



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

Montréal, octobre 2014

Madame Anne-Marie Parent
Présidente de la commission
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

OBJET : Avis au BAPE sur le Projet de parachèvement de l'autoroute 19 avec voies réservées au transport collectif à Laval et à Bois-des-Filion

Madame,

C'est avec un grand intérêt pour l'actuelle audience du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement que Vivre en Ville vous transmet cet avis sur le projet de parachèvement de l'autoroute 19. Notre brève intervention porte principalement sur l'aspect mobilité du projet; le lecteur qui souhaitera mieux connaître nos recommandations pour les déplacements dans la région métropolitaine peut se référer aux mémoires produits antérieurement (vivreenville.org/memoires).

L'avis que nous présentons suggère que (1) le BAPE rejette le projet du ministère des Transports. Précisément, le BAPE devra exiger du ministère des Transports qu'il : (1a) réévalue la nature du projet, (1b) arrime avec l'État et la région sa planification métropolitaine, (1c) hiérarchise les priorités d'intervention, (1d) adopte une approche d'internalisation des coûts par les bénéficiaires du réseau routier supérieur, notamment les municipalités, et (1e) évite d'utiliser les voies réservées au transport collectif comme justificatif de l'augmentation de la capacité routière. Ce n'est qu'une fois ces conditions remplies qu'une intervention sur l'axe de la A19 pourra être à nouveau présentée au BAPE.

Un projet exorbitant, non prioritaire et qui rate la cible

Le projet du ministère des Transports cible une problématique très spécifique et localisée, en l'absence de vision d'ensemble de la mobilité et sans aucune analyse coûts-bénéfices ni pour le contributeur financier, ni pour les bénéficiaires directs et indirects, ni pour les citoyens subissant préjudices. Considérer le contexte général dans lequel s'inscrit le projet (la mobilité métropolitaine) est pourtant inhérent à l'adoption d'une démarche de développement durable (dont la viabilité des infrastructures devrait être une préoccupation phare).

Le Québec est engagé fermement dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Avec l'objectif de réduire de 20 %, à l'horizon 2020, les émissions sous le seuil de 1990, il

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK
870, avenue de Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
T. 418.522.0011

■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
T. 514.394.1125

■ GATINEAU

MAISON AUBRY
177, Promenade du Portage, 3^e étage
Gatineau (Québec) J8X 2K4
T. 819.205.2053



faut agir avec force dans le secteur des transports, principal émetteur. Le promoteur à beau jeu de faire la démonstration, très circonscrite géographiquement, que l'impact environnemental de son projet est faible, voire nul. **C'est là une analyse à très courte vue de l'incidence de la circulation automobile et des infrastructures routières sur les émissions de gaz à effet de serre au Québec.** Réduire les émissions est notamment tributaire d'une réduction de la dépendance au pétrole et passe simultanément par une amélioration de la performance énergétique des véhicules et par un transfert modal de l'automobile vers les transports actifs et collectifs. Le projet de prolongement de l'autoroute 19 ne contribue aucunement à cet objectif, bien au contraire.

Qui plus est, prolonger l'autoroute 19 s'inscrit dans une vision intenable sur le plan budgétaire. Alors que l'État tente d'atteindre l'équilibre budgétaire et qu'une commission passe au crible l'ensemble des programmes pour trouver des économies potentielles, dépenser 600 millions dans un projet autoroutier ponctuel apparaît discutable et hâtif. Prendre le temps de réviser les priorités en matière de transport serait un excellent moyen d'identifier des mesures d'économie.

Au contraire, en proposant une exorbitante solution autoroutière pour les 6 600 déplacements sur le pont Athanase-David – une bien faible proportion des quelque deux millions de déplacements métropolitains chaque matin – le promoteur se met dans une situation délicate. Combien coûterait l'élargissement de tous les tronçons congestionnés de la région ? Le parachèvement de l'autoroute 19 est tout simplement trop cher, trop lourd, incohérent.

