

DOCUMENT DE CONSULTATION

Politique québécoise de
mobilité durable

Cette publication a été réalisée par la Direction du transport terrestre des personnes et éditée par la Direction des communications du ministère des Transports du Québec.

Le contenu de cette publication se trouve sur le site Web du Ministère à l'adresse suivante : www.mtq.gouv.qc.ca.

La version anglaise est disponible sur demande sous le titre *Working Paper - Québec Sustainable Mobility Policy*.

Pour obtenir des renseignements, on peut :

- composer le 511
- consulter le site Web au www.mtq.gouv.qc.ca
- écrire à l'adresse suivante : Direction des communications
Ministère des Transports du Québec
700, boul. René-Lévesque Est, 27^e étage
Québec (Québec) G1R 5H1

Soucieux de protéger l'environnement, le ministère des Transports du Québec favorise l'utilisation de papier fabriqué à partir de fibres recyclées pour la production de ses imprimés et encourage le téléchargement de cette publication.

Imprimé sur du papier Rolland Enviro100 contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-Logo, procédé sans chlore, FSC recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.



100 %



© Gouvernement du Québec, ministère des Transports du Québec, 2013

ISBN 978-2-550-67761-1 (imprimé)

ISBN 978-2-550-67760-4 (PDF)

Dépôt légal – 2013

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par procédé mécanique ou électronique, y compris la microreproduction et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation écrite des Publications du Québec.

DOCUMENT DE CONSULTATION

Politique québécoise de

mobilité durable



MESSAGE DU MINISTRE

La Politique québécoise de mobilité durable est attendue avec grand intérêt, et nombreux sont ceux et celles qui souhaitent apporter leur contribution en participant à la consultation qui s'amorce.

L'utilisateur sera au cœur de cette politique, peu importe ses besoins de mobilité, tant en matière de transport adapté que de transport collectif. Elle proposera notamment de mieux intégrer la planification des transports et de l'aménagement du territoire, de développer le transport collectif dans toutes les régions et pour toutes les clientèles, et de mettre de l'avant des stratégies de gestion de la demande pour réduire les problèmes de congestion routière. Elle suggèrera également de mettre à profit les atouts du Québec sur le plan énergétique grâce à une électrification accrue du système de transport collectif. Cet objectif, qui constitue d'ailleurs une des priorités du gouvernement, permettra de tendre vers une plus grande indépendance énergétique, et de diminuer la pollution et les émissions de gaz à effet de serre.

Je vous invite vivement à prendre connaissance de ce document préparé en vue de cette consultation. Comme vous pourrez le constater, il traite de cinq thèmes : l'aménagement du territoire et les transports, la gouvernance et le financement, l'électrification des transports et l'environnement, le transport régional, rural et interurbain, ainsi que le transport adapté aux personnes handicapées et à mobilité réduite. Pour chacun de ces thèmes, le document présente les principaux problèmes, les enjeux à considérer ainsi que les défis à relever. Le document propose des orientations et il soulève une série de questions afin d'alimenter la réflexion sur le contenu de la future politique.

Vos idées et vos suggestions permettront d'enrichir les orientations proposées ainsi que les principales actions qui seront mises en œuvre d'ici 2020. Avec la participation de tous ceux et celles qui souhaitent que le Québec s'engage clairement sur la voie de la mobilité durable, je suis persuadé que nous parviendrons à faire des choix judicieux, imaginatifs et audacieux.

Sylvain Gaudreault

Ministre des Transports et ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	9
1. L'aménagement du territoire et les transports	11
1.1 Contexte et tendances	12
1.2 Problématiques, enjeux et défis	14
1.3 Orientations et questionnements	18
2. La gouvernance et le financement du transport collectif	26
2.1 La gouvernance	26
2.1.1. Orientations et questionnements	27
2.2 Le financement	27
2.2.1. Orientations et questionnements	29
3. L'électrification des transports et l'environnement	31
3.1 Contexte et tendances	31
3.2 Problématiques, enjeux et défis	31
3.3 Orientations et questionnements	33
4. Le transport régional, rural et interurbain	37
4.1 Contexte et tendances	37
4.2 Problématiques, enjeux et défis	39
4.3 Orientations et questionnements	42
5. Le transport adapté aux besoins des personnes handicapées et à mobilité réduite	47
5.1 Contexte et tendances	47
5.2 Problématiques, enjeux et défis	49
5.3 Orientations et questionnements	53
Conclusion	56
Liste des sigles	58

INTRODUCTION

Le gouvernement s'est engagé à doter le Québec d'une politique de mobilité durable dans le domaine du transport terrestre des personnes. Ce document amorce une consultation qui porte sur cinq thèmes :

- l'aménagement du territoire et les transports;
- la gouvernance et le financement;
- l'électrification des transports et l'environnement;
- le transport régional, rural et interurbain;
- le transport adapté aux besoins des personnes handicapées et à mobilité réduite.

Pour chacun de ces thèmes, le document de consultation fait état du contexte et des tendances. Il met en lumière les principaux problèmes et, pour chacun d'eux, les enjeux auxquels il faut répondre et les défis à relever. Enfin, il propose des orientations et expose une série de questionnements afin d'alimenter la réflexion sur le contenu de la prochaine politique.

Cet exercice de consultation est essentiel et il orientera l'ensemble des étapes à venir dans l'élaboration de la politique. La présente réflexion permettra d'enrichir les orientations proposées, d'établir les objectifs et de définir les principales actions qui seront mises en œuvre d'ici 2020. La nouvelle politique placera l'utilisateur au cœur des préoccupations du gouvernement et de ses partenaires. Elle devra également être en synergie avec d'autres politiques et plans d'action gouvernementaux, et contribuer à l'avancement de plusieurs dossiers prioritaires pour le gouvernement, notamment l'atteinte de l'indépendance énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). À cet effet, plusieurs mesures incitatives découlant du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC 2020) seront mises en place sous la responsabilité du ministère des Transports.

Le gouvernement convie donc tous les acteurs du domaine du transport terrestre des personnes et tous les citoyens intéressés par ces questions à participer à cette consultation.

1. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES TRANSPORTS

Il est largement reconnu que les infrastructures de transport influencent la forme urbaine. La présence de routes, d'autoroutes ou d'échangeurs a un effet déterminant sur la localisation des ménages et des entreprises. Inversement, la forme urbaine influence de manière importante les déplacements, notamment le choix d'un mode de transport. Dans les secteurs de faible densité où l'on trouve une forte ségrégation des fonctions urbaines, l'automobile est le mode de transport prédominant. Dans les secteurs centraux, de plus forte densité, le transport en commun et les modes de transport actif occupent une place importante. Dans certains quartiers, la mixité des fonctions urbaines permet même à certains ménages de faire le choix de ne pas avoir d'automobile.

L'aménagement du territoire et les transports sont donc clairement interdépendants et, en agissant sur l'un et l'autre, il est possible d'influencer de manière déterminante les comportements de déplacement. Or, dans de nombreuses municipalités, l'aménagement tend à favoriser l'utilisation de l'automobile pour la plupart des motifs de déplacement, jusqu'à parfois nous en rendre dépendants. Cela n'est pas sans conséquences sur les émissions de GES, la consommation d'énergie, la santé publique, la fluidité de la circulation et l'accessibilité des pôles d'emplois ou des services publics par d'autres moyens de transport que l'automobile. Ces phénomènes, de même que l'usage abusif du territoire naturel ou agricole, justifient une meilleure coordination de l'aménagement du territoire et de l'organisation des systèmes de transport.

Dans nos grandes villes, en région ou en milieu rural, l'automobile est devenue le mode de transport prédominant. D'année en année, on observe une croissance des distances parcourues et des temps de déplacement, alors que le transport en commun et les modes de transport actif sont privilégiés dans une faible proportion de déplacements.

1.1 Contexte et tendances

Portrait de l'aménagement du territoire québécois

Au début du XX^e siècle, l'urbanisation du territoire s'est réalisée autour de noyaux villageois, de centres-villes et de quartiers centraux. Dans les années 1960, l'essor de l'automobile combiné au déploiement du réseau autoroutier ont favorisé l'aménagement de secteurs monofonctionnels destinés à des fonctions résidentielles, commerciales ou industrielles. Par la suite, des commerces de grande surface se sont installés à proximité du réseau autoroutier, dans des zones non développées en périphérie des secteurs urbanisés.

Chacun de ces milieux a donné lieu à des comportements de déplacement particuliers. Ainsi, les noyaux villageois, centres-villes et quartiers centraux, qui sont caractérisés par une densité plus élevée, par une trame orthogonale, par une localisation à proximité des pôles d'emplois et de services, offrent davantage de possibilités de se déplacer à pied, à vélo ou par des moyens de transport collectif. Quant aux secteurs monofonctionnels, caractérisés par leur étalement et une plus grande ségrégation de fonctions, ils ont donné lieu à des comportements de déplacement presque exclusivement liés à l'automobile. Souvent, des distances importantes séparent les secteurs résidentiels des lieux d'emploi et d'activités. Les résidents n'ont souvent pas le choix de se déplacer en automobile, car la faible densité d'occupation ne permet pas de rentabiliser la desserte en transport en commun. En outre, les distances à parcourir sont grandes et la configuration des rues ne permet pas une bonne connectivité, ce qui décourage les déplacements piétons et cyclistes. Enfin, les usages à distance de marche sont rares ou peu diversifiés, ce qui favorise l'utilisation de la voiture pour fréquenter les commerces et les services.

Le système de transport

Le Québec compte 6 régions métropolitaines et 20 agglomérations urbaines. La population de ces territoires représente 76 % de la population du Québec. Les systèmes de transport de ces régions reposent sur un réseau routier étendu et, dans plusieurs régions, sur un réseau de transport en commun développé.

Le système de transport de ces 26 régions urbaines est très diversifié (tableau 1). Par exemple, les grandes régions métropolitaines, comme Montréal, Québec ou Gatineau, ont des services de transport en commun de qualité permettant à un nombre important de ménages de ne pas posséder d'automobile, tandis que 8 des 20 agglomérations urbaines ne disposent pas de service de transport en commun urbain. Dans ces régions, malgré l'existence, à quelques endroits, d'un service de transport collectif régional (voir chapitre 4), le transport urbain et l'accès à la mobilité reposent essentiellement sur le réseau routier et l'automobile.

Tableau 1 L'organisation du transport en commun	
Type de région	Entités (région métropolitaine, agglomérations urbaines ou organismes de transport)
Régions métropolitaines desservies par une STC (société de transport en commun)	Région de Montréal : 3 STC, l'AMT (Agence métropolitaine de transport) et 12 CIT (conseils intermunicipaux de transport). Région de la Capitale-Nationale : 2 STC (le RTC et la STLévis). Régions de Gatineau, de Sherbrooke, Saguenay et Trois-Rivières : 1 STC par région.
Agglomérations urbaines <u>desservies</u> par un OMIT (organisme municipal ou intermunicipal de transport)	Agglomérations urbaines de Drummondville, Granby, Rouyn-Noranda, Baie-Comeau, Rimouski, Victoriaville, Val-d'Or, Salaberry-de-Valleyfield, Sept-Îles, Shawinigan, Saint-Georges et Thetford Mines.
Agglomérations urbaines <u>non desservies</u> par un OMIT	Alma, Rivière-du-Loup, Amos, Matane, La Tuque, Dolbeau-Mistassini, Cowansville, Lachute. Il n'y a pas d'OMIT dans ces régions, mais il peut y avoir un service de transport collectif rural ou régional organisé par la MRC.

