

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

**LA CONSTRUCTION D'UNE CAPACITÉ DE GOUVERNANCE
MÉTROPOLITAINE: LE CAS DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE
MONTRÉAL**

Par

Marie-Ève LAFORTUNE

Bachelière ès sciences, B. Sc.

Mémoire présenté pour obtenir le grade de

Maître ès sciences, Mc. Sc.

Maîtrise en études urbaines

Programme offert conjointement par l'INRS et l'UQAM

Février 2010

Ce mémoire intitulé

**LA CONSTRUCTION D'UNE CAPACITÉ DE GOUVERNANCE
MÉTROPOLITAINE: LE CAS DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE
MONTRÉAL**

et présenté par

Marie-Ève LAFORTUNE

a été évalué par un jury composé de

M. Jean-Pierre COLLIN, directeur de recherche

Mme Winnie FROHN, examinateur interne

Mme Marie-Odile TRÉPANIÉ, examinateur externe

RÉSUMÉ

À l'heure de la métropolisation, les grandes régions urbaines du monde sont confrontées à de nouveaux enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Pour y faire face, plusieurs pays occidentaux ont procédé à des réformes institutionnelles de leurs grandes agglomérations. Celles-ci sont influencées par les courants de pensée en gestion métropolitaine, tels que l'école de la réforme, celle des choix publics et le courant néo-régionaliste. Alors que les deux écoles classiques sont engagées dans un dialogue de sourds et défendent des positions complètement opposées, le courant néo-régionaliste est le seul à ne pas supposer qu'il existe une seule bonne manière d'assurer la gouvernance métropolitaine des agglomérations. Élaboré en réponse aux nouveaux enjeux liés à la métropolisation, il permet également leur prise en compte.

Dans ce contexte, ce mémoire s'intéresse aux facteurs qui influencent la capacité de gouvernance métropolitaine. À partir d'une grille d'analyse développée par Heinelt et Kübler (2005), notre hypothèse est que trois facteurs influencent la construction de cette capacité. Il s'agit du comportement collaboratif des acteurs, des incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement et du leadership politique territorial. Cette hypothèse est vérifiée par l'étude du cas de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), une instance légère de planification et de coordination créée en 2001 en réponse aux impératifs de la métropolisation.

Malgré tout l'intérêt qui leur est porté et la place qu'elles prennent dans la littérature scientifique en études urbaines, on retrouve très peu d'expériences de gouvernance métropolitaine en occident. Ainsi, les occasions de se pencher sur l'analyse de celles-ci sont assez limitées. Pour cette raison, le cas de la CMM constitue une occasion unique d'en apprendre plus sur les facteurs influençant la capacité de gouvernance métropolitaine.

Suite à une analyse documentaire de la Loi constitutive de la CMM, de ses rapports d'activités, ses règlements, ses budgets, de plusieurs de ses documents de planification et des procès-verbaux du conseil, nous constatons que la CMM a développé une capacité de gouvernance métropolitaine différenciée en fonction des enjeux auxquels elle doit faire face. Alors que certaines questions semblent avoir facilement fait l'objet d'un consensus, d'autres peinent encore à sortir de l'impasse. Ensuite, notre analyse plus approfondie de l'explication de ce bilan en matière d'aménagement du territoire et de logement social et abordable, basée sur la réalisation de 13 entretiens semi-dirigés avec des observateurs privilégiés, démontre l'importance des trois facteurs suggérés par Heinelt et

Kübler dans la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine, mais surtout de l'interaction entre ceux-ci. Enfin, nous constatons que d'autres facteurs jouent également un rôle important et expliquent en partie le bilan différencié de la CMM.

ABSTRACT

In the context of metropolitanization, largest urban areas of the world are facing new social, economic and environmental issues. In response to these new challenges, several Western countries have carried out an institutional reform of their major urban areas. These are influenced by theoretical trends in metropolitan management such as the metropolitan reform movement, the public choice theory and the new regionalist movement. Since the two traditional schools of thought are engaged in a talk at cross purposes and support totally opposite solutions, the new regionalist movement is the only one which does not assume that there is only one good way to achieve metropolitan governance. Developed in response to emerging issues related to metropolitanization, it also allows the consideration of the latter.

In this context, this paper focuses on the factors that influence the metropolitan governance capacity. From an analytical framework developed by Heinelt and Kübler (2005), our hypothesis is that three factors influence the building of this capacity. They are the incentives set by upper-level governments, the cooperative actor behaviour and the territorial political leadership. This hypothesis is verified by the case study of the Montreal Metropolitan Community (MMC), a light body of planning and coordination established in 2001 in response to the new challenges of metropolitanization.

Despite all the interest they receive and the place they take in the scientific literature in urban studies, there are very few experiences of metropolitan governance in the Western countries. Thus, opportunities to focus on their analysis are quite limited. For this reason, the case of the MMC represents a unique opportunity to learn more about factors that affect the metropolitan governance capacity.

