

Planification des transports dans la région métropolitaine de Montréal

**Peut-on s'inspirer
de l'expérience de Boston et Chicago?**

FORUM URBA 2015

22 avril 2015

Michel Beaulé

Planification des transports dans la région métropolitaine de Montréal

Plan de l'exposé

1. Contexte
2. Planification des transports dans les métropoles américaines
 - a. Mode d'organisation
 - b. Instruments
 - c. Ressources utilisées
 - d. Principaux enseignements
3. Planification des transports dans la région de Montréal: des pistes
 - a. Éléments favorables
 - b. Contraintes
 - c. Formule possible
4. Conclusion

1. Contexte: partage des responsabilités

Décideur	Responsabilités
Gouvernement du Canada	Voie maritime du St-Laurent, Société des ponts fédéraux Encadrement de transport aérien, ferroviaire, maritime
	Encadrement des échanges internationaux + interprovinciaux
Gouvernement du Québec	Réseau routier interrégional + intermunicipal
	Encadrement des activités de transport intraprovincial (personnes et marchandises, réseau routier local, transport en commun urbain) AMT = coordination du transport urbain + trains de banlieue
	Plans des systèmes de transport au Québec
Palier supramunicipal (CMM, 14 MRC)	Aménagement: affectations du sol, densité, localisation approximative des infrastructures de transport
	Définition de réseau artériel municipal Normes de circulation et stationnement sur ce réseau (CMM)

1. Contexte: partage des responsabilités

Décideur	Responsabilités
Municipalités (82) et arrondissements	Urbanisme: densités, usages et normes d'implantation
	Réseau routier local
	Réglementation de circulation et stationnement
	Transport en commun urbain (14 AOT)
Entreprises	Stationnement pour clients et employés
CN + CP	Transport ferroviaire de marchandises Contrôle sur les emprises ferroviaires
Port de Montréal	Activités portuaires
Aéroports de Montréal	Activités aéroportuaires

1. Contexte: initiatives antérieures

MTQ: Plan de transport intégré de la région de Montréal (1979)

- Réseau routier et transport en commun traités dans un même document
- Prise en charge des trains de banlieue
- Coordination des transports en commun, intégration tarifaire

MTQ: Le transport dans la région de Montréal: Plan d'action 1988-1998

- Maintien des actifs établi comme priorité

MTQ: Vers un plan de transport pour la région de Montréal – Diagnostic: Choisir (1995)

- Congestion, un problème majeur qui va empirer... si rien n'est fait
- Comparaison de scénarios d'interventions

MTQ: Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal (2000)

- Vise une « décongestion durable »
- Stratégie de mise en œuvre des projets d'infrastructures selon une séquence

1. Contexte: initiatives antérieures

MTQ: Plan de gestion des déplacements (suite)

- Réalisation du nouvel axe Notre-Dame assujettie à une consultation publique
- Mesures de gestion de la demande (10,3 M\$) et renforcement de la gestion des incidents (caméras) sur le réseau autoroutier

AMT: Plan stratégique de développement du transport collectif (1997 – 2003 – 2012)

Sociétés de transport en commun: Plans stratégiques

Plan d' action pour le transport des marchandises 2001-2006

- Développer TC afin de dégager réseau routier pour marchandises
- Participation de milieux d' affaires et socioéconomiques

Montréal: Réinventer Montréal: Plan de transport 2008

- Qualité de vie et sécurité des piétons ont priorité sur la fluidité de la circulation

Stratégie nationale de mobilité durable

- Complémentarité de planification des transports et aménagement du territoire

1. Contexte: initiatives antérieures

Bilan des initiatives

1. Écart entre planification et réalisation
 - a. Auteur d'un plan ne contrôle pas conditions de réalisation de sa vision:
 - Financement relève d'autres instances
 - Infrastructures relèvent d'autres instances
 - b. Projets inclus dans un plan sans égard à la capacité financière
 - c. Dichotomie entre projets planifiés et programmation de leur réalisation
 - d. Planification perçue comme un document à produire plutôt qu'un processus continu
2. Élargissement de la perspective pour intégrer d'autres dimensions
3. Table métropolitaine des transports en 1995:
 - a. Leadership gouvernemental incontournable, aléatoire et inconstant
 - b. Échanges entre partenaires amènent à comprendre besoins de chacun

1. Contexte: initiatives antérieures

Recommandations du Vérificateur général du Québec

(rapport 2009)