1.2 Problématiques, enjeux et défis

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la conjugaison entre les choix d'aménagement du territoire et ceux des systèmes de transport ont eu, jusqu'à maintenant, pour effet d'augmenter les distances parcourues et la durée des déplacements. En effet, la distance médiane parcourue par les travailleurs québécois pour se rendre au travail a augmenté de 13 % de 1996 à 2006¹, ce qui n'est pas sans influencer la durée de ces déplacements.

Par ailleurs, la répartition modale de ces déplacements favorise nettement l'automobile. Ainsi, selon des données de 2006, la proportion de travailleurs québécois conduisant une voiture pour se rendre au travail s'élevait à 72,7 %, alors que le transport en commun n'était utilisé par les travailleurs que dans une proportion de 12,8 %, la marche à 6,6 % et le vélo à 1,4 %.

Cette faible utilisation des transports en commun et des transports actifs peut s'expliquer en partie par le type d'aménagement du territoire privilégié et par le système de transport proposé. Il est en effet admis que le mode de transport utilisé est fortement lié à la distance à parcourir. Ainsi, les modes actifs de déplacement seront favorisés sur de courtes distances, alors que le recours au transport collectif répondra aux besoins de déplacements sur des distances intermédiaires. Des données recueillies par la Ville de Québec illustrent ce constat alors que la marche est le mode le plus utilisé pour les déplacements de moins de 1 km et que la plage d'utilisation du transport collectif se situe entre 2,5 km et 15 km². Quant à l'automobile, son utilisation augmente inévitablement avec la distance à parcourir.

La prédominance de l'automobile est une réalité tant en milieu urbain que rural. De cela découlent plusieurs phénomènes : la dépendance à l'automobile, la congestion routière, les émissions de GES, la pollution atmosphérique et les problèmes de santé publique qui y sont associés, un nombre élevé d'accidents de la route, un environnement dans lequel la mobilité des personnes sans voiture peut être limitée.

-
1. Statistique Canada (2008). *Habitudes de navettage et lieux de travail des Canadiens*, Recensement de 2006, 44 p.
 2. VILLE DE QUÉBEC (2010b). *Pour vivre et se déplacer autrement* – Plan de mobilité durable, document de consultation, juin, 136 p.

La dépendance à l'automobile

Malgré tous les efforts pour les rapprocher, dans bien des cas, la planification des transports et l'aménagement du territoire continuent de se réaliser d'une manière cloisonnée. En effet, trop souvent les infrastructures routières sont développées sans considérer les incidences sur l'évolution de l'urbanisation, et le développement urbain se réalise sans que l'on s'assure que le système de transport peut accueillir de nouveaux déplacements et que des services de transports collectifs rapides, accessibles et efficaces sont présents. Cela contribue à exacerber les problèmes de transport. Au cours des dernières décennies, les 6 régions métropolitaines et les 20 agglomérations urbaines du Québec ont évolué comme la plupart des agglomérations urbaines nord-américaines : l'urbanisation s'est étendue, la banlieue a gagné du terrain aux dépens de la ville-centre, la densité a décliné, la ségrégation des fonctions urbaines s'est accentuée et la multimotorisation des ménages s'est généralisée. Les conséquences de cette évolution sont claires : la dépendance à l'automobile a progressé et le réseau routier est de plus en plus sollicité. Dans plusieurs cas, il est congestionné.

La congestion routière

Les grands centres urbains, notamment ceux de Montréal, de Québec et de Gatineau, sont victimes de sérieux problèmes de congestion de la circulation. La congestion entraîne un allongement important des temps de parcours. Selon les estimations du ministère des Transports du Québec (MTQ), le temps moyen de déplacement dans la région de Montréal durant la période de pointe du matin est 83 % plus élevé qu'à l'écoulement libre. Le MTQ estime aussi que les coûts économiques associés à la congestion dans cette région ont triplé, passant de 500 millions de dollars en 1993 à 1,4 milliard de dollars en 2003³.

3. *Évaluation des coûts de la congestion routière dans la région de Montréal pour les conditions de référence de 2003*, Étude réalisée par les consultants ADEC pour le ministère des Transports du Québec, mars 2009.

Tableau 2 Effet de la congestion sur le temps de déplacement	
Région	% d'augmentation du temps de déplacement*
Montréal	+ 83 %
Québec	+ 46 %
Gatineau	+ 35 %
*L'augmentation du temps de déplacement est évaluée par rapport à l'écoulement libre, c'est-à-dire une situation sans congestion.	

Des encombrements d'une telle ampleur témoignent d'un dysfonctionnement du système de transport et du manque de cohérence entre le développement des territoires et le réseau de transport. Cette situation nuit à la vitalité économique, sociale et culturelle, rend les villes moins attrayantes, les entreprises moins compétitives, a un effet néfaste sur la qualité de vie de la population qui consacre de plus en plus de temps à ses déplacements et contribue à accroître les coûts de transport pour tous.

D'ici 2021, la population des 6 régions métropolitaines devrait augmenter d'environ 10 %. À Montréal, la hausse prévue est de 14 %. Cela entraînera une hausse des déplacements, notamment des déplacements en automobile. À Montréal et à Québec, le MTQ a réalisé des prévisions de déplacements à l'horizon 2021 et 2031. Si les tendances actuelles se maintiennent, on observera, d'ici 2021, un accroissement des déplacements en automobile de 12 % dans la région de Montréal et de 17 % dans la région de Québec⁴. En 2031, l'accroissement serait de 16 % à Montréal et de 21 % à Québec. De telles hausses de la circulation causeront une détérioration importante des conditions de la circulation si aucune mesure sérieuse n'est prise.

4. Prévision tendancielle à l'horizon 2031 réalisée en 2012 par le MTQ sur la base du dernier recensement et des enquêtes origine-destination à Montréal (2008) et à Québec (2006).

Les émissions de GES et la pollution atmosphérique

Le transport est une des principales sources d'émissions de GES. En milieu urbain, la réduction de ces émissions passe par une modification des habitudes de déplacement au profit d'une utilisation accrue du transport en commun, des modes actifs, du covoiturage et de l'autopartage.

En milieu urbain, l'automobile est l'une des principales sources de pollution atmosphérique. En règle générale, la détérioration de la qualité de l'air se traduit par des problèmes de santé publique et une hausse des coûts des soins de santé.

Les problèmes de santé publique

En plus de contribuer de façon importante à l'émission de GES, les déplacements en voiture ont également des incidences sur la santé, notamment en raison du temps passé à se déplacer. En effet, les experts s'accordent sur l'évidence du lien entre le temps passé en voiture et les problèmes liés à l'inactivité physique, notamment l'obésité. La prédominance du mode de déplacement basé sur l'automobile concourt également à d'autres problèmes de santé, comme le stress lié à la congestion⁵, alors que l'utilisation d'un système performant de transport en commun diminuerait ce stress⁶.

La sécurité

Notre mobilité axée sur l'automobile se répercute également sur la sécurité. Effectivement, au Québec, les accidents de la route sont parmi les premières causes de décès et de blessures. Par ailleurs, une grande partie de ces accidents, soit 62 %, ont lieu sur le réseau routier municipal. Selon la Société de l'assurance automobile du Québec, plus de 43 000 personnes ont été blessées dans un accident routier et près de 500 sont décédées en 2010⁷.

5. WICKENS, Christine M. et David L. WIESENTHAL (2005). « State Driver Stress as a Function of Occupational Stress, Traffic Congestion, and Trait Stress Susceptibility », *Journal of Applied Biobehavioral Research*, vol. 10, n° 2, p. 83-97.

6. WENER, Richard E., Gary W. EVANS, Donald PHILLIPS et Natasha NADLER (2003). « Running for the 7:45: The effects of public transit improvements on commuter stress », *Transportation*, vol. 30, p. 203-220.

7. Société de l'assurance automobile du Québec (2011). *Bilan routier 2010*, 25 p.

À cet égard, l'Association canadienne de transport urbain⁸ note que, pour le même déplacement, le passager d'un véhicule de transport en commun court 20 fois moins de risques d'être victime d'un accident mortel que le passager d'une automobile.

La consommation d'espace

Une partie importante de l'espace urbain est occupée par la voiture, que l'on pense par exemple aux aires de stationnement, aux emprises des autoroutes, aux échangeurs et aux rues. À preuve, le réseau routier et les stationnements occupent près de 30 % de l'espace dans certaines villes⁹. Dans le contexte où l'espace urbain est rare et de grande valeur, accorder une telle place à l'auto est un choix coûteux pour la société. En outre, cette consommation d'espace par l'automobile a pour effet de nuire aux autres modes de déplacement.

La mobilité des personnes sans voiture

Les personnes âgées, les personnes handicapées et les adolescents sont plus nombreux à se déplacer par des moyens non motorisés. Dans les centres urbains, le transport en commun constitue souvent le seul moyen à leur disposition pour accéder aux établissements de santé et d'éducation, aux commerces et aux services, ainsi que pour exercer leurs principales activités. Le niveau de service offert dans les petites agglomérations est souvent insuffisant pour permettre aux personnes sans automobile de participer activement à la vie économique, sociale et culturelle de leur agglomération. On compte 8 agglomérations urbaines qui ne sont pas desservies par un service de transport en commun, ce qui rend les personnes sans automobile plus vulnérables à l'exclusion sociale. Le vieillissement de la population québécoise est également à considérer dans le défi posé par la mobilité durable.

1.3 Orientations et questionnements

Pour faire face aux problèmes, aux enjeux et aux défis énoncés précédemment, la future politique québécoise de la mobilité durable s'appuiera sur une nouvelle manière d'envisager les liens qui unissent l'aménagement du territoire et le développement de notre système de

8. Association canadienne de transport urbain (2002). Le transport en commun : la voie vers une meilleure santé, Exposé analytique 2, Toronto, 4 p.

9. Ville de Calgary (2010). The Calgary Transportation Plan Connectivity Handbook – Draft, août 2011, 17 p.

transport. L'objectif est de maîtriser la mobilité, c'est-à-dire d'agir sur ses caractéristiques en faisant appel à différents champs d'intervention, notamment celui lié à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, afin d'assurer que cette mobilité soit durable.

Il faudra s'assurer que le système de transport respecte l'environnement, assure l'efficacité des déplacements d'un point de vue économique et préserve l'équité entre les individus. Aussi faudra-t-il dorénavant à la fois mieux évaluer et mieux prévoir les conséquences que l'aménagement du territoire et les transports peuvent avoir l'un sur l'autre, revoir la manière de les planifier et, enfin, mettre de l'avant des mesures qui amèneront des changements dans nos habitudes de déplacement. À cette fin, il faudra que les actions mises en œuvre touchent l'aménagement du territoire, le design urbain et toutes les composantes du système de transport, qu'elles agissent autant sur l'offre que sur la demande, qu'elles développent les services de transport collectif et qu'elles s'appuient sur les modes actifs, le covoiturage et l'autopartage. En fait, les actions de la politique devront permettre de limiter le nombre de déplacements motorisés, de réduire les distances parcourues et de modifier les habitudes de déplacement, et ce, dans tous les milieux. Il faudra aussi que la nouvelle politique mobilise tous les acteurs et place l'utilisateur au cœur des préoccupations.

Intégrer la planification des transports et l'aménagement du territoire

La nouvelle politique visera à assurer une meilleure intégration de l'aménagement du territoire et de la planification des systèmes de transport, et contribuera aux efforts visant à limiter l'étalement urbain. Or, l'aménagement du territoire et la planification des transports sont pris en compte par plusieurs autorités distinctes.

