La direction de la planification

GUIDE D'ÉLABORATION DES PLANS DE TRANSPORT RÉGIONAUX

GUIDE GÉNÉRAL

CANQ
TR
PT
PL
108

Québec

406397

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
CENTRE DE DOCUMENTATION
700, BOUL. RENÉ-LÉVESQUE EST,
21e ÉTAGE
QUÉBEC (QUÉBEC) - CANADA
G1R 5H1

GUIDE D'ÉLABORATION DES PLANS DE TRANSPORT RÉGIONAUX

GUIDE GÉNÉRAL

Premier rapport d'étape
mars 1996

REÇU
CENTRE DE DOCUMENTATION
11 AVR 1996
TRANSPORTS QUÉBEC

CANQ
TR
PT
PL
108

ÉQUIPE DE RÉALISATION
DU GUIDE GÉNÉRAL DES PLANS DE TRANSPORT RÉGIONAUX

ÉQUIPE DE TRAVAIL

Andrée Henri, coordonnatrice, Service de l'encadrement des plans de transport

Pierre Beaudoin, Service de l'encadrement des plans de transport
François Bissonnette, Service de l'encadrement des plans de transport
Monique Charest, Service de l'encadrement des plans de transport
Robert Patry, Service de l'encadrement des plans de transport
Sylvie Tanguay, Service de l'encadrement des plans de transport
Johanne Thiffault, Service de l'encadrement des plans de transport

ASSISTANCE PROFESSIONNELLE

Josée Bànville, stagiaire, Service de l'encadrement des plans de transport
Isabelle Després, stagiaire, Service de l'encadrement des plans de transport
Louise Raymond, stagiaire, Service de l'encadrement des plans de transport

VALIDATION

Les professionnels du Service de l'encadrement des plans de transport

ASSISTANCE TECHNIQUE

Guylaine Boily, Service de l'encadrement des plans de transport
Jacinthe Boucher, Service de l'encadrement des plans de transport
Hélène Clermont, Service de l'encadrement des plans de transport
Murielle Fournier, Service de l'encadrement des plans de transport
Myriam Toth, stagiaire, Service de l'encadrement des plans de transport

♦ PRÉAMBULE

Le ***Guide d'élaboration des plans de transport régionaux*** est un outil et un document de référence pour les unités du Ministère qui auront à élaborer les plans de transport régionaux. Il se compose d'un ***Guide général***, qui donne une vue d'ensemble de la démarche, et de ***Cahiers méthodologiques***, complémentaires au ***Guide général***, qui présentent des contenus techniques ou analytiques plus détaillés.

Le ***Guide général*** comprend les chapitres suivants :

Chapitre 1 ♦ Nature et rôle d'un plan de transport

Ce chapitre traite de la nature d'un plan de transport, de sa portée, de son rôle par rapport à la mission et aux choix stratégiques du Ministère et de sa relation avec les autres démarches de planification.

Chapitre 2 ♦ Étapes d'élaboration d'un plan de transport régional

Ce chapitre décrit les grandes étapes d'élaboration d'un plan de transport régional.

Chapitre 3 ♦ Problématique et orientations

Ce chapitre présente les sujets abordés dans un plan de transport régional à l'étape de la problématique et des orientations. Il donne un aperçu des analyses qui sont proposées dans les ***Cahiers méthodologiques***.

Chapitre 4 ♦ Scénarios d'intervention

Ce chapitre porte sur l'élaboration de scénarios d'intervention, sur l'identification de critères d'évaluation et sur la méthodologie d'évaluation des scénarios.

Chapitre 5 ♦ Proposition de plan de transport

Ce chapitre traite du contenu de la proposition de plan de transport. On y aborde les stratégies d'intervention : le choix des interventions, leur ordre de priorité, leurs coûts et modes de financement et les intervenants concernés.

Chapitre 6 ♦ Mode de fonctionnement

Ce chapitre donne les grandes caractéristiques du fonctionnement qui a été privilégié jusqu'à présent dans les démarches de plans de transport régionaux.

Chapitre 7 ♦ Relations avec le milieu

Ce chapitre aborde les questions relatives à la façon d'associer le milieu à la démarche de plan de transport régional.

Les ***Cahiers méthodologiques*** traitent des sujets suivants :

- les documents supports;
- l'analyse du milieu;
- l'analyse des réseaux et des systèmes de transport;
- les scénarios d'intervention;
- les expériences de fonctionnement;
- les expériences de relations avec le milieu.

PREMIER RAPPORT D'ÉTAPE

Le tableau de la page suivante présente les contenus du ***Guide général*** et des ***Cahiers méthodologiques***. Les thèmes abordés dans le premier rapport d'étape sont identifiés en *italique*.

Sur la base des informations fournies dans ce premier rapport d'étape, les Directions territoriales seront en mesure d'initier leur plan de transport. Notamment, elles pourront :

- Élaborer un programme de travail à l'aide des informations contenues dans le ***Guide général*** et des exemples du ***ier méthodologique sur les documents supports.***
- Réaliser les études sur l'analyse du milieu à l'aide du contenu du ***Cahier méthodologique sur l'analyse du milieu.***
- Initier les analyses portant sur l'offre en transport routier, sur le transport en commun et sur le transport interurbain par autocar, à l'aide du contenu du ***Cahier méthodologique sur l'analyse des réseaux et des systèmes de transport.***

GUIDE D'ÉLABORATION DES PLANS DE TRANSPORT RÉGIONAUX CONTENU DU PREMIER RAPPORT D'ÉTAPE	
GUIDE GÉNÉRAL	**CAHIERS MÉTHODOLOGIQUES**
Nature et rôle d'un plan de transport	
Étapes d'élaboration d'un plan de transport régional	*Documents supports* Modèles de documents à produire au cours des étapes d'élaboration d'un plan de transport régional, notamment ***ceux liés à l'établissement d'un programme de travail*** et à l'élaboration du plan de transport.
Problématique et orientations	*Analyse du milieu :* ***Découpage du territoire d'étude, portrait géographique, démographie, aménagement du territoire, développement régional, activité économique***, environnement. *Analyse des réseaux et des systèmes de transport :* Tous les modes de transport dont ***le transport routier, le transport en commun et le transport interurbain par autocar.***
Scénarios d'intervention	Scénarios d'intervention.
Proposition de plan de transport	
Mode de fonctionnement	Expériences de fonctionnement dans les plans de transport en cours de réalisation.
Relations avec le milieu	Expériences de relations avec le milieu dans les plans de transport en cours de réalisation.

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

ÉQUIPE DE RÉALISATION i

PRÉAMBULE iii

1. NATURE ET RÔLE D'UN PLAN DE TRANSPORT 1

1.1 Définition d'un plan de transport 4
1.2 Encadrement ministériel et gouvernemental des plans de transport 5
1.2.1 Cadre ministériel de référence 5
1.2.2 Les plans de transport et les autres démarches gouvernementales de planification liées aux transports 12
1.2.3 Les autres lois et politiques gouvernementales 16
1.2.4 Les plans de transport et le processus de dévolution du gouvernement fédéral 18

2. ÉTAPES D'ÉLABORATION D'UN PLAN DE TRANSPORT RÉGIONAL . . . 19

2.1 Les grandes étapes d'élaboration d'un plan de transport régional 21
2.1.1 Première étape : programme de travail 21
2.1.2 Deuxième étape : problématique de transport et orientations 23
2.1.3 Troisième étape : scénarios d'intervention 23
2.1.4 Quatrième étape : proposition de plan de transport régional 23
2.1.5 Cinquième étape : mise en oeuvre et suivi du plan de transport . . 24
2.2 Les différents documents pour supporter la démarche de planification . . . 24
2.3 Les autorisations nécessaires pour l'obtention d'une position ministérielle 24
2.4 Les relations avec le milieu, une préoccupation constante tout au long de la démarche 25

3. PROBLÉMATIQUE ET ORIENTATIONS 27

3.1 Découpage du territoire d'étude 30
3.2 Analyse du milieu 30
3.3 Analyse des réseaux et systèmes de transport 33
3.4 Diagnostic d'ensemble et orientations 35

4. SCÉNARIOS D'INTERVENTION 37

5. PROPOSITION DE PLAN DE TRANSPORT 41

6. MODE DE FONCTIONNEMENT 45

6.1 Un mode de fonctionnement conférant à la Direction territoriale la responsabilité du plan de transport régional 47
6.2 Un mode de fonctionnement qui se greffe à la structure administrative du Ministère 48
6.3 Un mode de fonctionnement basé sur un partage ministériel des responsabilités 49
6.4 Un mode de fonctionnement propre à chaque région 52

7. RELATIONS AVEC LE MILIEU 53

CHAPITRE 1 ♦ NATURE ET RÔLE D'UN PLAN DE TRANSPORT

Le contexte de planification du Ministère a grandement évolué au cours des dernières années. Cette évolution se caractérise notamment par une plus grande reconnaissance des interrelations entre les transports, l'aménagement du territoire, le développement économique et l'environnement. Désormais, il apparaît essentiel au Ministère de tenir compte de ces interrelations pour mieux planifier ses interventions et assurer ainsi une plus grande efficacité des infrastructures et équipements de transport.

