

LIGNES DIRECTRICES CANADIENNES POUR UNE PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT ET DES TRANSPORTS FAVORABLE AUX ENFANTS ET AUX JEUNES

Richard Gilbert and Catherine O'Brien

30 avril 2010

Toutes questions à propos de ce document doivent être envoyées à
Richard Gilbert à mail@richardgilbert.ca, ou à
Catherine O'Brien à catherine_obrien@cbu.ca.

Les questions concernant le Centre pour un transport durable
de l'Université de Winnipeg doivent être envoyées à cstinfo@uwinnipeg.ca.

On peut consulter le site Internet du projet
en français au lien www.jeunesenmouvement.ca (French) ou
en anglais au lien www.kidsonthemove.ca

Si nous pouvons faire une ville qui profite aux enfants, nous aurons une ville qui profitera à tous.

Enrique Peñalosa, ancien maire de Bogotá, Colombie

Introduction aux lignes directrices

Survol

Ce document présente les *Lignes directrices canadiennes pour une planification de l'aménagement et des transports favorable aux enfants et aux jeunes*. Ces lignes directrices font l'objet d'une présentation plus détaillée dans une série de documents, chacun d'environ 80 pages, qui les mettent en contexte pour chacune des 10 provinces canadiennes. Les 19 lignes directrices sont essentiellement les mêmes à travers le Canada, bien qu'elles soient introduites de manière quelque peu différente au Québec, une version qui est disponible en français seulement. Par ailleurs, les versions pour les neuf autres provinces ne sont disponibles qu'en anglais. Tous les 10 documents et autres travaux connexes peuvent être trouvés sur le site Internet du projet aux adresses suivantes : www.jeunesenmouvement.ca et www.kisonthemove.ca.

L'origine des lignes directrices

Le développement des lignes directrices est issu d'un travail originalement entrepris en Ontario entre 2002 et 2005, qui visait à attirer l'attention des urbanistes municipaux à propos de problèmes liés à la situation des jeunes en regard du transport et de l'aménagement, et des besoins en transport des jeunes et des enfants. Les inquiétudes incluaient :

- Que les jeunes semblent passer de plus en plus de temps en automobile.
- Que certains trajets en automobile se sont substitués à des déplacements à pied et en vélo, réduisant des occasions précieuses d'activité physique.
- Que certains trajets en automobile ont remplacé des déplacements en transport en commun, réduisant la viabilité actuelle et future des systèmes de transport collectif, et réduisant encore plus les occasions d'exercice physique pour les jeunes.
- Que l'augmentation des trajets effectués par des jeunes en automobile contribue possiblement à la croissance de l'ensemble des activités de transport motorisé et, conséquemment, à l'augmentation des émissions de polluants globaux, incluant ceux associés aux changements climatiques.
- Que se déplacer en automobile n'est pas sans conséquence pour les usagers, considérant que la qualité de l'air intérieur peut être plus médiocre que celle de l'air ambiant et que le contact avec le monde extérieur à travers un pare-brise peut en être amoindri.

- Que les jeunes vont là où les jeunes se rencontrent. S'ils s'y déplacent en automobile, la pollution du trafic routier à proximité de ces endroits – par exemple, les écoles – sera d'autant plus grande.
- Que les jeunes sont particulièrement sensibles à la pollution automobile et, conséquemment, qu'ils sont susceptibles d'être davantage affectés par l'augmentation des émissions polluantes découlant de la croissance du trafic routier, qu'ils se déplacent ou non en automobile.

Le travail en Ontario visait à amener les urbanistes à impliquer davantage les enfants et les jeunes dans les processus décisionnels les concernant, et à assurer que leurs besoins soient davantage pris en compte dans la planification urbaine et celle des transports. Pratiquement tous ceux qui ont été consultés ont exprimé un tel souhait. En particulier, les discussions avec les entrepreneurs et les urbanistes municipaux ont souligné que des lignes directrices en la matière seraient utiles aux planificateurs urbains et des transports.

Le Centre pour un transport durable, alors basé dans la région de Toronto, entreprit le développement d'une série de *Lignes directrices pour une planification de l'aménagement et des transports favorables aux enfants et aux jeunes pour l'Ontario*, avec le support de la Fondation Trillium de l'Ontario. Un document sur les lignes directrices fut publié en 2005 et le travail a depuis porté sur leur diffusion auprès des municipalités et autres parties intéressées.

