

Urbanisme et mobilités durables dans la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau

8^e Colloque de la Relève VRM

INRS-UCS, Montréal

26-27 mai 2011

Roy-Baillargeon, Olivier

Maîtrise en développement régional

Département des sciences sociales

Université du Québec en Outaouais

Directeur de recherche : Mario Gauthier

Olivier.Roy-Baillargeon@UQO.ca

L'intégration des transports, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement dans une perspective de développement durable s'est imposée comme un nouvel impératif de l'action publique locale (Gauthier 2005). Dans cette optique, la mobilité durable est devenue un objectif stratégique pour de nombreuses institutions québécoises. Par exemple, la mission du Plan stratégique 2008-2012 du ministère des Transports du Québec est d'assurer, « sur tout le territoire, la mobilité durable des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec » (MTQ 2009 : 32). De même, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire identifie notamment, dans son avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, « le développement durable, la mobilité durable, la lutte contre les changements climatiques et l'adaptation à ces derniers » comme les nouvelles réalités auxquelles font face les municipalités (MAMROT 2011 : 5).

L'incidence des formes urbaines sur le choix des modes de déplacement empruntés n'est plus à démontrer (Cervero et Kockelman 1997; Filion 2003). L'adoption de pratiques d'urbanisme durable – aménagement de quartiers denses dotés d'espaces publics accessibles et attrayants, caractérisés par les mixités fonctionnelle et sociale, et traversés par des rues étroites dotées de bandes cyclables, de trottoirs larges et d'infrastructures de transport collectif – favoriserait ainsi la mise en œuvre de la mobilité durable – priorité à l'accessibilité et aux déplacements courts effectués par des modes alternatifs, diminution des pollutions sonore et atmosphérique par les transports et hiérarchisation des modes de déplacement : piétons et cyclistes au sommet, puis utilisateurs des transports collectifs et automobilistes (Banister 2008).

Or, à la base du triptyque – environnemental/social/économique – du développement durable se trouve une considération d'inclusion des parties prenantes dans une optique d'équité intra- et intergénérationnelle. L'injonction à la participation publique, à la délibération, à la coordination et à la concertation des institutions entre elles ainsi qu'avec les citoyens, les groupes et les associations qu'ils gouvernent est ainsi à son tour devenue un impératif de l'action publique (Blondiaux et Sintomer 2002). Le recours à ces procédures consultatives et de débat public repose d'ailleurs au cœur du changement paradigmatique – du transport à la mobilité durable – jugé nécessaire à la mise en œuvre du concept de développement durable dans le champ des transports et de l'urbanisme (Banister 2008; Giorgi 2003; Szyliowicz 2003).

Le développement durable constitue certes à plusieurs égards un « concept normatif sans normes » (Theys 2000), mais les exercices de consultation et de débat public contribuent de plus en plus à en définir le contenu appliqué au secteur des transports (Gauthier 2005) et à lui donner un sens plus concret. En retour, le développement durable apporte une contribution procédurale considérable à l'action publique en matière d'urbanisme, notamment en participant à sa réflexivité (Gariépy et Gauthier 2009). Ainsi, malgré ses ambiguïtés et ses contradictions, ce concept/paradigme laisse présager un renouvellement de la démocratie locale (Emelianoff et Theys 2000) ainsi que de la planification urbaine (Berke 2002; Gauthier, Gariépy et Trépanier 2008).

Ce projet de recherche s'articule à partir de ce constat général et s'interroge quant aux relations entre les deux « impératifs de l'action publique » susmentionnés : d'une part, l'application des principes de la durabilité en matière d'urbanisme et de mobilité (un impératif *substantiel*) et, d'autre part, le recours à des procédures de délibération et de concertation entre les pouvoirs publics et les populations locales (un impératif *procédural*). Il émerge du constat selon lequel les intervenants de l'urbanisme et de la mobilité de la région métropolitaine interprovinciale d'Ottawa-Gatineau démontrent dans leurs plans et politiques qu'ils souscrivent aux objectifs de ces deux impératifs et prend appui sur l'hypothèse selon laquelle la prise en compte officielle de l'impératif *procédural* de concertation permettrait l'officialisation de la prise en compte de l'impératif *substantiel* de durabilité des pratiques planificatrices en la matière. Il a débuté par la réalisation de quarante-cinq revues de presse et de littérature sur ces sujets qui ont permis d'identifier la concertation interprovinciale des parties prenantes de la région en tant que cible et condition stratégique de l'atteinte future des objectifs et des principes du développement durable en matière d'urbanisme et de mobilité.