Le Ministère entend soutenir efficacement la compétitivité économique de chacune des régions du Québec. Mais son rôle de soutien s'exerce dans un contexte de contraintes financières et dans un environnement économique mondial en pleine mutation. Les attentes en matière de transport sont élevées et les conditions économiques ne permettent pas, pour le moment, d'envisager une augmentation substantielle des budgets accordés au transport. Il faut donc faire des choix et viser la recherche de solutions novatrices permettant une gestion et une utilisation plus efficaces des infrastructures et systèmes existants. Bref, les choix d'interventions ne peuvent plus se faire à la pièce ou de façon isolée.

Le Ministère considère essentiel de s'associer à ses partenaires régionaux pour favoriser l'émergence d'une vision régionale et en arriver à des choix partagés ainsi qu'à des interventions harmonisées et cohérentes, menant à des solutions efficaces et durables. Les plans de transport régionaux apparaissent alors comme un instrument de planification stratégique qui permet de cerner l'ensemble de ces considérations.

1.1 DÉFINITION D'UN PLAN DE TRANSPORT

L'élaboration d'un plan de transport régional débute par la cueillette et l'analyse de diverses données permettant de dresser un portrait de la situation actuelle et prévisible des transports pour une région. Étant donné les liens étroits qui existent entre les transports, l'aménagement du territoire, le développement économique et l'environnement, c'est sur l'ensemble de ces considérations que porteront les analyses requises. Celles-ci permettront ensuite d'identifier les principaux enjeux liés aux transports, de formuler les orientations et les objectifs propres à la région et de proposer les solutions les plus appropriées. Le plan de transport se définit comme suit :

> **«Un outil ministériel pour planifier, de façon intégrée et optimale, les systèmes et les infrastructures de transport des personnes et des marchandises».**

Le rôle du plan de transport est de fournir au Ministère et à ses partenaires de la région :

- une vision d'avenir régionale, qui permet au Ministère de mieux adapter ses interventions futures au contexte particulier de la région;
- une vision intégrée, basée sur une analyse des liens étroits entre les transports, l'aménagement du territoire, le développement économique et l'environnement;
- une vision multimodale, qui considère l'ensemble des modes de transport comme un tout cohérent, tant pour le transport des personnes que pour le transport des marchandises;
- un outil de prise de décision, qui permet au Ministère d'harmoniser ses interventions et d'en établir les priorités à moyen et à long termes, qu'il s'agisse de mesures, de programmes ou de projets;
- un outil de concertation entre le Ministère et ses partenaires régionaux.

1.2 ENCADREMENT MINISTÉRIEL ET GOUVERNEMENTAL DES PLANS DE TRANSPORT

La réalisation des plans de transport régionaux s'inscrit dans la démarche de planification stratégique du Ministère, entreprise en 1992, et qui se traduit dans ses orientations en transport et en aménagement du territoire, ses politiques et ses programmes. L'ensemble de ces activités de planification constitue un cadre de référence à la réalisation des plans de transport.

Certaines démarches gouvernementales de planification sont également liées à la réalisation des plans de transport régionaux. Parmi les plus importantes, mentionnons la planification stratégique des Conseils régionaux de développement (CRD) et le processus de révision des schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté (MRC) et des communautés urbaines (CU).

Le cadre gouvernemental de référence se traduit aussi par différentes lois et politiques qui affectent l'ensemble des activités de planification du Ministère, et en particulier celles liées à l'élaboration des plans de transport. Mentionnons, entre autres, la *Loi sur la protection du territoire agricole*, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Stratégie québécoise d'efficacité énergétique.*

1.2.1 CADRE MINISTÉRIEL DE RÉFÉRENCE

Les principaux instruments stratégiques ministériels qui encadrent la réalisation des plans de transport régionaux sont la mission du Ministère, ses choix stratégiques et ses orientations en transport et en aménagement du territoire. Les politiques et programmes du Ministère permettent quant à eux de baliser les interventions qui seront proposées dans le cadre de la réalisation des plans de transport régionaux.

MISSION

La mission du Ministère se définit de la façon suivante :

> **«Assurer la circulation des personnes et des marchandises par le développement, l'aménagement et l'exploitation d'infrastructures et de systèmes de transport intégrés, fiables et sécuritaires et qui contribuent au développement économique et social du Québec et de ses régions. Le Ministère réalise sa mission avec un souci constant de l'impact de ses interventions sur l'aménagement du territoire et l'environnement».**

CHOIX STRATÉGIQUES

Les choix stratégiques du Ministère traduisent ses réflexions sur la manière dont il prévoit accomplir sa mission au cours des prochaines années. Ils reflètent également ses préoccupations relatives à la sécurité et à l'environnement. Pour la période 1994-1997[1], les cinq choix stratégiques du Ministère sont les suivants :

- Assurer la mobilité et la sécurité des usagers par l'entretien des infrastructures et des équipements de transport.

- Développer l'intermodalité et l'intégration des systèmes de transport des personnes et des marchandises avec un souci du respect de l'environnement.

- Orienter la recherche et le développement technologique vers les besoins prioritaires reliés à la mission du Ministère.

- Stimuler, dans un contexte de libre-échange, le développement socio-économique de chacune des régions du Québec, en assurant la présence de services de transport adéquats et concurrentiels pour les personnes et les marchandises.

- Associer, soutenir le personnel et valoriser sa contribution à l'amélioration de la performance de l'organisation.

Les orientations et les priorités d'intervention qui seront formulées dans les plans de transport devront nécessairement tenir compte de la volonté du Ministère de mettre l'accent sur le maintien en bon état des réseaux et systèmes de transport. L'importance accordée au développement de l'intermodalité devra aussi se refléter dans les plans de transport, notamment par des choix d'intervention visant une meilleure intégration des systèmes de transport des personnes et des marchandises. Enfin, le soutien au développement économique régional devra être une préoccupation importante, voire même un des principaux objectifs des plans de transport.

---

[1] MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *La gestion stratégique au MTQ*, 1994-1997 et *Plan d'action* 1994-1995, Service des orientations et des évaluations stratégiques, Québec, 1994, p. 3 à 5.

ORIENTATIONS MINISTÉRIELLES EN TRANSPORT ET EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Ce document[2] reflète les principales préoccupations du Ministère et traduit ses orientations en transport et en aménagement du territoire. Il visait d'abord à répondre aux attentes du ministère des Affaires municipales, dans le cadre de la révision des schémas d'aménagement en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Il constitue de ce fait la contribution ministérielle à l'élaboration des *Orientations du gouvernement en matière d'aménagement - Pour un aménagement concerté du territoire*[3] et du *Document complémentaire*[4] s'y rattachant.

La réflexion qui a mené aux orientations ministérielles en transport et en aménagement du territoire s'inscrit également dans le processus de planification stratégique effectué au Ministère au cours des dernières années. Ce document constitue ainsi, à l'endroit de la planification, de la mise en place et de l'exploitation des systèmes et des infrastructures de transport à l'échelle du Québec, un cadre de référence aux actions du Ministère.

POLITIQUES ET PROJETS DE POLITIQUE

Les politiques du Ministère traduisent les plus importantes préoccupations qui viennent moduler la manière dont il exerce sa mission, notamment celles ayant trait à la sécurité, à l'environnement, à la qualité de vie et à l'équité des services de transport offerts. Les plans de transport devront transposer, à une échelle régionale, l'application de ces politiques ministérielles.

Politique sur l'environnement du ministère des Transports du Québec

Cette politique vise à intégrer la dimension environnementale dans les politiques, les programmes et les activités du Ministère et à faire de l'environnement un élément nécessaire à toute prise de décision. Elle précise les engagements du Ministère en matière de protection des ressources et d'amélioration de l'environnement.

---

2 MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Orientations ministérielles en transport et en aménagement du territoire*, Service de l'encadrement des plan de transport, Québec, 1993, 48 p.

3 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement - pour un aménagement concerté du territoire*, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Québec, 1994, 89 p.

4 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement - Pour un aménagement concerté du territoire - Document complémentaire*, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Québec, 1995, 32 p.

Politique de sécurité dans les transports - volet routier

Cette politique constitue une responsabilité conjointe du ministère des Transports et de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Elle vise à réduire la gravité, le nombre et les risques d'accidents, tout en maintenant la mobilité des personnes et des marchandises.