Following an analysis of the Constitutive Act of the MMC, of its annual reports, regulations, budgets, several of its planning documents and the minutes of the board, we found that the MMC has developed a metropolitan governance capacity which differs according to each challenge it faces. While for some issues the consensus building seems to have been easier, others are still struggling to break the deadlock. Secondly, our deeper analysis of two major competencies, based on 13 semi-structured interviews we conducted, shows the significance of the three factors suggested by Heinelt and Kübler in the building of a metropolitan governance capacity, but especially the importance of

their interaction. Finally, we show that other factors also play an important role and partly explain the assessment of the MMC.

REMERCIEMENTS

Je souhaite tout d'abord remercier sincèrement mon directeur de recherche, Jean-Pierre Collin, pour sa très grande disponibilité, sa générosité et son humanité. Il m'a offert un indispensable support, non seulement d'un point de vue académique et intellectuel, mais également moral et financier. Son enthousiasme et sa passion pour ses sujets d'étude ont su m'inspirer.

J'aimerais aussi remercier tous les membres de l'équipe MéSo, Julie-Anne, Laurence, Gilles et Pierre J. qui, le premier, m'a ouvert les portes de l'INRS. Bien sûr, l'appui financier que l'équipe m'a offert a été très précieux, mais encore plus précieuses furent les nombreuses discussions fort stimulantes et les activités de toutes sortes auxquels j'ai eu le privilège de prendre part aux côtés des membres de l'équipe.

D'autres professeurs m'ont également aidé dans ce parcours. Je pense notamment à Anne-Marie Séguin qui a été très généreuse de son temps et de son expertise de recherche en aidant tous ses étudiants dans l'élaboration de leur projet de mémoire. Je remercie aussi Laurence Bherer pour son cours sur les politiques urbaines dont les enseignements ont été déterminants dans mon cheminement. Je remercie également les membres du jury pour leurs commentaires très pertinents et utiles, ainsi que toutes les personnes qui ont eu la gentillesse de prendre du temps pour m'accorder un entretien et partager leur savoir et leur expérience. Ces rencontres ont été très enrichissantes et m'ont permis d'apprendre énormément.

Au quotidien, plusieurs personnes m'ont soutenu et m'ont permis de tenir le coup. Alex, merci pour toutes ces pauses improvisées et tous ces dîners partagés, surtout ceux au carré St-Louis pendant les journées interminables de l'été où presque toute l'université était en vacances, sauf nous. Valérie, Annie-Claude et Geneviève, merci pour votre présence, votre énergie et votre humour qui ont égayé mes journées.

À l'extérieur de l'université, mes proches ont été très patients et compréhensifs, et m'ont permis de garder cet indispensable équilibre. Merci à tous mes amis qui me ramenaient sur Terre régulièrement et me rappelaient qu'il y a beaucoup d'autres choses importantes dans la vie. Merci Kathryn de m'avoir supportée au quotidien, dans tous mes moments de stress et de me comprendre mieux que moi-même. Merci à mon frère qui a toujours eu plus d'ambition pour moi que j'en ai moi-même, et qui n'abandonne jamais à me convaincre que je dois repousser mes limites. Merci à mes parents qui ont toujours cru en moi, qui m'ont donné le goût d'apprendre et qui me supportent toujours, peu importe mes choix.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	iii
Abstract.....	v
Remerciements.....	vii
Table des matières	ix
Liste des tableaux	xii
liste des figures	xiii
Liste des abréviations et des sigles	xiv
Introduction	1
Chapitre 1 : l'étude de la gouvernance métropolitaine	5
La métropolisation et ses enjeux	5
Nouveaux enjeux, ancien débat	10
L'école de la réforme	10
L'école des choix publics	14
Le nouveau régionalisme et la gouvernance métropolitaine.....	18
Conclusion.....	24
Chapitre 2 : contexte et stratégie méthodologique	27
Une réponse institutionnelle à la métropolisation	27
Une modeste innovation pour la métropole	33
Questions et objectifs de recherche	41
Questions de recherche et hypothèse	41
Objectifs de recherche	42
Stratégie méthodologique.....	44
Étude du cas de la Communauté métropolitaine de Montréal	44
Outils de collecte de données.....	45
Conclusion.....	47
Chapitre 3 : réalisations de la CMM : Un bilan mitigé	49
L'aménagement du territoire.....	51

