

Les Centres de gestion des déplacements: un instrument de mise en œuvre de la mobilité durable dans les villes québécoises?

11^e Colloque de la Relève VRM

Caroline Desrochers

Étudiante à la Maîtrise en sciences sociales du développement territorial

Département des sciences sociales

Université du Québec en Outaouais

Mario Gauthier

desc81@uqo.ca

1. La planification des transports en crise

Depuis déjà plusieurs années, le secteur de la planification des transports se trouve en situation de crise (Banister, 2008; Desjardins, 2008). En effet, l'approche rationaliste et techniciste prônée dans le milieu des transports depuis la fin des années 1950 a favorisé une utilisation croissante de l'automobile, aujourd'hui reconnue comme étant une source d'externalités négatives aux plans économique, social et environnemental (Szyliowicz, 2003). L'approche en silo de la planification des transports a aussi mené à son détachement de l'aménagement du territoire, entraînant du coup des incohérences entre ces deux domaines d'action (Beudet et Wolff, 2012). Enfin, la planification traditionnelle des transports, caractérisée par une approche « top-down », centralisée, et valorisant les experts, ne permet pas de satisfaire le besoin de participation de la population dans les décisions concernant les services et infrastructures de transport, et de tenir compte de la complexité des milieux dans lesquels ils s'inscrivent (Desjardins, 2008). Ces lacunes du modèle traditionnel de la planification des transports se traduisent entre autres par des réactions d'opposition de plus en plus vives et fréquentes des citoyens aux projets ou programmes de transports (Gauthier, 2005).

2. La mobilité durable : une nouvelle approche pour la planification des transports?

Depuis le début des années 1990, une nouvelle approche, mise de l'avant par les critiques du modèle traditionnel de la planification des transports, est de plus en plus adoptée, du moins en théorie, par les acteurs du milieu des transports (Banister, 2008). La mobilité durable, vue par certains comme un nouveau paradigme de la planification des transports, (Bourdages et Champagne, 2012), apporte de nouvelles procédures et un nouveau contenu à la planification des transports. Il s'agit d'abord d'une approche plus

collaborative, axée sur la concertation entre différents acteurs, la prise de décision en continu et l'action à long terme, de même que la coordination de l'aménagement et des transports (Banister, 2008; Berke, 2002; Gallez et al., 2013; Theys 2000; Wheeler, 2000). Au niveau du contenu, la mobilité durable implique une prise en compte intégrée de l'ensemble des modes de transports et de leurs impacts sociaux, environnementaux et économiques (Wheeler, 2004). Elle favorise les transports actifs et collectifs et s'attarde spécifiquement à l'utilisateur et à ses besoins d'accessibilité (Banister, 2008).

3. Les centres de gestion des déplacements et la mobilité durable au Québec

L'une des stratégies propres à la mobilité durable est la gestion de la demande en transport (GDT), qui cherche à diminuer la dépendance à l'automobile en arrimant l'offre de transports alternatifs aux besoins en mobilité des individus (Faive d'Arcier, 2008). Au Québec, les centres de gestion des déplacements (CGD) sont des organisations vouées spécifiquement à la GDT chez les générateurs de déplacements tels que les institutions, les commerces et les industries. Ces organismes étant relativement récents et peu connus, nous avons voulu apporter des éléments de réponse au questionnement suivant : *Dans quelle mesure les CGD participent-ils à la mise en œuvre de la mobilité durable dans les différentes villes qu'ils desservent?*

Afin d'explorer cette question, nous avons réalisé une étude de cas multiples auprès de l'ensemble des six CGD présents au Québec. Nous avons d'abord effectué une revue de la littérature sur les initiatives de GDT ailleurs dans le monde ainsi qu'une étude documentaire des différentes publications des CGD. Nous avons ensuite administré un questionnaire court à l'ensemble des CGD, puis nous avons réalisé quinze entretiens semi-dirigés avec des membres du personnel des CGD, certains de leurs partenaires du milieu des transports, de même que certains de leurs clients. Les données recueillies ont ensuite été traitées à l'aide d'une grille d'analyse spécifiant les dimensions procédurales et substantives de l'approche de la planification traditionnelle des transports et de l'approche de la mobilité durable. Les quatre prochaines sections présentent un aperçu des premiers résultats de notre recherche, soit un portrait des CGD québécois ainsi que leur contribution au renouvellement des procédures de la planification des transports de même qu'à son contenu.

4. Les CGD : un modèle québécois de GDT

Inspirés du modèle états-unien du *Transportation Management Association* et de son alter ego européen, le centre de mobilité, les CGD québécois sont des organismes voués à l'avancement et à la promotion du transport et de la mobilité durables auprès des entreprises et des institutions sur un territoire donné, habituellement une ville ou un secteur d'une ville (ACGDQ, 2012). Le premier CGD, *Voyagez futé*, a pris forme à Montréal en 2001, et a depuis été suivi de six autres CGD reconnus par le Ministère des Transports du Québec, situés dans les régions de Montréal, Québec, Trois-Rivières, Saguenay et Gatineau. À l'automne 2013, deux des trois CGD de Montréal ont fusionné, ramenant le nombre total de CGD à six.