Le développement du document sur les lignes directrices dans les autres provinces

Suite à la production du document sur les lignes directrices pour l'Ontario, d'autres versions similaires furent élaborées pour la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, un travail qui visait à évaluer l'intérêt d'adapter le document de l'Ontario pour les autres provinces.

L'Agence de santé publique du Canada devint convaincue du mérite de développer de tels documents pour chacune des provinces canadiennes, considérant que cela pourrait contribuer à motiver davantage les jeunes aux bénéfices du transport actif, en particulier la marche à pied et le vélo.

Le développement d'un document sur les lignes directrices pour chacune des autres provinces a été effectué de novembre 2007 à mars 2010. Chaque document inclut une section portant sur la spécificité des circonstances, de la législation, de la terminologie et des pratiques de chacune des provinces. Chaque version préliminaire a fait l'objet d'une diffusion aux fins de discussion et de révision du document. Des ateliers de discussion ont aussi été organisés dans chaque province, ainsi que des Webinars et des discussions en petits groupes. Jusqu'à cinq versions successives de chaque document provincial ont été développées, avant qu'une version finale ne soit adoptée et rendue disponible sur le site Internet du projet. Globalement, plus d'un millier de personnes ont apporté une contribution au développement de ces lignes directrices, tout au long du travail effectué à travers le Canada.

Dissémination des documents sur les lignes directrices

Dans la dernière phase de développement du projet, l'Agence de santé publique du Canada a également contribué aux efforts initiaux de dissémination des lignes directrices pour les trois provinces suivantes : la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse. Le processus

de dissémination constitue en toute logique l'étape subséquente au travail de développement des lignes directrices. Il vise à assurer qu'elles soient adoptées ou reconnues par les conseils municipaux, ce qui, en retour, pourrait mener à des mandats de mise en œuvre, délivrés à leur service de planification et leurs consultants. Ce travail de dissémination requiert un travail intensif auprès de chaque conseil et la récolte des retombées d'un tel travail pourrait prendre plusieurs années.

La dissémination des documents sur les lignes directrices se poursuit sous les auspices du Partenariat canadien contre le cancer, dans le cadre de l'initiative COALITION (Connaissances et actions liées pour une meilleure prévention), qui bénéficie aussi d'un support financier de l'Agence de santé publique du Canada. Ce travail est dirigé par Green Communities Canada (voir <http://www.saferoutestoschool.ca/schooltravel.asp>).

Un ensemble unique de lignes directrices pour le Canada

Le but principal du processus de développement de lignes directrices était de produire un ensemble de lignes directrices pour chaque province, qui seraient d'usage utile pour chacune d'entre elles. Un objectif complémentaire était de faire converger l'exercice vers la production d'un ensemble unique de lignes directrices pour le Canada, à partir de l'hypothèse que celui-ci aurait plus de poids que les versions provinciales, tant au Canada qu'à l'étranger, et qu'il serait davantage susceptible d'être diffusé à l'échelle nationale et internationale.

Cet objectif complémentaire a été atteint. Il y a maintenant un ensemble unique de lignes directrices canadiennes. Toutefois, nonobstant le fait qu'elle soit la seule produite en français, les lignes directrices dans leur version québécoise sont structurées quelque peu différemment. Elles sont regroupées en fonction de trois principes généraux portant, respectivement, sur la gouvernance, la planification de l'aménagement, et celle des transports. Dans les autres documents provinciaux, les 19 lignes directrices sont classées essentiellement en fonction du but des trajets auxquels elles réfèrent. Ceci donne lieu à un ordre de présentation différent des lignes directrices et à une manière différente de les introduire.

Les versions initiales pour la plupart des provinces ont été élaborées à partir d'un ensemble de départ, alors composé de 27 lignes directrices. Au cours du développement des documents pour chacune des provinces, l'effort de synthèse et l'élimination de certaines directives ont d'abord mené à un ensemble intermédiaire de 21 lignes directrices, puis, finalement, à un dernier ensemble composé de 19 lignes directrices. Aussi, il est possible que des versions antérieures des documents préliminaires contenant 21, voire 27 lignes directrices soient toujours en circulation. Toutefois, seules les 19 lignes directrices présentées dans le présent document, et dans les documents provinciaux déposés sur le site Internet du projet, peuvent être considérées à titre de lignes directrices canadiennes.