Le ministère des Transports planifie et gère le réseau routier et autoroutier. Il revient au milieu municipal d'aménager le territoire et de gérer les voies locales et régionales. Les systèmes de transport en commun sont planifiés et gérés par les autorités organisatrices de transport et, dans la région de Montréal, par l'Agence métropolitaine de transport (AMT). Ainsi, des décisions prises par un intervenant local peuvent avoir des effets qui rejaillissent à l'échelle régionale sur les autres intervenants.

- Comment mieux intégrer la planification du territoire et celle des transports afin qu'ils concourent à l'atteinte des mêmes objectifs et soient plus efficaces?
- Comment s'assurer, sur le territoire d'une région métropolitaine et d'une agglomération urbaine, que les différents intervenants partagent une même vision de l'aménagement et des transports, qu'ils travaillent à sa mise en œuvre et que les résultats soient au rendez-vous?
- Quelles contributions les MRC et les municipalités peuvent-elles apporter pour faciliter une meilleure intégration des transports et des pratiques liées à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme?

Malgré les problèmes évoqués, on observe des progrès dans l'encadrement des pratiques en matière d'aménagement de transports. Par exemple, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme oblige dorénavant les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec à indiquer les parties de territoire qui doivent faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et des transports. À l'avenir, il serait souhaitable que nous passions à une autre étape et que nous fassions de la réduction des déplacements automobiles et de la modification des habitudes de déplacement des objectifs incontournables.

- Doit-on étendre aux régions autres que Montréal et Québec l'obligation formelle de faire une « planification intégrée de l'aménagement et des transports »?
- Le plan métropolitain d'aménagement et de développement et les schémas d'aménagement et de développement doivent-ils prévoir des objectifs et des cibles quantifiables de réduction de la circulation automobile? Ces mêmes documents, en particulier ceux couvrant les régions métropolitaines et les agglomérations urbaines, doivent-ils proposer des cibles quantifiables de réduction des GES?
- Quelle doit être la contribution du milieu municipal, en particulier en ce qui a trait à ses pratiques d'aménagement et à la solution des problèmes de transport?
- Quelles modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) seraient susceptibles de rapprocher l'aménagement du territoire et le domaine des transports et, ainsi, de mettre en œuvre la mobilité durable? Le cas échéant, manque-t-il des outils à la LAU et à la réglementation en matière d'urbanisme afin de raffermir ces liens?

Par ailleurs, cette préoccupation de mieux arrimer l'aménagement du territoire et les transports comme soutien privilégié à la mobilité durable constitue déjà un objectif gouvernemental. L'adoption de nouvelles orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et les propositions faites jusqu'à maintenant dans le dossier de la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme contribueront à la poursuite de cet objectif.

Planifier, développer et gérer de manière intégrée le système de transport

La nouvelle politique met de l'avant une approche intégrée de la planification, du développement et de la gestion du système de transport. Actuellement, sur un même territoire de déplacements, plusieurs intervenants sont responsables d'éléments clés du système de transport. Les diverses composantes du système de transport sont planifiées de manière cloisonnée. C'est le cas, par exemple, du réseau routier et des réseaux de transport en commun. Cela conduit parfois à des choix divergents : d'une part, on développe l'offre de service en transport en commun et, d'autre part, on augmente la capacité routière.

- Comment s'assurer que la planification du réseau routier et du transport en commun sera mieux intégrée et que les actions réalisées sur le réseau routier et celles accomplies en transport en commun concourront à l'atteinte des mêmes objectifs?
- Comment s'assurer que les décisions locales en matière de voirie soient bien coordonnées avec les objectifs régionaux à l'égard du système de transport?

Longtemps, certains ont cru pouvoir résoudre les problèmes de congestion routière en milieu urbain en planifiant le développement du système de transport par des actions centrées principalement sur l'ajout de la capacité routière. Aujourd'hui, plusieurs remettent en question cette approche, la jugeant peu efficace, coûteuse sur le plan économique et problématique sur le plan environnemental.

- Devrait-on mettre de côté les projets de développement de la capacité routière pour emprunter une approche centrée sur la gestion de la demande et sur le développement des modes autres que le voiturage en solo?
- Doit-on doter la nouvelle politique d'objectifs de réduction de la circulation automobile et de la congestion pour les régions métropolitaines aux prises avec des problèmes de congestion?
- Le cas échéant, comment atteindre de tels objectifs?

Gérer la demande

Il n'existe actuellement aucun mécanisme de gestion de la demande à grande échelle. Jusqu'à maintenant, on a misé sur des stratégies axées sur l'amélioration de l'offre de service du transport en commun et, à petite échelle, des stratégies de gestion des déplacements ont été déployées dans les entreprises et les institutions.

Gérer la demande consiste à agir sur les facteurs qui déterminent cette demande. La demande s'exprime dans trois dimensions : le mode utilisé, l'itinéraire choisi et le moment du déplacement. Les principaux facteurs qui déterminent la demande sont l'aménagement du territoire, les coûts des divers modes et les attitudes ou les préférences des utilisateurs.

En agissant sur ces trois facteurs, on influencera le mode utilisé, le trajet emprunté ou le moment du déplacement. La politique propose de mettre en œuvre des stratégies de gestion de la demande à l'échelle de nos régions métropolitaines.

- Jusqu'où doit-on aller dans la gestion de la demande?
- Quelles modalités ou quels outils devraient être privilégiés?
- Le cadre institutionnel actuel est-il propice à la mise en œuvre de mesures de gestion de la demande?
- Qui devrait être responsable de la mise en œuvre de ces mesures?

Depuis plus d'une décennie, une nouvelle manière de gérer les déplacements s'est développée dans les grands centres urbains : des organismes à but non lucratif (les centres de gestion des déplacements [CGD]) se sont donné pour mission de conseiller et de soutenir les entreprises et les institutions dans la mise en place de plans de gestion des déplacements pour leurs employés ou leurs clientèles. Les plans ainsi élaborés visent à réduire le voiturage en solo et à accroître l'utilisation du transport collectif, le covoiturage et le recours aux modes actifs. Les CGD sont des organismes indépendants des autorités organisatrices de transport et des municipalités. Leur capacité d'agir repose essentiellement sur la volonté des entreprises ou des institutions de trouver des solutions aux problèmes de déplacements.

La gestion des déplacements à partir du lieu de destination peut être une stratégie gagnante et procurer des bénéfices durables, car elle est centrée sur les besoins des usagers et elle offre, dans bien des cas, des solutions sur mesure au personnel des entreprises et des institutions. La nouvelle politique entend ajouter cette approche aux autres moyens privilégiés pour améliorer notre système de transport.

- Comment intégrer la gestion des déplacements aux plans de mobilité durable de chaque région métropolitaine?
- Quels objectifs devraient être retenus?
- Comment cela devrait-il être organisé et financé?
- Qui devrait en assumer la responsabilité et quel rôle devraient y jouer les centres de gestion des déplacements?

Améliorer et développer les services de transport en commun

Le gouvernement souhaite réduire de façon significative les émissions de GES. Pour que le secteur des transports contribue à cet effort, il faudra améliorer et développer rapidement les services de transport en commun, en cohérence avec l'aménagement du territoire. Il faudra, d'une part, augmenter de manière importante l'offre de service et faire en sorte que cette nouvelle offre réponde bien aux besoins et aux attentes des usagers. D'autre part, il faudra s'assurer que le développement et la consolidation des quartiers favorisent l'utilisation des transports en commun par une densité plus élevée, une plus grande diversité des fonctions à l'intérieur des quartiers et des aménagements conviviaux qui encouragent la collectivité à délaisser la voiture au profit du transport actif et du transport collectif. Le développement des modes lourds exige des sommes très importantes, impose des délais de réalisation plus longs que le développement des services par autobus et offre moins de flexibilité pour ajuster le niveau de service aux besoins des usagers. Rappelons qu'en 5 ans la première politique a permis de rehausser l'offre de service en transport en commun de 23 % et l'achalandage de 11 %. Cette augmentation de l'offre a été faite principalement sur le réseau d'autobus.

- Devrait-on accorder la priorité à l'amélioration de la desserte par autobus, notamment au moyen des systèmes de bus à haut niveau de service?
- Quels devraient être les objectifs d'augmentation de l'offre de service et de l'achalandage la nouvelle politique?

Par ailleurs, 8 agglomérations urbaines ne comptent aucun organisme municipal ou intermunicipal de transport (OMIT). Le niveau de service en transport en commun y est très faible, voire inexistant. Pour répondre aux besoins en mobilité des citoyens de ces régions, il sera nécessaire d'y développer des services en lien avec l'aménagement du territoire.

- Comment s'assurer que les citoyens des régions non desservies par le transport en commun peuvent avoir accès à un service de base?
- Quelles mesures pourraient inciter les élus de ces régions à développer de tels services?

Augmenter l'utilisation des modes de transport actif

Le transport actif réfère généralement à la marche de même qu'à l'utilisation du vélo. Il compte pour près de 13 % des déplacements dans les 6 régions métropolitaines¹⁰. Il s'agit de modes qui ne causent pas de nuisances environnementales, ne créent aucune congestion routière, ont des effets positifs sur la santé, n'occupent que très peu d'espace et occasionnent des coûts très faibles pour les ménages.

Pour augmenter la part des transports actifs dans les déplacements utilitaires (qui sont effectués pour les activités quotidiennes, telles que le travail et les études, et non uniquement pour le loisir), la contribution de l'aménagement du territoire et du design urbain est incontournable.

Par exemple, l'utilisation du vélo sur un territoire repose notamment sur la disponibilité des installations destinées aux cyclistes, la qualité de ces installations, la perméabilité des rues, la topographie et l'aménagement du territoire. De même, le potentiel piétonnier d'un quartier dépend de la densité tant résidentielle que commerciale, de la diversité des fonctions, de la présence d'infrastructures destinées aux piétons, de la convivialité des rues et de leur perméabilité.

Ces modes ne comportent que des avantages et ils n'entraînent que des bénéfices pour la collectivité. La nouvelle politique fera de leur développement une priorité. Cela passe notamment par des pratiques d'aménagement favorables à ces modes.

- Quels objectifs d'augmentation de l'utilisation des modes de transport actif devraient être retenus?
- Quelles mesures permettraient d'atteindre ces objectifs?

10. Donnée tirée du recensement 2006.

- Qui devrait être responsable de développer ces modes et être imputable des résultats obtenus?
- Quels outils (pouvoirs ou financement) sont nécessaires pour que ces responsabilités soient assumées pleinement et efficacement?
- Comment les organismes en place (les autorités organisatrices de transport [AOT] et les municipalités) peuvent-ils contribuer à développer le recours à ces modes?

Développer le covoiturage et l'autopartage

Le covoiturage est une manière simple et économique de réduire l'utilisation de l'automobile, notamment pour les déplacements dans les zones où il n'existe pas de service de transport en commun permettant de répondre aux besoins de la clientèle. Dans les grandes régions urbaines, on observe un faible taux d'occupation des véhicules. Ainsi, dans les régions de Montréal, de la Capitale-Nationale, de Trois-Rivières et de Sherbrooke, ce taux est d'environ 1,25 personne par voiture¹¹. Cela signifie que 75 % des automobiles en circulation ne transportent qu'une personne. La politique visera à faire du covoiturage une véritable option au voiturage en solo.

- Quels objectifs la politique devrait-elle fixer pour le covoiturage?
- Quelles mesures devrait-on préconiser pour atteindre ces objectifs?
- Qui devrait être responsable de la mise en œuvre de ces mesures?