Obligations et pouvoirs selon la Loi.....	51
Réalisations de la CMM pour cette compétence depuis sa création	53
Le logement social et abordable	59
Obligations et pouvoirs selon la Loi.....	59
Réalisations de la CMM pour cette compétence depuis sa création	61
Transport en commun et réseau artériel métropolitain	67
Obligations et pouvoirs selon la Loi.....	67
Réalisations de la CMM pour cette compétence depuis sa création	69
Réalisations pour les autres compétences	72
Développement économique et développement artistique ou culturel	72
Planification de la gestion des matières résiduelles	74
Assainissement des eaux et de l'atmosphère	78
Équipements, infrastructures, activités et services à caractère métropolitain	80
Programme de partage de la croissance et fonds de développement métropolitain ...	82
Conclusion	87
Chapitre 4 : les facteurs influençant la capacité de gouvernance métropolitaine.....	89
Aménagement du territoire	90
Incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs	90
Schéma métropolitain d'aménagement et de développement	90
Entente sur le partage des compétences en aménagement.....	97
Comportement collaboratif des acteurs.....	98
Schéma métropolitain d'aménagement et de développement	98
Entente sur le partage des compétences en aménagement.....	99
Leadership politique territorial	100
Autres facteurs	103
Logement social et abordable.....	104
Incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs	105
Comportement collaboratif des acteurs.....	106
Leadership politique territorial	107
Autres facteurs.....	108
Conclusion	112
Conclusion	115
ANNEXE I.....	121

ANNEXE II	122
ANNEXE III	124
ANNEXE IV	143
ANNEXE V	145
Bibliographie	146

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Nombre de résolutions adoptées par le conseil pour chaque compétence	51
Tableau 2 : Réalisations de la CMM : Aménagement du territoire	54
Tableau 3 : Réalisations de la CMM : Logement social et abordable	62
Tableau 4 : Réalisations de la CMM : Transport en commun et réseau artériel métropolitain.....	69
Tableau 5 : Réalisations de la CMM : Développement économique et artistique ou culturel	73
Tableau 6 : Réalisations de la CMM : Planification de la gestion des matières résiduelles.....	75
Tableau 7 : Réalisations de la CMM : Assainissement des eaux et de l'atmosphère.....	79
Tableau 8 : Réalisations de la CMM : Programme de partage de la croissance et fonds de développement métropolitain	83
Tableau 9 : Montants alloués au Fonds de développement métropolitain	86

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Territoire de la CMM.....	34
Figure 2 : Organigramme de la CMM	39

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

3RV	Réduction à la source, Réemploi, Recyclage, Valorisation
ACL	Accès Logis
AMT	Agence métropolitaine de transport
CDM	Commission de développement de la métropole
CLUNET	Cluster Network
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CNFFL	Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales
COG	Councils of Governments
CRÉ	Conférence régionale des élus
CRO	Commission régionale de l'Outaouais
CUM	Communauté urbaine de Montréal
CUQ	Communauté urbaine de Québec
FQM	Fédération québécoise des municipalités
GTMR	Groupe de travail sur Montréal et sa région
HLM	Habitations à loyer modique
INRS	Institut national de la recherche scientifique
LAQ	Logement Abordable Québec
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions

MAMSL	Ministère des Affaires municipalités du Sport et des Loisirs
MRC	Municipalités régionales de comtés
MTQ	Ministère des Transports du Québec
OBNL	Organisme à but non lucratif
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMH	Office municipal d'habitation
PAMLSA	Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable
PDE	Plan de développement économique
PMGMR	Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles
PPCAF	Programme de partage de la croissance de l'assiette foncière
PPMGMR	Projet de plan métropolitain de gestion des matières résiduelles
PSL	Programme de supplément au loyer
PSMAD	Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement
RCGT	Raymond Chabot Grant Thornton
RCI	Règlement de contrôle intérimaire
RMR	Région métropolitaine de recensement
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SHQ	Société d'habitation du Québec
SMAD	Schéma métropolitain d'aménagement et de développement
SMEBV	Secrétariat métropolitain de mise en valeur des espaces verts et bleus
STM	Société de transport de Montréal
TEC	Transport en commun
UMQ	Union des municipalités du Québec

INTRODUCTION

« La remise en question de la gouvernance dans la région de Montréal ne fait plus de doute. L'expérience des arrondissements de la ville de Montréal, le dysfonctionnement des paliers supra municipaux (...) la surimposition d'agences diverses (...) Chacun veut bien faire, mais l'ensemble condamne Montréal à un marasme généralisé » (Turcotte, 2009).

Telle est l'une des conclusions émanant d'un récent congrès d'économistes, dont la synthèse a été présentée par Marcel Côté et Claude Séguin à la Chambre de commerce du Grand Montréal, le 10 juin dernier. Cette affirmation nous permet de constater que loin d'être réglée, la question de la gouvernance du Grand Montréal est encore d'actualité et ce, malgré la réforme de 2000 encore très récente, ainsi que les décennies de réflexion, discussions et débats qui l'ont précédée.

