UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Politiques de mobilité et développement durable : le cas sherbrookois

OPPUS
OBSERVATOIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

NOTE D'ANALYSE

Samuel Veillette

Avril 2016

Au cours des dernières années, on observe, au Québec comme dans la majeure partie des sociétés occidentales, une place plus grande accordée aux questions de nature environnementale dans l'opinion publique, s'étant traduit par une prise en charge plus accrue de ces problématiques par les autorités politiques. L'action gouvernementale se fait à tous les paliers décisionnels, une place importante étant toutefois accordée aux municipalités dans la mise en œuvre des politiques environnementales, principalement en ce qui a trait au secteur des transports qui accapare à lui seul environ 42,5% des émissions des gaz à effets de serre (GES)[1]. Les municipalités réalisent donc de plus en plus le rôle central qu'elles doivent occuper dans un contexte global de lutte aux changements climatiques.

Dans les dernières années, à la suite de l'établissement d'objectifs provinciaux de réduction des émissions de GES de même que l'adoption d'une politique québécoise du transport en commun, la Ville de Sherbrooke s'est notamment penché sur la nécessité de se doter d'un nouveau plan d'action en matière de transport, afin de modifier à long terme les habitudes de déplacement des citoyens. Ainsi, dès 2008, la Ville de Sherbrooke a mis sur pied un Plan de mobilité durable (PMDS), qui serait élaboré en différentes étapes et prioriserait une action globale et intégrative des parties prenantes tout au long de celles-ci[2]. Ce présent travail a donc pour but d'analyser la mise en œuvre de cette politique en matière de mobilité durable, dans le but de vérifier la concordance entre les moyens d'actions qu'elle met de l'avant et les objectifs

---

[1] MDDEFP. *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2010 et leur évolution depuis 1990,* 2013, p. 6.

[2] CENTRE DE MOBILITÉ DURABLE DE SHERBROOKE. «Le Plan de mobilité durable de Sherbrooke : Qu'est-ce qu'un plan de mobilité durable?», *CMDS* (en ligne), http://www.mobilitedurable.qc.ca/participez-au-plan-de-la-mobilite-durable/

initialement fixés par cette politique. Cette note d'analyse présente d'abord le PMDS, en mettant l'accent sur les problèmes auxquels il tente de répondre, pour ensuite se lancer dans l'analyse de sa mise en œuvre. Cette évaluation ne pourra bien entendu se faire sans d'abord présenter un cadre d'analyse inspiré des différents travaux en politique publique. Enfin, à la lumière des conclusions tirées par cette analyse, nous ferons une réflexion relative aux potentiels problèmes associés à la mise en œuvre du plan et le cas échéant, quels changements pourraient y être apportés.

1. L'ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES

La littérature scientifique dans la discipline des sciences politiques a notamment proposé des cadres d'analyse permettant de déterminer du succès ou non d'une politique publique. Parenteau cible notamment la mise en œuvre comme étant une étape où les difficultés sont multiples. Le degré de marge de manœuvre laissé aux exécutants de même que la qualité de la communication entre ceux-ci et le décideur font partie des éléments soulevés par l'auteur influant nécessairement sur le succès de la mise en œuvre d'une politique publique[3]. Par contre, les auteurs ne semblent pas tous s'entendre sur l'existence de critères « objectifs » pour évaluer la qualité de leur mise en œuvre. Plusieurs se concentrent donc davantage sur l'analyse du « système » implanté dans le cadre d'une action gouvernementale. Dans cette perspective, Luc Bernier relève notamment l'importance pour les décideurs politiques de mettre sur pied une « stratégie de mise en œuvre » ainsi que de choisir des moyens en adéquation avec les objectifs visés par la future action gouvernementale[4]. Dans un même ordre d'idées, Pressman et Wildavsky ont proposé un cadre d'analyse qui met davantage l'accent sur les « processus » de mise en œuvre implantés afin répondre aux achoppements qui, selon les auteurs, sont inévitables au sein d'une mise en œuvre confiée à des acteurs multiples évoluant en interaction[5].

Il faudrait donc davantage regarder de quelle façon fut mise en place une structure, une hiérarchie, une imputabilité, des responsabilités, etc[6]. Selon Gilbert Charland, pour comprendre l'étape de la mise en œuvre d'une politique publique, il faut regarder du côté des facteurs de réussite ou non de celle-ci, tel qu'une structure efficace, la répartition adéquate des tâches, la spécialisation ou encore l'autorité accordée aux administrateurs (plus grande lassitude ou cadre restreint). L'analyse de cette étape des politiques publiques met donc l'accent sur le processus de «transformation» (concrétisation) des ressources (qu'elles soient de nature monétaire ou autre) en biens ou encore en services à la population[7].