L'autopartage est un moyen efficace de réduire la motorisation des ménages. Il permet d'éviter l'achat de la seconde voiture et, dans bien des cas, il permet à des ménages de n'avoir tout simplement pas de voiture. Au Québec, près de 25 000 personnes sont membres d'un service d'autopartage. Ce type de service connaît une croissance soutenue depuis 1995. Des ententes ont été conclues avec plusieurs sociétés de transport en commun, avec Via Rail, avec des entreprises de taxi et avec le service de vélo en libre-service Bixi. La politique favorisera le développement de ce type de services.

- Quels objectifs devraient être retenus quant au développement de l'autopartage?
- Quelles mesures devraient soutenir de tels objectifs?
- Qui devrait assurer la mise en œuvre de ces mesures?

11. Ce sont les régions où le MTQ dispose de données issues des enquêtes origine-destination.

2. LA GOUVERNANCE ET LE FINANCEMENT DU TRANSPORT COLLECTIF

2.1 La gouvernance

Contexte et tendances

Au fil des années, le territoire des agglomérations urbaines s'est étendu. Alors que les déplacements s'effectuent à l'échelle de la région, les responsabilités en matière d'aménagement du territoire, de planification, d'organisation et de financement du système de transport sont fragmentées entre plusieurs intervenants. Sur ce plan, la région de Montréal est particulièrement touchée. Par exemple, à Montréal, on compte 16 organismes qui gèrent le transport en commun. Chacun organise ses services, établit ses horaires et adopte sa tarification.

Problématiques, enjeux et défis

Ce morcellement des compétences et des responsabilités peut conduire à des problèmes de cohérence des choix publics et à une faible convergence, voire à une divergence, des objectifs et des actions retenus pour les diverses composantes du système de transport. Cela peut créer des problèmes de coordination entre les services de transport en commun et avoir un effet négatif sur l'utilisateur qui se déplace à l'échelle de la région sans se préoccuper des frontières municipales ou du partage des responsabilités.

Dans la région de Montréal, l'utilisateur peine parfois à s'y retrouver dans cette multitude d'intervenants. En effet, on dénombre 535 titres tarifaires dans la région de Montréal et les critères établissant le statut d'étudiant ou d'ainé varient d'un organisme à l'autre. Enfin, certains projets importants pour les usagers tardent à être réalisés et cela n'est pas étranger à la gouvernance.

2.1.1. Orientations et questionnements

Replacer l'utilisateur au cœur de nos préoccupations

La nouvelle politique visera à replacer l'utilisateur au cœur des préoccupations de tous les intervenants. L'utilisateur doit pouvoir se déplacer à l'échelle des agglomérations urbaines dans un système de transport efficient et bien intégré où les frontières municipales ne constituent pas une contrainte à sa mobilité lorsque vient le temps de passer d'un service à l'autre ou d'un territoire à l'autre.

- Dans les régions de Montréal et de Québec, comment s'assurer que l'utilisateur qui se déplace en transport en commun sur ces territoires n'est pas limité par la multiplicité des intervenants et la complexité organisationnelle qui en découle?
- Comment s'assurer que le développement et la gestion des services de transport en commun se font dans l'intérêt de l'utilisateur et dans l'intérêt régional plutôt qu'en fonction des intérêts locaux?
- Est-ce que le cadre actuel permet à l'utilisateur de bénéficier du meilleur système de transport et au meilleur coût?
- Peut-on miser sur le cadre actuel pour relever les enjeux et défis auxquels nous serons confrontés à plus long terme?

2.2 Le financement

Contexte et tendances

Jusqu'en 1991, le cadre financier du transport en commun était caractérisé par une forte contribution gouvernementale. En 1992, le gouvernement du Québec s'est retiré du financement des dépenses d'exploitation des services rendus par les sociétés de transport en commun, mais il a maintenu ce financement pour les OMT. En 1992, avec les droits d'immatriculation, puis en 1996, avec la taxe sur l'essence de 1,5 cent par litre (dans la région de Montréal), sont apparues les premières sources de financement destinées au transport en commun. Ces sources dédiées, mais inconditionnelles¹², appelaient les automobilistes à contribuer au financement des services de transport en commun en vertu du principe du bénéficiaire-payeur.

12. Ces sources sont dites « inconditionnelles », car les AOT peuvent les utiliser comme bon leur semble, pourvu qu'elles soient consacrées au transport en commun. *A contrario*, les programmes d'aide assujettissent les AOT à plusieurs conditions et les sommes versées ne peuvent être utilisées qu'à des fins très précises.

Il s'agissait d'un premier pas vers un financement croisé des modes de transport. En 2010, les régions de Montréal et de Québec se sont vu accorder la possibilité d'obtenir une surtaxe supplémentaire de 1,5 cent sur l'essence, laquelle taxe était destinée au transport en commun. Seule la région de Montréal s'en est prévalu. En 2011, les municipalités de l'île de Montréal ont décidé de taxer la propriété automobile en imposant aux propriétaires de véhicules résidant sur l'île un droit annuel de 45 \$ par véhicule, lui aussi destiné au transport en commun et ayant la caractéristique d'être inconditionnel.

Aujourd'hui, les réseaux de transport en commun sont financés par plusieurs sources : les tarifs des usagers, l'impôt foncier, les droits et les taxes provenant des automobilistes, le budget de l'État et des programmes d'aide dont le financement est assuré par trois fonds : le FORT, la Société de financement des infrastructures locales Québec (SOFIL) et le Fonds vert.

Problématiques, enjeux et défis

Le gouvernement du Québec verse aux AOT une aide financière pour les immobilisations et pour l'exploitation. L'aide aux immobilisations est versée dans le cadre de programmes d'aide financière normés. Leur complexité et leurs exigences administratives constituent un fardeau pour les AOT et le MTQ, tout en allongeant les délais d'approbation des projets, parfois au-delà de ce qui est raisonnable. Le taux de subvention pour les projets d'immobilisations est différent selon le mode. Les écarts de taux de subvention favorisent les modes lourds et plus coûteux. Par exemple, le développement du métro, du train ou du tramway est subventionné à un taux de 100 %, alors que les immobilisations liées aux services par autobus sont subventionnées à un taux de 50 %, 75 % ou 85 %. L'aide à l'exploitation pour les OMIT est un programme normé, assez complexe, assujéti à des mesures de plafonnement depuis plusieurs années. Quant à l'aide à l'exploitation pour l'amélioration des services, elle est encadrée par un programme souple et simple à appliquer, basé sur l'évolution de l'offre de service.

Les AOT dépendent fortement de l'aide gouvernementale pour réaliser leurs projets. La capacité financière du gouvernement est donc déterminante dans le développement des services de transport en commun.

Cette dépendance et la complexité des programmes contribuent à allonger les délais d’approbation des projets et peuvent ralentir le développement des services.

Aujourd’hui, plusieurs intervenants réclament de nouvelles sources de financement pour développer les services de transport en commun. Les plans de développement des services sont ambitieux : la région de Montréal évalue ses besoins à 23 milliards de dollars en projets de toutes sortes et la région de la Capitale-Nationale propose la construction d’un tramway à un coût évalué à 1,8 milliard de dollars. Le financement représente donc un défi majeur non seulement pour les AOT, mais aussi pour les municipalités qui en sont responsables et pour le gouvernement du Québec. Les travaux découlant d’une nouvelle entente Québec-municipalités pourraient aborder cette question, notamment au regard de la diversification des sources de revenus.

2.2.1. Orientations et questionnements

Conformément à l’engagement du gouvernement, la nouvelle politique veillera à hausser la part des investissements qui sera consacrée au transport en commun dans le Plan québécois des infrastructures. Cela ne suffira pas; il faudra aussi revoir certains éléments du cadre financier pour répondre aux enjeux et défis évoqués précédemment.

Rendre le cadre financier mieux intégré et plus efficient

Un cadre financier mieux intégré et plus efficient doit traiter tous les partenaires d’une manière équitable et tous les modes de transport collectif d’une manière similaire.

Pour être équitable, la contribution des partenaires doit respecter leur capacité de payer et s’appuyer sur des principes, tels que les principes de l’utilisateur-payeur et du bénéficiaire-payeur. Aujourd’hui, les usagers assument environ 35 % des dépenses totales du transport en commun, les municipalités 33 %, le gouvernement du Québec 20 %, les automobilistes 7 % et le gouvernement du Canada 5 %.

- Le niveau de contribution des usagers, des municipalités, des gouvernements et des automobilistes au financement des services de transport en commun représente-t-il un équilibre à maintenir?
- Si de nouvelles sources de financement devaient être établies pour financer le transport en commun, lesquelles devraient être privilégiées?
- Comment s'assurer que l'octroi de nouvelles sources de financement n'est pas suivi d'une réduction de la contribution municipale au financement des systèmes de transport?

Un cadre financier plus efficient passe par une harmonisation des modalités des subventions aux divers modes et par une simplification des programmes d'aide. Ainsi, le fardeau administratif imposé aux AOT serait réduit, la réalisation des projets accélérée et le choix des projets de transport en commun seraient davantage guidés par les besoins des usagers que par les modalités des programmes d'aide.

- Comment revoir les modalités et les exigences des programmes d'aide gouvernementale afin de les simplifier et d'alléger le fardeau administratif des divers intervenants?
- Comment harmoniser les taux de subventions entre les modes?
- Le gouvernement devrait-il privilégier l'octroi de sources de financement destinées aux autorités organisatrices de transport en commun plutôt que de verser des subventions dans le cadre de programmes normés?

3. L'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS ET L'ENVIRONNEMENT

3.1 Contexte et tendances

L'atteinte de l'indépendance énergétique est une priorité gouvernementale. Cet objectif sera appuyé par plusieurs politiques, stratégies ou plans d'action de divers ministères ou organismes, dont la future politique. La contribution de la politique se fera dans le contexte des orientations évoquées dans le chapitre précédent ainsi que celles visant l'électrification du système de transport. L'électrification des transports deviendra très bientôt une tendance lourde qui influencera les systèmes de transport de tous les pays. Pour le Québec, cela représente une occasion de développement économique et de progrès environnemental importants.

3.2 Problématiques, enjeux et défis

Essentiels au développement économique, social et culturel, les transports demeurent néanmoins une cause importante de nuisances environnementales et la principale source de consommation de pétrole. Les principaux problèmes causés par le secteur du transport sont liés à l'utilisation des divers modes. Ces problèmes sont une forte dépendance au pétrole qui plombe notre balance commerciale, les émissions de gaz à effet de serre (GES) qui dérèglent le climat et la pollution atmosphérique qui crée des problèmes de santé.

L'indépendance énergétique

Une des priorités gouvernementales est de conduire le Québec sur la voie de l'indépendance énergétique. La meilleure façon d'y parvenir est de réduire notre dépendance au pétrole. Cette dépendance coûte entre 10 et 14 milliards de dollars annuellement en pétrole importé¹³. Ces milliards de dollars qui fuient à l'étranger créent des emplois ailleurs et de la pollution ici.

13. Évaluation basée sur les données de l'Institut de la statistique du Québec sur les importations de pétrole et du ministère des Ressources naturelles sur la consommation d'énergie.

En réduisant notre dépendance au pétrole, en empruntant la voie de l'indépendance énergétique, nous sortirons de ce cercle vicieux : dorénavant, nous créerons des emplois ici et nous réduirons la pollution ici.

