

**UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
CENTRE – URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ**

**UNE NOUVELLE COLLABORATION ENTRE LES ORGANISMES
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES TRANSPORTS
COLLECTIFS ?**

**Le cas du Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la
Communauté métropolitaine de Montréal**

Par

Ève ARCAND

Bachelière ès sciences, B. Sc.

Mémoire présenté pour obtenir le grade de

Maître ès sciences, M.Sc.

Maîtrise en études urbaines

Programme offert conjointement par l'INRS et l'UQAM

Septembre 2013

© ÈveARCAND, 2013

Ce mémoire intitulé

**UNE NOUVELLE COLLABORATION ENTRE LES ORGANISMES
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES TRANSPORTS
COLLECTIFS ?**

**Le cas du Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la
Commaunauté métropolitaine de Montréal**

et présenté par

Ève ARCAND

a été évaluée par un jury composé de

Jean-Pierre COLLIN, directeur de recherche

Julie-Anne BOUDREAU, examinateur interne

Éric CHAMPAGNE, examinateur externe

RÉSUMÉ

Au début des années 1990, les changements inhérents à l'évolution des modes de production ont entraîné l'augmentation des flux économiques et démographiques. Ils ont participé à la transformation des villes, de laquelle résultent notamment un processus d'urbanisation rapide et une libre circulation des biens et des personnes. Les enjeux de la métropolisation, dont la destruction des milieux naturels et la congestion routière, ont accru le débat sur l'organisation municipale et métropolitaine et marquent le retour des conceptions régionalistes. Elles préconisent une approche de gouvernance plutôt que de gouvernement et accordent une place prioritaire aux processus de collaboration et de coopération entre les acteurs sociaux et économiques.

Ce mémoire vise à mieux comprendre dans quelle mesure l'élaboration d'une politique publique peut contribuer à un mode de gouvernance favorable au développement d'une métropole plus durable. Nous inscrivons cette étude dans un cadre théorique qui mise sur la collaboration comme piste de solution afin de relever deux enjeux de la métropolisation, soit la destruction des espaces naturels et la diminution des avantages nets associés à la mobilité. Nous nous intéressons à celle-ci en mettant l'accent sur trois dimensions, soit la structure, les acteurs et les processus.

Nous examinons plus précisément la collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et ceux des transports collectifs dans le cadre de l'élaboration du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Nous abordons plus précisément deux dimensions complémentaires. Dans un premier temps nous mesurons, par une analyse documentaire, leur degré de participation dans le cadre de l'élaboration du plan. Dans un second temps nous traitons, par la réalisation d'entrevues semi-dirigées, des facteurs pouvant avoir favorisé ou nui à l'introduction d'une nouvelle collaboration. Derrière les documents, les acteurs, leur lecture, leur actions, comment ont-ils joués, par opposition ou collaboration ? Il en résulte principalement que le contexte institutionnel et les impératifs politiques n'ont pas favorisé le développement d'enjeux communs sur lesquels les acteurs d'aménagement du territoire et des transports collectifs auraient pu se prononcer de manière conjointe. Par conséquent, il en résulte la persistance d'une vision sectorielle des deux domaines d'interventions. Néanmoins si l'élaboration du PMAD n'a pas introduit une nouvelle collaboration, elle aura tout de même participé à une meilleure connaissance des enjeux

d'aménagement du territoire et des transports collectifs entre les organismes de la région métropolitaine.

Mots-clés : collaboration, transport collectif, aménagement du territoire, Plan métropolitain d'aménagement et de développement, Communauté métropolitaine de Montréal

ABSTRACT

Changes to the evolution of methods of production have resulted in increased economic and demographic fluxes. They participated in the transformation of cities, which resulted in a process of rapid urbanization and the increased movement of goods and people. Metropolitanization issues, including the destruction of the local natural environment and road congestion, contributed to the debate on local and metropolitan organization. This debate is marked by the return to regionalist ideas, which advocate an approach by governance that gives priority to the process of collaboration and cooperation.

The research that is presented here aims to understand to what extent the elaboration of public policy can contribute to a governance model that will foster the sustainability of the region. This study uses a conceptual framework that focuses on collaboration as a determinant factor in meeting the challenges of metropolitanization. We look at collaboration in regards to three dimensions: structure, actors and processes.

Using both a literature review and semi-structured interviews, we study the involvement of different stakeholders in urban and transportation planning in the context of the development of the Metropolitan Land Use and Development Plan (PMAD) of the Montreal Metropolitan Community (CMM). We consider two main questions: first, we analyze their degree of involvement in the elaboration of the plan. As a second step, we try to determine if the PMAD introduced a new collaboration between stakeholders in urban and transport planning.

Results show that urban and transport planning stakeholders have not been called upon to make joint decisions on issues concerning to PMAD. Therefore, the development of the PMAD has not introduced a new collaboration between stakeholders. Nevertheless, it seems that at some moments in the process, it has contributed to a better understanding of issues in the metropolitan area, although will have little impact if institutional fragmentation remains.

Keywords: collaboration, transit, urban planning, Metropolitan Land Use and Development Plan, Montreal Metropolitan Community

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier mon directeur de recherche Jean-Pierre Collin, pour sa grande connaissance du contexte et de mon terrain d'étude. De plus, sa capacité mobilisatrice m'a donné la possibilité d'être intégrée à différents projets de recherche qui m'ont offert une expérience qui, j'en suis convaincue, m'a grandement aidée dans la rédaction de ce mémoire. Par ailleurs, je remercie l'équipe Méso et l'INRS-UCS pour son soutien financier et de m'avoir donné la chance de côtoyer des chercheurs d'expérience qui m'ont apporté leur aide quand j'en avais besoin.

Ce projet est également celui de toutes les personnes précieuses que j'ai côtoyé à l'INRS-UCS. Valérie, Annie-Claude, Catherine, Dale, et ma codirectrice non officielle Alexandra, votre amitié a été un immense réconfort et un apport incommensurable, je ne l'oublierai jamais. Particulièrement à toi Valérie, ton soutien en fin de parcours a fait toute la différence, je te dois une fière chandelle. À mes collègues Élianne, Mathieu, Marie-Ève et Julien, merci d'avoir agrémenté mon parcours académique et personnel, notamment dans le cadre de l'organisation d'un voyage académique à Los Angeles en mai 2012.

Un énorme merci à mes parents Guy et Sylvie, sans qui ce projet n'aurait pas vu le jour. Merci de m'avoir soutenue et encouragée, et de m'avoir transmis la valeur de la persévérance et de l'engagement. Un merci spécial à mon cher grand-papa Lomer, un homme d'exception, pour son immense générosité et son soutien. Une pensée pour mes deux soeurs, Marie-Hélène et Maude, qui ont été un phare durant les moments difficiles et qui sont, chacune à leur manière, une source d'inspiration. Enfin, un gros merci à mes amis Anne-Julie et Étienne pour leur sourire, leur hospitalité et leur réconfort culinaire (le meilleur B&B en ville).

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	vii
Liste des tableaux	ix
Liste des figures	ix
Liste des abréviations et des sigles	x
Introduction	1
Chapitre premier : Les enjeux de la gouvernance métropolitaine dans le contexte de la métropolisation	5
La métropolisation : causes, constats et pistes de solution	5
<i>La métropolisation comme processus démographique et économique</i>	<i>6</i>
<i>La métropolisation : dimension politique</i>	<i>7</i>
<i>La métropolisation, un processus territorial et social</i>	<i>8</i>
<i>Les répercussions de la métropolisation : deux constats préoccupants relativement à l'aménagement du territoire et à la mobilité</i>	<i>9</i>
<i>La coordination entre l'aménagement du territoire et les transports comme élément de solution aux enjeux de la métropolisation</i>	<i>11</i>
L'évolution des modèles d'organisation municipale et métropolitaine.....	16
<i>L'école de la réforme : réduire le morcellement des pouvoirs</i>	<i>16</i>
<i>L'école des choix publics : l'échelle locale au service de la démocratie</i>	<i>17</i>
<i>Le nouveau régionalisme : la coopération régionale comme outil de développement économique.....</i>	<i>18</i>
<i>La coopération et la collaboration, des éléments structurants du nouveau régionalisme</i>	<i>22</i>
Conclusion	25
Chapitre 2 : Contexte de l'étude et stratégie méthodologique	27
Un paysage institutionnel marqué par la fragmentation.....	27
La Communauté métropolitaine de Montréal : nouvelle institution, vieux problèmes	34
Questions et objectifs de recherche	41
<i>Question de recherche et hypothèses</i>	<i>41</i>
<i>Objectifs de recherche</i>	<i>42</i>
Stratégie méthodologique	43
<i>Une étude de cas : le Plan métropolitain d'aménagement et de développement</i>	<i>43</i>
<i>Outils de collecte des données.....</i>	<i>46</i>
<i>Les limites de l'étude.....</i>	<i>49</i>
Conclusion	49
Chapitre 3 : Une participation ciblée des organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs	51
L'élaboration du concept d'organisation spatiale (juin 2008 - mai 2010)	53

<i>La consultation des MRC et des CIT</i>	<i>57</i>
<i>La définition du réseau de transport en commun métropolitain structurant</i>	<i>59</i>
L'intégration des enjeux spécifiques (juin 2010 - septembre 2011)	61
<i>La validation et l'identification du réseau de transport en commun structurant</i>	<i>61</i>
<i>Les propositions des cinq secteurs géographiques</i>	<i>63</i>
<i>La caractérisation des aires TOD</i>	<i>66</i>
L'ouverture à la société civile (octobre 2011 - mars 2012)	74
<i>Les mémoires des partenaires de la CMM présentés lors des consultations publiques</i>	<i>76</i>
Conclusion	83
Chapitre 4 : La collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs : la compréhension des intervenants	85
Des enjeux soulevés par le PMAD peu rassembleurs	86
<i>Le développement urbain, un enjeu d'importance pour les municipalités</i>	<i>86</i>
<i>Un traitement des thématiques interpellant peu les professionnels du transport</i>	<i>90</i>
Un contexte politique non favorable à la collaboration	93
<i>Des consultations en amont peu significatives</i>	<i>94</i>
<i>Une date butoir limitant les opinions divergentes</i>	<i>95</i>
<i>La consultation publique utilisée comme outil de pression politique</i>	<i>96</i>
Une organisation des compétences et des territoires qui interfère avec une démarche aménagement/transport coordonnée	100
<i>Une concurrence entre les deux organismes métropolitains au sujet de la compétence en matière de planification du transport collectif</i>	<i>101</i>
<i>Une inadéquation des territoires entre les responsables régionaux d'aménagement du territoire et des transports collectifs</i>	<i>104</i>
Conclusion	106
Conclusion générale	109
Annexe 1 Grille analyse des documents produits	115
Annexe 2 Grille d'analyse des entretiens semi-dirigés	118
Annexe 3 Guide d'entretien semi-dirigés	119
Annexe 4 Nouveau régionalisme et enjeux métropolitains : regards sur Vancouver	120
La région métropolitaine de Vancouver	120
Bibliographie	127

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 : Répartition des personnes interviewées	51
Tableau 3.1 : Principales étapes de l'élaboration du PMAD	56
Tableau 3.2 : Orientations gouvernementales du Cadre d'aménagement de la région de Montréal	59

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 : Relation "en boucle" aménagement/transport.....	13
Figure 2.1 : Paysage institutionnel des principaux organismes en matière d'aménagement et de transports dans la région montréalaise	30
Figure 2.2 : Territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal	38

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

AOT	Autorités organisatrices de transport
AMT	Agence métropolitaine de transport
AQTIM	Association québécoise du transport intermunicipal et municipal
CIT	Conseil intermunicipal de transport
CITL	Conseil intermunicipal des Laurentides
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CNFFL	Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales
GVRD	Greater Vancouver Regional District
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MRC	Municipalité régionale de comté
MTQ	Ministère des Transports du Québec
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PSMAD	Projet de Schéma métropolitain d'aménagement et de développement
PIB	Produit intérieur brut
RAM	Réseau artériel métropolitain
RAV	Richmond-Airport-Vancouver
RTL	Réseau de transport de Longueuil
SCBCTA	South Coast British Columbia Transportation Authority
SRB	Service rapide par bus
STL	Société de transport de Laval
STM	Société de transport de Montréal
TOC	Transit Oriented Communities
TOD	Transit Oriented Development

INTRODUCTION

Quelle direction donner à l'aménagement et au développement de la grande région de Montréal pour les vingt prochaines années ? Telle est la question sur laquelle les acteurs sociaux et politiques se sont penchés dans le cadre de l'élaboration du Plan métropolitain d'aménagement et de développement. Ce plan trace les grandes orientations en matière d'aménagement pour le cœur économique et culturel du Québec afin d'atteindre des objectifs de développement économique et de qualité de vie. La région de Montréal emboîte ainsi le pas à plusieurs métropoles qui ont pris le parti du développement durable afin de maintenir leur niveau de compétitivité à l'échelle internationale.

L'influence de la collaboration sur la prise en compte de deux enjeux de la métropolisation, soit la destruction des espaces naturels et la diminution des avantages nets associés à la mobilité, est l'objet central de ce mémoire. Plus précisément, nous nous intéressons à la collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs¹. Cette question sera traitée à partir de l'étude du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). La relation entre gouvernance métropolitaine, soit la capacité à aborder les problèmes métropolitains (Parks et Oakerson 2000), et la planification urbaine, soit l'ensemble d'études définissant les hypothèses d'aménagement (Merlin 2005), est un champ peu étudié au Québec. On remarque néanmoins un intérêt marqué pour la question métropolitaine et les réformes institutionnelles (Lafortune 2010; Tomàs 2012). Par conséquent l'étude du PMAD, adopté en 2011, représente une occasion unique de poser un regard global sur cette question.

Les objectifs et les enjeux qu'il soulève ne peuvent être entièrement saisis sans comprendre les grandes dynamiques mondiales. C'est pourquoi nous nous penchons dans le premier chapitre sur le processus de métropolisation et ses enjeux, et ce particulièrement en matière d'aménagement du territoire et de transport. Puisque l'objet d'étude de cette recherche est l'influence du modèle d'organisation municipale et métropolitaine, nous présentons dans un deuxième temps les trois grandes écoles de pensée associées à l'organisation municipale et métropolitaine, soit l'école de la réforme, l'école des choix publics et celle du nouveau

¹ Nous aurions pu utiliser beaucoup d'autres qualificatifs afin de désigner les deux types d'organismes. Bien que soyons conscients que ceux utilisés comportent certaines limites dans la mesure où certains organismes sont à la responsable d'aménagement du territoire et des transports collectifs (p. ex : les municipalités), nous avons décidé d'utiliser cette terminologie afin de 1) différencier les deux champs d'interventions 2) simplifier la terminologie afin de faciliter la lecture. Pour plus de détails sur la classification des organismes, se référer aux pages 48 et 49 du deuxième chapitre.

régionalisme. Une attention particulière est accordée au nouveau régionalisme puisqu'il constitue la base de notre cadre d'analyse.

Le deuxième chapitre examine plus précisément le contexte de l'objet d'étude. Nous présentons dans un premier temps le contexte institutionnel montréalais en matière d'aménagement et des transports collectifs. Nous verrons comment la fragmentation institutionnelle a incité à la création en 2001 de la Communauté métropolitaine de Montréal un organisme comme instance de coordination à l'échelle métropolitaine et responsable de l'élaboration du Plan métropolitain d'aménagement et de développement.

Ce chapitre présente également nos questions de recherche et notre hypothèse de recherche, de même que notre stratégie méthodologique. Dans le cadre de ce mémoire, nous examinons comment l'élaboration d'une politique d'aménagement à l'échelle métropolitaine a pu introduire une nouvelle collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs. L'hypothèse générale est que l'élaboration du PMAD n'a pas introduit à proprement parler une nouvelle collaboration. Néanmoins, cette démarche de planification a participé au développement d'une meilleure connaissance des enjeux métropolitains qui peut contribuer au développement d'une culture de collaboration dans le futur. Pour répondre à notre question de recherche, nous retraçons la participation des différents intervenants dans l'élaboration du PMAD. Un bilan a été effectué par l'analyse des documents cités dans le plan ou produits durant l'élaboration du plan. Par la suite, nous évaluons la répercussion de ce plan sur la collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et ceux des transports collectifs. Cette évaluation est basée sur la réalisation d'entretiens semi-dirigés avec des élus et des représentants des principaux partenaires ayant pris part à l'élaboration du PMAD.

Le troisième chapitre est consacré à une présentation de la participation des organismes au cours de l'élaboration du PMAD. Cette présentation nous démontre que les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs ont participé de manière variable selon l'étape d'élaboration. Nous avons constaté que les organismes d'aménagement du territoire et ceux des transports collectifs ont été interpellés au cours de la première (juin 2008 – mai 2010) et de la dernière étape (octobre 2011 – mars 2011), alors que les organismes d'aménagement du territoire l'ont été davantage au cours de la deuxième (juin 2010 – septembre 2011). La position des organismes, telle que retracée dans leur production documentaire, fait état d'une participation ciblée qui suit le calendrier de leurs préoccupations. Autrement dit, on note donc que les préoccupations d'aménagement du territoire et des transports collectifs sont articulées autour de préoccupations « intéressées ».

Le point de vue des acteurs sur le PMAD et son contexte de réalisation en regard de trois dimensions associées à la collaboration, soit la structure, les acteurs et les processus, sont l'objet du quatrième chapitre. Cette analyse nous permettra de valider notre hypothèse selon laquelle le PMAD n'a pas introduit à proprement parler une nouvelle collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs, bien qu'il ait permis le développement d'une meilleure connaissance des enjeux de la région.

Pour conclure nous exposons les contributions de ce mémoire quant à sa portée théorique et sociale. Nous ferons également la suggestion de quelques pistes de réflexion complémentaires à celles abordées dans la présente recherche.

CHAPITRE PREMIER : LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE DANS LE CONTEXTE DE LA MÉTROPOLISATION

La manière dont nous tentons de relever les enjeux urbains d'aujourd'hui ne peut être compris sans d'abord être situés dans le contexte économique, social et politique dans lequel ils s'inscrivent. Au 19^e et au 20^e siècle, la transformation des modes de production, qui a engendré notamment l'internationalisation de l'économie, a participé à l'apparition de la métropolisation, un processus qui entraîne l'intensification de l'étalement urbain et de l'utilisation des modes de transports motorisés. Les enjeux qui en découlent (p. ex. : congestion routière, étalement urbain, pollution atmosphérique) forcent les acteurs des régions urbaines à réviser les modèles d'organisation municipale et métropolitaine afin de répondre à ces défis et poursuivre des impératifs de développement économique et de compétitivité.

Dans le cadre de ce premier chapitre, nous mettrons d'abord en contexte notre objet d'étude en abordant le processus de la transformation des métropoles, la métropolisation. Nous la définirons en l'abordant sous trois dimensions 1) démographique et économique 2) politique puis 3) territoriale et sociale. Nous verrons en détail deux constats posés par la métropolisation relativement à l'aménagement du territoire et aux transports, ainsi qu'une des solutions proposées pour en réduire les conséquences négatives. Nous exposerons ensuite le corpus scientifique de notre cadre théorique, le nouveau régionalisme. Afin de bien saisir l'évolution de cette école de pensée associée à l'organisation municipale et métropolitaine, nous débuterons en présentant les deux écoles de pensée précédentes : l'école de la réforme et celle des choix publics.

La métropolisation : causes, constats et pistes de solution

Depuis les années 1980, l'évolution technologique (p. ex. : intensification des télécommunications, moyens de transport de pointe accessibles, système de gestion « just in time », etc.) a contribué au passage d'une économie locale et territorialisée à un système mondial et généralisé. Cette transformation de l'économie a entraîné l'augmentation des flux économiques et démographiques, participant à un processus de transformation des villes qui a été conceptualisé sous le terme de métropolisation.

Avant de définir cette notion, il nous semble important d'examiner d'abord celle de métropole. L'origine étymologique de ce mot fait référence à la cité grecque, « mère » de ses colonies et qui « exporte » ses guerriers, ses commerçants et ses dieux (Ascher 1995, 15). Au fil des années, nous pouvons identifier deux manières de caractériser la métropole. La première, plus « traditionnelle », est essentiellement démographique et réfère à son nombre d'habitants. Elle est encore employée de nos jours par certains auteurs (Bassand 2007), et par certains organismes statistiques. C'est le cas de Statistique Canada, qui définit la métropole par la notion, plus vaste, de « région métropolitaine de recensement (RMR) ». Elle y est décrite comme un :

Territoire formé d'une ou de plusieurs municipalités voisines les unes des autres qui sont situées autour d'un noyau. Une région métropolitaine de recensement doit avoir une population totale d'au moins 100 000 habitants et son noyau doit compter au moins 50 000 habitants. (Statistique Canada 2008)

La deuxième manière, plus « moderne », définit la métropole en faisant référence non seulement à sa composante démographique, mais également aux activités économiques qui s'y déroulent et à son aire d'influence (Ghorra-Gobin 2006). Elle s'inscrit dans la tendance d'élargissement de la notion de métropole pour inclure la série de transformations qui l'accompagne.

La métropolisation recouvre des formes différentes selon les continents et les régions (Ascher 1995; Bassand 2004). C'est pourquoi on dit qu'il n'existe pas une, mais des métropolisations. Ces différences s'expliquent par les particularités culturelles, géographiques et politiques propres à chaque pays et qui ont façonné leur histoire sociale et politique. On peut toutefois en distinguer des processus et des caractéristiques économiques, territoriales, sociales et politiques communes, et qui seront détaillées dans les paragraphes qui suivent.

La métropolisation comme processus démographique et économique

La métropolisation renvoie d'abord à un processus démographique et économique. Elle est la manifestation d'une concentration croissante des populations dans des grandes agglomérations (Ascher 1995). D'ailleurs, le 21^e siècle sera le premier siècle que l'on dit urbain puisque plus de 50% de la population mondiale vivra dans les villes (Ghorra-Gobin 2006). Outre le nombre d'habitants, la métropolisation est définie par la rapidité avec laquelle cette croissance s'est opérée. En effet au début du 20^e siècle, on comptait 17 agglomérations urbaines comptant plus

d'un million d'habitants, alors que seulement un siècle plus tard ce nombre est passé à 300 dans le monde (Ghorra-Gobin 2006). On observe également que le rythme de cette croissance diffère selon les étapes de développement des villes. Dans les villes des pays émergents, le rythme de croissance est particulièrement fulgurant. À titre d'exemple, la ville de Lagos, l'ancienne capitale du Nigeria, a vu son nombre d'habitants passer de 300 000 en 1950 à plus de huit millions en 2000. De leur côté, les villes industrialisées connaissent un taux de croissance positif mais plutôt faible, soit d'environ 0,5 % par an (Ghorra-Gobin 2006).

La métropolisation est la manifestation d'une concentration croissante des activités et de la richesse dans les villes. On y retrouve une grande partie des capitaux et des valeurs foncières et immobilières et les villes sont les lieux où le produit intérieur brut (PIB) par habitant est le plus élevé (Ascher 1995). La concentration des activités économiques s'explique principalement par le développement des activités liées à une économie dite « du savoir » (Polèse 2002). Cette dernière correspond à une économie dont le mode de production est axé davantage sur « les cerveaux » que sur « les bras » (Polèse 2009, 34). Ces activités économiques dépassent les frontières métropolitaines par le biais des échanges commerciaux avec l'étranger, de la mise en œuvre des stratégies internationales d'investissement, la tendance à la mondialisation et le renforcement du commerce international (Collin et Robertson 2007). Ces démarches s'inscrivent dans la volonté des métropoles d'assurer un rôle de commandement et d'y jouer un rôle stratégique sur l'économie mondiale. C'est pourquoi on parle alors de « ville globale » pour désigner celle dont l'économie joue un rôle de premier plan, comme Paris, New York ou Londres (Sassen 1991). Les plus influentes d'entre elles accèdent au « club sélect » des villes fortement interreliées les unes aux autres qui contrôlent la très grande partie des échanges mondiaux (80 %) et que l'on désigne notamment par l'expression d'« archipel métropolitain mondial » (Dollfus 1996).

La métropolisation : dimension politique

En outre, la métropolisation entraîne une réorganisation politique. Comme il s'agit d'un phénomène qui découle principalement de l'inadéquation entre le territoire de référence et les institutions démocratiques, la métropolisation amène une recomposition territoriale selon de nouvelles logiques qui dépassent les limites municipales (p. ex. : gestion du territoire, transport, gestion de l'eau) ou nationales. Les défis découlant de la métropolisation appellent à une redéfinition du rôle de l'État dans les affaires locales. Or, ces enjeux se campent sur un territoire

très souvent dépourvu d'une institution politique démocratique (Bassand 2004) et dont la gouverne est exercée par une multitude d'acteurs publics et privés. Les métropoles sont donc en quête d'une légitimité politique. En l'absence d'une institution capable d'assurer la cohérence interne des métropoles, deux types de réponses sont généralement formulées. La première est une tentative de pallier l'absence d'une institution politique démocratique par des réformes institutionnelles. La deuxième est une tentative de combler le déficit démocratique en incitant la participation citoyenne dans les affaires de la ville visant à améliorer les formes de gestion et la cohérence métropolitaine.

La métropolisation, un processus territorial et social

La métropolisation est également un processus territorial et social. Elle amène une réorganisation spatiale des activités économiques. Cette dernière est générée par un double phénomène : la dispersion des activités économiques et leur polarisation. Le changement des modes de production, la transformation de l'économie, la modernisation des transports (l'arrivée du camion) et des moyens de communication (le téléphone) ont amené une délocalisation progressive des entreprises à l'extérieur des métropoles (Poitras 2000; Polèse 2012). Parallèlement au processus général de dispersion des activités, s'opère un processus de polynucléarisation. Autrement dit la structure de l'économie axée sur les services renforce la concentration des activités autour d'un lieu géographique, développant ainsi des grappes industrielles (*clusters*) afin d'y générer des économies d'échelle. L'exemple le plus connu est très probablement celui de la Silicon Valley, située au sud de San Francisco aux États-Unis et spécialisée en haute technologie. Alors qu'en 1955 on trouvait sept sociétés implantées dans cette zone de 750 km², ce chiffre avait grimpé à 90 en 1980 (Guglielmo 1996).

Ces transformations s'accompagnent de la principale caractéristique territoriale des métropoles, à savoir une forme urbaine étalée. Plus qu'un simple « exode vers la banlieue » cette forme urbaine est un véritable processus d'autonomisation des banlieues. L'intensité avec laquelle ce processus s'exerce varie selon le type d'activité économique et, contrairement à une pensée répandue, l'autonomisation des banlieues ne conduirait pas nécessairement au déclin des centres-villes (Chapain et Polèse 2000). Il en résulte un système hiérarchique et complexe de centres-villes multifonctionnels et de régions suburbaines. Cette forme urbaine va de pair avec le développement d'un important réseau d'infrastructures de transport qui se compose de

nœuds et d'axes autoroutiers, de voies ferroviaires, d'infrastructures portuaires et d'aéroports internationaux.

La métropolisation entraîne également d'importantes transformations sociales. D'abord, elle accentue les inégalités sociales en polarisant la richesse (Mongin 2004). Bien que celles-ci aient toujours caractérisé l'espace urbain, les inégalités sociales s'en trouvent exacerbées par la mondialisation de l'économie. La métropolisation entraîne également une nouvelle répartition spatiale des populations selon leur statut socioéconomique (Ascher 1995). D'abord, par la concentration des classes sociales les plus fortunées dans quelques quartiers spécifiques déjà occupés par une population fortunée (Ascher 1995), ensuite, par l'exclusion des autres classes sociales dans des espaces dépréciés. Cette nouvelle répartition spatiale des classes sociales est facilitée par l'accélération de la mobilité. En effet les changements technologiques (transports rapides) permettent une diminution des déplacements irréversibles, comme le déménagement, et une augmentation des migrations réversibles telles que la mobilité quotidienne et le voyage (Kaufmann 2008).

Ces transformations entraînent une importante caractéristique des métropoles, la ségrégation. La métropolisation amène un repli (volontaire ou imposé) des populations selon leur statut économique (ségrégation sociale) ou leur l'appartenance culturelle (ségrégation raciale). Là où la ségrégation est particulièrement importante (notamment dans les pays d'Amérique du Sud), elle constitue un facteur d'accroissement des tensions sociales et de l'insécurité.

Les répercussions de la métropolisation : deux constats préoccupants relativement à l'aménagement du territoire et à la mobilité

Les changements économiques, sociaux et politiques associés à la métropolisation que nous venons de voir nous permettraient d'établir de nombreux constats et d'identifier moult défis à relever. Nous avons choisi de nous concentrer sur deux de ces constats, l'un relatif à l'empreinte écologique de la ville et l'autre relatif à l'organisation systémique des activités, soit : 1) la destruction des espaces naturels et 2) la diminution des avantages nets associés à la mobilité.

La métropolisation entraîne la destruction des espaces naturels

Comme nous l'avons mentionné, la métropolisation amène une urbanisation croissante et rapide. Elle est responsable du phénomène d'étalement urbain, qui peut être défini comme la conquête permanente de l'espace qui entoure les villes (Véron 2006). L'étalement urbain est responsable en grande partie de la destruction des espaces naturels. Parmi les répercussions qui y sont associées, une a des effets considérables sur la qualité de vie en milieu urbain : la perte du couvert forestier. Un faible couvert forestier participe en effet à la création d'îlots de chaleur urbains, qui contribuent à l'augmentation de l'intensité et de la durée de périodes de chaleur accablante. Au cours des dernières années la recherche a permis d'identifier plusieurs troubles reliés aux îlots de chaleur, notamment des inconforts, des faiblesses, des troubles de conscience ou exacerber certaines maladies chroniques préexistantes (Institut national de santé publique du Québec 2009). De plus, la disparition du couvert forestier menace l'habitat naturel de plusieurs espèces animales et végétales, et par conséquent participe à la fragilisation de la diversité biologique (Duschene et al. 1999).

Une autre répercussion de l'étalement urbain qui retient l'attention est l'eutrophisation des milieux humides (Levasseur 2008). Ces milieux agissent au sein des écosystèmes sur la régulation des cours d'eau en stabilisant leur débit, diminuant l'érosion des sols en filtrant et épurant l'eau par la captation des sédiments en plus d'être un lieu d'habitat pour de nombreuses espèces animales et végétales (Canards Illimités et Communauté métropolitaine de Montréal 2010).

La métropolisation entraîne la diminution des avantages nets associés à la mobilité

Le deuxième constat est la diminution des avantages nets associés à la mobilité. En effet l'augmentation croissante du nombre de voitures et de déplacements motorisés depuis l'apparition de l'automobile contribue à la saturation du réseau routier et autoroutier. Cette saturation provoque d'importants coûts de congestion, qui se traduisent par des retards, un vieillissement prématuré des véhicules et l'augmentation d'émissions polluantes atmosphériques et de gaz à effet de serre rejetés dans l'atmosphère (Ministères des Transports 2009).

En plus d'entraver l'efficacité économique, la congestion routière altère la qualité de vie en milieu urbain par la pollution atmosphérique. Le transport est un des trois principales causes de la pollution atmosphérique, principalement par le biais des oxydes d'azote (NO_x), des composés

organiques volatils (COV) et la matière particulaire (PM) (Direction de la santé publique de Montréal 2006). Ces composants sont associés à un risque plus élevé de maladies chroniques comme les maladies cardiopulmonaires (Linn et al. 2000), le cancer (Knox et Gilman 1997), les nouveau-nés prématurés ou de faibles poids (Wilhelm et Ritz 2003) et l'asthme (Schildcrout et al. 2006). Les déplacements motorisés tendent à décourager l'utilisation des modes de transports actifs (marche et vélo) et à favoriser un mode de vie sédentaire, un facteur considérable dans le développement d'embonpoint et d'obésité et de maladies cardiovasculaires, d'hypertension, ou de diabète de type II (Direction de la santé publique de Montréal 2006).

La coordination entre l'aménagement du territoire et les transports comme élément de solution aux enjeux de la métropolisation

L'une des solutions proposées afin de faire face à ces enjeux économiques, sociaux et environnementaux associés à la métropolisation est de favoriser la réduction des déplacements individuels par la coordination entre l'aménagement du territoire et les transports. En effet, l'histoire du développement urbain a maintes fois démontré que le type d'urbanisation est étroitement lié aux modes de déplacements (Guglielmo 1996; Wiel 1999).

La relation entre le type d'urbanisation et le mode de déplacements a été reprise depuis les années 1980 par des approches urbanistiques. Ces approches intègrent l'idée qu'un changement dans les modèles de développement peut modifier les trajets parcourus et par conséquent les pratiques de mobilité et pour ainsi réduire les désavantages associés à l'utilisation de l'automobile (Shaw 2009). Ces approches aménagistes les plus connues sont le *Transit-Oriented Development (TOD)*, le *Smarth Growth* et le *New Urbanism*.

Malgré l'abondance et la diversité de la recherche sur le sujet, force est de constater l'absence d'une définition formelle et consensuelle sur la coordination entre l'aménagement du territoire et les transports. On peut toutefois facilement déduire que l'idée générale défendue est de favoriser une forme urbaine plus compacte et comportant une plus grande diversité de fonctions urbaines afin d'encourager l'utilisation des modes de transport non motorisés ou de transport collectif (Shaw 2009). Pour leur part, Kaufmann et al. proposent une définition plus générale qui s'attarde à la manière de concevoir le territoire. Ils soutiennent que « la double thématique de la mise en cohérence et de la coordination entre planification urbaine et offre de transport [...]

suppose dans sa définition même de raisonner en termes d'accessibilités plutôt qu'en termes de surfaces » (Kaufmann et al. 2003, 19).

La coordination entre l'aménagement du territoire et le transport comme élément de solution

Dans les travaux de recherche, la relation entre l'aménagement du territoire et le transport est souvent décrite comme une relation d'interdépendance (Ouellet 2012). Cette relation rend parfois difficile l'isolation des variables et pose des questions de type « l'œuf ou la poule ». Dans la littérature, on remarque également que la manière dont une variable influence l'autre peut changer (ex : aménagement → transport ou transport → aménagement) selon le niveau d'échelle ou la période étudiée.

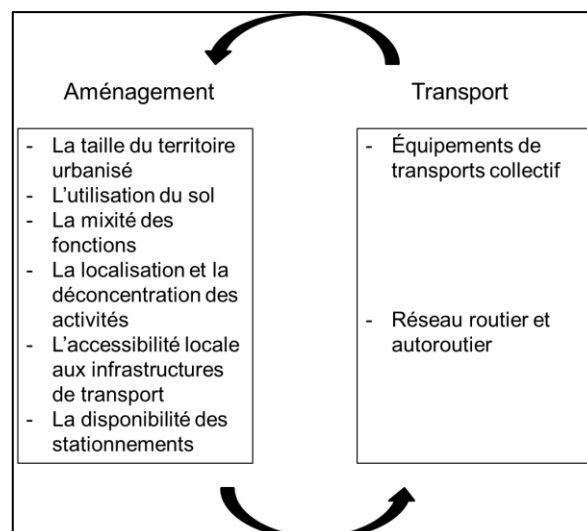


Figure 1.1 Relation « en boucle » aménagement/transport. Source : (inspiré de Ouellet 2012).

Considérant cette dynamique « en boucle » du couple aménagement/transport, il est généralement convenu de diviser les études empiriques en deux catégories (Handy 2002; Ouellet 2012; Shaw 2009) : celles qui traitent des répercussions des infrastructures de transport sur la forme urbaine et celles qui traitent de l'influence du type d'aménagement sur les pratiques de mobilité.

Le premier type d'études se penche sur les répercussions des infrastructures de transport sur la forme urbaine et se subdivise en deux catégories. La première est les études qui portent sur les équipements de transport collectif. Elles tentent de déterminer les retombées de leur

implantation sur les collectivités, comme sur la valeur foncière et sur la revitalisation urbaine. À ce sujet, les études démontrent qu'il existe généralement une corrélation positive entre l'implantation d'une nouvelle infrastructure de transport collectif et la valeur foncière (Vessali 1996), bien qu'elle ne se traduise pas nécessairement par une hausse des valeurs foncières (Parsons et Brinckerhoff 2001). L'implantation d'une telle infrastructure ne constituerait pas non plus un levier suffisant pour relancer le développement d'un secteur (Loukaitou-Sideris et Banerjee 1996; Handy 2002). Les auteurs concluent que plusieurs conditions simultanées sont nécessaires afin qu'une nouvelle infrastructure de transport collectif puisse avoir une répercussion significative sur un développement urbain particulier, comme des mesures fiscales appropriées, des infrastructures assurant le développement des communautés et une volonté politique.

La deuxième catégorie d'étude qui se penche sur les répercussions des infrastructures de transport sur la forme urbaine porte sur le développement du réseau routier et autoroutier. Elles démontrent que les infrastructures routières ont une influence sur la forme urbaine, en déterminant l'accessibilité des lieux (prix, localisation) et la nature de la densité (Handy 2002). Cette influence serait toutefois moins vraie qu'il y a un siècle compte tenu de la diminution des coûts de transport et de la hausse de l'accessibilité (Cervero et Landis 1995, cité dans Handy 2002).

Le deuxième type d'études traite de l'influence du modèle d'aménagement sur les pratiques de mobilité. À l'instar de Banister (2005), nous regroupons ces études selon six caractéristiques de l'aménagement du territoire 1) la taille du territoire urbanisé 2) l'utilisation du sol 3) la mixité des fonctions 4) la localisation et la déconcentration des activités 5) l'accessibilité locale aux infrastructures de transport et 6) la disponibilité des stationnements.

- 1) La première caractéristique est la taille du territoire urbanisé (settlement size), puisqu'elle détermine la nature des emplois et des services. Un territoire très étendu peut être lié à des déséconomies d'échelle, dans la mesure où les distances à parcourir entre le lieu de résidence et le centre de l'agglomération sont plus élevées. Tous ces facteurs peuvent influencer les modèles de déplacement, mais les résultats d'études empiriques démontrent que ce lien est loin d'être direct (Banister 2005). Par exemple Gordon, Kumar et Richardson (1989) ont montré qu'il n'y a pas de lien direct entre la taille de la population des principales aires urbanisées des États-Unis et le choix modal préconisé.
- 2) La seconde est l'intensité de l'utilisation du sol. Une intensité accrue, comme par exemple la densité résidentielle, augmenterait le bassin de population, et ainsi

permettrait un rendement plus effectif des transports collectifs (Banister 2005). À ce sujet, une grande majorité des travaux empiriques démontrent effectivement une corrélation entre la densité de population et les habitudes de déplacements. Par contre, ce lien ne tiendrait plus lorsqu'il s'agit du nombre de déplacements journaliers. Ouellet (2012) souligne également qu'il est difficile d'isoler complètement cette variable et que le facteur de la densité devrait être utilisé avec précaution.

- 3) La troisième caractéristique est la mixité des fonctions urbaines. Cette dernière consiste à agencer les activités de manière à les rapprocher des lieux de résidence, puisqu'une grande mixité des fonctions tend à diminuer les distances à parcourir. À ce sujet, Cervero et Landis (1995) soutiennent que la dimension de la mixité influençant le plus la demande en transport est l'équilibre emploi-logement. Ces conclusions ont toutefois été contestées (Ouellet 2012), et certains auteurs soutiennent que la mixité des fonctions est moins déterminante sur la demande en transport que la densité (Banister 2005).
- 4) La quatrième est la localisation et la déconcentration des activités. Ce facteur suggère que les nouveaux secteurs résidentiels (ex : Transit Oriented Development) devraient être de taille importante et se situer à proximité d'une zone déjà urbanisée. En effet, le foisonnement des services de proximité permettrait de réduire la nécessité de parcourir de plus grandes distances et par conséquent diminueraient les chances de recourir à un mode de transport motorisé. À ce sujet, les résultats des expériences sur ces nouveaux quartiers de type TOD sont extrêmement variables. Boarnet et Compin (1999) identifient cinq barrières à la réalisation d'un développement de type TOD : les contraintes de développement liées à l'utilisation du sol existante, la difficulté de rassembler des lots de terrain, l'incapacité du marché foncier à soutenir les nouveaux développements, l'économie locale et les impacts fiscaux et la méconnaissance des élus locaux sur les bénéfices des TOD à l'échelle régionale.
- 5) La cinquième caractéristique est l'accessibilité locale aux infrastructures de transport. La proximité à des infrastructures de transport, comme un réseau routier ou une infrastructure de transport collectif, peut entraîner des économies d'énergie. À ce sujet, Cervero (1994) a démontré que la proportion d'utilisation du train décroît avec l'augmentation de la distance par rapport à un point d'accès du réseau. Ces résultats sont corroborés par l'étude de Bergeron (1998) sur Montréal qui démontre que la proximité détermine le taux de fréquentation des transports collectifs, dans la mesure où on retrouve une qualité de ce service au point d'origine et de destination.

- 6) Enfin, la sixième et dernière caractéristique est la disponibilité des stationnements. Les réglementations de stationnement seraient sans effets sur le volume du trafic de manière générale (Groupe d'experts sur l'environnement urbain 1996). Toutefois, la mise en place d'une politique du stationnement restreignant leur disponibilité influencerait la fréquence des déplacements, de même que le mode de transport (Banister 2005). On souligne toutefois que des mesures complémentaires aux politiques de stationnement sont nécessaires afin de changer les habitudes de déplacement (Banister 2005).

Ces travaux empiriques montrent que chaque caractéristique, prise isolément, ne peut réduire de manière significative les déplacements individuels motorisés. Cette constatation est particulièrement importante considérant les écueils à la mise en œuvre d'une démarche aménagement-transport. Parmi ceux-ci, notons la réticence des consommateurs à l'augmentation de la densité (Wachs 2000; Lewis, Barcelo et Larrivée 2002), la prédominance d'une culture de l'automobile (Banister 2005) et la difficulté d'implanter des projets résidentiels axés sur les transports collectifs dans des secteurs déjà construits (Loukaitou-Sideris et Banerjee 1996).

Une démarche aménagement/transport doit par conséquent s'inscrire dans une réflexion globale d'accessibilité et de qualité de vie. Celle-ci ne peut se réaliser sans la participation de plusieurs acteurs publics et privés, puisqu'il a été démontré que leur implication, notamment celle des acteurs publics, peut apporter un changement significatif dans les habitudes de déplacements (Abbott 1997; Gilbert et Pearl 2010; Knight et Trygg 1977), alors que leur absence a été identifiée comme facteur d'échec (Vessali 1996).

