

## STRATÉGIES DE PLANIFICATION DU TRANSPORT DURABLE

En 2004, le Comité permanent des transports durables de l'Association des transports du Canada (ATC) a lancé un projet visant à encourager la planification du transport durable au Canada. Des ateliers ont eu lieu lors des conférences annuelles de l'ATC en 2004 et en 2005 et, à cette dernière occasion, le gouvernement fédéral a subventionné un projet de recherche ayant pour but d'examiner la situation sur la pratique et les orientations futures de la planification du transport durable dans les zones urbaines canadiennes<sup>1</sup>. Dans la foulée de cette recherche, on a tenu une série d'ateliers à l'échelle nationale, afin d'avoir un aperçu de la situation sur la planification du transport au Canada, et d'obtenir une rétroaction sur un ensemble d'options préliminaires destinées à incorporer les principes du transport durable aux plans de transport urbain à long terme. En fonction de ces efforts, nous formulons dans le présent dossier un ensemble de principes et de stratégies connexes applicables à la planification du transport durable.

Le présent dossier ne constitue pas une ligne directrice. Il renferme plutôt une liste de vérification à l'intention des organismes lorsqu'ils cherchent à créer des plans de transport qui permettront de mettre l'accent sur la durabilité. Ce dossier peut également aider les intervenants, les représentants élus et les personnes du public à promouvoir les discussions ayant trait à des solutions de transport plus rentables, plus écologiques et plus responsables sur le plan social.

### LE BESOIN DE PLANIFIER UN TRANSPORT PLUS DURABLE

Au cours de la dernière décennie, les intervenants et les gouvernements canadiens n'ont pas tardé à reconnaître qu'il était nécessaire d'assurer la durabilité du transport, surtout dans les zones urbaines. Ce changement de perspective découle des efforts d'un grand nombre d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, dont l'Association des transports du Canada (ATC), qui a publié en 1993 un document généralement reconnu, intitulé *Une nouvelle vision des transports urbains*<sup>2</sup>. Par ailleurs, ce changement est aussi la conséquence des répercussions de plus en plus visibles du transport sur nos systèmes économiques, environnementaux et sociaux, telles que les suivantes :

- une augmentation de 11 p. 100 de la consommation d'essence par habitant (et des émissions de gaz à effet de serre (GES) résultantes) dans 27 régions métropolitaines de recensement au Canada, entre 1991 et 2001<sup>3</sup>;
- la congestion croissante, dont le coût annuel estimatif varie entre 2,3 et 3,7 milliards de dollars dans les zones urbaines au Canada<sup>4</sup>;
- une hausse significative des taux d'obésité au Canada, que l'on attribue en partie à un mode de vie dépendant de l'automobile.

Les plans de transport de beaucoup de zones urbaines canadiennes prévoient la durabilité et visent à la soutenir. Toutefois, en règle générale, les objectifs de ces plans n'ont pas été atteints. Cette situation est attribuable à un bon nombre de facteurs, y compris l'incohérence de la mise en œuvre et les faiblesses dans les plans en soi. Des approches plus efficaces en matière de planification du transport pourraient aider ces collectivités à concrétiser l'avenir plus durable qu'elles désirent.

#### En quoi consiste le transport durable?

Le concept de transport durable préconise l'établissement d'un équilibre entre les avantages économiques et sociaux du transport et la nécessité de protéger l'environnement. Dans sa formulation plus détaillée de cette notion, le Centre pour un transport durable définit le transport durable comme un système qui :

- permet de répondre aux besoins essentiels d'accès des personnes et des sociétés de façon sûre et respectueuse de la santé humaine et des écosystèmes, dans un souci d'équité pour la génération actuelle et les générations futures;
- est abordable, efficace, offre un choix de modes de transport et appuie une économie dynamique;
- limite les émissions et la production de déchets en deçà de la capacité d'absorption de la planète, réduit la consommation de ressources non-renouvelables, limite la consommation de ressources renouvelable à un niveau durable, réutilise et recycle ses composantes et minimise le développement du territoire et la production de bruit<sup>5</sup>.

Dans le contexte de la planification du transport, le terme « durable » peut aussi s'entendre au sens du plan en soi, quant à savoir si ses objectifs sont réalisables compte tenu des divers facteurs financiers, politiques et techniques qui détermineront son efficacité en bout de ligne.

## RECONNAISSANCE DE LA DIVERSITÉ

Le présent dossier traite de divers contextes applicables à la planification du transport multimodal à long terme. Si presque toutes les zones urbaines ont des plans généraux (p. ex. des plans officiels, des plans régionaux), lesquels attestent des tendances majeures en matière d'aménagement du territoire et de réseaux d'infrastructure, ces plans peuvent être à l'image ou non d'une perspective globale à long terme du transport. Dans beaucoup de collectivités où le plan général vise l'infrastructure, les politiques et les buts liés au transport à un niveau élevé seulement, il existe souvent un plan de transport complémentaire indépendant.

Dans certains plans de transport indépendants à long terme (désignés sous le nom de stratégies de transport, de plans directeurs des transports ou de plans de transport intégrés, entre autres appellations), on détermine les moyens, les programmes et les services en détail, ainsi que les coûts et les échéanciers pour chacun des projets. D'autres plans ciblent l'harmonisation de haut niveau des réseaux de transport, de l'aménagement du territoire et des plans économiques et environnementaux, ce qui amène nécessairement la création de plans de transport connexes, afin d'aborder des modes de transport (p. ex. le transport en commun) ou des secteurs géographiques précis (p. ex. le centre-ville).