Les émissions de GES

Le transport est responsable de 43 % des émissions de GES au Québec. Alors que pour l'ensemble des autres secteurs d'activité ces émissions ont été réduites depuis 1990, en transport elles ont augmenté. La hausse des émissions de GES du secteur des transports est principalement imputable au transport routier. Au sein du transport routier, ce sont les camions légers (minifourgonnettes, véhicules utilitaires sport et les minicamionnettes) et les camions lourds qui sont les principales sources d'augmentation des émissions de GES.

La pollution atmosphérique

Le transport est l'une des principales sources de pollution atmosphérique dans les villes. Il est à l'origine de plusieurs types de contaminants de l'air qui ont un effet néfaste sur la santé. On estime que le transport est responsable de 85 % des émissions d'oxyde d'azote, de 39 % des émissions de composés organiques volatils et de 17 % des émissions de particules au Québec¹⁴.

La pollution de l'air causée par la circulation a un effet important sur la santé de la population. Elle touche non seulement les conducteurs et les passagers, mais aussi ceux qui vivent ou circulent dans l'environnement ainsi pollué. L'Association médicale canadienne estime qu'au Québec, en 2008, la pollution de l'air était responsable de 691 décès prématurés, de 2 667 hospitalisations, de 19 730 visites à l'urgence et de 143 629 visites médicales. Elle évalue à plus de 2 milliards de dollars les pertes économiques qui y sont associées¹⁵.

14. Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. Le transport urbain, une question de santé, Rapport annuel 2006, page 20.

15. Association médicale canadienne (2008). L'air qu'on respire : le coût national des maladies attribuables à la pollution atmosphérique, août.

3.3 Orientations et questionnements

Une bonne partie de la solution à ces problèmes passe par la mise en œuvre des orientations et des mesures visant notamment l'accroissement de l'offre de service de transport en commun ou la gestion de la demande, évoquées précédemment. Cela ne suffira pas et des actions complémentaires seront nécessaires. Ainsi, il faudra électrifier notre système de transport, agir sur l'efficacité énergétique des équipements de transport et favoriser la recherche, l'innovation et l'utilisation des nouvelles technologies.

La ministre des Ressources naturelles entreprendra bientôt une consultation plus large sur la politique énergétique du Québec. Cette démarche pourra conduire le gouvernement à adopter des stratégies et des mesures qui conduiront le Québec sur la voie de l'indépendance énergétique et contribueront à réduire notre consommation de pétrole, dans tous les secteurs, dont celui des transports. La politique québécoise de mobilité durable peut et doit contribuer à cet objectif gouvernemental, tout comme elle contribuera aux objectifs du PACC 2020.

Électrifier le transport collectif et individuel

L'utilisation de l'électricité comme source d'énergie dans le domaine du transport est certainement une façon très efficace d'atteindre l'indépendance énergétique ainsi que de réduire la dépendance au pétrole et les nuisances environnementales causées par les véhicules. Les émissions de GES et la pollution atmosphérique diminueraient de manière importante.

Le Québec a la chance de disposer d'une énergie électrique renouvelable et abondante. Notre production hydraulique et notre production éolienne assurent un approvisionnement sûr, à coût raisonnable, avec un maximum de retombées économiques pour nos régions, pour nos travailleurs et pour nos entreprises. Le défi que nous impose l'électrification des transports sera d'assurer un maximum de développement industriel et technologique découlant de la conception et de la fabrication des véhicules et des équipements ou infrastructures d'approvisionnement nécessaires à la recharge. L'électrification des transports tant collectifs qu'individuels sera le prochain grand chantier économique et industriel auquel collectivement nous nous affairerons.

Des mesures sont déjà en place pour encourager les véhicules électriques, notamment un rabais pouvant atteindre 8 000 \$ à l'achat ou à la location d'un véhicule tout électrique ou hybride rechargeable, un remboursement maximal de 1 000 \$ pour l'achat et l'installation d'une borne de recharge à domicile, de 3 000 \$ pour l'achat de bornes à usage professionnel et le déploiement de bornes de recharge publique.

- Comment la prochaine politique devrait-elle contribuer à l'électrification des transports? Quels objectifs devraient être établis?
- L'aide gouvernementale au transport collectif devrait-elle être assujettie à des règles d'écoconditionnalité associées à l'utilisation de véhicules hybrides ou électriques?
- Quelles mesures l'État devrait-il prendre pour inciter la population à choisir des véhicules mus à l'électricité?

Rendre les véhicules plus écoénergétiques

Les émissions de GES et la pollution atmosphérique sont liées au volume total de carburant consommé. Une amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules aura donc un effet direct sur les émissions. Diverses mesures peuvent être envisagées pour améliorer l'efficacité énergétique des véhicules.

Des normes plus exigeantes peuvent être imposées aux fabricants et des incitatifs économiques (ex. : bonus-malus, droit d'immatriculation modulée en fonction de la consommation énergétique) peuvent être utilisés pour favoriser l'achat de véhicules plus efficaces par les consommateurs. L'Union européenne a fixé à 95 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre la norme d'émissions de GES pour les véhicules neufs en 2020. Actuellement, au Québec, le Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules automobiles impose des normes qui s'établissent respectivement à 127 grammes par kilomètre et à 206 grammes par kilomètre en 2016 selon qu'il s'agit d'un véhicule léger ou d'un camion léger. Pour les années ultérieures à 2016, ces normes devront être mises à jour. En France, il existe depuis 2008 un système de bonus-malus basé sur l'efficacité des véhicules.

Une autre piste prometteuse pour diminuer la consommation de carburants consiste à réduire le poids des véhicules en utilisant davantage de plastiques, de composites, de métaux légers et en utilisant l'acier de manière plus fonctionnelle.

- Quelles normes le Québec devrait-il imposer pour les années ultérieures à 2016 dans son règlement sur les émissions de GES?
- Devrait-on établir un système de bonus-malus pour l'achat de véhicules neufs? Devrait-on baser ce système sur les montants versés au moment de l'immatriculation ou de l'achat du véhicule, ou à ces deux occasions?
- Devrait-on assujettir les véhicules usagés à un tel système de bonus-malus lorsque ceux-ci changent de propriétaire?
- Quelles mesures le gouvernement devrait-il prendre pour favoriser l'utilisation de matériaux légers dans la conception des véhicules?

Réduire la teneur en carbone des carburants

Certains États établissent des normes sur la teneur en carbone des carburants. En Amérique du Nord, c'est le cas de la Colombie-Britannique et de la Californie qui visent à réduire la teneur en carbone des carburants de 10 % sur 10 ans. De telles normes doivent être établies sur tout le cycle de vie du carburant, soit du puits au réservoir.

Les biocarburants font partie de la famille des carburants de remplacement utilisés ailleurs dans le monde. Ces biocarburants peuvent être utilisés directement comme combustible ou comme additif à l'essence. Au Québec, dans la Stratégie énergétique 2006-2015, le gouvernement s'est positionné en faveur des biocarburants à base de cellulose issus de procédés de deuxième génération plutôt que les biocarburants à partir de la filière du maïs-grain. De plus, le ministère des Finances, dans sa mesure sur le budget 2011-2012, a introduit un crédit d'impôt à l'éthanol cellulosique et propose que soit développée une méthode de quantification des émissions de GES basée sur l'analyse du cycle de vie des biocarburants dans les transports. Enfin, dans le PACC 2020, le gouvernement s'est engagé à élaborer des orientations en matière de bioénergies (priorité 24).

Certains proposent de bannir les biocarburants de première génération produits à partir de denrées alimentaires (ex. : l'éthanol à base de maïs) et de n'autoriser que les biocarburants de seconde génération produits à partir de matières résiduelles non valorisées (ex. : les résidus agricoles et de bois, les déchets domestiques, les boues d'usines de pâtes et papiers). Cette proposition est motivée par la volonté de ne pas détourner des ressources alimentaires vers la production de carburants. Un tel détournement aurait des effets sur le prix des denrées et poserait un problème d'éthique difficilement conciliable avec les principes du développement durable.

- La nouvelle politique devrait-elle suivre la voie de la Colombie-Britannique et de la Californie et imposer des normes sur la teneur en carbone des carburants?
- De façon générale, quelles devraient être les orientations du Québec en matière d'utilisation de carburant renouvelable?

4. LE TRANSPORT RÉGIONAL, RURAL ET INTERURBAIN

4.1 Contexte et tendances

Au Québec, on dénombre 1 032 municipalités de moins de 10 000 habitants où vit près de 25 % de la population. Or, il est évident que les enjeux auxquels les collectivités rurales sont confrontées sur le plan de la mobilité sont fort différents de ceux vécus dans les milieux urbains. D'une part, il y a peu de problèmes de stationnement et de congestion. D'autre part, on observe que le taux de motorisation y est plus élevé en raison, notamment, d'une absence d'autres options.

L'offre de transport en commun y est faible compte tenu du fait que la demande est dispersée et modeste, rendant difficile l'organisation de services de transport en commun à un coût raisonnable. Cela est encore plus problématique dans certains secteurs où l'exode rural diminue la clientèle potentielle du transport en commun et des services de proximité. Souvent, les distances pour accéder aux principaux centres de services sont grandes (hôpitaux spécialisés, services gouvernementaux, pôles d'emplois, etc.). Dans ces milieux, les personnes qui se déplacent par des moyens non motorisés ont difficilement accès au bassin d'emplois et aux infrastructures de loisirs.

Dans ces communautés, il existe des services de transport collectif régional qui, généralement, sont caractérisés par l'utilisation d'autobus spécifiquement affectés au service de transport collectif et par l'intégration des services de transport existant sur le territoire, tels le transport scolaire, le transport adapté, le transport du réseau de la santé, le transport par taxi, le transport bénévole et le covoiturage.

La politique québécoise du transport collectif a produit des effets positifs sur le développement du transport collectif en milieux rural et régional au Québec. En soutenant la mise en place de services, elle visait à accroître l'offre de service de transport collectif sur le territoire et à augmenter son achalandage. Ces objectifs ont été atteints :

- En 2006, 47 municipalités régionales de comté (MRC) offraient des services de transport collectif sur leur territoire. En 2012, ce nombre est passé à 71 sur une possibilité de 82 MRC. C'est donc dire que 86 % des MRC admissibles se sont dotées de services et que 14 % n'offrent toujours pas de services. De plus, 2 des 15 municipalités hors MRC admissibles offrent également un service de transport collectif.
- En 2006, 234 000 déplacements effectués par le transport collectif ont été recensés. En 2011, ce nombre s'établissait à 511 948, soit une augmentation de près de 120 % en 5 ans.

Le transport collectif régional a donc permis, en 2011, d'assurer près de 512 000 déplacements. Plus de 53 % des déplacements ont été effectués en autobus spécifiquement affectés au transport collectif. Les autres déplacements ont été réalisés en utilisant les places disponibles des autres modes de transport présents sur le territoire. Fait à noter, dans 7 MRC, le transport bénévole est le premier mode utilisé. Signalons que 20 organismes de transport adapté organisent à la fois le transport adapté et le transport collectif régional.

Tableau 3 Déplacements réalisés en 2011 par le transport collectif régional organisé par le milieu municipal		
Mode	Déplacements	Pourcentage (%)
Adapté	72 785	14,2
Scolaire	2 477	0,5
Santé	6 732	1,3
Collectif	271 526	53,0
Taxi	61 388	12,0
Covoiturage	54 975	10,8
Bénévole	42 065	8,2
Total	511 948	100,0

Si le développement accéléré de services de transport collectif rural et régional a eu des effets positifs sur les services offerts localement, on constate que les réseaux de transport interurbains par autocar vivent plus de difficultés :

- Alors que l'achalandage du transport interurbain par autocar s'est maintenu à un niveau stable entre 2000 et 2008 (un peu plus de 2 millions de déplacements), une forte diminution de la fréquentation a été observée pour les années 2009 et 2010. En 2010, le nombre de passagers était de 1 711 789.
- Certaines régions du Québec n'ont plus accès à un service de transport interurbain par autocar. Entre 1986 et 2006, une cinquantaine de parcours interurbains par autocar ont été abandonnés au Québec. Le programme d'aide de la politique québécoise du transport collectif a prévu une aide financière pour contrer ce phénomène. Elle a permis d'assurer le maintien des lignes à quatre transporteurs interurbains par autocar en leur faisant bénéficier d'une aide d'urgence et à neuf MRC de maintenir ou d'améliorer les services de transport interurbain par autocar.

