

RAPPORT D'ÉTUDE

L'INTERVENTION DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS
DANS LE DOMAINE DES HALTES ROUTIÈRES

Développement et exploitation du réseau

CANQ
TR
GE
196



Gouvernement du Québec
**Ministère
des Transports**

469000

L'INTERVENTION DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS
DANS LE DOMAINE DES HALTES ROUTIÈRES

Développement et exploitation du réseau



CANQ
TR
GE
196

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

Ministère des Transports
Direction générale du Génie

Octobre 1983

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION.....	1
1. EVALUATION DE LA SITUATION ET DE LA TENDANCE.....	4
1.1 But recherché par l'aménagement des haltes routières.....	4
1.2 Description idéale d'une halte routière et son équipement	5
1.3 Profil de l'usager et les principales raisons de fréquentation.....	7
1.4 Répartition selon le type et la localisation.....	8
1.5 Situation à l'étranger et au Québec sur le réseau autoroutier.....	9
1.6 Les facteurs limitatifs.....	11
1.6.1 L'aspect financier.....	12
1.6.2 Les utilisations complémentaires.....	14
1.6.3 La distribution spatiale des équipements.....	15
1.6.4 La fermeture des haltes.....	16
1.7 Résumé de la situation.....	16
2. LES OBJECTIFS GENERAUX ET SPECIFIQUES.....	19
2.1 En regard du réseau de haltes routières.....	19
2.2 En regard de la réorganisation du réseau.....	20
3. L'ORIENTATION PROPOSEE.....	22
3.1 Le réseau de base.....	22
3.1.1 Exploitation exclusive du site.....	22
3.1.2 Exploitation conjointe du site avec des organismes locaux.....	22
3.2 Le réseau complémentaire.....	23
4. LES IMPACTS DE LA POLITIQUE PROPOSEE.....	26
5. CONCLUSION.....	30
6. RECOMMANDATIONS.....	32

LISTE DES TABLEAUX

Page

TABEAU 1: Partage des responsabilités de l'exploitation du réseau des haltes routières actuelles (situation proposée).....	25
TABEAU 2: Evaluation préliminaire des répercussions de la politique proposée quant à la distribution des haltes routières actuelles.....	29

INTRODUCTION

Depuis juin 1965, le ministère des Transports a pris en charge le développement et la réalisation du réseau de haltes routières au Québec. Le résultat de cette démarche est des plus probant quand on constate la répartition spatiale du réseau et le nombre de haltes accessibles au public.

Il s'agit d'un phénomène relativement récent si on le compare à l'exemple américain. Dans ce pays, les haltes routières existent depuis les années 1920-1930 quoique, à cette époque, il s'agissait d'aménagements très restreints. Disposant uniquement de tables de pique-nique, d'un poste sanitaire et d'au maximum quinze (15) espaces de stationnement, ces haltes se retrouvaient principalement sur des sections ombragées de routes abandonnées ou sur de larges accotements. Ce réseau connut un développement et une croissance faibles jusqu'en 1960, alors que le gouvernement fédéral dégagait des fonds pour l'amélioration et l'implantation d'un réseau dans tous les états.

Au Québec, le processus de localisation et d'implantation répondait aux normes édictées par le Ministère en ce qui concerne la majorité des haltes permanentes. L'implantation des haltes saisonnières était beaucoup moins structurée et découlait généralement de l'initiative des directeurs régionaux, de certains ministères à vocation économique et sociale, d'organismes locaux, des demandes des municipalités et enfin de l'initiative du Service des aménagements connexes. En réalité, outre la définition d'une politique à caractère normatif et orientée principalement sur la procédure d'implantation des haltes permanentes, il ne semble exister aucune politique d'orientation du Ministère concernant l'utilisation, le développement et la gestion globale du réseau.

En cette période de décroissance budgétaire, il apparaît nécessaire de réévaluer l'utilisation et la pertinence d'un bon nombre de ces équipements afin d'assurer une saine gestion des fonds publics. L'occasion est

d'autant plus propice car ce secteur est entré dans une phase de consolidation coïncidant avec le même phénomène au niveau du développement du réseau routier.

Il y a donc nécessité d'élaborer, dans les plus brefs délais, une politique générale visant à réorienter notre action en tenant compte des immobilisations de quelques vingt millions de dollars déjà investis dans ce réseau de haltes routières et de la réalité économique actuelle. En effet, la halte routière constitue souvent pour les communautés locales un apport au point de vue culturel, social et économique. Par ailleurs, le ministère des Transports ne dispose plus de fonds disponibles pour accorder autant d'importance à ce programme.

Le présent document se propose donc de réévaluer la situation actuelle de nos immobilisations dans ce secteur et de définir de nouvelles orientations qui auraient pour conséquence de diminuer les charges financières à supporter par le Ministère pour opérer le réseau de haltes routières.

Par une analyse sommaire de la situation actuelle où, à partir d'un survol du but recherché par l'aménagement des haltes routières, de la description idéale d'une halte routière, du profil de l'utilisateur et de la répartition des haltes selon le type et la localisation, nous évaluerons la tendance et les orientations adoptées à l'étranger et au Québec. De plus, afin de spécifier le contexte particulier régissant la gestion des haltes routières au Québec, nous allons exposer certains facteurs limitant la liberté d'action du ministère des Transports et, par le fait même, la reformulation d'une nouvelle orientation générale. Ainsi, après avoir posé un diagnostic de la situation, nous définirons des objectifs généraux devant sous-tendre l'orientation générale du Ministère. L'énoncé de cette orientation et une évaluation sommaire de ses impacts nous conduiront à la définition d'un plan d'action.