Question encore très actuelle, mais également sujet classique en études urbaines, la gouvernance métropolitaine des agglomérations constitue l'objet de ce mémoire. Plus précisément, notre objectif est de comprendre quels facteurs influencent la capacité de gouvernance métropolitaine. Cette question sera explorée par l'étude du cas de la Communauté métropolitaine de Montréal, une instance créée en 2001 afin de répondre, notamment, aux nouveaux enjeux engendrés par le phénomène de la métropolisation. Malgré tout l'intérêt qui leur est porté et la place qu'elles prennent dans la littérature scientifique en études urbaines, on retrouve très peu d'expériences de gouvernance métropolitaine en occident. Ainsi, les occasions de se pencher sur l'analyse de ces expériences sont assez limitées. Pour cette raison, le cas de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) constitue une occasion unique d'en apprendre plus sur les facteurs influençant la capacité de gouvernance métropolitaine.

La gouvernance métropolitaine des agglomérations s'inscrit dans le contexte plus large du phénomène de la métropolisation. En effet, c'est en lien avec l'apparition de nouveaux enjeux liés à celui-ci que cette question a été remise à l'ordre du jour au début des années 1990. Dans le cadre du premier chapitre de ce mémoire, nous présenterons le contexte général de notre étude, soit le phénomène de la métropolisation, ainsi que ses différentes caractéristiques et ses impacts. De plus, nous exposerons le cadre théorique dans lequel s'inscrit notre recherche. Nous verrons qu'il existe deux écoles de pensée classiques en gestion métropolitaine des agglomérations, mais que seule une troisième école, plus récente, permet de tenir compte des nouveaux enjeux liés à la métropolisation. De plus, nous constaterons que cette école de pensée s'inscrit dans la notion de gouvernance et

qu'elle offre un cadre d'analyse des plus pertinents pour l'analyse de la capacité de gouvernance métropolitaine.

Le second chapitre sera l'occasion de comprendre le contexte spécifique dans lequel s'inscrit ce mémoire. Nous verrons que la création de la CMM fait suite à une décennie de réflexions concernant la gouvernance métropolitaine des agglomérations au Québec et plus particulièrement à Montréal. Ces différentes réflexions seront brièvement présentées, de même que la réforme dans laquelle s'inscrit la création de la CMM. Ensuite, nous nous attarderons plus spécifiquement aux caractéristiques de cette nouvelle instance, soit son territoire de juridiction, ses compétences, son mode de représentation, son mode de décisions et son mode de financement. Il est essentiel de bien comprendre ces différentes caractéristiques puisqu'elles peuvent influencer grandement la capacité de gouvernance métropolitaine de l'institution.

Dans ce deuxième chapitre, nous énoncerons également nos questions de recherche, notre hypothèse, ainsi que notre stratégie méthodologique. Dans le cadre de ce mémoire, nous nous interrogeons sur les facteurs influençant la capacité de gouvernance métropolitaine. Notre hypothèse, basée sur Heinelt et Kübler (2005), est que trois facteurs de base influencent la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine : le comportement collaboratif des acteurs, les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement et le leadership politique territorial. Afin de répondre à notre hypothèse de recherche, nous avons subdivisé notre question principale en deux sous-questions. Tout d'abord, nous nous sommes attardés au bilan des réalisations de la CMM afin d'évaluer sa capacité de gouvernance métropolitaine. Ce bilan a été effectué par l'analyse de différents documents relatifs à l'institution ou produits par celle-ci. Ensuite, nous avons apporté une explication à ce bilan afin de comprendre quels facteurs influencent la capacité de gouvernance métropolitaine de l'institution. Cette seconde analyse a été effectuée sur la base d'entrevues semi-dirigées avec des élus et des fonctionnaires œuvrant au sein de la CMM ou en étroite collaboration avec ses membres.

Le troisième chapitre de ce mémoire sera consacré à la présentation du bilan des réalisations de la CMM. Ce bilan nous permettra de constater que la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM varie en fonction des enjeux. Ainsi, elle a démontré une capacité de gouvernance métropolitaine pour certaines de ses compétences seulement. Pour d'autres, elle n'a pas encore été en mesure de rallier les différents acteurs autour d'un consensus. Par ailleurs, son bilan est mitigé en ce qui concerne quelques-unes de ses compétences.

Finalement, notre analyse des facteurs influençant la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM sera exposée lors du quatrième et dernier chapitre. En raison de contraintes de temps, cette analyse sera basée uniquement sur l'explication du bilan de deux compétences : l'aménagement du territoire et le logement social et abordable. Ce bilan nous permettra de valider notre hypothèse selon laquelle la capacité de gouvernance métropolitaine est influencée par le comportement collaboratif des acteurs, les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement et le leadership politique territorial. De plus, notre analyse permettra de mettre en lumière l'importance d'autres facteurs dans la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine : la nature des enjeux et le fonctionnement interne de l'institution. En conclusion, les apports théorique et social de ce mémoire seront énoncés et quelques pistes de recherche pour l'avenir seront suggérées.