Prise en compte des communautés rurales et éloignées

Dès les premières phases du projet, nous avons rapidement pris conscience que les lignes directrices, telles qu'elles évoluaient, s'appliqueraient davantage aux communautés urbaines et périurbaines, voire dans les villes de dimension plus modeste. Elles pourraient aussi être d'une certaine utilité pour les planificateurs œuvrant dans les communautés rurales et, à un niveau

moindre, dans les communautés nordiques et éloignées. Toutefois, les contextes dans ces communautés sont suffisamment différents pour motiver un traitement qui leur soit davantage adapté. Conséquemment, l'Agence de santé publique du Canada a appuyé le développement de documents distincts en français et en anglais sur les communautés rurales canadiennes, pour adapter les lignes directrices à leurs particularités. Ce document est aussi disponible sur le site Internet du projet. Toutefois, certains éléments de ce document pourraient ne pas s'avérer adéquat à l'usage dans les communautés éloignées, que celles-ci soient situées dans les provinces ou les Territoires du Nord-Ouest, en quel cas un tel travail devait être poursuivi à une étape subséquente.

Sources des informations

Chacun des dix documents provinciaux inclut une revue de la littérature académique et gouvernementale, et plusieurs exemples et cas pratiques qui sont spécifiques à chaque province. Les sources d'information font l'objet de présentation détaillée dans plus d'une centaine de notes et références. Chaque document provincial inclut également une discussion sur les défis posés par le processus de dissémination et de mise en œuvre des lignes directrices. Le document sur les communautés rurales contient les mêmes éléments.

Nous avons souhaité ce document aussi bref que possible, aussi ces informations n'y sont pas répétées et aucune des sources d'information n'est fournie. Toutefois, il est possible de consulter la revue formelle de littérature sur le site Internet du projet.

Ce qui suit sont les 19 lignes directrices, qui font chacune l'objet d'une brève présentation. Une discussion plus exhaustive des lignes directrices est incluse dans les dix documents provinciaux, disponibles sur le site Internet du projet : www.jeunesenmouvement.ca pour la version française ou www.kidsonthemove.ca pour les versions anglaises.

Les 19 lignes directrices

Les lignes directrices sont définies à partir de trois principes de base : intégrer les jeunes dans les processus décisionnels liés à l'aménagement et aux transports ; assurer un aménagement urbain qui favorise les modes doux ; et proposer une planification des transports qui tienne compte des jeunes. L'objectif général est d'augmenter la part du transport actif – et aussi du transport collectif – chez les jeunes et, à l'inverse, de réduire le nombre de trajets en automobile et, en retour, les impacts négatifs de l'automobile sur les enfants et les adolescents.

PRINCIPE 1 : INTÉGRER LES JEUNES DANS LES PROCESSUS DÉCISIONNELS LIÉS À L'AMÉNAGEMENT ET AUX TRANSPORTS.

Le premier principe porte sur la gouvernance. Les directives qui s'inscrivent sous ce principe sont peut-être les plus importantes du guide, en ce qu'elles concernent la reconnaissance de la

spécificité même des besoins des jeunes ; et surtout, de la possibilité qu'ils puissent jouer un rôle actif dans la transformation de la ville. Ces premières directives constituent en quelque sorte un préalable à partir duquel on peut construire une ville qui soit favorable aux jeunes.

Directive 1. Mettre en place des mécanismes permanents pour prendre en compte les besoins des jeunes dans les processus décisionnels liés à l'aménagement et aux transports.

Les besoins des jeunes doivent être considérés dès le départ, ce qui suppose leur participation aux processus de planification ou, pour les plus jeunes d'entre eux, celle de leurs parents. À l'heure actuelle, les besoins des jeunes ne sont pas souvent pris en compte. Ce sont plutôt ceux des adultes qui sont priorisés. Il faut revoir nos façons de faire de manière à assurer que la problématique des jeunes soit pleinement intégrée au processus de planification de l'aménagement et des transports.

Directive 2. Dans chaque municipalité, nommer des responsables des dossiers jeunesse.