Au-delà de leur participation, la coordination des actions des acteurs est identifiée comme un facteur de réussite déterminant (Hansen 2006; Hatzopoulou et Miller 2008; Stead 2003). Par exemple, Boarnet (2012) affirme que la coopération et la collaboration seront l'enjeu des prochaines années de la région de Los Angeles. Elle fait également l'objet d'une attention particulière dans plusieurs documents d'orientation, qui en font un facteur de réussite d'une démarche liant l'aménagement au transport. C'est le cas du rapport remis par le *National Policy Consensus Center* pour la *Federal Highway Administration*, qui souligne que l'établissement d'un consensus et le processus collaboratif à l'échelle régionale est un outil-clé pour progresser en matière de coordination aménagement/transport (Office of Project Development and Environmental Review 2006). C'est aussi le cas du rapport du Groupe d'experts sur l'environnement urbain sur les villes durables européennes qui, déjà dans les années 1990, affirmait que « l'enjeu fondamental est l'intégration entre les différents niveaux (intégration

verticale) et entre les différents acteurs du processus politique (intégration horizontale) » (Groupe d'experts sur l'environnement urbain 1996, 50).

Dans le contexte contemporain, où les enjeux posés par la métropolisation redéfinissent les territoires économiques et politiques et où s'accroît la compétitivité des villes à l'échelle mondiale, la question métropolitaine et le modèle d'organisation municipale et métropolitaine sont remis à l'avant-scène.

L'évolution des modèles d'organisation municipale et métropolitaine

La question métropolitaine est marquée au tournant des années 1990 par un retour aux idées associées au régionalisme avec l'émergence d'un nouveau courant d'études et d'action publique : le « nouveau régionalisme ». Elle s'inscrit dans un contexte de remise en question de l'État Providence et de sa capacité à répondre aux besoins de la société (Delorme 2005). Avant de se pencher sur ce modèle qui constitue la base du cadre d'analyse de notre étude, il importe de jeter un regard sur les deux grandes écoles de pensée qui l'ont précédé, soit l'école de la réforme et l'école des choix publics.

L'école de la réforme : réduire le morcellement des pouvoirs

La première école de pensée, l'école de la réforme, prend racine à la fin du 19^e et au début du 20^e siècle (Pineault 2000). Elle cible la fragmentation institutionnelle comme le principal problème des régions métropolitaines, c'est-à-dire un nombre important de municipalités dans une même région métropolitaine. Le développement de cette école se fait dans un contexte où les besoins en services urbains (transport, parcs et équipements, gestion de l'eau) se font de plus en plus sentir. Selon les réformistes, la fragmentation institutionnelle augmente les coûts de la prestation de services et par conséquent serait un obstacle à la réalisation d'économies d'échelle (Dente 1990; Stephens et Wikstrom 2000; Swanstrom 2001). De plus, la fragmentation engendrerait de l'iniquité, considérant une répartition inégale de la population et des ressources.

Les solutions proposées par cette école de pensée reposent sur des valeurs d'efficience, d'équité et de démocratie (Tomàs 2012). Ils prônent la fusion des municipalités du territoire métropolitain, ou la mise en place d'une structure supralocale comprenant l'ensemble des territoires formant une région métropolitaine disposant des pouvoirs administratifs et politiques.

La création d'un gouvernement métropolitain augmenterait l'efficacité dans l'offre de services puisqu'elle permettrait de réaliser des économies d'échelle (Collin et Tomàs 2004; Dente 1990; Savitch et Vogel 2000; Stephens et Wikstrom 2000; Swanstrom 2001). Elle améliorerait également la démocratie métropolitaine, par deux processus. D'abord, l'élection directe et la visibilité des élus renforceraient leur imputabilité (Tomàs 2007). Ensuite, la nature et l'importance des enjeux permettraient d'attirer des élus de qualité et d'amener une vision globale dans les politiques publiques (Keating 1995). Elle favoriserait de plus une participation citoyenne accrue (Tomàs 2007). Au Canada, des réformes associées à cette école ont été réalisées, notamment à Toronto, par la création du *Metro Toronto* et au Québec, par la création des communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (Sancton 2000).

À propos de l'école de la réforme, trois principales critiques sont généralement formulées. D'abord, la consolidation des pouvoirs tendrait à diminuer la démocratie en éloignant les élus des citoyens (Ostrom, Tiebout et Warren 1961). Ensuite, la consolidation n'entraînerait pas de réelles économies d'échelle (Ostrom, Tiebout et Warren 1961; Sancton 2000). Enfin, la centralisation amènerait une lourde bureaucratisation nuisant à l'efficacité (Bish 1971).

L'école des choix publics : l'échelle locale au service de la démocratie

La deuxième école de pensée, celle des choix publics, est plus récente et remonte au début des années 1960 (Pineault 2000). Elle se développe après que des études aient trouvé des preuves empiriques selon lesquelles l'échelle de production ne se traduirait pas en gains d'économies et d'équité (Dente 1990; Keating 1995). Elle conteste les idées des tenants de l'école de la réforme selon laquelle le principal problème des régions métropolitaines est leur fragmentation. Elle remet également en question l'idée que les municipalités doivent être à la fois fournisseurs et producteurs de service.

Les propositions de cette école reposent sur des valeurs d'efficacité, de démocratie et de compétitivité (Tomàs 2012). Elles passent par le maintien et le renforcement de l'échelle municipale, pour deux principales raisons. D'abord, parce qu'elle permet l'instauration d'une compétition entre les villes qui les inciteraient à accroître leur efficacité (Mouritzen 1989). Ensuite parce que la fragmentation permet une diversité dans les services offerts par la municipalité. Les citoyens peuvent alors choisir leur lieu de résidence selon leurs besoins et leur capacité de payer. Cette liberté de « voter avec les pieds » serait ainsi le meilleur mécanisme démocratique (Tiebout 1956).

Une autre idée défendue par les tenants de l'école des choix publics est que les municipalités agissent seulement à titre de fournisseur de services et non plus comme producteurs. Ces principes sont incarnés par le *New Public Management* (NPM), qui propose d'appliquer au secteur public les mêmes critères à la performance que ceux du secteur privé (A. Gray et Jenkins 1995; Gruening 2001; Lapsley 2009). La logique derrière le NPM incite notamment à la privatisation des services, entre autres par des partenariats publics-privés. Au Canada et plus particulièrement au Québec, on observe une certaine application de principes associés au *New Public Management*, bien que ce soit le secteur public qui domine encore largement (Hamel et Carrier 2006).

À l'égard de l'école des choix publics, trois principales critiques ont été formulées (Tomàs 2012). D'abord, celle de traiter les citoyens comme des consommateurs et les communautés métropolitaines comme des marchés (Mintzberg 1996). Ensuite la logique individualiste qu'elle sous-tend ne prendrait pas en compte le principe d'équité. Les auteurs défendent que le choix de localisation résidentielle est largement influencé par des facteurs autres que la capacité financière des ménages. De plus, l'absence d'une certaine homogénéité entre les municipalités serait un obstacle à la mobilité sociale et résidentielle et, par conséquent, accentuerait la ségrégation sociale et spatiale (Rose 1999 cité dans Tomàs 2007). Enfin, l'absence d'une vision régionale est critiquée puisqu'elle ne permettrait pas une coordination entre les différentes infrastructures régionales (Champagne 2002b) afin de faire face aux nouveaux enjeux de la métropolisation.

Suite à la présentation des écoles de la réforme et des choix publics, nous attarderons en plus de détails à l'école du nouveau régionalisme, puisque c'est cette dernière qui soutient notre analyse. Elle nous permettra d'ancrer notre objet d'étude et de répondre plus précisément à nos questions de recherche.

Le nouveau régionalisme : la coopération régionale comme outil de développement économique

Le nouveau régionalisme remonte aux années 1990, bien que les racines de ce courant sont beaucoup plus anciennes (Champagne 2002a). Selon Wallis (1994), l'école du « nouveau régionalisme » en serait aujourd'hui à sa troisième vague qui se distingue des autres par la gouvernance métropolitaine qu'elle valorise (Parks et Oakerson 2000). Le nouveau régionalisme partage aussi certaines idées avec les courants réformistes et du choix public, c'est pourquoi il

peut être décrit comme une formule hybride (Brunet-Jailly 2011). Il rejette la proposition de l'école de la réforme de fusionner complètement les services sous un gouvernement métropolitain, bien qu'il reconnaisse que certains d'entre eux gagnent à être régionalisés. Il écarte également la proposition de l'école des choix publics selon laquelle l'instauration d'une forme de compétition est souhaitable, mais reconnaît la pertinence de l'échelle locale.

Selon cette école, les deux autres modèles auraient échoué de quatre manières : 1) à susciter une cohésion régionale et à diminuer la concurrence intra-métropolitaine 2) à potentialiser la compétitivité des régions métropolitaines 3) à résoudre les problèmes reliés à la croissance urbaine (étalement urbain, transport, environnement, ségrégation sociale entre les villes centres et les banlieues, etc.) 4) à diminuer les disparités sociales entre les composantes métropolitaines (Champagne 2002a).

À ce jour, plusieurs auteurs ont tenté de définir le nouveau régionalisme. Dans sa thèse portant sur le sujet, Champagne (2002a, 30) définit le nouveau régionalisme comme l'ensemble des conceptions urbanistiques menant à des réformes métropolitaines afin d'adapter les structures de pouvoir au nouveau contexte métropolitain. De leur côté, Savitch et Vogel (2000, 158) soulignent que le nouveau régionalisme sert à définir un programme politique, et les moyens à mettre en œuvre pour le compléter. Swanstrom en fait une lecture plus globale qui regroupe la dimension formelle, comme le gouvernement, et informelle, comme la coopération et la collaboration :

The new regionalism can be defined as a school of thought that advocates addressing urban problems either through new regional governments or through greater collaborations between existing governments. (Swanstrom 2001, 479)

Tout comme les deux autres courants, le nouveau régionalisme fait l'objet de plusieurs critiques. Brenner (2002) souligne que les exemples de régionalisme métropolitain montrent une très grande hétérogénéité de pratiques institutionnelles et politiques et qu'elles sont traversées par d'importantes contradictions. Selon Swanstrom (2001), une des faiblesses du nouveau régionalisme est que les arguments d'efficacité économique sont facilement mesurables, mais que ceux liés à la qualité de vie sont beaucoup plus faibles, et limitent, par conséquent, leur applicabilité. Enfin, Norris (2001) argumente, à partir de l'étude des services de santé, que le nouveau régionalisme est voué à l'échec considérant que l'argument de compétitivité économique ne peut faire contrepoids aux obstacles politiques de la gouvernance régionale. Il souligne par ailleurs que la coopération volontaire est toujours victime du plus petit dénominateur commun. Ces résultats sont corroborés par l'étude de Vogel et Nezelkewicz

(2002) sur le cas de Louisville, Kentucky qui démontre que malgré la présence d'un agenda néo- régionaliste, la volonté de prendre en compte les enjeux métropolitains, notamment l'étalement urbain, n'a pas influencé la localisation d'infrastructures d'importance dans la région.

Un autre objet sur lequel le nouveau régionalisme se distingue des deux autres écoles précédentes est qu'il met l'accent sur les acteurs et les réseaux d'acteurs plutôt que la structure (Tomàs 2012). Cette prise en compte de l'acteur n'est pas étrangère à la tendance globale d'élargissement de la notion de gouvernement à celle de gouvernance. Elle s'inscrit dans une remise en question de l'État Providence, qui apparaît dans les années 1970, à la suite du ralentissement économique, de l'endettement des États et de l'échec relatif des programmes sociaux (Delorme 2005). Il apparaît alors une remise en question, non pas de la façon de gouverner, mais de la possibilité même de gouverner une métropole (Gabriel, Hoffmann-Martinot et Savitch, 2000: 9 dans Tomàs 2007). Émerge alors le concept de gouvernance, pour définir l'implication des acteurs publics et privés dans la gouvernance urbaine (Le Galès 1995). Comme il le résume :

le terme de gouvernance urbaine suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété d'acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté. (Le Galès 1995, 60)

La gouvernance apporte différentes contributions à la compréhension du phénomène urbain. Elle permet une compréhension plus globale des dynamiques en dehors de l'État et de la manière dont s'organise le pouvoir (Le Galès 1995). Toutefois, certains auteurs lui reprochent son caractère 'fourre-tout' de même que l'usage normatif qui en est fait (Tomàs 2007).

Étroitement liée à la gouvernance urbaine, la gouvernance métropolitaine pose plus spécifiquement un regard sur la gouvernance des métropoles dans un contexte de réorganisation politique inhérente au processus de métropolisation. Elle propose une gestion des agglomérations qui repose sur des structures plus souples et moins institutionnalisées, en mettant l'accent sur la participation d'acteurs publics et privés (Wallis 1994). Selon Heinelt et Kubler :

It conveys the notion that effective metropolitan governance does not necessarily require institutional consolidation. Instead, it argues that area-wide governance is achieved through cooperative arrangements that stabilize networks of policy-relevant actors. (2005, 10)

Une démarche de gouvernance peut se formuler de différentes façons. Pour Savitch et Vogel (2000), elle peut prendre la forme de partenariat public-privé et d'intensification des relations horizontales. En fait, les expériences font état d'une grande diversité de mécanismes mis en place : coopération entre municipalités sur certaines politiques et prestations de services (France), autorités métropolitaines souples (Londres, Stuttgart), coordination indirecte par une institution supra-locale (la Comunidad autónoma de Madrid) ou expériences de gouvernance en réseaux intégrant plusieurs niveaux de gouvernements qui ne peuvent pas s'imposer les uns par rapport aux autres (Lefèvre 2009 cité dans Tomàs 2007).

La gouvernance métropolitaine, pour le nouveau régionalisme, doit incarner le système de valeurs défendu par cette école, soit la compétitivité, l'équité et la démocratie (Tomàs 2012). Ces trois valeurs se retrouvent dans les principales composantes néo-régionaliste, soit : l'interdépendance métropolitaine, la compétitivité économique métropolitaine dans le contexte de la mondialisation et la viabilité du développement des régions métropolitaines (Brenner 2002; Champagne 2002b).

La première composante du nouveau régionalisme est l'interdépendance entre la ville-centre et la région. Cette idée ne serait toutefois pas nouvelle et Jane Jacobs, dès les années 1960, aurait insisté sur la diversité des lieux et la complémentarité entre les milieux à l'échelle métropolitaine (Champagne 2002a). L'interdépendance défendue par le nouveau régionalisme est perçue comme un moyen de diminuer la concurrence économique à l'échelle locale, afin d'atteindre la compétitivité économique face à la concurrence mondiale. Elle s'appuie sur le processus de la déconcentration des activités engendrées par la métropolisation afin de faire reconnaître l'interdépendance entre la ville-centre et les banlieues.

La deuxième idée fondatrice est la compétitivité économique métropolitaine dans le contexte de la mondialisation. Comme nous l'avons mentionné, les changements liés à l'internationalisation de l'économie ont amené la concentration des activités et de la richesse dans les villes par la concentration d'emplois, de capitaux et d'infrastructures. Les métropoles deviennent ainsi, pour reprendre l'expression de Champagne (2002a, 137), « l'unité de base du système de production mondial ». Les tenants du nouveau régionalisme favorisent la mise en place de structures formelles et informelles afin de dynamiser le secteur économique. Ces structures sont nécessaires pour situer les métropoles sur l'échiquier international.

La troisième composante est la viabilité du développement des régions métropolitaines. On souligne que, compte tenu du rôle des métropoles dans l'exacerbation des problèmes urbains, elles doivent également contribuer à leur minimisation (Champagne 2002a). Cet argument est

étroitement lié à la compétitivité économique métropolitaine, puisque les externalités négatives, comme la congestion routière, la pollution atmosphérique ou les catastrophes naturelles entravent leur efficience économique. Pour ce faire, on favorise les politiques urbaines visant à contrer les problèmes issus de la métropolisation comme les disparités régionales, la ségrégation résidentielle, la congestion routière et la dégradation de l'environnement.

La coopération et la collaboration, des éléments structurants du nouveau régionalisme

Afin de parvenir à ces objectifs, le nouveau régionalisme préconise la coopération et la collaboration (Swanstrom 1996, 2001). Ces dernières seraient une manière de dépasser les externalités négatives liées à la fragmentation politique (Champagne 2002a, 129). Malgré l'abondance des travaux sur le sujet, force est de constater l'absence d'une utilisation normative des notions de « coopération » et de « collaboration », bien qu'elles soient abondamment utilisées (Brenner 2002; Swanstrom 1996, 2001). Pour Hamilton (1999), la coopération réfère aux ententes municipales, plutôt qu'aux échanges de service ou d'informations ou entre les gouvernements locaux. La collaboration réfère ainsi davantage au concept de gouvernance afin de désigner le rôle des acteurs non-gouvernementaux dans les projets en partenariat public-privé. Cette conception est différente de celle préconisée par (Tomàs 2007), qui utilise la notion de coopération comme l'objectif à atteindre, soit la coopération métropolitaine, alors que la collaboration est un des moyens d'y parvenir. Plus précisément selon Tomàs, la collaboration désigne la gouvernance horizontale en réseau mettant en relation plusieurs niveaux de gouvernements, et les ententes *ad hoc* entre les municipalités par rapport à certaines politiques ou services (Tomàs 2007, 37). Cette utilisation de la collaboration est similaire à celle préconisée par Dusseault (2006), pour qui la collaboration inter-municipale est un des moyens d'arriver à une coopération métropolitaine. Que ce soit en termes de coopération ou de collaboration, on remarque dans les écrits sur le nouveau régionalisme que ces deux concepts sont souvent associés à une culture, dans la mesure où la collaboration fait référence non pas à quelque chose de statique, mais plutôt à un ensemble de pratiques (Tomàs 2012; Brunet-Jailly 2011).

Bien qu'elle soit largement associée au nouveau régionalisme, force est de constater l'absence d'une définition précise de la collaboration dans les écrits. Ainsi, nous nous sommes tournés

vers la littérature en administration publique, un champ d'études ayant un intérêt marqué pour la collaboration.

Dans la recherche en administration publique portant sur la collaboration, celle-ci est utilisée d'une multitude de façons. Pour Gray (1989) cité dans Thomson et Perry (2006), la coopération est une prémisses à la collaboration alors que pour Cigler (1999), la collaboration est une des étapes du processus dont l'aboutissement est le partenariat.

Les auteurs sur la collaboration la définissent également de manière différente. Pour Phillips, Lawrence et Hardy (2000), elle peut être décrite comme un exercice de partage dans l'objectif d'accomplir une tâche dans la mesure où l'on reconnaît que l'action à accomplir ne peut être réalisée seule. Cette idée est reprise et bonifiée par Thomson et Perry, qui définissent la collaboration comme :

...a process in which autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationships and ways to act or decide on the issues that brought them together; it is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions. (Thomson et Perry 2006, 23)

Cette définition se rapproche de celle de B. Gray (1989, 5) pour qui la collaboration est un processus « through which parties who see different aspects of a problem can constructively explore their differences and search for solutions that go beyond their own limited vision of what is possible ».

À travers ces définitions, on remarque ainsi que les auteurs sur le sujet notent que la collaboration nécessite la reconnaissance d'objectif(s) commun(s). Elle n'est toutefois pas pour autant synonyme de consensus et on peut retrouver, dans la collaboration, des divergences d'opinions et d'objectifs, des cultures organisationnelles différentes ainsi que des jeux de pouvoir. En ce sens, la collaboration peut être vue comme le point d'équilibre entre les intérêts individuels et collectifs (Thomson et Perry 2006). Lorsque ces divergences d'opinions sont irréconciliables, la collaboration se transforme en inertie collaborative (*collaborative inertia*) (Huxham 1996).

Dans la recherche portant sur la collaboration, plusieurs indicateurs sont suggérés afin de la mesurer. Nous avons choisi de les regrouper en trois dimensions : la structure, les acteurs et les processus. Ces trois dimensions, résumées dans le tableau ci-dessous, guideront l'enquête de terrain de la présente recherche.

Tableau 1.1. Dimensions de la collaboration et ses indicateurs

Dimensions de la collaboration	Indicateurs
La structure	Autonomie organisationnelle
	Présence d'un corps central qui enrichit la collaboration
	Enjeux organisationnels compatibles
Les acteurs	Confiance et réciprocité entre les acteurs
	Connaissance mutuelle
	Visions personnelles communes
Les processus	Partage d'informations
	Lieux d'échanges
	Objectifs partagés
	Enjeux communs

Source : (constitués à partir de D'Amour et al. 2008; Thomson et Perry 2006; Phillips, Lawrence et Hardy 2000).

La première dimension de la recherche portant sur la collaboration que nous identifions est la structure. Elle fait référence à la gouvernance et à l'administration (Thomson, Perry et Miller 2009; D'Amour et al. 2008). Les écrits sur le sujet suggèrent que pour qu'il y ait collaboration, chaque membre collaborateur doit avoir une certaine autonomie organisationnelle (Thomson et Perry 2006), dans la mesure où les rôles et responsabilités de chacun doivent être clairement identifiés. Outre une certaine autonomie organisationnelle, les recherches soulignent qu'on doit retrouver un corps central qui veille à l'enrichissement de la collaboration (D'Amour et al. 2008). Pour que la collaboration prenne forme, on doit également retrouver un certain leadership. Ce leadership peut être assumé par le corps central, mais pas nécessairement. Enfin, les écrits suggèrent que les organisations participantes à une démarche de collaboration doivent avoir un certain nombre d'enjeux organisationnels compatibles (D'Amour et al. 2008; Thomson et Perry 2006).

La deuxième dimension, faisant l'objet d'un plus grand nombre de travaux, porte sur les acteurs. On s'intéresse alors à la manière dont les relations entre les acteurs influencent positivement ou négativement la collaboration. Les écrits sur le sujet tendent à identifier un niveau de

connaissance mutuelle entre les acteurs comme étant un facteur d'accroissement de la collaboration (D'Amour et al. 2008). La connaissance mutuelle des acteurs leur permet de développer un sentiment d'appartenance au groupe composé des membres collaborateurs. Elle amène les acteurs à reconnaître les valeurs et les objectifs de chacun, de même que leurs compétences. Ce faisant, les acteurs sont plus enclins à s'engager dans une relation de réciprocité. En effet les études tendent à identifier la réciprocité de l'engagement (*I will if you will*) comme un important facteur de la collaboration et qui nécessite que les deux parties s'entendent (Thomson et Perry 2006). Toutes ces dimensions reliées aux acteurs servent à construire une relation de confiance, une condition nécessaire à la collaboration (D'Amour et al. 2008; Hansen 2006; Thomson et Perry 2006).

La troisième dimension porte sur les processus. Elle réfère à la manière dont la collaboration se matérialise et s'accomplit. Ceux-ci peuvent prendre plusieurs formes, comme le partage d'informations (Alpert 2006) ou des ententes (Dusseault 2006). Ces processus peuvent également prendre la forme de lieux d'échanges au cours desquels les collaborateurs sont appelés à se connaître et à discuter sur leurs objectifs et leurs enjeux respectifs. Les lieux d'échanges peuvent donner lieu à l'innovation de procédures et qui permet la collaboration (D'Amour et al. 2008). Lorsqu'ils sont utilisés justement, les processus participent à l'établissement de la confiance, et par conséquent enrichir la collaboration (D'Amour et al. 2008). Tout comme la structure et les acteurs, les processus doivent incarner des enjeux communs.

Conclusion

Dans ce premier chapitre nous avons vu, dans un premier temps, que la transformation structurelle de l'économie a engendré un processus irréversible de transformation des métropoles conceptualisé par la notion de métropolisation. Cette dernière définit le processus de restructuration territoriale, économique et sociale des villes. Ce processus amène au moins deux enjeux majeurs sur la qualité de vie en milieu urbain : la destruction des espaces naturels et la diminution des avantages nets de la mobilité. En vue de réduire leurs répercussions sur la santé, les écosystèmes et l'économie, une des principales solutions en matière d'aménagement est de favoriser la réduction des déplacements automobiles par l'aménagement du territoire. Elle repose sur l'idée générale qu'une forme urbaine plus compacte composée d'une grande diversité de fonctions peut encourager l'utilisation des transports collectifs et actifs.

Dans un deuxième temps nous avons vu, depuis la fin du 19^e siècle, différentes écoles de pensée associées à l'organisation municipale et métropolitaine. D'abord l'école de la réforme, qui privilégiait la consolidation par la mise en place d'un gouvernement métropolitain. Puis l'école des choix publics qui, à l'opposé, favorisait le maintien d'une échelle locale fragmentée dans l'objectif d'assurer une diversité et une qualité des services offerts aux citoyens. Enfin nous avons vu une troisième école, le nouveau régionalisme, qui mise sur la coopération et la collaboration par la création d'instances et la mise en réseaux d'acteurs afin de relever les défis de la métropolisation.

Ces trois courants ont influencé l'organisation municipale et métropolitaine au Québec et se sont concrétisés par différentes réformes. Les structures institutionnelles issues de ces réformes, pour la plupart encore en place, ont participé à constituer le paysage institutionnel montréalais tel que nous le connaissons aujourd'hui. La présentation de ce paysage sera l'objet du prochain chapitre, dans lequel nous exposerons plus en détail le contexte propre à notre recherche. Nous aborderons par la suite les questions de recherche ainsi que notre hypothèse de recherche, de même que la stratégie méthodologique employée.

CHAPITRE 2 : CONTEXTE DE L'ÉTUDE ET STRATÉGIE MÉTHODOLOGIQUE

Les nouveaux enjeux issus de la métropolisation ont amené la transformation des modes d'organisation municipale et métropolitaine et ont donné lieu à une importante réforme à la fin des années 1990 dans la région montréalaise. Elle a mené entre autres choses à la création de la Communauté métropolitaine de Montréal en 2001, un organisme dont l'objectif est une meilleure prise en compte de la cohérence territoriale en limitant l'étalement urbain et en rationalisant les dépenses liées aux infrastructures publiques (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole 2000). Une des responsabilités confiées à la CMM dès sa création est la réalisation d'un plan énonçant les grandes orientations d'aménagement pour la région métropolitaine.

Dans le cadre du deuxième chapitre, nous décrirons plus précisément le contexte spécifique à notre étude. Puisque nous nous intéressons spécifiquement à la collaboration dans une démarche visant la coordination aménagement du territoire/transports collectifs, nous présenterons les organismes qui sont directement interpellés par ces deux domaines. Nous verrons ensuite comment la fragmentation institutionnelle de la région de Montréal a mené à la création de la CMM, dont nous ferons un survol du mode de fonctionnement et des réalisations. Nous exposerons enfin les questions ainsi que les objectifs de recherche qui nous guident, de même que la stratégie méthodologique utilisée.

Un paysage institutionnel marqué par la fragmentation

Dans la province de Québec et spécifiquement dans la région montréalaise l'aménagement du territoire et des transports sont sous la responsabilité de plusieurs organismes, comme en témoigne la figure ci-dessous (Figure 2.1).

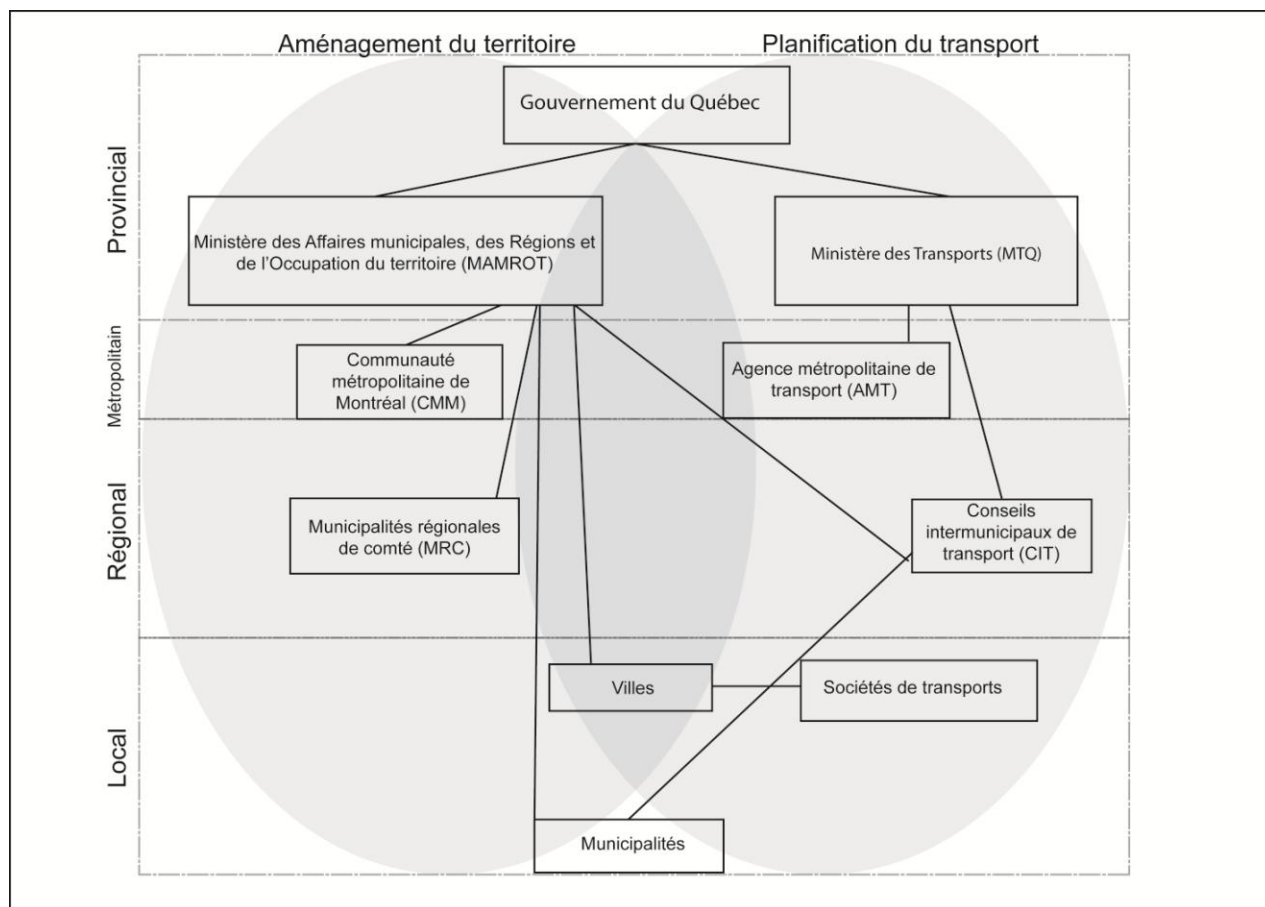


Figure 2.1 : Paysage institutionnel des principaux organismes en matière d'aménagement et des transports dans la région montréalaise. Source : Ève Arcand, 2012.

Les organismes les plus directement interpellés sont les municipalités locales. Elles sont dirigées par un conseil municipal, composé d'un maire² et de ses conseillers, qui en administre les affaires. En matière d'aménagement elles ont compétence en urbanisme, notamment en termes de zonage, de lotissement et de construction (article 113, 115 et 118 L.R.Q., chapitre A-19.1). À ce titre, elles ont l'obligation de se doter d'un plan d'urbanisme qui doit se conformer au schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté ou de la communauté métropolitaine à laquelle elles appartiennent (article 32 à 46 L.R.Q., chapitre A-19.1). Le plan doit comprendre les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité, les grandes affectations du sol et les densités de son occupation. Il doit également identifier le tracé projeté et le type des principales voies de circulation et des réseaux de transport (article 83 L.R.Q., chapitre A-19.1). En matière de transport les municipalités ont compétence sur les voies publiques dans la mesure où celles-ci ne relèvent pas du gouvernement du Québec ou de celui

² Le masculin a été utilisé afin d'alléger le texte.

du Canada, ni d'un de leurs ministères ou organismes (article 66, L.R.Q., chapitre C-47.1). Sur ces voies publiques, les municipalités ont des responsabilités de planification, de construction, d'exploitation, d'entretien et de financement du réseau local. Elles peuvent également organiser un service de transport en commun de personnes dans le territoire des municipalités désignées afin d'assurer une liaison avec des points situés à l'extérieur de son territoire (article 3, L.R.Q., chapitre C-60.1). À défaut d'organiser elle-même un service de transport en commun, elles peuvent contribuer au financement d'un organisme intermunicipal de transport. Ce dernier est dirigé par un conseil composé des membres délégués par les municipalités participantes à cette entente. Dans le cas des villes de Montréal, Longueuil et Laval, les services de transport collectif sont administrés par le biais des sociétés de transport et dirigées par un conseil d'administration qui est composé de sept à neuf membres³. Celles-ci ont pour mission d'assurer, par des modes de transport collectif, la mobilité des personnes dans son territoire et hors de celui-ci (article 3 L.R.Q., chapitre S-30.01). En plus de leur responsabilité à titre de prestataire de services, les sociétés de transport doivent également soutenir la coordination entre les différents modes de transport (article 3 L.R.Q., chapitre S-30.01).

Dans les cas de Montréal⁴ et de Longueuil⁵, les villes ont été subdivisées en arrondissements suite à la réorganisation municipale de 2001. Les arrondissements sont dirigés par un conseil d'arrondissement, qui agit sensiblement au même titre qu'un conseil municipal. Au chapitre de l'aménagement, les arrondissements ont compétence, tout comme les municipalités, en matière de zonage, de lotissement et de construction. Les arrondissements peuvent également demander une modification au plan d'urbanisme (Ministère des Affaires municipales 2013). Dans le domaine du transport, les arrondissements ont compétence sur la voirie locale en termes de planification, de construction, de l'exploitation, de l'entretien et du financement (article 142 L.R.Q., chapitre C-11.4; article 79 L.R.Q., chapitre C-11.3)

Les seconds organismes les plus interpellés en matière d'aménagement du territoire et des transports dans la région montréalaise sont les deux principaux ministères provinciaux. Le premier est celui des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Il a comme responsabilité de veiller à la bonne administration du système municipal

³ Excepté la Société de transport de Montréal dont le conseil d'administration se compose de 10 membres (article 8, L.R.Q., chapitre S-30.01).

⁴ Il s'agit des arrondissements d'Achilles-Cartier, Anjou, Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, Lachine, LaSalle, Le Plateau-Mont-Royal, Le Sud-Ouest, L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, Montréal-Nord, Outremont, Pierrefonds-Roxboro, Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, Rosemont–La Petite-Patrie, Saint-Laurent, Saint-Léonard, Verdun, Ville-Marie, Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.

⁵ Il s'agit des arrondissements de Greenfield Park, Saint-Hubert et Vieux-Longueuil.

dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens (article 7 L.R.Q., chapitre M-22.1). Cette responsabilité s'exerce notamment par l'élaboration du Cadre d'aménagement, dont la plus récente version portant sur la région de Montréal a été adoptée en 2001 (Gouvernement du Québec 2001). Ce cadre, qui dicte les grandes problématiques et les grands enjeux en matière d'aménagement, a comme objectif d'assurer une certaine cohésion horizontale et verticale, c'est-à-dire entre les différents ministères, organismes publics et mandataires de l'État ainsi qu'entre les différents niveaux de planification (local, régional et métropolitain) (Gouvernement du Québec 2001).

Le deuxième ministère interpellé est celui des Transports (MTQ). Il détient une compétence sur les infrastructures, la circulation des véhicules et les activités de transports. Par conséquent le ministère peut, par le biais du fonds des réseaux de transport terrestre, financer les services de transports en commun (article 12.30 alinéa 2 L.R.Q., chapitre M-28). Cette compétence s'exerce également par l'élaboration et la proposition au gouvernement de politiques relatives aux transports et à la voirie pour le Québec. Il a notamment réalisé en 2000 le *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal* (Ministère des Transports 2000). Plus récemment, le ministère s'est doté d'une Politique québécoise du transport collectif (Ministère des Transports 2006). En plus de l'élaboration de ces politiques publiques, le ministère est responsable de leur mise en œuvre, de la supervision de leur application et de la coordination de l'exécution (article 2 L.R.Q., chapitre M-28).

Entre le palier local et provincial, plusieurs instances ont été mises en place au cours des années et agissent à des fins de coordination. Les plus importantes sont les municipalités régionales de comté (MRC), des instances de coordination régionale regroupant des municipalités d'un même territoire d'appartenance. Créées en 1979 par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, elles sont dirigées par un conseil qui se compose des maires de chaque municipalité locale située sur le territoire de la MRC. En matière d'aménagement, les MRC en ont compétence à l'échelle régionale. À ce titre, elles doivent notamment élaborer un schéma d'aménagement et de développement qui se doit d'être en conformité avec le Cadre d'aménagement (article 3 L.R.Q., chapitre A-19.1). Le schéma des MRC doit entre autres déterminer les grandes orientations de l'aménagement du territoire, les périmètres d'urbanisation et les voies de circulation. En matière de transport, les MRC n'ont pas de responsabilités à proprement parler, sauf dans le cas où les municipalités lui ont délégué cette compétence (article 678 L.R.Q., chapitre C-27.1). Elles doivent toutefois, à l'intérieur de leur schéma d'aménagement et de développement, décrire et planifier l'organisation du transport

terrestre. Le schéma doit notamment indiquer la nature des infrastructures et des équipements de transport terrestre importants qui existent, ainsi que l'endroit où ils sont situés. Toujours dans ce schéma, les MRC doivent également soumettre la part anticipée du transport devant être assurée par les divers modes et les principales améliorations devant être apportées aux infrastructures et aux équipements visés. Enfin, elles doivent identifier la nature des nouvelles infrastructures ou des nouveaux équipements de transport terrestre importants dont la mise en place est projetée, ainsi que l'endroit approximatif où ils seront situés (article 5 L.R.Q., chapitre A-19.1).

Plus récemment une autre instance de coordination a été mise en place dans les cas, entre autres, de Montréal et de Longueuil. L'agglomération a été instaurée afin d'assurer une certaine cohésion entre la ville-centre et les villes reconstituées suite à la réorganisation municipale de 2001. Les agglomérations sont dirigées par un conseil d'agglomération, lequel est présidé par le maire de la ville-centre et composé d'élus représentant chaque municipalité faisant partie de l'agglomération. Les agglomérations n'ont pas directement de compétences en aménagement, mais elles l'influencent indirectement en intervenant en matière d'évaluation municipale, de logement social et abordable et d'élimination et de valorisation des matières résiduelles (article 19 L.R.Q., chapitre E-20.001). En matière de transport, les agglomérations ont compétence en termes de transport collectif des personnes et des voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération. En regard de ce réseau, elles sont responsables des fonctions relatives à la voirie ou à la gestion, tel que le déneigement et la signalisation, et celles relatives à la circulation et au stationnement (article 23 L.R.Q., chapitre E-20.001).

Aux MRC et aux agglomérations se superposent l'Agence métropolitaine de transport (AMT), une agence mandataire de l'État créée en 1995. Elle est dirigée par un conseil d'administration composé de sept membres, dont la majorité est nommée par le gouvernement du Québec (article 5 L.R.Q., chapitre A-7.02). L'AMT a une mission de soutien, de développement, de coordination, et de promotion du transport collectif. Le territoire desservi par l'Agence couvre 83 municipalités de la grande région de Montréal, ainsi que de la réserve indienne de Kahnawake (Agence métropolitaine de transport 2012). L'AMT n'a pas à proprement parler de responsabilités d'aménagement du territoire, mais elle intervient indirectement par l'implantation des stationnements d'incitations et les voies réservées. L'Agence a une compétence sur le service de train de banlieue et le transport pour les personnes handicapées. Plus précisément, elle a la responsabilité de soutenir, de développer, coordonner et promouvoir le transport collectif. Elle a également le mandat d'améliorer les services de trains de banlieue, de même

que d'en assurer le développement, de favoriser l'intégration des services entre les différents modes de transport et d'augmenter l'efficacité des corridors routiers (article 21 L.R.Q., chapitre A-7.02).

Ce foisonnement d'organismes dans la région montréalaise est une situation qui fait régulièrement l'objet de critiques (Collin et Tomàs 2004; Ministère des Affaires municipales et de la Métropole 2000). En effet la fragmentation est identifiée comme un des problèmes majeurs métropolitains. Comme le souligne un rapport de l'OCDE paru en 2004 :

« la fragmentation territoriale et l'absence de coordination régionale sont au cœur de certains problèmes métropolitains, tels que la faible croissance économique, les problèmes de finances locales, les disparités fiscales, l'étalement urbain, l'inadaptation des services publics et de manière générale, la difficulté de parvenir à un consensus à l'échelle de la zone entière sur des objectifs à moyen et long terme ». (Organisation de coopération et de développement économiques 2004, 15)

Cette question a déjà fait l'objet de plusieurs rapports durant les années 1970, dont le rapport du Comité d'étude de la Communauté urbaine de Montréal (rapport Hanigan (1973)) et celui du Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec (rapport Castonguay (1976)) (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole 2000). Elle connaît un renouveau dans les années 1990 qui n'est pas étranger aux nouveaux enjeux issus de la métropolisation. On s'intéresse alors davantage au concept de la ville-région comme facteur de croissance économique (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole 2000), entraînant l'accroissement de la préoccupation envers la cohérence territoriale. Au cours de la décennie, divers groupes de travail se sont penchés tour à tour sur cette question, dont le groupe de travail sur Montréal et sa région en 1993 (GTMR) (rapport Pichette) (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole 2000; Soucy 2002). Les recommandations de ces rapports n'ont pas été explicitement mises en œuvre, mais elles ont contribué à initier un mouvement visant à accroître la cohérence territoriale de la métropole dont la création de l'AMT (1995) et du ministère de la métropole (1996) (Collin 2001).

En fait ce n'est qu'à partir de la fin des années 1990 que le gouvernement du Québec semble vraiment décidé de s'investir et de prendre à bras le corps les difficultés de coordination que connaît la région de Montréal (Lafortune 2010). En 1999, le gouvernement du Québec, de concert avec l'Union des municipalités du Québec, met en place la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL). Cette commission a comme mandat de jeter un regard sur l'ensemble du secteur public, c'est-à-dire les municipalités, les municipalités

régionales de comté, les communautés urbaines et les commissions scolaires (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales 1999). Le rapport final de la Commission, sous la présidence de Denis Bédard, pose un regard critique sur la situation montréalaise. Les auteurs soutiennent que la fragmentation institutionnelle, principalement attribuable à la désuétude des limites juridictionnelles de la Communauté urbaine de Montréal, entraîne des disparités fiscales et des problèmes de gestion et serait un obstacle à la gouvernance de la métropole du Québec (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales 1999).

En réponse à ce problème, la CNNFL propose au gouvernement trois options en vue d'une réforme du monde municipal de la région de Montréal 1) le retour à la collaboration municipale 2) le maintien du découpage actuel des municipalités locales et 3) la mise en place d'une instance métropolitaine assumant l'ensemble des responsabilités à portée supralocale ou la fusion des municipalités locales et la mise en place d'une instance métropolitaine assumant les responsabilités supralocales de type stratégique (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales 1999).