CHAPITRE 1 : L'ÉTUDE DE LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

La gouvernance métropolitaine ne peut être saisie aujourd'hui sans comprendre le contexte général qui la conditionne, c'est-à-dire le processus de métropolisation dans lequel les grandes villes du monde sont actuellement entrées. Ce phénomène engendre de nombreux nouveaux enjeux et c'est la volonté d'y trouver des solutions qui poussent les différents acteurs des régions urbaines à se questionner sur la gouvernance de ces territoires. Que ce soit les économistes qui souhaitent améliorer la compétitivité d'une région et sa productivité, ou les environnementalistes qui veulent freiner le gaspillage des ressources et préserver la qualité de l'air et de l'eau, ou encore les groupes à vocation sociale qui visent l'amélioration de l'équité sociale à l'intérieur de la région, tous se tournent vers la gouvernance métropolitaine.

Puisqu'elle est indissociable de la question de la gouvernance métropolitaine, la métropolisation sera d'abord définie dans ce chapitre. Une brève introduction empirique du phénomène sera effectuée et la distinction entre les termes métropole et métropolisation sera ensuite énoncée. De plus, les différentes caractéristiques du phénomène de métropolisation, de même que ses conséquences seront présentées.

En second lieu, le corpus scientifique dans le cadre duquel s'inscrit la notion de gouvernance métropolitaine sera révélé, en débutant par une présentation des deux écoles de pensée classiques en gestion métropolitaine des agglomérations : l'école de la réforme et celle des choix publics. Ensuite, l'approche la plus récente dans ce domaine, le nouveau régionalisme, sera exposée. Notons que cette approche servira également de cadre d'analyse à cette étude. Enfin, la notion de gouvernance métropolitaine sera définie.

La métropolisation et ses enjeux

Le XXI^e siècle sera le premier siècle urbain (Ghorra-Gobin, 2006) et sans doute même métropolitain (Heinelt et Kübler, 2005). Quoi qu'il en soit, non seulement près de 50% de la population mondiale vit actuellement dans des villes (Jouve et Lefèvre, 2004), mais les très grandes villes du monde connaissent une montée fulgurante. Alors que l'on retrouvait 11 agglomérations de plus d'un million d'habitants en 1990, ce nombre est passé à 350 en l'an 2000 (Manzagol, 2003). En Europe de l'Ouest, en Amérique du Nord et ailleurs, les régions métropolitaines deviennent le mode d'établissement humain prédominant (Hoffmann-Martinot et Sellers, 2005).

Au Canada, par exemple, on retrouve une concentration importante de la population dans les grandes villes du pays et ce phénomène s'amplifie. Entre 1996 et 2001, la population dans les régions métropolitaines de plus de 100 000 habitants a cru de 6,2%, par comparaison avec 1,5% dans les agglomérations de recensement (10 000 à 100 000 habitants). De plus, les régions situées à l'extérieur des aires urbaines ont connu un léger déclin de population de 0,4% (Bourne et Simmons, 2003 cité par; Collin, Robertson et Charron, 2005). Entre 2001 et 2006, la croissance de la population dans les régions métropolitaines de plus de 100 000 habitants s'est quelque peu accélérée (6,9%)¹, de même que celle dans les agglomérations de recensement (4%)². En 2006, 68% de la population canadienne vivait dans une région métropolitaine de plus de 100 000 habitants, soit 1% de plus qu'en 2001. Cette importante croissance démographique dans les grandes régions urbaines est un des éléments centraux du phénomène de la métropolisation.

Avant de caractériser ce phénomène, il importe de souligner la distinction entre le terme « métropole » qui est très ancien et la notion de « métropolisation » qui réfère à un processus beaucoup plus récent (Ascher, 2001). Notons également que le terme métropole n'a pas du tout la même signification aujourd'hui que lorsqu'il était utilisé au début du siècle dernier par les premiers penseurs de la sociologie urbaine. À l'époque de la société urbaine et industrielle, le terme métropole était employé indistinctement du terme « grande ville » (Simmel, 1903c1990). La métropole se distinguait de la petite ville par sa plus forte concentration de personnes et d'activités économiques. Aujourd'hui, suite au passage d'une société industrielle à une société post-industrielle, le terme métropole renvoie à une réalité beaucoup plus complexe et il doit être actualisé en accord avec le processus nouveau de la métropolisation (Klein, Fontan et Tremblay, 1999).