4.2 Problématiques, enjeux et défis

Une hétérogénéité des milieux ruraux

Il est faux de penser que le milieu rural constitue un bloc monolithique répondant à une seule définition ou à des caractéristiques uniformes. En fait, on dénombre trois catégories de milieux ruraux au Québec qui, à leur tour, commanderont des interventions différentes en ce qui a trait à la mobilité durable ¹⁶. Ainsi trouve-t-on les milieux :

- « essentiellement ruraux » (62 territoires de MRC essentiellement rurales : 31 en régions dites centrales ¹⁷, 31 en régions dites éloignées ¹⁸);
- au voisinage d'une ville moyenne « en région » (21 parties rurales de territoires de MRC mixtes, c'est-à-dire comportant une agglomération urbaine ou une ville moyenne dont la population varie de 20 000 à 80 000 habitants);

16. JEAN, Bruno, Steve DIONNE et Lawrence DESROSIERS (2009). Comprendre le Québec rural, Rimouski, Chaire de recherche du Canada en développement rural, 79 p.

17. Chaudière-Appalaches, Capitale-Nationale, Centre-du-Québec, Mauricie, Estrie, Montérégie, Lanaudière, Laurentides et Outaouais.

18. Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Bas-Saint-Laurent, Côte-Nord, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Abitibi-Témiscamingue, Nord-du-Québec.

- « périmétropolitains » en périphérie immédiate de Montréal et de Québec (10 parties rurales de territoires de MRC).

Or, si ces milieux font face à des défis importants en matière de transport, il en sera tout autant en matière d'aménagement du territoire. Si certains sont à vivre une croissance démographique et un boum immobilier susceptible de bouleverser la nature des déplacements sur leur territoire, d'autres sont à livrer bataille pour assurer leur survie, notamment en cherchant à conserver les commerces et les services qui désertent certains noyaux villageois au profit des routes régionales ou de villes-centres situées à plusieurs kilomètres. D'autres verront le milieu de vie de leurs résidents et les déplacements actifs fortement altérés et limités par la présence de traversées d'agglomération mal intégrées au cadre bâti.

L'accessibilité restreinte aux activités et aux services publics

En milieu rural, les besoins en mobilité concernent les déplacements locaux, régionaux et interurbains. Dans ces communautés, le transport collectif a une fonction sociale. Il permet aux personnes ayant un accès limité à l'automobile d'accéder à de nombreux services, dont les établissements d'éducation et de santé. Le transport collectif prévient l'isolement en permettant à la population de participer à la vie économique, sociale et culturelle de sa région. Toutefois, le niveau de service est parfois insuffisant, limitant ainsi l'accès de ces populations à leurs activités et aux services publics.

L'organisation des services de transport

Dans les différentes régions du Québec, les services de transport collectif se sont développés selon des besoins liés à des demandes particulières : le transport adapté, le transport scolaire, le transport interurbain par autocar, le transport du réseau de la santé, le transport par taxi, etc. Dans plusieurs cas, chaque mode relève d'une entité distincte et d'une réglementation différente. Ce morcellement des compétences et des responsabilités peut conduire à des problèmes de cohérence des choix publics. Pour un même territoire, nous retrouvons donc :

- un nombre élevé de décideurs qui se partagent la responsabilité de planifier et de mettre en œuvre des services de transport;
- une utilisation parallèle des services qui augmente les sommes affectées au budget de transport;
- un découpage des services ne correspondant pas à la réalité des déplacements, la gestion des services de transport s'exerçant sur un territoire fragmenté.

Le vieillissement de la population

La population du Québec vieillit : le groupe des 65 ans et plus, qui représentait 16 % de la population en 2011, représentera 21 % de la population en 2021. En milieu rural, ce phénomène est accentué par le départ des jeunes vers les centres urbains. Le vieillissement de la population a un effet déterminant sur les besoins en transport collectif et il faut s'attendre que les besoins en transport rural et régional augmentent.

La cohabitation entre le transport collectif régional et le transport interurbain par autocar

Dans certaines régions, le transport collectif régional et le transport interurbain par autocar se côtoient sur les mêmes axes de déplacement. Pendant que les MRC organisent des services reliant leurs municipalités afin de satisfaire les besoins en déplacements régionaux, les transporteurs interurbains par autocar organisent, sur des distances plus importantes, des services reliant ces municipalités aux grands centres afin de satisfaire les besoins en déplacements interurbains. Alors que ces services devraient se compléter, voire se renforcer, ils sont parfois placés dans une situation où ils semblent se concurrencer. Dans un contexte où certains services interurbains par autocar ont disparu au cours des 25 dernières années, il y aurait lieu de rechercher une meilleure complémentarité, voire une intégration, entre ces services.

L'encadrement législatif et réglementaire

La cohabitation de divers modes de transport, de plusieurs intervenants, de besoins en déplacements très diversifiés crée parfois des situations où la bonne volonté et le souci de répondre aux besoins de la population conduisent au développement de services qui sont

exploités d'une manière non prévue par la législation ou la réglementation ou non conforme à celles-ci. Cela peut parfois faire naître l'impression qu'il y aurait iniquité.

Un exemple de ce type de situation est le transport bénévole. Le transport bénévole est un service d'accompagnement, d'assistance ou de prise en charge par un bénévole œuvrant sous la responsabilité d'un organisme de type humanitaire reconnu par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Il arrive que la méconnaissance de la réglementation ou l'incompréhension du service réellement offert puisse entraîner des frustrations. Ce service ne devrait pas remplacer le taxi, qui repose sur un service professionnel encadré par un régime de permis et offrant des garanties de sécurité. Cela peut même mettre en péril la pérennité des services de taxi existants.

Un second exemple est l'organisation de services de transport nolisé pour des groupes bien définis par des organismes municipaux de transport collectif. Pour ce type de transport, la Commission des transports du Québec exige de recourir soit aux services de transporteurs titulaires d'un permis de transport nolisé, soit aux services d'un transporteur scolaire. Les organismes de transport collectif qui offrent ce type de transport font concurrence aux transporteurs privés en place et ils s'exposent à des infractions pour avoir exploité un service de transport illégal.

4.3 Orientations et questionnements

Pour faire face aux problèmes, aux enjeux et aux défis évoqués, la politique cherchera à renforcer le leadership et l'autonomie régionale, à développer les services ruraux et régionaux de transport, à harmoniser et à simplifier les programmes d'aide et à assurer la pérennité des services interurbains. Ainsi, la politique pourra contribuer à consolider l'aménagement des noyaux villageois.

Renforcer le leadership régional en matière de transport collectif

La décentralisation et le renforcement du leadership régional sont des éléments clés du développement du transport collectif régional. Le milieu local est le mieux placé pour évaluer les besoins de mobilité de sa population et trouver les solutions pour y répondre.

Cependant, le grand nombre d'intervenants responsables sur un même territoire régional des divers services de transport rend plus difficile l'exercice d'un leadership fort et bien structuré. Parfois, la volonté de préserver l'autonomie locale vient en contradiction avec la recherche d'un leadership régional plus affirmé.

Puisque les enjeux et les besoins s'expriment généralement à l'échelle régionale plutôt qu'à l'échelle locale, la politique cherchera à assurer une meilleure prise en charge des responsabilités de transport sur l'ensemble du territoire régional et mettra sur une plus grande autonomie régionale.

Dans certaines régions, les élus locaux ont choisi de confier l'organisation des services de transport collectif et de transport adapté à une même instance : la MRC. Ce mode de fonctionnement facilite l'intégration des services et favorise une plus grande efficacité sur le plan financier.

À titre d'exemple, la Conférence régionale des élus de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine s'est dotée d'un organisme régional de transport collectif (RITGIM). La nouvelle régie intermunicipale de transport assurera les services de transport collectif sur l'ensemble du territoire.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Quel modèle de gouvernance peut contribuer à renforcer le leadership régional?▪ Comment s'assurer que le modèle retenu corresponde bien au territoire de déplacement?▪ Comment s'assurer que les besoins des usagers de tous les modes et de toutes les municipalités de la région seront pris en considération? |
|--|

Depuis 2010¹⁹, certains milieux municipaux ont pu bénéficier des revenus d'une surtaxe sur l'essence imposée sur un territoire déterminé afin de permettre un développement des services de transport collectif, soit la CMM, la CMQ et la CRÉ de la Gaspésie. Une telle taxe ne peut être gérée sur une base locale, municipalité par municipalité. La politique devra proposer les conditions selon lesquelles une telle taxe pourrait être perçue et le cadre dans lequel elle serait versée.

19. Seule la CMQ ne s'en est pas prévaluée.

- Doit-on permettre le financement de services de transport autres que le transport collectif régional avec les revenus de cette taxe?
- Doit-on bonifier les mécanismes de reddition de comptes liés à l'utilisation de cette taxe?

Actuellement, 11 MRC et 13 municipalités hors MRC admissibles au Programme d'aide gouvernementale au transport collectif régional n'organisent toujours pas de services.

- Doit-on avoir pour objectif que toutes les MRC, les municipalités hors MRC et les communautés nordiques offrent des services?
- Quelles mesures pourraient inciter les élus de ces territoires à offrir des services de transport collectif?
- Quelles mesures pourraient rendre les services plus attrayants pour les citoyens? Peut-on envisager d'intégrer l'autopartage à l'offre de services de transport collectif en milieu rural?

Harmoniser et simplifier l'aide gouvernementale aux différents modes de transport collectif

L'aide gouvernementale versée pour appuyer les différents modes de transport prend diverses formes. Les municipalités qui se prévalent du programme d'aide au transport collectif régional reçoivent une subvention égale à deux fois leur contribution jusqu'à un maximum de 100 000 \$. Les municipalités qui décident de créer un OMIT reçoivent une subvention équivalant à 40 % des revenus d'usagers jusqu'à un maximum de 75 % du déficit. Elles sont également admissibles au Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration des services en transport en commun dont le taux d'aide est de 50 % des coûts d'exploitation liés à l'augmentation de l'offre de service ainsi qu'au Programme d'aide aux immobilisations en transport en commun de la Société de financement des infrastructures locales du Québec. Dans ce dernier cas, l'aide correspond à 85 % des coûts. L'aide au transport adapté, quant à elle, correspond en moyenne à 63 %²⁰ des coûts.

20. Il s'agit d'une moyenne; il peut y avoir des situations où l'écart par rapport à la moyenne est important.

La politique visera une plus grande harmonisation des divers programmes d'aide afin de favoriser une meilleure intégration des modes. Cela fera aussi en sorte que le choix des modes de transport ou le choix d'un mode d'organisation sera davantage dicté par les besoins de la population que par les modalités de l'aide gouvernementale.