- Évaluer effets des scénarios envisagés dans l'élaboration d'un plan
- Connaître les incidences de la mobilité sur la santé publique, l'environnement et l'économie
- Produire un nouveau plan qui
 - tient compte des orientations d'aménagement
 - détermine les responsabilités de mise en œuvre
 - établit des échéances précises de réalisation
 - présente les estimés de coûts les plus récents
 - définit des liens clairs entre orientations, objectifs et cibles
- Mettre en place un suivi des interventions et des résultats au moyen d'indicateurs et produire un rapport périodique sur les progrès réalisés

1. Contexte: des raisons pour agir

1. Économies métropolitaine et nationale axées sur l'exportation affrontent une compétition féroce dans une économie mondialisée: système de transport doit être fluide, sinon coûts et délais rendent entreprises locales non compétitives
2. Lutte aux changements climatiques commande révision des façons de faire
3. Patrimoine important d'infrastructures vieillissantes nécessitant des interventions (davantage de congestion, ralentissements, retards, frustration)
4. Somme des projets étudiés dépasse la capacité de les financer; des choix devront être faits qui:
 - a. Reposent sur des bases solides, des critères objectifs
 - b. Optimisent les retombées

1. Contexte: des raisons pour agir

5. Certaines nouvelles infrastructure importantes...
 - Réalisées sans étude préalable, sans vue d'ensemble;
 - Aux dépens de projets plus pressants qui ont été retardés
6. Agglomération morcelée entre de nombreuses instances, coordination minimale entre décideurs, projet par projet
Chacun ayant sa vision de ce qui est la meilleure solution
7. PMAD préconise densification + contrôle de l'urbanisation; fixe cible d'utilisation du TC

2. Planification des transports dans les métropoles américaines: généralités

- Résultats très variables, selon les agglomérations, de la méthode de planification des transports appliquée dans les métropoles américaines
- Résultats conditionnés par les caractéristiques d'une métropole: culture, composition sociale, économie, idéologie des dirigeants, mode d'organisation
- Enseignements exposés dans ce chapitre sont tirés de Boston et Chicago (mission conjointe de AMT, CMM et MTQ en 2007)

Note: Cet exposé ne traite pas des rôles et obligations des États en planification des transports

2. Planification des transports dans les métropoles américaines: généralités

Rôle déterminant du gouvernement fédéral

1. Financement des infrastructures

- Réseau routier (Highway Trust Fund)
- Transport en commun
- Ports et aéroports

2. Politiques et encadrement des activités

- Suffisance de l'offre - Devoirs des transporteurs
- Sécurité – Homologation & Contrôles
- Qualité de l'air

➔ Financement accordé aux agglomérations de 50 000 habitants et plus est conditionnel à l'harmonisation des interventions selon un processus défini: mode d'organisation, instruments, règles

2. Planification des transports dans les métropoles américaines: mode d'organisation

Metropolitan Planning Organization (MPO)