L'arrivée du développement durable dans la gestion des affaires publiques a bouleversé les structures organisationnelles de même que le rapport qu'elles entretiennent entre elles. En effet, les enjeux environnementaux transcendent la seule activité

---

[3] Roland PAREANTEAU. «Savoir gérer la mise en œuvre des politiques publiques», dans *Management public,* Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 435.
[4] Luc BERNIER. « La mise en œuvre des politiques publiques », *L'analyse des politiques publiques,* Les Presses de l'Université de Montréal, 2011, p. 259.
[5] *Ibid,* p. 263.
[6] Gilbert CHARLAND et ali. «Les politiques publiques et leur analyse», *Secrets d'État? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains,* 2011, p. 428.
[7] *Ibid,* p. 429.

gouvernementale, en ce sens où la régulation des problèmes environnementaux ne passe pas seulement par une mise en œuvre efficace d'une politique publique par l'administration publique. De ce fait, cela engendre une nécessité pour les différentes sphères de l'administration publique de pratiquer une gestion concertée, axée sur la collaboration entre les parties prenantes. Or, cette logique entre en rupture avec les principes de l'autonomie relative de chacun des ministères, qui auparavant poursuivaient leurs propres objectifs en matière d'environnement. Il est donc d'autant plus difficile pour un analyste politique de faire l'évaluation d'une politique publique en matière d'environnement puisque la multiplicité des facteurs à tenir en compte de même que leurs interrelations rendent pratiquement impossible l'isolement d'une variable pour en saisir les tenants et aboutissants[8]. Par exemple, les politiques gouvernementales ne cibleront habituellement pas qu'un seul acteur (dans une logique globalisante et inclusive), rendant difficile d'imputer à un acteur spécifique l'achoppement de la mise en œuvre[9].

D'ordre général, les politiques publiques de développement durable offrent peu de mesures contraignantes et se tournent davantage vers l'instauration de mécanismes permettant de faciliter la communication entre les acteurs impliqués. On ne saurait minimiser l'importance de la collaboration des personnes touchées par la législation environnementale dans la bonne mise en œuvre de celle-ci. L'enjeu environnemental va au-delà de cette logique *top-down*, laissant un plus grand espace aux acteurs concernés de la définition du problème (recours plus fréquent, voir même nécessaire au savoir citoyen)[10].

Dans cette logique, les politiques s'attaquant aux problématiques environnementales devraient nécessairement contenir un plus grand nombre de contrôles (évaluations) en amont de la décision, vu le potentiel d'externalités négatives relativement élevé[11]. Cette évaluation en amont de la politique publique en question permet notamment de cibler les besoins ainsi que de juger de la pertinence d'intervenir (mais aussi à quelle hauteur, de quelle façon, avec quels moyens financiers, etc.). Il s'agit d'une analyse des ressources nécessaires à la bonne mise en œuvre d'une politique publique[12]. Le contrôle a priori permet en outre d'évaluer dans quelle mesure les moyens mis en place par le politique permettront d'atteindre les objectifs ciblés dans les rapports stratégiques. L'analyse des politiques publiques en matière d'environnement et plus spécifiquement de l'étape de leur mise en œuvre devra donc s'établir en tenant compte d'une multiplicité de facteurs précédemment évoqués pouvant influer sur l'atteinte de leur objectif.

---

[8] David AUBIN. «L'évaluation des politiques de durabilité : un design basé sur les apprentissages et les cadres narratifs», *Reflets et perspectives de la vie économique,* 2011, p. 66.
[9] David AUBIN, *Op. cit,* p. 66.
[10] *Ibid,* p. 67.
[11] Dominique HENRIET. « EXTERNALITÉ, économie », *Encyclopédie Universalis* (en ligne), http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/externalite-economie/, page consultée le 18 mars 2016.
[12] Vincent LEMIEUX. *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir,* 2009, pp. 149-164.

2. PLAN DE MOBILITÉ DURABLE DE LA VILLE DE SHERBROOKE: PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Au cours des années 2000 s'est opéré au Québec une multiplication des actions politiques en matière de lutte aux changements climatiques. On peut notamment expliquer ce phénomène par la conjoncture politique qui a accordée plus de place au sein du débat public aux enjeux entourant les changements climatiques, surtout suite à la ratification du protocole de Kyoto par le Canada en 2002. Cette préoccupation grandissante s'est traduite par une prise en charge plus accrue des différents paliers gouvernementaux de cette problématique. Cette prise de conscience collective s'est rendue jusqu'aux autorités municipales, qui jouent un rôle prépondérant dans le secteur des transports, qui constituent la principale source d'émissions de GES au Québec. En collaboration avec les instances régionales ainsi que le ministère des transports du Québec, qui a notamment adopté en 2006 une *Politique québécoise du transport collectif*, les villes se sont donc dotées de plans d'actions visant à modifier les habitudes citoyennes en matière de mobilité, de manière à ce que celles-ci s'accordent avec les objectifs globaux de développement durable.

Dans le cas de la ville de Sherbrooke, c'est en 2008 que fut mis sur pied un Centre de mobilité durable, composé de nombreux acteurs issus de différents secteurs de l'activité économique et sociale sherbrookoise, afin d'élaborer le Plan de mobilité durable (PMDS). On peut notamment inscrire la création de cet organisme dans une série de mesures entreprises par le Conseil de ville à la suite de l'adoption de sa politique de développement durable en 2005[13]. Le CMDS a été mandaté de suivre un processus transparent, qui implique les savoirs citoyens dans le choix des solutions mise de l'avant, notamment en tenant des consultations publiques.