Politique de circulation des véhicules lourds sur le réseau routier municipal (deuxième édition)

Cette politique vise à préserver la fonctionnalité et la sécurité du réseau routier et à assurer une application uniforme de la réglementation dans le domaine du camionnage. Elle vise également à assurer l'accès à un réseau routier permettant le développement des activités économiques québécoises, tout en tenant compte de la sécurité du public et de la tranquillité des citoyens.

Politique d'admissibilité au transport adapté

Cette politique précise le contexte dans lequel doit s'inscrire l'admission au transport adapté, détermine la clientèle admissible, assure une plus grande uniformité dans l'application de la politique, favorise l'équité dans le traitement des demandes et rend le transport adapté accessible à toutes les personnes handicapées résidant au Québec.

Politique sur les parcs routiers[5]

Cette politique vise à harmoniser et à encadrer les interventions dans le domaine de l'utilisation polyvalente du réseau de base des parcs routiers. La mise en place de ce cadre de gestion doit permettre d'améliorer la planification, l'aménagement et l'exploitation du réseau des parcs routiers.

Politique sur le vélo

Cette politique constitue une responsabilité conjointe du ministère des Transports et de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Elle établit leurs priorités d'intervention en matière de vélo et présente les orientations retenues et les moyens à mettre en oeuvre en ce qui a trait aux conditions d'utilisation du vélo sur la voie publique et ce, dans l'intention d'améliorer la sécurité des usagers.

---

5 Un parc routier se définit comme un espace aménagé le long du réseau routier pour le confort et la sécurité du public voyageur (aires de service, haltes routières, belvédères et aires de stationnement pour véhicules lourds).

Le contenu de cette politique s'associe, pour le volet sécurité, au contenu de la politique sur la sécurité dans les transports (volet routier) et vient préciser la portée des orientations communes (MTQ-SAAQ) en matière de vélo.

Le réseau cyclable identifié par les MRC dans les schémas d'aménagement servira de base aux échanges entre le Ministère et le milieu. Il constituera une condition première à l'intégration du volet «cyclisme» dans la planification de tout nouveau projet routier sur le réseau relevant du Ministère. Cette considération à l'égard des besoins des cyclistes se fera aussi lors de la réfection des routes et des structures (ponts et viaducs).

Projet de politique en transport des personnes ayant des limitations

Ce projet vise à soutenir tous les partenaires du Ministère concernés par le transport des personnes ayant des limitations affectant leur mobilité et à assurer adéquatement le transport de ces personnes.

Projet de politique sur la gestion des corridors routiers

Ce projet de politique a pour but d'établir et de mettre en oeuvre des mesures qui contribueront à maintenir et à améliorer les fonctions du réseau routier supérieur. Les objectifs plus spécifiques de la politique sont de prévenir et de réduire les conflits provoqués par les mouvements de circulation entre la route et les terrains adjacents, ainsi que d'obtenir un équilibre entre la circulation locale et de transit. La politique vise également à prévenir et à réduire les nuisances occasionnées par la circulation routière.

Projet de politique sur le bruit

Ce projet de politique vise à inciter les municipalités à réduire le développement résidentiel en bordure des routes afin d'assurer un développement harmonieux par rapport aux infrastructures de transport.

Projet de politique sur l'implantation et le réaménagement des échangeurs autoroutiers

Ce projet de politique a pour but d'orienter et d'encadrer le traitement des demandes d'implantation et de réaménagement des échangeurs autoroutiers, afin de départager les responsabilités du Ministère en ce qui a trait à la réalisation des travaux et au financement.

Projet de politique sur le transport des marchandises

Ce projet de politique permettrait d'assurer aux expéditeurs et aux industriels du Québec un système de transport intégré des marchandises fiable, sécuritaire et économique entre les différentes régions ainsi qu'avec leurs sources d'approvisionnement et leurs marchés.

Projet de politique en matière d'infrastructures aéroportuaires

Ce projet de politique vise à faire le point sur la question de la propriété, de la gestion et de l'exploitation du réseau aéroportuaire, à définir la place que le Ministère entend occuper dans ce domaine et les orientations qu'il compte privilégier dans un contexte de changement majeur des rôles en raison de la rareté des ressources. Son but est d'assurer le maintien et de développement d'un réseau adéquat et performant au service de la collectivité québécoise.

LES PROGRAMMES D'AIDE

Le Ministère gère un certain nombre de programmes, notamment des programmes d'aide au transport collectif (transport en commun, transport scolaire, transport adapté)[6]. Il exerce ainsi un rôle important dans l'organisation des transports, principalement dans les agglomérations urbaines. Toutefois, compte tenu du contexte budgétaire actuel du Ministère, ces programmes font présentement l'objet d'une révision qui pourrait l'amener à modifier substantiellement la façon dont il exercera son rôle de soutien au transport collectif.

Programme d'aide au transport en commun

Ce programme a pour objectif d'assurer, surtout au coeur des grandes agglomérations urbaines, des conditions privilégiant le transport en commun comme principal mode de déplacement, en plus de favoriser le maintien et le développement de réseaux et de services efficaces. L'aide financière porte principalement sur les dépenses d'immobilisation dans le cas des organismes publics de transport (OPT), alors que pour les organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT), l'aide touche principalement l'exploitation des services.

---

[6] MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Programmes et mesures d'aide financière*, Direction des communications en collaboration avec les directions et les services responsables des divers programmes et mesures d'aide financière, Québec, 1995, pagination multiple et annexe.

Le volet «immobilisation» du programme d'aide vise plus particulièrement à privilégier d'abord le maintien des actifs et l'amélioration des infrastructures et ensuite l'expansion des réseaux. Par ailleurs, les organismes publics de transport en commun reçoivent les revenus générés par le Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun.

Programme d'aide au transport scolaire

En vertu de ce programme, une aide financière est accordée aux commissions scolaires du Québec ainsi qu'aux institutions d'enseignement privées reconnues. La subvention couvre le coût du transport des élèves de niveau primaire et secondaire dans le cas des commissions scolaires, alors que pour les institutions d'enseignement privées reconnues, la subvention ne touche que la clientèle de niveau secondaire.

Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées

Par le biais de ce programme, le Ministère verse une aide financière aux OPT ainsi qu'aux municipalités du Québec qui veulent se doter d'un service de transport répondant aux besoins des personnes handicapées. L'aide financière porte sur l'implantation, la consolidation et le développement des services.

Le programme prévoit une subvention annuelle égale à 75 % de l'ensemble des coûts admissibles d'un service de transport adapté; ces coûts sont préalablement approuvés par le Ministère. Le solde de 25 % est absorbé par la ou les municipalités participantes et par les usagers du transport adapté. Près de 800 municipalités du Québec se sont prévalues de ce programme.

1.2.2 LES PLANS DE TRANSPORT ET LES AUTRES DÉMARCHES GOUVERNEMENTALES DE PLANIFICATION LIÉES AUX TRANSPORT

La planification stratégique des Conseils régionaux de développement[7] et le processus de révision des schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté et des communautés urbaines sont deux démarches importantes dont le plan de transport doit tenir compte. En effet, le contenu des documents produits au cours de ces deux démarches de planification reflète la vision des intervenants du milieu en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

Politique gouvernementale de développement régional

La politique gouvernementale de développement régional mise en place en 1992 est basée sur un partenariat et prévoit une stratégie d'accompagnement et de responsabilisation du milieu. Elle vise à améliorer les conditions économiques, sociales et culturelles afin de permettre un développement respectueux du milieu. Ainsi, les ministères et organismes gouvernementaux sont amenés à davantage tenir compte des spécificités régionales dans leurs interventions, tandis que les intervenants régionaux sont invités à faire des choix et à décider du développement de leur région.

Le gouvernement a reconnu par décret, les Conseils régionaux de développement en tant qu'instances régionales représentatives en matière de développement régional. Les Conseils régionaux sont des corporations privées sans but lucratif financées par l'État en vertu d'un contrat de collaboration. Outre la concertation régionale, la responsabilité principale des Conseils régionaux est de définir les priorités de développement de la région et de convenir d'une entente-cadre avec le gouvernement.

Pour ce faire, le Conseil régional a la tâche de réaliser une démarche de planification stratégique impliquant l'ensemble des intervenants régionaux et le gouvernement. À l'issue de cet exercice, le Conseil régional adopte un plan stratégique de développement dégageant des consensus autour des priorités régionales de développement. Par la suite, le gouvernement signe avec le Conseil régional une entente-cadre portant sur les axes et les priorités de développement auxquels il entend s'associer. La mise en oeuvre de cette entente-cadre se traduit par la signature d'ententes spécifiques avec les ministères ou organismes gouvernementaux concernés. Dans certains cas, comme par exemple dans la région de la Côte-Nord, l'entente-cadre peut même donner lieu à un engagement visant à élaborer un plan de transport régional.