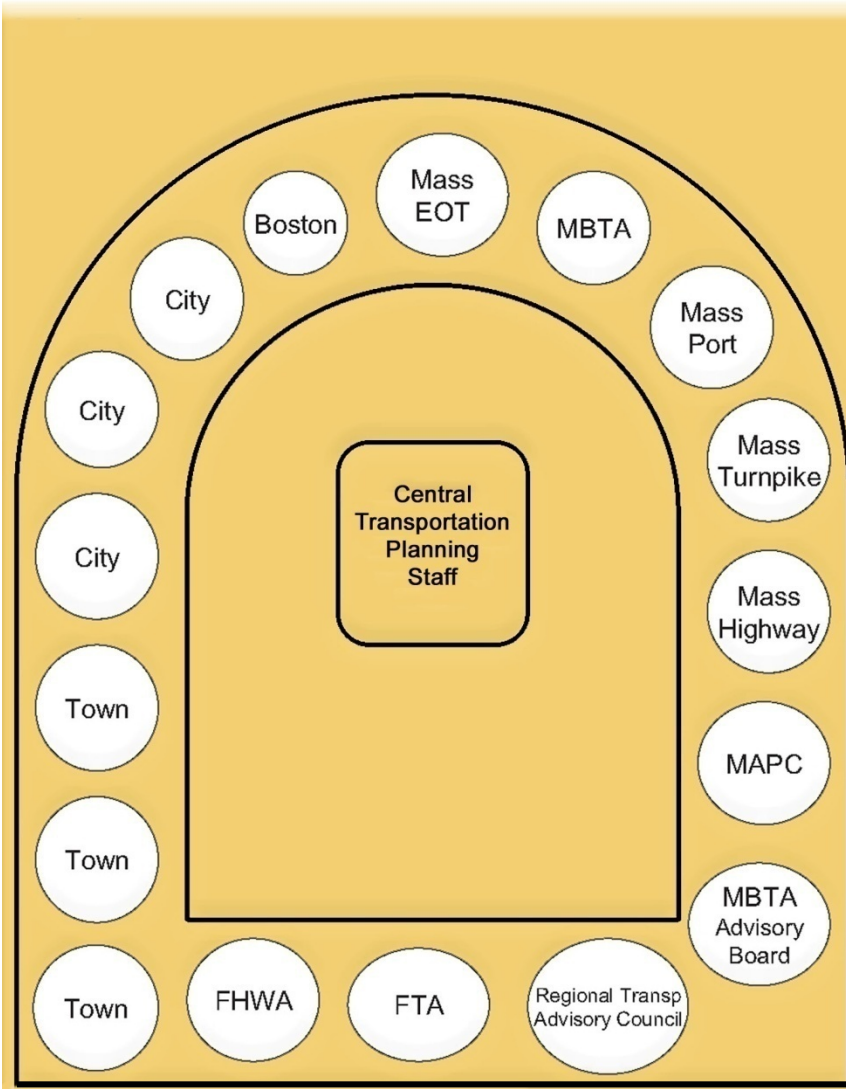
- Instance reconnue/créée par le gouverneur
- Agréée par USDOT pour recevoir l'aide financière fédérale
- Composition variable: structure *multifonctionnelle* ou spécifique

Regroupe souvent, fournisseurs de services et infrastructures, état, milieu municipal, gouvernement fédéral (observateur)

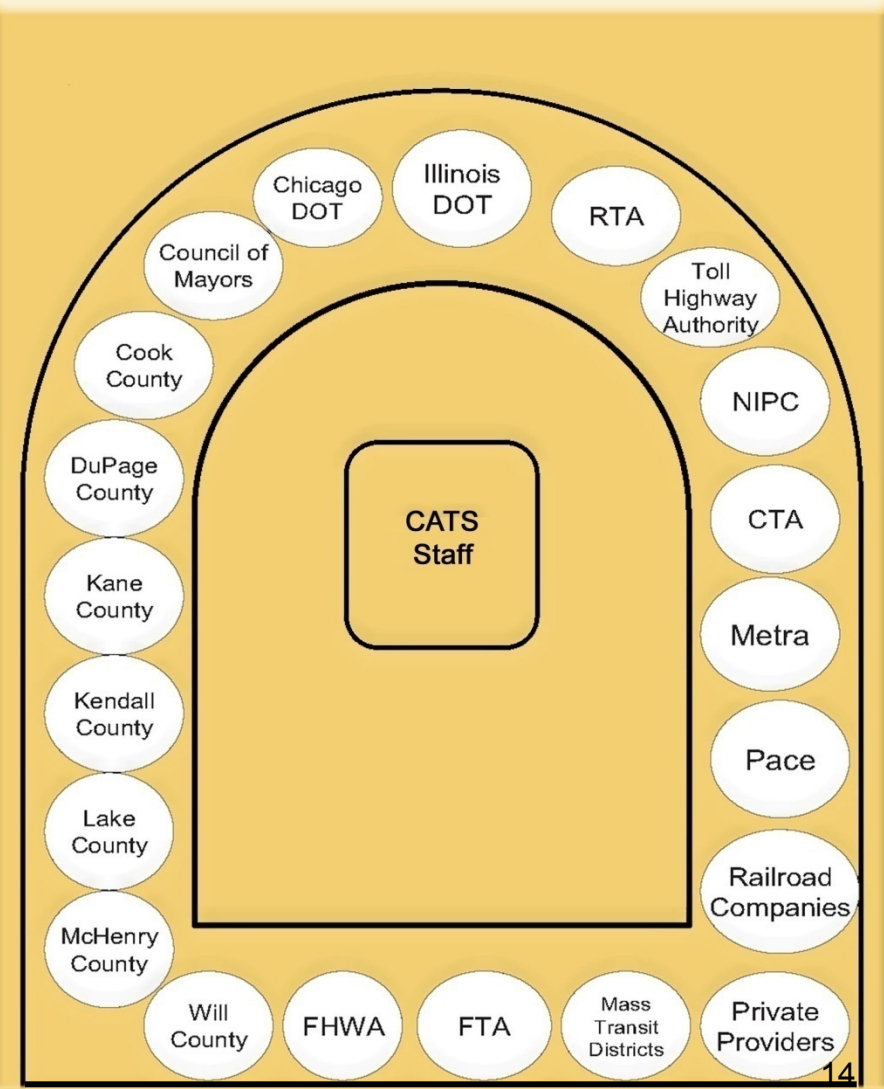
Rôle: réaliser la planification des transports dans l'agglomération