- Comment revoir les modalités et les exigences des programmes d'aide gouvernementale pour mieux les harmoniser?
- Le gouvernement devrait-il privilégier l'octroi de sources de financement destinées au transport plutôt que de verser des subventions dans le cadre de programmes normés?
- Comment s'assurer que l'octroi de nouvelles sources de financement ne sera pas suivi d'une réduction de la contribution municipale au financement des systèmes de transport?
- Doit-on s'assurer que l'aide financière octroyée pour un service de transport donné sera utilisée uniquement à cette fin et ne servira pas à financer d'autres services de transport (ex. : l'aide financière au transport adapté ne devrait pas servir à financer le transport collectif régional ou l'inverse)?

Assurer la pérennité des services de transport interurbain par autocar

Le transport interurbain par autocar est peu considéré dans l'élaboration des plans de transport régionaux. Il arrive même que le transport collectif régional et le transport interurbain par autocar se trouvent dans une situation concurrentielle plutôt que complémentaire.

Quelques MRC ont négocié des ententes de service avec des transporteurs privés afin que les parcours interurbains viennent bonifier l'offre de service de transport collectif disponible sur leur territoire. Dans de tels cas, les MRC s'entendent avec les transporteurs sur l'achat de places à l'intérieur des parcours interurbains. Cette approche peut permettre de consolider les services interurbains et compléter l'offre de service en transport collectif régional. La politique favorisera la conclusion de telles ententes.

- La prise en compte des dessertes interurbaines par autocar dans l'élaboration des plans de transport régionaux devrait-elle devenir la norme?
- Quelles mesures devrait-on mettre en œuvre pour favoriser la conclusion d'ententes avec les transporteurs interurbains?

Consolider l'aménagement des noyaux villageois de manière à prendre en compte les différents besoins

L'organisation des transports doit prendre en compte les densités de population. Des noyaux villageois plus denses et diversifiés auront un potentiel piétonnier plus élevé et pourraient permettre de diminuer les déplacements motorisés, de réduire les distances parcourues et, ainsi, de favoriser de nouvelles habitudes de déplacement. Dans le cas des municipalités rurales qui croissent, les nouveaux lotissements devraient être localisés à proximité des noyaux villageois. Le maintien des services à l'intérieur des noyaux villageois et le réaménagement des « traversées d'agglomération » concourent également à une mobilité plus durable.

- Quelles mesures permettraient de consolider l'aménagement des noyaux villageois de manière à diminuer la longueur des déplacements automobiles?

5. LE TRANSPORT ADAPTÉ AUX BESOINS DES PERSONNES HANDICAPÉES ET À MOBILITÉ RÉDUITE

5.1 Contexte et tendances

Les services de transport adapté aux besoins des personnes handicapées

Le transport adapté contribue à l'intégration scolaire, professionnelle et sociale des personnes handicapées. Il vise à leur assurer un degré de mobilité et d'autonomie comparable à celui de la population en général et soutient les divers programmes gouvernementaux axés sur la participation sociale des personnes handicapées.

Depuis décembre 2005, en vertu de la Loi sur les transports, toutes les municipalités doivent donner accès, sur leur territoire, à un service de transport adapté aux besoins des personnes handicapées. La très grande majorité des municipalités offrent aujourd'hui un service de transport adapté, lequel peut aussi s'étendre vers des points de service hors territoire.

On compte actuellement une centaine d'organismes de transport adapté (OTA), dont 9 STC, 3 OMIT, un conseil régional de transport, 28 MRC et des municipalités ou regroupements de municipalités. Une vingtaine d'OTA organisent aussi des services de transport collectif régional. Dans la région de Montréal, l'AMT joue un rôle de soutien, de développement, de coordination et de promotion des services de transport adapté à l'échelle métropolitaine. Dans la région métropolitaine de Québec, la CMQ assure un rôle de soutien aux déplacements interréseaux.

Près de 95 000 personnes handicapées, admises en vertu des critères de la Politique d'admissibilité au transport adapté établis par le MTQ, ont ainsi accès à un service de transport généralement offert de porte à porte, avec assistance d'un chauffeur. Elles effectuent en moyenne près de 80 déplacements annuellement. Au total, plus de 7 millions de déplacements sont effectués annuellement.

Les services de transport adapté, sous la responsabilité des OTA, sont offerts en régie ou à forfait. La majorité des déplacements (57 %) se font en taxi ordinaire ou adapté, tandis que les autres sont effectués en minibus. Le gouvernement est le principal bailleur de fonds pour le transport adapté (en moyenne 63 % des coûts) et ses subventions sont versées dans un cadre financier pluriannuel, sous forme d'enveloppe de type fermé. Les municipalités contribuent également au financement de ces services, de même que les usagers par la tarification.

Les services de transport en commun

La Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de favoriser leur intégration scolaire, professionnelle et sociale confère aux AOT l'obligation de faire approuver, par le ministre des Transports, un plan de développement visant à rendre leurs services de transport en commun progressivement accessibles aux personnes handicapées.

Actuellement, 22 des 34 AOT (STC, OMIT, AMT) ont déposé leur plan, dont 8 des 9 STC, et 18 plans ont été approuvés formellement. Les plans déposés concernent près de 85 % de la population desservie par les AOT.

Selon les orientations données par le MTQ dans son *Guide pratique pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement*, les AOT doivent prendre en compte les besoins de toutes les personnes à mobilité réduite : les personnes handicapées, quelle que soit leur déficience, les personnes âgées, les personnes ayant une incapacité temporaire, les femmes enceintes, les parents se déplaçant avec de jeunes enfants, etc.

Les services de transport par taxi et de transport interurbain par autocar accessibles

Depuis plus de 10 ans, le gouvernement offre un soutien financier pour favoriser le développement d'un parc de taxis accessibles aux personnes en fauteuil roulant sur l'ensemble du territoire québécois. Ces taxis peuvent servir dans le cadre des services de transport adapté, du transport institutionnel (établissements du réseau de la santé) et du transport privé des personnes handicapées. On compte actuellement 494 taxis adaptés subventionnés en service au Québec.

La Politique québécoise du transport collectif a permis d'accorder, depuis 2007, une aide financière pour favoriser l'accessibilité des autocars et terminus d'autocars interurbains pour les personnes en fauteuil roulant. Ce soutien financier a permis l'adaptation de 61 autobus (dont 42 autocars) et de 5 terminus interurbains d'autocars.

5.2 Problématiques, enjeux et défis

Croissance continue de la clientèle, des déplacements et de la contribution gouvernementale pour le transport adapté, principalement en milieu urbain

Le nombre de personnes admises au transport adapté ne cesse de croître au fil des ans. Pour la période 2007-2010, cette augmentation est de l'ordre de 6 % par année pour l'ensemble des OTA. Cette augmentation est plus marquée chez les STC (8,5 %/an), qui desservent 56 % de l'ensemble des personnes admises, que chez les autres OTA (3 %/an). Cette croissance a eu pour effet que le nombre de déplacements effectués sur les réseaux de transport adapté des STC s'est aussi accru de façon importante durant cette période (7 %/an), alors que les déplacements effectués sur les réseaux des autres OTA ont à peine crû de 1 % par an durant la même période. Pour répondre aux besoins supplémentaires de la clientèle déjà admissible et de sa croissance, le gouvernement a dû augmenter sa contribution financière dans le cadre du Programme d'aide gouvernementale au transport adapté aux personnes handicapées : celle-ci est passée de 70 millions de dollars en 2007-2008 à 86,9 millions de dollars en 2012-2013, ce qui correspond à une hausse moyenne de 4,4 % par année.

Disparités entre le milieu urbain et le milieu rural pour le transport adapté

En transport adapté, l'offre de service, les besoins de la clientèle, les ressources en place, la contribution du milieu et l'encadrement des services peuvent comporter de grandes disparités selon qu'on se trouve en milieu urbain ou en milieu rural. En milieu urbain, les STC doivent offrir des services comparables aux services de transport en commun, et la tarification doit être identique. Les STC ont davantage de ressources et transportent un nombre beaucoup plus important d'usagers compte tenu des caractéristiques du territoire qu'ils desservent : plus densément peuplé, lieu où se trouvent les différents services de santé et d'éducation ainsi que les infrastructures culturelles.

La situation diffère à l'extérieur des grandes régions où la gestion des services est souvent confiée à des organismes à but non lucratif, bien que la responsabilité ultime incombe au palier municipal. Jusqu'à tout récemment, le transport adapté était, avec le transport scolaire, le seul service de transport collectif disponible sur le territoire rural. Les services desservent souvent plusieurs municipalités, couvrent de vastes territoires, tout en desservant une clientèle beaucoup moins nombreuse. Compte tenu de ces caractéristiques, l'offre de service est moins grande qu'en milieu urbain. Ainsi, les OTA couvrant de vastes territoires peuvent se voir contraints de limiter l'offre de service en périphérie sur le plan du nombre d'heures ou de jours de service.

Besoins de services hors territoire en transport adapté

Les personnes handicapées peuvent éprouver certaines difficultés à se déplacer à l'extérieur du territoire de leur OTA pour un motif autre que médical, alors que leurs besoins en transport vont au-delà des limites territoriales. Les seuls territoires qui font exception sont celui de l'AMT, où les personnes handicapées peuvent effectuer des déplacements métropolitains, et celui de la Communauté métropolitaine de Québec, où un projet pilote est en cours pour offrir de tels services. La plupart des OTA offrent quelques points de service hors territoire, mais le plus souvent pour des déplacements pour motif médical. De plus, il n'y a pas de correspondance entre les réseaux de transport adapté d'une même région ou de régions limitrophes.

En milieu rural, multiplicité des services et des intervenants

En milieu rural, sur un même territoire, trois types de transport collectif peuvent être offerts en parallèle, sous la responsabilité de trois instances distinctes et soutenues par trois programmes ou volets de programmes différents : les services de transport adapté sous la responsabilité des municipalités, les services de transport collectif régional et interrégional sous la responsabilité des MRC et les services de transport interurbain par autocar exploités par des entreprises privées.

L'absence d'une instance de coordination à l'échelle régionale et conséquemment d'une vision d'ensemble des besoins dans la région ne favorise ni la complémentarité ni l'optimisation des ressources en place. Ce problème se pose avec moins d'acuité lorsque l'OTA est responsable de l'organisation des services de transport adapté et collectif régional.

Des services de transport en commun peu accessibles aux personnes handicapées et à mobilité réduite

Malgré un soutien financier gouvernemental disponible depuis plus de 15 ans pour les STC voulant accroître l'accessibilité de leurs services, véhicules et infrastructures, peu d'entre elles s'en sont prévaluées. Bien que plus de 80 % du parc d'autobus soit composé d'autobus à plancher surbaissé (APS) munis d'une rampe d'accès, plus accessibles aux personnes à mobilité réduite, peu de STC offrent le service de déploiement de la rampe pour accueillir les personnes en fauteuil roulant. Par ailleurs, peu d'entre elles activent le système d'agenouillement des APS pour faciliter l'embarquement des personnes à mobilité réduite, notamment les personnes âgées.

Du côté des modes guidés, seulement 8 des 68 stations²¹ du réseau de métro et 2 des 52 gares de trains de banlieue sont accessibles aux personnes en fauteuil roulant. Il existe une problématique particulière concernant le financement des interventions nécessaires pour rendre accessibles ces équipements. En effet, les coûts élevés liés à la rétroinstallation d'ascenseurs et autres aménagements connexes rendent difficile la priorisation de ces interventions à même les enveloppes allouées aux AOT responsables. Ces dernières doivent maintenir la fiabilité, la disponibilité et la sécurité de leurs équipements fixes. Dans le contexte financier actuel, et compte tenu de l'urgence d'effectuer certains travaux de réfection, les interventions pour rendre ces équipements accessibles peuvent être reléguées au second plan en ce qui a trait à la priorité alors que les besoins sont croissants.