---

[7] Ces Conseils régionaux de développement peuvent prendre plusieurs appellations: Conseil régional de concertation et de développement, Comité de concertation économique, Conseil de développement régional, Corporation de développement, Société de développement.

D'une part, le ministère des Transports lui-même peut être appelé à conclure des ententes spécifiques dans son propre champ d'activités. D'autre part, il devra prendre en compte les axes et priorités de développement se retrouvant dans l'entente-cadre, dans la planification de ses interventions pour la région concernée.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.A.U.) adoptée en 1979, avait comme objectifs, «d'établir le cadre d'élaboration et d'application des règles relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, et de donner aux municipalités régionales de comté et aux municipalités locales la responsabilité de l'élaboration et de la mise en oeuvre de ces règles d'aménagement et d'urbanisme»[8].

Le schéma d'aménagement est l'outil privilégié par la Loi. Il constitue un document légal pour stucturer l'organisation du territoire en fonction des grandes orientations fixées par la MRC pour l'aménagement de son territoire.

La L.A.U. fixe également les règles quant à l'élaboration, à la modification et à la révision des schémas d'aménagement. Les premiers schémas d'aménagement du territoire sont presque tous déjà en vigueur (à deux exceptions près) dans toutes les MRC et communautés urbaines. Leur révision est prévue à tous les cinq ans. C'est dans ce contexte que la révision des schémas d'aménagement est amorcée dans la plupart des MRC.

Afin d'améliorer le contenu des schémas d'aménagement révisés, le gouvernement apportait des modifications à la Loi en 1993. Ces modifications ont eu pour effet d'augmenter le contenu obligatoire et facultatif des schémas en matière de transport, notamment en ce qui concerne la planification du transport terrestre (contenu obligatoire), l'organisation du transport maritime et aérien (contenu facultatif), et les contraintes majeures à l'occupation du sol occasionnées par les voies de circulation obligatoires (contenu obligatoire). D'autres composantes du schéma d'aménagement peuvent avoir des conséquences sur la planification du transport, soit l'identification de zones prioritaires d'aménagement (contenu facultatif), et le plan d'action qui accompagne le schéma (contenu obligatoire).

La planification de l'aménagement du territoire qui sera réalisée dans le cadre de la révision des schémas d'aménagement sera donc une occasion pour développer une vision cohérente, globale et intégrée de l'aménagement du territoire, du développement régional

---

8 MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Cadre d'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et de la politique gouvernementale de développement régional*, Formation en aménagement du territoire et en développement régional, chapitre 4, p.3.

et des transports.

Dans ce contexte, la révision des schémas d'aménagement constitue, avec l'élaboration des plans de transport régionaux, un moment privilégié, pour le Ministère, d'établir des concensus régionaux sur les priorités à fixer en matière de transport avec les intervenants du milieu. Les priorités d'intervention retenues dans les plans de transport seront également guidées par les choix stratégiques du Ministère et par les orientations qu'il s'est donné en matière de transport et d'aménagement du territoire.

Comparaison entre les trois démarches de planification

Le tableau 1-1 de la page suivante compare les différents aspects des démarches de planification stratégique, de révision des schémas d'aménagement et de réalisation des plans de transport. En consultant ce tableau, on constate que le transport constitue une préoccupation commune aux trois démarches de planification. L'interrelation entre le transport, l'aménagement du territoire et le développement économique est ainsi confirmée.

TABLEAU 1-1
COMPARAISON DES DÉMARCHES DE PLANIFICATION RÉALISÉES PAR LES MRC, LE MTQ ET LES CRD.

Éléments de comparaison	MRC Révision des schémas d'aménagement	MTQ Plans de transport	CRD Planification stratégique
Échelle de planification	MRC et communautés urbaines	Agglomérations, régions administratives et le Québec	Régions administratives
Horizon de planification	5 ans	Environ 20 ans	3 à 5 ans
Cadre législatif ou administratif	La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme encadre la révision des schémas d'aménagement.	Le plan de transport est un outil de planification retenu par le MTQ lui permettant d'exercer sa mission.	Une loi encadre la politique gouvernementale en matière de développement régional.
Buts de la démarche	Bonifier le contenu du schéma d'aménagement notamment en intégrant la planification du transport terrestre, maritime et aérien. Accompagner la démarche d'un plan d'action pour faciliter la mise en oeuvre du schéma d'aménagement.	Identifier et prioriser un ensemble d'interventions (projets, mesures, politiques, programmes) représentant une solution globale et intégrée pour assurer de meilleurs services de transport. Identifier les responsabilités du MTQ et des intervenants impliqués.	Amener les Ministères à tenir compte davantage des spécificités régionales en modulant leurs interventions selon le développement régional. Permettre aux intervenants régionaux de faire des choix, de décider de leur développement en tenant compte des contraintes gourvernementales.
Préoccupations	▸ Besoins actuels et prévisibles de déplacement des personnes et des marchandises. ▸ Transport terrestre et, de façon facultative, le transport maritime et aérien. ▸ Liens entre l'aménagement du territoire, le transport et le développement régional. ▸ Orientations du gouvernement en matière d'aménagement.	▸ Besoins actuels et prévisibles de déplacement des personnes et des marchandises. ▸ Transport terrestre, maritime et aérien. ▸ Liens entre le transport et l'aménagement du territoire, le développement économique, l'environnement. ▸ Orientations, politiques et lois ministérielles et gourvernementales liées aux transports.	▸ État de la situation par secteur d'activité dont le transport. ▸ Diagnostic et enjeux en développement. ▸ Axes et priorités de développement. ▸ Ententes sur des mesures, des programmes et des interventions, notamment celles touchant le transport.
Produits	Schéma d'aménagement Document complémentaire Plan d'action	Proposition de plan de transport	Plan stratégique Entente-cadre et ententes spécifiques
Rôle des intervenants	Le MTQ donne son avis dans lequel il informe la MRC de ses projets d'interventions sur son territoire. Le CRD participe à la consultation dans le cadre de la révision du schéma d'aménagement.	Les MRC et le CRD participent à l'élaboration du plan de transport.	Le MTQ donne son avis via la conférence administrative régionale et exerce son rôle dans le respect de l'entente-cadre et des ententes spécifiques. Les préfets des MRC siègent généralement sur le conseil d'administration du CRD.

1.2.3 LES AUTRES LOIS ET POLITIQUES GOUVERNEMENTALES

Les lois et politiques présentées dans cette section sont celles qui ont des liens directs ou indirects avec les transports, ce qui justifie leur prise en compte lors de l'élaboration des plans de transport.

Loi sur la protection du territoire agricole

Avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection du territoire agricole* en novembre 1978 et la délimitation d'une zone agricole permanente à l'échelle du Québec, le gouvernement québécois a tenu à démontrer l'importance qu'il accordait à la protection du territoire et des activités agricoles.

Dans un souci d'harmonisation avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, une vaste opération de révision des limites de la zone agricole a été effectuée de 1985 à 1992, libérant ainsi les espaces nécessaires à l'expansion urbaine des municipalités.

Aucune nouvelle révision de la zone agricole n'étant prévue, son caractère permanent est désormais reconnu. Avec la mise à jour de ses orientations d'aménagement au profit des MRC, le gouvernement réitère sa volonté d'assurer la pérennité et la mise en valeur du territoire retenu en zone agricole, tout en tenant compte de la diversité des milieux.

La *Loi sur la protection du territoire agricole* ayant préséance sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale, d'un schéma d'aménagement, d'un plan directeur ou d'un règlement d'urbanisme, la considération des limites de la zone agricole devra faire partie intégrante de l'élaboration des plans de transport.

Loi sur la qualité de l'environnement

Cette loi vise à préserver la qualité de l'environnement et à promouvoir son assainissement en vue de prévenir la détérioration et d'assurer la protection des espèces vivantes et des biens.

Le ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) révise actuellement le régime d'évaluation environnementale. Afin de favoriser la considération des enjeux environnementaux dès le début de tout exercice de planification, le MEF souhaite l'évaluation environnementale de tous les projets de politiques et de programmes élaborés par le gouvernement. Pour certains d'entre eux, dont possiblement les plans de transport, ceci se traduirait par leur assujettissement à une procédure d'évaluation environnementale pouvant comporter des audiences publiques.

Stratégie québécoise d'efficacité énergétique

Le Gouvernement du Québec, en proposant une stratégie d'efficacité énergétique, avait comme but prioritaire d'améliorer la situation du consommateur d'énergie, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'un individu. L'amélioration de la situation du consommateur n'est toutefois pas le seul bénéfice qu'entraîne une meilleure utilisation de l'énergie. En effet, l'efficacité énergétique entraîne aussi des impacts positifs sur le développement économique et l'environnement.