1. Fournir un cadre juste et impartial pour la prise de décisions
2. Évaluer les options d'amélioration
3. Élaborer un plan de transport à long terme, le mettre à jour
4. Élaborer un programme d'interventions
5. Faire participer les citoyens
6. Protéger la qualité de l'air (si ne respecte pas normes de qualité)

Composition de la Boston Metropolitan Planning Organization



Composition de la commission politique de la Chicago Area Transportation Study



2. Planification des transports dans les métropoles américaines: mode d'organisation

Processus appuyé sur trois principes (3C planning)

- Coopératif – tous les partenaires sont associés à la démarche, incluant les citoyens
- Continu – mise à jour continue des instruments, y compris la vision à long terme pour qu'elle soit toujours pertinente pour orienter les décisions à court et moyen terme
- Complet – considérer tous les modes, tenir compte de qualité de vie, développement économique, environnement, aménagement du territoire, etc.

2. Planification des transports dans les métropoles américaines: mode d'organisation

Processus misant sur la consultation publique

Composante obligatoire au moment de:

- Élaboration du plan à long terme
- Réalisation de projet d'immobilisations

Programme de consultation pour:

1. Informer les citoyens, y compris les moins bien desservis
2. Rencontrer les citoyens face à face
3. Recueillir les réactions
4. Utiliser des méthodes en vue d'améliorer la participation

2. Planification des transports dans les métropoles américaines: instruments

Plan à long terme (*Long-Range Transportation Plan*)

Objet: Vision des systèmes et services de transport d'une agglomération, reflet d'un consensus

Contenu

- Stratégies et interventions, à court et long terme, menant au développement d'un système de transport intermodal et intégré qui favorise la mobilité des personnes et des marchandises
- Projets d'immobilisations et stratégies d'exploitation
- Maintien en bon état et expansion
- Étayer conclusions et décisions auxquelles aboutit la planification

Balises: Capacité financière (selon sources existantes, et proposées)

Normes sur la qualité de l'air

Équité entre les citoyens

Horizon: minimum 20 ans, mis à jour aux 5 ans

2. Planification des transports dans les métropoles américaines: instruments

Programme d'interventions (*Transportation Improvement Program*)

Objet: projets d'immobilisation et stratégies prioritaires découlant du plan à long terme

Moyens: investissements dans la réalisation d'équipements
réglementation
exploitation et gestion des systèmes
aides et incitations financières

Horizon: 4 - 5 ans, mise à jour aux 4 ans

Décision: approuvé par la MPO et le gouverneur
intégré au programme d'interventions en transport de l'état

2. Planification des transports dans les métropoles américaines: instruments

Programme de travail conjoint (*Unified Planning Work Program*)

Objet : gérer les études et activités de planification des transports réalisées par tous les organismes

Contenu: travaux de planification à long terme
études sur des projets
préparation de plans et devis

Horizon : 1 ou 2 ans, mis à jour annuellement

Financement : 70-80% fédéral, 20-30% état + local

Effet indirect : profiter de la consultation publique sur ce programme pour mesurer l'appui que recevra plus tard un projet dès qu'il est soumis à une étude d'opportunité ou de faisabilité

2. Planification des transports dans les métropoles américaines: instruments complémentaires

Stratégie de gestion de la fluidité (*Mobility Management Process*)

Qui : agglomérations de 200 000 habitants et +

Quoi : anticiper la congestion et proposer des moyens de l'atténuer afin que personnes et marchandises circulent selon des standards correspondant aux attentes du milieu

Programme sur la congestion et la qualité de l'air (*Congestion Mitigation and Air Quality Improvement Program*)