Cette deuxième directive est essentielle pour assurer dans les faits l'application de la plupart des autres directives, sinon la totalité d'entre elles. Il est important qu'un élu soit responsable, au conseil, des dossiers jeunesse et qu'un fonctionnaire soit chargé d'assurer la mise en œuvre des décisions du conseil qui concernent les jeunes ; le rôle de ce fonctionnaire s'apparenterait à celui d'un coordonnateur de mesures d'urgence, qui doit s'assurer de coordonner le travail de tous les services municipaux, et même des autres paliers de gouvernement dans le déploiement des mesures d'urgence.

Directive 3. Dans chaque municipalité, confier à un conseil de jeunes le mandat de faire valoir le point de vue des jeunes en matière de transport et d'aménagement et, ce faisant, de leur permettre d'assumer pleinement leur rôle d'agents du changement.

En ce qui concerne les adolescents, il est possible de créer un conseil jeunesse, dont le mandat serait de défendre, auprès du maire ou du conseil municipal, les intérêts des jeunes. Différentes formes peuvent être envisagées, toujours avec le même objectif : donner une voix à ceux qui sont trop souvent négligés.

PRINCIPE 2 : ASSURER UN AMÉNAGEMENT URBAIN QUI TIENNE COMPTE DES BESOINS ET DES ENJEUX DE MOBILITÉ QUI CONCERNENT LES JEUNES.

Le deuxième principe affirme que pour changer la mobilité des jeunes, il est essentiel de revoir nos pratiques en matière d'aménagement du territoire. En effet, notre dépendance de plus en plus grande à l'automobile est, pour beaucoup, la conséquence directe de nos modes d'occupation de l'espace, caractérisés, notamment, par de faibles densités de population et une dispersion de l'habitat et des activités.

Directive 4. Dans les zones urbaines, identifier les générateurs de déplacement des jeunes et privilégier, dans la mesure du possible, un accès à pied ou à vélo à tous les lieux fréquentés par les jeunes, en aménageant les infrastructures nécessaires.

Tous – les jeunes plus particulièrement – devraient pouvoir se déplacer à pied. Cela vaut aussi pour les déplacements en vélo, qui devrait être possible partout. Assurer un accès à pied ou à vélo implique, notamment, que les trajets empruntés par les jeunes ou susceptibles de l'être soient étudiés, afin d'en établir le potentiel pour le transport actif et mettre en œuvre des mesures

appropriées en ce sens. Ceci peut notamment être réalisé par l'observation ou par un sondage (auprès des jeunes ou des parents).

Directive 5. Augmenter les densités et limiter l'étalement urbain, afin de réduire de manière significative les distances parcourues et, conséquemment, le temps passé en automobile.

S'il apparaît difficile d'éliminer complètement les déplacements en automobile, il faut à tout le moins chercher à réduire le temps que passent les jeunes en automobile. En ce sens, les urbanistes doivent chercher à favoriser une forme urbaine plus compacte ; même si les déplacements se font en automobile, les trajets seront plus courts. Cela vaut également pour le temps passé en autobus scolaire. Les temps de déplacement en autobus scolaire sont généralement relativement courts, mais certains jeunes y passent beaucoup trop de temps, tous les jours, pour des raisons qui sont parfois liées à la distance maison-école (par exemple dans les régions faiblement peuplées) ou à la logistique des trajets d'autobus.

Directive 6. Aménager les rues pour assurer la sécurité des jeunes piétons.

L'aménagement de nos villes doit être revu de façon à assurer la sécurité des jeunes lorsqu'ils s'y déplacent à pied. Il faut sécuriser les abords des lieux fréquentés par les jeunes, notamment les écoles. Il ne faut toutefois pas limiter les actions aux seules écoles (et autres lieux fréquentés par les jeunes), puisqu'ils ne correspondent qu'à une faible portion de leurs trajets : la sécurité doit être assurée sur l'ensemble de leurs parcours. Il s'agit en quelque sorte de faire de toutes les rues empruntées par les jeunes, ou qui sont susceptibles de l'être, des « rues complètes », c'est-à-dire des rues conçues et gérées pour permettre un accès sécuritaire à tous ses utilisateurs, quelque soit le mode de déplacement.