Le présent dossier a été rédigé de manière à respecter ces divers contextes de la planification du transport et les facteurs parfois complexes qui contribuent à les façonner. Ce dossier s'applique aussi à des plans de différentes échelles, allant de la stratégie de croissance métropolitaine au plan de transport d'une petite municipalité, parce que le concept qui préconise le transport durable grâce à une meilleure planification est valable pour chacun d'entre eux.

## PRINCIPES ET STRATÉGIES

Dans le présent dossier, nous énonçons **12 principes**, lesquels peuvent se regrouper sous trois thèmes à l'image des liens qui existent entre la durabilité du transport et la durabilité des collectivités. Nous abordons également la nécessité d'envisager le transport d'un point de vue holistique et le désir de faciliter une mise en œuvre fructueuse (voir l'encadré à la page suivante). Pour chacun des principes, nous proposons un certain nombre de **stratégies** afin de soutenir l'élaboration de plans plus durables. Ces stratégies ne conviennent pas toutes à tous les plans ni à toutes les collectivités, et chacune d'elles présente des difficultés et des avantages distincts.

### Principe n° 1

#### Intégrer la planification du transport et l'aménagement du territoire.

- Procéder simultanément à la planification du transport et à l'aménagement du territoire afin de tenir compte des effets de l'utilisation du sol sur les demandes et l'offre de services en transport, ainsi que des effets des systèmes de transport sur les demandes et les façons de développer le territoire.
- Utiliser des politiques de planification du transport de façon à favoriser une forme d'utilisation du sol et une conception qui soutiendra le plan de transport (p. ex. compacte, à usage mixte, spécialement conçue pour les piétons).
- Souligner l'importance des politiques d'aménagement du territoire qui contribuent à l'atteinte des objectifs liés au transport (p. ex. les changements de mode de transport, les réductions de la longueur des trajets).

Beaucoup d'éléments liés à la demande en matière de déplacement urbain (p. ex. les points de départ et d'arrivée, la longueur des trajets, le choix modal) sont conditionnés par l'aménagement du territoire. L'emplacement et la forme du développement constituent les principaux facteurs déterminants si l'on veut assurer la durabilité des réseaux de transport urbain. Cependant, il est également vrai que les réseaux de transport influent sur la forme et la nature du développement, et que, pour cette raison, l'aménagement du territoire et le transport sont considérés comme des éléments interdépendants.

L'une des difficultés auxquelles nous faisons face en ce qui touche les plans de transport réside dans le fait que le processus de planification du territoire se déroule habituellement de façon distincte. Dans une situation idéale, toutefois, les deux processus de planification doivent être intégrés, cohérents, et ne pas se nuire mutuellement. Les plans d'aménagement du territoire peuvent comporter des buts, des politiques et des programmes liés au transport. Dans la même veine, les plans de transport peuvent renfermer des politiques visant à influencer de manière favorable sur l'emplacement et la forme du développement. Une autre difficulté vient du fait que les taux de croissance faible dans beaucoup de régions urbaines peuvent limiter la possibilité d'apporter des changements à la situation existante dans les horizons (p. ex. 20 ans) qui sont envisagés habituellement dans les plans à long terme.

Cette perception selon laquelle la planification du transport et l'aménagement du territoire réalisés conjointement sont inhérents à la durabilité des collectivités a amené un nombre croissant de collectivités canadiennes à créer des stratégies de gestion de la croissance, lesquelles permettent d'orienter le développement de manière à maximiser les avantages globaux tout en réduisant les coûts totaux.

### Thèmes and principes de la planification du transport durable

#### (A) Durabilité du transport et de la collectivité

##### Principe n° 1

Intégrer la planification du transport et l'aménagement du territoire.

##### Principe n° 2

Protéger l'environnement.

##### Principe n° 3

Incorporer des objectifs sociaux.

##### Principe n° 4

Soutenir le développement économique

#### (B) Perspective des réseaux de transport

##### Principe n° 5

Adopter une approche stratégique.

##### Principe n° 6

Tenir compte de tous les modes de transport.

##### Principe n° 7

Gérer la demande en transport.

##### Principe n° 8

Gérer les services de transport.

#### (C) La voie à suivre

##### Principe n° 9

Présenter des directives de mise en œuvre.

##### Principe n° 10

Présenter des conseils financiers.

##### Principe n° 11

Mesurer le rendement.

##### Principe n° 12

Créer un plan évolutif avec la participation du public.

### **Principe n° 2**

#### **Protéger la salubrité de l'environnement.**

- Déterminer de quelle façon les réseaux de transport peuvent soutenir l'atteinte des buts environnementaux et prévoir le soutien dans les orientations stratégiques du plan.
- Utiliser des critères environnementaux (p. ex. les émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants atmosphériques, la consommation des ressources non renouvelables) dans le cadre de l'évaluation stratégique des façons alternatives d'aménager le territoire et les transports.
- Établir des stratégies visant à « donner l'exemple » et à réduire les effets sur l'environnement du parc des véhicules de l'État, des activités des entrepreneurs, des voyages d'affaires et des habitudes de déplacement des employés.
- Établir des stratégies visant à atténuer les répercussions sur la qualité de l'air des activités de transport (p. ex. campagnes contre la marche au ralenti des moteurs, la promotion des carburants de remplacement, les incitatifs ou dissuasifs économiques).
- Établir des stratégies visant à atténuer les répercussions des activités de transport sur l'eau, la terre et les écosystèmes (p. ex. la réduction de l'emprise routière, la gestion des eaux de ruissellement, l'évaluation des effets sur les bassins hydrologiques).