Pour le gouvernement, l'efficacité énergétique doit devenir un critère d'analyse, considéré pour l'ensemble des décisions qu'il est amené à prendre et qui auront des implications directes ou indirectes significatives sur la consommation d'énergie. Dorénavant, tous les ministères et organismes gouvernementaux devront faire état, au cours de l'analyse de leurs politiques et programmes, des implications éventuelles des décisions proposées sur le plan de l'efficacité énergétique.

Les interventions dans le secteur des transports auront une importance cruciale pour le succès de la stratégie québécoise d'efficacité énergétique. En 1990, le secteur des transports représentait un peu plus du quart de la consommation énergétique totale du Québec et expliquait à lui seul les deux tiers de la consommation de produits pétroliers dans le bilan énergétique québécois. Dans le secteur des transports, l'objectif chiffré de la stratégie québécoise d'efficacité énergétique est qu'en 2011, la consommation d'énergie par ménage soit réduite de plus de 5%. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement se propose d'agir prioritairement sur le transport des personnes, en amenant les consommateurs à infléchir leur comportement afin d'utiliser davantage le transport en commun. Pour ce qui est du transport des marchandises, les potentiels d'économie d'énergie qu'offre le transport ferroviaire devront être mieux exploités.

Le Ministère est donc étroitement associé, pour le volet transport, à la stratégie québécoise d'efficacité énergétique. Par ses politiques, ses programmes et ses choix d'interventions, il peut contribuer de façon significative à l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de consommation énergie. Les plans de transport représentent à cet égard un moyen efficace pour le Ministère d'orienter ses interventions vers une meilleure utilisation de l'énergie. Bien que l'efficacité énergétique ne soit pas l'objectif premier d'un plan de transport, elle constitue néanmoins un critère important dans le choix des interventions. Les scénarios d'intervention proposés dans les plans de transport devront donc être évalués notamment en fonction de leurs répercussions sur l'amélioration de l'efficacité énergétique.

1.2.4 LES PLANS DE TRANSPORT ET LE PROCESSUS DE DÉVOLUTION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

L'intervention du gouvernement fédéral dans le financement et l'exploitation des infrastructures et systèmes de transport maritime, ferroviaire et aérien relevant de sa compétence s'est sensiblement modifiée au cours des dernières années. Les nouvelles orientations rendues publiques par Transports Canada en 1994[9], motivées principalement par la question du déficit budgétaire, annoncent un changement très important.

Ces orientations devraient amener le gouvernement fédéral à modifier certaines de ses politiques, lois et façons de faire qui réglementent inutilement ses activités et qui l'empêchent de rationaliser les infrastructures dont il est responsable. Elles devraient aussi l'amener à se retirer des activités strictement opérationnelles, pour axer davantage ses interventions sur les exigences essentielles du réseau, notamment la sécurité, l'efficacité, la protection de l'environnement et l'aide à la transition.

Le processus de dévolution du gouvernement fédéral aura des conséquences importantes sur le rôle, le mandat et les responsabilités du ministère des Transports et l'amènera à réévaluer son positionnement stratégique et à prioriser un réseau de base pour tous les modes de transport.

---

9 TRANSPORTS CANADA, *Nouvelles orientations pour les transports*, Allocution du ministre des Transports Douglas Young au dîner de la Journée nationale des transports, Thunder Bay (Ontario), juin 1994, 10 p.

CHAPITRE 2 ♦ ÉTAPES D'ÉLABORATION D'UN PLAN DE TRANSPORT RÉGIONAL

Ce chapitre présente les étapes d'élaboration d'un plan de transport régional. Les informations qu'il contient visent notamment :

- à décrire ces grandes étapes;
- à faire des liens entre les documents supports et la démarche;
- à préciser les approbations requises au cours de la démarche;
- à démontrer l'importance des relations avec le milieu.

2.1 LES GRANDES ÉTAPES D'ÉLABORATION D'UN PLAN DE TRANSPORT RÉGIONAL

Cinq grandes étapes conduisent à l'élaboration d'un plan de transport régional. Ces étapes sont présentées schématiquement à la page suivante.

2.1.1 PREMIÈRE ÉTAPE : PROGRAMME DE TRAVAIL

L'élaboration du programme de travail constitue la phase de démarrage d'un plan de transport régional. Différents éléments concernant la façon de réaliser un plan de transport régional y sont abordés, soit :

- le contexte de planification et, entre autres, les raisons motivant la démarche de plan de transport dans la région ainsi que les objectifs de planification poursuivis;
- la portée du plan de transport régional et les analyses sectorielles à mener;
- l'inventaire des données disponibles pour réaliser ces analyses sectorielles;
- le mode de fonctionnement décrivant l'encadrement administratif et la participation des différentes unités du Ministère au plan de transport régional;
- les étapes à franchir en précisant les autorisations à obtenir du Comité de direction pour chacune d'entre elles;
- l'échéancier des étapes d'élaboration du plan de transport régional;
- les actions visant à associer le milieu à la démarche.

TABLEAU 2-1
ÉTAPES D'ÉLABORATION D'UN PLAN DE TRANSPORT RÉGIONAL

ÉTAPE 1 PROGRAMME DE TRAVAIL	ÉTAPE 2 PROBLÉMATIQUE DE TRANSPORT ET ORIENTATIONS	ÉTAPE 3 SCÉNARIOS D'INTERVENTION	ÉTAPE 4 PROPOSITION DE PLAN DE TRANSPORT	ÉTAPE 5 MISE EN OEUVRE ET SUIVI DU PLAN DE TRANSPORT
- Contexte de planification; - Portée du plan; - Inventaire des données; - Mode de fonctionnement; - Étapes d'élaboration; - Échéancier; - Façon d'associer le milieu.	- Analyses sectorielles; - Diagnostic global; - Enjeux; - Orientations.	- Élaboration des scénarios; - Identification des critères d'évaluation; - Évaluation des scénarios; - Choix du scénario préférentiel.	- Établissement des priorités d'interventions (projets, mesures, politiques, programmes); - Partage des responsabilités.	- Réalisation des interventions; - Suivi et évaluation du plan de transport.
RELATIONS AVEC LE MILIEU				

2.1.2 DEUXIÈME ÉTAPE : PROBLÉMATIQUE DE TRANSPORT ET ORIENTATIONS

Cette étape comprend :

- des analyses sectorielles permettant de dresser un portrait de la situation actuelle et prévisible des transports;

- un diagnostic global duquel découleront des grands enjeux régionaux, ainsi que des orientations en matière de transport liées à l'efficacité des réseaux et des systèmes de transport, à l'aménagement du territoire, au développement économique, à l'environnement et aux ressources financières disponibles.

2.1.3 TROISIÈME ÉTAPE : SCÉNARIOS D'INTERVENTION

Des scénarios d'intervention sont élaborés pour présenter une solution globale et intégrée à la problématique de transport de la région. Chaque scénario peut comprendre un ensemble d'interventions en termes de projets, de mesures, de politiques et de programmes. Des critères sont ensuite identifiés pour permettre l'évaluation des différents scénarios proposés et le choix d'un scénario préférentiel correspondant le mieux aux orientations retenues.

2.1.4 QUATRIÈME ÉTAPE : PROPOSITION DE PLAN DE TRANSPORT RÉGIONAL

Une proposition de plan de transport régional est ensuite élaborée à partir du scénario préférentiel. Cette proposition décrit de façon détaillée les projets, les mesures, les politiques et les programmes retenus dans un horizon de planification d'environ 20 ans. Elle précise les priorités d'intervention du Ministère de même que le partage des responsabilités entre le Ministère et les intervenants régionaux concernés.

2.1.5 CINQUIÈME ÉTAPE : MISE EN OEUVRE ET SUIVI DU PLAN DE TRANSPORT

La réalisation des interventions prévues au plan de transport nécessite un suivi et une évaluation. D'une part, il est important de vérifier l'avancement du plan. D'autre part, il est nécessaire d'évaluer les impacts des interventions réalisées en regard du respect des orientations et de prévoir, s'il y a lieu, les ajustements nécessaires.

2.2 LES DIFFÉRENTS DOCUMENTS POUR SUPPORTER LA DÉMARCHE DE PLANIFICATION

À chacune des étapes d'élaboration du plan de transport régional, différents types de documents devront être réalisés. Leur objet peut être de nature technique ou administrative, pour des fins d'autorisation par les autorités ministérielles, ou encore pour information et consultation à l'externe. Un *Cahier méthodologique* traite des documents qui viennent supporter les étapes d'élaboration du plan de transport régional.