Bien que les CGD puissent adopter plusieurs formes, le modèle québécois favorise le statut d'OSBL, parfois parrainé par un organisme tiers, comme un centre local de développement. La mise sur pied des CGD, bien que facilitée par des subventions provinciales, est motivée par différents facteurs et initiée par divers acteurs locaux ou régionaux, tels que des organismes environnementaux ou socioéconomiques, des sociétés de transports et des municipalités. Certains services sont offerts par l'ensemble des CGD : la promotion et la sensibilisation en lien avec les modes de transports alternatifs à l'automobile par le biais d'événements, de kiosques, d'ateliers ou de conférences; la réalisation de plans de gestion des déplacements pour les entreprises ou les institutions; et l'expertise-conseil en matière de mobilité durable. D'autres services fournis par certains CGD incluent la réalisation de plans territoriaux de mobilité durable ou encore de plans de déplacements individuels, l'inscription à une plateforme de covoiturage ou de transports actifs, l'animation de tables de concertation sur les transports et l'implantation de vélos en libre-service. Ainsi, bien qu'ayant une mission commune, soit l'avancement de la mobilité durable sur leur territoire, les CGD ont des pratiques variables d'une région à l'autre. Entre autres, les CGD des petits centres urbains, tels que Saguenay et Trois-Rivières, ont tendance à avoir un mandat plus large que leurs homologues de Montréal et Québec, possiblement de par la présence moins importante d'organismes avec une expertise en environnement ou en transport sur leur territoire.

5. Vers des pratiques de planification plus « durables »

Les pratiques des CGD rejoignent en plusieurs points les procédures prônées par une approche plus « durable » de la planification. En outre, afin d'assurer une meilleure

accessibilité des générateurs de déplacements aux modes de transports alternatifs, les CGD servent souvent d'intermédiaire entre ces derniers et les acteurs plus traditionnels des transports, comme les sociétés de transport ou les municipalités. D'ailleurs, les conseils d'administration des CGD regroupent souvent des représentants de ces deux types d'organisations. Les CGD agissent ainsi comme des facilitateurs de la concertation et de la coordination des acteurs de l'offre et de la demande en transports, en instaurant un dialogue régulier et continu entre ceux-ci. Ils s'inscrivent donc dans une approche collaborative de la planification (Healey, 1998). Par contre, la contribution des CGD à la coordination de l'aménagement et des transports est plutôt limitée; cela tient d'abord au mandat des CGD, qui travaillent à une échelle très localisée, moins adaptée aux questions d'aménagement (ex : une entreprise), et au fait que les CGD semblent avoir une collaboration moins importante avec les municipalités. Toutefois, la contribution des CGD à la coordination entre les différents acteurs du transport constitue une occasion d'apprentissage collectif pour ces organisations, qui pourraient ensuite appliquer les compétences interpersonnelles ainsi acquises pour favoriser la coordination aménagement-transport (Offner, 2006). Enfin, les pratiques entourant une planification plus durable des transports impliquent des actions à long terme (Theys, 2000). En ce qui concerne les CGD, il s'agit d'un obstacle étant donné leur statut précaire d'OSBL, dont le fonctionnement est financé à 75% par une subvention provinciale qui pourrait éventuellement disparaître. De plus, une fois que les CGD ont réalisé un plan de gestion des déplacements auprès de leurs clients, ils n'ont pas de pouvoir sur la mise en œuvre des actions recommandées; il est possible pour les CGD d'accompagner leurs clients dans la réalisation de mesures de mobilité durable, mais cela dépend de la volonté de ces derniers de payer pour obtenir ces services.

6. Un contenu de mobilité durable plus difficile à mettre en œuvre

Bien que les CGD fassent la promotion des principes de la mobilité durable à travers l'ensemble de leurs actions, la mise en œuvre de ces principes pose certains défis. Par exemple, dans le cas des plans de gestion des déplacements, les CGD proposent à leurs clients différentes mesures, stratégies et incitatifs pour favoriser l'emploi des modes de transport alternatifs à l'auto-solo par leurs employés. Toutefois, l'implantation de ces mesures demeure à la discrétion du client, qui parfois n'a pas la volonté ou encore les moyens financiers et humains pour passer à l'acte. De plus, certaines mesures de gestion

de la demande en transport échappent au contrôle des générateurs de déplacements et nécessitent la collaboration d'autres acteurs, tels que les municipalités ou les sociétés de transports, laquelle n'est pas toujours garantie. Il faut aussi tenir compte du fait que les initiatives des CGD sont ponctuelles : elles sont limitées à quelques générateurs de déplacements sur le territoire, le plus souvent des institutions publiques, généralement plus enclines à intégrer les principes de la mobilité durable que les entreprises privées. La portée des initiatives de mobilité durable réalisées grâce à l'action des CGD est donc incertaine, d'autant plus que ces organismes sont assez récents et que plusieurs de ces initiatives en sont à leur début, d'où la difficulté d'évaluer un changement dans les habitudes de déplacement des employés d'une institution, par exemple.