La construction et l'exploitation des réseaux de transport entraînent la consommation d'une quantité énorme de ressources naturelles, dont des combustibles fossiles, des agrégats, des espaces verts, des métaux et du caoutchouc. Ces activités ont aussi pour conséquence l'émission d'une vaste gamme de polluants qui contaminent notre air, notre eau et nos terres, et l'émission de gaz à effet de serre qui bouleversent le climat terrestre.

En raison de ces facteurs, la salubrité de l'environnement représente une priorité dans la recherche d'un transport plus durable. Les liens étroits entre la salubrité de l'environnement et la santé publique constituent un autre facteur contributif. En plus des problèmes comme l'obésité, qu'est examiné dans la section suivante, il existe des liens de cause à effet entre la pollution de l'air, de l'eau et du sol liée au transport, et les demandes croissantes auxquelles font face nos réseaux de soins de santé. Grâce à la planification d'une durabilité accrue, nous pouvons aider à créer des réseaux de transport qui consommeront moins de ressources naturelles et occasionneront moins de pollution et, en conséquence, à améliorer l'état de santé des gens.



### **Principe n° 3**

#### **Intégrer des objectifs sociaux.**

- Déterminer de quelle façon les réseaux de transport peuvent soutenir l'atteinte des buts sociaux et prévoir le soutien dans les orientations stratégiques du plan.
- Établir des stratégies visant à maximiser l'accès aux possibilités pour les personnes handicapées ou à faible revenu, les nouveaux immigrants, les jeunes et les aînés, par exemple, en réduisant la nécessité de se déplacer et en améliorant le transport en commun.
- Établir des stratégies visant à assurer l'accès et la mobilité des personnes ayant des limitations fonctionnelles, par exemple, en veillant à la facilité d'accès du transport en commun et de l'infrastructure piétonnière.
- Établir des stratégies visant à améliorer la santé et la sécurité publiques, par exemple, en encourageant le transport actif, en améliorant la qualité de l'air et en réduisant le nombre de collisions routières.
- Établir des stratégies visant à réduire les effets nocifs des moyens et des activités de transport sur la « qualité de vie » (p. ex. la modération de la circulation, les mesures d'atténuation du bruit, la désignation d'itinéraires pour camions).

Les réseaux de transport ont des répercussions majeures sur plusieurs facteurs déterminants de la qualité de vie tels que la cohésion du voisinage, l'accès individuel à l'emploi et la probabilité des blessures et des décès attribuables aux collisions. Les plans de transport peuvent donc soutenir des objectifs sociaux essentiels liés à la qualité de la vie, à l'équité, à la santé et à la sécurité.

Il est important de reconnaître dans les plans de transport qu'une proportion substantielle de Canadiens ne peut pas bénéficier d'une voiture automobile privée, en raison de leur âge ou de limites financières ou physiques. Socialement et économiquement, il est souhaitable que les réseaux de transport urbain puissent assurer la mobilité de tous les citoyens à un coût abordable, de manière accessible et efficace.

Les liens entre les réseaux de transport et la santé publique s'exacerbent. Entre autres, les problématiques émergentes peuvent inclure l'obésité attribuable à la sédentarité et les effets de la pollution de l'air sur la fonction respiratoire. Bien que la sécurité routière constitue une préoccupation publique importante, on lui accorde rarement beaucoup d'importance dans la plupart des plans de transport canadiens. Ces considérations sont essentielles pour la santé publique, et il serait possible de les aborder concrètement, de manière proactive.

On pourrait également tenir compte de plusieurs effets moins directs des réseaux de transport sur le bien-être individuel. Le bruit, la vibration, la vitesse des véhicules et les débits de circulation élevés peuvent tous contribuer à réduire la qualité de vie. Si l'on y détermine des approches visant à résoudre les tensions qui existent inévitablement entre les besoins liés aux réseaux de transport et le droit des résidents à jouir de la tranquillité, les plans de transport permettent alors de gérer les attentes et de poser le fondement d'une mise en œuvre harmonieuse.

#### Principe n° 4

##### Soutenir le développement économique.

- Déterminer de quelle façon les réseaux de transport peuvent soutenir le développement économique et prévoir le soutien dans les orientations stratégiques du plan.
- Établir des stratégies visant à soutenir la circulation des marchandises de manière efficace et efficiente, à destination et en provenance des portes d'entrée clés (p. ex. les ports, les aéroports, les postes frontaliers) et dans les principaux corridors.
- Établir des stratégies visant à soutenir le développement ou le réaménagement des zones prioritaires telles que les centres-villes, les centres suburbains, les friches industrielles et les sites touristiques.
- Établir des stratégies visant à maximiser la souplesse du système de transport afin de s'adapter aux changements liés à l'approvisionnement énergétique ou au prix du carburant.

Les réseaux de transport urbain et le développement économique sont étroitement liés. La mobilité individuelle assure l'accès aux possibilités d'emploi, et la mobilité des marchandises contribue de manière importante à faciliter les affaires et à en réduire les coûts.