2.3 LES AUTORISATIONS NÉCESSAIRES POUR L'OBTENTION D'UNE POSITION MINISTÉRIELLE

C'est la Direction territoriale qui a le mandat d'élaborer un plan de transport régional. Elle pilote l'ensemble de la démarche au sein du Ministère. Au fur et à mesure de sa réalisation, le Comité de direction du Ministère est appelé à émettre les autorisations suivantes[10] :

- à l'étape 1, il autorise le démarrage du plan de transport;
- à l'étape 2, il approuve le contenu de la problématique de transport et les orientations;
- à l'étape 3, il approuve le scénario préférentiel d'intervention;
- à l'étape 4, il approuve la proposition de plan de transport régional;
- à l'étape 5, il approuve les ajustements au plan de transport qui peuvent être nécessaires.

[10] D'autres autorisations peuvent être requises dans certains cas.

2.4 LES RELATIONS AVEC LE MILIEU, UNE PRÉOCCUPATION CONSTANTE TOUT AU LONG DE LA DÉMARCHE

Le milieu est généralement associé à l'ensemble des étapes d'élaboration du plan de transport régional, selon des modalités définies en fonction du contexte régional. Le chapitre 7 abordera cet aspect important de la démarche. Ce chapitre répondra essentiellement aux questions suivantes :

- Pourquoi doit-on établir des relations avec le milieu au cours de l'élaboration d'un plan de transport régional?
- Qui peut-on associer à la démarche?
- Quelle forme peut prendre cette association?
- À quel moment de la démarche peut s'exercer cette association?

CHAPITRE 3 ♦ PROBLÉMATIQUE ET ORIENTATIONS

Le plan de transport régional vise à développer une vision d'avenir globale et intégrée du transport sur le territoire à l'étude. C'est pourquoi son contenu doit tenir compte, d'une part, des liens étroits entre le transport et les questions relatives à l'aménagement du territoire, au développement économique, à la démographie et à l'environnement et, d'autre part, de l'ensemble des modes de transport, tant des personnes que des marchandises, et ce, dans une perspective de complémentarité des modes. C'est à ces conditions que le plan de transport conduira à l'identification d'un ensemble d'interventions visant à répondre de la meilleure façon possible aux besoins en transport dans la région.

Ce chapitre a donc pour but de présenter les grandes lignes du contenu associé à la problématique régionale des transports, laquelle constitue une des étapes clés de l'élaboration d'un plan de transport. Il donne un aperçu des sujets qui doivent y être analysés, des éléments qui justifient leur prise en compte ainsi que des objectifs auxquels doivent conduire les analyses. La consultation des *Cahiers méthodologiques* qui accompagnent le présent document s'avère essentielle pour quiconque veut en savoir davantage sur la façon d'aborder chacun des sujets. En effet, ces Cahiers méthodologiques[11] présentent les différents aspects du sujet qui peuvent être traités en fonction du contexte régional, les sources de données et proposent des méthodologies d'analyse à utiliser.

Il faut toutefois préciser que la portée des analyses sectorielles variera en fonction des problématiques propres à chaque milieu. Par exemple, on peut penser que dans plusieurs régions, les problématiques de transport seront fortement liées au développement économique, ce qui pourrait demander une analyse plus approfondie de l'activité économique. S'il ressort de cette analyse que le développement touristique est l'activité prépondérante dans la région, les déplacements des personnes liés à cette activité seront analysés de façon plus approfondie. Par contre, si l'activité dominante concerne l'exploitation ou la transformation d'une ressource naturelle, l'accent sera mis plutôt sur le transport des marchandises.

Par ailleurs, certaines problématiques de transport régionales peuvent être liées à des activités se déroulant dans des régions voisines. Il sera important de se préoccuper de l'arrimage avec les plans de transport des régions limitrophes. Il faudra s'assurer d'une compréhension commune de ces problématiques et des enjeux qui en découlent par des échanges d'information entre les régions. Il faudra de plus que s'établisse une vision partagée des orientations et des choix d'interventions liés à ces problématiques.

---

[11] En ce qui a trait au contenu technique, deux *Cahiers méthodologiques* accompagnent ce rapport d'étape, soit le *Cahier sur l'analyse du milieu* et le *Cahier sur les réseaux et les systèmes de transport.*

3.1 DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE D'ÉTUDE

Même s'il n'est pas en soi un objet d'analyse, le découpage du territoire d'étude constitue une étape préalable et fondamentale à l'élaboration de la problématique régionale des transports. En effet, le découpage du territoire détermine le niveau de précision qui sera utilisé pour les analyses sectorielles du milieu et des réseaux et systèmes de transport ainsi que pour la représentation graphique et cartographique des phénomènes observés.

La délimitation du territoire d'étude d'un plan de transport doit donc correspondre le mieux possible à la réalité géographique et socio-économique qui façonne la dynamique des déplacements régionaux et inter-régionaux des personnes et des marchandises, tout en tenant compte des limites administratives.

Par ailleurs, le découpage du territoire d'étude en zones d'analyse devra être fait de manière à permettre une analyse de l'ensemble des phénomènes liés à la problématique des transports. Bien qu'un certain nombre d'analyses puissent être réalisées en fonction des limites administratives reconnues (MRC, municipalités), la prise en compte de certains phénomènes particuliers pourra nécessiter un découpage qui tienne compte, par exemple, de critères tels que les caractéristiques géographiques ou la présence d'un noyau urbain.

3.2 ANALYSE DU MILIEU

La démographie, l'aménagement du territoire, l'activité économique et le développement régional influencent de différentes façons la demande de transport. À l'inverse, les choix faits en matière de transport produisent des impacts, tout particulièrement sur la forme du développement du territoire et sur l'environnement. Cette section vise donc à analyser les facteurs exogènes au transport de façon à faire ressortir et à démontrer les liens qu'ils ont avec le transport et ce, dans un contexte régional.

LE PORTRAIT GÉOGRAPHIQUE

Le portrait géographique qui figurera au début du plan de transport se veut uniquement descriptif. Il n'a pas à se substituer aux analyses plus poussées qui seront faites dans d'autres sections. Il permettra par contre d'avoir déjà une vision régionale, de façon à situer les analyses subséquentes dans un contexte géographique et socio-économique particuliers. Il aidera à prendre connaissance de la région à l'étude par un survol de ses composantes naturelles, et des particularités de l'occupation du territoire dans la région.

DÉMOGRAPHIE

L'évolution de la population et des ménages d'une région compte parmi les principaux facteurs qui influencent la demande de transport. Pour mieux comprendre l'évolution récente de la demande de transport et tenter d'en prévoir l'évolution future, il est important d'examiner, entre autres, le rythme de croissance de la population, l'évolution de sa structure d'âge et la répartition spatiale de la population et des ménages sur le territoire.

Par ailleurs, certaines tendances démographiques, telles que le vieillissement de la population, les tendances en matière de taille et de composition des ménages, une poursuite éventuelle de l'étalement urbain, etc., peuvent permettre de tirer certaines conclusions en termes de besoins futurs en transport.

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Il est désormais reconnu que la planification des transports constitue une dimension importante de l'aménagement du territoire, que les actions posées dans le domaine des transports ont des effets structurants sur l'occupation du territoire et que, de leur côté, les choix qui seront faits en matière d'aménagement auront à leur tour un impact sur les transports. Le ministère des Transports reconnaît d'ailleurs cette interrelation étroite entre les transports et l'aménagement du territoire dans la définition même de sa mission. La prise en compte de la dimension aménagement constitue désormais une préoccupation bien réelle pour le Ministère, et qui l'oblige d'ailleurs à agir en concertation avec d'autres intervenants.

L'élaboration des plans de transport régionaux devra donc tenir compte des autres démarches de planification en cours dans les régions, et notamment de la révision des schémas d'aménagement, afin de concilier les choix qui seront faits en matière d'aménagement, de même que les actions qui seront posées. D'un autre côté, compte tenu de leur échelle de planification différente de celle des schémas d'aménagement, et de l'horizon de planification plus large, les plans de transport pourront à leur tour alimenter la problématique des transports que devront contenir les schémas d'aménagement lors de prochaines révisions.

La section sur l'aménagement du territoire fera le point sur les règles juridiques qui encadrent l'aménagement du territoire, sur les liens qui existent entre l'occupation actuelle du territoire et la demande en matière de transport, et précisera la nature et le traitement des données reliées à l'analyse de la dynamique des transports par rapport à la planification de l'aménagement du territoire.