Les objectifs du CMDS sont multiples et répondent aux objectifs fixés par le Ministère des Transports du Québec (MTQ) et l'Union des Municipalités du Québec (UMQ), notamment favoriser la concertation des parties prenantes, l'arrimage entre les plans stratégiques des différents secteurs ainsi que la sensibilisation de la population. Le plan de mobilité durable de la ville de Sherbrooke fut ainsi d'abord proposé au sein de la Municipalité Régionales de Comté (MRC) de Sherbrooke. Il doit y avoir harmonisation au niveau régional de certaines politiques en matière environnementale, afin de faciliter la collaboration et éviter les chevauchements réglementaires. Le PMDS s'inspire en outre de certains plans européens de déplacements urbains[14]. Il implique de développer les politiques en matière de transport (urbanisme, gestion des transports actifs et en commun, etc.) dans un nouveau cadre d'analyse centré autour des objectifs de développement durable. Le plan a des objectifs ambitieux de réduction des émissions, d'amélioration de la qualité de vie des citoyens ainsi que de modification permanente des habitudes de déplacements. En outre, par l'adoption de ce plan, la Ville de Sherbrooke reconnait le *leadership* qu'elle doit exercer, en tant que municipalité à forte attractivité au niveau régional en matière notamment de lutte aux

[13] VILLE DE SHERBROOKE. *Plan d'action de développement durable 2008-2011 : état d'avancement de la mise en œuvre,* 2010, pp. 21-22.
[14] CENTRE DE MOBILITÉ DURABLE DE SHERBROOKE (CMDS), *Plan de mobilité durable : document de support à la consultation publique*, 2011, pp. 12-14.

changements climatiques[15]. Elle souhaite promouvoir, à l'aide d'une série de mesures à la fois règlementaires et sensibilisatrices, les modes de transports collectifs et actifs.

Les objectifs globaux de cette politique tendent à répondre à un problème de nature publique (ou du moins à la perception qu'ont les décideurs de celui-ci). Le CMDS a d'ailleurs, à la suite d'études et de consultations citoyennes, posé un diagnostic faisant état de la situation sherbrookoise en matière de transport. Le comité a donc procédé à l'analyse de la mobilité au sein de la Ville de Sherbrooke, divisant celle-ci sous quelques thématiques.

2.1 ORGANISATION DU TERRITOIRE ET URBANISATION

Les membres du CMDS en sont ainsi venus à quelques constats, dont le premier concerne les pratiques en matière d'urbanisme (et du développement du territoire). Historiquement, la municipalité de Sherbrooke aurait pratiqué un développement routier similaire à ceux pratiqués dans une large partie des États du nord des États-Unis, caractérisé par une place importante accordée à la voiture. Ce type de développement urbain souhaite faciliter les déplacements par voiture des citoyens jusqu'à leur lieu de travail (il s'agit donc de motifs socioéconomiques qui pèsent lourd dans la prise de décision)[16]. Plus concrètement, ce type de développement est souvent caractérisé par une faible densité de population ainsi qu'un étalement des infrastructures urbaines[17]. Cela diminue donc la superficie des espaces verts laissés intacts et augmente la distance moyenne à parcourir pour se rendre à son lieu de travail. Or, dans une logique de développement durable et responsable, la municipalité de Sherbrooke doit revoir sa mentalité en matière d'urbanisme et de mobilité de ses citoyens.

2.2 TRANSPORT COLLECTIF

Le deuxième principal constat émis au sein du diagnostic du CMDS concerne l'efficacité du système de transport collectif de la ville de Sherbrooke. Celle-ci connait quelques problèmes de desserte en transport en commun, dû à un aménagement du territoire issu de «l'ancienne mentalité» en termes de développement. En effet, il y aurait un certain manque de voies collectrices, qui relient les rues locales aux grands axes routiers, réduit le nombre d'utilisateurs du réseau dans les zones périphériques et n'incite pas à l'utilisation du transport en commun (les citoyens doivent parfois se déplacer relativement longtemps pour rejoindre le réseau de transport en commun, etc.). Ce problème n'est cependant pas vrai pour l'ensemble du réseau routier de Sherbrooke, n'affectant que certains secteurs ou arrondissements[18]. Aussi, un problème de non-concordance entre l'offre et la demande en matière de transport collectif résulte, aux heures de pointe, à un achalandage démesuré du réseau, engendrant un inconfort pour les utilisateurs. Bien que le service soit fort utilisé par les étudiants, grâce aux ententes entre la STS et les institutions scolaires (Cégep et Université de Sherbrooke), il a néanmoins du mal à rejoindre les travailleurs. Or, il

[15] CMDS. *Plan de mobilité durable de Sherbrooke : document de support à la consultation publique, Op. cit,* p. 29-30.
[16] Xavier DESJARDINS. «Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve», *Géographie,* 2007, p. 440.
[17] Annie CHALOUX. «L'enjeu climatique au Québec : vers une redéfinition de l'action gouvernementale québécoise?», *Les défis québécois : conjonctures et transitions,* 2014, p. 387.
[18] CENTRE DE MOBILITÉ DURABLE DE SHERBROOKE. *Op. cit,* p. 12-14.

sera essentiel de modifier les habitudes de déplacement des travailleurs sherbrookois pour arriver aux objectifs globaux de réduction du parc automobile.