Six projets et exercices de planification et d'aménagement du territoire et des transports occupent présentement les élus, les fonctions publiques, les citoyens et les représentants d'associations de la société civile de la région d'Ottawa-Gatineau. Il s'agit de trois projets d'infrastructure – le système de transport rapide par autobus en site propre (SRB) « Rapibus » de la Société de transport de l'Outaouais (STO), le corridor est-ouest de transport léger sur rail (TLR) de la Ville d'Ottawa et l'Étude d'évaluation environnementale des Liaisons interprovinciales (ÉÉELI), qui mènera à terme à la construction d'un sixième pont routier reliant Ottawa et Gatineau –, de deux exercices de planification stratégique – l'initiative « Choisir notre avenir » et la Stratégie interprovinciale de transport collectif (SITC) – ainsi que du programme particulier d'urbanisme (PPU) du centre-ville de Gatineau. La prise en compte de l'impératif de durabilité constitue un objectif manifeste commun à tous ces projets et exercices. La prise en compte de celui de la concertation métropolitaine n'est toutefois visible que dans les trois projets et exercices dont le contexte d'application est interprovincial, c'est-à-dire l'ÉÉELI, l'initiative « Choisir notre avenir » et la SITC. La réalisation de cinquante observations directes (dans le cadre de séances d'information et de consultation à l'égard de ces projets et exercices) ainsi que l'analyse des principales politiques urbaines et des documents de planification de ces projets et exercices ont permis de déterminer que l'aménagement du territoire et des transports n'est à ce jour ni durable ni concerté à l'échelle métropolitaine, à Ottawa-Gatineau, mais que cet état de fait devrait changer au cours des prochaines années, tandis que prendront forme ces projets à l'étude et que se concluront ces exercices de planification... si le contenu de ces documents est appliqué tel quel. Des entretiens semi-directifs avec quatorze acteurs clés de la région – quatre élus, quatre professionnels des transports et de l'urbanisme, deux citoyens et quatre représentants d'association, rencontrés de manière paritaire pour chaque côté de la rivière – ont ainsi été effectués afin de dégager des éléments de compréhension des conséquences de la concertation métropolitaine des transports et de l'urbanisme, des facteurs qui peuvent l'entraver et des conditions qui pourraient la systématiser. Ce faisant, il a été confirmé que le manque de concertation interprovinciale des acteurs nuit à la planification durable (donc intégrée) de l'urbanisme et de la mobilité à l'échelle de la région métropolitaine. Les obstacles politiques et constitutionnels qui empêchent l'intégration véritable de la planification interprovinciale ainsi que certains défis organisationnels qui attendent la région à ce chapitre ont aussi été identifiés.

On constate d'abord de chaque côté de la rivière des Outaouais des dynamiques doubles et contradictoires. À Gatineau, d'une part, le décloisonnement des services municipaux favorise leur interconnectivité et les fait travailler ensemble, donc mieux et dans une optique plus durable, mais, d'autre part, selon un élu gatinois, le débat public a été « sciemment » réduit au conseil municipal « parce que c'est plus le *fun* de prendre des décisions entre nous autres que de mettre ça sur la place publique et de se faire taper dessus par les citoyens ». À l'opposé, à Ottawa, d'une part, les élus locaux rencontrés relèvent à la fois un manque de concertation entre les décideurs et les techniciens de la Ville ainsi qu'« a very strong “urban versus suburban and rural” divide » au conseil, mais, d'autre part, selon un urbaniste, quand les mécanismes de concertation prévus par la loi ontarienne se révèlent insuffisants, la Ville « s'organise même à l'extérieur du cadre législatif pour que les gens se sentent parties prenantes, ne se sentent pas exclus des discussions et puissent participer à façonner un projet le plus possible ». Il semble toutefois qu'un consensus émerge à l'égard des bienfaits de la concertation : « you get better solutions when you listen to the local people who will be most intimately affected », puisqu'ils sont intelligents et qu'ils disposent des connaissances les plus utiles sur leur milieu de vie. La consultation se révèle donc un investissement de temps et d'énergie qui donne plus de qualité et de cohérence à l'action publique et qui donne « un produit supérieur », lorsqu'effectuée le plus tôt possible dans le processus – sur une vision globale, et non sur des projets concrets. Il en va de même en matière interprovinciale : « we will do more headway if we think regionally », car travailler ensemble conférerait de la cohérence et de l'uniformité à la région métropolitaine. Néanmoins, Ottawa et Gatineau sont « des pommes et des oranges », « deux univers absolus » en raison de leurs structures et de leurs cultures différentes. Les « tensions souverainistes » du Québec et la nécessité de composer avec la présence de la Commission de la capitale nationale compliquent aussi la gouvernance métropolitaine, selon les intervenants rencontrés, qui s'entendent pour qualifier une vraie intégration interprovinciale de « monstre de complexité ». En effet, aucune structure de gouvernance n'est en place pour la permettre et la systématiser. Un district fédéral ou un gouvernement régional serait intéressant et nécessaire pour certains, mais l'idée ne passera jamais d'un point de vue politique, en raison des trop grandes et trop nombreuses différences qui subsistent entre les contextes légaux, culturels et identitaires provinciaux. Une agence métropolitaine de transport serait toutefois plus envisageable, pourvu qu'elle ne dispose pas de pouvoirs décisionnels.