Suite à ce rapport, le gouvernement du Québec publie le Livre Blanc sur la réorganisation municipale (*Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*) (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole 2000). Selon ce Livre Blanc, aucun des organismes du palier supramunicipal alors en place est véritablement en mesure de prendre en charge les enjeux concernant l'ensemble de la région métropolitaine (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole 2000, 41). Par conséquent, on soutient qu'une réorganisation est nécessaire pour développer une vision commune du devenir des collectivités, une prise en considération des objectifs gouvernementaux en matière de développement durable et d'aménagement et un secteur municipal plus efficace permettant un allègement et une meilleure répartition du fardeau fiscal (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole 2000).

La solution retenue par le gouvernement du Québec pour cette réorganisation municipale est la troisième (et la plus radicale) soumise par la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, soit la fusion des municipalités locales et la mise en place d'une instance métropolitaine assumant les responsabilités supra locales de types stratégiques. Tout comme l'avait proposé la Commission, la réforme est mise en œuvre en deux temps. Elle débute dans un premier temps par un processus de fusion des municipalités suite à l'entrée en vigueur de la loi 170. Huit villes de plus de 100 000 habitants sont alors créées⁶ et le nombre de municipalités passe de 1433 en 1995 à 1147 en 2003 (Collin et Tomàs 2004). Cette fusion sera toutefois suivie d'un

⁶ Il s'agit de Montréal, Québec, Longueuil, Lévis, Gatineau, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières.

important processus de défusions rendu possible par l'élection du parti Libéral aux élections provinciales de 2003 (Delorme 2009). Dans un deuxième temps, la réforme est mise en œuvre par un renforcement des agglomérations urbaines et des MRC. Dans le cas des agglomérations de Montréal et de Québec, des communautés métropolitaines sont mises en place, et les MRC non comprises dans le territoire de ces nouvelles communautés métropolitaines connaissent un renforcement de leurs compétences (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole 2000).

Cette présentation du paysage institutionnel québécois et montréalais nous permet de dégager quelques observations générales. D'abord, on retrouve une multiplicité d'organismes responsables d'aménagement et du transport collectif sur le territoire montréalais. Largement critiquée, cette multiplicité a contribué à une réorganisation municipale au début des années 2000 afin de contrer, entre autres choses, les problèmes de fragmentation et l'absence d'une vision à long terme. Elle a mené dans un premier temps à un processus de fusions municipales, qui s'est soldé par une vague de défusions. Elle a conduit dans un deuxième temps à la création d'une organisation souple et légère, la CMM. De cette vaste réorganisation visant à limiter la fragmentation, il résulte donc non pas la diminution mais plutôt une augmentation du nombre d'acteurs horizontaux (organismes) et verticaux (paliers).

La Communauté métropolitaine de Montréal : nouvelle institution, vieux problèmes

Selon le Livre Blanc, la création d'une instance métropolitaine devait permettre le développement d'une vision collective (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales 1999). Cette instance dans la région de Montréal est la Communauté métropolitaine de Montréal, qui voit officiellement le jour le 1^{er} janvier 2001. Elle est composée de 82 municipalités, soit l'île de Montréal et Jésus ainsi que les municipalités des couronnes nord et sud. Son territoire s'étend sur une superficie de 4360 km² (Communauté métropolitaine de Montréal 2012b), ce qui correspond sensiblement à la région métropolitaine de recensement⁷ (RMR).

⁷ La RMR englobe toutefois les villes de St-Jérôme, Lavaltrie, L'Épiphanie et Coteau-du-Lac, les municipalités de St-Placide et des Côteaux, les paroisses de St-Colomban et de l'Épiphanie, le village de St-Zotique et le canton de Gore. Elle exclut par ailleurs la ville de Contrecoeur, la municipalité de St-Jean-Baptiste et la paroisse de Calixa-Lavallée (Ministère des Affaires municipales 2011b).

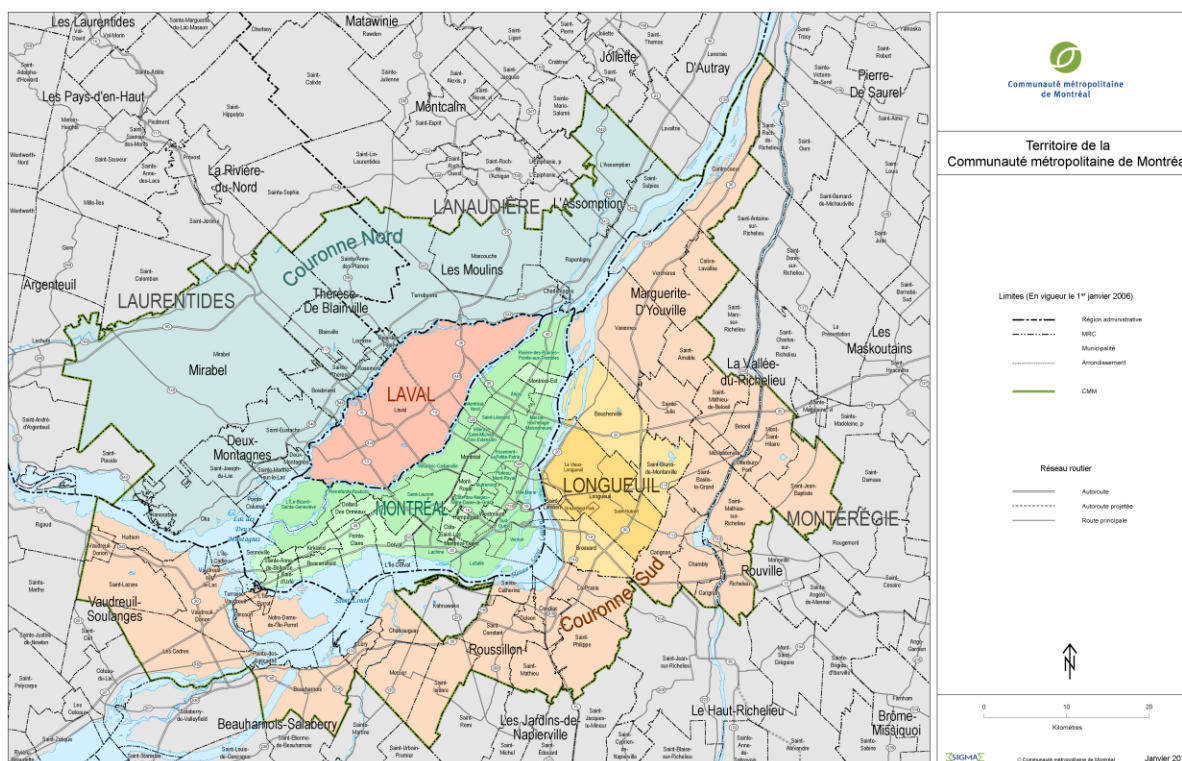


Figure 2.2 : Territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. Source : (Communauté métropolitaine de Montréal 2013c).

Conformément à la proposition de la CNNFL, la CMM est une structure légère et souple qui a une mission de planification, de coordination et de financement (Communauté métropolitaine de Montréal 2010a). Elle gère un budget somme toute modeste (Lafortune 2010), soit 98 M\$ en 2011 et dont la très grande majorité, soit 66 M\$, provient des quotes-parts des municipalités (Communauté métropolitaine de Montréal 2011q).

La loi constitutive de la CMM prévoit la composition d'un comité exécutif, qui est présidé par le maire de Montréal. Le comité exécutif désigne également une direction générale, un service de trésorerie ainsi qu'un service de secrétariat et de greffe. Plus précisément, la direction générale est responsable de quatre grands secteurs : aménagement du territoire métropolitain, développement économique métropolitain, environnement et politiques et interventions de développement. Dans l'exercice de leurs responsabilités, les quatre grands secteurs peuvent faire appel à l'Observatoire Grand Montréal, un laboratoire qui a été mis en place par la CMM et qui vise à documenter et à partager des données et de l'information à l'échelle métropolitaine (Communauté métropolitaine de Montréal 2013b).

La loi constitutive de la CMM dicte également la création d'un conseil de 28 membres afin de diriger les affaires courantes. Ce conseil est composé de maires élus à l'échelle des municipalités situées sur le territoire de la Communauté : le maire de Montréal de même que 13 conseillers désignés par le conseil d'agglomération de Montréal, le maire de Laval ainsi que deux conseillers nommés par le conseil de Laval, le maire de Longueuil et deux conseillers nommés par le conseil d'agglomération de Longueuil, quatre maires désignés par les municipalités de la couronne nord et quatre autres désignés par celles de la couronne sud (article 4 L.R.Q., chapitre C-37.01).

Le conseil et le comité exécutif peuvent faire appel en cas de besoins aux cinq commissions de la CMM pour les conseiller ou pour réaliser un mandat spécifique (article 55 L.R.Q., chapitre C-37.01). Présentement, la CMM dispose de cinq commissions permanentes : la commission de l'aménagement, la commission de l'environnement, la commission du développement économique, des équipements métropolitains et des finances, la commission du logement social et la commission du transport.

La CMM a compétence dans plusieurs domaines⁸ dont la planification du transport et l'aménagement métropolitain. La réunion de ces compétences constitue en soi une innovation puisque pour la première fois ces deux domaines sont sous la responsabilité d'un même organisme. Plus précisément en matière de transport, la CMM a compétence pour planifier le transport en commun, le coordonner et en financer les aspects ayant un caractère métropolitain (article 158 L.R.Q., chapitre C-37.01). À ce titre, elle approuve les ajustements et la révision du plan stratégique de développement du transport métropolitain de l'Agence métropolitaine de transport de même que le budget d'exploitation de cette dernière, et exerce un pouvoir de désaveu à l'égard des tarifs métropolitains soumis par l'Agence (article 41 L.R.Q., chapitre A-7.02). De plus, la CMM désigne trois élus sur les sept membres du conseil d'administration de l'AMT (article 5 L.R.Q., chapitre A-7.02). Elle a également le mandat d'approuver les plans stratégiques de développement des sociétés de transport en commun situées sur son territoire. Enfin, la CMM a la responsabilité d'identifier un réseau artériel métropolitain et de procéder à sa révision tous les cinq ans. Malgré ces responsabilités force est de constater que, considérant l'importance des pouvoirs (notamment le financement et la planification) confiés à l'AMT, le rôle

⁸ Il s'agit du développement économique; du développement artistique ou culturel; du logement social; d'équipements, infrastructures, des services et d'activités à caractère métropolitain; du transport en commun et du réseau artériel métropolitain; de la planification de la gestion des matières résiduelles; de l'assainissement de l'atmosphère et de l'assainissement des eaux (Communauté métropolitaine de Montréal 2010a).

de la CMM sur la scène du transport collectif à l'échelle métropolitaine est plutôt faible (Lafortune 2010; Beauvais 2011).

Du côté de l'aménagement, la CMM a compétence en matière d'aménagement métropolitain. À ce titre, elle a l'obligation de se doter et de maintenir en vigueur en tout temps un plan d'aménagement et de développement de son territoire (PMAD)⁹ conforme aux orientations du gouvernement du Québec (article 2.23 L.R.Q., chapitre A-19.1). Ce plan doit définir des orientations, des objectifs et des critères afin d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la Communauté.

En vue de l'exercice de cette compétence, la CMM confie au mois de septembre 2001 le contrat de la réalisation d'un schéma métropolitain d'aménagement et de développement à la firme Daniel Arbour et Associés¹⁰. Quatre ans plus tard, soit en 2005, la CMM adopte, au terme d'un long processus de planification de concert avec le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, le Projet de Schéma métropolitain d'aménagement et de développement¹¹ (PSMAD) (Guay 2009). Ce projet de schéma poursuit des objectifs de rationalisation d'expansion urbaine, de renforcement des pôles économiques et de diversification fonctionnelle (Guay 2009). La stratégie d'organisation se décline en trois volets 1) stopper l'expansion des couronnes en confiant l'offre de terrains constructibles à l'intérieur des périmètres urbains actuels et en limitant l'accès autoroutier à ces terrains 2) densifier les milieux résidentiels des couronnes en leur imposant une cible normative et 3) polariser le développement urbain dans le centre de l'agglomération (Guay 2009). Ce projet implique également une réorganisation du partage des compétences entre les MRC et la CMM, puisque l'adoption du plan transférerait la compétence d'aménagement régional des MRC situées sur le territoire de la CMM à cette dernière.

À la suite à l'adoption du projet de schéma la CMM organise, tel que prévu par la loi, des séances de consultations publiques du 3 au 9 juin 2005. Ces consultations sont tenues sous l'égide de la Commission de l'aménagement de la CMM et 107 mémoires sont déposés (Commission de l'aménagement 2005). Alors que ces consultations ne devaient mener qu'à des corrections mineures du plan, les intervenants de la société civile, les groupes d'intérêts et particulièrement les représentants municipaux font plutôt massivement part de leur

⁹ Précisons que le « Plan métropolitain d'aménagement et de développement » se distingue du « Schéma métropolitain d'aménagement et de développement ». Le schéma métropolitain est utilisé pour désigner le premier exercice de planification, qui a été abandonné par la CMM en 2005. Pour sa part, le Plan métropolitain d'aménagement et de développement fait référence au second exercice après l'adoption de la loi 58.

¹⁰ Résolution CC01-0084 de la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

¹¹ Résolution CC05-002 de la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

mécontentement non seulement à l'endroit des objets centraux du document, mais également envers la CMM (Lafortune 2010).

Selon le rapport final de la Commission de l'aménagement, plusieurs intervenants soutiennent qu'ils ont été écartés du processus d'élaboration du plan et déplorent que les délais étaient trop courts et l'information déficiente (Commission de l'aménagement 2005). Certains remettent également en question la méthodologie utilisée, notamment les prévisions démographiques de même que la méthode de calcul des superficies disponibles pour l'urbanisation (Commission de l'aménagement 2005). Enfin les intervenants s'opposent fortement à ce que la compétence en aménagement des MRC situées sur le territoire métropolitain soit transférée à la CMM. En regard des commentaires émis lors des consultations, la Commission recommande que la CMM mette sur pied des tables thématiques de concertation composées d'élus et au besoin de représentants de la société civile.

Quant au contenu du plan en matière d'aménagement, les représentants des municipalités périphériques contestent le concept d'organisation spatiale qui renforce le centre de l'agglomération au détriment des couronnes. Ils dénoncent le côté 'mur à mur' de certains éléments du PSMAD, notamment les densités et le maintien du périmètre d'urbanisation, qui laisse peu de place aux particularités locales ou régionales (Commission de l'aménagement 2005). Ainsi dans son rapport la Commission de l'aménagement recommande l'assouplissement des paramètres de l'organisation spatiale, notamment le périmètre d'urbanisation et la densité. En matière de transport certains intervenants réclament plus de précisions quant aux équipements à prévoir dans les corridors de transport, de même que la priorisation des projets en mettant l'accent sur le transport collectif (Commission de l'aménagement 2005). À ce sujet, la Commission recommande que la CMM raffine l'analyse et l'identification des corridors de transport. Elle conseille par ailleurs à la CMM de procéder à l'élaboration d'un plan de transport métropolitain, subséquent à l'adoption du PSMAD, afin de fixer les lignes directrices assurant une démarche d'intégration aménagement/transport (Commission de l'aménagement 2005). Au final la commission recommande qu'étant donné la tenue d'élections municipales, l'adoption du schéma soit reportée d'un an, soit au 31 décembre 2006. Selon elle, ce report aura pour effet l'appropriation du document par les partenaires et favorisera sa mise en œuvre (Commission de l'aménagement 2005).

Plutôt que de rallier les acteurs autour d'un projet métropolitain, le PSMAD a eu pour effet d'en attiser les dissensions (Guay 2009). Après l'échec retentissant des consultations publiques, la CMM se retrouve en situation de blocage avec une double tâche 1) reconstruire un certain

climat de confiance avec les partenaires 2) refaire un exercice de planification territoriale à l'échelle métropolitaine. C'est donc peu étonnant que l'aménagement du territoire ait été un sujet mis de côté par la CMM durant les mois suivants (Lafortune 2010). La CMM poursuit néanmoins d'autres dossiers, notamment en matière de transport collectif. En février 2005 elle adopte, suite à l'invitation du gouvernement dans le cadre du renouvellement du cadre fiscal¹², un projet de décentralisation¹³. Ce projet vise à réviser le statut de l'AMT afin qu'elle devienne une agence relevant de la CMM, un objectif qu'elle vise depuis sa création (Beauvais 2011). Selon la CMM, l'intégration de l'AMT permettrait 1) la responsabilisation des élus de la région métropolitaine pour la planification, la coordination et le financement du transport collectif métropolitain 2) un meilleur équilibre entre les contributions des différents partenaires 3) un financement stable, permanent et prévisible pour le financement de dépenses d'exploitation et d'immobilisations du transport collectif (Communauté métropolitaine de Montréal 2005). Le gouvernement ne donnera toutefois pas suite au projet et cette question demeure jusqu'à aujourd'hui sujette à débat.

En avril 2005 la CMM organise également le Forum métropolitain sur le financement du transport en commun, auquel participent des élus, des représentants des sociétés de transport de Laval et de Montréal, des représentants syndicaux et d'associations impliqués en transport en commun (Communauté métropolitaine de Montréal s.d.). Au terme de ce forum est signée une déclaration d'appui au transport collectif, qui deviendra la Coalition métropolitaine pour la relance du transport en commun en septembre 2005. Ce mouvement vise à multiplier les pressions politiques afin de réclamer le retour du financement du transport collectif par le gouvernement du Québec. Depuis la réforme sur les infrastructures de 1992 (Réforme Ryan) le gouvernement avait retiré ses subventions à l'exploitation des sociétés de transport, ce qui a eu pour effet de relayer la facture aux municipalités et aux usagers (Association québécoise du transport intermunicipal et municipal 2011a).

En matière de transport, la CMM participe également à divers comités techniques. En 2006, en réponse à l'invitation du gouvernement dans le cadre de sa Politique québécoise du transport collectif, elle met en place un comité aviseur des élus qui doit se pencher sur les nouvelles règles de financement du transport en commun. Ce comité est composé d'élus locaux, d'un mandataire gouvernemental et d'observateurs gouvernementaux et présidé par le maire de la

¹² Le pacte fiscal est une entente entre le gouvernement du Québec et les municipalités conclue en juin 2000 qui encadre les relations financières. Pour plus de renseignements voir Hamel (2002).

¹³ Résolution CC05-004 de la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

Ville de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal s.d.). Au terme des six rencontres qui ont eu lieu (Lafortune 2010, 71), les élus ne parviennent toujours pas à s'entendre sur un cadre de gouvernance et proposent le statu quo. Ils s'entendent toutefois sur la redéfinition d'un cadre financier, qui mène à l'élaboration de l'entente sur le déficit « métropolisable » du métro. Cette entente, adoptée par la CMM le 22 février 2007¹⁴, vise à faire reconnaître le caractère métropolitain du métro et par conséquent à faire contribuer à son financement les municipalités qui en bénéficient indirectement (Gouvernement du Québec et Communauté métropolitaine de Montréal 2007). Cette entente engage également le gouvernement à revoir le partage de la taxe sur l'essence et prévoit la tenue d'un comité de travail sur la révision de la gouvernance auquel participe la Ville de Montréal, la Ville de Laval, la Ville de Longueuil, des municipalités des couronnes nord et sud, la Communauté métropolitaine de Montréal, l'Association des conseils intermunicipaux de transport ainsi que l'Agence métropolitaine de transport (Gouvernement du Québec et Communauté métropolitaine de Montréal 2007).

Parallèlement à ces activités, la situation en est toujours une de blocage en vue de l'élaboration d'un nouveau schéma métropolitain compte tenu de la mésentente entre la CMM et les MRC au sujet du partage des compétences. En vue de repousser l'adoption du PSMAD, la CMM adopte une résolution à l'unanimité à la séance du conseil du 14 décembre 2006 afin de demander au MAMR un report jusqu'au 31 décembre 2008¹⁵, qui lui est accordé. Durant ce temps la CMM réussit néanmoins en 2008 à s'entendre avec les MRC, et un nouveau partage des compétences pour la planification du développement du territoire est adopté¹⁶. Cette nouvelle étape marque le début d'un second projet de schéma métropolitain, qui prend désormais le nom de Plan métropolitain d'aménagement et de développement.

¹⁴ Résolution CC07-009 de la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

¹⁵ Résolution CC06-039 de la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

¹⁶ Résolution CC08-022 de la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

Questions et objectifs de recherche

Question de recherche et hypothèses

L'étude de la collaboration comme facteur de réussite d'une démarche aménagement du territoire/transports collectifs a fait l'objet de plusieurs travaux (Hansen 2006; Boarnet 2012; Groupe d'experts sur l'environnement urbain 1996). À l'instar de ces auteurs, nous ne pensons pas que la collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs soit la seule manière de parvenir à un meilleur arrimage. C'est pourquoi dans le cadre de ce mémoire, nous ne tentons pas de déterminer dans quelle mesure la collaboration est un facteur de réussite d'une telle démarche. Il s'agit plutôt de se poser la question : comment la réalisation d'un exercice tel que l'élaboration d'une politique publique à l'échelle métropolitaine représente une opportunité de planification coordonnée ? Ainsi, nous nous intéressons à la participation des organismes responsables d'aménagement du territoire et des transports collectifs à l'élaboration du Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal. La question de recherche principale qui guide notre étude est donc :

Quel est le niveau de collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs dans la région métropolitaine de Montréal ?

Notre hypothèse de recherche se base sur les écrits portant sur la collaboration, tels que présentés dans le chapitre précédent (D'Amour et al. 2008; Thomson et Perry 2006). Selon ces écrits, le degré de collaboration repose sur trois dimensions : une structure permettant l'établissement de pratiques de collaboration, l'amélioration des relations entre les acteurs et la mise en place de procédés supportant une démarche collaborative. Bref ces auteurs font valoir l'importance de cette démarche plutôt que les résultats. Ainsi selon nous, l'élaboration du Plan métropolitain d'aménagement et de développement n'aura pas introduit une nouvelle collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs puisque cette dernière a été mobilisée dans la perspective d'une finalité institutionnelle spécifique plutôt que d'être ancré dans la démarche d'élaboration du plan.

Afin de répondre à notre question principale de recherche et de vérifier notre hypothèse, deux questions de recherche spécifiques ont été formulées. D'abord, nous allons évaluer dans quelle mesure les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs ont pris part à l'élaboration du PMAD. Ainsi, il s'agit d'abord de se demander :

1. Dans quelle mesure les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs ont participé à l'élaboration du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) ?

Nous avons donc, en premier lieu, retracé les principales étapes qui ont servi à l'élaboration du PMAD entre la période de 2008 à 2012. Ensuite, nous nous sommes questionnés sur la manière dont cette participation s'est organisée, soit :

2. Pourquoi et comment le PMAD a-t-il ou n'a-t-il pas introduit une nouvelle collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs ?

Cette seconde question spécifique de recherche nous permet d'évaluer dans quelle mesure les trois dimensions de la collaboration (structure, acteurs et processus) ont influencé l'introduction d'une nouvelle collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs.

Objectifs de recherche

Dans le cadre de cette recherche, l'objectif principal est de comprendre dans quelle mesure l'élaboration du PMAD a pu être porteuse (ou non) d'une nouvelle collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs. Afin de répondre à cet objectif principal, deux objectifs secondaires ont été identifiés. Le premier objectif spécifique est de qualifier dans quelle mesure les organismes ont participé à l'élaboration du PMAD. Compte tenu du partage de compétences, l'élaboration du PMAD était susceptible d'interpeller des organismes ayant une compétence en aménagement du territoire et en transport collectif, soit en matière de planification ou de prestation de service. Il importe de mentionner que notre analyse ne vise pas à déterminer la pertinence de l'implication des acteurs, mais de retracer concrètement la participation de chacun. Pour ce premier objectif, la contribution des organismes au PMAD a été examinée durant la période de juin 2008 à mars 2012. Elle se base sur l'étude des principaux documents élaborés par la CMM en regard de cinq principales activités, soit : la consultation de la CMM auprès des MRC et des CIT, la définition du réseau de transport en commun structurant, la validation et l'identification du réseau de transport en commun structurant, les propositions des cinq secteurs géographiques, et les mémoires déposés dans le cadre des consultations publiques. Le choix de ces activités a été déterminé en fonction de deux principaux critères, soit l'importance de l'activité en regard de la version finale

du PMAD et la représentativité des organismes interpellés. Les résultats de cet examen seront détaillés dans le cadre du troisième chapitre.

Le deuxième objectif spécifique est d'expliquer, en regard des trois dimensions associées à la collaboration (structures, acteurs et processus), de quelle manière l'élaboration du PMAD aura introduit (ou n'aura pas introduit) une nouvelle collaboration. Et si oui, assiste-t-on au développement d'une culture de collaboration ? Cet objectif nous permettra de comprendre dans quelle mesure l'élaboration du PMAD a ainsi pu jeter les bases d'une collaboration qui permet de croire à l'établissement d'une meilleure coordination entre l'aménagement du territoire et les transports collectifs. Il ne s'agit pas ici de déterminer spécifiquement quelles seront les répercussions du PMAD sur la réduction des déplacements individuels motorisés et l'étalement urbain, mais de dégager des grandes tendances. Cette analyse rendra également possible la validation de la grille d'analyse générale de la collaboration dans le cadre de l'élaboration d'une politique publique. Les résultats de cet objectif seront exposés dans le cadre du quatrième chapitre.

Stratégie méthodologique

Une étude de cas : le Plan métropolitain d'aménagement et de développement

Dans le cadre de cette recherche, la méthode choisie est l'étude de cas. Selon Roy, celle-ci peut se définir comme : « une approche méthodologique qui consiste à étudier une personne, une communauté, une organisation ou une société individuelle » (Roy 2003, 160). Elle nous apparaît l'approche la plus appropriée dans le cadre de notre étude puisqu'elle est axée sur la compréhension d'un phénomène unique et distinctif, dans ce cas-ci l'élaboration d'une politique publique (Roy 2003). Si l'étude d'une personne, d'une chose ou d'un événement unique propre à l'étude de cas en fait son principal intérêt, elle est également sa principale limite compte tenu de sa faible représentativité. Afin de pallier cette limite, notre grille d'analyse se base sur une revue de la littérature sur la collaboration en administration publique, et reprise notamment dans le domaine de la santé (D'Amour et al. 2008). L'utilisation de deux méthodes de collecte de données, soit les sources documentaires et les entretiens semi-dirigés, permettra également d'assurer la triangulation et la validation des données puisque les deux méthodes de collecte, prises isolément, peuvent présenter un biais. D'un côté, les faits rapportés dans le cadre des entretiens semi-dirigés peuvent être déformés par une réinterprétation de certains souvenirs. De

l'autre, le contenu des sources documentaires peut être influencé, notamment pour des motifs politiques.

Notre étude de cas porte sur le Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal. Ce plan identifie trois principaux défis de la région de Montréal : l'aménagement, le transport et l'environnement. Il propose de miser sur une meilleure intégration entre ces trois secteurs afin d'accroître l'attractivité et la compétitivité de la métropole, et ce dans une perspective de développement durable. Se basant sur ces trois défis, le PMAD identifie trois principales orientations.

La première orientation du plan, touchant l'aménagement du territoire, est d'établir « Un Grand Montréal avec des milieux de vie durables ». Pour ce faire, le PMAD propose d'orienter 40 % de l'urbanisation projetée dans un rayon d'un kilomètre et ce, autour des stations (actuelles et projetées) du métro, des trains de banlieue, du service léger sur rail (SLR) et des services rapides par autobus. Cette volonté s'inscrit dans l'objectif de développer des quartiers selon l'approche Transit Oriented Development. Selon Calthorpe, considéré comme un des pionniers de cette approche, le TOD peut être décrit comme: "moderate and high density housing, along with complementary public uses, jobs, retail and services... concentrated in mixed-use developments at strategic points along the regional transit systems." (Calthorpe 1993, 41).

La seconde orientation proposée, touchant le transport, est « Un Grand Montréal avec des réseaux et des équipements de transport performants et structurants ». Pour y arriver, elle vise la hausse de la part modale du transport en commun de 5 % de l'achalandage en période de pointe du matin d'ici 2021 et à 10 % d'ici 2031. Cette hausse serait rendue possible par le développement du transport collectif, de même que le parachèvement de certains tronçons routiers.

La troisième orientation du PMAD porte sur l'environnement : « Un Grand Montréal avec un environnement protégé et mis en valeur ». Le PMAD vise la protection et la mise en valeur des bois d'intérêt métropolitain, des corridors forestiers et des milieux humides. Il propose également certaines mesures afin d'assurer la protection des rives, du littoral, des milieux humides, des paysages et du patrimoine bâti d'intérêt métropolitain. Parmi celles-ci, notons la mise en place d'un réseau récréotouristique métropolitain, structuré autour d'une Trame verte et bleue.

Après l'échec retentissant du PSMAD de 2005 et contre toute attente, le plan a été adopté en 2011. C'est donc le premier plan adopté à l'échelle métropolitaine, et ce après 10 ans d'attentes. Le PMAD représente donc une occasion de prendre le « pouls » de l'évolution des acteurs montréalais suite à la réorganisation municipale au Québec par la perception des intervenants

en regard de la réorganisation municipale et qui témoigne de l'évolution de la planification au Québec. De plus, en mettant l'accent sur trois dimensions jusqu'alors traitées indépendamment : l'aménagement, le transport et l'environnement, le plan témoigne d'une avancée majeure qui, peut-on le penser, pourra jeter la base à une plus grande prise en compte des enjeux métropolitains, notamment la destruction des espaces naturels et la diminution des avantages nets de la mobilité.

Dans le cadre de ce mémoire, le territoire à l'étude correspond plus ou moins à celui de la Communauté métropolitaine de Montréal dans la mesure où il est celui des organismes d'aménagement du territoire ou de transport collectif ayant compétence sur un territoire situé en tout ou en partie sur celui de la CMM. Bien qu'il existe de multiples façons de catégoriser les divers organismes à l'étude, nous avons privilégié une classification générale. Ce choix a été motivé afin de faire échos aux écrits qui distingue les deux secteurs d'interventions (aménagement du territoire et transports collectifs) (Gallez et Maskim 2007; Giuliano 1995; Kaufmann et Jemelin 2003; Kaufmann et al. 2003; Ordre des urbanistes du Québec 2004; Shaw 2009; Stead 2003). Ainsi, sous la catégorie des organismes « d'aménagement du territoire », nous regroupons ceux ayant des compétences de réglementation (les municipalités)¹⁷, de coordination (les MRC)¹⁸ ou de concertation (la CMM)¹⁹. Pour la classification des organismes « des transports collectifs », nous nous sommes inspirés de la classification faite par la CMM dans le cadre du PMAD qui les définit comme des autorités organisatrices de transport. Elle regroupe quatorze autorités organisatrices de transport et une agence gouvernementale dans la région de Montréal. Ainsi, nous regroupons les organismes ayant un rôle de planification (Agence métropolitaine de transport) ou de prestation de services (sociétés de transport et conseils intermunicipaux de transport)²⁰. Bien que nous reconnaissons l'influence du MAMROT ainsi que

¹⁷ Baie D'Urfé, Beaconsfield, Beauharnois, Beloeil, Blainville, Bois-des-Filion, Boisbriand, Boucherville, Brossard, Calixa-Lavallée, Candiac, Carignan, Chambly, Charlemagne, Châteauguay, Côte-Saint-Luc, Deux-Montagnes, Dollard-Des-Ormeaux, Dorval, Hampstead, Hudson, Kirkland, L'Île-Cadieux, L'Île-Dorval, L'Île-Perrot, La Prairie, Laval, Les Cèdres, Longueuil, Lorraine, Mascouche, Mc Masterville, Mercier, Mirabel, Mont-Royal, Mont-Saint-Hilaire, Montréal, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Notre-Dame-de-l'Île-Perrot, Oka, Pointe-Calumet, Pointe-Claire, Pointe-des-Cascades, Repentigny, Richelieu, Rosemère, Saint-Basile-le-Grand, Saint-Bruno-de-Montarville, Saint-Constant, Saint-Eustache, Saint-Isidore, Saint-Jean-Baptiste, Saint-Joseph-du-Lac, Saint-Lambert, Saint-Lazare, Saint-Mathias-sur-le-Richelieu, Saint-Mathieu, Saint-Mathieu-de-Beloeil, Saint-Philippe, Saint-Sulpice, Sainte-Anne-de-Bellevue, Sainte-Anne-des-Plaines, Sainte-Catherine, Sainte-Julie, Sainte-Marthe-sur-le-Lac, Sainte-Thérèse, Senneville, Terrasse-Vaudreuil, Terrebonne, Varennes, Vaudreuil-Dorion, Vaudreuil-sur-le-Lac, Verchères, Westmount.

¹⁸ MRC de Vaudreuil-Soulanges, MRC de Lajemmerais, MRC de Roussillon, MRC de Rouville, MRC de La Vallée-du-Richelieu, MRC de L'Assomption, MRC de Thérèse-De Blainville, MRC de Deux-Montagnes, MRC de Mirabel, MRC Les Moulins.

¹⁹ La Communauté métropolitaine de Montréal.

²⁰ Société de Transport de Montréal (STM), Réseau de transport de Longueuil (RTL), Société de transport de Laval (STL), CIT Laurentides, CRT Lanaudière - MRC de L'Assomption, CRT Lanaudière - MRC Les Moulins, CIT La

du MTQ, nous avons volontairement écarté ces deux acteurs de l'analyse à proprement parler. Ce choix a été motivé par le fait que ces deux acteurs n'ont pas été appelés à participer directement à l'élaboration du PMAD. Néanmoins, nous tiendrons compte de leur influence indirecte dans nos conclusions.

En ce qui concerne la période à l'étude, celle-ci commence le 1er juin 2008 et s'étend jusqu'au 9 mars 2012. Le choix de cette période s'est fait en fonction de deux événements qui nous apparaissaient avoir marqué le début et la fin du processus. Le premier événement est l'adoption par le gouvernement du Québec de la loi 58. Modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, cette loi précise les compétences de la CMM et des MRC en matière d'aménagement. Le deuxième événement, qui marque la fin du processus, est l'entrée en vigueur du PMAD le 9 mars 2012.

Outils de collecte des données

Dans le cadre de ce mémoire, les deux instruments de collecte de données choisis sont la recherche documentaire et les entretiens semi-dirigés. La recherche documentaire est un outil de collecte d'informations, souvent utilisé en science politique, dans lequel le chercheur extrait des informations factuelles des documents consultés (Mace et Pétry 2000). Le principal avantage des sources documentaires est qu'elles fournissent des informations à travers le temps. Comme le souligne May : « They can tell us a great deal about the way in which events are constructed, the reasons employed » (May 2001, 175). Dans le cadre de ce mémoire, les sources documentaires nous permettront de répondre partiellement à notre première question de recherche, soit : dans quelle mesure l'élaboration du PMAD a impliqué la participation des organismes en matière d'aménagement du territoire et des transports collectifs ?

Les documents analysés en tant que données primaires sont les documents de travail diffusés par la CMM et les organismes partenaires ayant participé au processus d'élaboration du PMAD durant la période de juin 2008 à mars 2012. Afin de respecter les critères permettant d'évaluer la pertinence des sources documentaires établis par May (2001) soit : l'authenticité, la crédibilité, la représentativité et la signification, nous avons diversifié les sources documentaires afin de valider l'information.

Presqu'île, CIT du Sud-Ouest, CIT Chambly-Richelieu-Carignan, CIT Roussillon, CIT Le Richelain, CIT de La Vallée-du-Richelieu, Ville de Sainte-Julie, CIT Sorel-Varennes.

Dans le cadre de ce mémoire, les documents consultés en tant que sources primaires sont des documents produits durant l'élaboration du PMAD. Ils sont composés de documents techniques produits par la CMM²¹, de documents produits par les partenaires de la CMM²² ainsi que ceux présentés dans le cadre des consultations publiques²³. Ils ont été analysés en fonction d'une grille d'analyse présentée en annexe (annexe 1). En complément, les procès-verbaux de conseils d'administration des certains organismes d'aménagement du territoire (agglomérations et MRC) et des transports collectifs (sociétés de transport et CIT) ont été consultés. En matière d'aménagement du territoire, nous avons consulté les procès-verbaux des trois agglomérations (Montréal, Laval et Longueuil) ainsi que de deux MRC (MRC Thérèse-De Blainville et MRC de La Vallée-du-Richelieu). En matière de transport collectif, nous avons consulté les procès-verbaux de la Société de transport de Montréal, du Réseau de transport de Longueuil (RTL), de la Société de transport de Laval (STL) ainsi que de deux organismes intermunicipaux de transport (CRT Lanaudière/MRC Les Moulins et CIT Chambly-Richelieu-Carignan). Une demande d'accès à l'information a également été formulée à l'endroit de l'Agence métropolitaine de transport, mais cette demande a été refusée.

Le second outil de collecte utilisé est les entretiens semi-dirigés. Ces derniers peuvent être définis comme « une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur » (Savoie-Zacj 1997). Les entretiens dans l'étude des politiques publiques sont de plus en plus courants. Selon Bongrand et Laborier, ils permettent « de proposer un décodage de l'histoire institutionnelle, afin d'en saisir les logiques structurantes » (Bongrand et Laborier 2005, 25). L'objectif est de cerner le rapport entre « l'acteur porteur de représentations et l'institution à laquelle il participe et dont il fait l'objet de son discours, ou entre cet acteur et la profession dont il est pris pour un représentant « typique » » (Bongrand et Laborier 2005, 26).

²¹ Commission de l'aménagement (2011); (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b, 2011r, 2011a, 2011d, 2011b, 2011n, 2011c, 2011m, 2011f, 2011g, 2011h, 2011l, 2011j, 2011k, 2011i).

²² (Agglomération de Montréal 2011a, 2011b; Municipalité régionale de comté de Beauharnois-Salaberry 2011; Municipalité régionale de comté de Deux-Montagnes 2011; Municipalité régionale de comté de La Vallée-du-Richelieu 2011; Municipalité régionale de comté de L'Assomption 2011; Municipalité régionale de comté de Laval 2011; Municipalité régionale de comté de Mirabel 2011; Municipalité régionale de comté de Rouville 2011; Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville 2011; Municipalité régionale de comté Les Moulins 2011; Table des préfets et élus de la Couronne Nord 2011a; Table des préfets et élus de la Couronne Sud 2011b; Ville de Laval 2010).

²³ (Agglomération de Longueuil 2011a; Communauté métropolitaine de Montréal 2011b, 2011n, 2011c, 2011m, 2011f, 2011g, 2011h, 2011l, 2011j, 2011e, 2011i; Conseil intermunicipal Laurentides 2011; Réseau de transport collectif de la MRC de l'Assomption 2011; Société de transport de Montréal 2011; Table des préfets et élus de la Couronne Nord 2011b; Table des préfets et élus de la Couronne Sud 2011a).

Les entretiens ont permis de répondre principalement à notre deuxième question de recherche et ont été analysés en fonction d'une grille d'analyse de la collaboration (annexe 2). Les personnes ont été choisies selon leur degré de connaissance de l'objet d'étude, du niveau d'échelle du poste qu'ils occupent (local, régional, métropolitain) ainsi que de leur provenance géographique. Le tableau suivant montre la répartition des personnes interviewées.

Tableau 2.1 : Répartition des personnes interviewées

	Fonctionnaires			Élus	Total
	Professionnels		Direction et cadres		
	Aménagement	Transport			
Couronne Nord	2	1	1	1	5
Couronne Sud	2	0	3	2	7
Montréal	1	1	0	0	2
Laval	0	0	1	0	1
Longueuil	0	0	0	1	1
Autre	3	2	2	0	7
Total	8	4	7	4	23

Source : Ève Arcand, 2012.

Les personnes ont été contactées par courriel ainsi que par la poste. Si elles avaient un intérêt et une disponibilité à nous rencontrer, nous avons fixé un rendez-vous en personne entre le mois de février et de mai 2012. Comme le taux de réponse était élevé, vingt-trois (23) personnes ont pu être rencontrées. Les personnes interrogées occupent des postes reliés au domaine de l'urbanisme et du transport collectif. Nous avons également rencontré des élus locaux ainsi que des fonctionnaires de la CMM. La validité interne de nos données est assurée à la fois par la diversité des provenances géographiques des personnes rencontrées, du poste occupé ainsi que la diversité du niveau d'échelle (local, régional, métropolitain). Étant donné l'influence des cultures locales ou régionales sur leur position par rapport aux enjeux soulevés par le PMAD, il était primordial pour notre recherche de recueillir différents points de vue sur le processus d'élaboration du PMAD. Notons que l'objectif des entretiens semi-dirigés était de recueillir des visions et des expériences personnelles afin de parvenir à reconstruire le processus d'élaboration du PMAD et ce, de manière la plus détaillée et la plus proche de la réalité. De la même façon, le fait de réaliser des entretiens avec des représentants autant du milieu technique que politique, de même que des fonctionnaires de la CMM nous a permis de recueillir des points de vue différents. Par la suite, les entretiens effectués ont été transcrits intégralement, puis analysés selon une grille d'analyse thématique (annexe 2).

Les limites de l'étude

La méthode de recherche préconisée n'est pas sans poser certaines limites. À cet égard, deux semblent devoir être rappelées : les biais d'interprétations du chercheur et l'attention moins soutenue au contenu à l'analyse de certains documents.

D'abord, l'ensemble des interprétations des données subjectives s'appuie sur notre compréhension de la réalité. Par conséquent l'analyse des discours peut présenter des biais d'interprétations. De plus, les entretiens réalisés n'ont pas permis d'aborder tous les sujets couverts par l'analyse documentaire. En effet au début de notre recherche, les entretiens devaient représenter notre outil de collecte principal mais notre stratégie de collecte a dû évoluer en cours de route. Les organismes rencontrés nous ont volontairement entretenus du PMAD, mais très peu de la collaboration. Nous avons par conséquent décidé de varier nos sources de données et d'utiliser des sources documentaires. Néanmoins, les conclusions du chercheur –bien que nuancées- doivent être considérées avec prudence.

Nous reconnaissons également une attention moins soutenue à l'analyse de certains documents. Compte tenu de leur nombre très élevé produit tout au long de l'élaboration du PMAD, certains documents n'ont pas pu être analysés ou l'ont été suite à un processus de regroupements. De plus, certains secteurs géographiques ou types d'acteurs ont été sous ou sur représentés par les entretiens semi-dirigés. Malgré ces limites, qui n'ont pas permis de mettre en lumière certaines subtilités locales, nous pensons néanmoins que la méthodologie préconisée était juste et efficace compte tenu de la visée de cette étude.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons exposé le contexte spécifique à notre recherche. Nous avons dans un premier temps décrit les principaux organismes d'aménagement du territoire et de transports collectifs dans la région montréalaise. Nous avons vu que la multiplicité de ces organismes a été une des principales raisons menant à une importante réorganisation municipale au début des années 2000. Cette réforme a donné lieu, entre autres choses, à la création de la Communauté métropolitaine de Montréal, une instance de coordination et de planification. Cette dernière exerce notamment, en vue d'améliorer la cohérence territoriale, des compétences en matière d'aménagement du territoire et des transports collectifs. Dans l'exercice de ces compétences, la CMM a entrepris dès sa création l'élaboration d'un Schéma

métropolitain d'aménagement et de développement. Lors de la présentation du projet en 2005, il a été vivement contesté par une large coalition d'acteurs, puis abandonné par la CMM. Ce qui devait être un projet rassembleur et doter la région d'une vision commune a donc plutôt été une source de dissensions à l'échelle métropolitaine. La clarification des compétences, partiellement responsable de l'échec de ce schéma, a rendu possible en 2008 la relance d'un second exercice plus rassembleur.