2.3 MODES DE TRANSPORT ACTIF

Enfin, le diagnostic du CMDS pose un troisième constat, celui-ci concernant le volet du transport actif (vélo, marche, etc.). Sur ce plan, la ville de Sherbrooke est confrontée à quelques enjeux. D'abord, la vitesse à laquelle vont les automobiles ainsi que l'espace parfois restreint entre les cyclistes et celles-ci n'incitent pas à des choix alternatifs en matière de transport. Ceci est vrai pour une bonne partie des artères principales (Galt, King, Prospect, Portland, etc.). Ces voies étant nécessairement utilisées par les citoyens pour se rendre à leur lieu de travail, il en résulte une incapacité à réaliser pleinement les objectifs de développement durable au plan de la promotion du transport actif, vu les lacunes au niveau de la sécurité des usagers[19]. Une refonte du réseau de pistes cyclables et d'espaces piétonniers dans certains secteurs clés serait de mise pour arriver aux objectifs énoncés par la ville de Sherbrooke. Présentement, le développement du réseau cyclable est effectif, mais inégal. En périphérie de la ville, on ne trouve parfois même pas de trottoir, ce qui n'est pas cohérent avec les objectifs de promotion du transport actif.

2.4 TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CONSTATS DU DIAGNOSTIC

Thématiques / volets	Constats du CMDS
1. Organisation du territoire et urbanisme	• Développement du territoire étendu (favorise l'utilisation de la voiture) • Faible densité de population • Étalement des infrastructures • Faible mixité des usages des infrastructures (sauf au Centre-ville) • Amorce depuis quelques années d'une révision des plans d'urbanisme
2. Transport collectif	• Service insuffisant dans certaines zones de la ville • Manque de voies collectrices (accès limité au réseau en zones périphériques) • Réseau achalandé aux heures de pointe (problème de concordance offre/demande) • Réseau essentiellement utilisé par la communauté étudiante.
3. Modes de transport actif	• Voierie rendant difficile la cohabitation vélo/automobiles • Lacune au niveau de l'offre de stationnements incitatifs • Grandes artères peu sécuritaires • Nécessité de refonte du réseau de pistes cyclables

[19] *Ibid,* p. 17.

2.5 PROPOSITION DE SCÉNARIOS ET OBJECTIFS DU PMDS

En outre, le rapport du CMDS propose quelques scénarios permettant d'améliorer la situation (appelés «scénarios d'évolution»), suggérant toutefois fortement le choix d'une solution dite «mixte», axée sur le caractère volontariste des mesures[20]. À tout le moins, on ne considère pas le statut quo comme étant une solution souhaitable. Les objectifs finalement fixés par le PMDS sont relativement ambitieux. Il vise d'abord la réduction du pourcentage d'usagers de la route en automobile, voulant faire passer ce nombre de 58 à 45% entre 2016 et 2031. Cette réduction du nombre d'automobilistes se ferait au profit du secteur du transport collectif, qu'on souhaite voir accaparer 12% des choix de déplacement d'ici 2031. De même, on souhaite que le nombre de personnes utilisant les moyens de transport actifs passe de 12 à 17% entre 2016 et 2031. Enfin, le PMDS est le premier et le seul du genre au Québec à avoir pour objectif l'augmentation du nombre de passagers par véhicules, qui est présentement évalué à 1,1 par voiture. Le plan se fixe pour objectif d'augmenter de 16 à 21% le pourcentage de citoyens utilisant le covoiturage pour se déplacer[21]. Les objectifs en termes de réduction des émissions de GES s'harmonisent avec ceux proposés antérieurement par le gouvernement du Québec, soit celui d'une réduction de 20% par rapport aux niveaux enregistrés en 1990[22].

2.6 SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX OBJECTIFS DU PMDS

Principaux objectifs du PMDS (à atteindre d'ici 2031)
• Réduction de 58 à 45% du nombre d'usagers de la route en automobile • Augmentation du pourcentage d'usagers du transport collectif, pour atteindre 12% des choix de déplacement • Augmentation de 12 à 17% du nombre d'usagers de modes de transport actif • Augmentation du nombre de passagers par voiture • Augmentation de 16 à 21% du nombre d'usagers du covoiturage • Réduction de 20% des émissions de GES par rapport à 1990

3. SOLUTIONS CHOISIES PAR LE CMDS ET LEUR MISE EN ŒUVRE

La nature du scénario choisi par le CMDS revêt un caractère volontariste très prononcé de même qu'une vision intégrative des nombreux partenaires. La bonne mise en œuvre de ce plan dépend grandement de la volonté des acteurs d'y adhérer. Il est donc plutôt difficile de prédire si les objectifs seront atteints ou non, la décision s'étant prise sans une connaissance parfaite de la popularité des mesures incitatives. On ne sait donc pas si des ajustements seront nécessaires en cours de route. Par contre, dans son diagnostic, le CMDS propose le scénario mixte notamment en raison de la faisabilité technique de ses mesures. Selon les experts et évaluateurs, la ville détient la connaissance et les ressources nécessaires à la bonne mise en œuvre du plan[23].