RECOMMANDATION 1 – Rejeter le projet, car non prioritaire

Le cul-de-sac de la solution autoroutière : plus de congestion, plus d'étalement urbain

Une relation dynamique lie l'aménagement du territoire et le mode de transport privilégié par la population. Une urbanisation étalée augmente les distances à parcourir, ce qui provoque une utilisation massive de l'automobile. L'augmentation de la circulation automobile cause alors une congestion de plus en plus importante, à laquelle les gouvernements répondent en développant des réseaux routiers et autoroutiers tentaculaires, desservant des zones périphériques toujours plus éloignées.

C'est ici que le cercle vicieux s'enclenche, car en augmentant la capacité autoroutière dans le but de diminuer la congestion, on obtient l'effet inverse à celui escompté. Profitant des voies rapides qui réduisent leur temps de déplacement, les ménages s'installent dans des secteurs encore plus éloignés.



Ainsi, le développement des réseaux autoroutiers périurbains soutient l'étalement, la motorisation des déplacements et la congestion. Notons que ce cercle vicieux est soutenu par l'établissement progressif des emplois et surtout des commerces à proximité du réseau autoroutier. Les pôles commerciaux de quartier disparaissent au profit des grandes surfaces. L'absence de commerces et services de proximité pour les résidents contribue à rendre l'usage de la voiture inévitable pour le moindre déplacement. Au fur et à mesure que le tissu urbain s'adapte à la voiture, il devient de moins en moins compatible avec les autres modes de transport qui, pour être efficaces, ont besoin d'une certaine densité et de proximité.

Ce cercle vicieux est bien présent dans l'actuel projet, et la congestion y sera rapidement de retour. En négligeant de considérer la demande induite en transport, le promoteur occulte sa responsabilité en matière d'incitation à l'étalement urbain. Le nouveau tronçon constituera pourtant un fort appel au développement résidentiel et industriel¹. Considérant les délais de réalisation, les projections présentées et la croissance domiciliaire dans la région, il faudra, dès l'ouverture des nouvelles voies ou même avant, se pencher sur la problématique d'une congestion majeure dans l'axe^{2,3}.

L'induction de la demande automobile

En transport, il y a, dans la plupart des cas, augmentation de la demande lorsqu'il y a augmentation de l'offre. Pour le navetteur, le coût en temps d'un déplacement est acceptable jusqu'à soixante minutes. L'amélioration du réseau routier (augmentation de l'offre), que ce soit par l'augmentation de la capacité ou par l'amélioration de la configuration d'un axe ou d'un échangeur pour augmenter la fluidité, a comme effet, en diminuant le temps de déplacement, de réduire les coûts en transport. Cette réduction des coûts entraîne, selon la logique de la loi de l'offre et de la demande, une augmentation de la « consommation » de route (augmentation de la demande).

L'accroissement de la demande à la suite d'une augmentation de l'offre provient de facteurs comme l'évolution « naturelle » de la demande (elle-même issue, entre autres, de facteurs socioéconomiques), le changement de trajet, le changement de lieux d'activité, le changement de mode, le changement d'horaire ou le développement urbain. Il s'ensuit une augmentation des déplacements en automobile, l'évolution naturelle de la demande

¹ Plutôt qu'un réel « développement », on observe d'ailleurs souvent un simple déplacement d'activités à l'intérieur de la région métropolitaine, avec tous les coûts d'infrastructures supplémentaires.

² Transcription de séance (Document DT2, ligne 535)

³ La figure 3-41 de l'étude d'impact nous apprend par ailleurs que, malgré l'intervention, l'autoroute demeurera congestionnée (niveaux D à F) sur pratiquement toute sa longueur. À mots couverts, c'est d'ailleurs ce que reconnaissent les promoteurs du projet : l'intervention de 600 M\$ ne fera que déplacer, d'à peine quelques kilomètres et encore, le nœud de congestion qui existe actuellement à Bois-des-Fillion.



étant exacerbée par l'accroissement de l'offre. Une portion de l'augmentation de la demande vient de déplacements induits, c'est-à-dire des nouveaux déplacements qui apparaissent à cause de l'amélioration d'un axe routier.