Toutefois, le présent document ne traitera pas des belvédères car nous considérons que ces équipements, quoique du même type que les haltes routières, n'impliquent pas des interventions du même ordre pour le Ministère. Cela résulte principalement de la simplicité même de l'équipement et des faibles coûts d'entretien qui y sont rattachés. Dans la majorité des cas, il s'agit d'une section élargie de l'accotement où l'on retrouve occasionnellement un peu d'ameublement. Par contre, dans le cas des belvédères dont l'aménagement ne diffère d'une halte saisonnière que par l'absence d'un bâtiment sanitaire, nous les considérons comme des composants du réseau de haltes saisonnières.

1. EVALUATION DE LA SITUATION ET DE LA TENDANCE

1.1 But recherché par l'aménagement des haltes routières

L'aménagement des haltes routières sur le réseau routier québécois cherche prioritairement à satisfaire les buts suivants:

- . accroître la sécurité de l'automobiliste;
- . assurer le confort et l'agrément de l'utilisateur en lui procurant un lieu de relaxation et de repos;
- . assurer un niveau de service adéquat à l'utilisateur par l'installation d'équipements sanitaires et de loisir.

La satisfaction de l'utilisateur en regard de ces trois (3) buts constitue et représente le niveau de service de base qui doit être commun à chacune des haltes routières. Ce service de base est nécessaire car, suite à un long périple, les effets de la monotonie et de la fatigue se font sentir. C'est à ce moment que la sécurité de l'automobiliste impose l'aménagement d'espaces où il sera possible de profiter de quelques moments de détente. Sans se soustraire pour autant à la satisfaction de ces buts, ces espaces varient grandement en superficie et en qualité de service, selon le site et la fonction de la route qu'ils desservent. Les haltes dites permanentes, localisées en majorité le long des autoroutes, sont de toute évidence beaucoup mieux équipées que les haltes saisonnières, principalement localisées sur les routes principales et régionales. Néanmoins, il faut admettre que, sur les routes principales et régionales, il existe de nombreux services offerts par le secteur privé et que celui-ci peut contribuer d'une manière adéquate à combler l'écart existant au niveau de la qualité et de la quantité des équipements et des services offerts.

A un autre niveau, on constate que d'autres buts sont exploités par l'aménagement de ces équipements. Ainsi, le réseau de haltes saison-

nières permet, en plusieurs endroits, de mettre en valeur un site naturel intéressant et de donner un accès convenable à un monument historique et, à l'occasion, agit comme composante d'un circuit touristique. Cette promotion d'activités économiques et culturelles utilisant le flux d'automobilistes généré par le réseau routier, nous démontre que l'action du ministère des Transports déborde amplement le champ d'action qui lui est réservé tout en nous révélant son importance comme élément de promotion et de développement économique. L'aménagement d'un réseau de haltes routières est donc en partie l'aspect complémentaire de l'action du Ministère.

1.2 Description idéale d'une halte routière et son équipement

Tout individu fréquentant une halte routière possède de cet aménagement une perception personnelle et recherche, à divers degrés, à satisfaire une ou plusieurs de ses aspirations. A cet effet, il est important de connaître quels sont les éléments et les équipements que l'utilisateur désire retrouver dans une halte afin de procéder à une évaluation de notre réseau et ensuite mettre à sa disposition des aménagements pouvant lui offrir un niveau de service acceptable. La connaissance de ces aspirations et de la perception de l'utilisateur nous aurait permis d'évaluer notre réseau actuel mais, étant donné que nous ne disposons pas d'enquêtes spécifiques sur cet aspect, il est difficile d'évaluer adéquatement les besoins propres aux usagers québécois.

Néanmoins, une enquête faite en Californie, traitant de cette question, peut nous dépanner, si on accepte que les besoins et les aspirations sont identiques. Les résultats obtenus nous permettent de connaître la description idéale d'une halte en Californie par le biais d'éléments que l'utilisateur y recherche. Les éléments les plus importants sont les suivants:

- . une atmosphère de relaxation et de repos;
- . recherche d'ombre et d'arbres;

- . un point de vue;
- . un terrain paysagé;
- . des facilités de pique-nique;
- . de l'eau potable;
- . des toilettes propres.

Cette description idéale d'une halte routière apporte une contribution importante en terme de planification car elle met à notre disposition des jalons qui, dès que la demande et l'usage des haltes existantes sont connus, nous permettent de ne pas sur-équiper les aménagements existants et futurs. Parmi les équipements pouvant être installés dans une halte, une autre étude en fait l'énumération suivante:

- . salle de toilettes;
- . buvette et lavabo;
- . appareils téléphoniques;
- . tables de pique-nique;
- . aires de récréation et de marche;
- . tableaux de renseignements;
- . station de service (essence et restaurant)
- . logement;
- . trousse de premiers soins.