[20] CMDS. *Plan de mobilité durable de Sherbrooke 2012-2021,* 2012, p. 29.
[21] *Ibid,* p. 35.
[22] *Ibid,* p. 41.
[23] CMDS. *Plan de mobilité durable de Sherbrooke 2012-2021,* 2012, p. 37.

3.1 RÉVISION RÉGLEMENTAIRE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

D'abord, sur le plan du développement urbain, qui constitue un élément central dans les choix de déplacements des citoyens, on instaure une nouvelle culture du développement axée sur la mixité des quartiers (à la fois résidentiels, commerciaux et industriels), mettant un frein au développement étendu et diffus. On souhaite recentrer le développement de la ville de Sherbrooke afin de limiter les distances à parcourir en voiture et maximiser l'espace disponible. Les mesures choisies pour y arriver seront mises en œuvre à l'aide des différents outils de développement que constituent le Schéma d'aménagement et de développement, la Vision de développement (2011-2021) ainsi que le Plan d'urbanisme. Elles consistent à mettre en place des incitatifs au développement et à la requalification dans l'axe central. Ces incitatifs sont d'ordres réglementaires ou fiscaux et visent à concentrer le développement dans la zone centrale urbaine[24]. Cela incite donc à la densification du développement d'un axe central identifié, sous la forme d'un *transit oriented development* (TOD). Ce type de développement évite un étalement des zones où sont desservis les services d'autobus.

Puisque la ville de Sherbrooke est reconnue pour son développement étendu et inégal, rendant plus difficile l'accès pour tous au transport en commun (ce qui incite à utiliser l'auto-solo), elle doit dans un plan à long terme de mobilité durable favoriser une concentration de son développement urbain, afin de mieux desservir en transport collectif les secteurs identifiés. Autrement dit, penser aux externalités d'un développement concentré et dense sur le niveau d'émissions de GES engendrés par les déplacements en moyens de transport motorisés. Ce développement concentré favoriserait en théorie une optimisation de l'occupation du territoire, qui constitue un élément déficient pour la ville de Sherbrooke selon les différentes études en urbanisme. Avec un développement densifié, on favorise la mise en place de services de proximité ainsi qu'une gestion plus efficace du transport en commun.

3.2 RÉVISION DES CRITÈRES D'ACCEPTATION DES PROJETS D'URBANISME

Sur le plan environnemental, un moins grand nombre de véhicules sur les routes a un effet positif sur le niveau de perméabilité des sols. Le développement plus dense et optimisé du territoire aura pour effet de faciliter la préservation de certaines aires naturelles (zones agricoles et rurales)[25]. Une autre mesure est inclue dans la mise en œuvre en ce qui a trait à l'urbanisme et au développement du territoire. Il s'agit de réviser les critères d'acceptation des projets de développement urbain. Dorénavant, la ville devra tenir compte, dans son évaluation des projets de développement urbain lui étant présentés, de différents critères. D'abord, il devra y avoir une liste exhaustive des services et des professionnels impliqués de même que la nature des critères de mobilité durable à prendre en compte. Ensuite, les nouveaux projets devront être accompagnés d'une proposition de révision des mécanismes d'acceptation[26]. Le but de cette action est d'inclure de manière accrue l'expertise professionnelle dans

[24] VILLE DE SHERBROOKE. *Schéma d'aménagement et de développement révisé 2012-2027*, règlement no. 999, 2014, 176 p.
[25] CMDS. *Plan de mobilité durable de Sherbrooke : document de support à la consultation publique,* 2011, pp. 30-32.
[26] CMDS. *Plan de mobilité durable de Sherbrooke 2012-2021,* 2012, p. 46.

l'évaluation à priori des projets de développement urbain ainsi que de s'assurer que ceux-ci respectent les principes du PMDS.

3.3 LE CAS DU PROJET INTÉGRÉ DE PROLONGEMENT DU BOULEVARD PORTLAND

Au cours des dernières années, ces nouveaux principes de développement responsable à la Ville de Sherbrooke se sont notamment reflétés dans le Projet intégré de prolongement du boulevard Portland et de la construction du boulevard René-Lévesque. Le gouvernement a instauré un BAPE sur cette question et le rapport a donné le feu vert au MTQ ainsi qu'à la municipalité d'aller de l'avant avec le projet de construction qui fournirait un accès plus direct entre la partie ouest de la ville et l'autoroute 10-55. Le long du boulevard (en son centre, sur le terre-plein), serait bâtie une piste multifonctionnelle. Celle-ci joindrait la piste déjà existante sur Portland. De plus, elle serait plus sécuritaire, la ville souhaitant ralentir le trafic par la construction de deux carrefours giratoires, tous traversés par la piste multifonctionnelle. On prévoit également des trottoirs d'un côté comme de l'autre du boulevard, sauf aux endroits traversant des zones de conservation (zones humides).

