

# **Développement viable et évaluation environnementale en milieu urbain: essai d'application au cas montréalais**

**Michel Gariépy, Gérard Domon et Peter Jacobs**

**avec la collaboration de:**

**Marie Lessard, Philippe Poullaouec-Gonidec, Marie-Odile Trépanier**

**et l'assistance de:**

**Sophie Collin et Marie-Josée Coupal**

**Rapport manuscrit préparé pour le  
Conseil canadien de la recherche sur  
l'évaluation environnementale  
août 1990**

---

# Table des matières

---

<b>1. Introduction</b>	2
<b>1.1</b> Le <b>développement viable</b> : plus qu'un concept à la mode ?	2
<b>1.2</b> Structure du rapport	3
<b>2. Une approche intégrée de gestion environnementale</b>	4
2.1 Lien entre <b>développement viable</b> et <b>évaluation environnementale</b>	4
2.2 De l' <b>évaluation</b> à la gestbn <b>environnementale</b>	5
2.3 Accent sur l' <b>approche</b> et le <b>processus</b> : 3 principes pour <b>les décideurs</b>	10
<b>3. Le développement viable comme fondement substantif de la gestion environnementale</b>	12
<b>3.1</b> La notion de <b>développement viable</b>	12
<b>3.1.1</b> Les origines: quelques points de repère	12
3.1.2 Conception actuelle	13
3.1.3 Une <b>notion</b> dont l' <b>application</b> au milieu urbain est <b>nécessaire</b>	14
<b>3.2</b> Le <b>développement viable</b> : principales composantes	15
<b>3.3</b> Les dimensions et les indicateurs potentiels	17
<b>3.3.1</b> Démarche d' <b>investigation</b>	17
<b>3.3.2</b> Grille résultante	18
3.3.3 Les dimensions et <b>les indicateurs</b> : <b>principales</b> constatations	18
<b>4. La gestion environnementale en milieu urbain: application exploratoire de la grille proposée</b>	<b>27</b>
4.1 <b>Justification</b> des lieux d' <b>exploration</b> retenus	27
4.2 Le cas du plan Directeur de l'arrondissement Centre de la Ville de <b>Montréal</b>	29
4.2.1 <b>Introduction</b>	29
4.2.2 <b>Méthode</b> d'analyse	30
4.2.3 Quelques constatations <b>préliminaires</b>	31
4.2.4 <b>Conclusion</b>	32
4.3 Le cas du secteur du transport	33
4.3.1 <b>Introduction</b>	33
4.3.2 Le secteur transport: <b>éléments</b> de <b>problématique</b>	34
4.3.3 Transport et <b>développement viable</b> : des constats <b>liminaires</b>	35
<b>5. Axes de recherche et stratégie d'intervention</b>	44
Notes	47
<b>Références</b>	<b>48</b>
<b>Annexe 1: mandat</b>	51
Annexe 2: liste des <b>entrevues réalisées</b>	53
<b>Annexe 3: Liste des documents officiels consultés</b>	<b>54</b>

---

# 1. Introduction

---

## 7.1 Le développement viable : plus qu'un concept à la mode ?

Le développement viable est au centre des préoccupations de la société contemporaine. Depuis plusieurs années, et dans la foulée surtout du Rapport de la Commission mondiale Sur l'environnement et le développement (1987), mieux connu probablement comme le Rapport Brundtland, du nom du président de cette commission, les divers gouvernements ont adhéré aux objectifs du développement viable et tente de les traduire dans leurs interventions. Le discours du développement viable a d'abord été intégré aux paliers supérieurs de gouvernement (cf., par exemple, pour le palier fédéral, Conseil canadien des ministres de l'environnement et des ressources, 1987; au palier provincial, avec la création d'un poste de sous-ministre au développement durable au sein du Ministère de l'environnement du Québec, en 1988); c'est maintenant le palier municipal qui s'y intéresse. Et cette évolution est d'un intérêt fondamental; car même si la prise de conscience quant à la nécessité de changer notre mode de développement semble maintenant généralisée, sans un virage à la base, au niveau des interventions quotidiennes, des actions de petite envergure, etc., le développement viable demeurera ou illusoire, ou un nouveau vernis appliqué aux mêmes politiques et approches traditionnelles.

Le concept même de développement viable est fort intéressant et ce, à plusieurs titres. Il s'agit d'abord d'un concept intégrateur. Il cherche à combiner des dimensions qui ont souvent été traitées séparément, quand elles n'étaient pas tout simplement opposées l'une à l'autre : l'environnement et le développement économique. Il intègre également des dimensions qui avaient été ignorées ou laissées pour compte dans la réflexion, l'intégrité

culturelle par exemple. Or cette intégration n'est pas fortuite; elle témoigne d'une évolution dans les préoccupations, mais surtout elle est le reflet des difficultés rencontrées dans la prise en compte de ces questions. Ainsi le virage vers un développement viable devra-t-il incorporer les leçons de près de deux décennies d'évaluation environnementale.

Par contre, un travail énorme s'impose pour pouvoir opérer ce virage: il faut déterminer ce que signifie développement viable en milieu urbain et surtout quels sont les moyens pour y parvenir, c'est-à-dire comment implanter une politique de développement viable. Ce sont là les deux objectifs centraux qui ont guidé cette recherche exploratoire (cf. Annexe I pour la définition du mandat). Et, comme nous le démontrerons, les changements requis sont considérables: l'expression de changement paradigmatique utilisée par certains auteurs n'est pas exagérée (Sadier et Jacobs, 1990).

Une mise au point sémantique s'impose ici. Quel terme utiliser comme pendant français à l'expression anglaise "sustainable development": développement soutenu, développement durable ou développement viable, trois expressions qui se retrouvent dans l'usage commun? Nous retiendrons l'expression développement viable, à cause de la dimension qualitative du développement auquel "viable" peut référer, alors que les deux autres pourraient connoter un développement plus rigide et placer davantage l'accent sur le développement (Gaudreau et Hamei, 1990). Disons néanmoins que les trois renvoient sensiblement à la même acception, acception qui est l'objet de ce rapport.



---

---

## 1.2 Structure du rapport

Le texte qui suit comporte quatre parties. Le prochain chapitre est consacré à la présentation d'une approche intégrée de gestion environnementale, une perspective beaucoup plus large, plus exigeante mais aussi plus réaliste que celle de l'évaluation environnementale. Le chapitre 3 explore les dimensions du développement viable en milieu urbain et propose une liste d'indicateurs ainsi qu'un8 stratégie de questionnement qui pourrait être associée à ces dimensions Le chapitre 4 propose quant à lui la mise en contexte des considérations précédentes avec des essais d'application au plan d'urbanisme de l'arrondissement centre de Montréal ainsi qu'au secteur du transport sur l'île de Montréal. Enfin au sein du cinquième et dernier chapitre, Sont dégagés, sur la base de la recherche, un8 série de thèmes ou d'axes qui devraient Sinon polariser les efforts, du moins faire l'objet de réflexions et de recherches spécifiques dans les mois à venir. A ce titre, ils pourraient servir au CCREE dans l'établissement de sa programmation d'activités, mais surtout à la Ville de Montréal comme première stratégie d'intervention pour intégrer de façon systématique les préoccupations et objectifs du développement viable.

---

## 2. Une approche intégrée de gestion environnementale

---

### 2.1 Lien entre développement viable et évaluation environnementale.

La nécessité d'appuyer les décisions en matière d'aménagement sur des Avaluations environnementales n'est plus à démontrer. Et des pratiques d'évaluation environnementale ont été instaurées au Québec depuis le milieu des années 70, avec les procédures provinciale et fédérale d'analyse et d'évaluation des impacts environnementaux couplées aux audiences publiques qui peuvent se tenir sous l'égide soit du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, soit du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Par contre, on ne peut parier d'une tradition véritable: l'expérience acquise jusqu'à maintenant a fait ressortir, d'un côté, l'intérêt de telles pratiques, mais également les limites, les blocages et les lacunes des approches mises en place. Ainsi une commission d'enquête provinciale, relevant l'intérêt que présente l'évaluation environnementale, a récemment recommandé d'extensionner la portée de la procédure québécoise; cette procédure est demeurée jusqu'à maintenant confinée presque exclusivement aux maîtres d'ouvrages publics ou aux grandes sociétés d'état et a par ailleurs été appliquée principalement aux grands projets d'équipement réalisés en milieux péri-urbains ou naturels (Lacoste et al., 1989). Cette même commission demandait également l'implication du public lors de la phase d'élaboration des directives. Par ailleurs, les rapports de plusieurs commissions d'enquête du BAPE ont régulièrement pointé du doigt des déficiences du processus. Du côté fédéral, la procédure fait également l'objet d'une révision majeure dont l'enjeu principal est l'extension de sa portée (of. le projet de loi C-78 déposé en première lecture à la Chambre des Communes du Canada, le 18 juin 1990).

La pertinence d'extensionner les pratiques d'évaluation environnementale au milieu urbain proprement dit s'avère par ailleurs évidente: la multiplicité des activités qui y prennent place de même que la concentration des populations qui s'y retrouvent sont déterminantes pour la qualité d'ensemble de l'environnement. En ce sens, une politique de développement viable sans assise solide en milieu urbain n'aurait, somme toute, qu'une efficacité marginale, un point sur lequel nous reviendrons ultérieurement.

Qu'apporte l'évaluation environnementale à la problématique du développement viable ? Pourquoi intégrer les deux ? Ce que commande l'évaluation environnementale, c'est un mode de questionnement des projets qui va au-delà de leur économie stricte: la faisabilité des projets y est examinée non plus seulement sur la base de leur rentabilité strictement financière, mais à la lumière des conséquences potentielles sur le milieu récepteur, sur l'environnement même des projets, que cet environnement soit naturel ou construit. L'évaluation environnementale nécessite donc en premier lieu une analyse systématique de ces conséquences. Le principe du développement viable est alors une extension de la notion d'environnement: il lui donne un sens, ainsi qu'une globalité. C'est l'aspect substantif qui vient s'intégrer à ce processus que constitue l'évaluation environnementale.

De plus, l'évaluation environnementale a été structurée et définie en cherchant à traiter une série d'enjeux méthodologiques qui se retrouvent au coeur même de l'implantation du développement viable. Ainsi, l'évaluation environnementale implique:

- la prise **en compte** et l'arbitrage entre des valeurs et **intérêts différents**, souvent **divergents même**;
- des **mécanismes** permettant une participation des publics touchés par une intervention, participation qui vient se juxtaposer à une expertise scientifique, qui **fréquemment ne peut apporter** que des **réponses partielles et limitées** aux **problèmes soulevés**;
- une prise de **décision** dans un contexte de risque et d'incertitude, etc. (Sadler et Jacobs, 1990).

Cependant, l'**implantation** en milieu urbain d'une approche **d'évaluation environnementale** soulève de multiples **problèmes**. À ce sujet, une **étude** du Service de planification et de consultation de **Montréal** a **présenté** un survol de l'**expérience tentée** par quelques villes et **municipalités** qui se **sont déjà dotées** de politiques pour l'**étude** des impacts **environnementaux** de certains projets, sur certaines sections de leur territoire; (Ville de **Montréal**, 1989).

Une politique de prise en compte **systematique** du **développement** viable dans les actions **initiées** directement par la **Ville de Montréal** ou qui prennent place sur son territoire devrait donc au **départ** s'inspirer des pratiques de **l'évaluation environnementale**; par contre, l'ampleur des changements requis, en fonction justement des enseignements qui se **dégagent** de ces pratiques, nous **amène à** proposer une approche **intégrée** de gestion **environnementale** qui aurait les **caractéristiques précisées** dans les lignes suivantes.

## 2.2 De l'évaluation à la gestion environnementale

L'**évaluation environnementale** s'est **développée** à partir des **procédures d'étude** des impacts sur l'environnement de projets bien **définis** et **délimités**. Or, l'**expérience accumulée** tend à montrer que l'**étude** d'impacts de tels projets a souvent **été considérée** comme une **étape** additionnelle qui venait se greffer à la planification d'un projet, un produit **réalisé a posteriori**. S'il est un constat qui **émane** des analyses du fonctionnement des **procédures**, c'est effectivement que l'**étude** des impacts sur l'environnement ainsi conçue laisse une marge de manoeuvre trop restreinte pour que des modifications substantielles puissent **être apportées**, au-delà du rajout de diverses mesures de **mitigation, d'atténuation** des impacts (Comford et al. 1985; Sadler, 1986; Gariépy, 1989; Gardner, 1989; Lacoste et al., 1989; Sadler et Jacobs, 1990; etc.). L'**étude** des impacts sur l'environnement est donc le plus souvent **confinée** dans une position statique et **réactive**.

Il y a convergence entre la plupart des **analystes** et auteurs **précités** quant à la **nécessité** qu'une approche **intégrée** de gestion **environnementale succède** à l'**étude** des impacts sur l'**environnement**. Une telle approche se **trouve** à la base du **présent** projet et **présente** les **caractéristiques** suivantes.

### 1 Intégration des phases de planification, de prise de décision, et du suivi

Pour que puissent être **examinées** les options diverses à un projet et que des modifications substantielles puissent être **apportées**, il paraît essentiel que l'**évaluation environnementale** soit

---

intégrée à l'amont du projet, au processus de planification même. Par ailleurs, un des postulats qui devrait régir toute évaluation environnementale, est que, quel que soit la qualité des analyses effectuées, nous ne pourrons jamais être totalement confiants que l'environnement se comportera selon les prévisions; ce postulat découle des leçons de plusieurs décennies de pratique de l'évaluation environnementale quant à la portée limitée des savoirs scientifiques (Holling, 1978). S'impose donc l'extension, à l'aval de la prise de décision, du processus d'évaluation environnementale, pour contrôler l'implantation réelle des mesures prévues et pour effectuer un suivi de l'évolution de l'environnement d'un projet. D'où, dans cette optique, l'utilisation de l'expression gestion environnementale, qui est beaucoup plus englobante que celle de planification environnementale et sert à désigner toutes les étapes auxquelles le processus de questionnement de l'évaluation environnementale doit être appliqué.

La consultation menée tout récemment sur le dossier du réaménagement de la carrière Miron, sous l'égide du Bureau de consultation de Montréal, illustre concrètement le pourquoi et la pertinence d'une approche de gestion environnementale. Cette consultation a fait ressortir en particulier, la difficulté de se prononcer sur des affectations et, à plus forte raison, sur des options d'aménagement définitives dans le climat d'incertitude relié à certaines contraintes environnementales majeures: planification et aménagement devront s'accompagner d'un important programme d'analyse et de suivi environnementaux (Denis et al., 1989).

## 2 Intégration des projets mais aussi des programmes et politiques

Si l'évaluation environnementale est confinée aux projets exclusivement, la marge de manoeuvre pour l'examen et la prise en compte d'options véritables est très limitée: elle se résume, la plupart du temps, à la comparaison de sites ou de localisations différentes, de variantes relativement marginales des composantes du projet. En effet les projets constituent soit des composantes d'un programme plus vaste dont l'implantation est déjà en cours, soit la concrétisation de politiques adoptées précédemment. Par exemple, il est peu réaliste d'examiner des options autres que des variantes de localisation pour un corridor de transport d'énergie destiné à rattacher une centrale déjà construite à des points de consommation dont les besoins sont concrets; ou encore, de soulever des questions des modes de transport alternatifs ou d'affectations différentes des sols, lorsqu'on se trouve à la phase de localisation d'une ligne de transport par autobus. (cf. Gariépy, 1982)

Il importe donc de s'assurer que les préoccupations de développement viable, peuvent être intégrées, dans une logique d'évaluation environnementale, à une phase où elles peuvent être véritablement assumées, donc à l'amont des projets, au niveau des programmes et des politiques.