Cette énumération nous révèle l'étendue des services pouvant être offerts à l'utilisateur, mais elle nous impose par contre la nécessité de délimiter le cadre d'intervention de l'état et de l'entreprise privée. En regard de cette description de la halte idéale et de son contenu, on peut constater que notre réseau de haltes permanentes rencontre dans l'ensemble ces critères, sauf en ce qui regarde les équipements lourds tel que le logement et les stations de service. Par contre, notre réseau de haltes saisonnières, en raison de sa spécificité, est loin de rencontrer ces critères et c'est ce qui peut nous indiquer qu'il s'agit là d'un réseau possédant une toute autre fonction.

1.3 Profil de l'utilisateur et les principales raisons de fréquentation

Pour les mêmes raisons que la section précédente, nous devons nous appuyer sur les résultats de l'enquête californienne afin de cerner le profil de l'utilisateur et les principales raisons qui le conduisent dans les haltes routières. Ainsi, l'utilisateur moyen que l'on retrouve dans les haltes de la Californie possède le profil suivant:

Profil de l'utilisateur: 25 à 54 ans
 bonne éducation
 plus hauts revenus que la moyenne
 près de la moitié ont des enfants
 de 6 à 17 ans

La transposition de ce profil type au Québec nous laisse quelque peu perplexes, en ce sens que nous possédons deux (2) catégories de haltes fort différentes et qu'il semble que l'utilisateur de ces haltes soit différent. En effet, nous sommes portés à croire que le profil de l'utilisateur de la halte permanente s'apparente au profil ci-haut, tandis que les haltes saisonnières semblent faire l'objet d'une toute autre clientèle que nous ne pouvons malheureusement pas définir. Cette absence de données hypothèque grandement notre recherche.

Parmi les principales raisons de fréquenter une halte routière, cette enquête énumère les raisons suivantes:

- . utilisation des facilités sanitaires (+ de 80%);
- . relaxer et briser la monotonie;
- . boire de l'eau;
- . admirer le paysage;
- . déposer des déchets.

Notre réseau de haltes saisonnières satisfait partiellement la première raison de fréquentation car l'état des bâtiments et de l'équipement sanitaire offre un niveau de service adéquat. Toutefois, en raison de leur localisation et de leur fréquence sur certaines routes, il est évident que toutes ces haltes n'ont pas à offrir un niveau de service équivalent à celui des haltes permanentes. Un certain nombre de haltes probablement sélectionnées et équipées convenablement saurait combler cette lacune.

1.4 Répartition selon le type et la localisation

Les tableaux suivants nous donnent une répartition des haltes selon leur localisation sur le réseau routier et selon le type.

Selon la classification routière actuelle

<u>Type de route</u>	<u>H. permanentes</u>	<u>H. saisonnières</u>	<u>TOTAL</u>
Autoroute	34	0	34
Routes principales	5	117	122
Routes régionales	0	22	22
Chemins municipaux	0	7	7
		Total:	<u>185</u>

Selon la proposition de classification fonctionnelle du réseau routier

<u>Type de route</u>	<u>H. perma- nentes</u>	<u>H. saison- nières</u>	<u>TOTAL</u>
Autoroutes nationales	34	0	34
Routes nationales	5	111	116
Routes régionales	0	19	19
Réseau local	0	16	<u>16</u>
		Total:	<u>185</u>

Haltes selon le type

	<u>Nombre</u>	<u>%</u>
Haltes per- manentes	39	21
Haltes sai- sonnières	<u>146</u>	<u>79</u>
	185	100

Dans ces tableaux, on constate une répartition très inégale du nombre de haltes selon le type, soit 39 haltes permanentes pour 146 haltes saisonnières. On peut en conclure que le coût d'implantation et des normes plus strictes ont contribué à limiter le développement du réseau de haltes permanentes et à éviter un développement anarchique semblable à ce qui existe au niveau des haltes saisonnières. La localisation des haltes permanentes, en majorité sur les autoroutes, révèle qu'on accorde une attention particulière au service à l'utilisateur sur les artères à grand débit. Cet état de fait résulte sans aucun doute des conditions particulières à l'autoroute qui font que le débit et l'accès ne sont pas du tout identiques sur ce type de route par rapport aux autres artères. De plus, on ne peut parler d'un réseau hiérarchisé au sens d'une répartition spatiale des haltes permanentes.

1.5 Situation à l'étranger et au Québec sur le réseau autoroutier

Dans cette section, notre approche consistera, dans un premier

temps, à faire un survol de la situation actuelle dans des pays étrangers pour ensuite examiner la situation propre au Québec. La seconde partie nous permettra de dégager les tendances futures au niveau du type d'équipement et des nouvelles fonctions des haltes routières.

Quoique les données disponibles, traitant de la tendance vers laquelle le développement des haltes routières devrait s'orienter, sont presque inexistantes, on peut dégager succinctement les tendances actuelles ayant cours dans quelques pays. Ainsi, en France les dernières réalisations font apparaître une évolution selon trois (3) tendances pour le réseau autoroutier.

A) Aménagement progressif des aires

La halte simple est une étape provisoire vers une future aire de repos.

B) Aires "village"

Création d'aires de prestige, réalisées conjointement avec des organismes locaux: restaurant, hôtel, office de tourisme, boutique de produits agricoles et artisanaux.

C) Amélioration de l'intégration au site

On tient compte davantage des conditions locales et du site.

En Grande-Bretagne, on en vient à la conclusion qu'il est nécessaire de prévoir des aires où les voyageurs pourraient se reposer et se rafraîchir. Un programme d'aménagement d'aires de pique-nique est en cours et dans certains cas, la vente de rafraîchissements est permise par des exploitants privés. On remarque une grande fréquentation de ces sites et principalement le long des circuits touristiques.