Ces modalités témoignent d'une volonté gouvernementale dans ses choix de tenir compte du volet transport actif. Dans le choix des actions (MEO), on a notamment mis sur pied des études permettant de déterminer s'il y avait présence d'espèces à statut particulier dans les milieux naturels où serait élaboré le projet de boulevard[27]. De plus, on a choisi les dates des travaux en fonction de la période de nidification de certaines espèces aviaires afin de réduire l'impact écologique engendré par les travaux (déboisement). La ville de Sherbrooke s'est par ailleurs engagée à déclarer la zone de conservation touchée par les travaux comme étant un «territoire d'intérêt écologique protégé», via un règlement d'urbanisme. Élaboré en collaboration avec le MTQ, ce projet de construction implique donc une implication financière supplémentaire d'importance, de même que le respect dans sa construction, des normes environnementales contenues dans divers règlements municipaux. Le succès de sa mise en œuvre dépendra donc grandement du travail effectué par les fonctionnaires à la trésorerie et à l'inspection environnementale.

3.4 INTÉGRATION DE NOUVEAUX OUTILS DE PLANIFICATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS

Au plan du transport en commun, les actions préconisées par la Ville de Sherbrooke, en partenariat avec le MTQ, la Société des transports de Sherbrooke (STS) et ses autres partenaires sont de natures multiples. Elles visent une meilleure efficacité du service, de même qu'un arrimage plus grand entre l'offre et la demande citoyenne[28]. La mise en œuvre du PMDS prévoit implanter des nouveaux outils de planification permettant de mieux suivre la demande en transport collectif. Ces fonctionnaires seront chargés de revoir le tracé des lignes, les horaires ainsi que la disponibilité des autobus pour mieux servir les besoins de la population. Le PMDS instaure également un partenariat plus direct avec la STS dans le but de mettre en place des parcours directs (ou express), jumelés à une augmentation du nombre de stationnements

[27] BAPE. *Rapport d'enquête et d'audience publique : Projet intégré de construction du boulevard René-Lévesque et du prolongement ouest du boulevard de Portland à Sherbrooke,* 2014.
[28] MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC. *La politique québécoise du transport collectif : pour offrir de meilleurs choix aux citoyens,* 2006, pp. 10-15.

incitatifs (en collaboration avec les gestionnaires de stationnement de la ville de Sherbrooke). De plus, le plan recommande l'instauration de mesures préférentielles pour le transport collectif, tel que des voies réservées, des feux prioritaires ou encore une modification de la signalisation[29]. Il s'agit d'un ensemble de mesures venant améliorer la rapidité du réseau et ainsi sa qualité.

3.5 BONIFICATION DU SERVICE ET DU VOLET SENSIBILISATION

Le volet mise en œuvre du plan contient également des mesures bonifiant l'offre de services en transports collectifs au niveau régional. La Ville de Sherbrooke collaborera donc avec la MRC afin de revoir à la hausse l'offre d'autobus interurbains aux heures où l'achalandage est plus accru (en matinée ainsi qu'en fin d'après-midi). De plus, on souhaite mettre en place une uniformisation de la tarification, venant ainsi éliminer les doubles tarifs. La mise en œuvre de ces mesures ne pourra donc se faire sans la participation accrue des sociétés de transport.

Enfin, en ce qui a trait aux transports collectifs, le plan de mise en œuvre contient une section portant sur la sensibilisation à la mobilité durable et aux choix des citoyens dans leurs habitudes de déplacement. Selon le CMDS, cette promotion débutera d'abord par une amélioration de l'information accessible aux citoyens. On mobilise donc le département des communications de la STS afin que celui-ci bonifie l'information contenue sur son application mobile (nouvelles technologies) ainsi que sur son site. Autrement dit, une information plus vaste sur les choix d'itinéraires optimaux, sur les quais d'embarquement, sur les horaires, etc.)[30] Puisque le plan vise une augmentation des usagers du service, qui est présentement accaparé dans une large mesure par les étudiants, il reconnait l'importance d'une sensibilisation au niveau des employeurs afin que ceux-ci développent leurs propres outils de promotion du transport collectif auprès de leurs employés. Le PMDS met ainsi en place des «ateliers-Employeurs», où se rencontrent différents employeurs qui sont partenaires de la Ville de Sherbrooke dans le but de partager leurs stratégies de sensibilisation à la mobilité durable[31].

3.6 MISE SUR PIED D'UN OBSERVATOIRE SUR LA MOBILITÉ DURABLE

L'efficacité de la mise en œuvre du Plan de mobilité durable de la Ville de Sherbrooke dépend grandement des mécanismes d'évaluation mis en place par celui-ci afin de faire le suivi de ses objectifs, et ce annuellement. C'est pourquoi le plan met en place un Observatoire de la mobilité durable à Sherbrooke qui fournira régulièrement des rapports à la ville afin que celle-ci améliore constamment son efficacité et son efficience. Ces rapports contiendront une évaluation des conséquences et impacts des différentes mesures entreprises. Pour chacune des actions contenues dans le plan, on a identifié un porteur (leader) et des partenaires chargés de la réalisation de cette action, afin de faciliter l'imputabilité. Ces différents partenaires devront s'appuyer via des groupes de travail[32]. Ils devront fournir un Plan de mobilité durable Partenaire, faisant le portrait de la situation dans leur milieu professionnel, la hauteur de leur

[29] CMDS. *Plan de mobilité durable de Sherbrooke 2012-2021,* 2012, p. 53.
[30] CENTRE DE MOBILITÉ DURABLE DE SHERBROOKE. *Plan de mobilité durable de Sherbrooke 2012-2021,* 2012, p. 55.
[31] *Ibid*, *p. 57.*
[32] *Ibid,* p. 61.

intervention, etc. Le contenu de ces rapports de même que la méthodologie (critères d'évaluation sont définis en partenariat avec le CMDS). Pour chacune des actions, une identification des avenues de financement/subventionnement devra être fournie.