Cette exigence est d'autant plus pertinente en milieu urbain, qui se caractérise par une série d'interventions souvent d'envergure mineure ou qui sont entreprises par des petits propriétaires n'ayant pas la capacité de procéder à une évaluation environnementale au sens usuel.

---

### 3 Appui sur des évaluations territoriales et intégration spatiale

Tout comme le questionnement des projets doit être rattaché aux engagements plus "génériques" ou globaux d'amont, de la même façon l'évaluation environnementale des projets doit-elle faire appel à l'analyse des potentiels et contraintes environnementales qui posent à l'échelle d'entités territoriales, les "area-wide assessments" dont parle Sadler (1986). Cette analyse est utilisée à la fois pour l'évaluation des activités qui prendront place au sein de l'entité et pour l'analyse des interactions systémiques d'un territoire à l'autre.

Ainsi, au niveau d'un arrondissement, un diagnostic doit être posé quant à l'état de l'environnement, aux problèmes spécifiques qui doivent y être réglés (par exemple la salubrité générale des logements, ou la présence significative de sols contaminés, ou encore, une piètre qualité de l'air ambiant). Cette opération fournit un toile de fond pour l'évaluation des projets et actions qui doivent prendre place au sein de ce territoire.

Par ailleurs, se pose également la nécessité de prendre en compte les flux, d'analyser les interactions systémiques entre une entité et sa périphérie immédiate, entre une entité et son environnement plus large, par exemple d'un arrondissement à un autre. L'objectif est de déterminer la contribution globale d'une ville, d'une région, d'un bassin, etc. à l'atteinte du développement viable. Ainsi peuvent être déterminées les pressions qui émergent d'un arrondissement sur son environnement

extérieur, dans une problématique de développement viable: par exemple, les déchets générés par chaque arrondissement; les besoins en énergie; les migrations alternantes; la contribution à la pollution atmosphérique globale.

### 4 Prise en compte des actions du secteur privé

Nous avons déjà abordé cet aspect indirectement. Afin d'incorporer la problématique du développement viable au milieu urbain, le secteur privé doit recevoir une attention spécifique, et ce, pour deux raisons. La multitude d'interventions qui émanent du secteur privé dictent la pertinence accrue de sa prise en compte en milieu urbain. Par ailleurs, il y a aussi nécessité d'adapter l'approche au fait que la plupart des interventions sont de faible envergure, le fait de petits développeurs: l'approche retenue doit à la fois être souple, légère mais efficace. À cet égard, l'expérience ontarienne des "class assessments", où l'évaluation environnementale est menée sur la base de catégorie de projets, plutôt que de projets individuels, serait sûrement riche d'enseignements.

### 5 Nécessité de transcender les cloisonnements institutionnels

C'est probablement là l'enjeu le plus fondamental, mais également le plus problématique. Pour pouvoir examiner les options diverses compatibles avec un développement viable, il y a nécessité de reconnaître les liens inter-systémiques non seulement au niveau territorial, mais aussi au niveau administratif. Il faut donc pouvoir transcender les chasses-gardées des services

---

et administrations, **chasses-gardées** qui sont souvent à la base de **la légitimité de l'existence de ces entités**. Cette nécessité se pose tant au niveau **horizontal**, entre **les différents services d'une même administration**, qu'au niveau **vertical**, c'est-à-dire entre **les différents paliers de gouvernement**.

## 6 Intégration de la participation du public

C'est une **des caractéristiques** de l'urbanisme contemporain que de faire une place importante à la participation du public, les usagers de l'environnement. Par contre, l'insertion du public est plus qu'une formalité, plus qu'un **rituel** ou une mode, où ne prendrait place que **la simple validation de l'exercice de planification mené par les technocrates**: est en **cause précisément le rôle** que ces derniers **s'étaient** arrogés dans la **définition** des besoins. **Même** si l'une des composantes du **développement viable constitue** la satisfaction des besoins essentiels, ainsi que nous le verrons au chapitre suivant, il ne faudrait pas que cet **élément** serve de **prétexte** à une **réappropriation de l'aménagement** par les technocrates, à une retechnicisation de **l'aménagement**: la **nécessité d'intégrer** les publics **demeure** d'autant plus forte pour la gestion des arbitrages et **même des conflits inévitables** dans l'allocation des ressources **qu'implique le développement viable** (Cornford et al., 1985; Lacoste et al., 1988; Gardner, 1989).

La **récente** politique de la Ville de **Montréal** sur la consultation publique et surtout la mise sur pied du Bureau de consultation de **Montréal** **participent** de cette philosophie et constituent donc des initiatives **très positives**. Certaines **réserves** sont cependant de mise à cet **égard**. Pour que la participation "**ait un sens**", certaines exigences doivent être

rencontrées. Or la situation **actuelle à Montréal**, avec une **prolifération** "tous **azimuts**" des **opérations de consultation** (si on **ajoute aux** quelques **consultations déjà initiées** par le BCM, les **opérations de consultation associées à la réalisation** des plans **d'urbanisme ainsi que les consultations menées** par **les autres paliers** de gouvernement), il y a un risque **très net de banalisation de l'opération**, d'une part, **et d'essoufflement des participants**, d'autre part. L'implantation d'une politique de **développement viable** vient **réactualiser la nécessité**, pour **Montréal** tout comme pour les autres instances **administratives et gouvernementales**, de donner des assises solides aux **opérations de consultation**:

a) **Choisir les lieux et les formes d'implication du public les plus appropriés.**

D'avantage que la multiplication des **opérations de consultation**, il y a lieu de **miser** sur le **caractère** exemplaire de celles-ci, au **sens** où leur valeur d'apprentissage risque **d'être** significative tant du **côté** des administrations que du public.

b) **Assurer que les consultations prennent place avec tout le support tant technique que financier requis.**

La nouvelle politique de **consultation** de la Ville de **Montréal** s'inspire de la **pratique** de consultation **reliée** aux **procédures fédérale** et surtout provinciale **d'évaluation** environnementale. A la **différence** cependant qu'elle ne **prévoit pas explicitement** le recours à des **études d'impacts détaillées** des propositions **d'aménagement**. S'il y a une certaine pertinence à une telle approche, le **résultat** est cependant de donner lieu à des **débats** et des prises de position dont sont souvent absentes un minimum de **données**

techniques de bas8 concernant la justification, les composantes ou les conséquences anticipées des projets en discussion. Encore ici, la consultation Sur le projet de réaménagement de la Carrière Miron a été victime de cet état de fait (Cf. Denis et al., 1989). Un8 réflexion s'impose donc pour s'assurer que le niveau d'analyse nécessaire et possible 8n fonction du moment d'implication du public sera présent.

## 7 Une approche dont l'appui substantif provient de la problématique du développement viable

La pratique initiale de l'évaluation environnementale s'est heurtée à un obstacle fondamental: la difficulté de prendre appui, pour exercer un quelconque arbitrage, sur des valeurs qui étaient diffuses ou se confondaient fréquemment avec des intérêts spécifiques . Au contraire, la problématique du développement

viable implique le recours à une configuration non de valeurs, mais de composantes: nous la précisons au chapitre suivant. L'originalité de l'approche ne réside pas tant dans la nature même de ces composantes, mais plutôt dans la stratégie d'examen. En effet, elles ne servent pas à sanctionner si une intervention doit prendre place ou non mais à examiner les options d'aménagement et de développement, à s'assurer que les répercussions potentielles d'un8 intervention sur le développement viable sont intégrées à sa gestion . Le diagramme ci-dessous illustre Cette stratégie d'examen.

Une réflexion importante s'impose cependant pour l'opérationnaliser . Et, 8 cette étape, cette réflexion devra traiter des deux enjeux majeurs suivants:

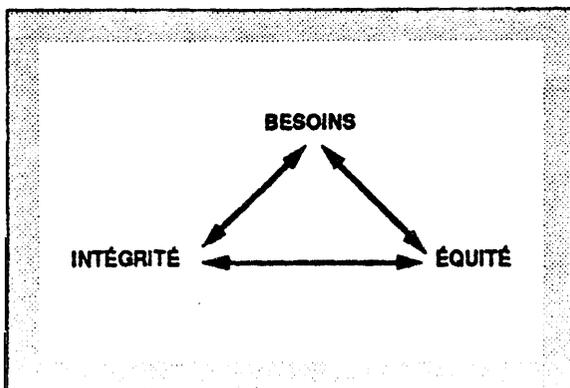
### a) L'intégration de l'axe temporel

Développement viable implique une connaissance à la fois de l'état actuel de l'environnement, et des tendances générales de son évolution, de sorte que puissent être évaluées les répercussions des aménagements projetés. La stratégie d'examen devra donc faire appel à une série de diagnostics de référence.

### b) Le choix et l'adaptation d'indicateurs pertinents

L'examen des projets doit se faire à un niveau plus détaillé que celui de la simple confrontation de composantes très générales. Celles-ci doivent être spécifiées au travers une série de dimensions qu'elles comportent; ces dimensions sont à leur tour rendues opératoires par le biais de différents indicateurs. Ces indicateurs, qui s'appuient sur les connaissances disciplinaires, doivent satisfaire à plusieurs exigences: par exemple, être pertinents, valdes, opérationnels, etc.

Fig. 2.1:  
Besoins / Équité / Intégrité



---

## 2.3 Accent sur l'approche et le processus: 3 principes pour les décideurs

L'analyse des caractéristiques que devrait posséder l'approche en vue d'un développement viable fait ressortir l'ampleur de la réforme des pratiques qui s'impose. Cette réforme ne peut se restreindre à un effort ponctuel, limité et bien circonscrit: elle nécessite au contraire un système "compréhensif", global et intégré. Ceci constitue la conviction fondamentale de cette recherche, à l'effet que l'accent doit être placé davantage sur les processus de prise de décision et de gestion que sur les produits eux-mêmes. Issus de ces processus, rejoignant en cela les conclusions de divers auteurs (Sadler, 1986; Gardner, 1989). Il est donc possible de formuler trois principes ou règles que devront avoir à l'esprit les décideurs qui auront à diriger ce revirement au palier municipal:

### 1 Adaptation et souplesse sont de rigueur

Si la perception des enjeux d'un développement viable est bien établie, la réflexion quant aux façons de l'atteindre, quant aux modalités de son opérationnalisation ne fait que démarrer. Il y a donc lieu d'éviter de fixer trop rigide-ment l'approche et de s'assurer qu'elle pourra être adaptée à la fois aux enjeux particuliers rencontrés ainsi qu'au contexte organisationnel spécifique.

### 2 L'approche ne peut se réduire à une question de méthodes ou d'indicateurs

Devant l'ampleur de la réforme impliquée et les nombreuses inconnues qui vont surgir à chacune des phases d'implantation, la tentation est grande de confiner l'approche à la simple application d'une grille d'indicateurs. Les exposés que nous avons faits à partir des résultats préliminaires de cette recherche confirment d'ailleurs la pertinence de cette crainte, alors que les utilisateurs potentiels d'une telle approche se sont rabattus essentiellement sur la grille d'indicateurs que nous présentons au chapitre suivant (i.e. Séminaire sur le développement urbain viable, CCREE, les 28 et 29 Mars 1990; 11th international Seminar on Environmental Impact Assessment, Centre for Environmental Management and Planning, 14 juillet 1990; Atelier sur le développement durable et l'aménagement du territoire, institut canadien des urbanistes, les 7/8/9 septembre 1990). Une grille d'indicateurs, quelque perfectionnée qu'elle devienne un jour, ne pourra jamais résoudre toutes les questions; par contre, appliquée étroitement, elle stériliserait l'approche préconisée, en lui substituant une démarche technocratique que l'on doit justement transcender pour un développement viable.

Un parallèle peut être établi avec le pari sur la méthode qui fut fait dans les années 70 aux Etats-Unis, suite à l'adoption du National Environment Policy Act. Ce pari aura permis la mise au point d'outils intéressants, mais il est vite apparu que de chercher à incorporer tous les enjeux de l'évaluation environnementale au sein de méthodes conduisait à un cuide-sac. Les méthodes doivent s'insérer dans un cheminement d'ensemble; l'enjeu devient alors celui de faire appel à la bonne méthode, à l'endroit et au moment pertinents (Poullaouec-Gonidec et al., 1989).

---

### **3 Les caractéristiques comme critères de performance**

Enfin, les caractéristiques et dimensions que devrait posséder l'approche, et qui ont été mises de l'avant à la section précédente, pourront également servir de critères de performance dans l'implantation de l'approche: la Ville pourra les utiliser pour déterminer dans quelle mesure le revirement proposé a été effectué, pour mieux cibler les efforts.

### 3. Le développement viable comme fondement substantif de la gestion environnementale

#### 3.1 La notion de développement viable <sup>(1)</sup>

Lorsqu'on aborde la question du développement viable, deux constats doivent être tirés.

D'une part, cette notion a, par le passé, été essentiellement liée à l'utilisation des ressources dites naturelles et à l'aménagement des territoires où prédominent ces ressources. D'autre part, il paraît aujourd'hui certain qu'on ne peut viser l'instauration d'une forme de développement viable sans une prise en compte majeure du milieu urbain.

Cette première section sur le développement viable vient présenter les éléments sur lesquels prennent appui ces constats et cherche à mieux situer l'ampleur du défi qu'ils posent à la fois en termes de recherche et d'intervention.

##### 3.1.1 Les origines: quelques points de repère

Bien qu'aujourd'hui omniprésente, la notion de développement viable demeure récente. Certes, dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, le terme "sustainability" occupait déjà une place importante au sein du discours des tenants de l'intégration de pratiques de conservation à la gestion des ressources agricoles, forestières et animales (Brown *et al.* 1987, Carpenter et Harper, 1989). Toutefois, le terme "développement durable" n'apparaît véritablement quant à lui qu'au début des années '80. Plus significatif encore, l'idée même de conjuguer environnement et développement ne commence à être envisagée réellement qu'avec l'émergence de la notion d'écodéveloppement, au cours de la décennie précédente.

Initialement proposée par Dorney (Dansereau, 1985) puis reprise par Maurice Strong lors de la Conférence sur l'environnement tenue à Stockholm en 1972 (Sachs, 1980a), l'écodéveloppement pose la nécessité d'harmoniser "les objectifs sociaux et économiques du développement avec une gestion écologiquement prudente des ressources et du milieu" (Sachs, 1980b). Il vient non seulement reconnaître qu'un développement économique et une gestion saine de l'environnement ne sont pas incompatibles mais, aussi, que l'intégration des objectifs des deux domaines est nécessaire. En mettant l'emphase sur l'autonomie locale, sur la prise en charge équitable des besoins de tous et sur la recherche de façons "à la fois socialement utiles et écologiquement prudentes" de mettre en valeur les ressources naturelles (Sachs, 1980a), l'écodéveloppement paraît constituer un virage vers la conciliation de deux grandes approches historiquement opposées, à savoir l'approche écocentriste et l'approche technocentriste. C'est vraisemblablement sur la caractérisation de ces approches, telles que définies par O'Riordan (1977) et par O'Riordan et Turner (1983), de même que sur la dynamique du processus menant à leur conciliation qu'il faudra chercher à approfondir les origines du développement durable.

Bien qu'elle n'y soit jamais clairement définie, c'est avec la publication de la Stratégie mondiale de la conservation (ci-après SMC; UICN, 1980) que la notion de développement durable prend véritablement son essor. La contribution de la SMC se situe à un double niveau. D'une part, elle propose un objectif ultime ("l'avènement du développement durable fonde sur la conservation des ressources") reposant sur certaines valeurs explicites. D'autre part, elle énonce et caractérise trois conditions nécessaires à l'atteinte de cet

---

objectif. Alors que les deux premières de ces conditions sont plus directement axées sur la protection des ressources ("maintien des processus écologiques essentiels et des systèmes entretenant la vie"; "préservation de la diversité génétique"), la troisième vient quant à elle articuler la conservation à l'exploitation de ces ressources en termes d'"utilisation durable des écosystèmes et des espèces".