En République Fédérale d'Allemagne, les aires de service et de repos sont espacées d'environ 50 km et 100 km selon le type et leur aménagement se fait selon des schémas fonctionnels tandis que les bâtiments sont de dimensions standardisées. La Société d'exploitation auxiliaire des Automats fédéraux finance ces aménagements en les mettant en gérance et délègue ainsi la responsabilité des exploitations aux gérants.

Aux Etats-Unis, principalement en Caroline du Nord, on se questionne sur l'avenir des haltes routières, non pas dans l'optique de les éliminer, mais dans la manière de les financer. Ainsi, on se demande si ces équipements rendront les mêmes services au public voyageur en étant une source de revenus au lieu d'un point de dépenses. En Georgie, on explore sensiblement les mêmes voies pour rentabiliser ces équipements en étudiant l'éventualité d'installer des machines distributrices dans les haltes routières.

Au Québec, où l'on dispose d'un réseau de haltes mixtes, c'est-à-dire des haltes permanentes et saisonnières, la tendance actuelle au niveau de l'équipement est de parachever certains travaux d'aménagement déjà entrepris et de restreindre tout nouveau projet, tant qu'une nouvelle politique ne sera pas définie. Les aménagements déjà en place sont relativement simples et de bonne qualité, pour le cas des haltes permanentes, et il n'y a pas de tendance manifeste à accroître ou développer d'autres services comme en Europe et aux Etats-Unis.

1.6 Les facteurs limitatifs

L'action du ministère des Transports dans le secteur des haltes routières est subordonnée à des facteurs provenant de l'intérieur et de l'extérieur du Ministère. Ces facteurs exercent sur la reformulation de l'orientation générale certaines pressions qui, par le fait même, imposent un champ d'action plus limité. Ces facteurs concernent l'implication financière du Ministère, de l'utilisation des haltes, la répartition spatiale

des équipements et enfin la justification des fermetures pouvant intervenir suite à la proposition d'une orientation générale.

1.6.1 L'aspect financier

Dans le domaine des haltes routières, l'implication financière du Ministère est nécessaire sur deux (2) plans. Premièrement, il doit investir des fonds à l'étape de la construction et de l'aménagement des sites et ensuite, il doit assurer le financement des dépenses d'entretien annuel. Le budget consacré à la construction tendra, avec le temps, à diminuer considérablement alors que celui dévolu à l'entretien augmentera dans l'avenir, à mesure que les équipements vieilliront. Le grand nombre de haltes saisonnières entraînera des dépenses considérables sans pour autant faire l'objet d'un taux de fréquentation justifiant ces investissements.

Les coûts d'immobilisation entraînés par la construction d'une halte routière permanente varient de 300 000,00\$ à 500 000,00\$ selon l'implantation de la halte sur une route principale ou sur une autoroute. Ceux d'une halte saisonnière sont d'environ 90 000,00\$. De plus, sur les autoroutes il faut doubler les équipements puisque les chaussées sont unidirectionnelles.

Coût approximatif d'implantation d'une halte permanente

	<u>Autoroute</u>	<u>Rte principale</u>
Expropriation	5 000	5 000
Construction des aires et stationnement	175 000	70 000
Eclairage et électricité	80 000	50 000
Bâtiments sanitaires	100 000	75 000
Installations sanitaires	50 000	40 000
Aménagements connexes	<u>90 000</u>	<u>60 000</u>
	500 000\$	300 000\$

Coût approximatif d'implantation d'une halte saisonnière

Expropriation	1 000	
Aires et stationnement	30 000	
Bâtiments sanitaires	20 000	
Installations sanitaires	10 000	
Aménagements connexes	29 000	
	<u>90 000\$</u>	

En ce qui regarde les dépenses d'entretien, il coûte en moyenne 30 000,00\$ et 4 000,00\$ annuellement pour entretenir une halte permanente ou saisonnière, ce qui implique un montant total de 1 600 000,00\$ pour l'ensemble du réseau. Il est difficile de connaître la répartition des dépenses d'entretien par halte et l'éventail de ces dépenses car le contrôle en est transféré aux districts.

Une attention particulière doit être apportée à ce point de dépenses car l'implication du Ministère tendra à l'accroître au fur et à mesure des années.

Dépenses annuelles requises pour l'entretien du réseau

1978-79	1 168 000,00\$	
1979-80	1 215 000,00\$	4,0%
1980-81	1 298 000,00\$	6,8%
1981-82	1 463 000,00\$	12,7%
1982-83	1 600 000,00\$	9,4%

Si cette tendance continue, les coûts reliés à l'entretien dépasseront largement le niveau acceptable et ceci sans accroître le niveau de service offert à l'utilisateur. En tenant compte de cette considération, il pourrait être opportun de

profiter d'une nouvelle orientation du Ministère dans le domaine des haltes routières pour restreindre soit le nombre de haltes ou bien l'implication du Ministère en ce qui concerne leur entretien. Une autre perspective pourrait être d'évaluer les sources de revenus possibles afin d'éponger une partie des coûts d'entretien.