Quant à l'intégration et à l'articulation des systèmes de transport collectif régionaux, on constate un désaccord sur les solutions : pour certains, il serait utile et nécessaire de réviser les lois de manière à y inscrire pour les Villes et les sociétés de transport en commun de la région des « obligations légales » de se concerter et d'intégrer leur planification, mais pas nécessairement leurs opérations, alors que pour d'autres, il faudrait qu'« un jour, dans vingt-cinq ans peut-être », les sociétés de transport en commun fusionnent. Le consensus qui émerge est que tous les gens rencontrés sont théoriquement favorables à cette fusion mais précisent que cette option ne peut être envisageable en pratique. Ainsi, la concertation interprovinciale sur l'aménagement des transports est encore laborieuse et la planification des deux systèmes s'est faite de manière désarticulée, comme si Ottawa et Gatineau étaient indépendantes l'une de l'autre, « séparées par un mur », et qu'elles pouvaient raisonnablement travailler chacune de leur côté, selon plusieurs intervenants. Résultat : le système de transport en commun en Outaouais est « presque trente ans derrière celui d'Ottawa » parce que Gatineau « est à peu près à trente ans de décalage en matière de densité par rapport à Ottawa », alors on est « condamné, pour trente ans, à avoir des systèmes différents ». Selon certains, plus de concertation aurait permis d'éviter d'en arriver là. En conclusion, coordonner les transports et l'urbanisme et intégrer leur planification conjointe à l'échelle métropolitaine sont des priorités : « l'aménagement du territoire est indissociable de la desserte en transport en commun. S'il y a un grand défi dans nos structures organisationnelles et leurs rapports entre elles, c'est celui-là ». Cela signifie qu'« il va falloir enlever de l'asphalte, un peu, pour les automobilistes quelque part » en rétrécissant la largeur des voies de circulation afin de dégager de l'espace pour créer des voies cyclables sécuritaires séparées des voitures et pour y permettre le passage de nombres toujours croissants de véhicules de transport collectif, entre autres. En effet, le transfert modal « ne peut s'opérer sur la seule base du service de transport en commun ». Selon les intervenants rencontrés, il faut donc augmenter le prix du stationnement au centre-ville, en réduire la quantité et l'utiliser comme outil de piétonnisation pour laisser la congestion, « l'ami du transport en commun », faire son travail de conscientisation et progressivement dissuader l'usage de la voiture et rendre plus sécuritaire l'utilisation du vélo et plus attrayants les transports collectifs. L'augmentation de la densité résidentielle et commerciale dans toutes les parties des villes ainsi que l'implantation de mesures visant à permettre aux gens de se déplacer avec aisance et sans voiture dans leur quartier ou leur banlieue sont aussi à prévoir.

Bibliographie

- Berke, Philip R. 2002. Does Sustainable Development Offer a New Direction for Planning? Challenges for the Twenty-First Century. *Journal of Planning Literature* 17 (1, August) : 21-36.
- Banister, David. 2008. The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15 (2, March) : 73-80.
- Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer. 2002. L'impératif délibératif. *Politix* 15 (57) : 17-35.
- Cervero, Robert et Kara Kockelman. 1997. Travel demand and the 3Ds : Density, diversity, and design. *Transportation Research Part D : Transport and Environment* 2 (3, September) : 199-219.
- Emelianoff, Cyria et Jacques Theys. 2000. Les contradictions de la ville durable, p. 53-63 dans *Développement durable, villes et territoires. Du concept à sa mesure et à sa mise en œuvre : innover et décroïsonner pour anticiper les ruptures*, édité par Jacques Theys. Paris : Centre de prospective et de veille scientifique.
- Filion, Pierre. 2003. Towards Smart Growth? The Difficult Implementation of Alternatives to Urban Dispersion. *Canadian Journal of Urban Research* 12 (1, Summer, Supplement) : 48-70.
- Gariépy, Michel et Mario Gauthier. 2009. Le débat public en urbanisme à Montréal : un instrument de développement urbain durable? *Canadian Journal of Urban Research* 18 (1, Summer, Supplement) : 48-73.
- Gauthier, Mario. 2005. La planification des transports et le développement durable à Montréal : quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées? *Flux* (60-61, avril-septembre) : 50-63.
- Gauthier, Mario, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (dir.). 2008. *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme Planification territoriale, débat public et développement durable*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Giorgi, Liana. 2003. Mobilité durable. Enjeux, possibilités et conflits. Le regard des sciences sociales. *Revue internationale des sciences sociales* (176, juin) : 201-205.
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). 2011. *Avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. Document d'information. Bâtissons ensemble les municipalités de demain*. Québec : Gouvernement du Québec. En ligne :

www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/revision-de-la-loi-sur-lamenagement-et-lurbanisme.

Ministère des Transports du Québec (MTQ). 2009. *Plan stratégique 2008-2012*.

Québec : Gouvernement du Québec. En ligne :

www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/ministere/ministere/plan_strategique.

Szyliowicz, Joseph S. 2003. Prise de décisions, transport intermodal et mobilité durable : vers un nouveau paradigme. *Revue internationale des sciences sociales* (176, juin) : 207-220.

Theys, Jacques. 2000. Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments, p. 225-284 dans *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, édité par Serge Wachter, Alain Bourdin, Jacques Lévy, Jean-Marc Offner, Jean-Gustave Padioleau, Franck Scherrer et Jacques Theys. La Tour d'Aigues : DATAR/Éditions de l'Aube.