Si la notion de conservation est longuement définie et expliquée, le texte comporte peu de précisions à l'égard du développement durable. Seule y est précisée la nécessité de "subordonner la satisfaction des besoins à court terme à la possibilité d'obtenir des avantages à long terme".

Privilégiant une vision plus physique du développement, la SMC met quelque peu en veilleuse la dimension politique qui, à travers l'accent sur l'autonomie locale, sur la prise en charge équitable des besoins de tous et sur la recherche de façons socialement utiles de mettre en valeur les ressources naturelles, maquait l'écodéveloppement. Y perce néanmoins, en un certain nombre d'endroits, l'idée d'un lien entre les problèmes de conservation des ressources naturelles et des questions plus globales ayant trait à l'environnement humain. Les auteurs relèvent ainsi la nécessité d'assurer "la pérennité de la vie", de "subvenir aux besoins de l'humanité", de "tenir compte des besoins des générations futures" et s'interrogent sur l'équité de la répartition des ressources.

### 3.1.2 Conception actuelle

Au cours de la première moitié des années quatre-vingt, les notions "d'utilisation durable" ou de "développement durable" sont donc présentes dans la littérature portant sur la

"conservation" des ressources. la publication, en 1987, du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (ci-après CMED) viendra toutefois consacrer l'utilisation du terme "développement durable", en cristalliser le sens et en catalyser l'utilisation.

Ainsi, reprenant les objectifs de la SMC et les intégrant à ceux associés aux formes traditionnelles de développement, la CMED utilisera le terme "développement durable" pour désigner ce type de "développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs". De façon minimale, il s'agit donc de ne pas mettre en danger les systèmes naturels dont dépend l'humanité: l'atmosphère, l'eau, les sols, les êtres vivants. De façon plus large, il s'agit aussi de "favoriser un état d'harmonie entre les humains et entre l'homme et la nature" (CMED, 1987).

A travers l'abondante littérature qui, dans la foulée du rapport de la CMED, vise soit à préciser le sens de cette notion, soit à mieux cerner ses implications en terme de pratiques, soit encore à identifier les conditions de la mise en place d'un tel développement, il est aujourd'hui possible de dégager une convergence quant au sens général attribué à ce terme. Cette convergence, elle pourra être directe, dans les cas où, comme chez Rees (1988), Richardson (1989), Manning (1990) ou Nelson et Eidsvik (1990), pour ne relever que quelques exemples, la définition de la CMED est reprise textuellement pour constituer la base sur laquelle se fondent les investigations. Elle pourra aussi être plus indirecte, comme c'est le cas chez les différents auteurs ayant proposé une formulation distincte. Ainsi, et à titre d'exemples, le terme développement viable pourra faire référence:

- à l'idée selon laquelle "nos systèmes économiques devraient être gérés de façon à maintenir ou à améliorer notre base de ressource et notre environnement, afin que les générations suivantes puissent vivre aussi bien ou mieux" (Le Groupe national de travail sur l'environnement et l'économie, 1987);
- au concept voulant que "(the) current decisions should not damage prospects for maintaining or improve living standards in the future" (Pearson, 1965);
- au type de développement économique et social "that improves the living conditions of the world's poor, especially in the Third World, without destroying or undermining natural resources" (McCormick, 1986) ou encore,
- à cet objectif "(of) ensuring that the poor have access to sustainable and secure livelihoods" (Barbier, 1987).

Directe ou indirecte, cette convergence permet de dégager l'idée maîtresse du développement viable, à savoir: répondre aux besoins des générations actuelles et futures et, pour ce faire, assurer le maintien des conditions écologiques, sociales et économiques nécessaires.

### 3.1.3 Une notion dont l'application au milieu urbain est nécessaire

L'état actuel des connaissances et des pratiques relatives au développement viable demeure profondément marqué par deux des éléments qui ont jalonné son histoire.

D'abord, et tel que déjà relevé, les travaux portant sur le concept de "sustainability" originent très largement des domaines de l'agronomie, de la foresterie et de l'écologie. Pendant plusieurs décennies, c'est essentiellement à ces domaines spécifiques qu'a été limité ce concept (Simon, 1889).

Deuxièmement, la très grande majorité des travaux ayant contribué à l'émergence de la notion même de "développement viable" étaient eux aussi largement orientés sur la problématique relative à la gestion des ressources naturelles ou à l'aménagement des pays dits en voie de développement (Colnett, 1990). Cette orientation, elle est tout aussi évidente au sein de la SMC, qui évacuait presque totalement la problématique des villes en pays industrialisés que du rapport de la CMED où elle n'était que très brièvement traitée. Elle continue également à transparaître à travers un ensemble de travaux comme ceux de Barbier (1987), qui limite son analyse du concept de "développement économique durable" aux pays en voie de développement et de Redclift (1987) dont le livre sur le développement durable se limite presque essentiellement aux milieux ruraux et agricoles.

Par le passé, la notion de développement viable a donc été très étroitement liée aux territoires où les ressources naturelles occupaient une place centrale. Dans ces circonstances, la transposition et l'utilisation de cette notion en milieu urbain pose, pour plusieurs raisons, des problèmes considérables.

Ainsi, il est certain que les connaissances acquises à l'égard, de l'utilisation durable des milieux agricoles, forestiers ou naturels sont rarement directement transposables au milieu bâti. Il est également certain qu'en milieu urbain, les relations entre les individus et les problèmes posés par l'utilisation durable des

ressources ont un **caractère essentiellement indirect**. À titre d'exemple, il est **assurément plus difficile d'aborder la question de l'intégrité écologique** <sup>(2)</sup> lorsqu'on se situe au **centre-ville de Montréal** que lorsqu'on se situe en forêt tropicale en voie de fragmentation.

Pourtant, **différents facteurs incitent à poser qu'il est impossible de penser développement viable sans une prise en compte majeure du milieu urbain.**

À cet égard rappelons d'abord le fait qu'à la suite de l'exode rural, la population est aujourd'hui d'abord urbaine. Ensuite, de par l'**intensité des activités** qui y ont cours, les centres **urbains doivent être perçus** comme de **véritables foyers de combustion** des ressources, foyers qui sont **entièrement alimentés à partir de l'extérieur**. Enfin, **étant entièrement alimentés de l'extérieur**, les milieux urbains se trouvent directement en amont des pressions **exercées sur les régions-ressources**. Ainsi, et à titre d'exemple, les **politiques de transport** en milieu urbain, tout comme les types de **développement privilégiés, seront tout à fait déterminants à l'égard des ressources énergétiques** et des pressions **exercées sur les régions où sont concentrées ces ressources**. Milieux urbains et régions-ressources ne peuvent **conséquentement être dissociés**.

Or, cette prise en compte du milieu urbain par le **développement viable** pose un **défi** de taille **considérable**. D'un part, la **diversité des différents facteurs physiques, sociaux et économiques en présence** fait en sorte que c'est en milieu urbain que la notion d'environnement déploie toute sa **complexité**. D'autre part, un **certain "poids historique"** fait en sorte que les bases **nécessaires à cette prise en compte du milieu urbain** restent à mettre en place.

C'est précisément à l'amorce de cette **nécessaire mise en place** que sont **consacrées les pages** qui suivent.

### 3.2 Le développement viable: principales composantes

S'il y a convergence quant au sens **général** qu'il faut lui attribuer, le terme **"développement viable"** comporte un **piège** qu'il importe de **relever**. Ainsi, l'**explosion récente** qu'a connue son utilisation, explosion **étroitement liée à la simplicité apparente du terme et à l'attrait indéniable** qu'il **exerce** fait qu'il risque de **devenir à ce point accepté et généralisé** que tout sens **véritable en soit évacué** (O'Riordan, 1988 in Dunster, 1990).

À la **lumière des tendances récentes**, il faut **reconnaître** qu'il y a un danger que la **notion de développement viable** soit **banalisée**. Ce danger tient principalement au **caractère très large de la définition générale** qui lui est **donnée, caractère** qui fait en sorte que toute intervention peut, **à la limite, s'en réclamer**. Dans la mesure où on **reconnait la nécessité** que le terme **"développement viable"** soit autre **chose** que cet **"ubiquitous buzzword"** déploré par Simon (1989), il est donc **absolument nécessaire** de **dépasser** cette **définition générale** pour en arriver à **spécifier** ses **principales composantes**. Cet effort de **spécification** des composantes du **développement viable**, la CMED l'avait déjà **amorcé** dans son rapport. Elle signalait par **exemple** que ce **concept "présuppose un souci d'équité sociale** entre les **générations et à l'intérieur d'une même génération"** et suggérait une participation effective des **communautés locales** au processus de **prise de décision** afin d'**aider** celles-ci **"à mieux définir et à mieux respecter les intérêts communs"**. Plus récemment, Jacobs et al, (1988), Gardner

---

(1988), Sadler et Jacobs (1990) et Gardner (1989) ont poursuivi cet effort et précisé les trois composantes qui ressortent comme indissociables de la notion de développement viable, 8 savoir:

- la satisfaction des besoins de la **génération actuelle et des générations futures**;
- **l'équité, la justice sociale et le maintien de la diversité culturelle et,**
- **le maintien de l'intégrité écologique.**

Ces composantes se retrouvent par ailleurs presque toujours, quoique de façon moins systématique, au sein des textes récents sur le développement viable. Simon (1989) par exemple, souligne d'abord que même les conceptions les plus étroites sous-tendent un principe d'équité entre les générations, principe qui doit logiquement être étendu à l'équité au sein d'une même génération, puis relève que l'expérience démontre clairement la nécessité de prendre en considération les aspirations de la population touchée par les interventions d'aménagement ("bottom up development" vs "top down development").

Les fondements et visées des trois composantes ci-avant mentionnées ayant été approfondis ailleurs (voir Jacobs et al, 1988; Gardner, 1990), nous nous limiterons ici à relever les relations très étroites qui unissent chacune d'elles.

Alors que la première composante participe de l'émergence d'une éthique nouvelle fondée sur un principe de responsabilité intra et intergénérationnelle, sa matérialisation est étroitement liée aux deux autres composantes. Ainsi, bien que des la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des précurseurs tels que G. P. Marsh (Marsh, 1868) et G. Pinchot (Pinchot, 1890) ont su

mettre en évidence la nécessité d'une prise en compte des caractéristiques écologiques du territoire afin de répondre à ces besoins, ce n'est que beaucoup plus récemment qu'une telle nécessité a plus largement été reconnue. Or, c'est plus récemment encore, soit principalement avec la publication du rapport de la CMED que les rapports étroits qui unissent la capacité de répondre aux besoins, l'équité et la justice sociale ont commencé à être mieux compris. D'une part, nous commençons à être plus à même de constater que l'inéquité se trouve à la base de la surexploitation de certaines ressources et, par voie de conséquence, des difficultés à assurer les besoins essentiels des générations actuelle et futures. D'autre part, nous sommes également plus en mesure de réaliser que les "externally imposed systems of development, conservation and knowledge have greatly hindered sustainable development" (Jacobs et al, 1988).

Si besoins, équité et intégrité sont trois objectifs étroitement liés, leur poursuite simultanée pose des difficultés certaines puisqu'ils sont rarement parfaitement convergents. La mise en place d'une forme de développement durable implique donc un processus constant de compromis entre les priorités résultant de chacun d'eux<sup>(3)</sup> (Sadler et Jacobs, 1990). Or, ce n'est que dans la mesure où pratiques de conservation et de développement seront intégrées les unes aux autres que pourra éventuellement être atteint et maintenu l'équilibre délicat entre ces trois objectifs.

**En ce sens, cette intégration constitue un objectif qui, à la fois, encadre les trois autres et transcende les objectifs traditionnels de la conservation et du développement.**

La figure 3.1 présente de façon synthétique les grandes composantes du développement

viable. Elle permet de constater qu'en terme **d'intervention**, un cadre de gestion **environnementale** utilisant **cette** notion comme fondement substantif **présuppose**, par rapport aux cadres actuels, l'introduction de deux nouveaux axes d'analyse.

Ainsi, la **volonté** de satisfaire les besoins de la **génération actuelle** et des **générations** futures **présuppose** l'introduction d'un axe temporel au sein des **mécanismes** de **décisions**. Il ne s'agit plus simplement de chercher à **répondre** aux demandes **immédiates** mais aussi de s'assurer que celles-ci ne portent pas **véritablement** atteinte à la **capacité** de **répondre** aux besoins **futurs**.

De **fa même** façon, la **volonté** de maintenir l'**intégrité** Acologique **présuppose** l'introduction d'une axe **d'analyse** horizontal. Compte tenu que les milieux urbains sont le plus souvent à l'origine des pressions exercées sur les **ressources présentes** en **régions**, il ne s'agit plus simplement de cerner les **conséquences** de l'intervention **privilegiée** sur le milieu **aménagé** mais de prendre également en **considération** les **conséquences** de cette intervention sur les autres milieux touchés. L'introduction d'un tel axe horizontal d'analyse nous force donc à **dépasser** les cadres de limites **administratives** qui, le plus souvent, n'ont aucune signification **réelle** en terme **écologique**.

### 3.3 Les dimensions et les indicateurs potentiels

L'exercice d'identification des composantes de la notion de **développement** viable **représente** un premier effort pour en **préciser** le sens et la **portée**. Ces composantes demandent *toutefois* à être **elles-mêmes spécifiées**. Dans une

optique **de mise en place** d'un **cadre** de **gestion** **opérationnalisable**, c'est **effectivement** **l'identification de paramètres mesurables** qu'il faut viser. Ce sont ces **paramètres** qui vont **permettre** de saisir la **portée réelle** du **développement** viable dans la pratique. La **présente** section **vis**, dans cette **optique**, à identifier ce qu'il est convenu **d'appeler** les **dimensions** de chacune des **composantes** **identifiées**. Elle **vis** également à **préciser** les **indicateurs** susceptibles de traduire **chacune** de ces dimensions.

#### 3.3.1 Démarche d'investigation

Il s'agit donc, dans un premier temps, d'en arriver à **préciser** le sens de chacune des composantes de chercher à **définir** plus exactement à quoi **réfère** par exemple la **notion** de besoins des **générations** futures ou **celle** d'**équité** et de **justice** sociale. Il s'agit également, dans un second temps, **d'identifier** certains **éléments** qui pourront **permettre** la prise en compte **réelle** de ces **composantes** dans la **pratique**. Ce double effort de **spécification** des dimensions du **développement** durable a **été amorcé** sur la base de deux **principaux** groupes **d'éléments**.

Fig. 3.1 Les composantes du développement viable

- I) **Satisfaire les besoins en intégrant conservation et développement.**
- II) **Assurer l'équité, la justice sociale et le maintien de la diversité.**
- III) **Maintenir l'intégrité écologique**
  - a) **Ecosystème aménagé**
  - b) **Autres écosystèmes impactés**

D'une part, à partir de la revue de littérature menée dans le cadre de la présente recherche, certaines constantes ont pu être dégagées à l'égard de la portée de chacune des composantes. Par exemple, les textes consultés<sup>(4)</sup> ont permis de constater que la composante "intégrité écologique" réfère presque toujours à l'utilisation durable des écosystèmes, au maintien des processus écologiques essentiels et au maintien de la diversité génétique. Ils ont également permis d'identifier les dimensions de l'environnement spécifiquement visés par cette composante: eau, énergie, climat, etc.