1.6.2 Les utilisations complémentaires

Les utilisations complémentaires à celle de procurer un havre sécuritaire et de détente au public voyageur concernent l'utilisation du site comme parc urbain, comme terrain de pique-nique, comme lieu propice à la diffusion d'informations touristiques et à la pratique d'un commerce quelconque. Les deux (2) premières activités ne sont en somme qu'une utilisation complémentaire des haltes qu'il ne serait pas opportun de restreindre. Ces activités contribuent à rentabiliser les investissements qui y ont été effectués dans la mesure où elles ne nuisaient pas au fonctionnement normal de la halte.

Néanmoins, il semble qu'un certain nombre de ces haltes sont principalement utilisées à ces fins et de ce fait, elles ont plus le caractère d'un parc urbain que d'une halte routière. Cet état de fait occasionne des frais pour le Ministère au niveau de l'entretien de ces équipements, alors que les municipalités qui en sont les principales bénéficiaires n'ont aucun frais à leur charge. La situation est quasi identique dans le cas des kiosques d'informations touristiques pour lesquels il y a de plus en plus de demandes de la part des associations touristiques. Soulignons aussi la présence des commerçants ambulants sur les haltes; ces derniers utilisent sans aucune autorisation les équipements de l'état sans en défrayer une partie des coûts d'aménagement et d'entretien. De plus, ils

nuisent aux autres commerçants établis en permanence et qui ont investi souvent des sommes importantes en équipements pour lesquels ils paient des taxes et des impôts.

La présence de ces commerçants sur les haltes occasionne probablement une hausse des coûts d'entretien de la halte et des environs en raison du type d'emballages et de contenants qu'ils utilisent et qui ne sont pas des plus appropriés. L'existence de ce mouvement résulte d'une certaine tolérance du Ministère et de la Sûreté du Québec, et il découle de l'absence d'un organisme ou d'un responsable de la coordination et de la gestion du réseau. Ces types d'utilisation complémentaire de la halte représentent des états de faits dont il faudra tenir compte lors de la définition d'une nouvelle orientation de la politique.

1.6.3 La distribution spatiale des équipements

Sur les 185 haltes permanentes et saisonnières disséminées sur l'ensemble du territoire, un grand nombre a de toute évidence un caractère local en raison du faible taux de la circulation de transit. Ces haltes, pour la majorité saisonnières, ont pour fonction principale de mettre en valeur un site naturel ou un monument historique. Une structuration du réseau s'avère nécessaire afin d'orienter les efforts vers l'obtention d'un réseau où l'étalement des haltes apportera un niveau de service comparable sur tout le territoire et dans lequel la fonction principale de base de la halte routière justifiera uniquement son implantation. Un étalement équitable et fonctionnel permettrait de desservir tout le territoire avec un nombre réduit de haltes.

1.6.4 La fermeture des haltes

Cet aspect pouvant résulter de la mise en oeuvre d'une nouvelle orientation, est l'un des plus épineux en ce sens qu'il sera difficile de faire accepter la fermeture des haltes qui n'auront pas de fonction acceptable dans le cadre de cette orientation. Il est évident que beaucoup de municipalités et de villages tiennent à conserver de tels équipements car ceux-ci ont une importance locale et ils n'entraînent aucun déboursé pour ces corporations municipales. De plus, le Ministère pourrait être appelé à justifier la pertinence de ses investissements antérieurs en plus d'avoir à justifier les restrictions qu'il s'impose au niveau de l'aménagement de nouveaux équipements. La nécessité d'élaborer et de mettre en place un système de transfert de juridiction ou de propriété est d'autant plus évidente car cette procédure éliminera l'impact négatif d'une fermeture brutale sans avoir exploré auparavant d'autres possibilités.

Cet ensemble de facteurs et leurs implications sur la définition et la mise en oeuvre d'une nouvelle orientation nous imposent de préciser un cadre d'interventions à l'intérieur duquel s'insèrera l'optique future de l'action à entreprendre.

1.7 Résumé de la situation

En général, on peut conclure que la tendance dans les pays industrialisés s'oriente vers un accroissement des immobilisations dans les haltes sur le réseau autoroutier afin de satisfaire davantage les besoins des usagers et de poursuivre le développement régional (aires "village" en France). On décèle aussi une tendance à rentabiliser ces investissements en explorant diverses avenues possibles telles que l'addition de distributrices et la location d'espace, afin de faire de ces postes de dépenses des postes de revenus. On possède une vision élargie du concept

de la halte routière en ce sens qu'elle est perçue comme un équipement complémentaire au réseau routier et polyvalent en termes d'utilisation et des buts qu'elle contribue à satisfaire.

Ces tendances n'existent pas au Québec car on se limite essentiellement à des aménagements de base et on cherche à compartimenter l'utilisation permise en autorisant presque uniquement une utilisation vouée aux automobilistes. On est en face d'une vision restreinte du sujet et on ignore ainsi tout l'aspect du développement intégré du territoire. On éprouve de grandes difficultés à juger du bien fondé de l'existence de nombreuses haltes saisonnières et de l'utilisation dont elles font l'objet. Une remise en question de l'action du ministère des Transports s'impose afin de clarifier cette situation et de définir une nouvelle orientation.