Plusieurs études démontrent que, pour chaque augmentation de 10 % de la capacité routière, il y a de 4,7 % à 12,2 % de plus de congestion routière sur une période variant entre 10 et 15 ans. En conséquence, il faut à moyen terme construire de nouvelles voies ou une nouvelle route, ce qui ne fait que créer de nouveaux problèmes de trafic et de congestion. La fluidité augmente quand l'axe est « décongestionné », mais cette augmentation stagne et décline à mesure que l'axe se « recongestionne ». Si l'on augmente une nouvelle fois la capacité, la même situation se reproduira. Normalement, la demande induite absorbe plus de la moitié de l'augmentation de capacité dans une période de cinq ans après l'aboutissement du projet.

RECOMMANDATION 1a – Que le MTQ revoit la nature du projet et évalue plus en profondeur les scénarios alternatifs

Quel plan pour la métropole?

La mise en œuvre de la vision transport du gouvernement du Québec passe notamment par les plans de transports formulés à l'échelle métropolitaine. À Montréal, le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) formule des objectifs de croissance dirigée vers les aires d'accès aux transports collectifs et d'augmentation de la part modale vers les transports collectifs. Il est évident que le projet de prolongement de l'A19, par son impact sur le développement domiciliaire de la couronne nord, ne répond pas du tout à ces objectifs.

De plus, le projet entre en contradiction avec les orientations de l'État en environnement, mobilité et aménagement urbain, alors que les actions gouvernementales devraient concourir à leur mise en œuvre.

Il y a cinq ans déjà, le Vérificateur général du Québec, dans un opus sur la Communauté métropolitaine de Montréal⁴, révélait des contradictions entre les orientations gouvernementales en aménagement et le Plan de gestion des déplacements réalisé par le ministère des Transports du Québec, principalement en ce qui a trait à la réduction de l'utilisation de l'automobile. Le Vérificateur recommandait au ministère des Transports de

⁴ Vérificateur général du Québec (2009). « Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, Tome II : Planification du transport et de l'aménagement de la région métropolitaine de Montréal ». 42 pages.

tenir davantage compte, dans la planification du transport, des orientations en matière d'aménagement. Cet arrimage tarde toujours à se matérialiser.

RECOMMANDATION 1b – Que le MTQ arrime sa vision métropolitaine des projets de mobilité aux orientations gouvernementales en aménagement du territoire et au Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD)

Dresser les priorités d'intervention

Comme nous l'avons sommairement rappelé, le projet de parachèvement de l'autoroute 19 ne répond ni aux grands objectifs de l'État, ni aux projets de développement pour la région métropolitaine. Pis encore, l'augmentation de la capacité routière ne s'inscrit dans aucune intervention souhaitée par le promoteur à son propre plan stratégique⁵ ! Suivant ce plan, Vivre en Ville met en doute la légitimité d'une intervention du ministère des Transports sur le réseau routier supérieur qui ne vise ni à faciliter des déplacements interrégionaux, ni à soutenir des objectifs économiques, mais strictement à assurer des déplacements de navettage quotidien.

Avant de présenter un projet à la population, le MTQ devrait rendre public son arrimage des projets de mobilité de la métropole avec les orientations étatiques. Un plan stratégique, donc, mais aussi une programmation (pas une liste d'épicerie !) et une présentation des impacts attendus, notamment sur la mobilité globale dans les régions visées. Les plans territoriaux existants, en ne couvrant que des réalités administratives et pas des ensembles cohérents de mobilité régionale, ne répondent pas à ces attentes.

RECOMMANDATION 1c – Que le MTQ planifie la réalisation de sa vision et hiérarchise les projets de mobilité pour la région métropolitaine

En collaboration avec les partenaires de la mobilité dans la région, le ministère des Transports devra dresser et trier par priorité la liste des projets d'amélioration de la mobilité qui répondent le mieux aux critères mis en place par les documents d'État pertinents : plan stratégique du MTQ, Loi sur le développement durable, Loi favorisant le Maintien et le renouvellement des infrastructures publiques, Loi sur les infrastructures publiques (chapitre I-8.3), Plan métropolitain d'aménagement et de développement, etc. Une telle liste est essentielle à la prise de décision éclairée par les décideurs sur les projets de mobilité.