D'autre part, la démarche s'inspire d'une recherche antérieure menée à l'Institut d'urbanisme sur les indicateurs d'environnement urbain effectuée pour le compte du ministère de l'Environnement du Québec (Blanc et al., 1988). Ses résultats ont permis à la fois d'établir un cadre général de référence pour l'indication environnementale en milieu urbain et de dresser une liste préliminaire d'indicateurs.

L'effort de réflexion et de synthèse mené à partir de ces deux groupes d'éléments devait finalement conduire à l'élaboration d'une grille d'analyse comportant, pour chacune des trois composantes précédemment identifiées, l'identification des principales dimensions en cause et d'indicateurs potentiels susceptibles de permettre la prise en charge de chacune d'elles.

### 3.3.2 Grille résultante

La grille résultant de cette démarche est présentée au tableau 3.1. Compte tenu du caractère exploratoire de la présente recherche, cette grille, ne prétend aucunement à l'exhaustivité. Elle vient essentiellement jeter

les bases d'une stratégie de questionnement et d'examen des projets prenant appui sur le développement viable. À l'égard des dimensions qu'englobe celui-ci, elle limite par exemple à identifier ce qu'on pourrait qualifier de "dimensions minimales du développement durable en milieu urbain". De la même façon, si elle précise toujours au moins un indicateur permettant de traduire chacune de ces dimensions, le nombre d'indicateurs potentiels pourra être accru substantiellement dans une phase ultérieure.

On relèvera que le principe sous-jacent à la liste des indicateurs retenus est d'en arriver à l'identification d'éléments pouvant faire l'objet de mesures spécifiques. Ainsi, la présence et l'importance relative des sols contaminés ou des lieux d'accumulation des déchets constituent des indicateurs de santé qui pourront effectivement être appliqués<sup>(5)</sup>. Le tableau ne précise toutefois pas les unités de mesure spécifiques (ex.: nombre de lieux, superficies, concentration relative de contaminants, etc.) à chacun de ces indicateurs, ces unités étant appelées à être également précisées dans une étape ultérieure.

### 3.3.3 Les dimensions et les indicateurs: principales constatations.

L'énumération des dimensions et indicateurs de développement durable fait d'abord ressortir le principe d'intégration de la conservation et du développement qui lui est inhérent. S'y côtoient un ensemble d'indicateurs relevant de perspectives traditionnellement imperméables l'une à l'autre (ex.: "Niveau d'activité économique" vs "Milieux rares et menacés").

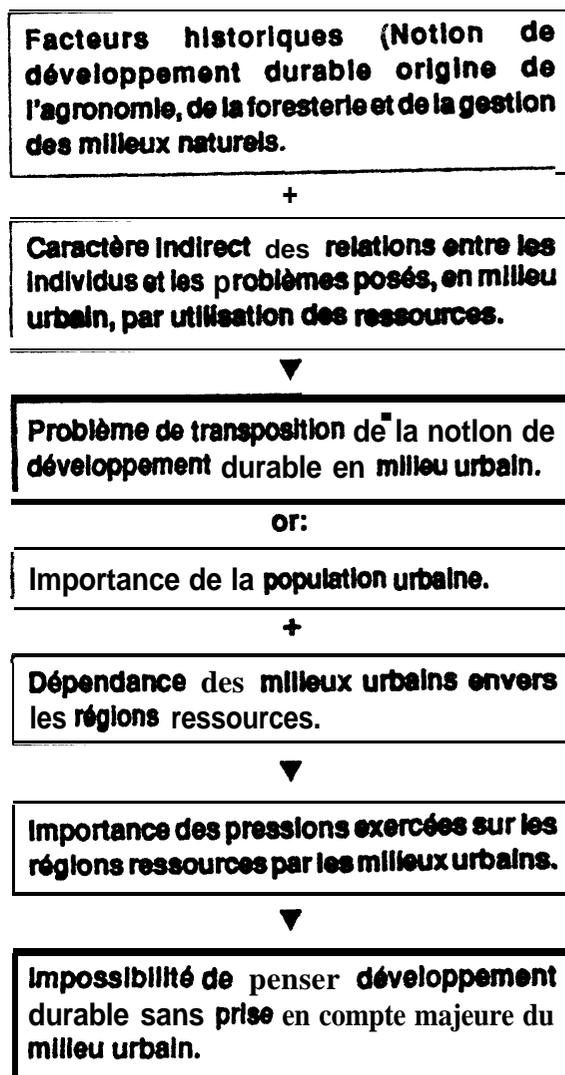
Plus encore toutefois, cette énumération met en évidence l'ampleur du défi que pose la

présence simultanée de composantes dont la mise en application est souvent conflictuelle, du moins à un moment donné. Ainsi et à titre d'exemple, la prise en compte de l'indicateur "Niveau d'activité économique", qui résulte de la volonté de répondre aux besoins de la génération actuelle, peut rapidement s'avérer conflictuelle aussi bien avec la composante équité (ex.: distribution "équitable" de la valeur des logements) qu'avec l'intégrité écologique (ex.: prise en compte de la présence de milieux rares). Dans ces circonstances, et tel que relevé précédemment, ce n'est que par un processus constant de compromis entre les composantes qu'une forme de développement viable pourra éventuellement être instaurée. Dans ces circonstances également, bien que présentés de façon linéaire au tableau 3.1, les indicateurs énumérés doivent être appliqués non pas en fonction d'une composante exclusive mais en tenant compte des interactions entre les trois composantes. Comme l'illustre la figure 3.3, chacun des indicateurs doit être situé à l'intérieur d'un triangle ayant pour sommets Chacun des composantes du développement durable. En ce sens, la liste des dimensions et des indicateurs énumérés, vient fournir à la fois un cadre de questionnement des actions d'aménagement et un cadre de confrontation des différentes implications de ces actions.

L'examen du tableau 3.1 permet par ailleurs de constater que la quantité et la qualité des indicateurs disponibles varie considérablement en fonction des composantes considérées. Alors que nous disposons actuellement d'un nombre considérable d'indicateurs relativement spécifiques pour traduire la composante "Intégrité écologique", les outils disponibles pour évaluer l'"Équité sociale" d'une intervention demeurent relativement fragmentaires. De même, la notion de besoin, telle qu'elle prend forme à travers les

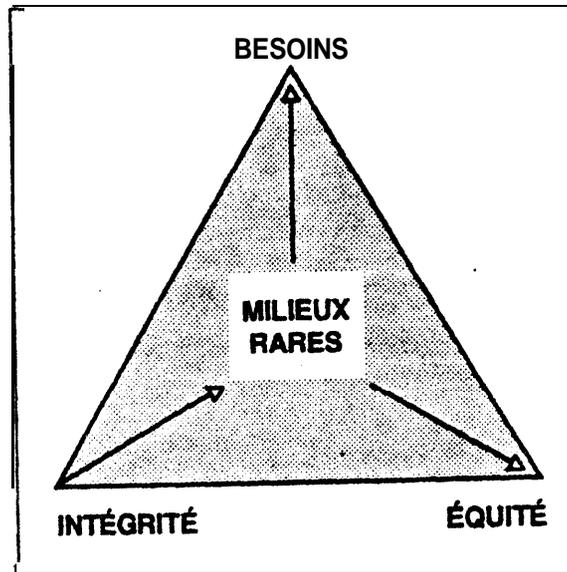
indicateurs proposés, demeure étroitement liée aux "besoins essentiels", lesquels n'englobe vraisemblablement pas l'ensemble de la réalité urbaine des pays industrialisés. En cela, la liste des indicateurs proposés vient illustrer assez clairement le fait que la notion de développement viable a historiquement été

Fig. 3.2 Développement durable et milieu urbain

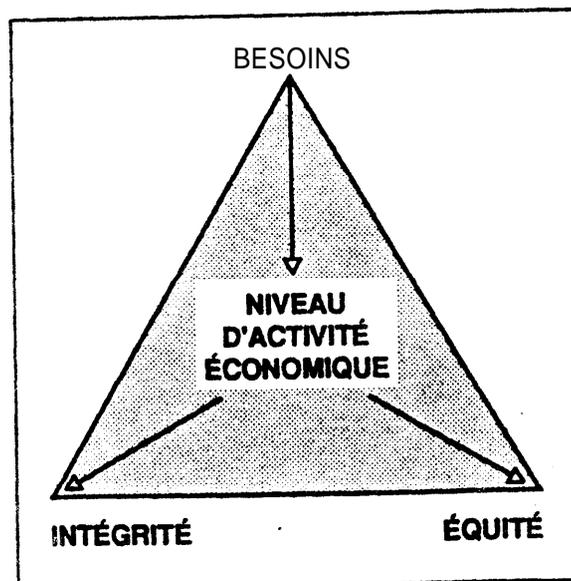


étroitement liée à l'aménagement et à la gestion des ressources naturelles et des pays en voie de développement. En cela également elle vient mettre en relief l'ampleur de la tâche ici amorcée afin de préciser les notions d'équité, de justice sociale et de satisfaction des besoins des populations urbaines.

Finalement, la liste des composantes et des indicateurs met en évidence le fait qu'au plan des interventions, la notion de développement viable implique la prise en considération d'un ensemble d'éléments relativement nouveaux: besoins essentiels des générations futures, présence d'éléments ayant une signification symbolique pour la population, conséquences de l'intervention sur les écosystèmes indirectement touchés, etc. Première conséquence de cette constatation: en présupposant la prise en considération d'un ensemble d'éléments habituellement ignorés dans le cadre des pratiques traditionnelles, le développement viable, utilisé comme fondement substantif de gestion environnementale, vient enrichir mais aussi complexifier le processus de gestion. Seconde conséquence, plus fondamentale encore: en terme d'aménagement et d'occupation des sols, le développement viable n'est pas entièrement neutre. Il a, en lui-même, des incidences évidentes sur la nature des développements à privilégier. Ainsi, la simple prise en considération de certaines composantes, celles par exemple relatives à l'Énergie et aux "Cycles biogéochimiques" a pour effet de favoriser certains types de développement (ex.: développement de plus forte densité), certains modes de transport (ex.: transport collectif) et certains patrons d'affectation (ex.: proximité des lieux de résidence et de travail).



La composante Intégrité écologique se traduit par la prise en considération de l'indicateur "Présence de milieux rares" qui peut avoir des incidences sur les composantes Besoins et Équité.



La composante besoin se traduit par la prise en considération de l'indicateur "Niveau d'activité économique" qui peut avoir des incidences sur les composantes Intégrité et Équité.

Fig. 3.3 Mise en perspective des indicateurs par voie de triangulation



**Tableau 3.1:**  
Dimensions et indicateurs potentiels d'un cadre de gestion environnementale fondé sur la notion de développement viable.

COMPOSANTES	DIMENSIONS	INDICATEURS POTENTIELS
<p><b>II Équité, justice sociale et diversité culturelle</b></p>	<p>Accès des différents groupes socio-économiques à l'habitation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de logements</li> <li>• Distribution de la valeur des logements</li> </ul>
	<p>Accès physique aux biens et services pour l'ensemble des groupes</p> <p>Accès de l'ensemble et des parties de la population aux équipements d'éducation, de santé ou autres</p> <p>Régularité sur l'ensemble du territoire des débits dans les différents réseaux</p> <p>Présence de caractéristiques d'identité pour la collectivité</p> <p>Présence d'éléments ou d'événements ayant une signification symbolique pour la population</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructures v<sup>o</sup> diversité des modes</li> <li>• Équipements pour groupes spécifiques</li> <li>• Répartition des équipements sur le territoire</li> <li>• Capacité des réseaux de transport, par secteur</li> <li>• Capacité du réseau énergétique, par secteur</li> <li>• Capacité des réseaux d'aqueduc et d'égout, par secteur</li> <li>• Présence et distribution spatiale des éléments patrimoniaux</li> <li>• Présence et distribution spatiale des éléments topographiques</li> <li>• Événements historiques</li> </ul>

**Tableau 3.1:**  
Dimensions et indicateurs potentiels d'un cadre de gestion environnementale fondé sur la notion de développement viable.

COMPOSANTES	DIMENSIONS	INDICATEURS POTENTIELS
	Présence de caractéristiques d'identité pour les divers groupes culturels de la collectivité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éléments patrimoniaux particuliers</li> </ul>
	Présence d'activités orientées vers des groupes culturels particuliers	
<p><b>III Intégrité écologique</b></p> <p><i>I) Maintien des processus écologiques essentiels</i></p> <p><i>II) Maintien de la diversité génétique</i></p> <p><i>III) Utilisation durable des espèces et des écosystèmes</i></p>		
a) Écosystème aménagé	Eau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besoins/capacité d'approvisionnement</li> <li>• Eaux de ruissellement et eaux usées / capacité d'absorption et de traitement</li> </ul>
	Climat ("microclimat")	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensité/direction des vents</li> <li>• Température vs minéralisation</li> </ul>
	Maintien de la diversité génétique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Milieux et espèces considérés rares ou menacés</li> </ul>
	Fiabilité des sources d'approvisionnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nature et origine des sources</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• d'approvisionnement énergétique</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilan énergétique du plan</li> </ul>



**Tableau 3.1:**  
**Dimensions et**  
**indicateurs potentiels**  
**d'un cadre de gestion**  
**environnementale**  
**fondé sur la notion**  
**de développement**  
**viable.**

COMPOSANTES	DIMENSIONS	INDICATEURS POTENTIELS
	Cycles biogéochimiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emissions additionnelles (oxyde, d'azote, anhydride sulfureux)               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Croissance anticipée</li> <li>◦ Type et forme de développement</li> <li>◦ Besoins additionnels en transport</li> <li>◦ Répartition modale</li> <li>◦ Niveau relatif d'émission/ types et modes</li> </ul> </li> <li>• Patron de dispersion des émissions</li> </ul>
	Climat ("macroclimat")	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Émissions additionnelles (Co2)</li> <li>• Patron de dispersion des émissions</li> </ul>
	Déchets	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Production additionnelle               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Croissance anticipée</li> <li>◦ Type de développement</li> <li>◦ Production moyenne par type</li> </ul> </li> <li>• Patron de distribution</li> <li>• Besoins additionnels en équipement de traitement</li> <li>• Localisation des équipements</li> </ul>

**Tableau 3.1:**  
*Dimensions et indicateurs potentiels d'un cadre de gestion environnementale fondé sur la notion de développement viable.*

COMPOSANTES	DIMENSIONS	INDICATEURS POTENTIELS
	<p>Terres agricoles, forestières, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besoins en espace résultant du plan vs type de développement (densité)</li> <li>• Besoins en espace vs localisation de terres de potentiel au plan local, régional, national</li> <li>• Possibilités et taux de récupération-recyclage / orientations de développement</li> </ul>

---

## 4. La gestion environnementale en milieu urbain: application exploratoire de la grille proposée

---

C'est pour mieux cerner la nature des incidences de la grille d'analyse issue de l'exercice de spécification du développement viable et pour confronter cette grille aux exigences de la pratique que ce chapitre propose un exemple de mise en application.

### 4.1 Justification des lieux d'exploration retenus

S'agissant d'assurer l'insertion, au processus de planification du développement urbain, d'un cadre de gestion environnementale prenant appui sur la notion de développement viable, plusieurs possibilités pouvaient, dans l'optique de la recherche, être envisagées.

La première d'entre elles consisterait à faire porter ce cadre sur toute intervention sur l'environnement urbain. Il s'agirait, dans cette optique, de prendre en considération les incidences environnementales de chaque projet (ex.: construction d'habitations individuelles, changement d'occupation d'un bâtiment) afin de tenir compte du fait qu'en milieu urbain, les problèmes liés aux transformations de l'environnement résultent le plus souvent des conséquences cumulatives d'un ensemble d'interventions dont l'importance individuelle est faible. Bien qu'elle puisse présenter des avantages indéniables au plan de la prise en charge de la dimension environnementale, une telle approche pose toutefois, au plan pratique, des problèmes considérables. Les analyses et études qu'elle présuppose sont effectivement à ce point nombreuses qu'elle paraît inévitablement conduire à un engorgement de tout processus d'aménagement et de développement.