Les problèmes liés au transport des marchandises prennent de l'importance dans les zones urbaines partout au Canada. En raison de la croissance rapide des activités de camionnage, la pression qui pèse sur les autoroutes s'est passablement intensifiée dans les principaux corridors commerciaux, et même sur l'ensemble des réseaux de transport urbain à proximité des portes d'entrée clés (p. ex. dans les collectivités portuaires ou frontalières comme Vancouver et Windsor). Les plans de transport offrent la possibilité de prendre en compte les répercussions et les besoins liés à l'industrie du transport des marchandises de manière avantageuse pour tous les intervenants.

De plus, les plans de transport peuvent soutenir le développement économique en considérant les besoins pour de nouveaux services et de nouvelles infrastructures dans le but de revitaliser ou d'accélérer le développement aux endroits stratégiques. Les améliorations apportées aux réseaux de transport peuvent inciter des promoteurs à investir dans des secteurs orientés vers les transports en commun, comme les centres-villes et les centres suburbains. Les plans peuvent aussi constituer une dimension essentielle d'une stratégie d'investissements publics, visant à stimuler le tourisme ou à redonner vie aux friches industrielles contaminées.

En dernier lieu, les plans peuvent servir à protéger la santé économique des collectivités, en assurant la souplesse qui permettra de s'adapter aux changements à court ou à long terme, liés aux coûts et à la disponibilité de l'énergie. Les événements de ce genre pourraient miner la viabilité fondamentale des collectivités où l'automobile est reine, ce qui entraînerait des répercussions économiques graves. La souplesse des réseaux de transport permet de s'assurer que le plus grand nombre possible de résidents ont des choix lorsqu'ils doivent se déplacer (p. ex. le transport en commun, le vélo et la marche), plutôt que d'être contraints à dépendre des automobiles.

#### Principe n° 5

##### Adopter une approche stratégique.

- Établir un cadre stratégique global, comprenant une vision, des buts et d'autres éléments, et illustrer clairement ses liens aux autres buts de la collectivité.
- Envisager différentes solutions pour l'avenir en ce qui concerne l'utilisation du territoire et les réseaux de transport et évaluer les besoins et les répercussions connexes.
- Définir des objectifs délibérés, réalistes et quantitatifs, préciser les conditions nécessaires pour les atteindre et démontrer les conséquences qui en découleraient dans le cas contraire.

Bien que la notion de durabilité soit relativement simple, le concept de transport durable ne l'est pas. Selon toute probabilité, les réseaux de transport urbain ne seront jamais véritablement durables, mais ils peuvent être *plus durables* que la norme considérée comme acceptable à l'heure actuelle, et ils ont un rôle concret à jouer lorsqu'il s'agit d'améliorer la durabilité d'une collectivité dans son ensemble.

Le transport durable est un but complexe, à multiples facettes, qui requiert l'adoption d'un large éventail de mesures. Un cadre de planification stratégique peut s'avérer utile aux deux égards suivants : (1) il peut orienter les planificateurs lorsqu'ils concrétisent la vision; (2) il peut aider les représentants élus et les intervenants à comprendre le bien-fondé de certains éléments particuliers du plan et les liens qui leur sont sous-jacents. Un cadre stratégique peut comprendre des éléments tels qu'une *vision* décrivant un état futur souhaité, des *principes* visant à orienter les mesures ou les décisions, des *but*s thématiques ou qualitatifs voir même des *objectifs quantitatifs* ou des *cibles* plus précises. La forme et le contenu les mieux appropriés à ce cadre varieront d'un endroit ou d'un moment à un autre, mais un cadre efficace à une portée globale, il permet de relier une hiérarchie d'éléments en continu et il énonce clairement des résultats significatifs.

La création d'une vision est une dimension importante de la planification stratégique. Le rôle des planificateurs ne se limite pas à la formule traditionnelle consistant « à prédire (prévoir) et offrir ». Ceux-ci peuvent utiliser des outils afin de gérer la demande et l'offre et d'influencer les conditions futures au lieu de se contenter d'y réagir. L'un des résultats qui caractérise cette approche est la création d'objectifs quantitatifs ou de cibles, lesquels peuvent être les éléments essentiels du cadre stratégique dont nous avons parlé au paragraphe précédent.



### Principe n° 6

#### Tenir compte de tous les modes de transport.

- Établir des stratégies visant à promouvoir la marche, le cyclisme, le transport en commun, le covoiturage et le télétravail.
- Reconnaître les synergies et les tensions entre les différents modes de transport (p. ex. les changements saisonniers entre l'utilisation du vélo et le transport en commun, la concurrence entre le transport en commun et le covoiturage) et leurs conséquences sur les objectifs liés au transport.
- Établir des stratégies visant à accroître la durabilité des opérations du transport en commun.
- Établir des stratégies visant à accroître la durabilité de l'utilisation des véhicules motorisés (p. ex. la gestion des incidents, l'optimisation de la signalisation, les renseignements aux voyageurs).
- Établir des stratégies visant à atteindre les buts liés au transport par l'utilisation de la gestion du stationnement.
- Établir des stratégies visant à augmenter l'efficacité et l'efficacité des points d'intersection entre les réseaux de transport urbain et interurbain (p. ex. les services de navette à destination des aéroports, les passages à niveau rail-route).
- Établir des stratégies visant à accroître la durabilité du transport des marchandises (p. ex. la substitution du transport ferroviaire au transport routier (transfer modal), des pratiques de choix du parcours optimal).