21. La station Bonaventure est toutefois partiellement accessible, les ascenseurs reliant le niveau des quais à celui du changeur. L'AMT doit compléter l'accessibilité en installant un ascenseur reliant le métro au terminus Centre-ville.

Disparités selon les régions en matière d'offre de taxis adaptés et d'autocars interurbains accessibles

On observe une grande variabilité, d'une région à l'autre, quant au nombre de taxis adaptés et de lignes ou portions de lignes interurbaines par autocar accessibles. Dans certaines régions, les taxis adaptés sont peu disponibles pour le transport privé compte tenu des contrats qui les lient aux OTA ou aux établissements du réseau de la santé. Par ailleurs, certaines lignes ou portions de lignes de transport interurbain par autocar ne sont pas accessibles à la clientèle en fauteuil roulant.

Rôle social du transport adapté

Bien qu'il s'agisse d'un transport collectif, le transport adapté conserve une spécificité compte tenu de la clientèle qu'il dessert. En effet, la plupart des personnes handicapées admises au transport adapté ont des incapacités graves ou très graves. Il s'agit bien souvent d'une clientèle captive, n'ayant accès à aucune autre forme de transport. Plusieurs de ces personnes ont des revenus nettement inférieurs à ceux des personnes sans incapacité. De plus, plusieurs ont des conditions de santé précaires, ont besoin d'aide dans la réalisation de leurs activités de base de la vie quotidienne et utilisent une aide à la mobilité. Dans ce contexte, le rôle social du transport adapté doit être réitéré et le gouvernement doit demeurer un partenaire important dans le financement de ce service.

Participation sociale des personnes handicapées

Le gouvernement a adopté, en 2009, la politique gouvernementale pour accroître la participation sociale des personnes handicapées, *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité*. Cette politique vise notamment l'amélioration des conditions de vie des personnes handicapées, la parité avec les autres citoyens dans l'exercice des rôles sociaux, ainsi qu'une réponse adéquate à leurs besoins essentiels, y compris le besoin de se déplacer sans contrainte supplémentaire d'accessibilité et de coût. Les services de transport en commun et le transport adapté constituent, pour la majorité des personnes handicapées, le principal moyen d'accéder aux activités, aux biens et aux services et, en ce sens, ils constituent la clé de leur participation sociale. Une participation sociale accrue des personnes handicapées se traduira par une augmentation de leurs déplacements.

Ces personnes doivent avoir accès, dans une société inclusive, aux mêmes services de transport collectif que les autres citoyens : services de transport en commun, services de transport collectif en milieux urbain et rural, services de transport par taxi et de transport interurbain par autocar.

Vieillessement de la population et participation sociale des aînés

Les personnes âgées de 65 ans et plus représentaient, en 2011, 16 % de la population. Selon les prévisions de l'Institut de la statistique du Québec²², cette proportion grimpera à 21 % d'ici 2021, ce qui représente plus de 1,7 million de personnes.

Tout comme pour les personnes handicapées, la participation sociale des aînés se répercute positivement sur leur santé et leur qualité de vie. L'accès au transport, dont le transport collectif, figure parmi les principaux facteurs pouvant influencer leur participation sociale. La nécessité de prendre en compte les besoins spécifiques des aînés en matière de transport figure parmi les priorités de la politique gouvernementale *Vieillir et vivre ensemble*.

5.3 Orientations et questionnements

La politique visera à assurer une plus grande mobilité des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite, quel que soit leur territoire de résidence. Cet objectif sera atteint par le maintien d'une aide financière gouvernementale importante, une organisation des services qui répond aux besoins des usagers et par une plus grande adaptation des services de transport en commun, des services de transport par taxi et des services de transport par autocar.

Assurer une aide gouvernementale importante au transport adapté

Compte tenu du rôle social du transport adapté et de l'importance de la participation sociale des personnes handicapées, il est clair que le gouvernement doit continuer de participer au financement du transport adapté. Il importe de mettre en place des moyens pour répondre aux besoins grandissants de cette clientèle et d'offrir des services de qualité et sécuritaires.

22. Institut de la statistique du Québec (2009). *Perspectives démographiques du Québec et des régions 2006-2056*, scénario de référence.

Le milieu municipal, en tant que premier responsable des services, et les usagers, comme bénéficiaires, demeureraient des partenaires essentiels et obligés du financement.

- Le niveau de contribution des usagers, des municipalités et du gouvernement représente-t-il un équilibre à maintenir?
- Doit-on revoir les modalités et les exigences du programme d'aide gouvernementale au transport adapté aux personnes handicapées?
- Y a-t-il des éléments de la Politique d'admissibilité au transport adapté qui devraient être revus?

Organiser les services de transport adapté en fonction des besoins des usagers

En milieu urbain comme en milieu rural, les personnes handicapées devraient pouvoir se déplacer en dehors des limites du territoire desservi par leur OTA, et ce, quel que soit le motif. Cette mobilité aurait pour effet de favoriser leur participation sociale. Un meilleur arrimage avec les services de transport interurbain par autocar et les ententes interservices afin de permettre la correspondance entre les réseaux de transport adapté d'une même région ou de régions limitrophes devrait être encouragé.

Dans la plupart des régions, en dehors des grands centres urbains, les besoins de déplacements des personnes handicapées vont au-delà du territoire des organismes de transport adapté sur lesquels sont planifiés, gérés et financés les services de transport adapté.

- Y aurait-il lieu d'adapter le modèle de gouvernance à la réalité des déplacements?
- Comment assurer un meilleur arrimage entre les services interurbains et ceux des OTA limitrophes?
- En milieu rural, un même territoire peut être desservi à la fois par des services de transport adapté et des services de transport collectif régional. Comment optimiser l'utilisation des ressources en place sur le territoire au profit de la clientèle de ces deux types de transport?

Rendre plus accessibles les services de transport en commun

Accroître l'utilisation des réseaux de transport en commun par les personnes handicapées, les aînés et les personnes à mobilité réduite peut augmenter considérablement leur autonomie et leur participation sociale. C'est un objectif que doit poursuivre la nouvelle politique. À cet égard, le ministère des Transports souhaite une utilisation accrue par les autorités organisatrices de transport de la rampe d'accès qui peut être déployée pour faciliter l'embarquement des personnes handicapées et à mobilité réduite.

- Doit-on revoir les modalités et les exigences du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes pour favoriser le développement d'une offre de service de transport en commun accessible aux personnes handicapées et autres personnes à mobilité réduite?

Accroître le nombre de taxis et d'autocars interurbains accessibles

La politique favorisera l'adaptation d'un plus grand nombre de taxis et d'autocars pour qu'ils puissent accueillir les personnes en fauteuil roulant.

- Pour mieux desservir tous les types de clientèle, doit-on favoriser le développement d'un parc de taxis adaptés ou l'utilisation d'un véhicule universellement accessible dès sa conception?
- Les services de transport interurbain par autocar devraient-ils être totalement accessibles aux personnes en fauteuil roulant?
- Doit-on privilégier une approche réglementaire ou une approche axée sur le soutien financier à l'adaptation des véhicules?

CONCLUSION

Un système de transport efficace est indispensable pour le développement du Québec. Il permet d'améliorer la compétitivité des grandes villes, de contribuer à la vitalité sociale et culturelle des régions et de réduire les nuisances environnementales, notamment les émissions de GES.

Notre système de transport est confronté à des problèmes qui limitent son efficacité et il fait face à des enjeux et défis auxquels il devra répondre pour assurer le développement du Québec. Le présent document soumet à la consultation publique plusieurs éléments qui alimenteront la réflexion gouvernementale concernant l'élaboration de la prochaine politique québécoise en matière de transport terrestre des personnes.

Le gouvernement propose une meilleure intégration de l'aménagement du territoire et des transports. Il propose de planifier, de développer et de gérer de manière intégrée les diverses composantes du système de transport, de miser sur la gestion de la demande, de développer le transport en commun, les modes actifs, le covoiturage et l'autopartage. La consultation contribuera à bonifier les orientations proposées et à préciser comment elles pourraient être mises en œuvre.

En ce qui a trait à la gouvernance, le gouvernement souhaite dans un premier temps replacer l'utilisateur au cœur des préoccupations de chacun. Il souhaite qu'à plus long terme une réflexion s'amorce sur le modèle de gouvernance le plus approprié pour relever les défis auxquels le système de transport est confronté. Quant au financement, la consultation permettra de dégager des pistes qui devraient conduire à un cadre financier mieux intégré et plus efficient.

Du côté de l'électrification du système de transport et de la réduction des nuisances environnementales, le Québec fait face à des enjeux majeurs. L'électrification sera un chantier important qui mobilisera des acteurs de tous les secteurs.

Des gestes importants devront être accomplis afin que le Québec progresse sur la voie de l'indépendance énergétique et réduise la pollution produite par les transports ainsi que les émissions de GES. Les résultats de cette consultation guideront le gouvernement sur cette voie.

Dans le domaine du transport régional, rural et interurbain, un des principaux enjeux demeure l'accès à la mobilité pour les personnes sans voiture. Sans service de transport collectif adéquat, la participation de plusieurs citoyens à la vie économique, sociale et culturelle de leur région est limitée et leur accès aux services de santé et d'éducation risque d'être entravé. Le document de consultation propose de réfléchir aux solutions permettant d'assurer la pérennité des services existants, de les améliorer et de les développer.

La présence de services de transport adapté aux besoins des personnes handicapées et à mobilité réduite sur tout le territoire québécois est absolument nécessaire à l'exercice des droits des personnes handicapées et à la participation sociale des personnes éprouvant des problèmes de mobilité. Le gouvernement réaffirme sa volonté de demeurer un acteur important dans le financement de ces services. Les questions soulevées touchent notamment l'adaptation des services de transport collectif, l'amélioration des services aux personnes handicapées et à mobilité réduite, le programme d'aide au transport adapté et la politique d'admissibilité au transport adapté.

L'objectif de la présente consultation est de bonifier la réflexion gouvernementale quant aux orientations à privilégier dans la prochaine politique québécoise de mobilité durable afin qu'elle réponde adéquatement aux besoins de la population. Tous les intervenants concernés par ces enjeux sont invités à participer à la consultation en plaçant au cœur de leurs préoccupations les besoins des usagers des divers services, les besoins de toutes les régions du Québec et la recherche de solutions aux problèmes auxquels notre système de transport fait face.

LISTE DES SIGLES

AMT	Agence métropolitaine de transport
AOT	Autorité organisatrice de transport
APS	Autobus à plancher surbaissé
ART	Autorité régionale de transport
C. A.	Conseil d'administration
CIT	Conseil intermunicipal de transport
CRÉ	Conférence régionale des élus
GES	Gaz à effet de serre
MRC	Municipalité régionale de comté
MTQ	Ministère des Transports du Québec
OMIT	Organisme municipal et intermunicipal de transport
OTA	Organisme de transport adapté
PQMD	Politique québécoise de mobilité durable
RITGIM	Régie intermunicipale de transport Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine
RTC	Réseau de transport de la Capitale
RTL	Réseau de transport de Longueuil
STC	Société de transport en commun
STLaval	Société de transport de Laval
STLévis	Société de transport de Lévis
STM	Société de transport de Montréal
STO	Société de transport de l'Outaouais
STS	Société de transport de Saguenay
STSherbrooke	Société de transport de Sherbrooke
STTR	Société de transport de Trois-Rivières
TA	Transport adapté
TC	Transport en commun