Après avoir exposé le contexte spécifique de notre recherche et de la création de la Communauté métropolitaine de Montréal, nous avons présenté nos questions et objectifs de recherche, ainsi que notre stratégie méthodologique. Le chapitre suivant tentera de répondre à notre première question de recherche, c'est-à-dire de quelle manière l'élaboration du plan a interpellé les différents organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs. Cette présentation sera exposée au chapitre suivant en ordre chronologique, à partir de l'analyse de six principales activités ayant constitué l'élaboration du PMAD, soit : 1) la consultation des MRC et des CIT 2) la définition du réseau de transport en commun métropolitain structurant 3) la validation et l'identification du réseau de transport en commun métropolitain structurant 4) les propositions des cinq secteurs géographiques 5) la caractérisation des aires TOD et 6) les mémoires déposés dans le cadre des consultations publiques.

CHAPITRE 3 : UNE PARTICIPATION CIBLÉE DES ORGANISMES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES TRANSPORTS COLLECTIFS

Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM a été adopté en décembre 2011. Il représente une réalisation et un sujet d'étude hors du commun, tant par son contenu que par le contexte dans lequel il s'inscrit. Non seulement il est le premier plan d'aménagement adopté à l'échelle métropolitaine à Montréal, mais en plus, il propose explicitement de mettre l'accent sur un meilleur arrimage entre l'aménagement du territoire et les transports collectifs, deux domaines qui, comme nous l'avons vu, ont jusqu'à maintenant été traités essentiellement en silo. La période durant laquelle le plan a été élaboré (2008-2012) est également marquée par une grande préoccupation de la société civile et des décideurs publics en regard des enjeux du transport collectif. Durant cette période, deux importants chantiers de transport qui influenceront la circulation des biens et des personnes dans la région de Montréal sont annoncés : le projet de réfection de l'échangeur Turcot et l'annonce de la reconstruction du pont Champlain. Des politiques d'importance ont également été adoptées, comme le Plan de transport de la Ville de Montréal (Ville de Montréal 2008), le Plan stratégique 2020 de la STM (Société de transport de Montréal 2012) de même que le Plan stratégique de l'Agence métropolitaine de transport (Agence métropolitaine de transport 2011).

Dans ce chapitre, nous répondons à la première de nos deux questions de recherche soit : dans quelle mesure l'élaboration du PMAD a-t-elle impliqué la participation des organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs ? Pour cela, nous passerons en revue les différentes étapes qui ont marqué le processus d'élaboration du plan. Ce bilan se base principalement sur une analyse des documents de la CMM (rapports annuels d'activités, rapports techniques). Les informations recueillies ont été validées par la consultation de documents produits par certains autres organismes en aménagement du territoire et en transport collectif (p. ex. : mémoires préparés par les partenaires de la CMM, procès-verbaux de différents conseils d'administration entre les années 2008 et 2012).

L'élaboration du PMAD sera présentée de façon chronologique pour la période de 2008 à 2012. Nous avons fixé le début du processus en juin 2008 avec l'adoption d'une proposition de partage des compétences entre la CMM et les MRC suite à l'échec du PSMAD. Cet événement

marque pour la CMM la relance de l'exercice de planification métropolitaine. Le processus s'est conclu en mars 2012 alors que le plan est entériné par le gouvernement et entre en vigueur.

Entre 2008 et 2012, comme en témoigne le tableau 3.1, le processus d'élaboration du PMAD a été réalisé en trois étapes : 1) élaboration du concept d'organisation spatiale (juin 2008 – mai 2010) 2) adaptation du contenu en regard des enjeux spécifiques (juin 2010 - septembre 2011) et 3) ouverture aux attentes de la société civile (octobre 2011 - mars 2012).

Tableau 3.1 : Principales étapes de l'élaboration du PMAD

Élaboration du concept d'organisation spatiale (juin 2008 - mai 2010)	
Juin 2008	Adoption d'une proposition de partage des compétences entre la CMM et les MRC
Février et mars 2009	Consultation des MRC et des CIT des couronnes Nord et Sud
	Définition du réseau de transport en commun métropolitain structurant
Adaptation du contenu en regard des enjeux spécifiques (juin 2010 – septembre 2011)	
Juin 2010	Validation et identification du réseau de transport en commun métropolitain structurant
Décembre 2010-Mars 2011	Élaboration des propositions des cinq secteurs géographiques
Avril 2010	Adoption du PSMAD
Été 2010	Dépôt des avis des MRC et des agglomérations
Ouverture aux attentes de la société civile (octobre 2011 - mars 2012)	
Septembre/Octobre 2011	Consultations publiques sur le PMAD
Décembre 2011	Adoption du PMAD
Mars 2012	Entrée en vigueur du PMAD

Source : Eve Arcand, 2012.

Ce tableau nous permet de constater que, la deuxième étape est celle au cours de laquelle le nombre le plus important d'événements significatifs en regard du PMAD s'est déroulé. Elle est également la plus importante puisque c'est à ce moment que sont intervenus intensément les plus proches partenaires de la CMM, soit les municipalités. Comme nous le constaterons, c'est au cours de cette période que s'est jouée l'issue du PMAD sur deux éléments majeurs : les seuils minimaux de densité et les périmètres d'urbanisation.

L'élaboration du concept d'organisation spatiale (juin 2008 - mai 2010)

La première période d'élaboration du PMAD a été celle de la formulation du concept d'organisation spatiale. Comme nous le verrons, cette réflexion a porté, dans les faits, essentiellement sur la question du transport, et ce pour plusieurs raisons. La première est la relative situation de blocage (malgré la signature d'une entente) entre la CMM et les MRC sur le partage des compétences en matière d'aménagement (voir chapitre 2 page 41), qui rendait presque impossible la discussion formelle entre la CMM et les municipalités sur le contenu du PMAD. Durant cette période, la CMM réalise néanmoins certains travaux en parallèle du PMAD, notamment l'identification des espaces disponibles en zone blanche (Communauté métropolitaine de Montréal 2008) et un relevé des différents enjeux vécus et perçus sur son territoire par une série de consultations auprès des MRC et des CIT (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b). La deuxième raison pour laquelle l'élaboration du concept d'organisation spatiale a porté essentiellement sur le transport est l'absence, en date de 2009, de définition du réseau artériel sur lequel la CMM a compétence sur le réseau de transport en commun métropolitain structurant, c'est-à-dire sur lequel la CMM pouvait s'appuyer afin de renforcer le lien aménagement du territoire/transports collectifs (Communauté métropolitaine de Montréal 2011r). Comme ce lien constitue le fondement du PMAD la CMM devait donc, avant toute chose, procéder à sa définition.

Pour bien comprendre le concept d'organisation spatiale, il convient de faire une brève mise en contexte. Comme nous l'avons vu dans le précédent chapitre, un des facteurs qui a le plus soulevé l'opposition quant au projet de schéma métropolitain de la CMM était la perte de compétence en matière d'aménagement des MRC. Après la protestation soulevée lors des consultations publiques sur le PSMAD, la CMM a entrepris des négociations avec ses partenaires, soit les municipalités, afin de clarifier le partage des compétences entre le palier supramunicipal et le palier métropolitain. Ces négociations ont donné lieu à une entente, signée en juin 2008, qui prévoit le maintien des compétences des MRC et des agglomérations de Montréal et de Longueuil en termes d'aménagement du territoire. Selon cette entente, les MRC continueront donc d'élaborer un schéma d'aménagement sur les mêmes objets tels que le prévoyait la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. De son côté, la CMM est tenue d'élaborer un plan métropolitain d'aménagement et de développement portant sur les objets suivants :

- 1) la planification du transport terrestre ;
- 2) la protection et la mise en valeur du milieu naturel et bâti ainsi que des paysages ;

- 3) l'identification de toute partie du territoire de la communauté qui doit faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport ;
- 4) la définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu ;
- 5) la mise en valeur des activités agricoles ;
- 6) la définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace ;
- 7) l'identification de toute partie de territoire de la communauté qui, chevauchant le territoire de plusieurs municipalités régionales de comté, est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général ;
- 8) l'identification de toute installation qui présente un intérêt métropolitain et la détermination, pour toute nouvelle telle installation, du lieu de son implantation, de sa vocation et de sa capacité. (article 2.24, L.R.Q., 19-1)

Cette entente, signée en juin 2008 entre la CMM et les MRC, n'a toutefois pas force de loi puisque le gouvernement doit d'abord rédiger un projet de loi qui modifiera la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Entre le moment de la signature de l'entente et l'entrée en vigueur de la loi 58 en juin 2010, la CMM se trouve donc techniquement toujours dans une relative situation de blocage. Durant cette période, la CMM réalise néanmoins certaines études jetant les bases d'un second projet de schéma métropolitain.

La CMM procède en premier lieu au raffinement du concept d'organisation spatiale. Rappelons qu'en vertu la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ce concept doit respecter les principes du cadre d'aménagement de la région de Montréal (Gouvernement du Québec 2001). Ce cadre, basé et reposant sur des principes du développement durable (Gouvernement du Québec 2001), identifie huit orientations pour la région métropolitaine de Montréal.

Tableau 3.2 : Orientations gouvernementales du Cadre d'aménagement de la région de Montréal

Préoccupation		Orientation
1	Une stratégie d'urbanisation visant à limiter les coûts des infrastructures et équipements collectifs dans le RMRM et en dehors de la RMRM	Consolider les zones urbaines existantes et limiter l'urbanisation en périphérie de ces zones aux secteurs qui disposent déjà des infrastructures et des services Maintenir et améliorer les équipements, les infrastructures et les services collectifs existants, et mieux contrôler les investissements publics dans les secteurs non desservis en périphérie de la zone urbaine et dans les secteurs en périphérie de la région métropolitaine.
2	Une urbanisation et des types d'habitation contribuant à assurer une composition sociale diversifiée	Favoriser et soutenir une urbanisation visant la diversité des types de logements et des services collectifs dans une optique de mixité sociale.
3	Une amélioration de la qualité de vie dans les quartiers anciens ou vétustes	Réhabiliter et mettre en valeur les quartiers anciens ou vétustes dans un objectif d'amélioration de la qualité de vie, de l'habitat, des équipements et des services collectifs ainsi que du patrimoine urbain et architectural en accordant la priorité au centre de l'agglomération.
4	Un renforcement des pôles économiques contribuant à maintenir la compétitivité des métropoles sur le plan international	Soutenir le développement international de la région métropolitaine de Montréal en contribuant, en priorité, au renforcement des six pôles économiques majeurs où se concentrent les activités internationales Mettre en réseau les pôles économiques majeurs avec les pôles d'activité secondaires existants et en émergence, en tenant compte de leurs fonctions et de leur complémentarité
5	Une planification des équipements et des infrastructures publics de transport visant la consolidation des zones urbaines existantes et des pôles économiques majeurs ainsi que la réduction des gaz à effet de serre	Susciter et soutenir une forme urbaine visant : - En ce qui a trait au transport des personnes, une utilisation accrue du transport en commun ainsi que des modes non motorisés et une réduction de l'utilisation de l'automobile; - En matière de transport des marchandises, l'utilisation optimale du réseau stratégique de transport, le renforcement de la position concurrentielle de Montréal en tant que centre manufacturier et plaque tournante continentale du transport des marchandises; - En ce qui a trait à la desserte des pôles économiques majeurs, un soutien à leur développement par une meilleure intégration des réseaux et systèmes de transport des personnes et des marchandises.
6	La protection et la mise en valeur de la zone et de l'économie agricoles	Assurer la permanence et l'aménagement durable de la zone agricole décrétée en favorisant une mise en valeur optimale du potentiel agricole et agroalimentaire métropolitain, dans une perspective de croissance économique, de création d'emplois et de protection de l'environnement

7	La protection et la mise en valeur des espaces verts et bleus ainsi que la protection du patrimoine et des paysages dans le cadre d'une stratégie à l'échelle métropolitaine	Protéger et mettre en valeur les espaces verts et les plans d'eau de la région métropolitaine, les paysages ainsi que les éléments patrimoniaux du territoire : - La reconnaissance de l'importance du mont Royal en tant que lieu emblématique et patrimonial de la métropole, espace vert majeur et première Montérégienne; - La protection des Montérégiennes pour leur caractère environnemental, visuel et récréatif; - La protection et la mise en valeur des espaces verts présentant un intérêt stratégique par leur biodiversité - La protection et la mise en valeur concertée des grands bassins de la région métropolitaine; - L'accroissement de l'accès du public aux berges, aux plans d'eau et à certaines îles fluviales du Grand Montréal si l'accès ne nuit pas à la biodiversité et à la conservation des espèces menacées et vulnérables ni à leur habitat. Protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel, historique, architectural, et les paysages.
8	La prise en compte des risques de sinistre dans les décisions d'aménagement et de développement économique	Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être public ainsi qu'à la pérennité des investissements par la prise en compte des risques de sinistre naturel et anthropique dans les décisions dictant le développement économique et l'aménagement du territoire.

Source : (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole 2001)

Basé sur ces orientations gouvernementales, le concept d'organisation spatiale défini par la CMM vise le développement d'une forme urbaine que l'on pourrait qualifier de 'monocentrisme négociée'. Il met de l'avant l'idée selon laquelle le cœur de la région métropolitaine doit être renforcé en limitant l'extension du périmètre métropolitain d'urbanisation. On remarque, en ce sens, que le concept d'organisation spatiale de la CMM se distingue finalement peu de la proposition du Schéma métropolitain d'aménagement et de développement de 2005 (voir chapitre 2, page 38-42). L'idée de monocentricité est toutefois assouplie par une volonté de densification des couronnes nord et sud aux abords du réseau de transport collectif, notamment par le développement de secteurs autour d'un mode lourd de transport collectif s'inspirant ainsi des principes de l'approche Transit Oriented Development (TOD) (voir chapitre 1 page 12).

Le concept d'organisation spatiale développée par la CMM s'appuie sur deux prémisses : l'une urbanistique et l'autre démographique. La première est qu'un grand nombre de terrains vacants est disponible actuellement dans la région de Montréal. Elle se base sur une étude réalisée en 2005 pour le compte de la CMM portant sur l'identification des espaces potentiels en zone blanche (Communauté métropolitaine de Montréal 2008). La seconde est que la croissance

démographique des prochaines années sera plutôt faible. Cette prémisse se base sur les projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec de 2003 (Institut de la statistique du Québec 2004).

En regard de ces deux prémisses, la CMM en arrive à la conclusion que la disponibilité des terrains en zone blanche à l'intérieur du périmètre métropolitain²⁴ actuel est suffisante pour combler les besoins associés à la croissance démographique à l'horizon 2031.

À partir de l'année 2008, les réflexions autour de ce concept s'approfondissent à la CMM plus particulièrement sous la division aménagement/transport. L'année suivante, l'équipe sera scindée en deux afin que la section transport rejoigne celle du financement. Ce choix n'est pas étranger à réflexion globale chapeautée par la CMM sur le financement et la gouvernance métropolitaine. En effet rappelons que, depuis 2006, elle est responsable du comité aviseur des élus, un groupe de travail chargé d'étudier en profondeur ces questions (voir chapitre 2, page 41).

La consultation des MRC et des CIT

Dans le but de préciser la stratégie d'organisation spatiale, la division aménagement/transport de la CMM, dorénavant réduite, organise une séance de consultation auprès des conseils intermunicipaux de transport et des municipalités régionales de comté. Selon le document diffusé par la CMM, l'objectif de ces rencontres est « de faire un état de la situation et d'établir avec les partenaires des couronnes une revue de l'univers des projets de développement du transport collectif actuellement considérés en regard des problématiques et des enjeux vécus et perçus » (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b, 5). De plus, au cours de ces rencontres : « [...] les objectifs d'une stratégie aménagement-transport ainsi que l'arrimage de cette stratégie avec les autres travaux relatifs au transport en commun ont été expliqués » (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b, 6). Dans le cadre de cette séance de consultation, deux rencontres préparatoires ont eu lieu au mois de février 2009 avec les représentants des couronnes. Le 6 février, la direction générale de la CMM rencontre les représentants de la couronne sud (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b, 6). À cette rencontre assistent, outre des membres de la CMM, les directeurs généraux des MRC de même

²⁴ Le périmètre métropolitain d'urbanisation délimite l'espace urbanisable. Il se fonde sur l'estimation de l'espace requis pour répondre aux besoins de la croissance urbaine future, en tenant compte de la cible établie pour la localisation des ménages dans les aires TOD et des seuils minimaux de densité déterminés dans les espaces voués à l'urbanisation optimale du territoire (Communauté métropolitaine de Montréal 2011s, 79).

que le coordonnateur et la chargée de projets de la Table des préfets et élus de la Couronne Sud. Notons toutefois l'absence de représentants de la MRC Beauharnois-Salaberry, mais la présence de ceux de la MRC de Rouville, toutes les deux situées sur un territoire se trouvant en partie sur celui de la CMM. Le 13 février, la direction générale de la CMM rencontre les représentants de la couronne nord. Contrairement à la rencontre de la rive-sud, seulement deux MRC sont représentées par leurs directeurs généraux, soit la MRC de Deux-Montagnes et la MRC Les Moulins. La MRC de Mirabel est, pour sa part, représentée par le directeur de l'aménagement. Dans le cas de la MRC de Thérèse-De Blainville, le directeur général ainsi que le directeur de l'aménagement assistent à la rencontre. Finalement, la MRC de l'Assomption est représentée par le directeur du transport collectif, le conseiller aux affaires métropolitaines ainsi que le directeur de l'aménagement (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b, 6).

Suite à ces rencontres, deux activités sont menées par la CMM. D'abord, les services techniques de la CMM rencontrent individuellement les directeurs généraux des conseils intermunicipaux de transport. Dans certains cas, les directeurs généraux sont accompagnés du président de la compagnie sous-traitante²⁵ ou du maire d'une municipalité de la MRC²⁶. Selon le document publié par la CMM, ces rencontres avaient deux objectifs : 1) identifier les enjeux majeurs du transport collectif sur leur territoire 2) procéder à l'inventaire des projets. Ensuite, les informations découlant de ces rencontres sont colligées par les services techniques de la CMM. On cartographie également des informations recueillies lors de ces consultations. Pour ce faire, la CMM engage un consultant afin de colliger, valider et cartographier l'information relative aux générateurs de déplacements de même que les projets de transport collectif et ce, en collaboration avec les aménagistes des MRC (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b). Selon le document diffusé par la CMM, les consultations avec les municipalités régionales de comté et les conseils intermunicipaux de transport ont permis d'identifier cinq principaux enjeux mettant en relation l'aménagement du territoire et le transport collectif : 1) des aménagements de type TOD et une densification résidentielle aux abords des gares 2) des terminus et des plaques tournantes intermodales 3) une amélioration de l'aménagement de la desserte des grands espaces résidentiels 4) l'insertion urbaine des stationnements incitatifs et 5) la planification intégrée aménagement-transport des pôles économiques en émergence (Communauté métropolitaine de Montréal 2009a).

²⁵ Il s'agit du CIT Roussillon, CIT Le Richelain, CIT Chambly-Richelieu-Carignan, Ville de Sainte-Julie, MRC de L'Assomption et le CIT du Sud-Ouest (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b).

²⁶ Il s'agit du CIT de la Presqu'île et du CIT Sud-Ouest, auxquels assistent les maires respectivement de la Ville de Vaudreuil-Dorion et la Ville de Châteauguay (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b).

Suite à ces rencontres, la liste des projets de transport collectif des couronnes est validée auprès des représentants des autorités organisatrices de transport (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b). Selon le document publié par la CMM, une version préliminaire du rapport de consultation a été remise aux MRC et la CMM a invité ceux-ci à transmettre leurs commentaires et leurs corrections (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b). Les résultats ont ensuite été présentés aux représentants des couronnes nord et sud, lors d'une rencontre le 1^{er} et le 2 avril 2009 (Communauté métropolitaine de Montréal 2009a). Ils ont également fait l'objet d'une communication verbale par des représentants techniques de la CMM dans le cadre du colloque de l'Association des conseils intermunicipaux de transport²⁷ (ACIT) le 24 et 25 septembre 2009.

Comme nous l'avons exposé, ce rapport de consultation clôt en quelque sorte la première étape des consultations entre la CMM et les acteurs. Cette étape semble avoir fait l'objet d'un relatif consensus. Débute alors la deuxième phase, au cours de laquelle la CMM précise notamment les différentes étapes du processus d'élaboration du PMAD ainsi que le mode de participation des différents partenaires. En effet au printemps 2010, certaines MRC adoptent une résolution d'appui à l'égard du processus proposé par la CMM²⁸. Ce dernier prévoit la participation des MRC à l'élaboration du PMAD de trois façons 1) au niveau politique par le biais de la table des préfets et élus²⁹ 2) au niveau administratif par la formation d'un comité de pilotage composé des directeurs généraux 3) au niveau technique par la création d'un comité regroupant les responsables de l'aménagement du territoire³⁰.

La définition du réseau de transport en commun métropolitain structurant

Le processus de consultation des MRC et des CIT est chevauché par une réflexion sur le transport à la CMM. Si on se reporte à la date de publication des documents consultés, la CMM poursuit en effet une démarche afin de définir le réseau de transport en commun métropolitain

²⁷ Maintenant devenue l'Association québécoise du transport intermunicipal et municipal (AQTIM).

²⁸ Résolution 10-04-7985 de la MRC de Rouville dans correspondance 10-480 de la MRC de La Vallée-du-Richelieu datant du 29 avril 2010 (MRC de La Vallée-du-Richelieu s.d.).

²⁹ La table de préfets et élus est une table de concertation réunissant les élus municipaux dont le territoire se trouve en tout ou en partie sur le territoire de la CMM. Elle a pour but de permettre d'aborder en profondeur les dossiers traités à la CMM, de même que de favoriser l'élaboration de stratégies et de positionnements concertés et cohérents (Municipalité régionale de comté de La Vallée-du-Richelieu s.d.).

³⁰ Résolution 10-05-143 de la MRC La Vallée-du-Richelieu (MRC de La Vallée-du-Richelieu s.d.).

structurant (Communauté métropolitaine de Montréal 2011r). Rappelons que la CMM a compétence en matière de transport en commun en ce qui concerne la planification du transport terrestre des personnes et des biens au sein de la planification territoriale intégrée ainsi qu'en ce qui a trait à la planification sectorielle du transport en commun et du réseau artériel métropolitain (voir chapitre 2 page 37-38). Pour ce faire, la CMM constitue, dans un premier temps, une liste des projets potentiellement structurants (Communauté métropolitaine de Montréal 2011r). Les projets visés concernent le métro, le réseau de trains de banlieue et les modes intermédiaires (trains légers sur rail, tramways) et le réseau d'autobus et équipements métropolitains ou locaux. L'inventaire est constitué de trois catégories de projets : court, moyen et long terme. Pour les projets à court terme, la liste est constituée à partir de l'analyse des programmes triennaux (ou quinquennaux) d'immobilisations des autorités organisatrices de transport³¹. Pour ceux à moyen terme, la CMM analyse le protocole sur les prolongements du métro, les besoins d'acquisition en matériel roulant du métro tels qu'exprimés par la STM, le plan de transport de la Ville de Montréal et le plan décennal de la STM. Elle analyse également une estimation des besoins à moyen et long terme en termes de développement des réseaux d'autobus et d'acquisition et d'entretien des autobus des AOT. Enfin pour les projets à long terme, la CMM se base sur les projets de développement du métro ainsi que les besoins en termes de développement de réseaux d'autobus dans les plans triennaux d'immobilisations des CIT (Communauté métropolitaine de Montréal 2011r, 5).

Dans un deuxième temps, la CMM dresse un inventaire des projets de modernisation et de développement du transport en commun. Cet inventaire est fait à partir des plans de transport des villes situées sur le territoire de la CMM³², les plans stratégiques des autorités organisatrices de transport, les programmes triennaux d'immobilisations et le protocole d'entente sur le prolongement du métro. Les projets compilés portent 1) sur le maintien et l'amélioration des réseaux actuels, soit essentiellement le renouvellement du matériel roulant et des infrastructures du métro, des trains de banlieue et des réseaux d'autobus des AOT 2) sur le développement des réseaux, incluant le développement de nouveaux modes à capacité intermédiaire comme le SLR, le tramway et le trolleybus. La liste de projets dégagés par les

³¹ Il s'agit du Programme triennal d'immobilisations 2010-2011-2012 de l'AMT. Adopté le 6 novembre 2009; du Programme triennal d'immobilisations 2010-2011-2012 de la STM.; du budget 2010 ainsi que du programme triennal d'immobilisations 2010-2011-2012 de la STL. Publication en ligne sur le site Internet de la STL; du budget et du programme quinquennal 2010-2014 de la RTL ainsi que du rapport de consultation des MRC et des CIT des couronnes Nord et Sud. Ensembles urbains, générateurs de déplacements et projets de développement de transport collectif (Communauté métropolitaine de Montréal 2011r).

³² Notons qu'au moment de réaliser l'inventaire en 2010, seule la Ville de Montréal a un plan de transport en vigueur.

AOT a constitué le tableau de la page 111 de la version finale du PMAD (Communauté métropolitaine de Montréal 2011s, 111).

Que pouvons-nous retenir de cette première période d'élaboration du PMAD ? Qu'elle a surtout servi à jeter les bases du concept d'organisation spatiale avancée par la CMM. Compte tenu du relatif blocage avec les MRC et de l'absence de définition d'un réseau de transport en commun métropolitain structurant, on observe que cette réflexion a porté essentiellement sur la question du transport. Par conséquent, les acteurs les plus interpellés ont été les autorités organisatrices de transport. Les organismes d'aménagement du territoire ont toutefois été impliqués par la bande, principalement dans le cadre du processus de consultation des MRC et des CIT.

L'intégration des enjeux spécifiques (juin 2010 - septembre 2011)

L'adoption de la loi 58, le 2 juin 2010, marque le début de la seconde période. Rappelons que la loi 58 modifie la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et clarifie le partage des compétences en matière d'aménagement entre les MRC et la CMM. L'adoption de la loi est un point de référence pour marquer le début de l'élaboration du PMAD par plusieurs intervenants, puisqu'il constitue le début de l'implication des élus municipaux. Lorsqu'ils y font référence, les intervenants utilisent des expressions comme « le processus s'enclenche », « la machine est repartie », « elle [la CMM] a dû se mettre au travail », etc.

La validation et l'identification du réseau de transport en commun structurant

À ce moment, la CMM poursuit ses travaux sur la définition du réseau de transport en commun métropolitain structurant débutés en 2009. Après avoir, dans un premier temps, préparé un inventaire de projets potentiellement structurants à partir des principaux documents de planification, les services techniques de la CMM sollicitent, le 17 juin 2010, les autorités organisatrices de transport³³ afin de valider les hypothèses que la CMM avait élaborées (Communauté métropolitaine de Montréal 2011r). Selon ce document, les municipalités et les agglomérations n'ont pas eu à valider le caractère potentiellement structurant des projets soumis. Toutefois, certaines MRC ont manifesté leur intérêt à caractériser le potentiel de développement de certains secteurs à proximité d'équipements de transport collectif qui

³³ Rappelons que les autorités organisatrices de transport identifiées par la CMM sont les trois sociétés de transport, l'AMT, ainsi que les CIT situés sur son territoire.

n'avaient pas été retenus dans un premier temps, comme les stationnements incitatifs ou projetés³⁴ de même que les voies réservées³⁵ (Communauté métropolitaine de Montréal 2011r).

À partir de cette consultation des AOT, la CMM procède à l'identification du réseau structurant. En ce qui concerne les projets « actuels et projetés », vingt-deux sont reconnus. D'abord le remplacement des voitures de métro, soit le parc matériel roulant de 759 voitures. Ensuite, les cinq lignes existantes du train de banlieue de même que la ligne du Train de l'Est. Puis, les projets de l'Express Chevrier et du SRB Pie IX. Enfin, dix axes de rabattement métropolitain par autobus, soit ceux touchant le développement de voies réservées du réseau routier supérieur³⁶.

En ce qui concerne les projets « à l'étude », la CMM en reconnaît également vingt-deux ayant des caractères structurants. D'abord, le prolongement de trois lignes du métro³⁷, six éventuelles lignes de train de banlieue³⁸, un système léger sur rails (SRB) dans l'axe du pont Champlain, trois lignes d'un réseau de tramway (Communauté métropolitaine de Montréal 2011r) de même que neuf projets de SRB³⁹.

Ces hypothèses du caractère structurant des projets soumis par la CMM ont été globalement confirmées par les autorités organisatrices de transport. Plus précisément, la Société de transport de Montréal valide 42 % des projets soumis par la CMM, alors que le Réseau de transport de Longueuil en confirme 67 % (Communauté métropolitaine de Montréal 2011r). De leur côté, les conseils intermunicipaux de transport de la Rive Sud, de même que le Conseil intermunicipal des Laurentides confirment tous les projets (Communauté métropolitaine de Montréal 2011r). En ce qui concerne la Société de transport de Laval, elle n'a pas répondu à l'appel de la CMM puisqu'elle considère que le prolongement du métro sur son territoire est encore à l'étude et précise qu'en attente de l'approbation de son plan stratégique de développement, elle ne peut se prononcer pour le moment sur les projets à inclure dans la liste des projets structurants (Communauté métropolitaine de Montréal 2011r, 6).

³⁴ C'est le cas de Bois-des-Filion, Collège Lionel-Groulx, Sainte-Julie, Varennes, Chambly, Châteauguay et La Prairie.

³⁵ Il s'agit de la voie réservée dans l'axe de la 132-134 avec les stationnements incitatifs qui y sont associés et localisés à Delson et à Sainte-Catherine.

³⁶ Il s'agit de la voie réservée de la route 132, l'autoroute 20, la route 134, la route 116, la route 112, l'autoroute 10 A-10, la route 132, la route 138-132, l'autoroute 40 de même que la route 117-A15.

³⁷ Soit la ligne Bleue vers Anjou, la ligne Jaune à Longueuil et la ligne Orange sur le territoire de Montréal.

³⁸ Il s'agit de l'antenne Boisbriand, la desserte de l'ouest, la ligne Montréal/Châteauguay/Beauharnois, la ligne Montréal/L'Assomption, la ligne Chambly/Marieville et la Ligne vers Saint-Jean.

³⁹ Des Laurentides; Curé Labelle; Taschereau/Curé-Poirier ou Jacques-Cartier/De Mortagne; Roland-Terrien/De la Savane; Lapinière/Du Quartier/Moïse-Vincent/Clairevue.

Parallèlement à ces travaux, la CMM poursuit le processus d'élaboration du PMAD tel que proposé aux municipalités régionales de comté au printemps 2010. En juin 2010, le comité de pilotage composé des directeurs généraux est toutefois abandonné après seulement quelques rencontres. À la lumière des propos recueillis il semble que les divergences d'opinions au sein de ce comité de même que la direction donnée au PMAD –contraire à celle préconisée par la CMM –aient été les raisons d'abandon de ce comité (nous y reviendrons au chapitre 4).

Les propositions des cinq secteurs géographiques

Suite à l'abandon de ce comité, la CMM change sa stratégie de consultation avec ses partenaires municipaux en prenant désormais appui sur ce qu'elle définit comme ses cinq secteurs géographiques⁴⁰. Au mois de juin 2010, elle demande à ces secteurs d'élaborer et de soumettre des propositions sur les objets 4 et 6 de l'article 2.24 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, soit les seuils minimaux de densité et les territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace. Afin d'aider ses partenaires dans la rédaction de ces propositions, la CMM publie à cet effet un *Guide à l'intention des MRC et des agglomérations* (Communauté métropolitaine de Montréal 2010b).

Le secteur géographique de Montréal

De l'été à l'automne 2010, les cinq secteurs travaillent donc sur le contenu de leur proposition à soumettre. Dans le cas de l'Agglomération de Montréal, elle est élaborée par la division de l'urbanisme de la Ville de Montréal à partir du plan et de la réglementation d'urbanisme. Puis, la proposition a fait l'objet d'une confirmation auprès de chacun des arrondissements et les quinze villes liées de l'agglomération.

Le secteur géographique de Laval

Dans le cas du secteur de la MRC de Laval, nous disposons de très peu d'informations sur les dynamiques internes liées à l'élaboration de ces propositions, mais nous pouvons présumer

⁴⁰ Les cinq secteurs géographiques sont Montréal, Laval, Longueuil, la couronne nord et la couronne sud.

qu'à l'instar de Montréal et de Longueuil, la proposition a été rédigée par les divisions d'urbanisme à partir des plans d'urbanisme et de la réglementation en vigueur.

Le secteur géographique de Longueuil

Dans le cas de l'Agglomération de Longueuil, la proposition est élaborée par la Direction de l'urbanisme et du développement durable (Agglomération de Longueuil 2011b). Chaque municipalité qui forme l'agglomération (Boucherville, Brossard, Longueuil, Saint-Bruno-de-Montarville et Saint-Lambert) participe au processus par le biais de ses représentants. Dans le libellé de la proposition, il est également spécifié que des échanges ont eu lieu dans le cadre de son élaboration avec des représentants de la Ville de Montréal et de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Les secteurs géographiques de la couronne nord et sud

En ce qui concerne les couronnes nord et sud, l'élaboration des propositions est confiée aux tables des préfets et élus. À ces réunions, participent les directeurs généraux et les aménagistes des MRC. Elles font parfois appel également à des ressources externes, comme ce fut le cas de la table des préfets et élus de la Couronne Sud. Elle requiert en effet les services de Gérald Bolduc, urbaniste-conseil. Ce dernier est engagé à divers moments-clés de la rédaction de documents, qui rédige l'«Énoncé de lignes directrices pour une proposition de seuils minimaux de densité, selon les caractéristiques du milieu» (Table des préfets et élus de la Couronne Sud 2011b).

Sur la couronne nord, certains organismes locaux réalisent également, de leur propre initiative, des études servant à alimenter la proposition de la Table des préfets et élus de la Couronne Nord. Par exemple, la proposition cite une étude de Plania et de la Société de développement économique Thérèse-De Blainville sur la disponibilité de terrains industriels dans le grand Montréal (Table des préfets et élus de la Couronne Nord 2011a).

Parallèlement à l'élaboration des propositions des cinq secteurs géographiques, l'approche d'aménagement préconisée par la CMM –soit de concentrer le développement urbain aux abords des transports collectifs –se confirme. Afin de déterminer le réalisme du projet, la CMM procède à la caractérisation des aires TOD potentielles qu'elle a ciblées sur son territoire. Selon

un document publié par la CMM en 2011, cette caractérisation sert dans un premier temps à alimenter le contenu du PMAD ainsi qu'à nourrir une réflexion de l'administration de la CMM sur la possibilité de mettre en place un programme visant à fournir une aide technique et financière (Communauté métropolitaine de Montréal 2011a, 3). Afin de caractériser ces aires, les services techniques de la CMM font appel à leurs partenaires régionaux⁴¹, soit les MRC et les agglomérations, en août 2010 (Communauté métropolitaine de Montréal 2011a). Leur participation est sollicitée afin de remplir de courtes fiches techniques (quatre pages) composées de questions ouvertes et à choix multiples. Ces fiches comportent six questions principales abordant six aspects des aires TOD : les types de milieu, les contraintes et les potentiels de mise en valeur TOD, les grands projets annoncés au sein du secteur étudié, la planification du secteur, la gestion du stationnement ainsi que les espaces à (re) développer.

Au cours du mois de décembre 2010, les cinq secteurs géographiques remettent à la CMM une version préliminaire de leurs propositions. C'est également à ce moment que sont signées les ententes entre la CMM et chacun des cinq secteurs géographiques⁴². Les ententes spécifient les devoirs et les responsabilités de la CMM et de ses partenaires concernant le processus d'élaboration du PMAD. D'un côté, la CMM s'engage à rendre disponible à ses cinq secteurs géographiques les données et informations techniques dont elle dispose et qui sont nécessaires à l'élaboration des propositions. Elle s'engage également à soumettre les propositions présentées par les cinq secteurs au comité de pilotage ainsi qu'aux instances décisionnelles prévues dans la démarche d'élaboration du PMAD. Enfin, cette entente prévoit que la CMM versera aux secteurs une contribution monétaire⁴³ pour la réalisation des études et des travaux requis pour soumettre ces propositions. En contrepartie, les cinq secteurs géographiques s'engagent à se prononcer sur deux objets précis de la Loi. Dans un premier temps, ils s'engagent à définir les seuils minimaux de densité. Dans un deuxième temps, ils s'engagent à définir les territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace. Cette entente spécifie

⁴¹ Les partenaires régionaux ont ensuite sollicité les municipalités afin que celles-ci participent à l'exercice (Communauté métropolitaine de Montréal 2011a).

⁴² Convention de l'agglomération de Montréal, résolution CG10-0451 (Communauté métropolitaine de Montréal 2011p); Convention de la ville de Laval, résolution CE-2010/6950 (Communauté métropolitaine de Montréal 2011p); Convention de la Table des préfets et élus de la Couronne Nord, résolution 2010-11-05 (Communauté métropolitaine de Montréal 2011p); La convention de l'Agglomération de Longueuil ne semble pas avoir fait l'objet d'une résolution, mais la résolution CEN-110323-6 souligne qu'un protocole d'entente a été signé avec la CMM le 3 décembre 2010 (Communauté métropolitaine de Montréal 2011p); La convention de la Table des préfets et élus de la Couronne Nord disponible sur le site internet de la CMM n'est pas signée (Communauté métropolitaine de Montréal 2011p); Cette contribution est variable.

⁴³ Dans le cas de ville de Laval, il s'agit de 60 000\$. Dans le cas de l'agglomération de Montréal, il s'agit de 120 000\$ alors que dans le cas de la table des préfets et élus de la couronne nord et sud, il s'agit d'une contribution de 120 000\$ à la MRC (Communauté métropolitaine de Montréal 2011p).

également que les propositions des cinq secteurs géographiques devront être remises à la CMM au plus tard le 31 décembre 2010.

En février 2011, soit moins d'un an avant la date butoir fixée par le gouvernement pour l'adoption du PMAD, la CMM transmet à ses partenaires un projet préliminaire du Plan métropolitain d'aménagement et développement⁴⁴. Cette version ne contient toutefois pas les seuils minimaux de densité de même que les territoires voués à l'urbanisation optimale, qui ont été remis à la CMM seulement deux mois plus tôt.

La caractérisation des aires TOD

Toujours en février 2011, la CMM publie un rapport d'étape du processus de caractérisation des aires TOD (Communauté métropolitaine de Montréal 2011a). Au moment de publier ce rapport, le taux de participation des différents partenaires régionaux était variable. Sur la couronne nord, seules les MRC de l'Assomption et de Mirabel avaient transmis l'ensemble des fiches de caractérisation. Pour leur part, les MRC Les Moulins, Thérèse-De Blainville et Deux-Montagnes n'avaient transmis aucune fiche. Sur la couronne sud, les MRC de Lajemmerais et Roussillon avaient transmis l'ensemble de leurs fiches tandis que Vaudreuil-Soulanges (20 %) et La Vallée-du-Richelieu les avaient soumis partiellement (75 %). De leur côté, les trois grandes villes (Montréal, Laval, Longueuil) les avaient soumis entièrement. Les résultats des fiches transmises à la CMM dressent un portrait général du milieu dans lequel s'implantent les aires TOD, de même que les contraintes et potentiels au développement. On apprend ainsi que les aires TOD ciblées par la CMM se situent en grande majorité dans un secteur construit (87 %) et majoritairement dans un centre urbain ou suburbain (55 %). En ce qui concerne les contraintes et les potentiels au développement, les fiches montrent que la plus grande contrainte est le foncier (63 %), suivie de près par le transport (55 %). Du côté des potentiels, on observe en premier lieu une localisation géographique intéressante, une disponibilité des terrains à redévelopper de même qu'une mixité des fonctions qui pourraient répondre aux attentes de type « TOD » (Communauté métropolitaine de Montréal 2011a). Le résultat de ces fiches de caractérisation est étroitement lié aux deux objets sur lesquels se sont penchés les cinq secteurs géographiques dans le cadre de la nouvelle phase d'élaboration, soit les seuils minimaux de densité et les périmètres d'urbanisation.

⁴⁴ Correspondance 11-319 de la MRC de la Vallée-du-Richelieu datant du 21 février 2011 (MRC de La Vallée-du-Richelieu s.d.).

En mars 2011, les cinq secteurs géographiques déposent une version finale de la proposition à la CMM. Rappelons que ces propositions devaient porter sur deux objets précis de la loi : les seuils minimaux de densité et le périmètre d'urbanisation. Les cinq secteurs défendent des positions très différentes qui reflètent les caractéristiques et les préoccupations propres à leur milieu.

Le secteur géographique de Montréal

Le secteur de Montréal soumet une proposition qui témoigne de la préoccupation de l'agglomération pour l'exode des familles vers la banlieue. Elle vise à limiter l'étalement urbain en renforçant la centralité par des seuils minimaux de densité élevés, allant de 30 à 150 logements/hectare. En ce qui concerne le périmètre métropolitain, elle recommande le maintien du périmètre actuel (Agglomération de Montréal 2011a).

Le secteur géographique de Laval

Pour sa part, la MRC de Laval⁴⁵ soumet une position préliminaire qui témoigne de sa préoccupation en termes de croissance et de développement économique. Concernant les seuils minimaux de densité, la position de la MRC traduit une situation que l'on observe à Laval, soit une grande hétérogénéité de la densité sur son territoire. Comme elle connaît un processus de densification « naturel⁴⁶ », la MRC ne s'oppose pas à la fixation d'un seuil minimal de densité élevé, soit de 30 logements/hectare net pour l'ensemble des nouveaux secteurs. Compte tenu de la présence de secteurs anciens, la MRC réitère toutefois l'importance de pouvoir offrir des secteurs de plus faible densité dans des secteurs propices et des zones de transition. En ce qui concerne le périmètre d'urbanisation, il n'est pas précisé. La MRC de Laval souligne cependant qu'elle dispose d'espaces suffisants pour le développement résidentiel, mais souhaite que le PMAD puisse offrir l'opportunité d'optimiser l'activité agricole.