Dans un plan de transport urbain, il y a généralement un ensemble de politiques, de programmes et de projets applicables à divers modes de transport, lesquels soutiennent les buts généraux du plan. Les modes de transport comme la marche, le cyclisme et le transport public (et des alternatives comme le télétravail) sont fondamentalement plus durables que les déplacements en automobile. Les plans visent généralement à promouvoir leur utilisation, de manière à modérer la croissance de l'utilisation des automobiles. Bien que ce dernier mode de transport soit généralement considéré comme moins durable, il est possible de déterminer dans les plans des façons d'accroître sa durabilité dans un sens relatif (p. ex. grâce au covoiturage, à la technologie à bord des véhicules, à la gestion du stationnement et à la sensibilisation ou à l'éducation des conducteurs).

De même, dans le domaine de la circulation des marchandises, on considère habituellement dans les plans que le transport ferroviaire ou maritime des marchandises est plus durable que le camionnage, mais on peut également y cerner des possibilités d'accroître la durabilité du transport routier des marchandises.

En dernier lieu, les modes de transport interurbain (p. ex. le transport aérien, ferroviaire ou l'autobus) ne relèvent généralement pas de la compétence des autorités municipales, mais il est important de tenir compte de la durabilité de leurs liens physiques ou opérationnels avec les réseaux de transport urbain.



### Principe n° 7

#### Gérer la demande en transport.

- Accorder la priorité stratégique à la gestion de la demande en transport (GDT), à titre d'élément complémentaire de la gestion de l'offre des services de transport.
- Identifier des stratégies applicables à une gamme de mesures en GDT, dans des domaines qui englobent l'approbation du développement, la tarification, les mesures incitatives et la communication.
- Désigner les intervenants clés de la mise en œuvre de la GDT et définir leurs rôles, leurs responsabilités et les besoins en ressources.

À partir des années 50, les plans de transport urbain canadiens avaient principalement pour but de servir une population en croissance, qui faisait un usage de plus en plus répandu de l'automobile en augmentant la capacité du réseau routier. Mais au cours des années 80 et 90, l'effet combiné de la sensibilisation à l'environnement, des contraintes budgétaires et de l'opposition de la population à l'expansion du réseau routier a conduit à une prise de conscience, selon laquelle il était nécessaire de gérer la demande et l'offre de services en transport. Au cours de la dernière décennie, la gestion de la demande en transport (GDT) a fait l'objet d'un intérêt croissant, parce qu'il s'agit d'un outil qui permet d'influer sur les raisons pour lesquelles les gens se déplacent, le moment où ils le font ainsi que les destinations et les moyens de transport qu'ils choisissent.

Au sens le plus large, la GDT comprend des stratégies d'utilisation du sol d'avant-garde, conçues afin de limiter la longueur des trajets et d'encourager les choix de modes de transport durable. Mais d'ordinaire, les efforts de GDT ciblent la promotion, la sensibilisation du public, la prestation de services novateurs et les partenariats. La tarification en transport offre une autre possibilité qui peut se révéler très efficace, quoiqu'elle soit controversée sur les plans politique et économique.

Bien que la pratique de la GDT soit une discipline en développement au Canada, elle est d'une nécessité cruciale, et elle devrait être l'objet d'une attention particulière dans les plans à long terme. On peut aussi déterminer dans les plans de transport des politiques, des programmes et des services de GDT dans divers secteurs, et souligner les possibilités d'y participer pour divers intervenants gouvernementaux, non gouvernementaux ou du secteur privé. Même si les programmes de GDT sont généralement moins exigeants en ressources que les projets d'infrastructure, leurs budgets plus modestes et leurs avantages perceptibles sur une longue période a pour conséquence qu'ils soient plus susceptibles d'être négligés ou reportés par les décideurs. Grâce aux plans de transport, on peut maximiser la possibilité de mettre en œuvre la GDT, en soulignant les avantages qu'elle présente, dont le report ou la suppression des besoins en infrastructure, et en mettant de l'importance sur les ressources nécessaires pour élaborer et faciliter des initiatives clés.

### Principe n° 8

#### Gérer l'offre des services de transport.

- Établir des stratégies visant à maximiser la capacité multimodale des infrastructures existantes (p. ex. accorder la priorité au transport en commun, gérer l'accès).
- Déterminer une politique ciblant un niveau de service minimum qui sera basé sur l'évaluation de différents niveaux de base et sur leur impact au niveau des différents réseaux de transport.
- Établir des stratégies visant à gérer la congestion tant récurrente que non récurrente.
- Établir des stratégies visant à gérer les infrastructures de transport (p. ex. l'entretien, les réparations, la remise en état, la reconstruction).

Tout comme la GDT a gagné en importance parce qu'elle permet de modérer la demande afin de l'harmoniser aux services offerts, la notion de gestion de l'offre de services s'est également imposée parce qu'elle permet de tirer parti des ressources et des moyens existants. Les stratégies de gestion de l'offre de services en transport tiennent compte du fait que la construction de l'infrastructure n'est que la première étape de la mise en place d'un système de transport efficace. Une fois construites, les installations doivent être entretenues et renouvelées. Celles-ci doivent être utilisées de façon optimale de manière à être efficaces sous l'angle budgétaire et la prestation de service, et rajustées afin d'être adaptées aux nouvelles demandes. Cette perspective axée sur le cycle de vie, depuis la construction jusqu'à la remise en état et à la reconstruction de l'infrastructure, assure une meilleure intégration des frais d'investissement et des coûts d'exploitation, minimisant ainsi les dépenses globales.