Qui : agglomérations où les émissions d'ozone et de particules fines dépassent les normes du Clean Air Act

Quoi: - mesures spéciales pour ramener les émissions au niveau acceptable avant une date déterminée, par exemple, transport en commun, stationnements incitatifs, voies cyclables et piétonnes, fluidité de la circulation (virages, feux synchronisés)
- évaluation des résultats

2. Planification dans les métropoles américaines: complémentarité transport et aménagement

1. Apport traditionnel de la composante aménagement
 - Valeur indicative des documents d'aménagement en raison de volonté des collectivités locales de maintenir leur autonomie
 - Participation à la MPO (Boston et Chicago)
 - Évaluation des projets d'immobilisation en fonction de critères d'aménagement et développement économique
2. Harmoniser planification des transports et gestion de urbanisation
 - Plan d'aménagement = base au plan de transport à long terme
 - Mise au point de critères plus « neutres » pour l'évaluation des projets d'immobilisation
 - Fusion, à Chicago, des organismes responsables de la planification des transports (CATS) et de l'aménagement (Northeastern Illinois Regional Planning Commission)

2. Planification des transports dans les métropoles américaines: ressources

Ressources financières et personnel

Boston (2013)

Planification des transports

Personnel: 60 employés - Central Transportation Planning Staff

Budget: 5,8 M\$ (CTPS)

Aménagement et coopération intermunicipale

Personnel: 40 employés (MAPC)

Budget: 15,3 M\$ (1,2 M\$ pour transport)

Chicago (2014)

Personnel: 95 employés - Chicago Metropolitan Agency for Planning

Budget: 16,1 M\$ (35% transport, 65% aménagement et autres)

2. Planification des transports dans les métropoles américaines: principaux enseignements (Boston et Chicago)

1. L'important est le processus de planification car il rassemble tous les organismes pour convenir d'un plan à long terme, pour évaluer les stratégies et projets à inclure dans un programme d'interventions
2. Un consensus sur le « quoi », la vision à long terme, joue un rôle capital: les efforts sont alors canalisés vers la réalisation des projets plutôt que sur le partage des ressources ou des pouvoirs
3. Le financement fédéral sert de levier pour créer des consensus dans une agglomération

2. Planification des transports dans les métropoles américaines: principaux enseignements (Boston et Chicago)

4. La dynamique du processus de planification s'appuie sur le consensus, la nécessité de convaincre les autres partenaires et paliers de gouvernement
5. La consultation publique sert à bonifier les projets ou à en favoriser l'acceptation. Elle alimente la prise de décision sans remplacer la responsabilité des élus d'assumer un véritable leadership
6. Les normes sur la qualité de l'air servent à évaluer les projets et favorisent la réalisation de projets en transport en commun, vélo, marche

3. Planification des transports dans la région de Montréal: éléments favorables

1. Conscience de l'impossibilité de réaliser tous les projets envisagés avec les ressources disponibles et qu'une sélection doit être effectuée selon un processus crédible, transparent, rigoureux
2. Conscience de la nécessité d'une coordination des interventions
 - a. Pour concevoir ces interventions selon une perspective d'ensemble afin d'en optimiser les retombées
 - b. Pour atténuer les impacts des grands chantiers
3. Émergence de pratiques de travail en commun chez les AOT et les élus municipaux depuis la création de l'AMT et la CMM
4. Élaboration d'un plan métropolitain de mobilité durable par le MTQ
5. Besoins d'investissement abondamment documentés

3. Planification des transports dans la région de Montréal: contraintes

1. Absence de leadership métropolitain
 - a. Entité socioéconomique sans gouvernement propre
 - b. Leaders municipaux imputables au palier municipal, avec conscience insuffisante de l'interdépendance entre composantes
 - c. Gouvernement (Québec) inconséquent dans ses interventions
2. Contraintes secondaires
 - a. Avantages de la planification et d'une perspective métropolitaine sont intangibles, difficiles à démontrer
 - b. Absence de levier financier pour forcer la participation au processus
 - c. Agendas surchargés des élus et administrateurs de haut niveau
 - d. Planification perçue comme une étape (document), non comme un processus continu