Malgré qu'il existe aujourd'hui un consensus autour du fait que le terme métropole désigne une entité géographique, il n'en existe pas de définition précise et universellement acceptée. Les critères employés pour définir cette entité sont nombreux et différent d'un pays ou d'une région à l'autre (Collin et Robertson, 2007). Au Canada, on emploie souvent le terme « région métropolitaine de recensement (RMR) », un terme de Statistique Canada qui en fait la définition suivante :

Une région métropolitaine de recensement (RMR) (...) est formée d'une ou de plusieurs municipalités adjacentes situées autour d'une grande région urbaine (appelée noyau urbain). Une RMR doit avoir une population d'au moins 100 000 habitants et le noyau urbain doit compter au moins 50 000 habitants. Pour être incluses dans une RMR (...), les autres municipalités adjacentes doivent avoir un degré

¹ Statistique Canada. Profil cumulatif, 2006 - Grands centres urbains au Canada (tableau), Recensement de la population de 2006 (48 régions métropolitaines de recensement et secteurs de recensement) (base de données), E-STAT (distributeur).

² Statistique Canada. Profil cumulatif, 2006 - Grands centres urbains au Canada (tableau), Recensement de la population de 2006 (144 régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement) (base de données), E-STAT (distributeur).

d'intégration élevé avec la région urbaine centrale, lequel est déterminé par le pourcentage de navetteurs établi d'après les données du recensement sur le lieu de travail (Statistique Canada, 2007).

Cette définition de Statistique Canada est celle qui est le plus souvent utilisée par les différents intervenants et chercheurs au Québec, puisqu'elle correspond à une certaine réalité socio-économique, soit celle des déplacements entre les lieux de travail et de domicile. Elle a d'ailleurs servi de territoire de référence au gouvernement du Québec pour la création des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec lors de la récente réforme de l'organisation municipale³.

Pour ce qui est du processus de métropolisation, plusieurs auteurs se sont également attardés à le caractériser. Il en résulte de nombreuses définitions, différentes, mais le plus souvent complémentaires, allant des plus simples aux plus élaborées. Ainsi, certains auteurs définissent la métropolisation comme étant le stade le plus avancé du fait urbain (Jouve et Lefèvre, 2004) ou comme un « processus de concentration sélective des richesses humaines et matérielles dans les agglomérations urbaines les plus importantes » (Ascher, 2001: 83). D'autres argumentent plutôt que la métropolisation est « plus que la concentration de population, (qu'elle) est le rassemblement des fonctions économiques stratégiques en un petit nombre de lieux » (Manzagol, 2003: 91). D'autres nous fournissent des définitions plus complexes, intégrant les différentes dimensions de la métropolisation. C'est le cas de Collin et Robertson (2007) qui nous offrent une caractérisation du processus métropolitain (ou de la métropolisation), comprenant cinq éléments essentiels. Selon eux, le processus métropolitain serait non seulement caractérisé par la concentration de la population (1), la concentration d'activités et de flux économiques (2), mais aussi par la mise en réseau d'entités urbaines (3), possiblement par une transformation de la forme urbaine et des relations intramétropolitaines (4), ainsi que par une nouvelle cohérence interne (5) (ce qui réfère à la question des dispositifs et des formes de la démocratie et de la gestion).

On constate que la métropolisation est donc beaucoup plus qu'un processus de concentration démographique, c'est un phénomène complexe. Tout d'abord, la métropolisation est indissociable du processus de mondialisation et de l'économie globale. Ainsi, les régions métropolitaines participent à la fabrication et à la définition d'une centralité d'ordre mondial (Heinelt et Kübler, 2005). Selon Ascher (2001), la métropolisation est liée à l'évolution de la division du travail à l'échelle internationale et elle est à la fois l'expression territoriale et l'instrument des processus dits de mondialisation. Elle signifierait, en fait, « (...) la traduction à l'échelle locale de la mondialisation (...) » (Ghorra-Gobin, 2003: 26). Signe du lien fort unissant les processus de métropolisation et de mondialisation, Klein,

³ La réforme québécoise de l'organisation municipale de 2000-2002 sera présentée dans le chapitre suivant.

Fontan et Tremblay (1999: 17) nous préviennent que le défi aujourd'hui pour les régions métropolitaines, est de « s'affirmer dans l'univers du métropolitain, univers découpé à l'échelle mondiale ».

L'autre élément central à la caractérisation du phénomène, est qu'il correspond au double processus de « la montée des villes globales et du remodelage des territoires à l'échelle nationale et transnationale » (Collin et Robertson, 2007: 4). Ainsi, au Canada, on assiste à la fois à une concentration de la population dans les plus grandes villes du pays et à une dispersion à l'échelle locale et régionale (Collin, Robertson et Charron, 2005). Cette idée de double processus est centrale dans la définition de la métropolisation. Ghorra-Gobin (2006: 242), dans la définition qu'elle nous donne de ce processus, indique que celui-ci implique tant le « redéploiement d'une économie globale ancrée dans un réseau de villes régions (échelle supranationale) en situation de rivalité que la restructuration du marché du travail à l'échelle infranationale ». Ascher (2001) fait ressortir un autre double processus propre à la métropolisation, celui de l'homogénéisation mondiale et de la différenciation locale, ce qu'il appelle la métapolisation. Cette réalité est aussi désignée sous le terme de localisme cosmopolitain par Heinelt et Kübler (2005) et, selon ces auteurs, elle serait devenue le principe organisateur de la culture et de la politique métropolitaine.