Pour contrer cette difficulté, une seconde possibilité, retenue par la ville d'Ottawa par exemple, consisterait à appliquer ce cadre de gestion environnementale uniquement sur les projets réalisés à l'intérieur de secteurs spécifiques, reconnus pour leur importance ou leur vulnérabilité au plan environnemental (ex.: sites contaminés, zones écologiquement sensibles), historique (ex.: site historique) ou social. Une telle approche comporte toutefois une déficience majeure en ce qu'elle ne tient pas compte ni du caractère global de l'environnement urbain ni du fait que, à cause de ce dernier, on ne peut se limiter à considérer certaines secteurs spécifiques. Ainsi, puisque la majorité de la population vit à l'extérieur de tels secteurs, de nombreuses interventions susceptibles d'affecter le milieu de vie ou la santé des individus échappent à une telle approche.

Une troisième possibilité consisterait à transposer au milieu urbain, la logique de la réglementation québécoise actuelle en matière d'évaluation environnementale et de faire ainsi porter le cadre de gestion environnementale sur des projets spécifiques dépassant des seuils d'importance prédéterminés. À titre d'exemple, la ville de New-York dispose d'une liste d'inclusion qui prévoit que les projets d'importance (centre de détention, hôpital, etc.) doivent être soumis à la procédure d'évaluation environnementale. Or, une telle approche, relevons-le, ne tient pas compte de la nécessité, soulevée précédemment, de prendre en considération les impacts cumulatifs générés par des projets de faible envergure.

Ces trois premières possibilités, on l'aura relevé, font toutes porter le cadre de gestion environnementale sur les interventions elles-mêmes, c'est-à-dire sur la résultante d'un processus de planification qui consiste notamment à définir, de façon successive, des

---

objectifs de **développement**, des **orientations d'aménagement** et des moyens de **contrôle** (ex.: **zonage**) susceptible de permettre la **traduction** de ces **orientations**. Or, ce que **mettent en évidence les insuffisances relevées à l'endroit des trois possibilités considérées**, c'est la **nécessité** de remonter au **sein** du processus **décisionnel** et de tenter d'**insérer l'évaluation environnementale** aux **structures** qui encadrent l'**intervention**. Ici encore, différentes **possibilités** doivent être envisagées.

Ainsi, il Serait possible de greffer le cadre de gestion environnementale aux mécanismes **décisionnels** relatifs aux **investissements municipaux**. De par leur rôle **décisif** quant à la nature, à l'ampleur et à la localisation des **infrastructures publiques**, les **programmations d'immobilisation (programmations** quinquennales ou triennales, comme à la Vile de Montréal) **exercent**, par exemple, un **contrôle** certain sur les futurs projets de **développement urbain**. Or, tout aussi **déterminant** qu'il **soit**, ce **contrôle** est **exercé** en fonctions **d'orientations** résultant de **décisions antérieures**. L'**attribution des crédits** pour l'**implantation des' infrastructures nécessaires** à l'accueil de **développements commerciaux** sera par exemple la **résultante** de la **décision, prise antérieurement**, de **créer** ou de **consolider**, à un endroit donné, un **pôle de développement**. Dans ces **circonstances**, si l'**insertion** du cadre de gestion à la **procédure** de **programmation triennale** paraît hautement souhaitable, elle n'est en rien garante, **à elle seule**, d'une véritable **gestion environnementale**.

De la même façon, une autre possibilité, envisagée à la base de la **présente** recherche, consisterait à **insérer** un cadre de **gestion** prenant appui sur le **développement** viable aux mécanismes **d'élaboration** et de **révision** de la **réglementation** municipale (ex.: **règlement de zonage**). Or, comme dans le cas précédent,

cette **étape** du processus **d'aménagement** est très largement **encadrée** par un ensemble **de décisions prises plus en amont**, ta **réglementation** ne faisant **habituellement** que traduire des **politiques** ou des programmes **établis préalablement**.

Dans la mesure où, comme le montrent ces quelques exemples, la **nécessité d'intégrer la dimension environnementale** aux phases Initiales du processus **décisionnel** est reconnue, les plans directeurs d'aménagement apparaissent particulièrement pertinents. Ces plans *sont*, par **définition**, appelés à **représenter** une **étape clé** dans l'**identification** des objectifs de **développement** et dans la **transcription spatiale** de ces **objectifs**. Davantage qu'une simple carte, ils doivent **constituer** des documents **synthèse** à partir desquels un certain nombre de **politiques** portant sur des composantes **spécifiques** (**habitation**, transport, espaces verts) devront être **arrimées**. Ce **sont finalement ces politiques** qui **détermineront** la nature des **équipements physiques privilégiés** ou autorisés. La figure 4.1 illustre les Matons entre ces **différentes étapes** du processus **d'intervention**.

Dans ces **circonstances**, et dans la **foulée** des **éléments** relatifs à la **stratégie** d'**implantation définie précédemment** <sup>(6)</sup>, nous **Sommes** amenés à **considérer** une structure d'**insertion** allant du **général** au **spécifique**. Dans le cadre de cette structure, l'**évaluation environnementale intégrée** au **plan directeur** se **présente** comme **premier lieu d'intégration** de **préoccupations environnementales**: c'est **dès** ce **Stade** que **seront prises en considération** les **différentes dimensions** du **développement viable** **identifiées** au **chapitre précédent**. L'**évaluation** des **politiques sectorielles** viendra quant à elle assurer l'**intégration** de ces **dimensions** aux **différents secteurs d'activité** (**secteurs** du transport, de l'**habitation**, etc.)

alors que l'intégration de l'évaluation au programme triennal d'immobilisation permettra de préciser l'incidence de projets plus spécifiques. À cet égard, la structure proposée reconnaît donc à la fois l'importance et l'insuffisance d'une prise en considération de la dimension environnementale à la seule étape des Interventions spécifiques.

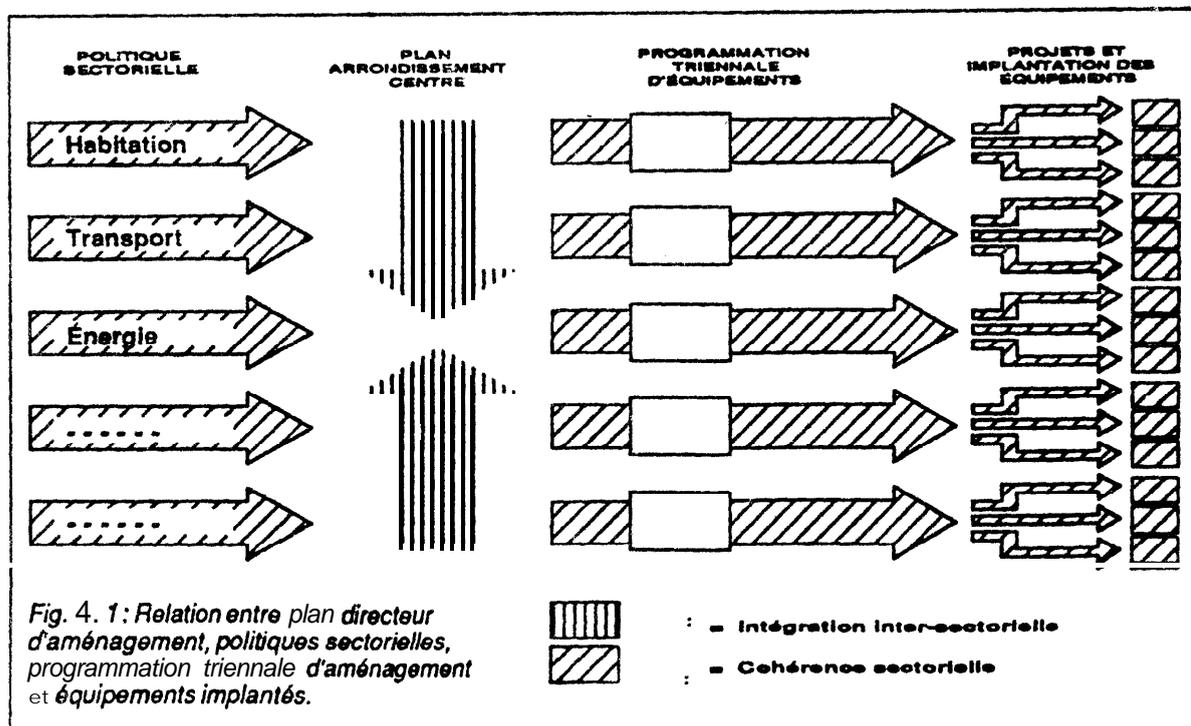
C'est pour mieux cerner les exigences de l'intégration de la dimension environnementale aux phases initiales de cette structure qu'une double application de la grille d'analyse définie au chapitre précédent a été tentée dans le cadre du présent projet. Ainsi, le plan directeur de l'arrondissement Centre de la Ville de Montréal, déposé à l'hiver 1990, a été retenu comme base d'exploration des implications de cette grille à l'égard du processus d'élaboration des plans d'aménagement alors que le transport était retenu pour explorer ces implications à l'endroit de secteurs spécifiques d'activité.

Les résultats de cette double tentative d'application sont présentés dans les deux sections suivantes.

## 4.2 Le cas du plan Directeur de l'arrondissement Centre de la Ville de Montréal

### 4.2.1 Introduction

Le Plan directeur d'aménagement et de développement de l'arrondissement Centre (Ville de Montréal, 1990) constitue une composante clé de la définition des activités et des occupations futures du centre-ville de Montréal. Ainsi, il prévoit explicitement que "les plans d'affectation du sol, des hauteurs et des densités devront être respectés" et que "toute future modification des règlements de zonage, de même que les projets de plan d'occupation



et de construction ("plan d'ensemble") devront aussi être conformes au Plan directeur" (Ville de Montréal, 1990). En ce sens, et tel que posé précédemment, un tel document est appelé à constituer un élément tout à fait déterminant à l'égard du Mur environnement montréalais et peut ainsi constituer un lieu privilégié d'insertion d'un cadre de gestion prenant appui sur la notion de développement viable. En ce sens également, l'application de la grille proposée au Plan directeur d'aménagement et de développement de l'arrondissement Centre, plan dont la qualité intrinsèque ne saurait être mise en cause, permet de mieux cerner les implications et les exigences de la notion de développement viable en terme de gestion environnementale en milieu urbain.

## 4.22 Méthode d'analyse.

Afin de mieux cerner ces exigences, la présence de préoccupations relatives à chaque dimension et indicateur compris dans la grille présentée à la section 3.3.3 a fait l'objet d'un double mesure qualitative. Les résultats de cet exercice exploratoire sont présentés au tableau 4.1.

A un premier niveau, c'est donc de la présence d'objectifs portant sur ces dimensions et ces indicateurs que cet exercice a cherché à rendre compte. A ce niveau, trois possibilités doivent être envisagées:

I) le Plan énonce explicitement un ou des objectifs à l'endroit des dimensions et des indicateurs (possibilité représentée par le symbole "O" dans le tableau 4.1). Par exemple, la sécurité dans les déplacements est un des objectifs explicites du Plan (Ville de Montréal, 1990, p. 69).

ii) le Plan fixe indirectement un objectif à l'endroit des dimensions et des indicateurs (possibilité représentée par le symbole "◡" dans le tableau 4.1). Par exemple, en favorisant le transport en commun, le Plan aborde indirectement la dimension "énergie".

iii) le Plan ne fixe ni directement, ni indirectement, d'objectifs à l'endroit des dimensions et des indicateurs (possibilité représentée par le symbole "●" sur le tableau 4.1)

A un second niveau, c'est non seulement sur la simple présence d'objectifs relatifs aux dimensions et indicateurs qu'a porté l'exercice exploratoire mais, également sur celle de critères de performance à l'égard de leur réalisation. Ainsi, par exemple, cherchant à assurer l'accès des différents groupes socio-économiques à l'habitation, et retenant pour ce faire les indicateurs "Nombre de logements" et "Distribution de la valeur des logements" on pourra soit fixer des critères permettant de juger de la performance de mise en application de cette dimension (ex.: construction d'un nombre spécifique de logements de coût inférieur à une valeur donnée) soit encore se limiter à relever que l'on cherchera à assurer la présence de logements accessibles aux différentes classes socio-économiques". Les objectifs pour lesquels le Plan directeur prévoit des critères de performance spécifiques sont identifiés par le symbole "★" dans le tableau 4.1.

Enfin, finalement, les dimensions et indicateurs pour lesquels l'absence de prise en considération peut résulter du fait qu'ils ne sont pas pertinents, compte tenu des caractéristiques du territoire<sup>(7)</sup>, ont été identifiés.

---

## 4.2.3 Quelques constatations préliminaires

Par rapport aux pratiques traditionnelles, le Plan de mise en valeur de l'arrondissement Centre témoigne d'un effort certain pour internaliser certaines dimensions environnementales. Ainsi, même si les mécanismes d'intervention restent à préciser, le document fait largement état, à l'endroit du maintien de l'intégrité culturelle, de la volonté de protéger le patrimoine bâti et les éléments qui revêtent une importance au plan symbolique (ex.: topographie naturelle). De la même façon, l'accent sur les modes de transport autres que l'automobile individuelle et sur la proximité des lieux de résidence et de travail sous-tend une certaine prise en compte du coût environnemental (pollution, demande énergétique) associé au transport. Par ailleurs, fait intéressant, le document mise très fortement, pour ces dimensions, sur l'importance des retombées de leur prise en compte tant au plan économique qu'environnemental. Par exemple, les objectifs relatifs aux éléments historiques relèvent à la fois d'une volonté de protéger le patrimoine montréalais (p. 58) et d'accroître l'attrait touristique de l'arrondissement centre (p. 41). En cela, le document illustre le fait que, comme le pose le développement viable, développement économique et protection de l'environnement peuvent être non seulement compatibles mais complémentaires.

Malgré cet effort pour internaliser certaines dimensions de l'environnement, plusieurs préoccupations inhérentes à la notion de développement viable demeurent absentes du Plan, comme permet de le constater le tableau 4.1. L'exercice exploratoire illustre, à cet égard, une autre des constatations relevées précédemment, à savoir que l'introduction de la notion de développement viable implique la

prise en considération d'un ensemble de dimensions nouvelles qui a pour effet d'enrichir le cadre de questionnement des interventions d'aménagement mais aussi, du même coup, de complexifier le processus de gestion.

Si l'analyse détaillée des différentes dimensions qui sont absentes du Plan déborde largement les objectifs et la portée d'une recherche exploratoire, on pourra néanmoins relever, à partir du tableau 4.1, que ces dimensions appartiennent à trois principaux groupes.

- Un premier ensemble de dimensions ont trait à la santé et à la sécurité de la population actuelle. La question des sols contaminés, celle du traitement des déchets ou celle des logements insalubres ou abandonnés ne sont par exemple jamais abordées au sein du Plan. Une telle absence étonne quant on connaît l'importance de cette question dans de nombreux projets réalisés au sein de l'arrondissement centre<sup>(8)</sup>.
- Le second groupe de dimensions très largement absentes a trait à l'axe temporel que cherche à introduire la notion de développement durable. Certes, le plan énumère un ensemble d'objectifs de croissance économique et projette, en ce sens, un image de ce que sera l'arrondissement Centre dans le futur. Toutefois, il n'aborde jamais, du moins explicitement, la question des besoins - besoins énergétiques, alimentaires, etc.- des générations futures. On n'y trouve par exemple aucune prévision et aucune allusion aux stratégies utilisées pour maintenir la base de ressources nécessaire à la satisfaction de ces besoins. En ce sens, il donne, volontairement ou non, l'impression que la croissance économique peut, à elle seule, permettre de répondre aux besoins des générations futures et véhiculer la vision illimitée des ressources de l'environnement. A titre d'exemple, on ne trouve

---

aucune allusion directe aux ressources "motrices" (eau, énergie) ni de mke en perspective des besoins énergétiques en relation aux réserves ou aux sources d'approvisionnement.

