



L'association pour la promotion et la défense
des transports en commun par les usagers
300, rue du St-Sacrement #G-34, Montréal (Québec) H2Y 1X4 – tél. (514) 932-8008

MÉMOIRE DE L'ASSOCIATION SUR LE PLAN D'URBANISME DE MONTREAL

Accessibilité, dynamique des déplacements et interventions

À titre de porte-parole des usagers des transports, l'Association a un intérêt particulier dans la formulation d'un plan d'urbanisme à Montréal. D'une part, tout en étant d'abord une association nationale vouée à la promotion de l'intermodalité des moyens de déplacements, Transport 2000 Québec compte plus de la moitié de ses membres dans l'île de Montréal. D'autre part, Montréal est non seulement une plaque tournante des transports à titre de métropole économique; elle est également un milieu de vie où les échanges sont nombreux et les enjeux, multiples. Cela en fait à toutes fins pratiques un microcosme.

Remarques préliminaires

L'analyse et les conclusions présentées ici devraient normalement faire partie de nos observations pour un éventuel plan de transport à Montréal. Un tel exercice n'a toujours pas eu lieu et il est à souhaiter qu'il y aura une mobilisation à cet effet dans un très proche avenir. Le ministère des Transports du Québec (MTQ) avait pourtant prévu de réaliser une telle démarche dite participative en 1995. Toutefois, quatre ministres se sont succédé entre 1994 et 1999, et la création d'un ministère de la Métropole et d'autres institutions métropolitaines entre-temps est venue retarder considérablement le processus. Seul un plan de gestion des déplacements par le MTQ a été déposé au printemps 2000.

Or, cette année l'administration du maire Tremblay promet d'exercer ce leadership politique en vue de l'élaboration d'un plan de transport pour Montréal en 2005. De toute façon, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) ne semble pas se précipiter pour aller de l'avant avec un tel projet, bien qu'elle en ait les pouvoirs. D'ailleurs, il a été reconnu que les intérêts entre l'île de Montréal sont plutôt divergents, notamment en raison de l'écart important dans la motorisation de la population (voir tableau page 4) ainsi que dans l'utilisation des transports collectifs et d'autres moyens non motorisés. En attendant, il peut néanmoins être utile d'intégrer au plan d'urbanisme un certain nombre de principes directeurs sinon d'interventions prioritaires à cet égard.

Montréal : un carrefour des transports

La Ville de Montréal n'est pas seulement un lieu de résidence; elle est la porte d'entrée pour accéder à un très grand nombre d'activités, que ce soit à l'échelle régionale, nationale ou même internationale. C'est ainsi qu'elle dispose d'un aéroport international, qui devait être déménagé de Dorval à Mirabel, mais qui sera vraisemblablement localisé dans l'île pendant quelques décennies encore. De plus, Montréal est le siège de deux sociétés ferroviaires : la compagnie du CN et Via Rail. La première assure le transport des marchandises alors que son rayonnement s'étend à l'Amérique du Nord.

La seconde n'existe que depuis 1977 et effectue les déplacements interurbains de passagers dans l'ensemble du Canada. Plus du tiers du trafic de ces voyageurs sont au départ ou à destination de Montréal. Ensuite, d'autres transporteurs offrent des services d'autocars à la Station centrale entre la Métropole et diverses régions du Québec et de l'Ontario, tandis que le terminus Rive-Sud localisé au 1000 de la Gauchetière accueille les transporteurs desservant essentiellement ce secteur pour le compte de l'Agence métropolitaine de transport (AMT). L'Agence exploite par ailleurs des services métropolitains sous forme d'autobus régionaux depuis Laval et la couronne Nord, en plus des cinq lignes de trains de banlieue à destination des Gares centrale et Lucien-L'Allier. De nombreux équipements routiers et autoroutiers s'y ajoutent.

