Le transport en commun est deux fois plus stimulant pour l'économie que l'industrie automobile².

... mode de vie

C'est le choix du mode de transport (et le mode de vie qui lui est associé) qui permet d'atteindre un niveau de vie élevé, tout en ayant un impact positif sur le milieu de vie. C'est le principe du « cocktail transport », qui veut que la plupart des automobilistes pourraient remplacer avantageusement ce mode de transport par d'autres, plus durables. Ainsi, dans les milieux qui le permettent, il est par exemple possible d'effectuer la plupart des déplacements domicile-travail en transports collectifs (voire à vélo par beau temps), le magasinage en auto peut être remplacé par une livraison à domicile, alternant avec des visites aux commerces de proximité, etc. Les transports alternatifs à l'automobile ont l'avantage d'impliquer une part de transport actif (le plus souvent la marche), qui a un effet positif sur la santé.

Une baisse de l'utilisation de l'automobile réduirait la congestion et les coûts environnementaux et sociaux qui lui sont

² Presse canadienne, 10 décembre 2004, [source](#) : groupe Secor.

associés. Les budgets nécessaires à la construction et à l'entretien des infrastructures routières pourraient être attribués à l'amélioration des transports collectifs et alternatifs. Les effets sur le milieu de vie seraient importants, induisant la formation d'un *cercle vertueux* : s'il est plus agréable et plus efficace de se déplacer à pied qu'en auto, la part modale de l'automobile va baisser, et il sera encore plus agréable de se déplacer à pied!

Suggestions pour un transport durable

Lors de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable, nous suggérons aux autorités concernées de considérer les deux propositions suivantes :

- Créer dans chaque agglomération **une agence métropolitaine de gestion intégrée de la mobilité**, qui soit chargée de mettre en œuvre un plan de gestion des déplacements (automobiles, transport en commun, marche, vélo, transport de marchandises etc.)
- Reconnaître **le droit à la mobilité pour toutes les catégories de population**, y compris celles qui ne disposent pas de la possibilité de conduire un véhicule automobile

L'accroissement de la mobilité motorisée a tendance à entraîner une perte de mobilité indépendante chez les non-motorisés. En effet, ceux qui ne se déplacent pas en voiture doivent composer avec un environnement hostile, du fait de la circulation automobile omniprésente. Des chercheurs ont ainsi noté que si le nombre d'accidents impliquant des enfants piétons a tendance à diminuer, ce n'est pas en raison d'une vigilance accrue des automobilistes, mais parce qu'on interdit à ces enfants de se déplacer à pied³.

³³ Commission européenne, Villes d'enfants, villes d'avenir, 2002, Luxembourg

CONTRIBUTION D'ACCÈS TRANSPORTS VIABLES

Accès transports viables fait au quotidien la promotion des modes de transport durables. Notre action s'intègre donc parfaitement dans la stratégie de développement durable que le gouvernement du Québec souhaite mettre en œuvre dans les prochaines années.

En ce qui concerne la participation de la société civile, en tant que *Regroupement des utilisateurs et utilisatrices des transports collectifs et alternatifs du Québec métropolitain*, Accès transports viables est bien placé pour recueillir et relayer le point de vue des usagers.

Ainsi que proposé dans les chapitres précédents de ce mémoire, nous recommandons **la participation des organismes à but non lucratif qui œuvrent dans le domaine du développement durable à toutes les étapes** de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable du gouvernement du Québec.

En tant qu'organisme spécialiste des transports, Accès transport viables souhaite pour sa part **participer à la formulation des objectifs et des indicateurs qui concernent les transports**. Nous sommes prêts intégrer des groupes de travail, en collaboration notamment avec le ministère de l'Environnement et le ministère des Transports du Québec. Les transports touchent plusieurs autres domaines d'application de la Loi : nous pourrions

aussi être amenés à travailler, entre autres, avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, celui des Affaires municipales, des Sports et des Loisirs.

L'application de la Loi aux autres collectivités publiques nous amènera également à travailler avec diverses autorités locales et régionales.

Accès transports viables est également prêt à mettre en œuvre différentes actions en matière de développement durable, en appui au ministère de l'Environnement.