Outre ces deux éléments principaux, le phénomène de métropolisation est aussi caractérisé par des changements morphologiques importants, lesquels sont engendrés par la restructuration du marché du travail (déconcentration de certaines activités et concentration du secteur tertiaire supérieur dans les métropoles) et alimentés par le développement des nouvelles technologies de l'information, des transports rapides et de l'automobile (Ascher, 2001). On assiste donc à un éclatement des formes traditionnelles de l'organisation spatiale (Manzagol, 2003). La croissance démographique des régions métropolitaines se fait majoritairement en banlieue (Collin, Robertson et Charron, 2005), entraînant un essor de noyaux de concentration dans les aires suburbaines (Manzagol, 2003). Certains auteurs s'entendent donc pour dire que la forme urbaine caractéristique de la métropole est la forme polycentrique (Ghorra-Gobin, 2006; Manzagol, 2003).

En plus de ses dimensions économique et morphologique, la métropolisation comporte aussi d'autres aspects, que nous considérons plutôt comme des impacts du phénomène. Ainsi, l'extension urbaine désordonnée (« urban sprawl ») et la recomposition du marché du travail créent des disparités spatiales qui engendrent des coûts sociaux (Ghorra-Gobin, 2003). Un exemple de disparités spatiales est le phénomène connu sous le nom de décalage spatial. Celui-ci signifie un accès inégal au marché

du travail, en raison de la localisation des entreprises en périphérie (dans des secteurs monofonctionnels, loin des lieux résidentiels), de la non-motorisation des individus nécessitant ces emplois peu qualifiés et de l'inexistence de transport en commun pour s'y rendre (Ghorra-Gobin, 2003). La spécialisation fonctionnelle de l'espace intensifie aussi la ségrégation sociale (Heinelt et Kübler, 2005), laquelle se traduit par la formation d'enclaves territoriales, principalement pour les ménages situés aux deux extrémités de l'échelle sociale (Ghorra-Gobin, 2006). Enfin, si à l'échelle des métropoles on assiste à la croissance d'inégalités spatiales entre la centralité métropolitaine et les périphéries, à l'échelle mondiale, il se produit aussi une marginalisation des économies des pays en voie de développement (Klein, Fontan et Tremblay, 1999).

La métropolisation entraîne des impacts non seulement au niveau social, mais aussi au niveau environnemental. En effet, l'étalement urbain caractéristique des métropoles actuelles exerce une pression considérable sur les ressources naturelles des régions métropolitaines (Jouve et Lefèvre, 2004), en plus d'accroître les distances entre les lieux de résidence et de travail des habitants. À cet accroissement de la distance s'ajoute la généralisation de la très grande mobilité, principalement individuelle, causant de graves problèmes de pollution de l'air dans les régions métropolitaines (Ghorra-Gobin, 2006).

Face aux nouveaux enjeux de la métropolisation, certains chercheurs ou décideurs publics prônent une recomposition du politique, particulièrement afin d'arriver à répondre aux problèmes engendrés par les disparités spatiales (Ghorra-Gobin, 2003), mais également pour améliorer la compétitivité internationale de leurs régions métropolitaines et pour faire face aux enjeux environnementaux. Par exemple, Heinelt et Kübler (2005) considèrent que les politiques publiques jouent un rôle très important dans le développement des régions métropolitaines, non seulement pour assurer la mise en place d'infrastructures performantes, importantes pour la compétitivité, mais aussi parce qu'ils considèrent que seul l'État est en mesure de prendre en compte la plupart des impacts négatifs de la métropolisation. L'OCDE (2001: 14) souligne par ailleurs que :

Parce que les forces du marché ne peuvent pas, à elles seules, assurer l'intégration des priorités environnementales, sociales et économiques dans les villes, il est important qu'une région urbaine réussisse à dégager un consensus sur ses mécanismes de gouvernance.

On constate qu'avec les nouveaux enjeux qu'elle engendre, la métropolisation oblige à renouveler les termes du débat sur la gestion métropolitaine des agglomérations. Cependant, si les agglomérations font face à de nouveaux enjeux, le débat sur la gouvernance des régions urbaines, pour sa part, demeure ancien.

Nouveaux enjeux, ancien débat

La recherche d'une solution politique aux effets négatifs engendrés par la croissance des villes et des régions urbaines n'est pas nouvelle. Depuis maintenant plus d'un siècle, les chercheurs et les responsables politiques tentent de trouver la manière la plus efficace, la plus équitable et la plus démocratique de gérer les territoires urbains. Cette recherche s'est cristallisée dans une sorte de dialogue de sourds, entre deux courants théoriques prônant des solutions complètement opposées. Ces deux écoles de pensée, aujourd'hui classiques, sont celle de la réforme et celle des choix publics.