⁵ Ministère des Transports du Québec, *Plan stratégie 2013-15, tableau synoptique*, [http://www.mtq.gouv.qc.ca/centredocumentation/Documents/Ministere/Plan_strategie/Tableau_synoptique_PS2013-2015.pdf] (consulté le 14 octobre 2014).



Pas de véritable plan de transport en commun pour la couronne Nord

La couronne Nord de la région métropolitaine de Montréal est presque dépourvue de réseau de transport en commun métropolitain structurant, tant pour ce qui est de l'existant que pour les projets à l'étude. Les cartes du Plan métropolitain d'aménagement et de développement adopté par la CMM exposent crûment cette réalité qui témoigne de l'incapacité actuelle d'articuler urbanisation et transport en commun.

Le PMAD est ainsi silencieux sur la desserte de transport en commun des 35 000 nouveaux habitants que la Ville de Terrebonne compte recevoir dans le projet Urbanova. Le développement structuré de la couronne Nord passe pourtant par la création de nouveaux axes de transport collectif.

Le projet de la A19 ne répond pas du tout à ce besoin d'articulation : pas de connexion dans les pôles d'activités à même de favoriser une bonne stratégie intermodale, dessertes pour l'instant largement inexistantes et parcours sans intérêt pour la Société de transport à Laval.

Internaliser les coûts du navettage

Le financement à 100% par l'État de la construction et de l'entretien du réseau routier supérieur induit un deux poids, deux mesures entre les réseaux de transport, qui stimule l'étalement urbain. Il incite les municipalités à demander le beurre et l'argent du beurre, pour obtenir des investissements en transport offrant des retombées dont elles ne partagent pas les risques. Lorsqu'une ville crée un développement résidentiel à proximité d'une autoroute, tout sera en effet à la charge de l'État : construction, entretien, déneigement et éventuel élargissement ultérieur de l'autoroute. Au contraire, si elle choisit le transport collectif, la municipalité assumera plutôt une part importante des coûts de transport de ses habitants.

Les coûts publics et privés des transports sont, de fait, devenus faramineux, et minent gravement la balance commerciale du Québec. Le resquillage autoroutier par les municipalités persistera tant et aussi longtemps qu'elles n'auront pas été mises à contribution. Il est donc impératif d'ouvrir une réflexion sur le partage des coûts du réseau routier supérieur avec les municipalités.

Le gouvernement pourrait par exemple ne plus financer à 100 % le réseau routier supérieur. Une contribution des municipalités pourrait être de 25 % des dépenses associées. Plus largement, il faut un chantier public de réflexion sur un nouveau partage des coûts. À cet effet, il faut évaluer comment le partage des coûts entre le gouvernement, les autorités



locales et les utilisateurs serait à même de justifier la viabilité économique de l'investissement sur toute la durée de vie des nouvelles infrastructures, incluant les coûts d'entretien. Par exemple, une tarification de type péage ou une surtaxe aux commerces situés à proximité du réseau autoroutier doivent être étudiées.

RECOMMANDATION 1d – Que le MTQ adopte une approche d'internalisation des coûts par les bénéficiaires du réseau routier supérieur, notamment les municipalités.

Voies réservées au transport collectif ou voie d'écoblanchiment?

Alors que le volet transport collectif du projet est le seul qui se rattache à un objectif stratégique du MTQ, Vivre en Ville s'inquiète de voir l'ajout d'une voie réservée comme justificatif pour « faire passer la pilule ». En effet, le promoteur ne peut fournir aucune garantie à l'effet que la voie réservée sera réellement utilisée, alors que la demande actuelle est très faible et qu'il n'est pas responsable des services dispensés sur cet axe.

Questionné en première audience, le promoteur a reconnu qu'on pourrait évaluer, selon les degrés de congestion constatés, l'ouverture de la voie réservée au transport collectif aux équipages de covoiturage⁶. L'ingénieure en circulation ajoute : « Si dans la voie réservée aux autobus, on ajouterait [sic] du covoiturage, ça deviendrait l'équivalent d'ajouter une capacité routière de deux voies et demie. »⁷

Il y a donc non seulement une possibilité reconnue qu'on mette la hache dans le principal élément favorisant le transfert modal vers les transports collectifs, mais en plus qu'on détourne le financement accordé à un projet de transport collectif pour une augmentation de la capacité routière ! Ce serait une mise en marché très pernicieuse de la part du MTQ.