Cela étant dit, il faut relever que l'optique de consolidation (densification de l'utilisation du sol) qui guide le plan, de même que l'attention portée aux modes de transport autres que l'automobile individuelle semblent, dans l'ensemble, entièrement compatibles avec les visées du développement viable qu'elle soit délibérée ou non, il y a donc une certaine convergence entre les orientations du plan directeur et celles privilégiées par le développement viable<sup>(9)</sup>.

● Troisièmement, les dimensions relevant de l'axe horizontal<sup>(10)</sup> sont également très largement absentes du Plan. À l'exception de l'aspect "croissance économique"<sup>(11)</sup>, toute la question des échanges entretenus par Montréal avec les autres sous-systèmes est absente. Ainsi, aucune allusion n'est faite à l'entrée des ressources (énergie) nécessaire au fonctionnement du sous-système; à la sortie de ressources dégradées (déchets); aux réseaux d'approvisionnement (ex.: réseau hydro-électrique) ou aux incidences ("stress environnemental") du plan sur les régions-ressources. De même, sauf pour la question du transport, les modes d'utilisation des ressources provenant de l'extérieur ne sont également pas traités par le plan. Par exemple, la question du recyclage, qui pourrait résulter en une diminution des pressions exercées par le milieu urbain sur les régions ressources, est totalement absente. Cette absence de mise en perspective spatiale s'étend par ailleurs aux relations entretenues avec les autres "sous-systèmes" montréalais. Globalement donc, l'arrondissement centre est considéré de façon isolée, sans véritable discussion des échanges

avec les autres systèmes et sous-systèmes. Se trouve ainsi véhiculée l'idée que seules des retombées (économiques) positives pour l'ensemble de la collectivité émanent de l'arrondissement Centre.

#### 4.2.4 Conclusion

Malgré l'effort dont témoigne le plan pour internaliser certaines dimensions de l'environnement, il se présente avant tout, comme une sommation d'objectifs orientés directement ou indirectement vers la croissance économique. Dans cette perspective, il propose un cadre spatial pour la réalisation de ces objectifs et un ensemble d'orientations générales en matière d'affectation des sols.

Par delà ces lacunes relevées à l'occasion de l'examen d'un document spécifique, l'exercice réalisé met en fait en évidence un double phénomène de cloisonnement auquel est susceptible de se heurter la mise en application d'une telle perspective de développement durable.

Ce cloisonnement il est d'abord spatial. Ainsi, la perspective privilégiée par le Plan d'arrondissement Centre, perspective essentiellement centrée sur le milieu aménagé, met en évidence l'absence de structure véritablement adaptée au caractère global des enjeux environnementaux. Cette perspective fait clairement ressortir que, dans la mesure où les impacts de ses décisions se manifestent à l'extérieur des limites de sa juridiction, une entité administrative donnée continue à ne pas avoir d'avantage réel à tenir compte de ces conséquences. Dans ces circonstances, loin d'être spécifiques au Plan d'arrondissement Centre, les remarques émises à l'occasion de l'application exploratoire de la grille proposée semblent appelées à être généralisées.

Ce cloisonnement, il est également sectoriel. Ainsi, force est de constater que le Plan directeur ne constitue pas ce document synthèse auquel les politiques portant sur des composantes spécifiques (habitation, transport, espaces verts) sont arrimées. À cet égard, il importe de relever que certaines dimensions, absentes du Plan, font néanmoins partie des préoccupations de la Ville et qu'elles sont appelées à être prises en compte par un ensemble de politiques "complémentaires". Le traitement des déchets, l'eau et le transport font par exemple l'objet de politiques spécifiques, qu'elles soient ou non explicites. Cette absence de lieu d'arrimage, où les différentes politiques ayant une incidence au plan environnemental sont confrontées et réajustées les unes par rapport aux autres, est évidemment susceptible de poser problème, dans la mesure où des éléments de certaines d'entre elles peuvent s'avérer conflictuels.

Le double cloisonnement, relevé à l'occasion de l'analyse exploratoire du Plan directeur, a donc pour effet de poser des exigences additionnelles au niveau de chacune des politiques. Il présuppose par exemple que les dimensions relatives à l'axe horizontal, tout comme les interactions et conflits potentiels entre politiques sectorielles, soient prises en considération au niveau de chacune d'elles. C'est pour mieux situer la nature de ces exigences que la section suivante amorce l'examen d'un secteur particulier, soit en l'occurrence le transport.

## 4.3 Le cas du secteur du transport

### 4.3.1 Introduction

La démarche projetée à l'égard du secteur transport comportait initialement quatre principales étapes, à savoir:

i) **Eclaircissement** du partage de **compétences** dans le secteur du transport pour la **région de Montréal**: identification des **responsabilités** en fonction des **différents niveaux (provincial vs municipal)** et à l'intérieur d'un même niveau (8x.: **différents services de la Ville de Montréal**);

ii) **Identification des principales étapes** du processus **décisionnel**, des **intervenants impliqués** à chacune d'elles et des **politiques** qui animent les **intervenants**;

iii) identification, pour chacune des **étapes**, des principaux indicateurs qui, dans une **perspective de développement viable**, doivent être pris en **considération**;

iv) Application des grilles d'indicateurs aux **politiques et documents** d'orientation, de façon à mieux **préciser** les **exigences du développement viable à l'égard** de ce secteur **spécifique**.

Un ensemble de facteurs devait toutefois rapidement forcer la **révision** de ces **étapes**. D'abord, le transport **s'avère** un secteur **extrêmement** complexe, **marqué** par la **présence** d'un nombre **considérable d'intervenants** et pour lequel le seul **éclaircissement** du partage **des compétences** nécessite des **efforts considérables**. Ensuite, sauf exception, ce secteur est **également** **marqué** par l'**absence de** politiques **explicites**. Cette **absence** rend **difficile**, voire impossible, la **réalisation** de la **quatrième étape** ci-avant **mentionnée** et a des implications **considérables à l'égard** de la **stratégie d'implantation de** gestion **environnementale proposée** au chapitre **deux** <sup>(12)</sup>. Enfin, une **brève** revue de **littérature** devait **révéler**, à l'égard de ce secteur, l'existence d'un corpus d'indicateurs environnementaux relativement bien **défini** et dont l'adaptation, en fonction des dimensions du **développement viable** précédemment

---

**identifiées** est susceptible d'être réalisée sans **difficulté** majeure. Dans ces **circonstances**, la **présente** section vise essentiellement, dans un premier temps, à **dégager** les **principaux éléments relatifs à la problématique** actuelle dans le secteur du transport. Dans un second temps, sur la base de ces **éléments**, il vise à **préciser** les **principaux** facteurs auxquels se heurte la mise en application d'une perspective de **développement** viable pour ce secteur **spécifique**.

#### 4.32 Le **secteur transport: éléments de problématique.**

L'analyse réalisée fait ressortir que la **problématique** du secteur transport est, pour la **région de Montréal**, marquée par les cinq principaux **éléments** suivants:

I) Une profusion d'organismes travaillent sur un **même** objet. Deux principaux facteurs sont à la base de cette profusion. D'une part, le domaine du transport implique les trois principaux paliers administratifs (palier provincial, **intermunicipal** et municipal). D'autre part, le champ du transport est occupé, à l'intérieur chacun d'eux, par plus d'un organisme. Au niveau **municipal** par exemple, la gestion du transport est, à la Ville de **Montréal**, répartie entre plusieurs services **comportant eux-mêmes**, en certains cas, plus d'une division: Service d'habitation et de **développement** urbain (divisions de la planification territoriale, des politiques **sectorielles** et de la planification **stratégique** du module de la planification urbaine); Service des travaux publics; CIDEM et service de la planification et de la concertation (division du **développement** et **échange** d'expertise; division **des** relations **extra-municipales**)<sup>(13)</sup>;

II) Les **responsabilités** relatives de ces organismes sont souvent difficiles à **départager**. Ainsi, dans la **région de Montréal**, la CUM **possède, théoriquement** du moins, le pouvoir **exclusif** de planification et de **construction** du **méto** (MTQ 1987, p.6). Or, **en** pratique, **en** subventionnant **entièrement** le service de la dette du **méto** ou de toute infrastructure **régionale** de transport **construit après** 1960, le MTQ peut, en pratique, **exercer** une influence déterminante sur la configuration de ces **équipements**.

Les **responsabilités** des organismes sont d'autant plus difficiles à **départager** qu'il y a, **parallèlement**, une structure qui fait en sorte que le politique peut influencer **directement** ou indirectement sur la définition technique" des **responsabilités**. Par exemple, en **étant représentée** au Conseil de la CUM, **Montréal** peut exercer de l'intérieur une influence directe sur **certains** projets. De **la même** façon, **misant** sur son poids politique, elle peut aussi **faire** un ensemble de **représentations auprès** du gouvernement **québécois**.

En **définitive**, l'identification des **responsabilités réelles** de chaque organisme exige que la **définition "théorique"** de ces **responsabilités** soit **confrontée à** un examen empirique des **différents** projets.

III) Les **problèmes** de concertation, aussi **bien** entre les **différents** organismes qu'à l'intérieur même d'un organisme donne sont **fréquents** en matière de transport. Ces **dernières années**, ils ont **été particulièrement évidents lors des** discussions **soulevées** par le **dépôt** du "Plan d'action: 1988-1998" pour la région de **Montréal** (MTQ, 1988). Par ailleurs, certains efforts ont **récemment été amorcés** afin d'atténuer ces problèmes. La

---

mise sur pied d'un Organisme régional de transport (ORT) réunissant des élus de la CUM, de Laval et de la Rive-Sud tout comme l'implication du Service de la planification et de la concertation de la Ville de Montréal au domaine du transport, doivent, tantôt au niveau intermunicipal, tantôt au niveau municipal, être situées dans cette perspective.

iv) Au niveau des politiques et des programmes, se pose un double problème de cohérence. D'une part, il y a aux différents paliers, une absence généralisée de politiques explicites. D'autre part, les organismes utilisent pour leurs interventions, des grilles d'analyse différentes, qui sont source de conflits. À cet égard encore, les discussions soulevées par le dépôt du "Plan d'action 1988-1998" ont été particulièrement révélatrices. Ainsi le Plan spécifiait clairement que la mise en perspective régionale de la question du transport ne pouvait être faite par les municipalités (MTQ, 1988 p. 10) alors que celles-ci insistent pour leur part sur la nécessité de prendre en considération non seulement les enjeux liés au "déplacement des gens et des marchandises" mais également ceux relatifs à l'environnement, au développement urbain et à l'économie.

La teneur du débat qui a pris place permet enfin de faire référence à un problème fort délicat mais néanmoins important dans une perspective de gestion environnementale, celui d'une interaction problématique entre le corps technique, qui a charge de substantier les dossiers et d'établir les orientations et leurs conséquences, et le corps politique, à qui incombe la prise de décision et le choix des orientations.

### 4.3.3 Transport et développement viable: des constats liminaires

Le survol effectué du secteur du transport dans la région de Montréal, tout exploratoire qu'il soit, permet de faire ressortir les obstacles majeurs à franchir pour l'atteinte du développement viable et la pertinence de l'approche de gestion environnementale proposée au chapitre 2. Trois constats peuvent être dressés.

1) La mise en application d'une approche de gestion environnementale prenant appui sur le développement viable se heurte d'abord à l'absence de politiques explicites qui pourraient faire l'objet d'une évaluation véritable: chacune des instances semble continuer à fonctionner par le biais de projets sectoriels, dont les liens avec des programmes sont pour le moins ténus.

2) L'approche se heurterait peut-être surtout au double cloisonnement déjà discuté. À un cloisonnement spatial d'abord. Les organismes impliqués agissent en fonction de références différentes et souvent difficilement compatibles: par exemple, le MTQ agit en fonction d'une perspective régionale, la CUM en fonction d'une perspective inter-municipale. L'approche se heurterait aussi à un cloisonnement sectoriel. Les interactions horizontales, c'est-à-dire les liens intersectoriels comme l'impact des décisions de transport sur l'étalement urbain, et même sur la répartition intermodales des déplacements ne sont pour ainsi dire pas pris en compte. Le MTQ semble agir en fonction d'une dimension unique, celle du transport des gens et des marchandises, même si les municipalités souhaitent l'intégration de dimensions multiples (économiques, urbanistiques, etc.).

---

3) Ce n'est pas véritablement à des aspects "techniques" que se heurte cette mise en application . De nombreux indicateurs sont actuellement disponibles et permettraient effectivement de faire un bon bout de chemin, à la condition cependant que leur application puisse s'insérer dans une approche de gestion et une stratégie de questionnement des interventions explicites et cohérentes; et c'est là que le bât blesse.

Dans ces circonstances, la priorité ne doit pas porter sur la façon de prendre en considération le substantif , puisque nous disposons déjà de certains outils, mais plutôt sur l'institutionnel: comment faire en sorte que le double cloisonnement identifié puisse éclater ?

Tableau 4.1:

Le cadre de gestion environnementale fondée sur la notion de développement viable: application exploratoire du Plan directeur de l'Arrondissement Centre.

COMPOSANTES	DIMENSIONS	INDICATEURS POTENTIELS	PLAN DIRECTEUR ARRONDISSEMENT CENTRE	
			Objectifs	Critères de performance
I Satisfaction des besoins  a) de la génération actuelle	Santé de la population	• Population dans zones de concentration de polluants	●	☆
		• Présence d'établissements générateurs d'agressions sur l'environnement (Statistique Canada)	○	☆
		• Présence de lieux d'accumulation ou de traitement de déchets	●	☆
		• Présence de sols contaminés	●	☆
		• Unités d'habitation ou de travail dans zone de danger naturel	●	☆
	Sécurité de la population (risque naturel ou social)	• Logements insalubres ou abandonnés	●	☆
		• Accidents liés au transport	○	☆
		• Criminalité / type de développement	●	☆
		• Niveau d'activité économique	○	☆
		• Niveau d'emploi	○	☆
b) des générations futures	Assurer le développement	• Assiette fiscale	○	☆
		• Bilan énergétique du plan	○	☆
	Assurer les besoins essentiels	• Terres agricoles vouées au développement	●	☆

**Symboles:**

○ : présence explicite d'objectif  
 ◐ : présence indirecte d'objectif  
 ● : absence d'objectif

☆ : Présence de critères de performance  
 ★ : Absence de critères de performance

Tableau 4.1:

Le cadre de gestion *environnementale fondée sur la notion de développement viable*:  
*application exploratoire du Plan directeur de l'Arrondissement Centre.*

COMPOSANTES	DIMENSIONS	INDICATEURS POTENTIELS	PLAN DIRECTEUR ARRONDISSEMENT CENTRE	
			Objectifs	Critères de performance
II Équité, justice sociale et diversité culturelle		• Terres forestières vouées au développement	●	★
		• Milieux de forte valeur écologique voués au développement	●	★
	Accès des différents groupes socio-économiques à l'habitation	• Nombre de logements	○	☆
		• Distribution de la valeur des logements	◐	☆
	Accès physique aux biens et services pour l'ensemble des groupes	• Infrastructures vs diversité des modes	○	☆
		• Équipements pour groupes spécifiques	◐	☆
	Accès de l'ensemble et des parties de la population aux équipements d'éducation, de santé ou autres	• Répartition des équipements sur le territoire	●	★
		Régularité sur l'ensemble du territoire des débits dans les différents réseaux	• Capacité des réseaux de transport, par secteur	○
	• Capacité du réseau énergétique, par secteur		●	★
	• Capacité des réseaux d'aqueduc et d'égout, par secteur		●	★

Symboles:

○ : présence explicite d'objectif

◐ : présence indirecte d'objectif

● : absence d'objectif

☆ : Présence de critères de performance

★ : Absence de critères de performance

Tableau 4.1:

Le cadre de gestion environnementale fondée sur la notion de développement viable:  
application exploratoire du Plan directeur de l'Arrondissement Centre.