Il existe un ensemble de facteurs négatifs souvent préjudiciables au bon fonctionnement du réseau. Ainsi, nous devons reconnaître que l'absence d'un processus de planification défini lors de l'étape de l'implantation du réseau a entraîné la construction de haltes dont la pertinence demeure douteuse tant au niveau de la localisation que du taux d'utilisation. De plus, cette absence d'un processus de planification, essentiel à la justification des implantations de caractère ponctuel que nous proposons actuellement, contribue à perpétuer les actions commises à l'origine, en ce sens qu'aucun cadre d'intervention ne régit ni n'oriente l'action du Ministère. On remarque aussi l'absence d'un système de collecte des données et, par le fait même, des données disponibles sur divers aspects du réseau. Il n'est pas nécessaire d'élaborer sur l'importance et les conséquences qui résultent de cette absence de données essentielles sur la gestion du réseau.

En ce qui regarde les services offerts à la population, on dénote une inégalité marquée du niveau de service et de la qualité des équipements. La qualité du service et des équipements varie en fonction du type de route et de la localisation de la halte.

Ainsi, il y a une variation de la qualité des équipements des haltes sur les routes principales par rapport au réseau autoroutier, d'où

l'existence dans les faits de deux (2) types de réseaux vraiment distincts. A l'étranger, il y a une tendance à accroître et à diversifier l'équipement des haltes et à étudier les diverses possibilités d'en retirer certains revenus. On peut y percevoir l'émergence d'une vision élargie considérant les haltes comme des équipements polyvalents, capables de jouer un rôle au niveau du développement d'une région et complémentaire au réseau routier. Au Québec, on ne semble que très peu percevoir l'aspect polyvalent de la halte et en certains cas, on considère le réseau comme une chasse gardée.

La croissance de l'implication financière du Ministère devient une des contraintes majeures et il faut remédier à cette situation par une modification de l'intervention du Ministère dans ce secteur. Toutefois, afin de déterminer le cadre d'intervention qui sera régi par l'énoncé d'une nouvelle orientation, des objectifs devront être précisés.

2. LES OBJECTIFS GENERAUX ET SPECIFIQUES

2.1 En regard du réseau de haltes routières

Les haltes routières contribuent à accroître la sécurité des automobilistes empruntant les routes possédant un débit élevé de circulation et à mettre à la disposition du public voyageur un ensemble de facilités sanitaires et d'espaces de détente. Dans ce contexte, l'objectif général visé par l'existence d'un réseau de haltes routières est le suivant:

- Par une distribution équilibrée des équipements sur le territoire, accroître la sécurité et l'agrément de l'automobiliste sur les parcours de grand transit en lui procurant un lieu de repos.

Dans l'optique d'une politique harmonieuse de développement économique et social du Québec, le ministère des Transports du Québec est appelé à jouer un rôle prépondérant en raison de l'importance de son enveloppe budgétaire et de l'impact de ses investissements. Presque toujours perçues par le Ministère comme des équipements favorisant la sécurité des usagers de la route, les haltes routières représentent pour les autres intervenants, tel que le M.A.C., le M.I.C.T., les C.R.D., les M.R.C. et les associations touristiques, des équipements potentiellement utilisables à d'autres fins. Au niveau de la population, l'usage des haltes revêt déjà un caractère polyvalent en ce sens que l'utilisation des équipements déborde la raison de leur implantation. Nous considérons la halte routière comme un outil potentiel de développement régional en ce sens que la présence d'un équipement de ce type constitue un actif pouvant être utilisé et développé à peu de frais. Ainsi, sous cet aspect, l'objectif général visé est le suivant:

- Contribuer au développement social et économique régional.

2.2 En regard de la réorganisation du réseau

Suite à une croissance soutenue du réseau au cours des dernières années et de la nécessité de réorienter l'intervention du Ministère dans le domaine des haltes routières, le ministère des Transports procède à une réorganisation du réseau en visant l'objectif général suivant:

- Diminuer le niveau d'intervention du Ministère dans le développement du réseau de haltes routières.

Plus spécifiquement,

- Consolider le réseau de base devant desservir le public voyageur;
- Favoriser le réseau routier à grand débit de circulation;
- Assurer un niveau de service adéquat dans les régions isolées.

Toutefois, l'application de ce principe général implique que le Ministère réserve son intervention pour les haltes répondant à l'orientation énoncée dans l'objectif général précédent. A cette fin, le second objectif général qui suit entend préciser la position du Ministère en ce qui concerne l'utilisation et l'exploitation des autres haltes du réseau.

- Diminuer le niveau d'intervention du Ministère dans l'exploitation du réseau de haltes routières.

Plus spécifiquement,

- S'associer à des organismes régionaux et/ou locaux pour l'exploitation et l'entretien de certaines haltes;

- Céder certains équipements qui ne répondent plus aux objectifs d'exploitation du réseau du Ministère;
- Réaménager certaines haltes routières en belvédère et/ou en espaces verts dépourvus de facilités sanitaires;
- Fermer les haltes qui ne trouvent plus leur raison d'être tant au point de vue du Ministère que des organismes locaux.

3. L'ORIENTATION PROPOSEE

L'orientation que nous proposons en regard du développement et de l'exploitation du réseau actuel de haltes routières s'articule autour d'un concept prévoyant la création de deux (2) réseaux de haltes distincts. L'un de ces réseaux, le "réseau de base", vise à accroître la sécurité du public voyageur en mettant à la disposition de l'automobiliste un ensemble de haltes ayant pour vocation de dispenser des services sanitaires et d'offrir des espaces de repos et de détente tout en permettant, pour quelques unes d'entre elles, des activités complémentaires. Le second réseau vise à accroître la sécurité du public voyageur et contribuer au développement social et économique régional et/ou local. Ce sera le "réseau complémentaire".