Bref, il y a là des enjeux économiques majeurs en termes d'accessibilité qui placent Montréal dans une position stratégique au niveau de la planification des transports. Deux dimensions sont essentielles dans la poursuite d'une prospérité à la fois locale, régionale et nationale. C'est pourquoi les politiques publiques nationales – furent-elles élaborées à Québec ou à Ottawa – s'y intéressent. D'ailleurs, elles sont prépondérantes par rapport aux interventions de la municipalité, à la fois en termes juridiques et en termes de capacité fiscale. Ainsi, la mobilité des personnes et l'accessibilité aux activités de la vie courante ont fait de Montréal une plaque tournante.

En conséquence, il est évident que la population montréalaise, si elle bénéficie elle-même des effets positifs d'une telle position géographique, en souffre en revanche la plupart des inconvénients. L'objectif du plan d'urbanisme doit donc viser à atteindre un juste équilibre dans la recherche du bien-être des résidents, en fonction de critères autant qualitatifs que quantitatifs. La nouvelle version de la proposition montréalaise, douze ans après un premier exercice qui mériterait d'être évalué soit dit en passant, reprend encore une fois la dimension du transport pour orienter les interventions de l'administration locale. Or, un certain nombre de leviers échappent bien entendu à Montréal, ce qui rend l'imputabilité et la reddition de comptes plus difficile. Par contre, la Ville dispose de quelques instruments pour corriger les imperfections du marché ou les nuisances occasionnées par le secteur des transports.

Adhésion au développement durable et planification des transports

Depuis 1992, la Ville adhère aux objectifs de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement et elle réitère sa volonté dans le nouveau plan d'urbanisme. Cette approche a des implications pour le maintien et le développement des infrastructures ainsi que la gestion de la circulation. Elle requiert évidemment une collaboration étroite de la part des gouvernements supérieurs par le biais des politiques de transport et de leur évaluation. À ce sujet, il convient de changer les attitudes relatives à la performance du système de transport en milieu urbain. Une étude américaine extrêmement intéressante dans ce contexte nous fournit des outils judicieux dans un contexte de gestion de la croissance urbaine et des transports, où la circulation des véhicules (average travel speed) n'est qu'un indicateur parmi d'autres de la performance du système de transport.¹

Ainsi, on y révèle que la fluidité de la circulation a pendant longtemps été l'indicateur par excellence des agences de planification des transports, défini comme étant le «niveau de services». Cependant, ce critère entre parfois en collision avec les attentes des populations locales, qui ne considèrent pas ce facteur comme un critère de localisation lorsque les ménages choisissent un lieu de résidence. De plus en plus, les politiques d'aménagement seraient appelées à prendre en considération une foule de besoins que l'on regroupe autour de quatre classes d'indicateurs :

- Mobilité
- Accessibilité
- Qualité de vie (livability)
- Durabilité (sustainability)

Habituellement, les ministères des Transports un peu partout en Amérique du Nord ont pour mandat de travailler sur la première catégorie (construction de routes et d'autoroutes, voies d'accès et mesures de soutien au transport en commun, surtout en matière d'immobilisations avec achat d'autobus et terminus). Ils interviennent également dans la troisième catégorie en s'intéressant à la sécurité des usagers, notamment par un système de signalisation et un code obligatoire de conduite. Mais il faut ajouter que depuis 1992, gouvernements et municipalités adhèrent aux principes de développement durable. La question est maintenant de savoir si la coopération reste suffisamment solide pour assurer une performance globale qui permette d'assurer un meilleur rendement des quatre catégories d'indicateurs ci-dessus, vers un juste équilibre.

Par ailleurs, de nombreuses expériences sont poursuivies un peu partout dans le monde industrialisé, qui intègrent tant les principes que les techniques de

¹ EWING, R.H. (1996). «Beyond Speed: The Next Generation of Transportation Performance Measures», *Performance Standards for Growth Management*, American Planning Association (APA), Washington, pp. 31-40

développement durable en matière de transport et d'aménagement. Il s'agit des moyens visant à réduire la dépendance des villes vis-à-vis de l'automobile, qui vont d'une meilleure efficacité énergétique à l'aménagement de «villages urbains» (urban villages), en passant par une densification plus conviviale d'espaces moins axés sur l'utilisation de l'automobile²