COMPOSANTES	DIMENSIONS	INDICATEURS POTENTIELS	PLAN DIRECTEUR ARRONDISSEMENT CENTRE	
			Critères de Objectifs performance	
	Présence de caractéristiques d'identité pour la collectivité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présence et distribution spatiale des éléments patrimoniaux</li> <li>• Présence et distribution spatiale des éléments topographiques</li> </ul>	○	☆
	Présence d'éléments ou d'événements ayant une signification symbolique pour la population	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evénements historiques</li> </ul>	●	☆
	Présence de caractéristiques d'identité pour les divers groupes culturels de la collectivité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éléments patrimoniaux particuliers</li> </ul>	◐	☆
	Présence d'activités orientées vers des groupes culturels particuliers		●	☆
<b>III Intégrité écologique</b>  <i>I) Maintien des processus écologiques essentiels</i> <i>II) Maintien de la diversité génétique</i> <i>III) Utilisation durable des espèces et des écosystèmes</i>				

**Symboles:**

○ : présence explicite d'objectif  
 ◐ : présence indirecte d'objectif  
 ● : absence d'objectif

☆ : Présence de critères de performance  
 ★ : Absence de critères de performance

Tableau 4.1:

Le cadre de gestion environnementale fondée sur la notion de développement viable:  
application exploratoire du Plan directeur de l'Arrondissement Centre.

COMPOSANTES	DIMENSIONS	INDICATEURS POTENTIELS	PLAN DIRECTEUR ARRONDISSEMENT CENTRE	
			Objectifs	Critères de performance
a) Écosystème aménagé	Eau	• Besoins/capacité d'approvisionnement	●	☆
		• Eaux de ruissellement et eaux usés / capacité d'absorption et de traitement	●	☆
	Climat ("microclimat")	• Intensité/direction des vents	○	☆
		• Température vs minéralisation	●	☆
Maintien de la diversité génétique	• Milieux et espèces considérés rares ou menacés	●	☆	
Fiabilité des sources d'approvisionnement		• Nature et origine des sources d'approvisionnement énergétique	●	☆
		• Bilan énergétique du plan	●	☆
		• Potentiel d'accroissement des approvisionnements	●	☆
b) autres écosystèmes impactés	Eau	• Quantité des eaux rejetées / capacité des systèmes d'épuration	●	☆
		• Qualité des eaux rejetées / capacité des systèmes d'épuration	●	☆

**Symboles:**

○ : présence explicite d'objectif  
 ◐ : présence indirecte d'objectif  
 ● : absence d'objectif

☆ : Présence de critères de performance  
 ★ : Absence de critères de performance

Tableau 4.1:

Le cadre de gestion environnementale fondée sur la notion de développement viable: application exploratoire du Plan directeur de l'Arrondissement Centre.

COMPOSANTES	DIMENSIONS	INDICATEURS POTENTIELS	PLAN DIRECTEUR ARRONDISSEMENT CENTRE	
			Objectifs	Critères de performance
	Énergie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveau de demande                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Croissance résidentielle et commerciale anticipée</li> <li>○ Type et forme de développement</li> <li>○ Besoins additionnels en transport</li> <li>○ Répartition modale</li> <li>○ Dépense relative des types et des modes</li> </ul> </li> <li>• Type de demande (électrique, pétrochimique, etc.)</li> <li>• Localisation des sources d'approvisionnement</li> <li>• Besoins additionnels en équipement (production et transport)</li> <li>• Régions-ressources: modifications prévisibles- utilisation des sols</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> <li>○</li> <li>○</li> <li>○</li> <li>○</li> <li>●</li> <li>●</li> <li>●</li> <li>●</li> <li>●</li> <li>●</li> <li>●</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>★</li> </ul>
	Cycles biogéochimiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emissions additionnelles (oxyde, d'azote, anhydride sulfureux)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Croissance anticipée</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> <li>●</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>★</li> <li>★</li> </ul>

**Symboles:**

○ : présence explicite d'objectif

3 : présence indirecte d'objectif

● : absence d'objectif

☆ : Présence de critères de performance

★ : Absence de critères de performance

**Tableau 4.1:**

Le cadre de gestion environnement & fondée sur la notion de développement viable: application exploratoire du Plan directeur de l'Arrondissement Centre.

COMPOSANTES	DIMENSIONS	INDICATEURS POTENTIELS	PLAN DIRECTEUR ARRONDISSEMENT CENTRE	
			Objectifs	Critères de performance
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Type et forme de développement</li> <li>○ Besoins additionnels en transport</li> <li>○ Répartition modale</li> <li>○ Niveau relatif d'émission/ types et modes</li> <li>● Patron de dispersion des émissions</li> </ul>	●	★
	Climat ("macroclimat")	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Émissions additionnelles (Co2)</li> <li>● Patron de dispersion des émissions</li> </ul>	●	★
	Déchets	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Production additionnelle</li> <li>○ Croissance anticipée</li> <li>○ Type de développement</li> <li>○ Production moyenne par type</li> <li>● Patron de distribution</li> <li>● Besoins additionnels en équipement de traitement</li> <li>● Localisation des équipements</li> </ul>	●	★

**Symboles:**

○ : présence explicite d'objectif

◐ : présence indirecte d'objectif

● : absence d'objectif

☆ : Présence de critères de performance

★ : Absence de critères de performance

**Tableau 4.1:**

Le cadre de gestion **environnementale fondée** sur la notion de **développement viable**:  
**application exploratoire** du **Plan directeur** de l'**Arrondissement Centre**.

COMPOSANTES	DIMENSIONS	INDICATEURS POTENTIELS	PLAN DIRECTEUR ARRONDISSEMENT CENTRE	
			Objectifs	Critères de performance
	Terres agricoles, forestières, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besoins en espace résultant du plan vs type de développement (densité)</li> <li>• Besoins en espace vs localisation de terres de potentiel au plan local, régional, national</li> <li>• Possibilités et taux de récupération-recyclage / orientations de développement</li> </ul>	<p>⊃</p> <p>●</p>	<p>★</p>

**Symboles:**

0 : présence explicite @objectif  
 ⊃ : présence indirecte d'objectif  
 ● : absence d'objectif

☆ : Présence de critères de performance  
 ★ : Absence de critères de performance

## 5. Axes de recherche et stratégie d'intervention

Dans ce rapport nous avons cherché à préciser quelles seraient les **caractéristiques** de l'approche **intégrée** de gestion **environnementale** requise pour **prendre en charge le développement urbain**, dans une **perspective de développement viable**. Le survol que nous avons effectué de deux secteurs d'activités à la Ville de Montréal laisse entrevoir la **complexité** de l'approche ainsi que l'**écart immense à combler** entre les pratiques et les exigences de cette approche, de même que l'importance des changements qu'elle commandera.

Or il ne saurait être question, la volonté politique serait-elle à cet effet, de modifier du soir au lendemain l'ensemble des pratiques d'une administration: ces pratiques constituent l'expression de la culture d'une administration, un champ d'investigation qui polarise de plus en plus l'attention dans les études du fonctionnement des organisations et des **institutions** (cf. par exemple, **Abravanel et al., 1988**). Cette culture s'est **façonnée** au gré d'un long apprentissage. Elle est également tributaire du contexte social et **politique élargi à l'intérieur duquel l'administration opère**. Elle est donc **par définition spécifique** et propre à **Montréal**. C'est la **culture de l'administration montréalaise** qui est en cause dans l'implantation d'une politique de **développement viable**, tout comme ce serait le cas pour n'importe laquelle autre administration. Les efforts requis seront donc majeurs, avec un **échec sans doute proportionnel**.

D'autre part, les **caractéristiques** de l'approche **présentée** demeurent des grands principes; et la grille d'indicateurs **formulée** pour préciser les dimensions du développement viable constitue une **première approximation**.

Sur la base de ces constatations, il est possible d'identifier une **série** de recherche qui doivent

**être menées pour opérationnaliser**, ou, à tout le moins, pour explorer les **modalités d'opérationnalisation** et d'implantation d'une **politique de développement viable**. À ce stade, pour les raisons qui viennent d'être esquissées, ces axes de recherche pourraient se confondre avec une **stratégie d'intervention de la Ville de Montréal**.

Nous présentons les axes de recherche qui nous apparaissent les plus évidents.

### 1 La définition d'une configuration de besoins essentiels dans le contexte montréalais

La notion même de besoins essentiels, une des dimensions du **développement viable**, pose **problème**. La présente recherche s'est limitée à reprendre la notion de besoins **essentiels** que véhiculait la **Stratégie mondiale** de conservation (**UICN, 1980**), notion reprise dans la **majorité** des textes traitant du développement viable. Elle est donc largement **centrée** sur les besoins primaires des populations des pays en voie de développement: **alimentation, habitation, santé, sécurité**.

Or dans les **régions urbaines** des pays occidentaux, cette **notion** se pose-t-elle de la **même façon**? Par ailleurs, quelle place fait-elle à la **spécificité** de chacun des **différents** groupes ethniques et culturels qui composent la **mosaïque de la population montréalaise**? Comment **gérer** cette **différence**, en prenant pour acquis que **cette diversité ethnique** et culturelle est un des atouts **principaux de Montréal**? Enfin, la notion même de "**besoins**" est-elle pertinente, si nous gardons à l'esprit les critiques dont une approche planificatrice centrée sur cette notion a fait l'objet, ainsi que

---

nous l'avons mentionné ? Tel est le genre de questions qui demandent à être approfondies, dans la fouille et la recherche.

## 2 L'analyse poussée de la structure organisationnelle du secteur des transports et du cheminement des politiques et projets.

Nous n'avons pu, à l'intérieur d'un mandat aussi restreint, que faire ressortir la complexité de ce secteur; l'ambiguïté dans le partage des compétences et responsabilités entre les différents paliers gouvernementaux et services qui y œuvrent; le cheminement nébuleux des politiques, ou, à l'inverse, les options étroites qui s'offrent aux planificateurs et décideurs. Avant qu'il ne soit possible de déterminer comment l'approche intégrée de gestion environnementale pourrait être implantée à l'intérieur de ce secteur, il reste donc à délimiter de façon précise sa structure organisationnelle, à clarifier les attributions et le fonctionnement de chacun des acteurs. Une piste sûrement féconde consisterait à prendre appui sur un examen empirique du cheminement de différents projets de transport, Cet axe devrait permettre de mieux comprendre comment pourrait être brisé le triple cloisonnement (i.e. fonctionnel, spatial et institutionnel) mis en évidence par l'exercice exploratoire mené dans cette recherche.

## 3 Définition des indicateurs urbains

Encore une fois, la grille d'indicateurs présentée ne constitue pas une liste exhaustive des indicateurs à appliquer pour assurer un développement viable, mais une illustration du type de questionnement impliqué.

Il paraît donc nécessaire de poursuivre la réflexion afin de sélectionner, pour chacune des dimensions, les indicateurs les plus pertinents. Ce volet devrait conduire à l'identification de paramètres et de méthodes d'analyse proprement dites, de mesures de performance souples. Cette réflexion devrait associer, dans une étroite collaboration, des spécialistes des diverses disciplines impliquées.

## 4 Évaluations environnementales d'entités territoriales

Nous avons mentionné, parmi les caractéristiques ou paramètres de l'approche intégrée proposée, l'intérêt d'effectuer des évaluations environnementales sur la base d'entités territoriales ("aires wide assessments"); ces évaluations serviraient à définir des situations de référence, en termes de potentiels et contraintes environnementales, pour la gestion d'actions et de projets spécifiques. Un projet-pilote devrait être réalisé pour au moins un arrondissement de la ville de Montréal. À cet égard, un bilan analytique de certaines expériences étrangères serait d'une grande utilité; entre autres, une analyse de l'expérience française d'évaluation environnementale de documents d'urbanisme devrait être réalisée (Cf. Atelier central de l'environnement, 1984)

## 5 Stratégie d'intégration spatiale

Tel que relevé à plusieurs reprises dans le présent rapport, dans une perspective de développement viable, tant un arrondissement que la ville elle-même ne peuvent être considérés comme des systèmes clos. Les effets de débordement, les impacts cumulatifs que chaque territoire entraîne sur les territoires

---

périphériques et ses territoires contigus, bref l'interaction **systemique** doivent être pris en compte. Il s'agit là d'une opération complexe au plan **methodologique** qui devrait faire l'objet de simulations, afin qu'une stratégie puisse être élaborée.

L'axe précédent avait pour objet l'analyse des potentiels et contraintes au sein d'une même entité territoriale; l'axe "stratégie d'intégration spatiale" se penche sur l'interdépendance et l'interaction des différentes entités, qu'elles soient contigües (par exemple, des arrondissements voisins), ou composantes d'un système plus vaste (par exemple, un bassin versant).

---

## 6 Bilan de certaines expériences étrangères

Plusieurs expériences étrangères sont susceptibles d'être très riches d'enseignements et ainsi de permettre à Montréal d'implanter plus facilement son approche. Mentionnons-en quelques unes qui sont très pertinentes et devraient faire l'objet d'un bilan:

- le système des "class assessments" dans la procédure d'évaluation environnementale de l'Ontario;
- les procédures d'études d'impacts adoptées par diverses villes (cf. Ville de Montréal, 1989);
- l'expérience française d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme;
- etc.

---

## 7 Projet-pilote pour un arrondissement

Une façon sûrement féconde et constructive, mais aussi efficace, d'explorer les apports requis pour implanter une approche intégrée, d'identifier les blocages institutionnels qui se présenteront sans aucun doute, de cerner les multiples difficultés qui surgiront serait que Montréal s'engage très rapidement dans un projet-pilote qui aurait comme objectif l'élaboration d'une stratégie de développement viable dans un arrondissement.

A cette fin, il y aurait intérêt, à notre avis, à utiliser une stratégie de recherche-action coordonnée par une équipe regroupant d'un côté des représentants de l'administration montréalaise, et qui proviendraient de son Service de planification et de consultation, du Service de l'habitation et du développement urbain, en impliquant en particulier le nouveau Comité environnement et éventuellement le Bureau de consultation de Montréal; de l'autre côté, cette équipe devrait comprendre des chercheurs et spécialistes du milieu universitaire montréalais, avec peut-être le CCREE dans un rôle conseil. S'il est un domaine où une démarche de recherche-action s'impose, c'est bien celui de la mise en place d'une politique de développement viable, à cause des problèmes à surmonter et des innovations qui seront requises.