⁴⁵ La version de la proposition de Laval disponible sur le site de la CMM date de décembre 2010, et n'est par conséquent probablement pas la version finale (Communauté métropolitaine de Montréal 2011p).

⁴⁶ Cette expression fait référence à la tendance selon laquelle on remarque une hausse de la densité résidentielle.

Le secteur géographique de Longueuil

Longueuil, pour sa part, adopte une position mitigée qui rend compte des réalités de son territoire à densité variable. En lien avec une récente tendance à la très haute densité (notamment le développement autour de la station de métro Longueuil-Université de Sherbrooke), l'Agglomération propose un seuil minimal de densité brute de 35 à 100 logements/hectare, pour les secteurs TOD et les secteurs de développement et de redéveloppement primaires situés dans les aires d'influence du transport collectif. L'Agglomération souhaite toutefois que les secteurs à l'extérieur des TOD ne soient pas assujettis aux seuils minimaux de densité. En ce qui concerne le périmètre d'urbanisation, il correspond au périmètre actuel, avec 464 ha supplémentaires requis pour la fonction industrielle (Agglomération de Longueuil 2011b).

Le secteur géographique de la couronne nord

De son côté la Table des préfets et élus de la Couronne Nord propose une augmentation graduelle des seuils minimaux de densité qui, à l'horizon 2031, serait de 20 logements/hectare. En ce qui concerne le périmètre d'urbanisation, aucune mention directe n'est faite dans le document, mais la table insiste sur le manque criant d'espaces résidentiels et industriels. Afin de répondre à la demande, elle estime que les besoins en espaces se chiffrent respectivement à 1 900 à 2 300 et à 1 600 hectares (Table des préfets et élus de la Couronne Nord 2011a).

Le secteur géographique de la couronne sud

La couronne sud propose, à l'instar de la couronne nord, une série de seuils minimaux de densité qui augmenterait de façon progressive sur quatre grandes périodes, qui, à l'horizon 2031, aurait une moyenne de 19 logements/hectare (Table des préfets et élus de la Couronne Sud 2011b). Notons également que la table utilise une méthodologie unique à ce secteur géographique pour calculer les seuils minimaux de densité qui, selon les préfets et élus de la Couronne Sud, permet de faire valoir que les MRC sont « prêtes à faire leur part » (Table des préfets et élus de la Couronne Sud 2011b, ii). La méthodologie utilisée par la table ne sera pas explicitée en détail, puisqu'elle dépasse largement la portée de notre recherche. Mentionnons seulement qu'elle préconise un principe économique et spatial d'aire de marché plutôt qu'une

approche en fonction des limites préétablies (Table des préfets et élus de la Couronne Sud 2011b). En ce qui concerne le périmètre d'urbanisation, il est spécifié que celui-ci n'est pas déterminé à cette étape-ci et sa délimitation finale est repoussée à une date ultérieure.

Parallèlement aux activités réalisées par les cinq secteurs géographiques, la CMM poursuit son travail d'identification du réseau routier pour lequel elle a compétence. En mars 2011, elle diffuse une étude réalisée par la firme Aecom sur l'identification du réseau routier. Ce rapport a pour objectif principal « de dresser un état de la situation concernant la planification du réseau routier du Grand Montréal » (Communauté métropolitaine de Montréal 2011o). Selon cette étude, cinq problématiques du réseau routier sur le territoire de la CMM peuvent être identifiées 1) le maintien en bon état du patrimoine routier 2) l'amélioration et le développement du réseau routier 3) la réduction des gaz à effet de serre 4) la prise en compte des principes du développement durable et 5) la coordination des activités de planification ainsi que la coordination de l'exploitation et de la classification des réseaux à l'échelle métropolitaine (Communauté métropolitaine de Montréal 2011o, 38). Ce rapport sert également à identifier les projets structurants sur le réseau routier supérieur, dont la liste a été élaborée à partir des sites internet du ministère des Transports du Québec et des documents de planification présentés ainsi des documents d'appels d'offres pour des mandats portant sur le réseau supérieur (Communauté métropolitaine de Montréal 2011o). Ce document a servi en grande partie à la constitution du Tableau 27 de la version finale du PMAD (Communauté métropolitaine de Montréal 2011s, 116).

Au cours du printemps 2011, l'adoption imminente d'un premier projet de plan métropolitain intensifie le travail (Table des préfets et élus de la Couronne Sud 2011b, 37). La tension monte également entre la CMM et les représentants de la couronne nord qui contestent la direction donnée au PMAD et les moyens mis en œuvre par la CMM. Ces mésententes donnent lieu à plusieurs rencontres entre la direction générale de la CMM et les représentants de la Table des préfets et élus de la Couronne Nord.

Malgré les divergences majeures entre la CMM et la couronne nord quant à la direction à donner au PMAD, le comité exécutif de la CMM, au cours de la réunion du 21 avril, adopte la résolution CE11-061 par laquelle il recommande l'adoption du projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement. Le comité dépose ensuite son rapport au conseil de la CMM au début de l'assemblée du conseil le 28 avril⁴⁷. À cette assemblée, Jean-Marc Robitaille,

⁴⁷ Résolution CE11-061 de la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

maire de Terrebonne, propose de reporter de 30 jours l'adoption du projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement afin d'élaborer un document plus rigoureux et plus rassembleur⁴⁸. Cette proposition est appuyée par Basile Angelopoulos, représentant de la Ville de Laval. La proposition est toutefois battue à 18 voix contre 6⁴⁹ et, dans un geste de contestation, les six élus s'étant prononcés en faveur du report de l'adoption du plan quittent la salle⁵⁰. La séance du conseil se poursuit et, en conformité avec les recommandations du rapport de l'assemblée du comité exécutif du 21 avril, la proposition est adoptée⁵¹. Au cours de cette assemblée du conseil, il est également résolu de confier à la Commission de l'aménagement de tenir la consultation publique qui aura lieu sur le Plan métropolitain d'aménagement et de développement à l'automne 2011.

Rappelons que selon la Loi constitutive de la CMM, une commission a pour fonction d'étudier toute question déterminée par le conseil et relevant de la compétence de la Communauté et fait au conseil les recommandations qu'elle juge appropriées (article 55 L.R.Q., chapitre C-37.01). Au cours des dernières années, la CMM a eu recours à plusieurs reprises aux commissions dont elle dispose afin de mener une consultation publique. En 2003, la CMM avait fait appel à la commission de l'environnement afin d'organiser les consultations publiques sur le plan de gestion des matières résiduelles. Deux ans plus tard, c'est au tour de la commission d'aménagement de mener celle sur le Projet de Schéma métropolitain d'aménagement et de développement (Lafortune 2010).

Une fois le projet de PMAD adopté, il est transmis au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Ce dernier dispose, selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (article 56.4 L.R.Q., chapitre A-19.1), de 180 jours à partir du moment de la réception de la copie pour rédiger un avis touchant les orientations gouvernementales sur son territoire. Toujours selon cette loi, tout organisme partenaire peut également donner son avis sur le premier projet (article 56.5 L.R.Q., chapitre A-19.1). Au cours de l'été 2011, les MRC et les agglomérations procèdent donc à la rédaction de l'avis sur le projet de PMAD. Ces avis sont

⁴⁸ Résolution CE11-061 de la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

⁴⁹ Résolution CC11-015 de la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

⁵⁰ Il s'agit de M. Angelopoulos, vice-président du comité exécutif de la Ville de Laval, M. Beldi, conseiller municipal de la ville de Laval, M. Charron, maire de Saint-Eustache, Mme Deschamps, mairesse de Repentigny; M. Larocque, maire de Bois-des-Filions et M. Robitaille, maire de Terrebonne (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

d'une grande importance pour les secteurs, puisqu'ils représentent un moyen pour les municipalités de faire valoir leurs besoins spécifiques afin que ceux-ci soient intégrés au PMAD et fassent partie de la planification du territoire pour les vingt prochaines années. Pour des contraintes de temps et compte tenu du grand nombre de MRC, nous avons regroupé les avis selon les secteurs géographiques. Nous reviendrons plus tard dans ce chapitre sur l'avis de l'Agglomération de Longueuil, parce qu'il s'agit à la fois d'un avis et d'un mémoire déposé dans le cadre des consultations publiques.

Le secteur géographique de Montréal

Dans l'avis déposé à la CMM en matière d'aménagement, l'Agglomération de Montréal réitère sa position qui vise essentiellement à consolider le centre de l'agglomération par l'augmentation de la densité. Dans cette optique, elle recommande que davantage de nouveaux ménages soient envisagés par le PMAD. Elle invite également la CMM, dans le cadre de l'aménagement des aires TOD, à prévoir une diversité d'activités urbaines autour des points d'accès du réseau de transport collectif. Sur ce sujet, elle en appelle à ses partenaires municipaux de la CMM afin d'accroître, dans leur territoire, leur part respective de la croissance résidentielle prévue. Conforme avec la réalité de son territoire qui comprend une large portion de secteurs construits et dévitalisés, l'Agglomération de Montréal conseille à la CMM de mettre non seulement en place un programme incitatif pour soutenir le développement des aires TOD, mais également d'adopter des mesures de soutien pour densifier et revitaliser les aires déjà urbanisées.

En matière de transport, l'Agglomération de Montréal milite en faveur de fixer la part modale du transport collectif à au moins 30 % en pointe du matin et n'exclut pas la possibilité qu'elle puisse être plus élevée. L'agglomération fait également part de ses recommandations au sujet du financement et conseille que la part des investissements qui sera attribuée à la région métropolitaine de Montréal soit précisée dans la version finale du PMAD. Selon elle, il est urgent de tabler sur un développement accéléré du transport collectif et de s'entendre sur une priorisation conséquente des projets d'investissements.

Le secteur géographique de Laval

Pour sa part, l'avis de la MRC de Laval témoigne des préoccupations économiques de son territoire. Relativement à ses besoins de développement, elle conteste les conclusions de la

CMM à l'effet que la pression sur la demande de terrains industriels devrait diminuer au cours des prochaines années. La MRC estime que le PMAD devrait confirmer le dynamisme de la région au niveau industriel et tout particulièrement à Laval. Compte tenu de la présence d'industries primaires sur son territoire, la MRC de Laval recommande également que la CMM confirme la nécessité de permettre l'expansion des carrières existantes sur le territoire de la Communauté. La MRC suggère à la CMM d'interpeller le gouvernement supérieur afin qu'il intervienne à deux niveaux : d'abord afin que les projets immobiliers des aires TOD ne soient pas soumis à l'approbation de la population. Ensuite, afin que la CMM obtienne la mise en place d'un programme spécifique de financement pour la mise à niveaux des infrastructures et de décontamination de certaines aires TOD.

En matière de transport, la MRC de Laval demande l'ajout d'une voie réservée, de cinq nouvelles stations de métro et l'aménagement de corridors de services rapides par bus (SRB). Elle suggère également que les données des indicateurs de suivi du PMAD soient validées par un comité technique regroupant les différents partenaires.

Le secteur géographique de la couronne nord

Les cinq MRC de la couronne nord situées sur le territoire de la CMM transmettent également leurs avis sur le PMAD (Municipalité régionale de comté de Deux-Montagnes 2011; Municipalité régionale de comté de L'Assomption 2011; Municipalité régionale de comté de Mirabel 2011; Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville 2011; Municipalité régionale de comté Les Moulins 2011). Conformément à la position développée lors du processus d'élaboration du PMAD, les MRC abordent trois problématiques en matière d'aménagement : les données démographiques, les cibles de densité et les besoins en espaces. Elles contestent avec véhémence les données démographiques utilisées par la CMM qui, selon elles, sont erronées. Par conséquent, elles soutiennent que l'argumentaire sur lequel elle se base pour justifier que la quantité d'espaces disponibles à l'intérieur du périmètre métropolitain d'urbanisation actuel est suffisante pour les vingt prochaines années est faux. À propos des seuils minimaux de densité, les MRC soutiennent que ceux proposés par la CMM sont trop élevés et qu'ils ne prennent pas en compte des réalités et des particularités des milieux. Au niveau des besoins en espaces, les MRC soulignent que la situation décrite par la CMM n'est pas celle que connaît la couronne nord. Selon les MRC, elles ne disposent pas suffisamment d'espaces résidentiels et industriels afin de satisfaire à la demande, ce qui risque d'entraîner le départ d'importantes entreprises et

d'amener des pertes d'emplois. Les avis sur le PMAD transmis par les MRC abordent généralement peu la question du transport et lorsqu'elle est traitée, les positions ne vont pas toutes dans le même sens. Par exemple, la MRC de Mirabel requiert de nouvelles infrastructures (Municipalité régionale de comté de Mirabel 2011) alors que la MRC Les Moulins se préoccupe de la somme colossale d'investissements prévus (Municipalité régionale de comté Les Moulins 2011). Pour sa part, la MRC Thérèse-De Blainville est préoccupée par la gouvernance en matière de transport et recommande à la CMM de reconnaître « l'AMT comme maître d'œuvre de la planification du transport collectif métropolitain » (Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville 2011, 30).

Le secteur géographique de la couronne sud

Les six MRC de la couronne sud faisant partie de la CMM déposent leurs avis à la CMM à la fin de l'été 2011 (Municipalité régionale de comté Marguerite-D'Youville 2011; Municipalité régionale de comté de Beauharnois-Salaberry 2011; Municipalité régionale de comté de La Vallée-du-Richelieu 2011; Municipalité régionale de comté de Roussillon 2011; Municipalité régionale de comté de Rouville 2011; Municipalité régionale de comté de Vaudreuil-Soulanges 2011). En matière d'aménagement, les thématiques abordées sont principalement les mêmes que sur la couronne nord. Toutefois, la couronne sud tient un discours généralement plus favorable sur la densité, une tendance que l'on observe déjà sur la couronne sud depuis quelques années. En matière de transport, les avis des MRC font état d'une grande sensibilité dans le développement d'infrastructures, ou la reconnaissance de l'importance ceux-ci, et ce principalement en direction du centre-ville de Montréal.

Ce survol des événements qui ont marqué la deuxième période d'élaboration du PMAD nous permet de constater qu'elle a servi à définir deux éléments centraux du PMAD : les seuils minimaux de densité et les périmètres d'urbanisation. En effet, la clarification du partage des compétences, rendue officielle par l'adoption de la loi 58, a permis la négociation entre la CMM et les acteurs municipaux sur ces deux objets. Par conséquent, on remarque que les acteurs les plus interpellés durant cette période ont été les organismes municipaux de même que les organismes de concertation auxquels ils participent (MRC, agglomération et tables des préfets et élus). Pour leur part, les organismes de transport collectif ont été interpellés dans une moindre mesure, et ce principalement à travers la définition du réseau de transport en commun structurant.

L'ouverture à la société civile (octobre 2011 - mars 2012)

À l'automne 2011 s'enclenche la dernière période d'élaboration du PMAD. Le début de cette période est marqué par une série de consultations publiques. En vertu de l'article 53 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la CMM doit organiser au moins une assemblée publique sur son territoire. Dépassant largement le minimum prévu par la loi, la CMM décide plutôt d'organiser une série de consultation de onze séances, du 28 septembre au 21 octobre 2011, qui se tiendront dans les cinq secteurs géographiques. Cette consultation publique marque un important changement dans la stratégie préconisée. La CMM répond ainsi à une critique souvent formulée à son égard d'intégrer davantage la population. En effet rappelons qu'en 2005 la Commission de l'aménagement avait recommandé, dans son rapport, l'intégration de la société civile en vue de l'élaboration d'un prochain plan d'aménagement de la CMM (Commission de l'aménagement 2005). La CMM adopte ainsi une approche de la planification territoriale se rapprochant de celle préconisée par le nouveau régionalisme, dans la mesure où elle invite la population et la société civile à un exercice de planification prospective (Boudreau et Collin 2009). Les consultations publiques constituent également une démarche intéressante du point de vue d'une coordination entre l'aménagement du territoire et les transports collectifs dans la mesure où le débat public constitue un élément important dans l'établissement d'objectifs et de priorités des politiques touchant les problématiques de mobilité et les questions environnementales (Kaufmann et al. 2003).

Tel que stipulé dans la résolution de l'assemblée du conseil du 28 avril 2011, l'organisation des consultations est confiée à la Commission de l'aménagement de la CMM. Cette dernière est présidée par Helen Fotopulos, membre du comité exécutif de la Ville de Montréal et co-présidée par Chantal Deschamps, mairesse de la Ville de Repentigny et Suzanne Roy, mairesse de la Ville de Sainte-Julie. La commission est également formée de cinq membres : Basile Angelopoulos, vice-président du comité exécutif de la Ville de Laval; Christian G. Dubois, membre du conseil de la Ville de Montréal; Lorraine Guay-Boivin, membre du conseil de la Ville de Longueuil; Edward Janiszewski, maire de la Ville de Dollard-des-Ormeaux et Robert L. Zambito, membre du conseil de la Ville de Montréal.

Le lendemain du début des consultations publiques le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, Laurent Lessard transmet son avis gouvernemental, en réaction au dépôt du projet de PMAD, au président de la CMM (Ministère des Affaires municipales 2011a, 12). Dans cet avis, le ministre critique sévèrement certains aspects du plan

et souligne que des modifications devront être apportées afin qu'il respecte le cadre d'aménagement. En matière d'aménagement, le ministre estime notamment que la CMM doit revoir la méthodologie utilisée pour établir les seuils minimaux de densité. Il demande à la CMM d'être plus sévère à l'endroit des seuils minimaux de densité et de retirer le passage du plan dans lequel on ouvre la porte à des cas d'exception. À propos du périmètre métropolitain, le gouvernement demande à la CMM de mettre certaines données à jour puisqu'il estime qu'il est impossible actuellement de confirmer l'adéquation entre les besoins de construction résidentielle à l'horizon 2013, l'espace disponible à l'intérieur du périmètre métropolitain défini et l'application des taux de densités préconisés. En matière de transport, le ministre insiste auprès de la CMM afin qu'elle termine la caractérisation des aires TOD inscrites au PMAD. Il demande également à la CMM d'évaluer les potentiels de développement le long des corridors majeurs de transport collectif métropolitain et d'établir des seuils minimaux de densité qui permettront la consolidation de ces secteurs.

Enfin, à la lumière du souhait d'une gestion intégrée aménagement/transport, le ministre souligne que les mesures préconisées dans le cadre du projet de PMAD s'articulant autour du concept de TOD ne respectent pas l'ensemble des orientations et des attentes gouvernementales. Le ministre demande donc à la CMM de procéder à un diagnostic précis des problématiques rencontrées de même qu'à une description de leur desserte actuelle en transport et de leurs besoins existants et à venir en matière de transport des personnes et des marchandises.

Jusqu'au mois de décembre 2011, les consultations publiques sur le projet de PMAD se poursuivent. Celles-ci soulèvent un intérêt hors du commun de la part de la société civile et des organismes en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de transport. Ainsi, 344 mémoires sont déposés auprès de la commission de l'aménagement. Sur ces mémoires, 26 % sont écrits par des citoyens, 62 % sont soumis par des organismes de la société civile et 11 % sont produits par des municipalités et des organismes municipaux (Léger Marketing 2011).

Dans le cadre des consultations publiques, les thématiques et les positions abordées par les citoyens sont plutôt consensuelles. Ils se positionnent très majoritairement en faveur de la restriction du périmètre métropolitain d'urbanisation et font part de leur souci quant à la préservation de la zone agricole. Sur la question des transports, ils accueillent positivement le développement du transport collectif. Mais ce qui retient le plus d'attention des citoyens sont questions environnementales, notamment la préservation de la biodiversité. Les citoyens sont

très préoccupés par le développement immobilier qui menace certains espaces verts situés sur le territoire de la CMM.

En ce qui concerne les mémoires des organismes de la société civile, les thématiques abordées et les positions défendues sont également diverses. De nombreux intervenants se prononcent en faveur de la protection du territoire agricole, alors que d'autres estiment que la restriction du périmètre d'urbanisation tel que proposé par le plan aura d'importants impacts économiques qui nuiront à l'attractivité et la compétitivité de la métropole. Sur la question du transport, ils se positionnent majoritairement en faveur du développement du transport collectif. Plusieurs mentionnent par ailleurs que le PMAD devrait faire une place prépondérante à la mobilité. Certains intervenants émettent toutefois des réserves quant au degré de réalisme de la mise en oeuvre des projets identifiés par la CMM (23 milliards). Sur ce sujet, la révision du cadre de gouvernance afin de mener à bien la réalisation de ces projets est également soulignée. En matière d'environnement, les intervenants se prononcent largement en faveur des mesures proposées par la CMM pour la protection des milieux naturels, notamment les boisés. Dans les lignes qui suivent, nous présenterons les mémoires présentés par certains organismes municipaux directement interpellés par le PMAD, puisqu'ils constituent l'objet principal de ce mémoire.

Les mémoires des partenaires de la CMM présentés lors des consultations publiques

Lors de ces consultations, tous les organismes partenaires dans l'élaboration du PMAD confondus sont invités à formuler des commentaires pour la première fois non plus sur des aspects spécifiques du plan, mais de manière globale. Ils sont également appelés à communiquer leur vision du Grand Montréal pour les vingt prochaines années. Ce débat, parfois houleux, constitue la première réflexion commune majeure qui est tenue sur le projet de PMAD. Les consultations sont aussi l'ultime occasion pour les organismes d'aménagement du territoire ou de transport collectif (parfois les deux) de présenter leurs demandes spécifiques afin de faire modifier le contenu du PMAD. Sur les cinq secteurs géographiques de la CMM, quatre y sont représentés à l'une ou l'autre des neuf séances organisées par la CMM. Le secteur géographique de Montréal y est, pour sa part, représenté uniquement par la Société de transport de Montréal (Société de transport de Montréal 2011). Dans le cas du secteur de Longueuil, il est représenté par des municipalités, de même que par l'Agglomération de

Longueuil. L'organisme responsable du transport collectif de la Ville de Longueuil, le Réseau de transport de Longueuil (RTL), n'y présente pas de mémoire, mais transmet tout de même à la CMM une résolution de son conseil d'administration en appui au mémoire de l'Agglomération de Longueuil (Réseau de transport de Longueuil 2011). En ce qui concerne le secteur géographique de la MRC de Laval, il est le seul à ne pas être représenté. En ce qui a trait au secteur de la couronne nord, il est le plus largement représenté par des municipalités et des MRC, la Table des préfets et élus de la Couronne Nord, de même que deux autorités organisatrices de transport⁵². Enfin, le secteur géographique de la couronne sud est représenté par de nombreuses municipalités et MRC de même que par la Table des préfets et élus de la Couronne Sud. Mentionnons également la présence de l'Association québécoise du transport municipal et intermunicipal (l'AQTIM) qui représente les conseils intermunicipaux de transport. Comme nous le verrons, les mémoires des organismes témoignent de la variété des positions défendues, des enjeux et des réalités vécues et des préoccupations sur l'avenir de Montréal.

Dans le cadre des consultations publiques, la Société de transport de Montréal aborde principalement dans son mémoire la question du transport collectif, mais interpelle indirectement celle de l'aménagement du territoire puisque celui-ci influence son achalandage. À ce sujet, la STM recommande notamment de préciser la mise en place d'un programme d'incitation afin de soutenir le développement des secteurs TOD. Elle conseille également que soit intégrée systématiquement une dimension de planification des déplacements dans toute démarche de planification en aménagement et en transport dans les aires TOD. Au sujet des aires hors TOD, elle abonde dans le sens de la recommandation formulée dans l'avis de l'Agglomération de Montréal sur le PMAD et suggère de mettre en place un programme à même de soutenir la revitalisation et la densification de l'espace urbain existant.

En matière de transport, la STM formule quatorze recommandations. Sans surprise, la plupart de ces recommandations concerne le financement des infrastructures, tant routières que celles de transport collectif. Conformément aux besoins de l'organisme, plusieurs demandes de la STM concernent la mise à niveau des infrastructures, notamment la réhabilitation des infrastructures existantes de même que l'augmentation de la place du transport collectif dans les emprises routières. De plus, elle suggère à la CMM d'entamer une réflexion sur des nouvelles sources de financement pour l'exploitation et l'entretien des infrastructures de transport. Au sujet de la gouvernance, la STM recommande de consolider le rôle de la CMM afin qu'elle obtienne tous les pouvoirs requis pour poursuivre une stratégie visant à améliorer la compétitivité de la

⁵² Soit le CITL Laurentides de même que le Réseau de transport collectif de la MRC de l'Assomption.

région. Elle conseille par ailleurs la création d'une Table Québec – Montréal métropolitain afin d'encourager une meilleure coordination et concertation et que soit amorcée une réflexion majeure sur le plan d'action du PMAD et sur les moyens de sa mise en oeuvre.

Représentant le secteur géographique de Longueuil, l'Agglomération de Longueuil y présente son mémoire qui témoigne des préoccupations de l'agglomération en termes de financement et de la mise en oeuvre du PMAD (Agglomération de Longueuil 2011a). Elle recommande à la CMM de demander au gouvernement de revoir la politique de soutien à l'habitation afin d'offrir un support technique dans les aires TOD. Selon elle, l'aide financière accordée devrait être suffisante afin que les municipalités puissent mettre en place des projets à long terme. En matière de transport, l'agglomération manifeste, à l'instar de la STM, des préoccupations en termes de financement. Elle recommande notamment que la CMM interpelle le gouvernement supérieur afin qu'il fasse connaître plus précisément son plan de déploiement du transport collectif et son calendrier de réalisations. Afin d'éviter un phénomène de saute-mouton⁵³, elle souhaite la mise en place d'un mécanisme de révision de la fiscalité municipale (comme des redevances). Enfin, à l'instar de plusieurs commentaires faits lors des consultations publiques, l'agglomération recommande d'élargir la question du transport pour y inclure celle de la mobilité, et ce particulièrement dans les nouveaux projets de développement.

Représentant la couronne nord, la table des préfets et élus présente un mémoire qui formule les trois mêmes critiques à l'endroit du PMAD (Table des préfets et élus de la Couronne Nord 2011b). Elle réitère sa demande à la CMM de revoir rapidement le périmètre d'urbanisation sur la couronne nord. Elle spécifie qu'il serait nécessaire de procéder à une évaluation précise de la zone agricole et d'identifier les meilleures conditions de la mise en valeur optimale de ce territoire. Enfin, elle souligne que les seuils minimaux de densité présentés pour la couronne nord sont à revoir.

Représentant également la couronne nord, le mémoire du Réseau de transport collectif de la MRC de l'Assomption s'inscrit dans la même perspective des autres représentants de ce secteur géographique, en témoignant de ses préoccupations en matière de développement régional (Réseau de transport collectif de la MRC de l'Assomption 2011). Compte tenu du mandat de l'organisme, le RTCL aborde cette question spécifiquement à travers l'angle du transport collectif. Il soutient que l'établissement d'une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable doit se faire dans le respect des partenaires tout en demeurant à

⁵³ Cette expression réfère à une forme d'urbanisation discontinue du développement par rapport au milieu bâti existant, ce qui entraînerait une sous-utilisation des équipements et des services déjà installés (Ministère des Affaires municipales 2012b).

l'écoute des enjeux économiques et financiers propres à chacun. Par conséquent, elle recommande à la CMM que le PMAD favorise l'utilisation bidirectionnelle (et non unidirectionnelle) des infrastructures de transport collectif. Selon le RTCL, cette utilisation aurait pour effet 1) d'optimiser la part modale 2) de réduire les coûts d'infrastructures en transport en commun. À l'instar des autres représentants de la couronne nord, le RTCL soutient que le PMAD doit permettre de créer la richesse foncière nécessaire en supportant le développement économique régional.

Aux consultations publiques, un deuxième organisme supramunicipal responsable du transport collectif de la couronne nord dépose également un mémoire, le Conseil intermunicipal de transport Laurentides (CITL) (Conseil intermunicipal Laurentides 2011). Ce dernier adopte une position similaire aux autres organismes de la couronne nord à l'égard du développement régional. Fait à noter, le CITL émet d'emblée des réserves sur le processus d'élaboration du PMAD. Il souligne que celui-ci est un exercice perfectible et suggère à la CMM que les prochaines démarches de planification ayant une incidence sur le transport collectif fassent une large place aux principaux acteurs concernés, non pas uniquement comme fournisseurs de données, mais aussi comme contributeur formel. Plus précisément sur la question du transport, le CITL recommande, à l'instar de la STM et de l'Agglomération de Longueuil, d'élargir la question du transport et de l'aborder sous l'angle de la mobilité. Il soutient que la CMM doit reconnaître, comme fondement incontestable pour tous les citoyens de la CMM, le droit à la mobilité et à l'accessibilité. En raison des contraintes financières et de l'importance de la liste des projets cités, le CITL estime que la CMM devrait mettre l'accent sur la polycentricité afin de diminuer les besoins en déplacement. Enfin à propos de la gouvernance en transport en commun, le CITL invite la CMM à reconnaître le rôle majeur de l'AMT en matière de planification et d'organisation du transport dans la région métropolitaine de Montréal.

Sur la couronne sud, la Table des préfets et élus de la Couronne Sud soumet un mémoire dans lequel elle émet plusieurs recommandations portant essentiellement sur des questions d'aménagement (Table des préfets et élus de la Couronne Sud 2011a). À propos de l'étendue des aires TOD, la Couronne Sud estime que leur délimitation doit se faire sans la CMM. La table des préfets, tout comme dans sa proposition déposée en mars 2011, recommande de moduler les seuils minimaux de densité par « aire de marché ». À l'instar de la couronne nord, la couronne sud formule des demandes à la CMM en termes de besoins additionnels à des fins résidentielles et économiques. Enfin, la couronne sud se prononce sur les projets TOD situés

partiellement en zone agricole et qui, selon elle, doivent être considérés prioritairement comme devant faire partie intégrante du périmètre métropolitain d'urbanisation.

Les recommandations de la Table des préfets et élus de la Couronne Sud en matière de transport portent majoritairement sur le développement du transport sur son territoire. Elle recommande d'élargir le réseau de transport en commun métropolitain structurant identifié par la CMM en partenariat avec les AOT. La couronne sud souhaite également le renforcement des liens avec le centre-ville de Montréal par l'ajout prioritaire d'un nouveau terminus au centre-ville de Montréal, de même que des mesures préférentielles pour le réseau d'autobus (comme les voies réservées). Enfin, la couronne sud souhaite que les modifications relatives au réseau routier métropolitain qu'elle propose soient intégrées au réseau routier métropolitain du PMAD.

Représentants à la fois les couronnes nord et sud, les conseils intermunicipaux de transport font part de leurs préoccupations par le biais de leur association, l'Association québécoise du transport collectif (AQTIM) (Association québécoise du transport intermunicipal et municipal 2011b). Bien que la mission de cet organisme porte essentiellement sur la question du transport, il émet néanmoins quelques recommandations en matière d'aménagement par le biais de l'aménagement des TOD. À ce titre, l'AQTIM suggère à la CMM d'axer davantage les TOD sur la multifonctionnalité et non seulement sur la mixité sociale. Compte tenu de la mission de ses membres qui agissent à titre de prestataire des services de transport collectif, l'AQTIM recommande à la CMM de clarifier les références quant à l'accès aux TOD. Elle souligne par ailleurs que le PMAD aurait avantage à formuler des orientations claires quant aux types d'équipements ou d'infrastructures de référence pour leur implantation. Enfin l'AQTIM soutient, à l'instar de la Société de transport de Montréal, du Conseil intermunicipal de transport Laurentides et de l'Agglomération de Longueuil, que l'orientation liée au transport dans le PMAD devrait être plus inclusive et se tourner vers l'accroissement de la mobilité (comme par exemple en faisant une place prépondérante aux transports actifs).

Les consultations font l'objet d'une couverture médiatique importante, ou du moins inhabituelle pour un outil de planification d'aménagement (Bisson 2011; Benessaïeh 2011; Corriveau 2011; Houle 2011). Le projet de PMAD étant plutôt bien accueilli par les organismes présents aux consultations publiques et certains grands journaux montréalais (Bisson 2011; Cardinal 2011), le mouvement de contestation des acteurs de la couronne nord n'atteint pas celui du projet de Schéma métropolitain d'aménagement et de développement de 2005 (Côté 2011).

Cet accueil généralement favorable au PMAD a comme effet d'isoler les élus de la couronne nord, un isolement qui sera confirmé par deux événements. D'abord, par l'appui favorable de la

société civile envers le plan qui souhaite, selon un sondage Léger Marketing datant du 7 novembre, un plan ambitieux qui soutient le développement autour d'axes de transports collectifs et des mesures afin d'éviter un phénomène de saute-mouton (Communauté métropolitaine de Montréal 2011d). Ensuite, par la pression du gouvernement du Québec afin que le plan soit adopté. Depuis le début du processus, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire exerce une très forte pression : sur la CMM afin que le plan « passe » et sur les élus qui voudraient contrecarrer l'adoption du plan. Cette pression s'accroît à quelques semaines de l'adoption prévue du PMAD. Le 16 novembre 2011⁵⁴, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire convoque d'ailleurs les partenaires régionaux à une semaine d'avis pour un 'Forum des partenaires' qui doit avoir lieu le 24 novembre 2011.

À la lumière des mémoires déposés lors des consultations publiques, la commission d'aménagement se réunit pour rédiger le rapport de la consultation publique qu'elle doit remettre à la CMM (Commission de l'aménagement 2011). Après une cinquantaine d'heures de délibérations, la commission remet son rapport le 6 novembre 2011 dans lequel elle émet vingt-trois recommandations, dont en voici un bref survol.

Conformément aux attentes formulées par plusieurs organismes, notamment la STM et l'Agglomération de Longueuil, au sujet du développement résidentiel, la commission recommande d'abord que soit intégrée dans le plan d'action du PMAD la réalisation d'une stratégie immobilière des TOD. La commission spécifie que cette stratégie devrait être réalisée prioritairement dans les aires TOD, et par la suite dans les aires hors TOD. La commission recommande d'inviter le gouvernement du Québec à contribuer à la mise en oeuvre de cette stratégie en proposant un programme de soutien aux aires TOD et hors TOD. En matière d'espaces industriels, elle recommande d'inclure, dans le plan d'action du PMAD, l'adoption d'une stratégie de mise en valeur des espaces économiques de chacun des secteurs dans une vision polycentrique ainsi que des mécanismes de coordination adéquats afin de répondre à la demande. Au sujet de la fiscalité municipale, un enjeu qui est fortement ressorti dans le cadre des consultations publiques, la Commission recommande d'inclure dans le PMAD l'enjeu portant sur la diversification des sources de revenus des municipalités. Elle propose de finaliser le cadre de financement métropolitain des infrastructures de transport (transport en commun et routier), et que la Table Québec-Grand Montréal métropolitain soit saisie de cet enjeu.

⁵⁴ Correspondance no. 12-006 de la MRC de La Vallée-du-Richelieu datant du 16 novembre 2011 (MRC de La Vallée-du-Richelieu s.d.).

En matière de transport la commission recommande, à l'instar notamment de la STM, de signifier dans le PMAD l'importance de remettre à niveau les infrastructures de transport routier et de transport en commun existantes. Tout comme le CITL, elle suggère de signifier clairement la nécessité d'augmenter l'offre en transport collectif pour les déplacements pendulaires et radiaux. Sur ce point, elle propose de spécifier dans le PMAD un concept de réseau métropolitain de transport actif utilitaire et récréatif qui sera suivi d'un plan directeur. Répondant aux préoccupations formulées lors de la consultation de la question du transport des marchandises, elle recommande d'assurer des liens de transport efficaces pour la desserte des pôles d'emplois et des pôles logistiques existants et futurs, incluant le port et l'aéroport, afin d'améliorer la fluidité du transport des marchandises et de réduire les coûts de la congestion. Elle suggère à la CMM de s'assurer que le futur plan de transport de la Communauté favorise l'atteinte des objectifs définis dans le PMAD. Répondant à une grande préoccupation, lors des consultations publiques, par les citoyens et les organismes de la société civile au sujet du suivi et de la mise en œuvre du PMAD, la commission émet trois recommandations. D'abord, elle propose à la CMM de tenir une assemblée générale des élus de la Communauté afin de lancer la mise en œuvre du PMAD et de créer un plus grand sentiment d'appartenance au Grand Montréal. Ensuite, elle suggère de donner à la commission de l'aménagement le mandat de faire le suivi périodique de la mise en œuvre du PMAD sous le « monitoring » de la CMM. Enfin, elle conseille de tenir, à l'hiver 2013, une première agora métropolitaine élus/citoyens qui portera sur l'état d'avancement des travaux du PMAD et dont la tenue serait sous la responsabilité d'un comité d'élus de la CMM et de la société civile.

Suite à la remise du rapport de la commission, la CMM transmet le PMAD aux MRC le 7 décembre⁵⁵. Elle entreprend une deuxième série de rencontres avec certains partenaires. Finalement après plus de dix ans d'attente la CMM, à la rencontre du 8 décembre 2011, soumet le PMAD au vote des 82 municipalités. Le plan est accepté à 28 voix sur 29 et seul le maire de Vaudreuil-Dorion, monsieur Pilon, s'y oppose⁵⁶. La CMM remporte ainsi là où elle avait échoué avec son Schéma d'aménagement et de développement, c'est-à-dire de réunir 82 élus avec des intérêts politiques, économiques et sociaux autour d'un projet suffisamment rassembleur. Le plan est ensuite transmis au ministre du MAMROT qui, en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, procède une seconde fois à l'analyse de la conformité du plan.

⁵⁵ Correspondance 12-074 de la MRC de La Vallée-du-Richelieu datant du 7 décembre (MRC de La Vallée-du-Richelieu s.d.).

⁵⁶ Résolution CC11-036 de la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

Entre temps un important dossier chemine au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. La politique pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires devient, le 2 février 2012, la Loi 34. Cette dernière a comme objectif de contribuer à l'occupation et à la vitalité des territoires en adaptant le cadre de gestion de l'Administration et en conviant les élus municipaux à agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires dans l'exercice de leurs fonctions (Ministère des Affaires municipales 2011c). Le MAMROT concrétise ainsi un vœu de la CMM d'assurer une certaine cohérence entre les municipalités sur le territoire de la CMM et ceux situés dans son pourtour extérieur. Afin d'assurer cette cohérence, le gouvernement mise sur la concertation et la coopération à différentes échelles de même que sur la responsabilisation des acteurs concernés, notamment les élus municipaux. Parmi les mesures proposées de la mise en œuvre, notons la création d'une table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement (Collin 2012).

Finalement au mois de mars 2012, après plus de dix ans d'attente, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire annonce que les objectifs, les orientations et les critères du PMAD sont conformes aux orientations gouvernementales (Ministère des Affaires municipales 2012a) sous la condition que la CMM procède à certains travaux qui n'ont pas été complétés en raison de contraintes de temps. En matière d'aménagement, le ministre demande à la CMM d'intégrer des données plus récentes concernant des cotes de crues en référence aux zones délimitées aux abords de certains cours d'eau d'importance. En matière de transport, il demande de définir le réseau artériel métropolitain (RAM). Le ministre précise d'ailleurs que cette définition du RAM devra se faire dans l'année qui suivra et que ce réseau devra être identifié, et ce avant la présentation de toute demande d'agrandissement du périmètre métropolitain.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons relaté la participation des organismes en aménagement du territoire et en transport collectif dans le processus d'élaboration du PMAD. Cette participation a été analysée en regard des documents produits relativement à six principales activités. Ainsi, nous avons regardé plus en détails 1) la consultation des MRC et des CIT 2) la définition du réseau de transport en commun métropolitain structurant 3) la validation et identification du réseau de transport en commun métropolitain structurant 4) les propositions des cinq secteurs

géographiques 5) la caractérisation des aires TOD et 6) les consultations publiques sur le PMAD.

Suite à cette présentation, un premier constat se dégage. Les organismes ont été interpellés différemment selon les étapes de réalisation. Ainsi, les organismes des transports collectifs ont été interpellés afin de définir le réseau structurant qui a été essentiellement défini au cours de la première et de la deuxième période. Pour leur part, les organismes d'aménagement du territoire ont contribué essentiellement à définir les seuils minimaux de densité et les périmètres d'urbanisation qui ont été définis essentiellement au cours de la deuxième et de la troisième période. Par conséquent, il semble que malgré le fait que les deux types d'organismes ont été appelés à se prononcer sur le PMAD, ils ne l'ont pas fait sur des enjeux conjoints. On constate donc que malgré une intention d'arrimer l'aménagement du territoire et le transport collectif, le mode de consultation privilégié par la CMM a été sectoriel (aménagement/transport). Ce constat n'est pas très surprenant, considérant que traditionnellement ces deux secteurs d'intervention ont été traités d'une telle manière. Au terme de ce chapitre, nous sommes ainsi en mesure de répondre à la première question de recherche, soit : dans quelle mesure les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs ont participé à l'élaboration du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) ?

Notre analyse montre également que ces enjeux se sont exprimés différemment dans différents secteurs géographiques de la CMM. Ce deuxième constat est intéressant puisqu'il nous indique que malgré un processus d'élaboration interpellant de façon uniforme les différents organismes, il est possible, que dans certains cas, des enjeux spécifiques aient nécessité une plus grande collaboration qui sera susceptible d'accroître une coordination aménagement du territoire/transports collectifs.

Suite à ce constat sur la participation des organismes d'aménagement du territoire et des organismes des transports collectifs, nous allons tenter de répondre à notre deuxième question spécifique de recherche soit : comment et pourquoi l'élaboration du PMAD a-t-il ou n'a-t-il pas introduit une nouvelle collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs ? Afin de valider ou d'invalidier l'hypothèse de recherche selon laquelle le plan n'a pas directement introduit une nouvelle collaboration, nous analyserons trois dimensions associées à la collaboration soit la structure, les acteurs et les processus.

CHAPITRE 4 : LA COLLABORATION ENTRE LES ORGANISMES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES TRANSPORTS COLLECTIFS : LA COMPRÉHENSION DES INTERVENANTS

Le précédent chapitre a mis en lumière une participation différente des organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs selon l'étape d'élaboration du PMAD. Elle témoigne de la persistance d'un traitement en silo des deux secteurs d'interventions. Pour leur part, les entretiens réalisés ont permis de soulever des questions plus en lien avec le contexte institutionnel et politique dans lequel s'insère l'élaboration du PMAD. Notre choix de rencontrer à la fois des élus et des représentants d'organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs s'est révélé pertinent pour aborder plus en profondeur la façon dont l'élaboration du plan est intimement liée au contexte institutionnel et politique spécifique. Ainsi dans le cadre de ce chapitre, nous souhaitons exposer l'expérience vécue des intervenants pour comprendre les facteurs expliquant l'importance du PMAD sur le développement de la collaboration. Il s'agit en quelque sorte d'ouvrir la « boîte noire » afin d'aller au-delà des documents produits.