Dans le cadre des stratégies de gestion de l'offre de services, le réseau routier est considéré comme une infrastructure multimodale complexe, servant au transport des personnes et des marchandises, et non uniquement à la circulation des véhicules motorisés. Afin d'éliminer ou de reporter le besoin de construire une nouvelle route ou d'élargir une route existante, il est primordial de maximiser la capacité de l'infrastructure existante. Il est important de maintenir un niveau de service minimal sur les routes principales, non seulement par souci de commodité pour les conducteurs, mais parce que cette mesure est essentielle pour supporter les possibilités individuelles et l'activité économique. Par ailleurs, si l'on veut limiter les émissions des véhicules et les autres coûts sociaux, il est important de trouver des moyens de prévenir la congestion lourde, tant pendant les heures de pointe normales qu'à la suite d'incidents comme les collisions ou les déversements.

Les stratégies composites englobent des disciplines telles que la gestion des infrastructures (c.-à-d. l'optimisation des coûts et de la durée de vie utile des biens matériels comme le réseau routier et le parc de véhicules), la gestion de la congestion, la gestion des incidents et la gestion des feux de circulation.



### Principe n° 9

#### Présenter des directives de mise en œuvre.

- Établir une stratégie de mise en œuvre à long terme, fondée sur les résultats escomptés et énonçant les priorités essentielles en matière d'infrastructures, de services, de programmes et de politiques.
- Établir une stratégie de mise en œuvre à court terme, prévoyant des actions rapides afin de miser sur le moment et de jeter les bases du changement à long terme.
- Définir les critères d'amélioration continue des stratégies de mise en œuvre (p. ex. les facteurs opérationnels qui nécessitent d'avancer ou de reporter des projets, les principes servant à orienter les décisions budgétaires).
- Préciser les efforts de planification ultérieurs qui sont nécessaires pour orienter la mise en œuvre (p. ex. les plans sectoriels ou modaux, les plans des infrastructures, les stratégies de gestion).

Les documents de planification du transport qui consistent principalement en un cadre stratégique (p. ex. une vision, des buts et des objectifs) sont très utiles, mais ils ne procurent pas suffisamment de directives pour donner lieu à des réseaux de transport durable. Dans un plan de transport efficace, on doit aussi préciser des mesures à l'appui de la vision comme des politiques décisionnelles, des programmes à élaborer et des projets particuliers. En l'absence de ces directives, les décideurs ne peuvent que deviner les mesures que l'on attend d'eux, ce qui a inévitablement pour conséquence des mesures *ad hoc* ou arbitraires. Il est utile que l'énoncé des moyens ou des services recommandés renferme des précisions concernant leur emplacement, l'échéancier, les résultats souhaités et les parties responsables.

Les plans de transport permettent d'orienter efficacement la mise en œuvre au moyen de deux horizons temporels différents. Dans une stratégie de mise en œuvre à long terme, on peut déterminer et expliciter les mesures qui sont essentielles à la mise en œuvre fructueuse du plan, sans ajouter nécessairement de détails explicites. Une stratégie de mise en œuvre à court terme permet de cibler les « mesures à prendre rapidement » qui assureront le déroulement souhaité des autres éléments du plan. On peut la considérer comme la version initiale d'une stratégie « révisable », laquelle peut être mise à jour régulièrement (p. ex. tous les deux ans).

Les planificateurs peuvent cerner des critères permettant d'orienter les améliorations que l'on apportera aux stratégies de mise en œuvre au fil du temps. Par exemple, il peut s'agir de principes visant à orienter les mises à jour régulières d'une stratégie de mise en œuvre à court terme qui pourra être révisée fréquemment. Ces principes pourraient aussi aider les décideurs à créer des budgets annuels, par exemple, en précisant l'équilibre souhaité entre les dépenses liées au réseau routier et au transport en commun. Il est également important d'aviser les décideurs des circonstances nouvelles qui peuvent inciter à modifier les priorités ou les échéanciers de la mise en œuvre. Par exemple, ces circonstances peuvent être des possibilités de financement imprévues ou des changements ayant trait à la demande en déplacement. Il est important de déterminer qu'elle seront les réactions appropriées (p. ex. l'avancement ou le report de projets en particulier).

On devrait aussi préciser dans les plans les initiatives de planification qui seront nécessaires pour combler les lacunes dans les connaissances ou les analyses actuelles (par ex. des études de corridors plus détaillées ou des stratégies de gestion).

On pourrait tabler sur ces efforts à venir pour déterminer avec précision la nature, le calendrier et le coût pour chacun des projets ou activités.

#### **Principe n° 10**

##### **Présenter des conseils financiers.**

- Déterminer les revenus, les frais d'investissement et les coûts d'exploitation prévus à l'égard du transport (ce qui comprend le coût des programmes, des services, des parcs de véhicules, de la construction et de l'entretien des infrastructures).
- Identifier les déficits de financement prévus et illustrer leurs conséquences en opposant un scénario « faisant l'objet de restrictions budgétaires » (les coûts sont limités par les revenus) à un scénario « ne faisant l'objet d'aucune restriction budgétaire » (les coûts excèdent les revenus).
- Déterminer des options permettant de compenser les déficits de financement.
- Déterminer des principes assurant l'équilibre des dépenses afin de maximiser les résultats escomptés avec les fonds disponibles.