---

# Notes

---

- 1 Rappelions que les termes **développement durable, utilisé** dans certains travaux cités dans cette section et **développement viable, retenu** dans la présente recherche, renvoient **sensiblement à la même acception.**
- 2 **Objectifs proposés** par la SMC, voir section 3.1.1.
- 3 Voir section 3.3 pour un exemple concret de non convergence entre **objectifs.**
- 4 Voir notamment UICN, 1980; **Carpenter et Harper, 1988**; Brown et al., 1978; Clark, 1986; **Ehrenfield, 1987**; **Lowe, 1988**; Maning, 1990.
- 5 Fait **intéressant** mis en Avience par cet exemple, dans l'état actuel des connaissances, il est souvent **plus** facile de mesurer l'**absence** d'une dimension que sa **présence.** Cette situation est **particulièrement évidente** dans le cas de la dimension "Santé de la population" pour laquelle tous les indicateurs **énumérés réfèrent à** des facteurs susceptibles de mettre celle-ci en cause.
- 6 Voir chapitre 2 du **présent** rapport.
- 7 A titre d'exemple il n'est **évidemment** pas pertinent que le Plan directeur de l'**arrondissement** Centre **précise** qu'on cherchera à assurer la protection des terres agricoles qui y sont **présentes.**
- 8 À noter toutefois que l'**exercice mené** dans la **présente** recherche ne tient pas compte des **différents** documents ayant **servi** de support **à l'élaboration** du Plan.
- 9 Nous sommes ainsi **amenés à constater à nouveau (voir section 3.3) que la prise en compte** de ces **dimensions** est **susceptible** de **favoriser certaines** formes de **développement** et **influencer** sur la **distribution spatiale** des **activités.**
- 10 C'est-Mire: relations de l'**arrondissement** Centre **avec autres arrondissements de la Ville de Montréal** et relations **de Montréal** (dans son **ensemble**) avec les autres **entités territoriales** (villes et régions avoisinantes; ensembles **québécois** et canadien; autres **pays**)
- 11 Voir par **exemple** les **références à l'arrondissement** Centre en tant que **pôle régional** pour le **commerce de détail** ou au rayonnement **culturel** de **Montréal** sur l'**ensemble québécois.**
- 12 Ces **implications** seront **discutées à la** section 4.3.3.
- 13 Communication personnelle, Corinne Brunelle, **février 1990.**

# Références

- Abravanel, H., Y. Allaire, M. E. Firsirotu, et Al. 1988. *La culture organisationnelle: aspects théoriques, pratiques et méthodologiques*. Gaëtan Morin, ed., Montréal. 280p.
- Atelier central de l'environnement, Délégation à la qualité de la vie. *La prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme - rapport général*, Secrétariat d'état auprès du Premier ministre chargé de l'environnement et de la qualité de la vie, Park, 1984.195~.
- Barbier, E.B. 1987. *The concept of sustainable Economic Development*. Environmental Conservation. 14 (2): 101-110.
- Blanc, B., Lessard, M. et R. Parenteau. 1988. *Les indicateurs d'environnement urbain*. Institut d'urbanisme. Université de Montréal. Rapport préparé pour le Ministère de l'Environnement du Québec.
- Boisvert, M. et Al. 1989. *Mémoire présenté à la consultation publique sur Wontons à bord... vers une meilleure qualité de vie*. Institut d'Urbanisme, Faculté de l'Aménagement, Université de Montréal.
- Brown, B.J., Hanson, M.E., Liverman, D.M. et R.W. Merideth. 1987. *Global Sustainability: Toward definition*. *Env. Manag.* 11: 713-719.
- Carpenter, R.A. et D.E. Harper, 1989. *Towards a science of sustainable upland management in developing countries*. *Env. Manag.* 13: 43-54.
- Clark, W.C. 1986. *Sustainable development of the biosphere: themes for a research program*. in: Clark, W.C. et R.E. Munn (Ed.) *Sustainable development of the biosphere*. Cambridge University Press, Melbourne. pp. S-48.
- Colnett, O. 1990. *An Evaluation of the Greater Vancouver region in the context of Sustainable Development*. Background Report for a Workshop sponsored by CEARC on Sustainable Development in an Urban Context. CCRÉE. Vancouver.
- Comford, A., J. O'Riordan et B. Saddler. 1984. *Planning, assessment and implementation: a strategy for integration*. in: Saddler, B. (Ed.) *Environmental Protection and Resource Development: Convergence for Today*. The Banff Center School of Management. pp. 47-75.
- Dansereau, P. 1985b. *Environnement futur: ressources, besoins, désirs et réalités*. in: Junius, N. (Ed.) *Colloque du Conseil consultatif de l'environnement du Québec sur le "Bilan et la prospective environnementale québécoise"*. Conseil consultatif de l'environnement du Québec, Québec. pp. 105-113.
- Das, K. B. 1990. *Intergenerational approach for sustainable economic development in developing countries*. Paper presented in the *International Seminar on Environmental Impact Assessment and Management*, Aberdeen, U.K. 19p.
- Denis, L. Gariépy, M. et Jacobs, P., *Mise en valeur du site Miron - Énoncé d'orientations d'aménagement*. Rapport de consultation publique. Bureau de consultation de Montréal, Montréal, novembre 1989. 75p. et annexes.
- Descôteaux, 8. 1989. *\$600 millions pour prolonger le métro. Le gouvernement Bourassa et les villes du grand Montréal font la paix. Le Devoir, 22/09. p. 2.*
- Dunster, J.A. t 1990. *Taking sustainability seriously*. *Alternatives*. 16(4): 75.

---

Ehrenfield, D.W. 1987. *Implementing the transition to a sustainable agriculture: an opportunity for ecology*. *Bull. Ecol. Soc. Am.* 68(1): 5-8.

Gardner, J. E. 1989. *Decision making for sustainable development: selected approaches to environmental assessment*. *Env. Impact Assess. Rev.*, 9: 337-366.

Gardner, J. E. 1987. *Initial review of environmental and related processes in support of sustainable development: a discussion paper*. Rapport présenté au CEARC.

Gardner, J. et M. Roseland. 1989. *Thinking globally. The role of social equity in sustainable development*. *Alternatives* 16(3): 26-34.

Gariépy, M., "L'étude d'impacts de projets, programmes et politiques et le système de planification", in *Les nouvelles forces qui façonnent l'aménagement du territoire*, Actes du congrès de l'Institut canadien des urbanistes, Ottawa, 1982. pp. 249-256.

Gariépy, M., *The political Economy of Environmental Impact Assessment: the case of the Quebec Procedure and of the Public Utility Hydro-Québec*. Thèse de Ph.D. University College London, University of London. London. 1989. 530 p.

Gaudreau, M. et P.J. Hamel. 1990. *Le développement urbain viable à Montréal: quelques avenues de réflexion et d'action*. INRS-Urbanisation et Ville de Montréal. Montréal.

Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. 1987. Rapport présenté au Conseil canadien des ministres des

**Ressources et de l'Environnement. 18p.**

Holling, C.S. ed., *Adaptive Environmental Assessment and management*. *International Series in Applied Systems Analysis*; No 3, Wiley & Sons, Toronto. 1978.

Jacobs, P., Gardner, J. et D. Munro. 1987. *Sustainable and Equitable Development: an Emerging Paradigm*. in: Jacobs, P. et D.A. Munro (Eds) *Conservation with Equity: Strategies for Sustainable Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jacobs, P. et Sadler, B. eds, *Développement durable et évaluation environnementale: perspectives de planification d'un avenir commun*, CCREE, Ottawa, 1990. 204 p.

Lacoste, R. et al., *L'évaluation environnementale: une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire*. Rapport du comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale, Gouvernement du Québec, 1988, 132 p.

Lang, R. (ed.). 1986. *Integrated Approaches to Resource Planning and Management*. The Banff Center School of Management. Univ. of Calgary Press. 302p.

Lavigne, P., R. Chapleau et P. Trottier. 1985. *Mesures à posteriori des Impacts d'un prolongement de Métro*. Rapport préliminaire de recherche. CTCUM, Division Recherches et Développements, Service de l'Aménagement du réseau (en coll. avec l'École Polytechnique de Montréal).

Lowe, P.D. (Ed.) 1986. *The politics of farming, forestry and conservation*. Gower/Maurice Temple Smith, Aldershot. U.K. 382 p.

---

Manning, E.W. 1990. *Conservation Strategies. Providing the Vision for Sustainable Development. Alternatives*. 16(4): 24-29.

Marsh, G.P. 1866. *Man and Nature, or Physical Geography as modified by Human Action*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.

McCormick, J. 1986. *The origins of the World Conservation Strategy. Environmental review*. Aut. 1986: 177-187.

Nelson, J.G. et H.E. Eidsvik. 1990. *Sustainable development, Conservation Strategies and Heritage: three basic tools for influencing the Global future. Alternatives*. 16(4): 62-71.

O'Riordan, T. et R.K. Turner (Eds) 1983. *An annotated reader In environmental planning and management*. Pergamon Press, Oxford.

Paré, I. 1989. Organisme régional de transport en commun. De la Rive-Sud à Laval, un tarif unique dès l'an prochain. *Le Devoir*, 14/09. p.3.

Poullaouec-Gonidec, P., P. Jacobs et M. Gariépy. 1989. *Etudes visuelles appliquées dans les processus d'évaluation environnementale: conceptualisation et évaluation*. Rapport de Recherche. Faculté de l'Aménagement, Université de Montréal. 48p.

Redclift, M. R. 1987. *Sustainable development: Exploring the Contradictions*. Londres; New-York; Methuen.

Rees, W. E. 1988. *Role for Environmental assessment in achieving sustainable development*. *Env. Impact. Assess. Rev.*, 8: 271-291.

Richardson, N. 1989. *L'aménagement du territoire et la développement durable au Canada*. Conseil Consultatif canadien de l'environnement. Ottawa.

Roy, L. 1984. *La planification des transports, de la ville centrale à la dynamique régionale: jeux et enjeux politiques. in: Du bon usage de la ville: utilisateurs et décideurs*. Colloque. Belgique. pp. 23-76.

Sachs, I. 1980. *Initiation à l'écodéveloppement*. Privat. Toulouse. 365p.

Sadler, B. et P. Jacobs. 1990. *A key to Tomorrow: On the relationship of Environmental Assessment and Sustainable Development*. CCRÉE (sous presse).

Sadler, B. 1986. *Impact assessment in transition: a framework for redeployment*. in: Lang, R. (ed.). *Integrated Approaches to Resource Planning and Management*. The Banff Center School of Management. Univ. of Calgary Press. pp. 99-129.

Simon, D. *Sustainable Development: Theoretical Construct or Attainable Goal?* *Environmental Conservation* 16 (1): 41-48.

Union internationale pour la conservation de la nature. 1980. *Stratégie mondiale pour la conservation de la nature*. U.I.C.N en collaboration avec le P.N.U.E. et le W.W.F.

# Annexe 1: mandat

## 1.1 Mandat

En janvier dernier, le Conseil canadien de recherche sur les évaluations environnementales (CCREE) confiait un mandat à une équipe de recherche de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal. Selon les termes de référence adoptés alors, la recherche consistait à esquisser un<sup>8</sup> problématique de l'évaluation environnementale en milieu urbain, problématique qui serait subordonnée au principe du développement viable. Il s'agissait :

- d'explorer les bases méthodologiques de l'évaluation environnementale en milieu urbain;
- d'examiner l'articulation du cheminement de l'évaluation environnementale aux processus de planification reliés aux projets et opérations d'aménagement
- et enfin de soulever les questions qui se posent aux différentes étapes.

La recherche effectuée, recherche par conséquent à caractère essentiellement exploratoire, devait servir en tout premier lieu à alimenter une table-ronde sur le développement durable en milieu urbain, table-ronde qui s'est tenue à la Ville de Montréal les 28 et 29 mars 1990.

Ce rapport présente les résultats de la recherche, à la lumière des réactions qui ont pu être formulées lors de la table-ronde, et ce, en vue de dégager les principaux axes de recherche qui émergent.

## 1.2 Requête de la Ville de Montréal et secteurs d'application

Si le CCREE était le mandataire de ce projet, le mandat avait été élaboré en réponse à une requête explicite de la Ville de Montréal, plus particulièrement celle de son service de planification et de concertation. La Ville de Montréal a fait du développement viable une de ses préoccupations majeures; le Service de planification et concertation souhaitait initialement que soit examinée l'application d'un<sup>8</sup> problématique du développement viable dans les secteurs du transport et que soit déterminée la portée juridique de la réglementation existant à la ville dans le domaine de l'environnement.

Or, à cet égard, les analyses préliminaires menées dans le cadre de ce projet, allaient rapidement révéler qu'il était prématuré de se pencher sur la portée juridique d'une réglementation. En effet, pour qu'une politique de développement viable aille au delà du discours et prenne un sens véritable, des changements substantiels s'imposent dans les façons de fonctionner de toute administration, dans ses façons de concevoir et d'aborder les projets. Dans cette optique, il importe de préciser le cadre et les conditions d'insertion de l'évaluation environnementale et du développement viable, deux composantes qui ne peuvent être dissociées, comme il sera démontré ultérieurement. Des discussions préalables entre l'équipe de recherche et le Service ont donc fait ressortir ce problème et ont entraîné une restructuration du mandat et du déroulement de la recherche. Ainsi la préoccupation centrale est-elle devenue de préciser la signification du concept de développement viable en milieu urbain et de définir les modalités de son intégration dans la gestion des activités pouvant avoir une

---

incidence sur l'atteinte d'une telle forme de **développement**. Par la suite, les **considérations dégagées ont été appliquées au plan d'urbanisme de l'arrondissement Centre de la Ville de Montréal**, ainsi qu'au secteur du transport, mais 8 titre et exploratoire et **illustratif**.

---

## Annexe 2: Liste des entrevues réalisées

---

**Mme Corinne Brunelle**  
*Conseillère en planification*  
**Division développement**  
et **échanges d'expertise**  
Service de la **planification** et de la concertation  
**Ville de Montréal**

**M. Pierre Glard**  
*Directeur du service d'aménagement*  
*et de concertation*  
**Société de transport de la Communauté**  
urbaine de **Montréal**  
(entrevue **téléphonique**)

**M. Guy Lafontaine**  
*Directeur de l'aménagement du réseau*  
**Société de transport de la Communauté**  
urbaine de **Montréal**

**Mme Andrée Lehman**  
*Chef du service de*  
*développement des politiques*  
**Ministère des transports du Québec**

Mme **Marie-Josée Lessard**  
*Préposée à la planification*  
Division du transport  
**Service de l'habitation et**  
du développement urbain  
**Ville de Montréal**

---

## Annexe 3: Liste des documents officiels consultés

---

Brunelle, C. 1990. **Répartition** actuelle des **activités** dans le cadre de la fonction transport. Ville de Montréal.

Communauté Urbaine de **Montréal**. 1989. **Montons à bord... vers une meilleure qualité de vie**. Document de consultation publique. 109p.

Communauté Urbaine de **Montréal**. 1989. Un plan de transport en fonction des besoins **réels de la population**. **Mémoire** de la Communauté Urbaine de **Montréal**.

Éditeur officiel du **Québec**. 1989. **Loi sur la Communauté urbaine de Montréal**.

Ministère des Transports du **Québec**. 1989. Au service **de l'utilisateur**. Document de discussion sur le transport en commun dans la **région** de **Montréal**. Gouvernement du Québec.

Ministère des Transports du **Québec**. 1988. Le transport dans **la région de Montréal**. **Plan d'action 1988-1998**. Synthèse. Gouvernement du **Québec**. 18 p.

Ministère des Transports du **Québec**. 1987. Les **infrastructures de transport en commun dans la région de Montréal**. Document de consultation: orientations, financement, incidences. Gouvernement du **Québec**.

Ministère des Transports du **Québec**. 1986. Le financement du transport en commun urbain au **Québec** et la politique d'aide gouvernementale. Gouvernement du **Québec**. pp. 227-238.

Ministère des **Transports** du **Québec**. 1982. Le **transport en commun, un choix régional**. Proposition gouvernementale concernant l'organisation et le financement du transport en commun dans la **région** de **Montréal**. Gouvernement du Québec. 92 p.

**Société de Transport** de la Communauté Urbaine de **Montréal**. 1988. **Rapport annuel. De nouvelles bases vers l'excellence**. 48p.

Ville de **Montréal** 1990. **Plan directeur d'aménagement et de développement**. Service de l'habitation et du développement urbain. Montréal.

.