Dans ce chapitre, nous répondons donc à notre deuxième question spécifique de recherche : comment et pourquoi le PMAD a-t-il ou n'a-t-il pas introduit une nouvelle collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs ? Rappelons que notre hypothèse était à l'effet que, selon nous, le PMAD n'aura pas introduit une nouvelle collaboration dans la mesure où celle-ci, dans le contexte du nouveau régionalisme, doit être un processus et non une finalité institutionnelle. L'évaluation du degré d'introduction de la collaboration a été réalisée à partir des données recueillies lors des entretiens semi-dirigés⁵⁷. Nous répondrons à cette question en portant une attention particulière aux trois dimensions distinctes mais indissociables de la collaboration : les acteurs, la structure et les processus.

⁵⁷ Afin d'assurer la confidentialité des interviewés, aucune personne rencontrée n'est citée. De plus, étant donné que le milieu des acteurs ou des organismes interpellés par le PMAD est très restreint, nous avons choisi de ne pas faire référence aux interviewés par des numéros identifiants puisqu'il serait très facile de les reconnaître. Par conséquent, nos propos seront alimentés par l'utilisation de qualificatifs tels que : un représentant du secteur de l'aménagement régional, quelques-uns, de nombreux, etc. Enfin, l'utilisation du masculin a été privilégiée afin de garantir l'anonymat des intervenants rencontrés.

Des enjeux soulevés par le PMAD peu rassembleurs

Cette partie traite de la capacité des enjeux soulevés par le PMAD à être rassembleurs. Nous explorerons les propos des intervenants à ce sujet. Nous les relierons ensuite avec la recherche sur la collaboration.

Rappelons d'abord le concept d'organisation spatiale du PMAD développé par la CMM. Celui-ci confirme le pôle économique de Montréal, mais consent à une certaine polycentricité en densifiant le développement urbain aux points d'accès du réseau de transport en commun. La formule retenue pour y parvenir est celle du Transit Oriented Development. Selon Calthorpe, considéré comme un des pionniers de cette approche, le TOD peut être décrit comme: "moderate and high density housing, along with complementary public uses, jobs, retail and services... concentrated in mixed-use developments at strategic points along the regional transit systems." (Calthorpe 1993, 41). Le PMAD propose plus précisément d'orienter au moins 40 % de l'urbanisation projetée dans ces secteurs TOD. Rappelons que, selon la CMM, les secteurs TOD sont définis comme étant situés dans un rayon d'un kilomètre autour des stations (actuelles et projetées) de métro, de trains de banlieue, de service léger sur rail (SLR) et de services rapides par autobus (Communauté métropolitaine de Montréal 2011s, 24).

Le développement urbain, un enjeu d'importance pour les municipalités

Au cours des entretiens, l'importance du développement urbain pour les municipalités nous est apparue comme le premier facteur influençant la capacité rassembleuse des enjeux du PMAD.

Pour bien comprendre le contexte qui influence le degré d'importance du développement urbain, il convient de présenter d'abord brièvement le régime de financement des municipalités. Ce financement est assuré par les revenus des municipalités afin de répondre à leurs charges (soit les dépenses de fonctionnement et l'amortissement des immobilisations) (Ministère des Affaires municipales 2012c). Or depuis quelques années, suivant une tendance générale à la décentralisation, le gouvernement du Québec privilégie le transfert de certaines responsabilités aux gouvernements municipaux. Or ce transfert de responsabilités n'a que des allures de décentralisation, dans la mesure où il n'a pas été accompagné de ressources équivalentes. Au contraire on remarque, et ce particulièrement depuis 1997, une dépossession graduelle des outils fiscaux des municipalités (Hamel 2002). Cette dépossession a comme conséquence

d'augmenter la pression sur la principale source de revenus des municipalités locales au Québec, la taxe foncière⁵⁸.

Au cours des entretiens réalisés, c'est donc sans surprise que nous avons constaté que le développement urbain est, selon la très grande majorité des intervenants interrogés, un enjeu de première importance pour les municipalités. Il constitue leur principal moyen d'augmenter leurs revenus par l'impôt foncier. Comme le souligne cet intervenant :

Il n'y a aucune municipalité qui s'appauvrit en développant. D'abord parce que les règlements d'emprunts qu'on fait, ne sont pas à la charge de l'ensemble de la municipalité et souvent il y a de moins en moins de règlements d'emprunts d'ailleurs, les constructeurs doivent payer cash pour les infrastructures pis c'est refilé dans le prix de la maison.

Dans le cadre du PMAD, l'importance du développement urbain pour les municipalités a notamment été révélée lorsqu'il était question du développement des secteurs TOD. Certains intervenants nous ont en effet affirmé qu'un des attraits de ces secteurs est que ceux situés sur leur territoire sont partiellement en zone agricole permanente (zone verte)⁵⁹. Les municipalités y voient ainsi un potentiel de développement, dans la mesure où ils constituent un argumentaire en leur faveur afin de faire une demande de changement de zonage à la Commission de protection du territoire agricole⁶⁰.

Ce discours au sujet de la nécessité de recourir au développement urbain pour assurer le financement des municipalités est toutefois nuancé chez certains intervenants rencontrés. Bien que minoritaires, ceux-ci soutiennent que pour des raisons économiques le redéveloppement urbain est plus avantageux puisqu'il permet de limiter les dépenses reliées aux infrastructures urbaines.

Même si pour des promoteurs qui achètent des terres agricoles depuis très longtemps pis qui les revalorisent ça devient très payant pour eux, pour une ville, on s'est rendu compte que ce sont des erreurs graves parce que... les plus beaux exemples que je peux te donner, la Rive-Nord a eu une vitesse grand V de l'expansion des villes comme Lachenaie, Terrebonne, bon ainsi de suite là, ils avaient des terres blanches pis ils

⁵⁸ Les taxes foncières sont les taxes imposées sur la valeur des immeubles inscrite au rôle d'évaluation foncière (Ministère des Affaires municipales 2012c, 7).

⁵⁹ La zone agricole permanente est un territoire où la priorité est accordée aux usages et activités agricoles.

⁶⁰ La Commission de protection du territoire agricole est un organisme qui a pour mission de garantir pour les générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. À ce titre, elle assure la protection du territoire agricole et contribuer à introduire cet objectif au cœur des préoccupations du milieu (Commission de protection du territoire agricole 2007).

étaient capables de les développer, mais plus tu développes en t'étendant, plus le coût de tes infra[structure]s, et l'entretien de tes infra[structure]s est démentielle. Et si tu veux faire survivre ça, faut que tu t'étendes encore ! Mais c'est complètement ridicule [...]
Donc les villes on a un rôle majeur, on a des efforts à faire pour changer cette approche-là, pis nous on fait partie de cette génération-là qui trouve pas ça logique...

Les deux positions se sont confrontées lors des discussions sur le PMAD. Le virage proposé par la CMM, qui mise sur la densification et sur le redéveloppement urbain, n'est pas accueilli favorablement par tous. Il n'est en ce sens pas étonnant que les seuils minimaux de densité et les périmètres d'urbanisation ont constitué la très grande majorité des négociations entre la CMM et les municipalités, ainsi qu'entre les municipalités. Les questions de transport ont donc été pratiquement occultées.

Si l'importance du développement urbain n'a pas permis d'élargir le débat afin d'intégrer la question des transports collectifs, il a néanmoins constitué une occasion pour les intervenants d'échanger sur leurs enjeux respectifs d'aménagement du territoire. C'est du moins ce que les intervenants nous ont souligné dans le cadre des échanges reliés à l'élaboration des propositions des cinq secteurs géographiques.

Ben oui, c'est intéressant que les gens se connaissent, pis ils se respectent. Par contre, on pouvait très bien voir les coups venir aussi quand y avait une position, on savait d'après les échanges, parce ça fait des années qu'on échange ensemble sur ces sujets-là.

Oui c'est ben sûr que y avait beaucoup d'échange, beaucoup de gens se parlaient, moi je connaissais des gens sur la Rive-Nord, sur la Rive-Sud, fac tout le monde s'appelait.

À ce sujet, il est toutefois intéressant de noter qu'il y a eu une approche très différente entre les tables des couronnes nord et sud, dont l'une d'elles est susceptible d'avoir introduit dans une certaine mesure une nouvelle réflexion sur la coordination aménagement du territoire/transports collectifs. Sur la couronne sud, le volet administratif de la table s'est doté d'une mission d'éducation des élus municipaux afin de les sensibiliser aux questions d'aménagement, de transport et de densité. À cet effet la table a notamment organisé, le 18 février 2011, une séance d'informations avec des universitaires portant sur les questions de design urbain et sur la question des transports collectifs. Cette initiative s'inscrivait dans la stratégie de la table, qui consistait à adopter une position favorable au PMAD. La couronne sud espérait ainsi améliorer les chances des municipalités de voir leurs demandes spécifiques, notamment en matière de changement de zonage, intégrées au PMAD. De ce point de vue, la mise en place de cette table

est intéressante, puisqu'on constate que le motif politique peut constituer un incitatif à la collaboration.

Sur la couronne nord, la stratégie adoptée par la table est plutôt d'ordre technique. Les municipalités se sont mobilisées afin de contester la méthodologie soutenant l'argumentaire développé par la CMM. Rappelons que cet argumentaire est à l'effet que, considérant une faible croissance démographique, les terrains disponibles situés à l'intérieur du périmètre métropolitain actuel seront suffisants pour répondre à la demande des vingt prochaines années. En contestant la méthodologie utilisée par la CMM, les membres de la table espèrent que la CMM fasse marche arrière afin d'élaborer un document plus étoffé et rassembleur et auquel les intervenants de la couronne nord pourraient participer davantage.

Un élément explicatif largement mentionné par les intervenants quant à l'importance du développement urbain pour les municipalités est la tradition en matière de planification territoriale au Québec, et typique des villes nord-américaines. Ils ont été nombreux à souligner que ce mode d'urbanisation a des racines profondes, conséquemment à une conception du territoire associée à des valeurs culturelles.

Je pense qu'il faut le [PMAD] suivre aussi avec une évolution de la société, d'une société qui n'est pas habituée ici au Québec à réfléchir à ce genre d'objet, puisqu'on a été habitué culturellement à avoir beaucoup de territoires, beaucoup d'espaces.

Cette citation confirme la thèse défendue par Vincent Kaufmann à propos d'une démarche favorisant la coordination entre l'aménagement du territoire et des transports collectifs. Kaufmann soutient en effet que la mise en œuvre d'une telle démarche, qui suppose une rationalisation du territoire, est étroitement liée aux valeurs véhiculées par une société (Kaufmann et Jemelin 2003; Kaufmann et al. 2003).

Par ailleurs les intervenants interviewés constatent une évolution rapide, au cours des dernières années, des pratiques urbanistiques notamment en regard des nouveaux enjeux reliés à l'intégration de la notion de développement durable. Ces pratiques urbanistiques ne sont toutefois pas encore des acquis pour les municipalités.

C'est très difficile pour les municipalités de considérer qu'ils ont plus de territoire à développer. Faire du développement interne là, du développement sur la ville-là, c'est quelque chose qui va prendre du temps encore avant d'être... concevable...

Considérant l'ancrage culturel du mode d'urbanisation ainsi que l'apparition récente des nouvelles conceptions urbanistiques s'articulant autour de la notion de développement durable,

plusieurs professionnels du milieu s'entendent sur le fait que les outils urbanistiques actuels ne sont pas adaptés afin de répondre aux enjeux métropolitains tels que la destruction des espaces naturels et la diminution des avantages nets reliés à la mobilité.

Un traitement des thématiques interpellant peu les professionnels du transport

Le deuxième élément qui nous apparaît significatif au sujet des enjeux soulevés par le PMAD est que la façon dont les thématiques sont traitées dans le cadre du PMAD interpelle finalement peu les professionnels du transport.

Un premier aspect souligné par les personnes interviewées est que l'approche « aménagement/transport » défendue par le PMAD mise uniquement sur le concept de TOD. Or le concept TOD tel que proposé par la CMM repose presque exclusivement sur un concept d'aménagement à l'échelle locale qui aborde finalement peu la mobilité des personnes. Il ne prévoit par exemple pas l'organisation du transport en commun en dehors de ces secteurs. C'est pourquoi une des critiques souvent formulées est que le PMAD aborde trop en surface certaines dimensions du transport. Parmi les dimensions écartées, deux ont été soulevées à plusieurs reprises dans au cours des entretiens réalisés : le transport des marchandises et les stationnements d'incitations.

La majorité des intervenants interviewés soulignent par ailleurs l'écart entre le concept TOD tel que proposé par ses auteurs, et la manière dont il est développé dans le PMAD. Les densités seraient trop peu élevées et la mixité des fonctions (résidentielles, commerciales, etc.) insuffisante. Considérant les études qui identifient la densité comme un facteur majeur de la réduction de la dépendance à l'automobile (Banister 2005), on peut se questionner sur les répercussions de ces futurs secteurs. De plus, certains intervenants ont noté que certains des terrains les plus propices à l'implantation de secteurs qui respectent les principes du TOD, soit ceux situés aux abords des gares de train de banlieue dans les couronnes nord et sud, sont dotés de stationnements incitatifs. Détenus par l'AMT, il serait très difficile de penser de libérer ces stationnements d'incitations en y construisant des stationnements souterrains. La principale raison est leur coût extrêmement élevé, ce qui ne respecterait pas les règles de financement du ministère des Transports. En résumé, il est peu probable que plusieurs secteurs TOD puissent être localisés à proximité d'une infrastructure lourde, comme une gare de trains de banlieue. Or, comme nous le savons, un des plus grands facteurs influençant l'utilisation du transport collectif est la proximité à une telle infrastructure (Bergeron 1998).

Quelques intervenants ont également soulevé que les horaires des trains de banlieue, dont les départs sont prévus aux heures de pointe, sont conditionnels au bon vouloir des compagnies propriétaires des voies ferrées sur lesquelles le train circule, soit le Canadien National et le Canadien Pacifique. Par conséquent ces secteurs TOD pourront constituer une alternative intéressante des déplacements en transports individuels, mais seulement pour les déplacements ayant pour motif le travail. Ce motif, bien qu'important, n'est toutefois responsable que de 20 à 30% des déplacements (Kaufmann 2008).

La raison pour laquelle cette question n'a pas été adressée dans le cadre du PMAD semble encore une fois être attribuable à une méconnaissance de certaines dynamiques économiques et urbanistiques et à l'absence d'outils urbanistiques appropriés. Comme le souligne cet intervenant :

mais on n'a pas pu, on n'était pas assez sûr de nos instruments pour aller assez loin, peut-être on aurait aussi frappé la résistance des municipalités pis des MRC, mais même avant ça je dirais qu'on est pas assez sûr de ce qui faut faire pour l'imposer là.

Cette méconnaissance des dynamiques économiques et urbanistiques n'est toutefois pas unique à la CMM. Nous avons constaté sans surprise qu'un des éléments souvent mentionnés durant les entretiens est l'absence d'une priorité accordée au transport collectif au niveau du ministère des Transports. Comme un intervenant le souligne :

C'est gros hein le ministère des Transports, c'est très gros, c'est très normé... donc... pis y a des raisons pour laquelle c'est normé... mais en même temps quand on norme des choses y a toute une réflexion fac commencer à changer de normes implique toute une réflexion... dans un milieu qui est moins normé, c'est plus facile de dire 'on prend une nouvelle orientation'... fac faut s'attendre à ce que ça va être lourd... y a des niveaux hiérarchiques qui sont conscients de ces changements-là, y en a d'autres qui le sont moins...

Pour ces raisons, les professionnels interviewés d'aménagement du territoire et des transports collectifs s'entendent sur le fait que si la mise en place de secteurs TOD constitue une avancée intéressante au point de vue d'une gestion de l'urbanisation plus durable, elle ne constituera pas une réponse suffisante afin de diminuer la dépendance à l'automobile. Par conséquent plusieurs intervenants affirment de concert que le concept d'organisation spatiale développé dans le PMAD constitue un pas modeste mais non suffisant vers une démarche aménagement du territoire/transports collectifs qui, rappelons-le, « suppose dans sa définition même de raisonner en termes d'accessibilités plutôt qu'en termes de surfaces » (Kaufmann et al. 2003, 19).

Ce scepticisme quant à la capacité du PMAD de contribuer à la diminution de la dépendance à l'automobile est renforcé par le fait que plusieurs secteurs à développer sont prévus dans des secteurs où les infrastructures de transport collectif n'existent pas, ou que plusieurs contraintes demeurent, notamment financières. Comme le résume cet intervenant :

Comment veux-tu dépenser 23 milliards de dollars dans les huit prochaines années? Comment penses-tu... on penses-tu vraiment qu'on va pouvoir prolonger la ligne bleue, la ligne orange, la ligne jaune en même temps, durant les huit prochaines années? En même temps on va bâtir le SRL pis le tramway à Montréal, pis en même temps on va mettre des voies réservées partout? Pis en même temps... regarde... c'est de l'utopie, c'est du rêve, c'est du fantasme de fonctionnaire.

Sur cette question, le PMAD se distingue ainsi peu des récentes politiques urbaines en matière de transports collectifs élaborées depuis les années 1950. En effet Paulhiac et Kaufmann (2006) soutiennent que les politiques de transports urbains à Montréal sont d'une exemplarité qui permet de croire à une diminution de la dépendance à l'automobile. Toutefois, cette exemplarité est compromise par des impératifs financiers qui ne permettent pas leur mise en œuvre, comme par la réalisation des projets de construction d'infrastructures de transports collectifs.

Malgré le fait que le traitement des thématiques ne favorise pas la collaboration entre les intervenants d'aménagement du territoire et des transports collectifs, il semble que le PMAD a quand même favorisé certaines percées intéressantes. Il a notamment amorcé une prise de conscience du territoire et des enjeux métropolitains. Par exemple un intervenant nous a mentionné que l'activité de consultation entre les MRC et les CIT a amené des acteurs locaux ou régionaux à considérer pour la première fois la région métropolitaine de Montréal dans son ensemble.

...on se transportait je dirais avec une carte de l'ensemble du territoire, assez précise, et c'était surprenant de voir comment les gens étaient... surpris de voir seulement une carte du territoire alors qu'ils ont l'habitude de voir leur MRC et pas l'ensemble de la CMM et de ne pas voir l'ensemble des réseaux sur l'ensemble du territoire.

En somme, les enjeux soulevés dans le cadre du PMAD décrits par les interviewés ont influencé de deux façons la collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et de transports collectifs. D'abord, elles ont influencé le choix des thématiques abordées, qui ont été prioritairement axées sur le développement urbain. L'importance politique et économique de cette thématique a orienté les discussions, qui ont porté essentiellement sur les périmètres d'urbanisation et les seuils minimaux de densité. La position défendue par les organismes

d'aménagement du territoire, majoritairement en faveur du développement urbain, a constitué un obstacle à l'établissement d'objectifs communs, identifié comme un élément significatif qui enrichit la collaboration (D'Amour et al. 2008). Ensuite, l'importance politique et économique du développement urbain a amené un traitement des thématiques interpellant finalement peu les intervenants des transports collectifs. La question du TOD était abordée surtout sous l'angle des seuils de densité et des possibilités de construction, occultant les enjeux de réseaux de transports. Ce traitement a eu comme conséquence de nuire au développement d'enjeux communs, ce qui constitue un élément nécessaire à la collaboration (D'Amour et al. 2008).

Un contexte politique non favorable à la collaboration

Cette partie aborde les éléments mentionnés au cours des entretiens ayant trait au contexte politique durant l'élaboration du PMAD. Nous explorerons ce que les intervenants nous ont affirmé à ce sujet et nous ferons ensuite une lecture des résultats en regard de la recherche sur la collaboration.

Rappelons d'abord le contexte politique dans lequel s'inscrit l'élaboration du PMAD. Après l'échec du projet de Schéma métropolitain d'aménagement et de développement en 2005, l'aménagement du territoire est devenu un sujet mis de côté à la CMM. L'absence de l'adoption d'un tel plan ne semble pas non plus une priorité pour le gouvernement du Québec, qui accepte en 2006 une demande de report de la CMM en vue de l'adoption d'une politique d'aménagement⁶¹. Entre temps, la CMM réussit néanmoins à signer une entente avec les municipalités pour la redéfinition du partage des compétences. Puis en 2009, le rapport du vérificateur général critique sévèrement le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire pour l'absence d'un plan métropolitain (Gouvernement du Québec 2009). Ce rapport met alors une pression politique supplémentaire sur le MAMROT qui accélère le processus et, au printemps 2010, adopte le projet de loi 58. À partir de juin 2010, la CMM se lance alors dans la rédaction d'un second plan, qui cette fois prend le nom de Plan métropolitain d'aménagement et de développement. L'amorce du projet se fait difficilement et la capacité de la CMM à rallier les acteurs est mise en doute par les acteurs du milieu. Néanmoins la version préliminaire du plan, très publicisée, fait l'objet d'une vaste consultation et reçoit un accueil

⁶¹ Résolution CC06-039 de la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal 2013a).

favorable de la société civile. Se ralliant majoritairement à la pression populaire, le plan est adopté à l'unanimité moins un à la séance du conseil de la CMM le 6 décembre 2012.

Des consultations en amont peu significatives

Nos entretiens nous ont révélé que le contexte politique durant l'élaboration du PMAD a encouragé la CMM à tenir des séances de consultations en amont peu significatives, et ce tant sur le plan de la forme que du contenu.

L'influence du contexte politique est particulièrement bien illustrée par les séances de consultation entre les CIT et les MRC durant l'année 2009. Rappelons que l'objectif de cette activité était « de faire état de la situation et d'établir avec les partenaires des couronnes une revue de l'univers des projets de développement du transport collectif actuellement considérés en regard des problématiques et des enjeux vécus et perçus » (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b, 5). De plus, selon la CMM, au cours de ces rencontres : « [...] les objectifs d'une stratégie aménagement-transport ainsi que l'arrimage de cette stratégie avec les autres travaux relatifs au transport en commun ont été expliqués » (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b, 6).

Au cours de ces activités, la CMM a rencontré les organismes individuellement. Les MRC ont été consultées essentiellement afin de connaître les générateurs de déplacement alors que les CIT ont été consultés seulement afin d'obtenir la liste des projets de transport collectif. Selon un intervenant, il y a eu une certaine volonté au sein de la CMM de mettre en place des lieux d'échanges, comme des ateliers de travail réunissant tous les intervenants. Ces lieux d'échanges auraient par exemple été l'occasion de faire échanger les organismes entre eux sur leurs problématiques et de leur soumettre différents scénarios du PMAD. Toutefois la mise en place de tels lieux d'échanges n'a pas été possible compte tenu du temps et du mandat impartis à cette activité. Le rapport des consultations des MRC et des CIT n'a pas non plus eu d'importante répercussion sur le contenu du PMAD. Le document produit a servi à bonifier la problématique, mais ne s'est pas répercuté sur l'ensemble du document, comme par exemple dans des normes exigées aux MRC et ultimement aux municipalités.

Le contexte politique a également influencé la manière dont ces consultations ont été présentées aux intervenants rencontrés. Un intervenant d'un conseil intermunicipal de transport a mentionné que les rencontres entre la CMM et les CIT se sont déroulées de manière informelle et que la façon dont les données récoltées seraient utilisées dans le futur a été plus

ou moins clarifiée. Ils s'attendaient vraisemblablement à une coproduction du document, comme en témoigne cette citation :

Le PMAD ça été une surprise... je l'avais pas vu venir en tout cas... pas comme ça... euh... je pense que les CIT on n'a pas été beaucoup interpellé pour le PMAD, c'est sûr qu'ils ont dit qu'ils avaient fait une consultation mais quand la CMM est venue nous voir pour une consultation, ça avait l'air plus d'une rencontre amicale... 'avez-vous des projets vous autres, y as-tu des choses que'...

Cette consultation n'a de toute évidence pas permis la mise en place d'un lieu d'échange où les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs auraient pu discuter autour d'enjeux et identifier des objectifs communs.

Une date butoir limitant les opinions divergentes

Certains intervenants au cours des entretiens ont également fait ressortir que le contexte politique a limité les lieux d'échanges qui défendaient des positions contraires au PMAD, ou qui ne permettaient pas de faire avancer le processus.

Un des exemples mentionnés au cours des entretiens est l'abandon de la table technique en matière d'aménagement. Rappelons qu'au printemps 2010, la CMM avait prévu la participation des MRC à l'élaboration du PMAD de trois façons 1) au niveau politique par le biais de la table des préfets et élus⁶², 2) au niveau administratif par la formation d'un comité de pilotage composé des directeurs généraux, et 3) au niveau technique par la création d'un comité regroupant les responsables de l'aménagement du territoire⁶³. En juin 2010, après seulement quelques rencontres, la table technique a toutefois été abandonnée. Comme nous l'avons mentionné au troisième chapitre, les raisons mentionnées qui ont poussé à l'abandon de la table sont contradictoires. Selon un premier intervenant il semble qu'après quelques rencontres ayant permis de donner une direction générale au PMAD, cette table soit devenue caduque. Cette version est toutefois contestée par deux intervenants, qui ont plutôt mentionné que les divergences d'opinions sur la direction à donner au PMAD aient été à l'origine de l'abandon de la table. Comme l'un d'eux le soulignent :

⁶² La table de préfets et élus est une table de concertation réunissant les élus municipaux dont le territoire se trouve en tout ou en partie sur le territoire de la CMM. Elle a pour but de permettre d'aborder en profondeur les dossiers traités à la CMM, de même que de favoriser l'élaboration de stratégies et de positionnements concertés et cohérents (Municipalité régionale de comté de La Vallée-du-Richelieu s.d.).

⁶³ Résolution 10-05-143 de la MRC La Vallée-du-Richelieu (MRC de La Vallée-du-Richelieu s.d.).

Parce qu'un moment donné, pis ça je l'ai dit à deux reprises, j'ai dit 'ça a commencé à aller mal quand t'a arrêté toutes les réunions'. Sauf qu'en même temps si on se met à sa place. Parce qu'il faut toujours regarder des deux côtés. Est-ce que ça aurait été mieux si on avait continué à se voir pis à s'arracher la tête comme on faisait ? Je sais pas. Peut-être que ça aurait été la meilleure chose.

Cette version est corroborée par un second intervenant :

Ce qui s'est passé c'est que la CMM sous la présidence du maire de Montréal, a probablement eu des instructions, dire 'regarde, embarrasse-toi pu de ce monde-là sinon y arrivera jamais à l'échéancier', pis prenez les choses en main. Alors l'administratif de la CMM a pris les choses en main, pis finalement ben... le document s'est composé, et sans nécessairement la participation de la part de la table technique, avec les représentants des différents secteurs.

Cette version est également attestée à demi-mot par un représentant de la CMM, dans la mesure où il laisse entendre que la forme de négociations privilégiée était celle qui permettait de faire cheminer rapidement les dossiers et de respecter l'échéancier.

... c'était [les échanges] pas nécessairement en grands groupes, c'était davantage de façon individuelle, mais ça nous permettait de progresser rapidement dans le dossier pis de pas traîner quelque chose, on tentait de réduire les problèmes au moment où ça se réglait, où ça posait obstacle.

Encore une fois on constate, tout comme les consultations avec les MRC et les CIT, que le contexte politique a limité les échanges au cours desquels les organismes auraient pu développer des enjeux et des objectifs communs.

La consultation publique utilisée comme outil de pression politique

Le troisième élément ressorti au cours des entretiens au sujet du contexte politique durant l'élaboration du PMAD est l'utilisation des consultations publiques comme outil de pression politique.

Rappelons qu'après l'adoption du projet de PMAD, en vertu de l'article 53 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la CMM doit organiser au moins une assemblée publique sur son

territoire (article 2.23 L.R.Q., chapitre A-19.1). Dépassant largement le minimum prévu par la loi, la CMM organise plutôt, à l'automne 2011, une série de onze séances. Ces séances se tiennent du 28 septembre au 21 octobre 2011 dans les cinq secteurs géographiques. La CMM convie alors les acteurs de la région montréalaise à se prononcer sur les trois orientations du plan. La réponse des groupes issus de la société civile est très importante, au-delà des attentes de la CMM, et un nombre impressionnant de 344 mémoires est déposé auprès de la commission de l'aménagement.

Les consultations publiques sont favorablement accueillies par les représentants de l'aménagement du territoire et des transports collectifs. Elles constituaient une tribune supplémentaire leur permettant de faire valoir leurs arguments sur l'ensemble du plan. Les mémoires déposés par ces intervenants reprennent essentiellement les mêmes arguments de documents déjà présentés à la CMM, notamment ceux des propositions des secteurs géographiques et les avis des agglomérations et des MRC. Dans certains cas comme sur la couronne nord, la mobilisation est particulièrement importante puisque quatorze mémoires ont été déposés. Les organismes participants ont, de toute évidence, été sollicités par les élus afin de les appuyer dans leur démarche d'opposition au PMAD.

Donc on a eu les villes, les CLD, les chambres de commerce aussi qui se sont ... le CIT des Laurentides, donc qui couvre le territoire d'ici jusqu'à peu près... Blainville, a présenté un mémoire [...] nous c'était vraiment voulu, on voulait que l'ensemble de la société civile... institutionnelle... on va appeler ça comme ça là... on n'était pas pour solliciter les individus, si y a des individus qui voulaient y aller ils y allaient.

Les consultations publiques sont également très favorablement accueillies par la CMM dans la mesure où elles sont perçues comme une manière d'utiliser la société civile afin d'isoler les élus réfractaire au PMAD, notamment de la couronne nord, et qui compromet l'objectif de faire adopter le plan avant le 31 décembre 2011.

Écoute... l'objectif pour nous fondamental c'était d'arriver à avoir un projet d'aménagement qui réussisse, euh dans lequel on réussirait à faire adhérer une majorité de membres de la CMM.

On remarque donc que l'objectif des consultations publiques, dans le cadre de l'élaboration du PMAD, est essentiellement politique. La participation des citoyens et de la société civile n'a pas été organisée avec l'objectif d'une planification territoriale concertée, un élément permettant l'établissement d'objectifs et des priorités d'action (Kaufmann et al. 2003).

Ainsi afin de ne pas répéter l'erreur des consultations publiques du premier projet de Schéma métropolitain d'aménagement et de développement, au cours desquelles les partenaires municipaux ont réussi à faire valoir massivement leur mécontentement, la CMM mise plutôt sur la formation d'une coalition avec la société civile afin de faire pression sur les élus qui s'opposent au projet. Cette stratégie fonctionne au-delà des attentes des rédacteurs du plan. Ils soulignent même qu'elle a constitué le principal facteur qui a permis de faire adopter le PMAD avec une majorité aussi probante.

Ce qui a fait une différence? la consultation publique. Parce que d'avoir autant... j'ai 400 en tête là, ça doit être autour de ça, 400... près de 400 mémoires, qui font valoir l'importance de la protection du territoire agricole, de densifier, des milieux naturels, aussi, beaucoup, la question de protection des milieux naturels est sortie, hum, donc ça permis de faire le contrepoids un peu au discours avec, qu'on entendait en ce qui concerne 'les densités sont trop hautes'.

Si les consultations publiques est le premier des deux principaux facteurs qui a permis une adhésion forte au projet, le second est la volonté du gouvernement à maintenir l'échéancier et à maintenir la pression nécessaire pour y parvenir. Une pression qui est maintenue tout au long du projet et qui s'est accentuée, vers la fin notamment, par la parution de l'avis gouvernemental au lendemain du début des consultations publiques. Cet avis confirme l'idée selon laquelle les consultations publiques auraient des répercussions négligeables sur l'orientation du PMAD et qu'il sera adopté sans modifications majeures, sauf celles demandées par le ministre.

Moi je pense que le Ministre voulait avoir ça pour le 1^{er}, y fallait qu'il aille ça pour le 1^{er} janvier... pour finir l'année... il l'a eu. À la fin là, c'était tellement ridicule là, on savait que ça allait être adopté, on aurait écrit '*fuck you*' dedans pis ça aurait été voté pour...

Par conséquent, certains élus plutôt réfractaires au projet se sont laissé convaincre du bien-fondé du projet. Comme le souligne cet élu municipal :

...souvent des fois aussi c'est un peu de guerre lasse que ces choses-là se font hein...
[...] de guerre lasse oui, c'est un élément qui joue ça aussi là... un moment donné à force de vouloir parler des mêmes choses tout le temps bon un moment donné tu finis par... c'est ça qui faut faire là bon...

En conclusion, le contexte politique dans le cadre de l'élaboration du PMAD tel que décrit par les interviewés a influencé de trois façons la collaboration entre les intervenants d'aménagement du territoire et des transports collectifs. D'abord, il a amené la CMM à tenir des

consultations techniques en amont peu significatives au niveau de la forme et du contenu. Les consultations entre les MRC et les CIT n'ont donc pas constitué un lieu d'échange entre les intervenants d'aménagement du territoire et des transports collectifs, ce qui aurait pu améliorer l'établissement d'enjeux et d'objectifs communs et améliorer dans le futur le partage d'informations. Ensuite, le contexte politique a amené la CMM à abandonner certains lieux d'échanges en place puisqu'ils suscitaient la controverse et ne permettaient pas d'atteindre l'échéancier fixé par le gouvernement du Québec. L'abandon de ces lieux d'échanges n'a pas permis, tout comme les consultations avec les MRC et les CIT, un échange d'information qui aurait pu améliorer la collaboration. L'abandon de ces lieux d'échanges a également réduit le niveau de confiance entre certains acteurs, notamment ceux qui s'opposaient à l'orientation donnée au PMAD, puisqu'ils n'étaient plus dotés de tribunes où ils pouvaient faire valoir leur opinion. La diminution du niveau de confiance entre les intervenants municipaux et la CMM influence indirectement la collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs, dans la mesure où elle a réduit l'intérêt global au projet. À partir de ce moment on constate une certaine désillusion de la part de certains acteurs locaux, eux qui auraient pu déployer un effort de collaboration avec les intervenants en matière de transport collectif. Cette désillusion brise ainsi le lien de réciprocité (*I will if you will*), un important indicateur de la collaboration. Enfin, le contexte politique a amené la CMM à considérer les lieux d'échanges, comme des consultations publiques, comme outil de pression politique et non pas comme lieux d'échanges pouvant améliorer le degré de collaboration. En dépit d'une vaste consultation marquée par une présence marquée de représentants municipaux, de citoyens et de membres de la société civile, celles-ci n'ont pas constitué un support significatif à l'innovation. Or selon les ouvrages, le support à l'innovation est un élément significatif pouvant améliorer la collaboration (D'Amour et al. 2008). Néanmoins, les consultations publiques ont servi à faire contrepoids à un discours s'opposant au PMAD et ont vraisemblablement permis l'adoption du plan. Même si le PMAD a été entériné sans grand enthousiasme par certains élus, nous pouvons penser qu'il constituera dans le futur un argument de poids envers les élus pour les amener à s'engager dans des projets soutenant une démarche aménagement/transport.

Une organisation des compétences et des territoires qui interfère avec une démarche aménagement/transport coordonnée

Cette partie traite de l'organisation des compétences et des territoires qui interfèrent avec une démarche aménagement/transport coordonnée. Ce contexte nous apparaissait déjà comme un enjeu central puisqu'il a déjà été identifié comme un obstacle à la coordination des acteurs dans la région montréalaise (Communauté métropolitaine de Montréal 2005, 2011k; Ouimet 2009; Boudreau et Collin 2009). Les entretiens ont permis non seulement de le confirmer, mais d'illustrer les répercussions de cette organisation des compétences et des territoires sur les enjeux traités dans le cadre du PMAD.

Rappelons d'abord brièvement le paysage institutionnel montréalais du territoire de la CMM. Au premier plan, on retrouve les municipalités locales⁶⁴. En matière d'aménagement elles ont compétence en matière d'urbanisme, notamment en termes de zonage, de lotissement et de construction (article 113, 115 et 118 L.R.Q., chapitre A-19.1). En matière de transport, les municipalités ont compétence sur les voies publiques dans la mesure où celles-ci ne relèvent pas du gouvernement du Québec ou de celui du Canada, ni d'un de leurs ministères ou organismes (article 66, L.R.Q., chapitre C-47.1). Elles peuvent également organiser un service de transport en commun de personnes dans le territoire des municipalités désignées afin d'assurer une liaison avec des points situés à l'extérieur de leur territoire (article 3, L.R.Q., chapitre C-60.1). À défaut d'organiser elles-mêmes un service de transport en commun, les municipalités peuvent contribuer au financement d'un organisme intermunicipal de transport. Dans le cas des villes de Montréal, Longueuil et Laval, les services de transport collectif sont administrés par le biais des sociétés de transport et dirigés par un conseil d'administration qui est composé de sept à neuf membres⁶⁵.

Au cours des années, plusieurs instances ont été mises en place et agissent à des fins de coordination. En matière d'aménagement, les MRC ont compétence à l'échelle régionale. En matière de transport, les MRC n'ont pas de responsabilités à proprement parler, sauf dans le cas où les municipalités lui ont délégué cette compétence (article 678 L.R.Q., chapitre C-27.1).

⁶⁴ Dans les cas de Montréal et de Longueuil, les villes ont été subdivisées en arrondissements (pour plus de détails voir le chapitre 2).

⁶⁵ Excepté la Société de transport de Montréal dont le conseil d'administration se compose de 10 membres (article 8, L.R.Q., chapitre S-30.01).

À la suite du mouvement de fusions et de défusions une autre instance de coordination a été mise en place dans le cas entre autres de Montréal et de Longueuil, les agglomérations. Bien qu'elles n'ont pas directement de compétences en aménagement, les agglomérations l'influencent indirectement en intervenant en matière d'évaluation municipale, de logement social et abordable et d'élimination et de valorisation des matières résiduelles (article 19 L.R.Q., chapitre E-20.001). En matière de transport, les agglomérations ont compétence en termes de transport collectif des personnes et des voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération.

Aux MRC et aux agglomérations se superposent l'Agence métropolitaine de transport (AMT), une agence mandataire de l'État créée en 1995. L'AMT n'a pas à proprement parler de responsabilités en matière d'aménagement du territoire, mais elle intervient indirectement par l'implantation des stationnements d'incitations et les voies réservées. L'Agence a une compétence sur le service de train de banlieue et le transport pour les personnes handicapées.

Finalement on retrouve, comme nous le savons, la CMM, une instance politique de coordination créée en 2001. La CMM a compétence notamment en matière d'aménagement métropolitain et en du transport collectif métropolitain (Communauté métropolitaine de Montréal 2010a).

Une concurrence entre les deux organismes métropolitains au sujet de la compétence en matière de planification du transport collectif

Un premier élément significatif relevé dans les entrevues au sujet de l'organisation des compétences et des territoires et qui interfèrent avec une démarche alliant l'aménagement du territoire et les transports collectifs a porté sans surprise sur les relations entre l'AMT et la CMM.

Présentons d'abord plus précisément le chevauchement des compétences en matière de planification entre la CMM et l'AMT. D'un côté on retrouve la CMM, qui a compétence en matière de transport collectif. À ce titre, elle a la responsabilité de planifier le réseau de transport en commun métropolitain structurant. De l'autre côté l'Agence métropolitaine de transport, qui a également compétence en matière de transport collectif. Elle a des responsabilités de planification et d'opération, principalement en ce qui concerne les trains de banlieue. Cette organisation des compétences entraîne une concurrence entre les deux organismes métropolitains au sujet de la compétence en matière de planification du transport collectif. Elle est surtout provoquée par la CMM qui manifeste, depuis sa création, une volonté que l'AMT y soit intégrée. Selon la CMM, la réappropriation de la planification du transport permettrait une

responsabilisation des élus qui sont directement imputables aux citoyens (Communauté métropolitaine de Montréal 2005). Malgré une situation souvent décriée dans les médias depuis des années (Ouimet 2009), le gouvernement provincial s'est bien tenu de trancher à savoir à qui devait revenir la question du transport collectif à l'échelle métropolitaine. À l'hiver 2011, le gouvernement Libéral a bel et bien formulé une volonté ferme de voir à la refonte du financement et de la gouvernance des transports collectifs (Bisson 2012), mais celle-ci est restée en suspens compte tenu de l'élection du Parti Québécois en septembre 2012. Jusqu'à maintenant, le statu quo du cadre de gouvernance semble être attribuable à plusieurs facteurs, notamment à l'importance politique que revêt l'AMT pour les ministres des Transports. En effet selon Beauvais (2011, 217), cette dernière constitue un outil de pouvoir qui permet de « couper des rubans ».

Cette concurrence provoquée par le chevauchement des compétences en matière de planification du transport collectif s'est reflétée de deux façons dans le cadre du PMAD. D'abord, par l'absence d'un consensus sur la forme urbaine à privilégier dans la grande région de Montréal. En effet l'absence d'une entité ayant les pleins pouvoirs entretient une division entre les élus à savoir à qui doit revenir la question du transport collectif. D'un côté, certains maires, principalement des couronnes nord et sud, apprécient le travail accompli par l'AMT et ne souhaitent pas voir les compétences opérationnelles de l'AMT transférées à la CMM, associées à la Ville de Montréal et à une vision « montréaliste ». De l'autre côté les municipalités centrales, notamment la Ville de Montréal, souhaitent que la question du transport collectif leur soit confiée. Ces questions, inévitablement teintées d'un discours centre-périphérie, contribuent à alimenter une certaine méfiance envers la CMM et qui contraint la CMM à exercer son rôle en matière de transport.

La deuxième conséquence de cette concurrence dans le cadre du PMAD, beaucoup plus importante cette fois, est la limitation du partage d'informations au niveau seulement technique. À la lumière des propos recueillis, l'AMT a effectivement fourni des données de base à la CMM pour des évaluations techniques. Ce genre de partage de données n'est toutefois pas, selon un intervenant de l'AMT, inhabituel :

Tsé techniquement, on collabore très bien les deux organismes [la CMM et l'AMT]. On fait semblant de se chicaner dans les journaux là, mais techniquement il y a quand même beaucoup d'échanges.

Si la concurrence des compétences n'a pas altéré le partage d'informations techniques entre les deux organismes dans le cadre du PMAD, il a pourtant nui au développement d'une véritable

stratégie permettant d'allier l'aménagement du territoire et les transports collectifs. En dehors des échanges techniques le partage d'informations a été limité, voir presque inexistant. D'ailleurs, l'AMT qui, au même moment, était en rédaction de son plan stratégique, a manifesté sa volonté d'obtenir les orientations du PMAD afin d'arrimer son plan stratégique. La CMM a cependant exprimé un malaise à divulguer ces informations et l'AMT a pris connaissance du projet de PMAD lorsque celui-ci a été adopté en avril 2011, soit en même temps que le public. En matière d'échanges d'informations donc, la collaboration n'y était pas, un élément pourtant jugé central par la recherche (D'Amour et al. 2008).