4. PRINCIPALES CONCLUSIONS

À la lumière de notre description exhaustive du PMDS, il nous est maintenant possible d'établir quelques constats concernant les actions choisies par la ville pour répondre à la problématique de la mobilité dans une optique de lutte aux changements climatiques. D'abord, on peut voir dans le processus de mise en œuvre une implication accrue des parties prenantes et ce à toutes les étapes. Cette logique requiert des mécanismes rigoureux d'évaluation, en amont et en aval (production de rapports, de plan d'actions, de justification d'utilisation des crédits budgétaires, etc.) D'un point de vue plus administratif, on peut donc voir que le CMDS instaure une structure rendant plus facile l'identification des responsables dans la mise en œuvre des différentes mesures. D'ailleurs, suite aux différentes étapes ayant mené à la formulation du Plan dans sa version finale, le comité a élaboré un plan d'action détaillé (sous forme de « fiches-actions »), identifiant pour chacune des actions spécifiques mises en œuvre les exécutants en charge de celle-ci. Ces mêmes fiches rendent également explicites les différentes phases de chacune des actions de même que les budgets accordés pour celle-ci, démontrant un désir de la part du comité de faciliter la mise en œuvre du PMDS.

En outre, dans son intention marquée de modifier les habitudes de mobilité des citoyens et de réduire la dépendance à l'automobile (et au pétrole), le Plan de mobilité durable s'est fixé des objectifs ambitieux suivant une logique à long terme. Il est donc difficile dans le cadre de notre analyse de déterminer du succès futur de la politique en question, celle-ci ayant fixé des objectifs pour 2031. Par contre, à ce stade-ci, il nous est tout de même permis, à l'aide d'un tableau récapitulatif des différentes actions choisies de même que leur degré d'avancement, de constater où en est rendue la mise en œuvre du PMDS, à moins de six années de son échéance. Le tableau ci-dessous présente ainsi les grands axes du PMDS, qui se divise autrement en 33 actions plus concrètes qu'on peut retrouver sur le site du Comité de mobilité durable de la Ville de Sherbrooke.

La mise en œuvre du PMDS est en cours de réalisation, certains objectifs étant par ailleurs déjà réalisés. Par exemple, dans une optique d'améliorer l'information des usagers du système de transport collectif, la Société des transports de Sherbrooke (STS) a procédé au cours des dernières années à la refonte de son site internet afin d'y intégrer des outils permettant notamment de proposer différents itinéraires aux usagers. Qui plus est, la STS a rendue disponible une application pour les téléphones mobiles, encore une fois dans le but d'augmenter l'attractivité du réseau et de faciliter son utilisation. C'est donc en coordonnant son action avec la STS et divers institutions que le CMDS est parvenu à mettre à terme un de ses objectifs. Plusieurs autres actions sont entamées mais non-réalisées, celles-ci mettant davantage de temps pour se concrétiser, dû notamment à la multiplication des étapes ou encore à la complexité de leur mise en œuvre. Par exemple, l'aménagement de lignes d'autobus à *haut niveau de service* requiert au préalable la réalisation d'études d'opportunité, de faisabilité et de coûts. Le CMDS devra en outre coordonner l'action de la STS en partenariat avec la Chambre de commerce de Sherbrooke (qui réalise l'étude) et du Ministère des transports du Québec pour la construction de ces nouveaux axes d'autobus. Le CMDS

et la STS, principaux porteurs de cette action, travaillent toujours à la concrétisation du projet de construction.

La mise en œuvre du *Plan de mobilité durable 2012-2021* constitue donc un processus complexe impliquant de multiples acteurs dans une perspective globale de lutte aux changements climatiques. Quelques années seulement après son entrée en vigueur, les Sherbrookois peuvent déjà percevoir divers changements en ce qui a trait à l'offre en transports alternatifs (offre de stationnements, développement du réseau cyclable, modification des règlements d'urbanisme, etc.). Les solutions choisies par la Ville de Sherbrooke, le désir d'implication des parties prenantes au processus, l'efficacité des structures mises sur pied, de même que l'étendue des secteurs touchés par la mise en œuvre du plan confirment le sérieux de la démarche entreprise par les autorités politiques locales. Le modèle établi par la Ville de Sherbrooke pour modifier les habitudes de déplacement de ses citoyens pourrait bien inspirer différentes municipalités souhaitant mettre sur pied un plan aux objectifs semblables.