Motorisation de la population *

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Montréal	315	316	321	327	330	335	342
Laval	465	469	475	481	486	494	487
Lanaudière	554	560	565	573	577	586	533
Laurentides	570	579	590	601	610	625	541
Montérégie	480	484	489	495	498	505	517
Québec (C.N)	467	471	477	484	492	503	489
Moyenne Québec	441	445	451	458	463	471	473

* Automobiles et camions légers par millier d'habitants et immatriculés au Québec

Source : Données de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et de l'Institut de la statistique du Québec

Désormais, si on s'entend sur les principes d'intervention, quels sont les défis qui subsistent dans la recherche de cet équilibre ? Le succès du plan d'urbanisme repose d'abord sur une participation et un soutien actifs de la population ainsi que sur une panoplie de moyens qui prendront la forme d'instruments économiques divers ou d'une réglementation appropriée, en d'autres termes d'interventions budgétaires ou réglementaires. Nous nous référerons à la proposition existante pour vérifier la pertinence et l'opportunité des mesures en place ou souhaitables.

Les principaux défis

Le plan d'urbanisme suggère de donner une place de choix au transport en commun. Il faut appuyer clairement cette volonté et y donner suite par tous les moyens possibles. Renforcer l'offre de transport collectif, malgré les investissements que requiert un tel choix, comporte des avantages indéniables pour une ville comme Montréal : mobilité accrue pour les résidents, accessibilité à l'emploi et à l'ensemble des services fournis par les secteurs public et privé. Si on remarque une hausse de la motorisation des citoyens à Montréal, avec la croissance économique des dernières années, il n'en demeure que le tableau ci-dessus nous révèle qu'elle affiche un écart impressionnant par rapport aux secteurs de résidence de banlieue – que ce soit à Laval, sur la rive nord de la rivière des Mille-Îles et la rive sud du Saint-Laurent – et même à l'Europe.

² NEWMAN, P., KENWORTHY, J. (1999). *Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence*, Washington, Island Press, pp. 5-239

De plus, on oublie trop souvent de rappeler que le transport collectif réduit fortement la consommation des ressources non renouvelables comme le pétrole et l'impact sur l'environnement (durabilité). Il comporte à l'inverse des impacts négatifs sur l'environnement, à l'instar des autres modes de transport motorisés que sont l'automobile et le camion. À ce niveau, le bruit ambiant est souvent un irritant pour les résidents, surtout sur les artères résidentielles. Si ce n'est pas le cas du métro, qui roule sous terre à partir d'énergie hydroélectrique, les autobus émettent de leur côté des polluants atmosphériques variés tels que les oxydes d'azote (Nox) et les composés organiques volatils (COV), entre autres. Si on doit demeurer indulgent pour le transport en commun à cet égard, c'est qu'il comporte une capacité accrue et une meilleure efficacité que l'automobile en milieu urbain.

Par conséquent, la Ville doit avoir pour objectif de soutenir plus activement l'électrification des circuits d'autobus et des mesures préférentielles de qualité pour le transport en commun sur les axes les plus importants. Jusqu'à présent, les bonnes intentions à ce niveau n'ont pas donné les résultats escomptés. Plus grave encore, la voie réservée aux autobus à contresens sur le boulevard Pie-IX, la plus efficace d'entre toutes, a été supprimée en juin 2002 tandis qu'on propose d'en augmenter le nombre à Montréal ! Les autres mesures préférentielles existantes sont davantage des voies prioritaires et ne sont pas accessibles au transport en commun en dehors des heures de pointe.

La plupart du temps, c'est donc l'automobile qui a priorité sur la voie publique, compte tenu de sa performance technologique et des nombreuses entraves que doivent subir les réseaux de transport en commun dans l'amélioration de la compétitivité essentielle au maintien des clientèles et, ce qui est plus difficile, à leur expansion. En dépit de leur efficacité en milieu urbain, les transports en commun ne jouissent pas d'une attention qui dépasse la contribution aux déficits budgétaires ou à l'achat d'autobus. Les innovations sont extrêmement rares.