7. Les CGD comme instruments de capacités d'action collective pour la mise en œuvre de la mobilité durable

Malgré certaines limites, nous pouvons affirmer que les CGD apportent une contribution à la mise en œuvre de la mobilité durable, ne serait-ce que par l'apprentissage collectif qu'ils suscitent en réunissant différents acteurs du transport d'une région ou d'une ville autour de la même table, et par la promotion continue qu'ils font des principes de la mobilité durable, tels que l'intermodalité et la priorisation des transports collectifs et actifs. Pour reprendre la terminologie de Padioleau (2000), les CGD agissent ainsi comme des « instruments de capacités d'action collective », qui visent l'atteinte d'objectifs de planification par le biais de la négociation, de la concertation et de la coordination. Or, Padioleau (2000) avance qu'il est nécessaire que les acteurs aient confiance en la performance de leurs outils d'interventions, d'où l'importance de réviser périodiquement la pertinence de chacun des instruments utilisés. Bien que la pertinence des CGD ne semble pas faire de doute auprès des acteurs consultés, il semble y avoir un débat autour de la forme que ces derniers prendront dans l'avenir. Alors que certains mettent de l'avant la flexibilité, la rapidité d'action et l'indépendance du modèle d'OSBL, d'autres avancent que le rattachement des CGD à des sociétés de transport, municipalités ou communautés métropolitaines pourrait faciliter la coordination des actions et assurer une plus grande stabilité financière. Avec le dévoilement récent de la Stratégie nationale de mobilité durable et l'élection d'un nouveau gouvernement provincial, l'avenir est bien incertain pour les CGD.

Bibliographie

- ACGDQ - Association des centres de gestion des déplacements du Québec (2012). « Mission », *Le transport durable : des solutions à votre portée, partout au Québec* [En ligne]. URL: <http://www.acgdq.com/html/mission.html>
- Banister, D. (2008). «The sustainable mobility paradigm », *Transport Policy*, 15 (2), 73-80.
- Beudet, G. et P. Wolff (2012). « La circulation, la ville et l'urbanisme : de la technicisation des transports au concept de mobilité », *VertigO*, hors-série no 11, 20 p.
- Berke, P. R. (2002). « Does sustainable development offer a new direction for planning? Challenges for the twenty-first century », *Journal of Planning Literature*, 17 (21): 21-36.
- Bourdages, J. et É. Champagne (2012). « Penser la mobilité durable au-delà de la planification traditionnelle du transport », *VertigO*, hors-série no 11, 17 p.
- Desjardins, L. (2008). « Chapitre 11 - La planification des grands projets d'infrastructures routières au Québec », dans Gauthier, Mario et al. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 287-310.
- Faivre d'Arcier, B. (2008). « Le mobility management : Vers une gestion individualisée de la demande? », dans Yves Chalas et Florence Paulhiac (dir.), *La mobilité qui fait la ville : Actes des 3^e rencontres internationales en Urbanisme de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble*, Lyon, Certu, 216-245.
- Gallez, C. et al. (2013). « Coordinating transport and urban planning: from ideologies to local realities », *European Planning Studies*, 21 (8): 1235-1255.
- Gauthier, M. (2005). « La planification des transports et le développement durable à Montréal : quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées? », *Flux*, 2 (60-61): 50-63.
- Healey, P. (1998). « Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning », *Environment and planning A*, 30 (9): 1531-1546.
- Offner, J.-M. (2006). « Des outils diversifiés pour l'articulation des politiques de transport et d'aménagement », dans J.-M. Offner (dir.), *Les plans de déplacements urbains*, Paris, La documentation française, 61-72.
- Padioleau, Jean-Gustave (2000). « Instruments » et « Chapitre 2 : Prospective de l'aménagement du territoire : refondations liminaires de l'action publique conventionnelle », dans Wachter, Serge et al., *Repenser le territoire – Un dictionnaire critique*, Paris, DATAR/Éditions de l'aube, 44-46.
- Szyliowicz, J. S. (2003). « Prise de décisions, transport intermodal et mobilité durable : Vers un nouveau paradigme », *Revue internationale des sciences sociales*, 2003/2 (176): 207-220.

Theys, J. (2000), « Nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiment », dans Wachter, S. et al., *Repenser le territoire – Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, DATAR-Éditions de l'Aube, 225-260.

Wheeler, S. (2000). « Planning for metropolitan sustainability », *Journal of Planning Education and Research*, 20: 133-145.

Wheeler, S. (2004). *Planning for sustainability*, New York, Routledge, 352 p.