Tableau récapitulatif des principaux objectifs du PMDS et leur degré d'avancement

Principales actions du PMDS	Degré d'avancement de l'objectif - Objectif réalisé (R) - Objectif partiellement réalisé (P) - Objectif non-entamé (N)
Aménager des lignes d'autobus à *haut niveau de service*	Partiellement réalisé
Augmenter la fréquence de passage d'autobus sur les lignes de la STS	Réalisé
Instaurer des nouvelles lignes d'autobus *express* jumelés à des stationnements incitatifs	Partiellement réalisé
Bonifier le transport régional	Partiellement réalisé
Améliorer les applications mobiles et le site internet de la STS au niveau de l'information	Réalisé
Coordonner l'offre de stationnements incitatifs en partenariat avec les gestionnaires	Partiellement réalisé
Faciliter l'auto-partage (covoiturage) avec l'amélioration des outils intelligents	Réalisé
Électrification des transports durables	Partiellement réalisé
Revoir la planification des voies cyclables et pédestres	Partiellement réalisé
Réviser les critères d'acceptation des projets de développement urbain et intégrer les modes durables au Cahier de normes	Réalisé

BIBLIOGRAPHIE

AUBIN, David. «L'évaluation des politiques de durabilité : un design basé sur les apprentissages et les cadres narratifs», *Reflets et perspectives de la vie économique,* janvier 2011 (Tome L), pp. 65-81.

BERNIER, Luc. «La mise en œuvre des politiques publiques », *L'analyse des politiques publiques*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2011, 430 p.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR ENVIRONNEMENT. *Rapport d'enquête et d'audience publique : Projet intégré de construction du boulevard René-Lévesque et du prolongement ouest du boulevard de Portland à Sherbrooke,* BANQ, 2014, 110 p.

CENTRE DE MOBILITÉ DURABLE DE SHERBROOKE. «Le Plan de mobilité durable de Sherbrooke : Qu'est-ce qu'un plan de mobilité durable?», *CMDS* (en ligne), http://www.mobilitedurable.qc.ca/participez-au-plan-de-la-mobilite-durable/

CENTRE DE MOBILITÉ DURABLE DE SHERBROOKE. *Plan de mobilité durable de Sherbrooke 2012-2021,* Ville de Sherbrooke, 2012, 82 p.

CENTRE DE MOBILITÉ DURABLE DE SHERBROOKE. *Plan de mobilité durable : document de support à la consultation publique,* Ville de Sherbrooke, 2011, 68 p.

CENTRE DE MOBILITÉ DURABLE DE SHERBROOKE. *Plan de mobilité durable de Sherbrooke 2012-2021 : Fiches-actions,* Ville de Sherbrooke, 2012, 48 p.

CHALOUX, Annie. «L'enjeu climatique au Québec : vers une redéfinition de l'action gouvernementale québécoise?», dans Robert BERNIER (dir), *Les défis québécois : Conjonctures et transitions,* Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2014, pp. 373-393.

CHARLAND, Gilbert, Kaddour MEHIRIZ et Jean TURGEON. «Les politiques publiques et leur analyse», dans Nelson MICHAUD (dir), *Secrets d'État? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains,* Québec, Presses de l'Université Laval, 2011, pp. 411-436.

DESJARDINS, Xavier. «Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve», *Géographie,* Université Panthéon-Sorbonne, Paris, 2007, 526 p.

HENRIET, Dominique. « EXTERNALITÉ, économie », *Encyclopédie Universalis* (en ligne, http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/externalite-economie/, page consultée le 18 mars 2016.

LEMIEUX, Vincent. *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2009, 206 p.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA FAUNE ET DES PARCS. *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2010 et leur évolution depuis 1990 : direction des politiques de la qualité de l'atmosphère.* Québec, BANQ, 2013, 20 p.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC. *La politique québécoise du transport collectif : pour offrir de meilleurs choix aux citoyens,* Québec, BANQ, 2006, 59 p.

PARENTEAU, Roland. «Savoir gérer la mise en œuvre des politiques publiques», dans *Management public*, Presses de l'Université du Québec, 1992, pp. 421-443.

VILLE DE SHERBROOKE. *Plan d'action de développement durable 2008-2011 : état d'avancement de la mise en œuvre,* Sherbrooke, septembre 2010, 27 p.

VILLE DE SHERBROOKE. *Schéma d'aménagement et de développement révisé 2012-2027,* règlement no. 999, Sherbrooke, février 2014, 176 p.

Publié par :

Observatoire des politiques publiques
de l'Université de Sherbrooke
2500, boul. de l'Université
Sherbrooke, Qc, J1K 2R1
+ 1 (819) 821-8000 poste 63622

Contact :
Annie Chaloux
Annie.Chaloux@USherbrooke.ca

http://oppus.recherche.usherbrooke.ca

Cette note d'analyse est basée sur les travaux de l'Unité environnement de l'Observatoire des politiques publiques de l'Université de Sherbrooke (OPPUS), dirigé par Annie Chaloux et Hugo Séguin. Les points de vue exprimés dans cette fiche sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue ou l'opinion de l'OPPUS et de ses partenaires.