Au cours des 15 dernières années, le coût de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des réseaux de transport est devenu une préoccupation fondamentale pour les collectivités canadiennes. Le soutien financier des gouvernements fédéral et provinciaux a fluctué de manière imprévisible, et les budgets municipaux ont subi des compressions en raison du transfert des responsabilités liées aux services et de la hausse rapide des coûts.

Plus que jamais, on se heurte à la réalité déplaisante des restrictions budgétaires lorsqu'il est question des programmes et des plans de transport. Les municipalités ne peuvent plus présumer que des installations seront construites ou que des services seront offerts simplement parce qu'ils sont mentionnés dans un plan. Si les frais d'investissement demeurent un sujet de préoccupation, il est également crucial de comprendre que les opérations, l'entretien et les programmes de GDT supposent nécessairement des coûts. L'analyse des coûts du cycle de vie est l'une des façons de saisir et de comparer les conséquences liées aux frais généraux des systèmes de remplacement et de leurs composantes.

L'analyse des coûts est d'autant plus utile lorsqu'elle s'appuie sur l'analyse des revenus tirés des droits d'aménagement, des fonds de réserve, des impôts fonciers, des subventions gouvernementales, des emprunts ou d'autres sources. Bien que l'on ne puisse jamais connaître les revenus à venir avec certitude, il est raisonnable de se demander dans quelle mesure il serait possible d'assumer le coût des infrastructures et des services de transport prévus dans les circonstances actuelles ou en fonction des tendances courantes si elles se maintenaient. L'une des façons utiles de souligner les répercussions importantes des prévisions des coûts et des recettes consiste à comparer les deux scénarios de transport futurs suivants :

- un scénario faisant l'objet de restrictions budgétaires, comprenant uniquement les projets qui sont possibles en rapport aux sources de revenus connus ou prévus;
- un scénario ne faisant l'objet d'aucune restriction budgétaire, englobant tous les projets nécessaires pour atteindre les objectifs du plan, sans tenir compte des recettes disponibles.

On peut répondre à plusieurs questions clés en définissant et

comparant ces deux scénarios. S'il y a un déficit de financement, de quel ordre est-il? Peut-on trouver d'autres sources de revenus? Si la réponse est négative, en quoi consistent les interventions possibles (p. ex. le report ou l'annulation d'un projet, des modifications apportées à l'utilisation du sol) et les résultats (p. ex. une augmentation des émissions et des coûts pour les usagers, un abaissement des objectifs liés à l'achalandage du transport en commun)?

#### **Principe n° 11**

##### **Mesurer le rendement.**

- Souligner la nécessité d'un programme de mesure du rendement visant à surveiller l'état d'avancement des buts de la planification.
- Déterminer un cadre de mesure du rendement lié au cadre stratégique du plan et surveiller les extrants, les résultats et les influences externes.
- Établir une stratégie de présentation visant à communiquer de manière efficace les résultats de la mesure du rendement.

La plupart des plans de transport deviennent périmés peu après le moment où ils sont approuvés : les conditions externes changent, les plans d'action sont rajustés, les coûts augmentent ou les recettes chutent, et les projets prévus au départ cèdent la place à d'autres.

Compte tenu de ce fait, l'une des façons d'offrir des directives pertinentes aux décideurs sans interruption consiste à suivre un processus de mesure du rendement rigoureux. Celui-ci doit cibler les mesures prises et l'état d'avancement des objectifs stratégiques (tant qualitatifs que quantitatifs). Il pourrait aussi prévoir les changements relatifs aux hypothèses d'analyse, les changements au niveau social ou économique et une mise à jour de la situation financière. Les principaux éléments d'une stratégie globale de mesure du rendement dans le cadre d'un plan de transport doivent préciser des objectifs clés immédiats, des indicateurs à surveiller, des échéanciers, des activités de collecte de données, des paramètres et une périodicité ainsi que les ressources nécessaires.

La présentation de rapports aux autorités et à la population est l'un des principaux éléments de la mesure du rendement parce que les connaissances générées par l'observation et l'analyse ne sont utiles que si elles sont communiquées aux décideurs et aux intervenants. Il est essentiel que les rapports présentent des renseignements faciles à comprendre, en vue de transmettre efficacement les résultats fructueux et les difficultés courantes. Ceux-ci peuvent attirer l'attention des groupes communautaires et des médias, ce qui aide à sensibiliser le public aux résultats obtenus et au besoin de poursuivre le travail.



### **Principe n° 12**

#### **Créer un plan évolutif avec la participation du public.**

- Associer le public au processus de planification du transport et déterminer de quelle façon il participera, afin de promouvoir la mise en œuvre des programmes et des projets à venir.
- Déterminer la périodicité minimale de l'examen ou de la mise à jour du plan (les deux peuvent se dérouler en tandem avec les processus parallèles des plans communautaires), ainsi que des critères clés en fonction desquels on devra procéder à un examen du plan (p. ex. en fonction de l'activité de développement ou des résultats de la mesure du rendement).
- Déterminer un processus de mise à jour régulière du programme de mise en œuvre, à titre de développement du plan.
- Déterminer d'autres processus (p. ex. des plans sectoriels, des plans modaux, des stratégies de gestion) qui constitueront de nouvelles sections ou des mises à jour du plan. Il est important de préciser si ces processus devront être intégrés au plan par de futures mises à jour et de quelle façon ce sera réalisé.