Dans ce contexte, le piètre état de la voirie à Montréal est aussi un inconvénient pour tous ses usagers, qu'ils soient conducteurs, piétons, passagers des transports en commun ou cyclistes. La modernisation des infrastructures doit donc demeurer une obsession constante. En termes de sécurité, de nombreux feux de signalisation sont venus favoriser la fluidité des déplacements pour les piétons, mais il y a un sentiment de leur part que c'est insuffisant. Peu importe, personne ne sera entièrement satisfait dans une grande ville puisque tout le monde est appelé à des compromis en matière de déplacements.

Cela dit, on doit porter une attention spéciale à ceux qui sont privés de mobilité ou qui y ont un accès plus restreint. C'est pourquoi le gouvernement du Québec, lorsqu'il s'est retiré du financement de l'exploitation du transport en commun en 1992, a maintenu sa contribution financière (75 %) au transport des personnes handicapées. De son côté, la Ville assume désormais la totalité du financement des déficits d'exploitation du transport en commun régulier, une mesure qui améliore la mobilité des personnes, sur un territoire où la motorisation des

habitants est très faible. En outre, si on constate une progression générale de cette motorisation, celle-ci demeure réellement modeste dans l'île de Montréal.

Par conséquent, il faut développer par tous les moyens la mobilité des personnes par le renforcement des facilités de déplacements non motorisés tels le vélo de la même manière que l'on doit continuer de favoriser un accès le plus large possible au transport en commun, au moyen d'une meilleure fluidité des trajets à pied, à bicyclette et par autobus dans l'île, tout en poursuivant une accessibilité accrue par la densification des divers secteurs d'urbanisation, étant donné la baisse importante de la population au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, quoique dans une moindre mesure que dans les villes américaines. Une collaboration plus forte entre la Ville et les arrondissements est nécessaire, pas seulement sur la base des arbitrages budgétaires mais sur une politique articulée autour d'un plan de déplacements urbains. Les villes américaines connaissent un nouvel afflux de résidents vers les grands centres avec l'économie du savoir qui est maintenant bien documenté.³ La proximité des services et la sécurité sont des facteurs attrayants pour diverses catégories de citoyens.

En ce qui concerne l'offre de transport collectif, on peut toujours l'augmenter mais elle ne permettra pas à elle seule de réduire la pression de la voiture en milieu urbain. Une bonne partie de la circulation que l'on trouve à Montréal (environ la moitié) pendant un jour moyen de semaine provient de l'extérieur. Si on ne parvient pas à discipliner la voiture en ville, il est utopique de croire que l'on pourra y maintenir une qualité de vie acceptable. Si on ne peut parvenir à en prohiber l'usage, il reste nécessaire de déterminer les outils disponibles pour en encadrer l'utilisation. Ce n'est certainement pas déraisonnable d'y penser. Le privilège que comporte la liberté d'utiliser une voiture personnelle dans une ville comme Montréal revêt également une part de responsabilité pour le bénéficiaire en se conformant à des règles ou à certaines formes de compensation financière.

À cet égard, Montréal ne contrôle guère les technologies et les normes de rendement des automobiles et des camions, lesquelles relèvent de Transports Canada. Elle ne contrôle pas davantage les mesures de taxation (essence, immatriculation, péages) incitatives qui pourraient favoriser un transfert modal significatif vers d'autres modes de transport plus respectueux de l'environnement urbain. D'ailleurs, la progression du nombre des camions légers ajoute au stress des résidents comme aux usagers de la route qui continuent d'opter pour de plus petites voitures. Or, voici quelques exemples de mesures relevant de la municipalité qui sont en pratique dans des villes relativement variées.

³ LAPOINTE, A. (2003). *Croissance des villes et économie du savoir*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval

Apaisement de la circulation et restriction du stationnement

Les interventions en matière de circulation et de stationnement sont des prérogatives des municipalités. Si Montréal ne possède pas tous les outils fiscaux nécessaires⁴, elle possède en revanche les leviers de la réglementation. Tout comme elle peut fixer les limites de vitesse sur les artères de son territoire ainsi que des obstacles physiques, elle peut aussi décider de l'offre de stationnement (cf. Boston). Cet outil d'intervention est éminemment stratégique. On sait que le stationnement permet certainement d'améliorer les conditions de mobilité et l'accès à l'emploi et aux activités commerciales (accessibilité).