3. Planification des transports dans la région de Montréal: formule possible

1. Quoi?

A. Plan métropolitain multimodal de mobilité durable

- Portant sur tous les systèmes de transport
- Perspective intégrée: aménagement, environnement, économie, santé publique, équité entre citoyens pour l' accès à la mobilité
- Définition d' objectifs et de cibles
- Identification et évaluation de scénarios, de stratégies
- Responsabilités de réalisation attribuées
- Séquence de réalisation des interventions
- Processus et critères de priorisation des travaux

Horizon: 20 ans - Mise à jour: 5 ans

3. Planification des transports dans la région de Montréal: formule possible

1. Quoi?

B. Programmation harmonisée des interventions et des travaux

- Immobilisations: routier (incluant artères municipales), ponts, transport en commun, port et aéroports, ferroviaire
- Gestion de circulation (coordination des feux) et stationnement
- Mesures réglementaires et financières

Horizon: 3 - 5 ans - Mise à jour: 2 - 3 ans

C. Programmation harmonisée des études et des plans

- Études des besoins, d'opportunité, de projet – Plans et devis – Plans locaux de mobilité – Plans stratégiques en transport en commun

Horizon: 1 – 2 ans - Mise à jour annuelle

3. Planification des transports dans la région de Montréal: formule possible

2. Comment?

- A. Planification appuyée sur besoins plutôt que sur projets
- B. Planification basée sur ressources financières disponibles (possibilité de scénarios misant sur des sources proposées)
- C. Consultation des citoyens (instances existantes ou spécifique)
 - Mesure de l'acceptabilité sociale dès la planification (études)
 - Gestion des attentes, réalisme
 - Motivation à poursuivre le processus
- D. Suivi annuel, ou biennal, au moyen d'indicateurs prédéterminés
- E. Mise à jour en continu du plan, du programme d'intervention et du programme des études

3. Planification des transports dans la région de Montréal: formule possible

3. Qui? Table métropolitaine de planification des transports composée de fournisseurs d'infrastructures et services de transport (Comité Mobilité Montréal)

Municipal: Montréal, Laval, Longueuil, couronnes Nord et Sud et leurs organismes responsables du transport en commun (4)

Québec: Ministre des Transports + AMT + MAMROT

Canada: Transports Canada (Société des ponts fédéraux)

Aéroports de Montréal, Port de Montréal

Entreprises: CN, CP, Association du camionnage, Chambre de commerce

Présidence: Ministre des Transports du Québec

Secrétariat: MTQ ou CMM, rattaché à la Table si permanent

Fonctionnement à deux niveaux: politique et administratif

Comités et sous-comités techniques selon les besoins

3. Planification des transports dans la région de Montréal: formule vs Boston et Chicago

	Formule possible	Boston + Chicago
Encadrement	Informel: initiative du MTQ et entente entre participants	Formel: obligation et règles fixées par une loi fédérale
Processus	Leadership du MTQ Consultation = complément à démarche des participants	Leadership de l'État Consultation obligatoire Certification par fédéral
Instruments	Plan de mobilité durable Programme des interventions (stratégies + immobilisations) Programme de travail conjoint	Plan à long terme Programme des interventions Programme de travail conjoint Stratégie de gestion de fluidité Programme sur congestion + qualité de l'air
Financement	Chaque participant	Fédéral = 70-80%

3. Planification des transports dans la région de Montréal: les incontournables

Résultats attendus

1. Meilleure coordination des interventions: chantiers, politiques de gestion de circulation et stationnement, mesures financières....
2. Optimisation des dépenses consacrées aux immobilisations (outil de priorisation)

Conditions de réussite

1. Leadership pour mobiliser les décideurs en transport
2. Compréhension, partagée par un plus grand nombre de décideurs, des complémentarités entre les systèmes de transport
3. Vigilance citoyenne, selon un mécanisme à définir, pour que les pouvoirs publics persistent dans la démarche et produisent les résultats attendus (*Regional Transportation Advisory Council, à Boston*)

4. Conclusion

- De meilleurs résultats nécessitent de travailler différemment
- Une vision partagée et la coordination des interventions sont incontournables pour l'unité d'action
- Mode d'organisation influencera le résultat. Atteindre un but collectif dépend de la direction choisie, de la volonté, de la motivation, de la coopération, de l'ouverture aux autres points de vue
- Une métropole est un milieu complexe où un grand nombre d'acteurs interagissent et s'influencent mutuellement. Il est peu probable qu'un acteur détermine seul la direction de l'ensemble
- Ingrédient déterminant pour la réussite : leadership