RECOMMANDATION 1e – Éviter d'utiliser les voies réservées au transport collectif pour déguiser l'augmentation de la capacité routière

Ne pas aggraver le deux poids, deux mesures en transport

Vivre en Ville est d'avis qu'il faut rejeter le projet présenté. En effet, avant que le BAPE se prononce sur la recevabilité du projet, le ministère des Transports doit répondre aux cinq conditions que nous avons présentées en recommandations spécifiques.

⁶ C'est également ce qu'affirme la note technique à cet effet (Document DA14)

⁷ Transcription de séance (Document DT1, ligne 2666)



Le parachèvement de l'autoroute 19 est un cas patent du deux poids, deux mesures qui existe dans le financement des transports au Québec. D'un côté, les projets de transports collectifs qui piétinent avant même la levée de terre, parce qu'ils font face à des complexités administratives et de gouvernance auxquels les projets routiers ne sont pas soumis, mais surtout parce que les conditions financières de leur développement ne sont tout simplement pas réunies. De l'autre, un réseau routier supérieur à la charge complète de l'État, même lorsqu'il ne dessert qu'une population ciblée.

S'il n'était de ces conditions, le projet de parachèvement de l'autoroute 19 ne serait jamais le projet exorbitant qu'il est aujourd'hui. Il importe, selon nous, de rééquilibrer au plus tôt le deux poids, deux mesures dans le financement des réseaux de transport. Nous annexons au présent avis notre publication et nos recommandations sur ce thème.

Le BAPE a aujourd'hui l'occasion d'exiger du ministère des Transports qu'il ne se préoccupe plus du développement durable qu'en surface, mais qu'il se remette en question comme sont appelées à le faire toutes les administrations qui visent les meilleures pratiques.

Veuillez agréer, Madame, mes salutations les plus cordiales.

Le directeur général,

Christian Savard

p.j. (1) Vivre en Ville (2013). *Deux poids, deux mesures : comment les règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain*, 32 pages.

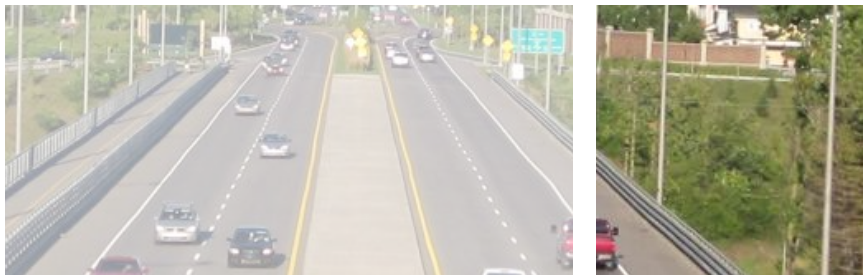
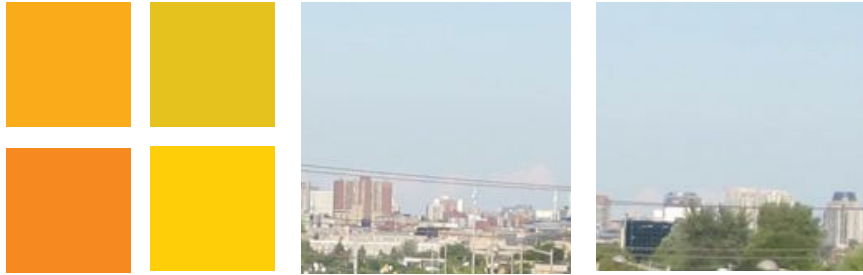


VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

**ANNEXE – DEUX POIDS, DEUX MESURES – COMMENT LES RÈGLES DE FINANCEMENT
DES RÉSEAUX DE TRANSPORTS STIMULENT L'ÉTALEMENT URBAIN**

www.vivreenville.org/2poids2mesures

DEUX POIDS, DEUX MESURES



COMMENT
LES RÈGLES DE
FINANCEMENT DES
RÉSEAUX
DE TRANSPORT
STIMULENT
L'ÉTALEMENT
URBAIN