3.1 Le réseau de base

3.1.1 Exploitation exclusive du site

Cette catégorie est constituée de haltes permanentes localisées sur les principales autoroutes et en certains points stratégiques sur les routes principales (parcs provinciaux, routes d'accès à la province, régions isolées) ainsi qu'un nombre déterminé de haltes saisonnières déjà implantées sur les routes principales.

Le Ministère demeure responsable de l'entretien et de l'exploitation de l'ensemble des haltes de cette catégorie et se réserve l'exclusivité en ce qui concerne la gestion et l'occupation des lieux.

3.1.2 Exploitation conjointe du site avec des organismes locaux

Sur le réseau principal, le Ministère peut s'associer avec un partenaire (association touristique régionale, municipalité,

etc.) pour exploiter et entretenir des sites spécifiques situés sur le réseau autoroutier ou bien sur les routes principales.

Cette exploitation conjointe permet à la fois au Ministère de fournir un service au public voyageur et au partenaire une occasion de contribuer au développement social et économique de la région ou de la localité.

Les sites privilégiés sont situés à l'entrée des grandes agglomérations et des régions. Au niveau de la gestion et de l'entretien de ces haltes, le Ministère et son partenaire partageront les frais relatifs aux coûts d'entretien du site et de la surveillance.

3.2 Le réseau complémentaire

Le réseau complémentaire, tout en offrant les services d'une halte routière pour le public voyageur, vise à s'intégrer davantage dans la dynamique socio-économique du milieu. Ayant déjà une vocation locale ou régionale, ces haltes situées sur les routes locales, régionales et pour quelques unes sur les routes principales, offrent des possibilités de contribuer au développement régional. Dans cette perspective, le Ministère va privilégier la remise des équipements aux autorités locales ou régionales (associations touristiques régionales, municipalités, Chambres de commerce) aux fins d'une exploitation élargie du site. Toutefois, les activités permises devront viser le développement social et économique du secteur ou de la région. Ces installations ne seront plus identifiées comme étant des composantes du réseau de haltes routières du ministère des Transports.

A partir de l'acceptation de cette politique, le Ministère se donnera une période de deux (2) ans pour trouver un acquéreur. A la fin de ce délai, si le Ministère n'en trouve aucun, il devra envisager la fermeture de la halte et la vente du terrain. Toutefois, en ce qui concerne

les haltes situées sur les routes principales, elles pourraient être transformées en belvédères ou en espaces verts sans facilités sanitaires afin de diminuer les coûts d'entretien annuels.

TABLEAU 1

Partage des responsabilités de l'exploitation du réseau des haltes routières actuelles
Situation proposée

Réseau* / Responsabilité	Réseau principal		Réseau régional	Réseau local
	Autoroutes	Rtes principales	Rtes régionales	Ch. local et collecteur
M.T.Q.	△	△		
ORGANISMES LOCAUX	△ ₀	△ △ ₀	△	△

* Selon le projet de classification fonctionnelle du réseau routier

△ propriétaire - exploitant

△₀ associé à l'exploitation et à l'entretien de quelques haltes stratégiques

4. LES IMPACTS DE LA POLITIQUE PROPOSEE

L'application de la politique proposée entraînera un certain nombre de modifications au niveau de la structure organisationnelle du réseau, de la répartition des composantes et de leur utilisation. Ainsi, d'un réseau dont la fonction des composantes était principalement de mettre à la disposition des automobilistes des facilités sanitaires et des espaces de repos, il y aura dorénavant deux (2) réseaux, lesquels se distinguent par leur fonction et le niveau d'implication de gestion du Ministère.

La fermeture d'un certain nombre de haltes devra être une éventualité prévisible. En effet, suite à la sélection par le Ministère des haltes qu'il désire conserver sous sa juridiction et de la prise en charge par des organismes locaux d'une partie de réseau, il restera probablement un certain nombre de haltes qui devront faire l'objet d'une fermeture. Ces haltes seront en quelque sorte des cas spéciaux en ce sens que l'on y retrouvera aussi bien de très belles haltes possédant un potentiel d'utilisation polyvalent très intéressant, mais dont aucun organisme ne peut prendre charge, des haltes sans attrait particulier ou mal localisées ou tout simplement des haltes localisées à proximité d'une halte d'utilisation polyvalente.

Sur le terrain, il y aura des modifications de l'aspect physique des composantes des réseaux. Sur les routes régionales et locales et sur certaines routes principales, c'est-à-dire les haltes sous la responsabilité de groupements locaux, il n'y aura plus de continuité dans le réseau car certaines seront transformées en parcs municipaux, en terrains de jeux ou en centres d'informations touristiques. Sur les routes principales, on retrouvera le réseau du Ministère et des haltes où l'utilisation polyvalente est dominante. Il y aura une continuité dans l'aspect physique des bâtiments et des aménagements extérieurs.

Au niveau financier, l'impact sera double. Les investissements de nature capitale devraient diminuer progressivement si l'on tient compte

que les seuls projets de développement à réaliser ou à compléter sont situés sur le réseau autoroutier et en région isolée. Toutefois, il est possible que certaines dépenses soient nécessaires pour rafraîchir ou améliorer les haltes devant être cédées aux organismes locaux. Quant aux coûts reliés à l'entretien actuel des sites, nous prévoyons une économie annuelle potentielle de 400 000,00\$ soit environ 25% du budget actuel d'entretien.