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

La politique gouvernementale en matière de développement régional vise à amener les intervenants du milieu à identifier des axes et des priorités de développement pour leur région. Ceux-ci sont liés à l'ensemble des activités qui se déroulent dans la région et qui peuvent concerner l'économie, la démographie, l'environnement, la culture, le transport, etc. Les préoccupations et les intentions qui font concensus dans la région sont décrites dans le plan stratégique. Les axes et les priorités de développement auxquels le gouvernement adhèrent sont inscrits à l'entente-cadre et dans des ententes spécifiques.

Lors de l'élaboration du plan de transport, les informations émanant de la planification stratégique régionale qui concernent la problématique de transport permettront :

- de prendre en considération les préoccupations de la région dans le plan de transport régional;
- d'alimenter les analyses sectorielles du plan;
- d'aider à l'identification des enjeux, des orientations et des voies d'actions du plan.

ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Le transport constitue une composante essentielle au bon fonctionnement de l'économie. En effet, l'activité économique d'une région se traduit par la production de biens et de services qui génère des déplacements de personnes et de marchandises. L'analyse de l'activité économique vise donc à situer l'économie régionale par rapport à celle du Québec, à dresser un portrait évolutif de l'activité économique de la région, à présenter la distribution géographique des activités, à identifier les grandes caractéristiques des secteurs économiques moteurs, et finalement, à cerner le rôle et l'importance du transport dans le développement économique de la région. Les constats découlant de l'analyse apporteront un éclairage quant aux besoins actuels et futurs en transport pour soutenir le développement de l'économie régionale.

ENVIRONNEMENT

Le transport soulève différentes problématiques environnementales. Elles peuvent concerner la disparition des espaces naturels et des terres agricoles, la consommation énergétique, la pollution sonore, etc. L'analyse environnementale vise à cerner ces problématiques régionales qui sont aussi liées à des questions d'aménagement du territoire.

3.3 ANALYSE DES RÉSEAUX ET SYSTÈMES DE TRANSPORT

La problématique des transports est intimement liée à la capacité des réseaux et des systèmes de transport à répondre aux besoins de déplacement des personnes et des marchandises de la région. Les analyses des différents modes de transport à réaliser dans cette section devront conduire à une vision intégrée des transports, en mettant en perspective la complémentarité entre les modes.

La prise en compte de l'ensemble des modes et des infrastructures de transport est essentielle parce qu'ils participent tous, à divers degrés, à la dynamique des déplacements des personnes et des marchandises dans une région, mais aussi parce que le ministère des Transports intervient de différentes manières (financement, planification, réglementation) sur la plupart des réseaux et systèmes de transports.

Le *réseau routier* constitue, pour la plupart des régions du Québec, l'infrastructure de base. Il s'avère donc un élément de première importance de toute problématique puisqu'il supporte à la fois le déplacement des personnes (auto, autobus, autobus scolaire, transport adapté) et le transport des marchandises (camion).

Même si le *transport en commun* est beaucoup moins important en région qu'il ne l'est dans grandes agglomérations urbaines, il constitue un moyen efficace d'assurer la mobilité des personnes là où la densité d'occupation du territoire le justifie. Constitués la plupart du temps de réseaux d'autobus urbains, les services de transport en commun peuvent comprendre aussi des projets novateurs tel que le taxibus à Rimouski. Si l'analyse du transport en commun est essentielle à l'établissement de la problématique du transport des personnes, d'autres services de transport collectif peuvent constituer des enjeux dans les différentes régions du Québec. C'est pourquoi le *transport scolaire*, le *transport adapté*, le *transport interurbain par autocar* et le *transport par taxi* doivent être pris en compte dans la problématique régionale des transports.

Le *transport ferroviaire* est également un autre mode de transport terrestre qui sert à la fois aux personnes et aux marchandises. Malgré la désaffection de plus en plus grande de plusieurs parties du réseau, et même du changement de vocation qui touche une bonne partie des emprises désaffectées, la prise en compte de cette problématique peut s'avérer importante pour certaines régions.

Quant au *réseau portuaire* québécois, il est plus souvent lié au transport des marchandises, bien qu'il serve à certains endroits au déplacement des personnes (traversiers). L'importance des infrastructures portuaires et du transport des marchandises dans une problématique des transports est fortement liée aux spécificités du milieu étudié.

Le *réseau aéroportuaire* et le *transport aérien* servent également à la fois pour le transport des personnes et des marchandises. Comme dans le cas de plusieurs autres modes de transport, le réseau québécois subit plusieurs changements et fait l'objet de repositionnements.

Finalement, l'analyse des *autres modes de transport*, qu'ils soient non motorisés (réseaux cyclables et piétonniers) ou hors route (réseaux de motoneiges, véhicules tout terrain, etc.), complétera le portrait de façon à avoir un aperçu de tous les modes et réseaux de transport dans la région à l'étude.

Chacun des modes de transport devra être analysé, à la fois pour le transport des personnes et des marchandises, s'il y a lieu, selon les paramètres suivants:

- l'encadrement législatif et réglementaire;
- le cadre financier;
- l'offre de transport;
- la demande (actuelle et future);
- l'adéquation entre l'offre et la demande;
- la sécurité;
- le volet environnemental.

3.4 DIAGNOSTIC D'ENSEMBLE ET ORIENTATIONS

Après avoir complété les analyses sectorielles relatives aux différents modes de transport ainsi que l'analyse des composantes du milieu (démographie, activité économique, développement régional et environnement), il est nécessaire de poser un diagnostic d'ensemble sur la situation des transports pour le territoire à l'étude. Celui-ci doit permettre d'établir un portrait général, tant du transport des personnes que des marchandises. Ce diagnostic vise aussi à mettre en perspective le contexte régional, ainsi que les forces et faiblesses des réseaux et sytèmes de transport en place, de manière à pouvoir dégager les principaux enjeux auxquels fait face la région.

Cet exercice permettra de déterminer les grandes orientations du plan de transport. Celles-ci vont orienter l'ensemble des décisions dans les étapes qui suivent. Elles aideront aussi à élaborer les scénarios d'intervention et à identifier les critères qui serviront à évaluer ces scénarios. Aussi, lors de l'évaluation, il faudra regarder dans quelle mesure chacun de ceux-ci rencontrent les orientations. Le scénario retenu sera celui qui répond le mieux à l'ensemble des orientations.

CHAPITRE 4 ♦ SCÉNARIOS D'INTERVENTION

À VENIR

CHAPITRE 5 ♦ PROPOSITION DE PLAN DE TRANSPORT

À VENIR

CHAPITRE 6 ♦ MODE DE FONCTIONNEMENT

Ce chapitre traite du mode de fonctionnement administratif d'un plan de transport régional. L'examen de modèles expérimentés dans les plans de transport régionaux en cours ou en phase de démarrage[12] a permis de dégager les grandes caractéristiques qui suivent.

6.1 UN MODE DE FONCTIONNEMENT CONFÉRANT À LA DIRECTION TERRITORIALE LA RESPONSABILITÉ DU PLAN DE TRANSPORT RÉGIONAL

Selon le plan d'organisation administrative supérieure (POAS), c'est la Direction territoriale qui a la responsabilité d'élaborer un plan de transport pour sa région. Aussi, le Directeur territorial est le responsable du plan de transport et à ce titre, ses principales fonctions sont les suivantes :

- il est le porte-parole du Ministère auprès des intervenants de la région;
- il voit à la formation du Comité directeur et le préside.

Pour initier une démarche de plan de transport, le Directeur territorial identifie d'abord des gestionnaires au sein du Ministère et les invite à faire partie d'un Comité directeur provisoire[13], dont le mandat est d'amorcer le plan de transport.

Le Comité directeur provisoire identifie d'abord les objectifs à poursuivre en regard des grandes problématiques régionales liées au transport, ainsi que la façon d'associer le milieu à la démarche et le mode de fonctionnement à privilégier. Il présente ensuite au Comité de direction du Ministère un mémoire visant à obtenir l'autorisation pour le démarrage du plan de transport.

Par la suite, le Directeur territorial procédera à la formation d'un Comité directeur et d'un Comité technique. La préparation du programme de travail préliminaire débute à ce moment. Elle est habituellement supervisée par le président du Comité technique et le coordonnateur du plan de transport qui sont désignés par le Comité directeur.

---

[12] Ces plans concernent les régions de la Côte-Nord, des Laurentides, du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de Mauricie-Bois-Francs.

[13] Le Comité directeur est provisoire jusqu'à ce que le Comité de direction autorise le démarrage «officiel» du plan de transport.

6.2 UN MODE DE FONCTIONNEMENT QUI SE GREFFE À LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE

Le tableau 6-1 présente la structure de base du fonctionnement d'un plan de transport régional. On y décrit le rôle du Comité de direction du Ministère, de même que ceux du Comité directeur et du Comité technique du plan de transport. Ce tableau met en évidence deux niveaux de responsabilité. Le premier niveau concerne le Comité directeur et le Comité technique dont le mandat est d'élaborer le plan de transport. Au deuxième niveau, on retrouve le Comité de direction du Ministère, dont le rôle consiste à approuver les différentes étapes de la démarche du plan de transport.