PRINCIPE 3 : ASSURER UNE PLANIFICATION DES TRANSPORTS QUI TIENT COMPTE DES BESOINS ET DES ENJEUX DES JEUNES.

L'intégration de la problématique des jeunes doit être assurée à toutes les phases du processus de planification des transports en milieu urbain, en particulier à l'étape du diagnostic de la dynamique de déplacements et à celle de l'analyse des impacts générés par les modes de transports (santé, sécurité, enjeux environnementaux, etc.). Les directives qui suivent opérationnalisent ce principe, tant au niveau des objectifs qui devraient être poursuivis, qu'à celui des actions souhaitables par mode de déplacement.

Directive 7. Concerner les principaux générateurs de déplacements des jeunes, notamment le milieu éducatif, pour favoriser les modes de déplacement actifs ou, là où cela est possible et approprié, le transport en commun.

Il est important que les jeunes puissent développer leur autonomie et se déplacer à pied, à vélo ou, éventuellement, en transport en commun. La marche et le vélo doivent être les modes usuels des jeunes. Ce qui signifie que les villes doivent travailler avec différents organismes responsables des lieux fréquentés par les jeunes pour développer des stratégies de promotion des modes doux. Les commissions scolaires et les écoles sont à ce titre des partenaires de premier plan, mais elles ne sont pas les seules.

Directive 8. Réduire la pression automobile dans les quartiers en réduisant les volumes de circulation automobile.

Il faut réduire le volume de circulation routière. Le nombre d'enfants blessés est directement lié au volume de circulation automobile. Dans certains cas, cet objectif apparaît difficile ; aussi, il faudrait, à tout le moins, trouver des façons de réduire les impacts sur la santé du transport motorisé. Les villes qui proposent des services de transport collectif peuvent privilégier les véhicules à faibles émissions ou, mieux encore, les véhicules électriques, plutôt que les autobus diesels, qui constituent des sources majeures de pollution.

Directive 9. Principalement dans les zones urbaines, réduire de manière significative la vitesse pratiquée par les automobilistes.

La vitesse des automobiles est souvent trop élevée en milieu urbain, augmentant d'autant les risques pour les jeunes et l'inconfort des piétons et des cyclistes. La réduction de la limite de vitesse suppose de transformer le rapport de l'automobile à son environnement urbain, ce qui n'est pas une chose simple dans une société devenue si dépendante de l'automobile. La transformation doit toucher tout l'espace public, notamment en aménageant de véritables rues complètes, conçues pour tous les usagers, incluant les piétons et les cyclistes. Plusieurs villes québécoises ont réussi à le faire.

Directive 10. Assurer des mesures de mitigation conséquentes le long des axes de transport à fort volume de circulation qu'empruntent les jeunes.

Idéalement, les jeunes devraient pouvoir circuler à une certaine distance des voies de circulation, surtout celles où les volumes de trafic sont significatifs, afin de réduire le risque d'accidents. Cette mesure s'impose également pour diminuer l'exposition au bruit, qui peut être nuisible, et aux forts taux de pollution observés à proximité immédiate des voies de circulation.

Directive 11. Privilégier le transport collectif, plutôt que le transport scolaire, pour assurer les déplacements des jeunes lorsque les distances sont trop grandes pour se faire à pied ou à vélo.

Amener les jeunes à utiliser le transport collectif plutôt que le transport scolaire présente l'avantage de leur permettre de développer davantage d'autonomie. Cela suppose toutefois que l'offre de transport collectif soit conséquente et qu'elle réponde aux exigences et besoins de la clientèle.

Directive 12. Offrir un service de transport en commun qui soit sécuritaire et accueillant pour les jeunes, tout en étant abordable.

Les gestionnaires du transport en commun peuvent aider à ce que les jeunes soient les bienvenus en s'assurant qu'une information appropriée circule dans les écoles et dans les services de transport public. Qui plus est, un système de transport en commun plus accueillant pour les jeunes le serait également pour les membres des groupes plus vulnérables. Les réseaux de transport en commun devraient se donner comme objectif de faire en sorte que les enfants de 8 ou 9 ans, tout comme leurs parents, soient confiants d'utiliser le service sans supervision.

Directive 13. Faciliter l'accès direct aux lieux fréquentés par les jeunes, sans correspondance ; faciliter les déplacements là où des correspondances s'imposent.