Cette dernière prévision s'appuie sur l'hypothèse de répartition suivante (voir tableau 4):

A) Réseau de base	Coûts annuels d'entretien (\$)
25 haltes permanentes sur autoroute X 30 000,00\$	750 000,00\$
3 haltes permanentes sur route principale X 15 000,00\$	45 000,00\$
28 haltes saisonnières sur route principale X 4 000,00\$	112 000,00\$
30 belvédères ou espaces verts sur route principale X 1 000,00\$	30 000,00\$
	937 000,00\$
B) Réseau de base (exploitation conjointe du site)	Coûts annuels d'entretien (\$)
9 haltes permanentes sur autoroute X 20 000,00\$	180 000,00\$
2 haltes permanentes sur route principale X 7 500,00\$	15 000,00\$
25 haltes saisonnières sur route principale X 2 000,00\$	50 000,00\$
	245 000,00\$

Selon cette proposition de politique, les coûts d'entretien seraient d'environ 1,2M\$ pour le Ministère en tenant compte qu'une partie des coûts serait absorbée par les partenaires dans le cas d'une exploita-

tion conjointe, du transfert de juridiction de haltes, de la diminution de services sur certaines haltes sans compter de la fermeture possible de plusieurs haltes.

TABLEAU 2

Evaluation préliminaire des répercussions de la politique proposée
quant à la distribution des haltes routières actuelles

Réseau* / Responsabilité	Réseau principal		Réseau régional	Réseau local
	Autoroutes	Rtes principales	Rtes régionales	Ch. local et collecteur
M.T.Q.	25 	61** 		
ORGANISMES LOCAUX	9 	28  27 	19 	16 

* Selon le projet de classification fonctionnelle du réseau routier

** Dont 50% réaménagés en espace vert ou belvédère.

 propriétaire - exploitant

 associé à l'exploitation et à l'entretien de quelques haltes stratégiques

5. CONCLUSION

Au cours des vingt (20) dernières années, le ministère des Transports a investi plusieurs millions de dollars dans l'aménagement d'un réseau de haltes routières, lequel compte aujourd'hui quelque 185 haltes permanentes et saisonnières, sans compter les belvédères.

Il a ainsi contribué par son programme d'immobilisation à accroître la sécurité du public voyageur, à mettre en valeur des sites souvent exceptionnels, à améliorer l'environnement et la qualité de vie de la population.

Depuis quelques années, la politique du Ministère a été de parachever les projets déjà amorcés de façon à consolider le réseau de base et de ne favoriser que quelques projets sur le réseau routier à grand débit (ex.: autoroute 40) et les régions isolées (ex.: route 169 dans le parc de Chibougamau).

Le ministère des Transports possède maintenant un réseau de haltes routières suffisamment complet et son action en termes de développement devrait être restreinte au cours des prochaines années.

Quant à l'exploitation du réseau, les contraintes budgétaires viennent de plus en plus limiter l'action du Ministère et, dans cette perspective, un partage des coûts et des responsabilités avec les organismes locaux s'impose, si l'on veut éviter éventuellement la fermeture de plusieurs haltes par manque de fonds. Cette démarche est d'autant plus justifiée puisque ces équipements, principalement sur les routes régionales et chemins municipaux, ont une vocation souvent locale.

L'orientation proposée en regard de l'exploitation du réseau de haltes routières vise à contribuer au développement socio-économique régional tout en réduisant, dans le temps, l'implication financière du Ministère. La

création de deux (2) réseaux distincts devrait permettre au ministère des Transports de dispenser les services sur le réseau routier majeur alors que les organismes locaux assumeront l'exploitation sur le réseau routier à caractère régional et local.

La mise en oeuvre de cette orientation exige que les gestes à poser le soient dans le cadre d'une action planifiée. Cette proposition, si elle était acceptée, n'est que le premier jalon d'une série d'études qu'il faudra amorcer pour réaliser l'intégration et le transfert des activités de la façon la plus harmonieuse possible.

6. RECOMMANDATIONS

En vue de réduire graduellement l'implication du ministère des Transports dans le programme de haltes routières, nous recommandons:

Au niveau du développement du réseau

1. de restreindre les projets de développement à la consolidation du réseau de base sur les axes à grand débit de circulation ou dans les régions isolées.

Au niveau de l'exploitation du réseau

2. d'établir une procédure pouvant faciliter la cession d'immeubles excédentaires aux organismes locaux;
3. de procéder dans les meilleurs délais à des négociations avec les interlocuteurs locaux pour le transfert de 35 haltes routières situées sur les routes régionales et locales;
4. de procéder à l'identification du réseau de base;
5. de procéder à l'identification des haltes sur les routes principales qui pourraient faire l'objet d'un transfert;
6. d'établir les conditions d'occupation conjointe avec les organismes locaux sur le réseau routier principal;
7. de procéder à des consultations auprès d'organismes locaux et régionaux en vue de transfert ou de l'établissement de modalités d'occupation conjointe pour certaines haltes situées sur les routes principales;

8. de procéder aux ententes et aux transferts de juridiction.

Nous croyons que l'ensemble des gestes requis pour mettre en oeuvre la proposition sur l'exploitation du réseau de haltes routières pourrait s'échelonner sur une période de deux (2) à trois (3) ans.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS



QTR A 178 695