Théoriquement, les plans de transport font l'objet d'un haut degré de soutien auprès des employés du gouvernement et des représentants élus, des organismes externes et du public. Dans la recherche de la durabilité, les plans peuvent servir d'inducteurs de changement, mais celui-ci n'est réaliste que si les intervenants

clés con-sentent à assumer leurs responsabilités jusqu'au bout. Le processus qui sert à élaborer les plans de transport peut être la voie qui favorisera ce genre de soutien public. Les plans en soi permettent d'assurer une participation permanente et des résultats optimaux. Il est possible dans le cadre des plans d'exiger une consultation régulière à l'égard de la mise en œuvre des projets, de recommander la communication et l'éducation afin de sensibiliser les gens aux problèmes et aux solutions, et de réclamer des partenariats efficaces avec les associations communautaires et d'autres groupes dans des domaines comme la GDT et la gestion de la circulation pour un secteur donné.

La législation provinciale en matière de planification oblige habituellement les municipalités à revoir régulièrement leurs plans d'aménagement du territoire (p. ex. les plans officiels, les plans d'urbanisme), par exemple, tous les cinq ans. Toutefois, les plans de transport ne sont ni exigés ni régis par les lois dans la majorité des collectivités. Les planificateurs du transport peuvent envisager de spécifier un échéancier en fonction duquel ils évalueront le besoin de mettre à jour ou de renouveler leur plan, en tenant compte du degré de confiance à l'égard des hypothèses et de l'analyse présentées dans le plan. Le calendrier parallèle de l'examen du plan d'aménagement du territoire est un autre facteur à considérer.

D'autres facteurs peuvent aussi amener les intervenants à déterminer qu'un plan de transport doit être revu. Il peut s'agir notamment des résultats de la mesure du rendement, qui indiquent des circonstances nouvelles imprévues, ou encore de variations significatives sous l'angle des politiques ou des activités de développement qui altèrent le fondement même d'un plan.

## LA VOIE À SUIVRE...

Les idées avancées dans le présent dossier constituent une base que les intervenants canadiens doivent mettre en application tout en l'améliorant. Ces idées sont proposées dans l'espoir qu'elles motiveront les intervenants à planifier un transport plus durable, à la lumière de la sensibilisation croissante aux liens qui existent entre le transport, l'approvisionnement énergétique, les changements climatiques, la qualité de l'air et la santé publique.

Bien entendu, les conseils ne suffisent pas. Les professionnels et les décideurs doivent faire preuve de discipline afin de s'assurer que les plans sont réalistes et qu'ils sont mis en œuvre.

Les planificateurs du transport ont besoin de données et d'outils meilleurs, de manière à prévoir avec plus de précision les interactions complexes qui existent entre le transport et les dimensions environnementales, économiques et sociales des collectivités. Ils ont également besoin de soutien pour ce qui est de la collecte et du partage des renseignements concernant les résultats fructueux et les meilleures pratiques, un domaine où le gouvernement fédéral a fait preuve de leadership récemment, dans le cadre du Programme de démonstration en transport urbain<sup>6</sup>.

### NOTES EN FIN DE TEXTE

- 1 Transports Canada, *Stratégies de planification du transport durable : examen des pratiques et options*, rédigé par IBI Group en association avec Noxon Associates et Wilbur Smith Associates, 2005 ([www.tc.gc.ca/utsp](http://www.tc.gc.ca/utsp)).
- 2 Association des transports du Canada, *Une nouvelle vision des transports urbains*, 1993.
- 3 Association des transports du Canada, *Indicateurs de transport urbain – Troisième enquête*, 2004.
- 4 Transports Canada, *Le coût de la congestion urbaine au Canada*, préparé par Delcan, iTRANS et ADEC, 2006.
- 5 Centre pour un transport durable, 2003.
- 6 Pour de plus amples renseignements, voir [www.tc.gc.ca/utsp](http://www.tc.gc.ca/utsp). Toutes les illustrations sont fournies par Transports Canada © Sa Majesté la Reine du chef du Canada (2006)

## REMERCIEMENTS ET DÉNI DE RESPONSABILITÉ

L'ATC remercie sincèrement le gouvernement du Canada, Stantec Consulting Inc. et Lee-Gosselin Associates Limited pour le soutien financier qu'elle a reçu à l'occasion des recherches et des phases de consultation dans le cadre de ce projet. Le présent dossier a été préparé par le **Comité permanent des transports durables du Conseil des transports urbains de l'ATC**. Brian Hollingworth et Geoff Noxon ont agi à titre d'auteurs principaux, avec la collaboration et le soutien d'un bon nombre de membres du Conseil et du Comité permanent dans l'élaboration des versions anglaise et française de ce document. Les opinions formulées dans le présent dossier sont celles des auteurs.

*Toutes les illustrations sont fournies par Transports Canada  
© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (2006)*

Pour obtenir d'autres exemplaires de cette publication ou d'autres publications du Conseil des transports urbains de l'ATC, veuillez communiquer avec :

Services aux membres et communications

ou consultez le site web de l'ATC [www.tac-atc.ca](http://www.tac-atc.ca)

**Association des transports du Canada**

**2323, boulevard Saint-Laurent**

**Ottawa (ON) K1G 4J8**

**Tél. : (613) 736-1350 ~ Téléc. : (613) 736-1395**

**Courriel : [secretariat@tac-atc.ca](mailto:secretariat@tac-atc.ca)**