Il apparaît toutefois important de signifier, en marge du PMAD, que l'entente sur le déficit métropolisable du métro semble selon certains intervenants avoir amené une réflexion permettant de croire au développement d'une certaine culture de collaboration métropolitaine. Rappelons que cette activité visait à faire reconnaître le caractère métropolitain du métro, et par conséquent à faire contribuer les municipalités à son financement (Gouvernement du Québec et Communauté métropolitaine de Montréal 2007). Si les réflexions issues de ce comité n'ont pas permis de revoir le cadre de gouvernance (Lafortune 2010), il semble toutefois avoir été une activité intéressante sur le plan technique. Il aurait en effet permis le développement d'une certaine rigueur méthodologique sur la répartition des dépenses entre les différents modes de transport, soit l'autobus, le métro et le train de banlieue. Cette rigueur méthodologique aurait, par conséquent, responsabilisé les élus dans leurs discours. Selon un intervenant :

...je pense que nos élus ont réalisé aussi que le milieu technique dans la région de Montréal [...] on avait la capacité de mesurer un discours, comment je dirais... ça davantage responsabilisé les élus dans leurs discours, dans leurs discussions autour de la table [...] Donc là, pendant deux ans, ça été une discussion en termes de valeurs, ou *d'a priori* d'études, dans le monde municipal, à Montréal en particulier, tout est réparti selon la richesse foncière, mais là y avait le choc de différents indicateurs de mesure ou notion de valeurs... sociales ou individuelles.

Les élus ont dû s'entendre sur des indicateurs sur lesquels se baser afin de déterminer leur contribution au déficit du métro qui reposaient sur des valeurs communes, notamment en termes d'équité et de justice sociale. Notons toutefois que, par la signature de l'entente sur le déficit métropolisable du métro, le gouvernement du Québec s'engageait à investir une somme d'argent pour la dette passée de la Communauté urbaine de Montréal (Gouvernement du Québec et Communauté métropolitaine de Montréal 2007). Il y avait donc un incitatif du

gouvernement supérieur à réussir cette activité de collaboration métropolitaine, ce qui a permis l'établissement d'objectifs communs.

Une inadéquation des territoires entre les responsables régionaux d'aménagement du territoire et des transports collectifs

Un second élément significatif portant sur l'organisation des compétences et des territoires en matière de planification des transports collectifs mentionné par les intervenants dans les couronnes nord et sud est l'inadéquation des territoires entre les responsables régionaux d'aménagement du territoire et les responsables régionaux des transports collectifs⁶⁶. À la différence des sociétés de transport, le découpage administratif des conseils intermunicipaux de transport ne correspond pas à celui des municipalités régionales de comté. À ce titre, on retrouve une différence majeure entre la couronne nord et la couronne sud. Sur la couronne nord, on retrouve seulement deux AOT alors que l'on en dénombre neuf sur la couronne sud. Comme le résume un aménagiste :

R : ... sur mon territoire voir quatre CIT qui desservent même pas les onze municipalités locales, je trouve que c'est une aberration.

Cette division est principalement d'origine historique, puisque les AOT sur la couronne sud se sont développés davantage en termes de corridors de desserte. Cette fragmentation et les obstacles qu'elle encourt a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs commentaires dans le cadre de la consultation publique sur la gouvernance et le financement du transport en commun organisée par la CMM qui ont eu lieu après l'adoption du PMAD, soit au printemps 2012 (Conseil intermunicipal de transport du Roussillon 2012; Conseil intermunicipal de transport du Sud-Ouest 2012).

Cette inadéquation des territoires entre les responsables régionaux d'aménagement du territoire et des transports collectifs cimente une vision sectorielle des deux domaines d'intervention. D'un côté elle consacre les MRC à un rôle d'aménagement régional, dans lequel elles se questionnent finalement assez peu sur la mobilité des populations de leur territoire. De l'autre, elles confinent les CIT à un rôle de transporteur ayant peu de prise sur le développement urbain qui affecte leur clientèle. Compte tenu de cette réalité, il est peu étonnant que les MRC et les CIT soient peu appelées à collaborer.

⁶⁶ Il existe trois exceptions, soit la Ville de Sainte-Julie, le réseau de transport collectif de la MRC de L'Assomption et de la MRC des Moulins.

Le manque de contacts et de territoires communs renforce inévitablement des cultures organisationnelles différentes entre les responsables d'aménagement du territoire et des transports collectifs. Comme le résume un intervenant :

Les urbanistes ont tendance à considérer les choses de façon très statiques. C'est des territoires, c'est pas des mouvements. Et en transport y faut le réfléchir de façon dynamique.

Par conséquent, comme le souligne un aménagiste d'une MRC :

... mais eux-autres [les CIT] ne connaissent pas notre monde, notre langage... nous-autres on connaît peu leur monde et leur langage... on commence à s'approprier là...

Cette différence de culture organisationnelle s'explique notamment par une logique fiscale qui sous-tend deux manières de raisonner. Les sources de revenus des autorités organisatrices de transport proviennent des titres de transports vendus, de la contribution des municipalités et des subventions gouvernementales (Meloche 2012). Par conséquent, comme le souligne un intervenant « la finalité de chaque organisme de transport, c'est son client ». Pour leur part, les MRC, dont le financement provient essentiellement de la contribution des municipalités, sont très sensibles aux lieux de résidence des usagers du transport collectif, mais peu à leurs lieux de destination.

Mais souvent c'est un autre territoire alors par exemple ils [les organismes de transport] ne peuvent pas ramasser du monde sur le territoire de l'autre administration [...] y en a des embûches administratives, en grande partie vers Québec, parce que Québec a des règles de financement, alors tu ne veux pas nécessairement qu'un autre transporteur vienne prendre une partie de ta clientèle parce que là, y compte pu pis chez vous, pis tu perds une partie de ton revenu provincial.

Un autre élément mentionné par un intervenant renforçant le clivage organisationnel entre les MRC et les CIT est la privatisation du transport collectif. Dans certains cas, et ce particulièrement sur la Rive-Sud ce ne sont plus des fonctionnaires qui s'occupent du transport en commun mais plutôt des entreprises privées, ce qui ne facilite vraisemblablement pas une gestion intégrée au quotidien.

À ce sujet, certains intervenants ont néanmoins mentionné qu'ils espéraient que le PMAD, une fois adopté, constituera un outil qui permettra de dépasser les barrières institutionnelles et d'instaurer de nouvelles manières de faire. Comme le résume cet aménagiste :

... mais là, la démarche que la CMM nous propose, on peut pu tenir ce discours-là, c'est clair, c'est évident qu'il faut que la MRC s'assoie avec les CIT pis parle comment est-ce qu'on va développer le territoire pis comment est-ce qu'on le fait main dans la main, non seulement pour le physico-spatial, mais le service de transport en commun qui va soutenir le développement physico-spatial...

Il espère ainsi que le PMAD sera une façon de faire évoluer tous les intervenants à la même vitesse, et ce dans une démarche préconisant le renforcement de l'arrimage aménagement du territoire/transports collectifs.

En somme, l'organisation des compétences et des territoires actuelle décrite par les interviewés a influencé de deux façons la collaboration entre les intervenants d'aménagement du territoire et des transports collectifs dans le cadre de l'élaboration du PMAD. Elle amène une concurrence des compétences de planification en matière des transports collectifs entre la CMM et l'AMT. Durant l'élaboration du plan, cette concurrence a limité le partage d'informations entre les deux organisations partageant des responsabilités au niveau du transport collectif. Or selon D'Amour et al. (2008), l'échange d'information est un élément central qui enrichit la collaboration puisqu'il constitue une manière d'établir une relation de confiance entre les partenaires. De plus, l'organisation actuelle des compétences et des territoires amène une inadéquation des territoires entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs à l'échelle régionale. Tout comme pour la concurrence des compétences de planification des transports collectifs entre la CMM et l'AMT, cette inadéquation des territoires limite le partage d'informations. De plus, elle renforce des cultures professionnelles distinctes. Or les cultures professionnelles sont des éléments nécessaires à la collaboration, dans la mesure où elles constituent un obstacle à l'établissement d'enjeux et d'objectifs communs. Elles sont également identifiées comme un obstacle à la coordination aménagement/transport (Hansen 2006; Kaufmann et al. 2003).

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons exposé la perception des intervenants en matière d'aménagement du territoire et des transports collectifs en regard de l'élaboration du PMAD. Nous avons exposé les commentaires recueillis qui expliquent pourquoi l'élaboration du PMAD n'a pas introduit une nouvelle collaboration, et ce en abordant trois dimensions soit la structure, les acteurs et les processus.

Les aspects relatifs à la structure ont influencé le niveau de collaboration dans l'élaboration du PMAD. En ce qui a trait à l'autonomie organisationnelle, nous avons constaté que la concurrence entre la CMM et l'AMT a limité le pouvoir d'action de la première dans la mise en place de secteurs TOD. Concernant la présence d'un corps central qui, selon D'Amour et al. (2008), constitue un élément d'importance afin d'enrichir la collaboration, nous avons remarqué que dans le cadre du PMAD, la CMM entretenait une volonté d'initier des échanges entre différents intervenants. Cependant son rôle politique l'a amené à prioriser des objectifs autres que la meilleure collaboration possible. Enfin à propos des enjeux organisationnels propres à chacun, leurs incompatibilités à certains égards en ont empêché la mise en commun.

Les aspects relatifs aux acteurs ont également influencé le niveau de collaboration dans le cadre de l'élaboration du PMAD. Le manque de confiance, un élément significatif de la collaboration (Hansen 2006; Thomson et Perry 2006), a limité le partage d'informations notamment entre l'AMT et la CMM. Il a par conséquent consacré un traitement des thématiques qui remet finalement peu en cause l'organisation des transports collectifs. Pour leur part des cultures organisationnelles fortes ont limité le partage d'informations. Elles ont ainsi constitué un obstacle au développement d'objectifs communs, un élément fondamental de la collaboration (D'Amour et al. 2008; Thomson et Perry 2006).

Enfin les aspects relatifs au processus ont également déterminé le niveau de collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs. Comme nous l'avons vu, le partage d'informations entre les organismes n'a pas été assez significatif pour accroître la confiance, et ainsi améliorer la collaboration. C'est le cas également des lieux d'échanges qui ont été peu présents ou tout simplement abandonnés.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Ce mémoire visait à examiner comment l'élaboration d'une politique d'aménagement à l'échelle métropolitaine peut introduire une nouvelle collaboration entre certains organismes dans la perspective de coordonner l'aménagement du territoire et les transports collectifs. Les changements associés à la métropolisation, comme la destruction des milieux naturels et la diminution des avantages nets associés à la mobilité, ont exacerbé les enjeux métropolitains et ont participé au retour du débat sur l'organisation municipale et métropolitaine. Ce retour est marqué par les conceptions néo-régionalistes, qui préconisent la collaboration et la coopération afin de relever les enjeux métropolitains. Nous avons donc cherché à comprendre dans quelle mesure la volonté de prendre en compte des enjeux métropolitains peut constituer une incitation au développement d'une nouvelle collaboration entre les organismes, et comment celle-ci se répercuterait dans un document de planification territoriale.

Pour saisir la portée de la collaboration sur une politique publique favorisant une forme urbaine plus durable, nous avons analysé le Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal. Ce plan, adopté en 2011, présentait une opportunité à une nouvelle collaboration considérant qu'il misait sur l'intégration de trois défis de la région (aménagement, transport et environnement) afin d'atteindre des objectifs de compétitivité et d'attractivité (Communauté métropolitaine de Montréal 2011s). Notre stratégie méthodologique a reposé sur deux outils de cueillette de données. D'abord, une analyse documentaire des principaux documents rédigés par les organismes interpellés par le PMAD. Ensuite, la réalisation d'entrevues semi-dirigées auprès de 23 intervenants ayant pris part à l'élaboration du plan.

Les données recueillies ont permis de documenter l'élaboration du PMAD de deux façons. Premièrement, au terme de l'analyse documentaire, nous avons pu identifier trois principales étapes de l'élaboration du PMAD, soit : 1) l'élaboration du concept d'organisation spatiale 2) l'adaptation du contenu aux enjeux spécifiques et 3) l'ouverture aux attentes de la société civile. Plus précisément, nous avons établi six principales activités : la consultation des MRC et des CIT, l'identification du réseau métropolitain structurant, la validation et la définition du réseau métropolitain structurant, les propositions des cinq secteurs géographiques, la caractérisation des aires TOD et les mémoires déposés dans le cadre des consultations publiques.

Dans le cadre de ces activités, nous avons constaté que les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs ont été appelés à se prononcer sur le PMAD différemment. Les organismes d'aménagement du territoire ont été interpellés directement à la deuxième et à la troisième période. Ils l'ont été dans le cadre des séances de consultation entre les MRC et les CIT et l'identification, la validation et la définition du réseau métropolitain structurant. Pour leur part, les organismes des transports collectifs ont été interpellés davantage à la première ainsi qu'à la deuxième période dans le cadre des consultations entre les MRC et les CIT et l'élaboration des propositions des cinq secteurs géographiques. Les deux types d'organismes n'ont donc pas été appelés, ou très peu, à intervenir simultanément au cours des différentes étapes de l'élaboration du PMAD. Il y a donc persistance d'une vision sectorielle aménagement/transport.

Le second outil de cueillette, soit la réalisation d'entrevues semi-dirigés, a permis de relever divers éléments contextuels et d'ouvrir en quelque sorte la 'boîte noire' pour aller au-delà des documents produits. Plus précisément, cet outil de cueillette a permis d'identifier trois facteurs ayant joué un rôle sur le faible niveau de collaboration dans le cadre de l'élaboration du PMAD. D'abord l'absence, somme toute, d'enjeux rassembleurs qui auraient pu favoriser la collaboration. En effet les enjeux du PMAD se sont limités presque exclusivement au domaine de l'aménagement du territoire, délaissant ainsi celui du transport. Ensuite un contexte politique non favorable à la collaboration, caractérisé par une détermination du MAMROT à exercer une pression sur la CMM afin de respecter l'échéancier. Ce contexte politique a notamment amené la CMM à tenir des consultations en amont de l'élaboration du PMAD peu significatives, à instaurer une date butoir limitant les opinions divergentes et à utiliser des consultations publiques comme outil de pression politique. Enfin, le dernier facteur relié au contexte qui a joué un rôle sur le faible niveau de collaboration dans le cadre de l'élaboration du PMAD est l'organisation des territoires et des compétences. À ce sujet, on remarque une concurrence entre les deux organismes métropolitains (AMT/CMM) au sujet de la compétence en matière de planification du transport collectif. Au cours de l'élaboration du PMAD, cette concurrence a empêché les deux organismes de s'entendre sur la forme urbaine à privilégier. On note également, dans la région de Montréal, une inadéquation des territoires entre les responsables régionaux d'aménagement du territoire et de la planification des transports collectifs. Cette inadéquation limite le partage d'informations, et renforce des cultures organisationnelles distinctes.

Sur le plan méthodologique, nous avons exploré les étapes d'élaboration d'une politique publique afin de retracer la contribution des intervenants d'aménagement du territoire et des transports collectifs. Récemment, plusieurs auteurs se sont intéressés à des questions touchant l'aménagement du territoire à l'échelle métropolitaine, soit par l'étude de ses acteurs et institutions (Lafortune 2010; Tomàs 2007) ou de leur objet (Douay 2007). Pour sa part, la présente recherche a permis de mieux comprendre l'interaction entre ces deux éléments, en portant un regard général sur l'ensemble des acteurs et du processus. En étudiant cette interaction dans un nouveau contexte, la présente recherche contribue à poursuivre le travail amorcé par des travaux antérieurs et d'être en mesure d'en apprécier l'évolution à travers le temps. Nous avons par exemple constaté une attitude d'ouverture plus marquée de la CMM sur des mécanismes de participation citoyenne dans la planification territoriale, alors que celle-ci était plutôt absente dans le passé (Lafortune 2010). Ce mémoire a également permis de clarifier et d'approfondir le concept de collaboration. Si ce concept est souvent utilisé dans la recherche portant sur le nouveau régionalisme, il n'est toutefois pas clairement explicité. En nous inspirant de travaux d'administration publique, nous avons été en mesure de l'opérationnaliser.

Si nos conclusions ne peuvent faire l'objet d'une généralisation, elles ouvrent la porte à quelques pistes intéressantes de réflexions, dont deux méritent à notre avis d'être soulignées. Premièrement, si les données récoltées au cours de l'enquête de terrain n'ont pas, dans le cadre du PMAD, mis en évidence la collaboration, elles ont été très révélatrices quant aux obstacles de celle-ci, notamment en termes institutionnels. À ce titre, Montréal aurait avantage à tirer leçon de métropoles qui se sont dotées d'institutions régionales responsables des transports collectifs, comme c'est le cas à Vancouver. Au terme d'une démarche exploratoire de trois mois portant sur la gouvernance des transports collectifs à Vancouver, nous avons constaté que l'échelle métropolitaine s'est révélée pertinente et efficace afin de réduire certaines conséquences négatives liées à la métropolisation (annexe 4). Toutefois à Vancouver, les divergences d'opinions sur le contrôle du pouvoir et du financement du transport collectif se sont soldées par une réappropriation informelle du gouvernement provincial.

Dans sa thèse, Champagne (2002a, 286) identifiait quatre conditions de réussite au développement du nouveau régionalisme : 1) un intérêt économique pour le régionalisme 2) une mobilisation des acteurs civiques en faveur de réformes métropolitaines 3) une détermination de la part des gouvernements supérieurs 4) une faible opposition des gouvernements locaux envers les réformes métropolitaines. Pour sa part, le cas de Vancouver témoigne ainsi du fait que non seulement la détermination du gouvernement provincial est nécessaire au

développement du nouveau régionalisme, mais qu'un engagement constant envers cette forme d'organisation locale et métropolitaine demeure essentiel.

Au moment où la nécessité de revoir le modèle de gouvernance en matière de transport collectif est réitérée par les acteurs du milieu (Commission du transport 2012), Montréal aurait tout avantage à tenir compte de cette réalité. Cette leçon est particulièrement importante dans la mesure où on retrouve à l'échelle métropolitaine, comme en témoigne également le PMAD, une forte intervention des gouvernements provinciaux dans les affaires métropolitaines (Kübler et Tomàs 2010).

La deuxième piste de réflexion qui mérite d'être soulignée est à propos des obstacles à la coordination entre l'aménagement du territoire et les transports collectifs. Dans le cas de Montréal, deux obstacles nous sont apparus clairement. Le premier concerne la logique institutionnelle, caractérisée par une multiplicité d'acteurs et un chevauchement des compétences. Nos conclusions rejoignent ainsi de nombreuses études sur la nécessité de réduire la fragmentation institutionnelle afin d'améliorer la prise en compte des enjeux urbains tel que la diminution des gaz à effet de serre (Plumeau et Lawe 2009). Cette question pose toutefois des questions en termes de cohérence intersectorielle, dans la mesure où le secteur de l'aménagement et celui du transport privilégient deux types d'échelle de territoire (Gallez et Maskim 2007; Van Neste, Gariépy et Gauthier 2012). Le second obstacle qui nous est apparu est la résistance aux changements suggérés par les politiques territoriales favorisant la coordination entre l'aménagement du territoire et les transports collectifs, comme par exemple l'augmentation de la densité. En effet plusieurs intervenants rencontrés, notamment dans des secteurs en périphérie de Montréal, se sont fortement opposés à la proposition du PMAD d'augmenter la densité. Or comme nous l'avons mentionné précédemment, une densité élevée a une influence significative sur la fréquentation des transports collectifs (Banister 2005). Nos conclusions rejoignent ainsi certains écrits qui identifient la résistance au changement comme un des obstacles à la mise en œuvre de politiques visant la réduction de la dépendance à l'automobile par l'aménagement du territoire (Filion et McSpurren 2007). Par ailleurs, il nous apparaît qu'une réflexion globale sur l'adaptabilité des milieux à l'augmentation de la densité dans la région de Montréal est souhaitable.

À la lumière de ces deux constats, cette recherche témoigne des limites du nouveau régionalisme à relever les enjeux de la métropolisation. Nos résultats corroborent ainsi certaines autres études portant sur le sujet. C'est le cas de celle de Vogel et Nezelkewicz (2002), qui démontre que malgré la présence d'un agenda néo-régionaliste, la volonté de prendre en

compte les enjeux métropolitains n'a pas influencé la localisation d'infrastructures de transport d'importance dans la région de Louisville.

Si l'élaboration du PMAD n'a pas introduit une nouvelle collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs, il aura néanmoins participé à amener une meilleure connaissance des enjeux d'aménagement du territoire et des transports collectifs. D'ailleurs plusieurs initiatives mises en place en marge ou après l'adoption du PMAD tendent à confirmer un intérêt pour des questions reliées à une démarche aménagement du territoire du territoire/transports collectifs. Parmi celles-ci notons l'élaboration d'un plan de mobilité durable de la Rive-Sud, qui réunit toutes les municipalités de la couronne sud, qui vise à « établir une vision commune en matière de planification des transports, permettant ainsi de répondre plus adéquatement à la demande et aux besoins de la population, mais également de promouvoir l'attractivité et la compétitivité économique de la Couronne Sud » (Table des préfets et élus de la Couronne Sud 2011a, 37). Notons de plus l'organisation de missions à l'étranger réunissant des élus afin de les sensibiliser aux nouvelles pratiques d'aménagement, comme par exemple la mission en Suède organisée par le CIT Laurentides (Maynard 2011), de même que la mission TOD aux États-Unis en 2012 organisées par la CMM (Communauté métropolitaine de Montréal 2012a)).

Si cette connaissance des enjeux métropolitains ne constitue pas une condition suffisante à l'émergence d'une nouvelle collaboration, elles en sont des conditions nécessaires. En ce sens, le PMAD doit être perçu comme un premier pas, modeste, mais tout de même un premier au développement d'une culture de collaboration. Il sera donc intéressant dans le futur d'évaluer dans quelle mesure le Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal aura des répercussions sur 1) la réduction de la dépendance à l'automobile 2) la culture métropolitaine 3) la collaboration entre les acteurs.

ANNEXE 1 GRILLE ANALYSE DES DOCUMENTS PRODUITS

Période 1 : L'élaboration du concept d'organisation spatiale (juin 2008-mai 2010)			
Activités	Auteurs	Documents produits	
		Titre	Objectifs
Consultation des MRC et des CIT	CMM		
Définition réseau structurant	CMM		

Source : (Communauté métropolitaine de Montréal 2009b, 2011r)

Période 2 : L'adaptation du contenu en regard des enjeux spécifiques (juin 2010-septembre 2011)				
Activités	Auteurs		Documents	
			Objectifs	Acteurs interpellés
Validation et identification du réseau de transport en commun métropolitain structurant	CMM			
Propositions des cinq secteurs géographiques	Auteurs (par secteurs géographiques)		Documents	
			Seuils minimaux de densité proposés	Périmètres d'urbanisation proposés
	Montréal			
	Laval			
	Longueuil			
	Couronne nord			
	Couronne sud			
Caractérisation des aires TOD	Auteurs		Documents	
			Objectifs	Acteurs interpellés
	CMM			
Avis des MRC et des agglomérations	Auteurs		Documents	
	Secteurs	Représentants	Thèmes	Sujets
	Montréal	Agglomération de Montréal	Aménagement	
			Transport	
			Environnement	
	Laval	MRC de Laval	Aménagement	
			Transport	
			Environnement	

	Longueuil	Agglomération de Longueuil	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		
	Couronne nord	MRC de L'Assomption	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		
		MRC de Deux-Montagnes	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		
		MRC de Mirabel	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		
		MRC de Thérèse-De Blainville	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		
		MRC Les Moulins	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		
	Couronne sud	MRC de La Vallée-du-Richelieu	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		
		Marguerite-D'Youville	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		
		MRC de Rouville	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		
		MRC de Roussillon	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		
		MRC de Vaudreuil-Soulanges	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		
		MRC Beauharnois-Salaberry	Aménagement		
			Transport		
			Environnement		

Source : (Agglomération de Longueuil 2011b, 2011a; Agglomération de Montréal 2011a, 2011b; Communauté métropolitaine de Montréal 2011r, 2011a; Municipalité régionale de comté de Beauharnois-Salaberry 2011; Municipalité régionale de comté de Deux-Montagnes 2011; Municipalité régionale de comté de L'Assomption 2011; Municipalité régionale de comté de Laval 2011; Municipalité régionale de comté de La Vallée-du-Richelieu 2011; Municipalité

régionale de comté de Mirabel 2011; Municipalité régionale de comté de Roussillon 2011; Municipalité régionale de comté de Rouville 2011; Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville 2011; Municipalité régionale de comté de Vaudreuil-Soulanges 2011; Municipalité régionale de comté Les Moulins 2011; Municipalité régionale de comté Marguerite-D'Youville 2011; Table des préfets et élus de la Couronne Nord 2011a; Table des préfets et élus de la Couronne Sud 2011b; Ville de Laval 2010).

Période 3 : Ouverture à la société civile (octobre 2011- mars 2012)				
Activités	Type d'intervenants	Documents		
		Journée de consultation		Positions
Mémoires présentés dans le cadre des consultations publiques	Citoyens	1 ^{ere} journée de consultation		
		2 ^e journée de consultation		
		3 ^e journée de consultation		
		4 ^e journée de consultation		
		5 ^e journée de consultation		
		6 ^e journée de consultation		
		7 ^e journée de consultation		
		8 ^e journée de consultation		
		9 ^e journée de consultation		
		10 ^e journée de consultation		
		11 ^e journée de consultation		
	Organismes de la société civile	1 ^{ere} journée de consultation		
		2 ^e journée de consultation		
		3 ^e journée de consultation		
		4 ^e journée de consultation		
		5 ^e journée de consultation		
		6 ^e journée de consultation		
		7 ^e journée de consultation		
		8 ^e journée de consultation		
		9 ^e journée de consultation		
		10 ^e journée de consultation		
		11 ^e journée de consultation		
	Organismes municipaux	Documents		
		Thèmes	Sujets	Recommandations

Source : (Agglomération de Longueuil 2011a; Communauté métropolitaine de Montréal 2011b, 2011n, 2011c, 2011m, 2011f, 2011g, 2011h, 2011l, 2011j, 2011e, 2011i; Conseil intermunicipal Laurentides 2011; Réseau de transport collectif de la MRC de l'Assomption 2011; Société de transport de Montréal 2011; Table des préfets et élus de la Couronne Nord 2011b; Table des préfets et élus de la Couronne Sud 2011a; Association québécoise du transport intermunicipal et municipal 2011b).

ANNEXE 2 GRILLE D'ANALYSE DES ENTRETIENS SEMI-DIRIGÉS

Grille d'analyse sur la collaboration		Contenu des entrevues			
Dimensions de la collaboration	Indicateurs	Thèmes abordés	Citations	No. Intervenants	Secteurs géographiques
La structure	Autonomie organisationnelle				
	Présence d'un corps central qui enrichit la collaboration				
	Enjeux organisationnels compatibles				
Les acteurs	Confiance et réciprocité entre les acteurs				
	Connaissance mutuelle				
	Visions personnelles communes				
Les processus	Partage d'informations				
	Lieux de connectivité				
	Objectifs partagés				

ANNEXE 3 GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-DIRIGÉS

1. Résumé de la recherche

2. La collaboration

2.1. Visions et objectifs

2.1.1. Quels étaient vos objectifs, vos attentes par rapport à ce plan ?

2.1.2. Est-ce que vous avez senti un consensus entre les acteurs autour de ces enjeux ?

2.2. Relations

2.2.1. Au cours de votre participation à l'élaboration du PMAD, avec quel(le)s organismes/institutions étaient vos partenaires privilégiés ?

2.2.2. Quels étaient les organismes avec lesquels vous sentiez moins d'affinités ?

2.2.3. Comment qualifieriez-vous le niveau de confiance entre les acteurs ?

2.2.4. Est-ce que, selon vous, la CMM a fait preuve de leadership dans l'exercice du PMAD ?

2.3. Gouvernance

2.3.1. Est-ce que vous estimez que la CMM a eu un rôle rassembleur qui a su favorisé le consensus des acteurs ?

2.3.2. Est-ce que vous avez eu les ressources nécessaires (informations, support technique) dans le cadre de votre participation à l'exercice du PMAD ?

2.3.3. À quels moments, en dehors du cadre de votre organisation, avez-vous eu l'occasion de discuter du PMAD ?

2.4. Formalisation des ententes

2.4.1. Au cours du processus, il y a eu plusieurs ententes (Déficit du métro, etc.). Est-ce que vous êtes satisfaits de la manière dont ces ententes ont été élaborées, respectées ?

2.4.2. Est-ce que vous estimez qu'il y a suffisamment un échange d'information entre les organismes ou il serait souhaitable d'avoir une structure permanente ?

3. L'arrimage aménagement/transport

3.1. Avez-vous l'impression qu'au travers de vos échanges autour du PMAD, vos enjeux locaux en matière d'aménagement et de transport ont fait avancé la réflexion ?

3.2. Comment voyez-vous votre participation au PMAD (notamment sa mise en œuvre) dans le futur ?

3.3. Selon vous, qu'est-ce qui est applicable dans ce plan ? Quels aspects risquent de fonctionner, de moins bien fonctionner ?

3.4. Dans la mise en œuvre du plan, quels seront vos partenaires privilégiés ?

ANNEXE 4 NOUVEAU RÉGIONALISME ET ENJEUX MÉTROPOLITAINS : REGARDS SUR VANCOUVER

Dans ce mémoire, nous nous intéresserions à la collaboration comme moyen de faire face aux enjeux métropolitains. Pour ce faire, nous nous sommes questionnés à savoir si l'élaboration du PMAD avait introduit une nouvelle collaboration entre les responsables d'aménagement du territoire et des transports collectifs de la région de Montréal. Nous avons constaté au cours des quatre premiers chapitres une relative absence de collaboration entre les acteurs.

À l'automne 2012, nous avons mené une démarche exploratoire dans la région métropolitaine de Vancouver. Cette démarche visait à tirer des leçons du cas vancouverois et à étudier la spécificité du cas montréalais, et ce dans une métropole qui diffère quant à la gouvernance des transports et dont l'arrimage aménagement/transport est reconnu (Cervero 1998; Moos 2011). L'analyse suivante est issue d'une consultation documentaire de même que d'entrevues réalisées avec des intervenants en aménagement et en transport collectif de la région.

La région métropolitaine de Vancouver

D'abord, rappelons rapidement quelques caractéristiques de la région de Vancouver. Elle est située sur la côte ouest canadienne en Colombie-Britannique dans le delta du fleuve Fraser, comprise entre la chaîne de montagnes des Cascades et l'océan Pacifique. La région métropolitaine s'étend sur 2 820 km² et compte 2,3 millions d'habitants (Metro Vancouver 2011b)⁶⁷. Sa principale ville est Vancouver, la huitième en importance au Canada (Statistique Canada 2013).

⁶⁷ En comparaison, la région métropolitaine de Montréal s'étend sur 4 360 km² et compte 3,7 millions d'habitants en 2010 (Communauté métropolitaine de Montréal 2012b).

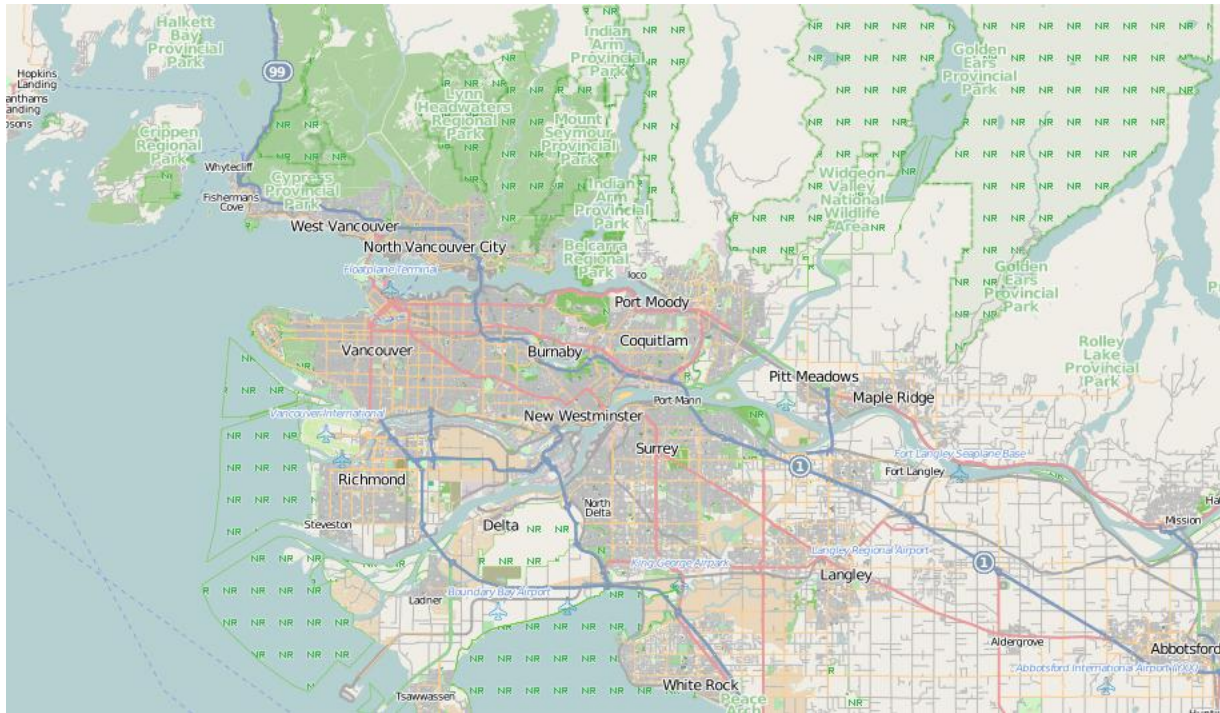


Figure 5.1 : Région de Vancouver (Source : Open Street map, consulté en avril 2013).

La région est desservie par un réseau de transport collectif misant sur l'intermodalité. La colonne vertébrale est un train léger sur rail, le SkyTrain, une technologie développée par Bombardier. Outre ce service, on retrouve un important réseau d'autobus, un train de banlieue desservant l'est de la région métropolitaine de même qu'un service de navette (SeaBus) qui traverse la Baie Burrard et qui relie le centre-ville de Vancouver à sa Rive-Nord.

Dans la région métropolitaine de Vancouver, la coordination entre l'aménagement du territoire et les transports collectifs prend notamment la forme de l'aménagement de secteurs TOD le long des corridors et autour des stations du SkyTrain. En effet il suffit d'emprunter le SkyTrain pour constater que l'implantation du train léger rapide sur rail a des répercussions sur la localisation des nouveaux projets immobiliers. Plusieurs projets de tours d'habitation de très haute densité à proximité des stations sont en cours et malgré une offre importante, la demande en logement ne semble pas s'essouffler pour l'instant.

Ces efforts semblent commencer à porter leurs fruits et réduire l'utilisation de l'automobile, notamment lors des déplacements emploi-logement. En effet selon un intervenant rencontré on observerait, depuis 2007, une augmentation du taux d'occupation des espaces de bureau le

long des corridors du SkyTrain alors que les secteurs moins bien desservis par le transport collectif sont délaissés par les entreprises.

Dans la région de Vancouver, les services à l'échelle métropolitaine sont sous la responsabilité de Metro Vancouver, l'organisme du Greater Vancouver Regional District (GRVD). Metro Vancouver est dirigé par un conseil composé de 37 directeurs représentant 22 municipalités, une zone électorale et un territoire appartenant aux Premières Nations. Metro Vancouver offre la distribution d'eau potable, l'assainissement et le drainage des eaux usées et la gestion des matières résiduelles pour le compte des municipalités. Il fournit aussi des services directement au public, dont la gestion des parcs régionaux et des logements abordables. Metro Vancouver a également compétence en matière d'aménagement régional. À ce titre, il a la responsabilité d'élaborer la stratégie de croissance régionale (*Regional Growth Strategy*), dont la dernière version a été adoptée en 2011(Metro Vancouver 2011a).

En matière de transport collectif, le service est assuré par la South Coast British Columbia Transportation Authority (SCBCTA), mieux connue sous le nom de TransLink. Créée en 1999, elle est une instance régionale qui couvre le territoire de la région du *Greater Vancouver*. TransLink est multimodale, puisqu'elle a la responsabilité de planifier et de gérer tous les modes de transport collectif. Cette planification doit être établie dans une planification de vingt ans, et renouvelée à tous les dix ans, qui doit s'arrimer avec la *Regional Growth Strategy* du GRVD. TransLink a également créé récemment une division consacrée à l'amélioration de l'arrimage aménagement/transport. Cette division a notamment produit un guide de bonnes pratiques selon les principes du TOC (Transit Oriented Communities), une variante du TOD. Les plans de zonage des municipalités devront être assujettis aux recommandations du guide (TransLink 2011).

À la lumière des propos recueillis, le nombre restreint d'intervenants en matière d'aménagement du territoire et de la planification du transport collectif dans la région de Vancouver semble faciliter la coordination aménagement/transport. Par exemple en transport collectif, le nombre restreint d'organisations facilite l'uniformisation de la tarification aux usagers. De plus, la responsabilité multimodale de TransLink favorise une approche globale de la mobilité des personnes et des biens. Enfin, le nombre réduit d'organisations élimine le chevauchement des compétences, comme par exemple entre TransLink et BC Transit, l'organisme responsable du transport collectif en Colombie-Britannique en dehors de la région métropolitaine.

Contrôle et financement du transport collectif : entre légitimité locale et pouvoir provincial

Si les relations entre les intervenants à l'échelle métropolitaine semblent faciliter une démarche aménagement/transport, les relations entre le palier métropolitain et le palier provincial en matière de transport constituent un obstacle majeur. Une des plus importantes sources de discorde a été la construction de la plus récente ligne du SkyTrain qui relie la ville de Richmond, l'aéroport international et la Ville de Vancouver (RAV). Ce projet débute au début des années 2000. Dans un contexte d'augmentation de la congestion routière, du développement d'une conscience environnementale et de la tenue des Jeux Olympiques d'hiver en 2010, le maire de Vancouver, Larry Campbell, met de l'avant sa promesse électorale de renforcer le service de transport collectif avec la municipalité de Richmond. À ce moment, plusieurs projets d'amélioration du réseau sont dans la mire de TransLink, comme le Broadway Corridor et la Coquitlam Line. Toutefois, la ligne RAV devient prioritaire selon une analyse des projets en fonction des sources de financement disponibles. En effet, la réalisation du projet, évalué à 1,35 millions de dollars, est assurée par un partenariat entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, le Greater Vancouver Regional District et la Vancouver International Airport.

Ce projet divise les élus municipaux du GVRD. D'un côté, plusieurs élus considèrent que d'autres projets d'extension du réseau SkyTrain seraient nettement plus rentables selon une analyse en fonction de l'achalandage potentiel, comme la ligne en direction de Coquitlam (une banlieue à l'est de la ville de Vancouver). Certains déplorent également l'augmentation du rôle du secteur privé en matière de transport collectif, et redoutent son ingérence dans les affaires de TransLink. D'un autre côté, certains élus, supportant une idéologie néolibérale, encouragent le recours aux partenariats publics-privés et soutiennent que TransLink doit être géré « as a business » (Siemiatycki 2005). Les « pros RAV » et les « contre RAV » s'engagent alors dans une lutte où se confrontent intérêts politiques municipaux/provinciaux et fédéraux, public/privé, politique/technique. Par exemple, il est déploré qu'une des conditions de l'entreprise privée à la réalisation du projet a été le choix de la technologie SkyTrain, alors que d'autres options, moins coûteuses, avaient déjà fait l'objet d'études de la part de TransLink (Siemiatycki 2006).

Suite à des mois de négociations sur le rôle et les responsabilités des parties prenantes, le projet est finalement soumis en mai 2003 au conseil du GRVD. Après la plus longue et la plus échauffée des assemblées du conseil en 37 ans d'existence, le projet est approuvé par une seule voix (Siemiatycki 2005). Le projet RAV est ensuite soumis l'année suivante à des fins d'approbation du financement au conseil d'administration de TransLink. Le conseil, composé des maires des municipalités, rejette le projet à 7 voix contre 5. Le ministre des Transports Kevin Falcon, le plus ardent défenseur de la ligne RAV, accepte alors de hausser la part du financement de la province, de même que celle du secteur privé. Le projet est alors soumis moins d'un mois plus tard pour une deuxième fois au conseil de TransLink, qui le rejette, puisque les élus municipaux considèrent le projet encore trop couteux. Kevin Falcon, furieux contre les directeurs de TransLink, accepte néanmoins de hausser une seconde fois sa contribution de 65 millions de dollars supplémentaires. « L'offre finale » du projet RAV est alors soumise pour une troisième fois au conseil d'administration de TransLink en décembre 2004, et accepté par une majorité de 8 contre 4.

Le débat autour de la ligne RAV a considérablement affaibli l'image de TransLink, et considérablement détérioré les relations entre les directeurs de TransLink et le ministre des Transports. En mars 2006, le ministre Falcon met en place le « TransLink Governance Review Panel ». Le ministre donne ainsi suite, d'une manière à peine voilée, à sa promesse formulée en 2004. Suite au deuxième refus des maires sur le projet RAV, il avait en effet déclaré que les directeurs de TransLink devraient vivre avec les conséquences de leurs actes (Mickleburgh 2004).

Composé de trois personnes, le TransLink Governance Review Panel est chargé d'entreprendre une révision du modèle de gouvernance de TransLink. Plus précisément, le groupe doit examiner en détails 1) la division des responsabilités et le contrôle entre la province et TransLink pour les questions de transport dans la région métropolitaine 2) la taille, la composition et le processus de nomination du conseil d'administration de TransLink 3) les responsabilités, autorités et pouvoirs appropriés du GRVD dans le cadre du *Greater Vancouver Transportation Authority Act* 4) les responsabilités, autorités et pouvoirs appropriés de TransLink afin d'instituer des mesures de revenus pour la prestation de service et des capitaux, et 5) de la manière de s'assurer que le gouvernement contribuera efficacement à la surveillance des activités de TransLink et aux décisions qui touchent les intérêts provinciaux.

Selon leur rapport déposé au mois de janvier 2007, le groupe de travail est d'avis que la gouvernance actuelle de TransLink ne permet pas de dépasser la vision locale des élus et de favoriser la prise de décision (TransLink Governance Review Panel 2007). Il formule ainsi trois principales recommandations. D'abord, le groupe recommande de transférer la gestion des affaires courantes de TransLink à un conseil d'administration composé de non-élus. Ensuite, il recommande la création d'un conseil des maires. Ce conseil aurait la responsabilité d'approuver le budget, de choisir les membres du conseil d'administration ainsi que d'approuver le plan de transport. Enfin, le groupe de travail recommande la mise en place d'un commissaire indépendant chargé de jeter un œil sur les affaires de TransLink. Ce commissaire, choisi par le conseil des maires, aurait entre autres la responsabilité d'approuver les hausses de tarifs ainsi que de veiller à la transparence de l'organisme envers le public.