Un des défis que pose l'usage des réseaux de transport en commun par les jeunes est l'obligation fréquente de correspondances pour arriver à destination. Dans certains cas, il serait possible

d'éliminer certaines correspondances si certains itinéraires étaient davantage adaptés aux besoins des jeunes utilisateurs. Là où les correspondances demeurent nécessaires, la signalisation aux stations devrait être davantage conçue pour les jeunes enfants, autant que pour les adolescents et les adultes.

Directive 14. Adapter les services de transport en commun de manière à faciliter les déplacements de ceux qui voyagent avec une poussette.

Parmi les usagers des systèmes de transport collectif, ceux qui connaissent les plus grandes difficultés d'accès sont sans doute les adultes accompagnés d'un enfant en poussette (ou en landau). Il faut amener l'ensemble de la clientèle à accorder une attention particulière aux personnes accompagnées d'enfants. Par exemple, des espaces raisonnables devraient être prévus pour les passagers accompagnés de jeunes enfants, qui leur soient cédés quand les véhicules sont bondés. Il faudrait aussi qu'ils soient assistés au besoin lors de la montée ou de la descente d'un véhicule.

Directive 15. Assurer un accès sécuritaire durant toute l'année, ce qui suppose, par exemple, que les trottoirs et les sentiers soient déglacés et déneigés.

Les jeunes enfants et ceux qui s'en occupent ne seraient pas les seuls bénéficiaires d'une telle mesure ; les personnes âgées et les personnes à mobilité réduite en profiteraient également.

Directive 16. Favoriser la mise en place de trottibus et autres moyens similaires pour assurer la sécurité des plus jeunes en déplacement.

Les parents peuvent choisir de reconduire leur enfant à l'école à pied sur une base individuelle. Ils peuvent également s'organiser avec d'autres parents, pour se partager la tâche. C'est ce qu'on appelle un trottibus (ou pédibus). Le trottibus apparaît comme une solution prometteuse, malgré les difficultés d'organisation que cela suppose.

Directive 17. Aménager, lorsque cela s'impose, des pistes cyclables, des bandes cyclables ou des chaussées désignées selon les besoins et en fonction de la sécurité.

Idéalement, l'ensemble du réseau routier doit être accessible aux cyclistes, jeunes ou adultes. La cohabitation cyclistes-automobilistes n'est pas toujours acceptée en Amérique du Nord. Il faut que les rues soient aménagées de façon à rendre possible cette cohabitation, qui apparaît essentielle pour assurer une mutation des pratiques de mobilité. Plusieurs cyclistes soutiennent que les bandes cyclables devraient être priorisées, parce qu'elles sont moins coûteuses à aménager que les pistes cyclables et permettent d'élargir l'accès à toutes les destinations importantes ; cet argument est toutefois moins pertinent, s'agissant des enfants et des adolescents.

Directive 18. Aménager des stationnements sécuritaires pour vélos, adaptés aux besoins des jeunes cyclistes.

Le vol de vélos constitue une contrainte non négligeable à son utilisation, quel que soit l'âge du cycliste. Un stationnement pour vélos sécurisé devrait être la norme dans les écoles et autres lieux fréquentés par les jeunes.

Directive 19. Assurer la sécurité des jeunes cyclistes, notamment aux intersections, en donnant la priorité aux vélos.

Les intersections sont des lieux particulièrement sensibles au plan de la sécurité pour les cyclistes, que ces derniers roulent sur une piste cyclable, une bande cyclable ou dans la rue. La

meilleure solution, en présence de bandes cyclables, est de réserver un espace devant les autres véhicules aux intersections, de manière à accorder la priorité de passage aux cyclistes au moment de traverser.

Commentaire concluant

Le développement de lignes directrices canadiennes pourrait être une première étape importante dans la réalisation de la vision d'Enrique Peñalosa, qui est cité au début de ce document. La prochaine étape, qui représente un défi beaucoup plus grand, est d'assurer l'adoption ou la reconnaissance des lignes directrices par les municipalités et les autres agences concernées à travers le Canada, et, par la suite, leur mise en œuvre. L'application répandue des lignes directrices pourrait bien mener à des communautés fructueuses pour les enfants qui s'avèreront, en retour, des communautés fructueuses pour tous.