TABLEAU 6-1
STRUCTURE DE BASE DU FONCTIONNEMENT D'UN PLAN DE TRANSPORT RÉGIONAL

<table>
<tr><td colspan="2">DÉCISIONS MINISTÉRIELLES CONCERNANT LE PLAN DE TRANSPORT RÉGIONAL</td></tr>
<tr><td colspan="2">COMITÉ DE DIRECTION

- Approuve le contenu et les grandes orientations du plan.
- Assure la cohérence et l'harmonisation avec les choix stratégiques et les orientations ministérielles.
- Élabore et achemine au Ministre les recommandations liées au plan de transport régional.</td></tr>
<tr><td colspan="2">ÉLABORATION DU PLAN DE TRANSPORT RÉGIONAL</td></tr>
<tr><td>COMITÉ DIRECTEUR

- Définit le mode de fonctionnement.
- Définit la composition du Comité technique.
- Décide du contenu du plan de transport.
- Fixe le calendrier de réalisation des travaux.
- Oriente les travaux du Comité technique.
- Définit la façon d'associer le milieu à la démarche.
- Obtient les autorisations ministérielles requises.</td><td>COMITÉ TECHNIQUE

- Élabore le contenu technique du plan de transport.
- Rédige les différents documents requis.</td></tr>
</table>

6.3 UN MODE DE FONCTIONNEMENT BASÉ SUR UN PARTAGE MINISTÉRIEL DES RESPONSABILITÉS

Le Comité directeur et le Comité technique constituent l'assise de la structure organisationnelle d'un plan de transport régional. Le tableau 6-2 présente la composition de ces comités selon les modèles expérimentés dans les plans de transports régionaux en cours d'élaboration. Cet exemple est présentée à titre indicatif puisque d'autres unités administratives peuvent également être associées à la démarche. Elle donne cependant de bonnes indications sur la façon de constituer ces comités. Le tableau ne présente que les représentants internes au Ministère, ce qui n'exclut pas la possibilité que des représentants du milieu se joignent au Comité directeur et au Comité technique.

Comité directeur

Le Comité directeur, présidé par le Directeur territorial, est formé de chefs de services responsables des champs d'intervention requis pour l'élaboration du plan de transport. Chaque chef de service doit veiller à la réalisation des mandats liés au plan de transport, dans les domaines relevant de sa compétence.

Certaines problématiques régionales de transport peuvent être liées à des activités se déroulant dans des régions voisines. Pour une meilleure connaissance de ces problématiques et pour minimiser les divergences quant à la formulation des orientations et aux choix des interventions, il est important alors de se préoccuper de l'arrimage avec les plans de transport des régions limitrophes. Aussi, la présence au sein du Comité directeur d'un représentant de la (des) Direction(s) territoriale(s) voisine(s) constitue un moyen d'harmoniser les divers plans de transport régionaux et d'assurer une cohérence dans les décisions.

Comité technique

Le Comité technique, présidé par le chef du Service des inventaires et plan, est formé de professionnels relevant des mêmes unités administratives que celles présentes au Comité directeur. Un de ces professionnels est désigné par le Comité directeur pour agir à titre de coordonnateur du plan de transport.

Le président du Comité technique est le répondant du Comité directeur, en plus d'être responsable des aspects administratifs du plan de transport régional. Il dirige les travaux du Comité technique, suit le calendrier de réalisation du plan de transport et voit au respect des orientations définies par le Comité directeur.

Les professionnels au sein du Comité technique sont responsables des analyses sectorielles dans les domaines relevant de leur compétence. Le coordonnateur supervise et intègre ces analyses sectorielles. Il siège également au Comité directeur et assure le secrétariat des Comités directeur et technique.

La composition et le rôle joué jusqu'à présent par le Comité de direction, le Comité directeur et le Comité technique dans les plans de transport régionaux permettent de développer une position ministérielle des transports pour la région.

TABLEAU 6-2
COMPOSITION DES COMITÉS DIRECTEUR ET TECHNIQUE[14]

COMITÉ DIRECTEUR	COMITÉ TECHNIQUE
Président Directeur territorial	Président Chef du Service inventaires et plan
Membres **Représentants de la direction territoriale :** Chef du Service inventaires et plan Chef du Service liaisons avec les partenaires et les usagers **Représentants de la direction générale territoriale :** Chef du Service support technique (Direction générale de l'Est) Chef du Service plan et programmes (et allocation des ressources) **Représentants de la Direction générale de la planification et de la technologie :** Chef du Service de l'encadrement des plans de transport Chef de service de la Direction du transport terrestre des personnes Chef de service de la Direction du transport multimodal **Autres représentants :** Représentant de la Direction des communications Représentant de la Direction territoriale voisine Coordonnateur du plan de transport	Membres[15] Coordonnateur Spécialiste en aménagement du territoire; Ingénieur Spécialiste en transport des personnes Spécialiste en transport des marchandises Spécialiste en communications Représentant de la Direction territoriale voisine Autres spécialistes, choisis en fonction des compétences spécifiques requises pour la réalisation du plan de transport

[14] Les services impliqués jusqu'à présent dans ces comités exercent leur rôle en conformité avec le plan d'organisation administrative supérieur (PAOS) adopté en 1994.

[15] Les membres du Comité technique sont désignés par le Comité directeur et proviennent généralement des mêmes unités administratives que ce dernier.

6.4 UN MODE DE FONCTIONNEMENT PROPRE À CHAQUE RÉGION

Les grandes caractéristiques qui se dégagent des modèles de fonctionnement présentés dans ce chapitre devraient permettre à chaque Direction territoriale d'identifier celui qui correspond le mieux au contexte régional et aux objectifs recherchés par le plan de transport. En général, c'est le Comité directeur provisoire du plan de transport qui proposera le mode de fonctionnement et la composition des différents comités, en s'appuyant notamment sur les éléments suivants :

En premier lieu, on précisera les compétences requises au sein du Ministère pour réaliser le plan de transport, en fonction des aspects de la problématique qui nécessitent une analyse plus approfondie ou qui représentent un enjeu pour la région. On désignera par la suite, au sein du Ministère, les unités administratives possédant l'expertise recherchée dans ces domaines de compétences. Il appartiendra alors aux membres du Comité directeur de désigner les professionnels qui feront partie du Comité technique.

On décidera ensuite s'il est opportun d'associer certains intervenants régionaux à l'élaboration du plan de transport. Ceux-ci pourront provenir d'organismes privés ou publics dont les activités sont liées directement ou indirectement au domaine des transports. Ainsi, dans le plan de transport de la Côte Nord, le mode de fonctionnement proposé prévoit la participation du Conseil régional de développement au sein du Comité directeur et du Comité technique. Dans le plan de transport du Saguenay-Lac-Saint-Jean, le Comité directeur et le Comité technique sont composés uniquement de représentants du Ministère, mais une Table des élus[16], un Comité directeur et des sous-comités techniques mixtes[17] sont également prévus. Cette décision d'associer le milieu au fonctionnement du plan de transport régional est intimement liée au dynamisme de la région.

---

16 La Table des élus est présideée par le ministre des Transports et regroupe les députés des circonscriptions électorales provinciales des la région

17 Un comité directeur et un sous-comité sont qualifiés de mixtes lorsque composés à la fois de représentants du Ministère et d'intervenants du milieu.

CHAPITRE 7 ♦ RELATIONS AVEC LE MILIEU

Ce thème traitera des relations avec le milieu, une préoccupation constante tout au long du cheminement d'élaboration d'un plan de transport régional. Le milieu sera associé à l'ensemble des étapes du plan de transport, selon des modalités qui seront définies en considération du contexte régional. C'est un aspect important de la démarche puisqu'il en constitue un des facteurs de réussite.

Voici les quatre questions auxquelles chaque Direction territoriale devra répondre afin d'identifier la meilleure façon d'associer le milieu au plan de transport régional :

- Pourquoi doit-on établir des relations avec le milieu au cours de l'élaboration du plan de transport régional?
- Qui peut-on associer à la démarche?
- Quelle forme peut prendre cette association?
- À quel moment de la démarche peut s'exercer cette association?

Le prochain rapport d'étape répondra à ces questions. Pour les Directions territoriales qui ont immédiatement à identifier les voies d'action devant les guider dans leurs relations avec le milieu, elles pourront se référer aux expériences menées dans le cadre des plans de transport en cours.

MINISTERE DES TRANSPORTS
QTR A 031 314

Gouvernement du Québec
Ministère
des Transports