Cette nouvelle forme de gouvernance proposée par le groupe de travail reçoit l'aval du gouvernement provincial et entre en vigueur suite à l'adoption de la loi 43. Depuis sa mise en place, les intervenants du milieu s'entendent sur le fait que cette réforme constitue une atteinte majeure à la démocratie (Luba 2007; Kadota 2010). En effet, la loi 43 brise le lien de responsabilité et de transparence des élus envers leurs citoyens. Comme le souligne un intervenant rencontré:

This means that we now have a situation where we have local and regional legislation and no representation... the link to the people that we elect and the way the money is been spent has been broken [...] it is clearly taxation without representation

La majorité des intervenants rencontrés soutiennent que les décisions de TransLink sont maintenant prises derrière des portes closes. En effet, les élus ont maintenant peu de contrôle sur la manière dont l'argent est dépensé par TransLink, mais doivent en subir néanmoins les conséquences. Par exemple en étant contraint d'assumer une hausse de taxes foncières afin de financer les projets de TransLink.

Selon un intervenant rencontré, cette réforme entraînerait une diminution de la coordination technique entre TransLink et les municipalités. Jusqu'à maintenant cette coordination était en partie assurée par le Major Road and Transportation Committee, un comité mensuel regroupant les ingénieurs des municipalités de la région métropolitaine. Traditionnellement, ce comité était chargé d'émettre des recommandations sur les décisions avant que celles-ci soient présentées au conseil des directeurs de TransLink. Or depuis la mise en place de la nouvelle gouvernance, le Major Road and Transportation Committee a reçu des directives claires selon lesquelles ce

dernier serait dorénavant informé des décisions de TransLink et qu'il pourrait émettre des commentaires, mais que ceux-ci auraient peu de répercussions.

En somme on observe dans la région métropolitaine de Vancouver une volonté d'assurer une démarche aménagement/transport et qui semble effectivement favoriser la réduction de l'utilisation de l'automobile. Cette démarche aménagement/transport est facilitée par un nombre restreint d'organisations intervenant dans ces domaines. Un important facteur de réussite a été la mise en place de TransLink, en 1999, une agence multimodale qui visait à doter la région métropolitaine d'une instance forte, capable d'améliorer significativement les réseaux de transport par une approche globale (TransLink 2008).

Toutefois une divergence d'opinions majeure entre la volonté des élus municipaux et provinciaux, notamment au sujet du projet RAV s'être soldé par une réappropriation informelle du gouvernement provincial en matière de transport collectif. Dans le cas du transport, cette conclusion est peu surprenante compte tenu que ce domaine est traditionnellement un secteur privilégié des gouvernements provinciaux puisqu'il constitue un important levier de développement économique ainsi qu'un instrument politique puissant (Gilbert et Pearl 2010; Hanna 1998).

BIBLIOGRAPHIE

- Abbott, Carl. 1997. « The Portland region: Where city and suburbs talk to each other—and often agree. » *Housing policy debate* 8 (1): 11-51.
- Agence métropolitaine de transport. 2011. *Vision stratégique 2020*. Montréal: Agence métropolitaine des Transports.
- . 2012. *L'Agence métropolitaine de transport*. Consulté le 10 avril 2013. <http://www.amt.qc.ca/agence/>.
- Agglomération de Longueuil. 2011a. *Mémoire de l'Agglomération de Longueuil. Assurer la compétitivité et l'attractivité du Grand Montréal dans la perspective d'un aménagement et d'un développement durables. Projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM*. Longueuil: Agglomération de Longueuil.
- . 2011b. *Proposition de l'agglomération de Longueuil*. Longueuil: Agglomération de Longueuil.
- Agglomération de Montréal. 2011a. *Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal: Proposition de l'agglomération de Montréal*. Agglomération de Montréal.
- . 2011b. *Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal «Un grand Montréal attractif, compétitif et durable» – Avril 2011: avis de l'Agglomération de Montréal: 25 août 2011*. Montréal: Agglomération de Montréal,.
- Alpert, Lenore, Juliet F. Gainsborough et Allan Wallis. 2006. « Building the Capacity to Act Regionally: Formation of the Regional Transportation Authority in South Florida. » *Urban Affairs Review* 42 (2): 143-168.
- Ascher, F. 1995. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob.
- Association québécoise du transport intermunicipal et municipal. 2011a. Document préparatoire: droit de parole 17e colloque AQTIM, Manoir St-Sauveur, Laurentides.
- . 2011b. *Mémoire présenté à la Commission d'aménagement de la Communauté métropolitaine de Montréal dans le cadre des consultations publiques sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Montréal: Association québécoise du transport intermunicipal et municipal.
- Banister, David. 2005. *Unsustainable transport : city transport in the new century*. London ; New York: Routledge.

- Bassand, Michel. 2004. *La métropolisation de la Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- . 2007. « Métropoles et métropolisation. » In *Enjeux de la sociologie urbaine*, sous la dir. de M. Bassand, V. Kaufmann et D. Joye, 15-31. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Beauvais, Félix. 2011. « Les représentations territoriales des acteurs engagés à l'échelle métropolitaine. » In *L'espace-temps métropolitain. Forme et représentations de la région de Montréal*, sous la dir. de Gilles Sénécal, 199-226. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Benessaïeh, Karim. 2011. « Consultations sur le plan d'aménagement: Projet Montréal jette un pavé dans la mare. » *La Presse*, 30 septembre 2011.
- Bergeron, R. 1998. *Impacts prévisibles de l'éventuel Programme-GPR sur la fréquentation des transports collectifs*. Montréal: Ministère de la Métropole.
- Bish, Robert L. 1971. *The public economy of metropolitan areas*.
- Bisson, Bruno. 2011. « Plan métropolitain: coup d'envoi d'audiences très attendues. » *La Presse*, 28 septembre 2011. Consulté le 28 février 2013. <http://www.lapresse.ca/actualites/regional/montreal/201109/28/01-4452058-plan-metropolitain-coup-denvoi-dauidences-tres-attendues.php>.
- . 2012. « Transports en commun: fini les "chasses gardées". » *La Presse*. Consulté le 13 septembre 2012. http://www.cyberpresse.ca/actualites/regional/montreal/201202/14/01-4495679-transports-en-commun-fini-les-chasses-gardees.php?utm_categorieinterne=traffidivers&utm_contenuinterne=cyberpresse_BO2_montreal_173_accueil_POS4.
- Boarnet, Marlon. 2012. « Back to the Future in Transportation Planning. » In *Planning Los Angeles*, sous la dir. de David C. Sloane, 147-161. Los Angeles: APA Planners Press.
- Boarnet, Marlon et Nicolas Compin. 1999. « Transit-Oriented Development in san Diego County. » *Journal of American Planning Association* 65 (1): 80-95.
- Bongrand, P. et P. Laborier. 2005. « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques: un impensé méthodologique ? » *Revue française de science politique* 55 (1): 73-111.
- Boudreau, Julie-Anne et Jean-Pierre Collin. 2009. « Épilogue. » In *La métropolisation et ses territoires*, sous la dir. de Gilles Sénécal, 269-285. Québec: Presses de l'Université Laval.

- Brenner, Neil. 2002. « Decoding the Newest 'Metropolitan Regionalism' in the USA: A Critical Overview. » *Cities* 19 (1): 3-21.
- Brunet-Jailly, Emmanuel. 2011. « Metropolitan cooperation, theory and practice. » *Regions & Cohesion* 1 (1): 78-100.
- Calthorpe, Peter. 1993. *The Next American Metropolis: Ecology, community and the American Dream*. Princeton, Architectural Press.
- Canards Illimités et Communauté métropolitaine de Montréal. 2010. *Cartographie détaillée des milieux humides du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal : Rapport Synthèse*. Montréal: Canards Illimités, Communauté métropolitaine de Montréal.
- Cardinal, François. 2011. « Je ne croyais pas voir ça de mon vivant... » *La Presse*, 18 novembre 2011. Consulté le 16 avril 2013. <http://blogues.lapresse.ca/avenirmtl/2011/11/18/je-ne-croyais-pas-voir-ca-de-mon-vivant%E2%80%A6/>.
- Cervero, R. 1994. « Transit Villages: From Idea to Implementation. » *Access*: 8-14.
- . 1998. *The Transit Metropolis : Global Inquiry*. Washington D.C. Covelo California: Island Press.
- Cervero, R. et J. Landis. 1995. « The Transportation-Land Use Connection Still Matters. » *Access* (7): 2-10.
- Champagne, Éric. 2002a. « L'émergence du nouveau régionalisme aux États-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines: une étude de cas du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore. » *Études urbaines*, Institut national de la recherche scientifique -Urbanisation Culture Société.
- . 2002b. « Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis. » *Organisations et territoires* 11 (3): 111-118.
- Chapain, Caroline et Mario Polèse. 2000. « « Le déclin des centres-villes : mythe ou réalité? Analyse comparative des régions métropolitaines nord-américaines. ». » *Cahiers de géographie du Québec* 44 (123): 303-324.
- Cigler. 1999. « Pre- conditions for the emergence of multicommunity collaborative organizations. » *Policy Studies Review* 16 (1): 86-102.
- Collin, Jean-Pierre. 2001. *La gestion métropolitaine et les relations ville-banlieue à Montréal, depuis 1830*. Montréal: Institut national de la recherche scientifique- Urbanisation culture société.

- . 2012. Présentation devant la Commission de l'aménagement du territoire. Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 34 - Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires. Assemblée nationale du Québec. INRS.
- Collin, Jean-Pierre et Mélanie Robertson. 2007. *Gouverner les métropoles: Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Collin, Jean-Pierre et Mariona Tomàs. 2004. « Metropolitan Governance in Canada or the persistence of institutional Reforms. » *Urban Public Economics Review* (2): 13-39.
- Commission de l'aménagement. 2005. *Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement: rapport de consultation de la commission de l'aménagement*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
- . 2011. *Rapport de consultation publique de la commission de l'aménagement: Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable: Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
- Commission de protection du territoire agricole. 2007. *Accueil. La Commission. Mission et mandat*. Consulté le 5 mai 2013. www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=27&MP=74-147.
- Commission du transport. 2012. *Rapport de la commission du transport de la communauté sur le transport en commun*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
- Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. 1999. *Pacte 2000*. Québec.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2005. *Bâtir une communauté responsable: optimiser le transport en commun dans la CMM. Un projet de décentralisation de la Communauté métropolitaine de Montréal*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
- . 2008. « L'espace disponible pour le développement résidentiel dans le Grand Montréal : une ressource dont l'utilisation est à optimiser. » *Perspective Grand Montréal* 2 (4): 1-8.
- . 2009a. Enjeux d'aménagement et de transport collectif sur le territoire métropolitain: Consultation auprès des MRC et des CIT. Association des Conseils intermunicipaux de transport, 15e édition: Communauté métropolitaine de Montréal.
- . 2009b. *Rapport de consultation des MRC et CIT des couronnes Nord et Sud. Ensembles urbains, générateurs de déplacements et projets de développement de transport collectif*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
- . 2010a. *Institution*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 10 avril 2013. <http://cmm.qc.ca/qui-sommes-nous/institution/>.

- . 2010b. *Planète CMM: plus verte, plus durable*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
- . 2011a. *Caractérisation qualitative des aires d'influence des points d'accès au réseau de transport en commun*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
- . 2011b. *Communiqué de presse : Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM - Quatrième audience Protection des milieux naturels et des paysages, développement des transports collectifs, valorisation de l'agriculture urbaine : citoyens et organisations proposent leurs idées pour bonifier le PMAD*. Communauté métropolitaine de Montréal. <http://cmm.qc.ca/salle-de-presse/derniere-nouvelle/plan-metropolitain-damenagement-et-de-developpement-de-la-cmm-quatrieme-audience/>.
- . 2011c. *Communiqué de presse : Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM. Une première audience sous le thème de la biodiversité*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 13 avril 2013. http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/communiquer/com20110929.pdf.
- . 2011d. *Communiqué de presse : Rapport de consultation publique sur le projet de PMAD: Un rapport Léger Marketing révèle que la société civile souhaite un plan ambitieux*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
- . 2011e. *Communiqué de presse: 11e et dernière journée de consultation : Fiscalité municipale, rôle du gouvernement et patrimoine*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 15 avril 2013. <http://cmm.qc.ca/salle-de-presse/derniere-nouvelle/11e-et-derniere-journee-de-consultation-fiscalite-municipale-role-du-gouvernement-et-patrimoine/>.
- . 2011f. *Communiqué de presse: 5e journée de consultation : les citoyens et les organisations ont des attentes élevées et appuient les principes du PMAD*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 13 avril 2013. <http://cmm.qc.ca/salle-de-presse/derniere-nouvelle/5e-journee-de-consultation-les-citoyens-et-les-organisations-ont-des-attentes-elevees-et-appuient-les-principes-du-pmad/>.
- . 2011g. *Communiqué de presse: 6e journée de consultation : le développement économique, l'aménagement du territoire, le transport et la protection du territoire agricole sont les principaux thèmes de la première séance dans la couronne nord*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 13 avril 2013. <http://cmm.qc.ca/salle-de-presse/derniere-nouvelle/6e-journee-de-consultation-le-developpement-economique-lamenagement-du-territoire-le-transport-et-la-protection-du-territoire-agricole-sont-les-principaux-themes-de-la-premiere-seance-dans-la-couronne-nord/>.
- . 2011h. *Communiqué de presse: 7e journée de consultation : mondialisation, fiscalité, développement du territoire, mise en valeur de l'agriculture, transport au coeur des débats sur le PMAD*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 13 avril 2013. <http://cmm.qc.ca/salle-de-presse/derniere-nouvelle/7e-journee-de-consultation->

[mondialisation-fiscalite-developpement-du-territoire-mise-en-valeur-de-lagriculture-transport-au-coeur-des-debats-sur-le-pmad/](#).

- . 2011i. *Communiqué de presse: 9e journée de consultation : TOD, agriculture, transport et fiscalité*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 15 avril 2013. [http://cmm.qc.ca/salle-de-presse/derniere-nouvelle/9e-journee-de-consultation-tod-agriculture-transport-et-fiscalite/](#).
- . 2011j. *Communiqué de presse: 10e journée de consultation : Mesures fiscales pour les municipalités, financement des transports et protection des espaces verts et bleus*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 13 avril 2013. [http://cmm.qc.ca/salle-de-presse/derniere-nouvelle/10e-journee-de-consultation-mesures-fiscales-pour-les-municipalites-financement-des-transports-et-protection-des-espaces-verts-et-bleus/](#).
- . 2011k. *Communiqué de presse: 11e et dernière journée de consultation : Fiscalité municipale, rôle du gouvernement et patrimoine*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 13 avril 2013. [http://cmm.qc.ca/salle-de-presse/derniere-nouvelle/11e-et-derniere-journee-de-consultation-fiscalite-municipale-role-du-gouvernement-et-patrimoine/](#).
- . 2011l. *Communiqué de presse: À Laval, le projet de PMAD est accueilli favorablement en insistant sur une protection du patrimoine naturel et agricole et des investissements rapides en transports collectifs*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 13 avril 2013. [http://cmm.qc.ca/salle-de-presse/derniere-nouvelle/a-laval-le-projet-de-pmad-est-accueilli-favorablement-en-insistant-sur-une-protection-du-patrimoine-naturel-et-agricole-et-des-investissements-rapides-en-transports-collectifs/](#).
- . 2011m. *Communiqué de presse: PMAD de la CMM. Une deuxième audience sous le thème des transports et de la densité du Grand Montréal*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 13 avril 2013. [http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/communiquer/com20110930.pdf](#).
- . 2011n. *Communiqué de presse: Une troisième audience sous le thème de la protection des terres agricoles, de la vie communautaire et du patrimoine*. [http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/communiquer/com20110930_03.pdf](#).
- . 2011o. *Portrait sommaire du transport routier dans le Grand Montréal*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
- . 2011p. *Proposition des secteurs*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le Décembre 2012. [http://projet.pmad.ca/documentation/autres-documents-de-reference/proposition-des-secteurs/](#).
- . 2011q. *Rapport financier 2011*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.

- . 2011r. *Rapport technique : Définition du réseau de transport en commun métropolitain structurant*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
 - . 2011s. *Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable: Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
 - . 2012a. *Comprendre les conditions de succès pour l'implantation de quartiers de type TOD*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
 - . 2012b. *Territoire et population. Portrait général. La CMM en chiffres*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le 10 avril 2013. <http://cmm.qc.ca/territoire-et-population/portrait-general/la-cmm-en-chiffres/>.
 - . 2013a. *Calendrier et procès-verbaux du conseil*. Communauté métropolitaine de Montréal. Consulté le Consultation entre décembre et avril 2013. <http://cmm.qc.ca/documentation/proces-verbaux-du-conseil/>.
 - . 2013b. *Observatoire Grand Montréal*. Communauté métropolitaine de Montréal. <http://observatoire.cmm.qc.ca/swf/index.php>.
 - . 2013c. *Territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal.
 - . s.d. *Forum métropolitain sur le financement du transport en commun* Consulté le 13 janvier 2013. <http://cmm.qc.ca/coalitiontransport/communiquer.html>.
- Conseil intermunicipal de transport du Roussillon. 2012. *Les nouvelles sources de financement du transport en commun dans la région métropolitaine de Montréal : mémoire présenté à la commission du transport de la Communauté métropolitaine de Montréal*: Conseil intermunicipal de transport du Roussillon.
- Conseil intermunicipal de transport du Sud-Ouest. 2012. *Les nouvelles sources de financement du transport en commun dans la région métropolitaine de Montréal: une des composantes de la mobilité urbaine. Mémoire présenté à la Commission du transport de la Communauté métropolitaine de Montréal*.
- Conseil intermunicipal Laurentides. 2011. *Mémoire présenté par monsieur François Cantin, président du Conseil intermunicipal de transport Laurentides sur le projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) à Boisbriand le 13 octobre 2011*: Conseil intermunicipal Laurentides.
- Corriveau, Jeanne. 2011. « Communauté métropolitaine de Montréal - Bisbille entre le 514 et le 450. » *Le Devoir*, 1 octobre 2011.

- Côté, Charles. 2011. « Plan métropolitain: la révolte de la couronne nord fait mouche. » *La Presse*, <http://www.lapresse.ca/actualites/regional/montreal/201110/14/01-4457520-plan-metropolitain-la-revolte-de-la-couronne-nord-fait-mouche.php>. Consulté le 13 avril 2013.
- D'Amour, Danielle, Lise Goulet, Jean-François Labadie, S Martin-Rodriguez et Raynald Pineaul. 2008. « A model and typology of collaboration between professionals in healthcare organizations. » *BMC Health Services Research* 8 (188): 1-14. <http://www.biomedcentral.com/1472-6963/8/188>.
- Delorme, Pierre. 2005. « De L'école de Chicago à l'imaginaire urbain. » In *La ville autrement*, sous la dir. de Pierre Delorme, 9-27. Québec: Presses de l'Université du Québec à Montréal.
- . 2009. « Une île, une ville. Réunification ratée et complexification administrative. » In *Montréal, aujourd'hui et demain.*, sous la dir. de Pierre Delorme. Montréal: Liber.
- Dente, B. 1990. « Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of The Third Type. » *Governance* 3 (1): 55-74.
- Direction de la santé publique de Montréal. 2006. *Le transport urbain, une question de santé*. Montréal: Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.
- Dollfus, Olivier. 1996. *La mondialisation*. Paris: Presses de Science Po.
- Douay, Nicolas. 2007. « La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation: enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal. » Faculté de l'aménagement et Institut d'Aménagement Régional, Université de Montréal et Université Paul Lausanne.
- Duschene, Sonia, L. Bélanger, Grenier M. et F. Hone. 1999. *Guide de conservation des corridors forestiers en milieu agricole* Environnement Canada, Service canadien de la faune.
- Dusseault, D. 2006. « La collaboration intermunicipale comme politique régionale. Une évaluation des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec. » Faculté des sciences sociales, Université Laval.
- Filion, P. et Kathleen McSpurren. 2007. « Smart Growth and Development Reality: The Difficult Co-ordination of Land Use and Transport Objectives. » *Urban Studies* 44 (3): 501-523.
- Gallez, Caroline et H. Maskim. 2007. « À quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève. » *Flux* (69): 49-62.
- Ghorra-Gobin, C. 2006. Métropolisation. In *Dictionnaire des mondialisations*, sous la dir. de C. Ghorra-Gobin. Paris: Armand Colin.

- Gilbert, Richard et Anthony Pearl. 2010. *Transport Revolutions: Moving People and Freight without Oil*. New Society Publishers.
- Giuliano, G. 1995. « The Weakening Transportation-Land Use Connection. » *Access* (6): 3-11.
- Gordon, Peter, Ajay Kumar et Harry W. Richardson. 1989. « The Influence of Metropolitan Spatial Structure on Commuting Time. » *Journal of Urban Economics* (26): 138-151.
- Gouvernement du Québec. 2001. *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Ministère des Affaires municipales et de la Métropole*. Québec: Gouvernement du Québec.
- . 2009. Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal. Québec: Gouvernement du Québec.
- Gouvernement du Québec et Communauté métropolitaine de Montréal. 2007. *Projet d'entente proposé par le mandataire concernant les règles de partage du déficit "métropolisable" du métro période 2007-2011*.
- Gray, Andrew et Bill Jenkins. 1995. « From public administration to public management: reassessing a revolution ? » *Public Administration* 73 (73): 85-99.
- Gray, Barbara. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Groupe d'experts sur l'environnement urbain. 1996. *Villes durables européennes*. Bruxelles: Commission Européenne.
- Gruening, Gernot. 2001. « Origin and theoretical basis of New Public Management. » *International Public Management Journal* (4): 1-25.
- Guay, Pierre-Yves. 2009. « Le projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement: autopsie d'un échec. » In *Montréal, aujourd'hui et demain*, sous la dir. de Pierre Delorme, 41-75. Montréal: Liber.
- Guglielmo, Raymond. 1996. *Les grande métropoles du monde*. Paris: Armand Colin.
- Hamel, P.J. 2002. « Le "Pacte fiscal" entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure. » *Organisations et Territoires* 11 (3): 31-45.
- Hamel, P.J. et Louis Carrier. 2006. « Les groupes européens de services urbains au Québec : une tête de pont en Presqu'Amérique. » *Organisations et territoires* 15 (1).

- Hamilton, David K. 1999. *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*. New York: Garland Publishing.
- Handy, S. 2002. Smarth Growth and the Transportation - Land Use Connection: What Does the Research Tell Use ?New Urbanism and Smarth Growth: A Research Symposium, University of Maryland, College Park, June.
- Hanna, David B. 1998. « Les réseaux de transport et leur rôle dans l'étalement urbain de Montréal. » In *Barcelona-Montréal: Desarrollo urbano comparado/ Développement urbain comparé*, sous la dir. de Horacio Capel et P.-A. Linteau, 117-132. Barcelone: Publications de la Universitat de Barcelona.
- Hansen, Carsten Jahn. 2006. « Urban Transport, the Environement and Deliberative Governance: the Role of Interdependance and Trust. » *Journal of Environmental Policy & Planning* 8 (2): 159-179.
- Hatzopoulou, M et E.J. Miller. 2008. « Institutional integration for sustainable transportation policy in Canada. » *Transport Policy* (15): 149-162.
- Heinelt, H. et D. Kubler. 2005. *Metropolitan governance : capacity, democracy and the dynamics of place*. New York: Routledge.
- Houle, Valérie. 2011. « «Les villes de la CMM se connaissent mal» - Chantal Deschamps. » *Hebdo Rive-Nord*, 22 octobre 2011.
- Huxham, Chris. 1996. *Creating Collaborative Advantage*. London: Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
- Institut de la statistique du Québec. 2004. *Données sociodémographiques 2001-2026*: Institut de la Statistiques du Québec.
- Institut national de santé publique du Québec. 2009. *Mesures de lutte aux îlots de chaleur urbains*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Kadota, Paul. 2010. *Evolution of Regional Governance in British Columbia With Special Focus on the Metro Vancouver Area*. Victoria.
- Kaufmann, V. 2008. *Les paradoxes de la mobilité*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Kaufmann, V. et Christophe Jemelin. 2003. « Articulation entre urbanisme et transports: quelles marges de manoeuvre ? » *Revue internationale des sciences sociales* 2 (176): 329-340.
- Kaufmann, V., F. Sager, Y. Ferra et Dominique Joye. 2003. *Coordonner transport et urbanisme*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Keating, M. 1995. « Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. » In *Theories of Urban Politics*, sous la dir. de D. Judge, G. Stocker et H. Wollmann, 117-134. London: Sage Publications.
- Knight, R. L. et L.L. Trygg. 1977. « Evidence of land use impacts of rapid transit systems. » *Transportation* (6): 231-247.
- Knox, E. G. et E. A Gilman. 1997. « Hazard proximities of childhood cancers in Great Britain from 1953-80. » *Journal of Epidemiology and Community Health* (51): 151-159.
- Kübler, Daniel et Mariona Tomàs. 2010. « Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine. Leçons montréalaises. » *Pôle Sud* (32): 35-45.
- Lafortune, Marie-Ève. 2010. « La construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine: le cas de la Communauté métropolitaine de Montréal. » *Études urbaines*, Institut national de la recherche scientifique.
- Lapsley, Irvine. 2009. « New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? » *ABACUS* 45 (1): 1-21.
- Le Galès, P. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. » *Revue française de science politique* (1): 57-95.
- Léger Marketing. 2011. *Présentation des faits saillants de la codification des mémoires transmis dans le cadre de la consultation du PMAD*: Léger Marketing.
- Levasseur, Julie. 2008. « L'intégration du milieu naturel dans l'aménagement de quartiers de banlieue : le cas du Faubourg de la Pointe-aux-Prairies, Montréal. » Institut d'urbanisme, Université de Montréal.
- Lewis, Paul, Michel Barcelo et Caroline Larrivée. 2002. *Améliorer la mobilité en aménageant autrement*. Montréal: Université de Montréal.
- Linn, William S., Yaga Szlachcic, Jr. Henry Gong, Patrick L. Kinney et Kiros T. Berhane. 2000. « Environmental Health Perspectives. » *108* 5: 8.
- Loukaitou-Sideris, Anastasia et Tridib Banerjee. 1996. « There's No There There or Why Neighborhoods Don't Readily Develop Near Light-Rail Transit Stations? » *Access* 9 (Fall): 2-6.
- Luba, Frank. 2007. « New TransLink board seen as 'erosion of democracy'; Power to raise property taxes. » *The Province*, 1er novembre 2007.

- Mace, G. et F. Pétry. 2000. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, 2e édition. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- May, Tim. 2001. « Documentary research : Excavations and Evidence. » In *Social Research : Issues, Methods and Process*, 175-199. Buckingham,UK: Open University Press.
- Maynard. 2011. « Le CIT Laurentides en mission d'observation en Suède. » *Nord Info*, 13 mai 2011. Consulté le 12 décembre 2012. <http://www.nordinfo.com/Actualites/2011-05-13/article-2503978/Le-CIT-Laurentides-en-mission-d%26rsquoobservation-en-Suede/1>.
- Meloche, Jean-Philippe. 2012. *Le financement du transport en commun dans la région métropolitaine de Montréal: Pour un meilleur équilibre entre la ville et ses banlieues*: Observatoire de la mobilité durable.
- Merlin, Pierre. 2005. Planification urbaine. In *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* sous la dir. de Pierre Merlin et Françoise Choay. France: Presses universitaires de France.
- Metro Vancouver. 2011a. *Metro Vancouver 2040: Creating Our Future*: Metro Vancouver.
- . 2011b. *Metro Vancouver. About Us. FAQs*. Consulté le 12 avril 2013. <http://www.metrovancouver.org/about/Pages/faqs.aspx>.
- Mickleburgh, Rod. 2004. « Vancouver airport link voted down. » *The Globe and Mail*, 19 juin 2004. Consulté le 28 mars 2013.
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. 2011a. Avis gouvernemental. Québec: Ministères des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- . 2011b. *Métropole. Portrait: région métropolitaine de Montréal*. Consulté le 13 avril 2013. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/metropole/portrait/region-metropolitaine-de-montreal/>.
- . 2011c. *Projet de loi no 34 Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires. Présentation. Présenté par M. Laurent Lessard, Ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*: Éditeur Officiel du Québec.
- . 2012a. Avis gouvernemental. Québec: Ministères des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- . 2012b. *Guide La prise de décision en urbanisme. Outils de planification. Planification des infrastructures et des équipements*. Gouvernement du Québec. Consulté le 13 avril 2013. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/planification-des-infrastructures-et-des-equipements/>.

- . 2012c. *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec* Québec: Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- . 2013. *Guide La prise de décisions en urbanisme. Acteurs et Processus. Conseil municipal et conseil d'arrondissement*. Gouvernement du Québec. Consulté le 13 avril 2013. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/conseil-municipal-et-conseil-darrondissement/>.
- Ministère des Affaires municipales et de la Métropole. 2000. *La réorganisation municipale: Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*: Gouvernement du Québec.
- . 2001. *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales: région métropolitaine de Montréal, 2001-2021*. Québec: Ministère des affaires municipales et de la métropole. Sous-ministériat aux politiques et à la concertation métropolitaine.
- Ministère des Transports. 2000. *Plan de gestion des déplacements de la région de Montréal*. Québec: Ministère des Transports.
- . 2006. *Politique québécoise du transport collectif: Pour offrir de meilleurs choix aux citoyens*. Québec.
- Ministères des Transports. 2009. *Évaluation des coûts de la congestion routière dans la région de Montréal pour les conditions de référence de 2003*. Montréal: Les Conseillers ADEC inc.,.
- Mintzberg, Henri. 1996. *Managing Government, Governing Management*: Harvard Business Review.
- Mongin, Olivier. 2004. « La mondialisation et les métamorphoses de l'urbain. Mégacités, 'villes globales' et métropoles. » *ESPRIT* Mars: 175-199.
- Moos, Markus. 2011. Vancouver, Canada. In *Green Cities: An A-to-Z Guide*, sous la dir. de Nevin Cohen et Paul Robbins. Los Angeles London Dew Delhi Singapore Washington DC: Sage Publications.
- Mouritzen, Poul Erik. 1989. « City size and citizen's satisfaction: two competing theories revisited. » *European Journal of Political Research* (17): 661-688.
- MRC de La Vallée-du-Richelieu. s.d. *Procès-verbaux des séances du Conseil de la MRC*. MRC de La Vallée-du-Richelieu. http://www.mrcvr.ca/information_publicue.php#procesverbaux.

Municipalité régionale de comté de Beauharnois-Salaberry. 2011. *Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la CMM: recommandations régionales de la MRC de Beauharnois-Salaberry*. Beauharnois: Municipalité régionale de comté de Beauharnois-Salaberry.

Municipalité régionale de comté de Deux-Montagnes. 2011. *Avis sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM*. Saint-Eustache: Municipalité régionale de comté de Deux-Montagnes.

Municipalité régionale de comté de L'Assomption. 2011. *Avis de la MRC de L'Assomption sur le projet de PMAD de la CMM*. L'Assomption: Municipalité régionale de comté de L'Assomption.

Municipalité régionale de comté de La Vallée-du-Richelieu. 2011. *Avis de la MRC de la Vallée-du-Richelieu portant sur le contenu du projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)*. McMasterville: Municipalité régionale de comté de La Vallée-du-Richelieu.

———. s.d. *Table de préfets et élus de la Couronne Sud*. Consulté le 13 avril 2013. http://www.mrcvr.ca/autres_couronne_sud.php?menu2=1&menu3=10.

Municipalité régionale de comté de Laval. 2011. *Avis de la MRC de Laval sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement adopté par le Conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal le 28 avril 2011*. Laval: Municipalité régionale de comté de Laval.

Municipalité régionale de comté de Mirabel. 2011. *Avis de la MRC de Mirabel sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement adopté par le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal le 28 avril 2011*. Mirabel: Municipalité régionale de comté de Mirabel.

Municipalité régionale de comté de Roussillon. 2011. *Plan Métropolitain d'aménagement et de développement: Mémoire de la MRC de Roussillon*. Saint-Constant: Municipalité régionale de comté de Roussillon.

Municipalité régionale de comté de Rouville. 2011. *Avis de la MRC de Rouville sur le Plan métropolitain d'aménagement et de développement: Présenté à la Communauté métropolitaine de Montréal*. Marieville: Municipalité régionale de comté de Rouville.

Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville. 2011. *Avis de la MRC de Thérèse-De Blainville sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal adopté le 28 avril 2011*. Bois-des-Filion: Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville.

Municipalité régionale de comté de Vaudreuil-Soulanges. 2011. *Mémoire à la Communauté métropolitaine de Montréal relatif au projet de Plan métropolitain d'aménagement et de*

- développement (PPMAD). Vaudreuil-Dorion: Municipalité régionale de comté de Vaudreuil-Soulanges.
- Municipalité régionale de comté Les Moulins. 2011. *Avis municipalité régionale de comté (MRC) Les Moulins*. Terrebonne: Municipalité régionale de comté Les Moulins.
- Municipalité régionale de comté Marguerite-D'Youville. 2011. *Mémoire de la MRC de Marguerite-D'Youville sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Varennes: Municipalité régionale de comté Marguerite-D'Youville,.
- Norris, D. 2001. « Prospects for regional governance under the new regionalism: Economic Imperatives Versus Political Impediments. » *Journal of Urban Affairs* 23 (5): 557-571.
- Office of Project Development and Environmental Review. 2006. *Transportation Collaboration in the States*: National Policy Consensus Center for the Federal Highway Administration.
- Ordre des urbanistes du Québec. 2004. « Aménagement et transport: deux solitudes ? » *Urbanité* (Juin - juillet): 48.
- Organisation de coopération et de développement économiques. 2004. Examens territoriaux de l'OCDE: Montréal, Canada. Paris: Les Éditions de l'OCDE.
- Ostrom, E., Tiebout et Warren. 1961. « The organizations of government in metropolitan areas : A theoretical inquiry. » *American Political Science Review* (55): 831-842.
- Ouellet, Michel. 2012. « Évaluation de l'intégration "forme urbaine – transports durables" dans les trois grandes régions métropolitaines canadiennes : nouvelle approche exploratoire. » Faculté de l'aménagement, Université de Montréal.
- Ouimet, Michèle. 2009. « Les élus ou les technocrates ? » *La Presse*, 17 février. Consulté le 1er octobre 2012. <http://www.cyberpresse.ca/chroniqueurs/michele-ouimet/200902/17/01-828061-les-elus-ou-les-technocrates.php>.
- Parks, Roger B. et Ronald J. Oakerson. 2000. « Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies. » *State & Local Government Review* 32 (3): 169-179.
- Parsons et Brinckerhoff. 2001. « The Effect of Rail Transit on Property Values : A Summary of Studies. NEORail II Project, Cleveland, OH. ».
- Paulhiac, Florence et V Kaufmann. 2006. « Transports urbains à Montréal: évolutions des référentiels et enjeux d'une politique durable. » *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* (1): 49-80.

- Phillips, Nelson, Thomas B. Lawrence et Cynthia Hardy. 2000. « Inter-Organizational collaboration and the dynamics of institutional fields. » *Journal of Management Studies* 37 (1): 23-43.
- Pineault, Stéphane. 2000. « Rapports de pouvoir et enjeux métropolitains dans l'agglomération montréalaise, 1920-1961 : les problèmes de l'organisation institutionnelle, de la planification du territoire et du transport des personnes. », Institut national de la recherche scientifique.
- Plumeau, Peter et Stephen Lawe. 2009. « Meeting the Challenge of Institutional Fragmentation in Addressing Climate Change in Transportation Planning and Investment. » *Transportation research record* 2139 (1): 81-87.
- Poitras, Claire. 2000. *La cité au bout du fil : le téléphone à Montréal de 1879 à 1930*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Polèse, Mario. 2002. *The economic vitality of metropolitan regions in the knowledge economy: defining the pre-conditions for success*. Montréal: Institut national de la recherche scientifique.
- . 2009. *Montréal économique : de 1930 à nos jours: récit d'une transition inachevée*. Montréal: Institut national de la recherche scientifique.
- . 2012. « Montréal économique: de 1930 à nos jours. Portrait d'une transition inachevée. » In *Histoire de Montréal et de sa région : de 1930 à nos jours*, sous la dir. de Dany Fougères. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Réseau de transport collectif de la MRC de l'Assomption. 2011. *Mémoire. L'organisation du transport collectif dans la MRC de l'Assomption présenté dans le cadre du projet de Plan d'aménagement et de développement métropolitain*. L'Assomption: Réseau de transport collectif de la MRC de l'Assomption.
- Réseau de transport de Longueuil. 2011. *Communiqué: Appui au mémoire*. Longueuil: Réseau de transport de Longueuil,.
- Roy, Simon N. 2003. « L'étude de cas. » In *Recherche sociale: de la problématique à la collecte de données*, sous la dir. de Benoît Gauthier, 159-184. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Sancton, Andrew. 2000. *La frénésie des fusion: une attaque à la démocratie locale*. Westmount: Price-Patterson.
- Sassen, Saskia. 1991. *The global city : New York, London, Tokyo*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Savitch, H.V et R. K. Vogel. 2000. « Introduction: Paths to New Regionalism. » *State & Local Government Review* 32 (3): 158-168.
- Savoie-Zacj, L. 1997. « L'entrevue semi-dirigée. » In *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de B. Gauthier, 263-285. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Schildcrout, Jonathan S., Lianne Sheppard, Thomas Lumley, James C. Slaughter, Q. Jane Koenig et Gail G. Shapiro. 2006. « Ambient Air Pollution and Asthma Exacerbations in Children: An Eight-City Analysis. » *American Journal of Epidemiology* 164 (6): 505-517.
- Shaw. 2009. Transportation and Land-Use. In *International Encyclopedia of Human Geography*.
- Siemiatycki, Matt. 2005. « The making of a mega project in the neoliberal city, City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, 9:1, 67-83. » 9 1 (67-83).
- . 2006. « Implications of Private-Public Partnerships on the Development of Urban Public Transit Infrastructure :The Case of Vancouver, Canada. » *Journal of Planning Education and Research* 26 (26): 151.
- Société de transport de Montréal. 2011. *Pour des réseaux de transport collectif performants et structurants dans la région de Montréal: Mémoire de la Société de transport de Montréal présenté à la CMM dans le cadre de la consultation portant sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Montréal: Société de transport de Montréal.
- . 2012. *Plan stratégique 2020*. Montréal: Société de transport de Montréal.
- Soucy, Céline. 2002. « La réforme de l'organisation municipale au Québec: Bilan et contexte. » *Organisations et territoires* 11 (3).
- Statistique Canada. 2008. *Région métropolitaine de recensement (RMR)*. Statistiques Canada. <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-004-x/def/4068734-fra.htm>.
- . 2013. *Municipalités (subdivisions de recensement) les plus peuplées, par province et territoire, 2011*. Consulté le 12 avril 2013. <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-310-x/2011001/tbl/tbl5-fra.cfm>.
- Stead, Dominic. 2003. « Les politiques des transports et de l'aménagement du territoire sont-elles vraiment coordonnées ? » *Revue internationale des sciences sociales* 2 (176): 371-387.
- Stephens, G. et N. Wikstrom. 2000. *Metropolitan government and governance : theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*. New York: Oxford University Press.

Swanstrom, Todd. 1996. « Ideas matter: Reflections on the new regionalism. » *Cityscape* 2 (2): 5–21.

———. 2001. « What we argue about when we argue about regionalism. » *Journal of Urban Affairs* 23 (5): 479-496.

Table des préfets et élus de la Couronne Nord. 2011a. *La contribution de la Couronne Nord au Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la région métropolitaine de Montréal*: Table des préfets et élus de la Couronne Nord.

———. 2011b. *Mémoire de la Couronne Nord sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement adopté le 28 avril 2011*. Montréal: Table de préfets et élus de la Couronne Nord.

Table des préfets et élus de la Couronne Sud. 2011a. *Tables des préfets et élus de la Couronne Sud : Mémoire présenté à la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) dans le cadre du processus de consultation du projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD)*. Montréal: Table des préfets et élus de la Couronne Sud.

———. 2011b. *Urbanisation optimale – seuils minimaux de densité et périmètre métropolitain: Proposition de la Couronne Sud formulée à l'attention de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)*: Table des préfets et élus de la Couronne Sud.

Thomson, Ann Marie et James L. Perry. 2006. « Collaboration Processes: Inside the Black Box. » *Public Administration Review* (Special Issue): 20-32.

Thomson, Ann Marie, James L. Perry et Theodore K. Miller. 2009. « Conceptualizing and Measuring Collaboration. » *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (1): 23-56.

Tiebout, Charles. 1956. « A Pure Theory of Local Public Expenditure. » *Journal of Political Economy* (64): 416-424.

Tomàs, Mariona. 2007. « Penser métropolitain ? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal » *Études urbaines*, Institut national de la recherche scientifique - Urbanisation Culture Société.

———. 2012. *Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*. Québec: Presses Université du Québec.

TransLink. 2008. *The road less travelled: TransLink's Improbable Journey from 1999 to 2008*. Vancouver: TransLink.

———. 2011. *Transit Oriented Communities: A Primer on Key Concepts*. Vancouver: TransLink.

- TransLink Governance Review Panel. 2007. *TransLink Governance Review : An Independent Review of the Greater Vancouver Transportation Authority*. Vancouver.
- Van Neste, Sophie, Michel Gariépy et Mario Gauthier. 2012. « La cohérence dans l'urbanisme montréalais: entre planification et mise en débat. » *Géocarrefour* 87 (2): 87-100.
- Véron, Jacques. 2006. *L'urbanisation du monde*. Paris: La Découverte.
- Vessali, Kaveh V. 1996. « Land Use impacts of Rapid Transit: A review of the Empirical Literature. » *Berkeley Planning Journal* (11): 71-105.
- Ville de Laval. 2010. *La contribution de Laval au Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la région métropolitaine de Montréal*. Laval: Ville de Laval.
- Ville de Montréal. 2008. *Réinventer Montréal: plan de transport: 2008*. Montréal: Ville de Montréal.
- Vogel, R. K. et N. Nezelkewicz. 2002. « Metropolitan Planning Organizations and the New Regionalism: The Case of Louisville. » *The Journal of Federalism* 32 (1): 107-129.
- Wachs. 2000. *Linkages Between Transportation Planning and the Environment*. The University of California Transportation Center.
- Wallis, Allan D. 1994. « The Third Wave: Current Trends in Regional Governance. » *National Civic Review* 83 (3): 290-310.
- Wiel, Marc. 1999. *La transition urbaine : ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*. Liège: Mardaga.
- Wilhelm, Michelle et Beate Ritz. 2003. « Residential Proximity to Traffic and Adverse Birth Outcomes in Los Angeles County, California, 1994–1996. » *Environmental Health Perspectives* 111 (2): 207-216.