À l'inverse, un trop grand nombre de places de stationnement peut entraîner des effets pervers. Il accroît la pression sur le réseau routier, en particulier aux heures de pointe, ce qui réduit la mobilité et la compétitivité du système de transport. Il entrave alors la fluidité des déplacements à pied et à vélo. Par ailleurs, les espaces de stationnement de longue durée, tout en consommant des espaces de qualité qui pourraient être utilisés à meilleur escient à la faveur du développement économique ou de la qualité de vie, livrent une concurrence déloyale au transport en commun pour les déplacements à destination du centre-ville. C'est pourquoi l'offre de stationnement doit être contrôlée rigoureusement.

À l'automne 2003, au plus fort du débat sur le financement du transport en commun, Transport 2000 Québec a recommandé une mesure spécifique pour valoriser davantage l'espace urbain que constitue la voirie municipale et alléger la pression budgétaire sur le transport en commun. Il s'agit d'une augmentation du prix des vignettes pour le stationnement réservé sur rue aux résidents. C'est à notre avis une juste mesure de compensation en faveur des usagers du transport en commun, sans priver les bénéficiaires résidents de l'avantage d'une infrastructure à leur propre usage⁵. Nous en réitérons ici la pertinence.

Opportunité de trains légers sur rail (TLR)

Montréal n'exerce pas un leadership suffisant dans l'étude des opportunités que représentent les systèmes légers sur rail appelés SLR. Un projet-pilote dans ce contexte n'est pas vraiment un luxe mais une nécessité, que ce soit dans l'axe du Vieux-Montréal le long du pôle récréo-touristique du port, l'avenue du Parc, le boulevard Pie-IX voire même Henri-Bourassa. Le plan d'urbanisme n'en fait carrément pas mention. Les voies réservées aux autobus sont souvent un pis-aller afin d'améliorer la mobilité des citoyens à Montréal, avec la précarité qui les caractérise, en l'absence de nouvelles technologies qui affichent un

⁴ Les autorités municipales ont perdu le pouvoir de taxer le stationnement lorsque cette juridiction a été transférée à l'Agence métropolitaine de transport en 1996; auparavant, le Gouvernement avait accordé aux villes cette prérogative avec la loi 145 adoptée en 1991

⁵ Transport 2000 Québec (2003). *Financement du transport en commun au Québec et dans la région métropolitaine de Montréal : impacts socio-économiques et politiques tarifaires*, Montréal, 21 novembre, pp. 11-12

développement fulgurant non seulement en Europe (en France plus particulièrement) mais également dans de nombreuses villes américaines.

Montréal doit imposer de nouveaux modèles de déplacements, si elle souhaite prendre le virage du développement durable, qui s'écartent du modèle dominant à l'œuvre depuis les années cinquante et favorisant avant tout l'automobile. Le métro a certes été structurant dans les années soixante tout en véhiculant une image de marque pour le transport en commun, mais ce n'est plus tout à fait le cas aujourd'hui. D'une part, il a été enfoui sous terre pour ne pas déranger les déplacements en automobile et cela en réduit la visibilité; il vieillit. D'autre part, il n'y a aucun mode entre le métro et l'autobus capable de rivaliser avec l'automobile en matière de transport de surface.

Conclusion

Pour terminer, si le nouveau plan d'urbanisme de Montréal affiche un préjugé favorable dans la perspective du développement durable et d'une plus grande place pour le transport en commun, les moyens proposés apparaissent extrêmement timides pour réaliser cet objectif. Que ce soit pour les aspects liés au développement du transport en commun, de la promotion des modes non motorisés et de l'apaisement de la circulation automobile, il y aura fort à faire pour mettre en œuvre une véritable planification multimodale à Montréal. Il faudra certainement réévaluer la planification, la culture et les structures, etc.
Montréal, le vendredi 11 juin 2004

Recherche et rédaction : Justin Bur et Normand Parisien