L'école de la réforme

La plus ancienne approche théorique en gestion métropolitaine des agglomérations est connue sous le nom de l'école de la réforme (ou régionalisme), car ses tenants prônent une réforme des institutions locales comme réponse aux problèmes urbains générés par l'étalement urbain. Cette école constitue l'approche dominante en matière de gestion métropolitaine des agglomérations durant les années 1945 à 1975 (Tomàs, 2007). Selon les tenants de l'école de la réforme, le principal problème des régions métropolitaines est la fragmentation institutionnelle (Heinelt et Kübler, 2005; Kübler, 2005; Savitch et Vogel, 2000), c'est-à-dire la présence d'un grand nombre de municipalités indépendantes dans une même région métropolitaine. Dans la littérature sur l'école de la réforme, trois raisons principales sont évoquées afin de dénoncer les effets négatifs de la fragmentation. La première raison, qui constitue aussi le principal argument des réformistes, concerne l'efficacité dans la fourniture des services et des biens publics. Selon eux, un trop grand nombre de municipalités de petite taille empêcheraient la réalisation d'économies d'échelle et engendrerait trop d'externalités dans la fourniture des biens publics (Swanstrom, 2001). Le second argument concerne l'équité dans la prestation des services publics (Friskén et Norris, 2001; Heinelt et Kübler, 2005; Norris, 2001; Savitch et Vogel, 2000). Selon les réformistes, la fragmentation des régions métropolitaines engendre des iniquités dans la distribution des services publics et de leurs coûts. Cet argument a gagné de l'importance au cours des années 1970 en raison des disparités grandissantes entre les villes centres et leurs banlieues suite à l'exode des classes moyennes (Keating, 1995). L'établissement en banlieue permet aux classes moyennes de fuir les taxes foncières élevées de la ville centre, d'exclure le logement social ou abordable sur leur territoire et de maintenir une ségrégation sociale et raciale dans leurs écoles publiques (surtout aux États-Unis). Cet exode laisse les villes centres avec le fardeau des fonctions centrales coûteuses, une population à faibles revenus et une assiette foncière réduite (Keating, 1995). Le troisième argument parfois employé par les tenants de l'école de la réforme est celui de la démocratie (Tomàs, 2007). Selon cet argument, les municipalités plus grandes seraient plus démocratiques, car elles auraient plus de pouvoir et de compétences et donc, elles assureraient

plus de contrôle local sur les politiques publiques. Certains affirment aussi que les municipalités de petite taille ne sont pas en mesure d'attirer des élus de qualité en raison de la nature et de l'échelle de leurs enjeux. Les municipalités plus grandes feraient face, quant à elles, à des enjeux de nature stratégique de plus grande envergure, pouvant intéresser des élus de plus grande qualité, améliorant par le fait même la démocratie locale (Keating, 1995). La nature des enjeux dans les villes plus grandes aurait aussi pour effet d'accroître l'intérêt des citoyens et leur motivation à participer (Tomàs, 2007).

Ainsi, selon le raisonnement des réformistes, puisqu'elle constitue le principal problème des régions métropolitaines, la fragmentation doit être combattue. Pour ce faire, les réformateurs urbains proposent la consolidation métropolitaine, c'est-à-dire la concordance des frontières institutionnelles avec le territoire fonctionnel (Friskin et Norris, 2001; Heinelt et Kübler, 2005). Cette consolidation peut passer par la fusion des municipalités présentes sur le territoire métropolitain ou par la création d'un palier supra-municipal de gouvernement comportant de vastes compétences et dont le territoire couvre l'ensemble de la région métropolitaine fonctionnelle (Heinelt et Kübler, 2005). Les réformistes supposent donc que les gouvernements plus grands sont plus efficaces dans la gestion et la prestation des services, ainsi que dans la coordination de leur implantation (Savitch et Vogel, 2000). Leur vision s'appuie ainsi sur une croyance en la planification à long terme et à grande échelle, c'est-à-dire sur tout le territoire comprenant les lieux où les gens habitent, travaillent et se divertissent (Keating, 1995). Selon Kübler (2005), le régionalisme s'inscrit dans une conception wébérienne de l'État, en raison de cette confiance en la capacité des structures bureaucratiques de planifier le développement et de gérer les problèmes sociaux.

Ce que certains auteurs considèrent comme la première variante du courant réformiste (Stephens et Wikstrom, 2000), c'est-à-dire les fusions municipales et les annexions, ne s'est pas traduite dans beaucoup de réalisations concrètes aux États-Unis. En fait, c'est plutôt avant la montée du courant réformiste, soit au 19^e siècle, que de nombreuses annexions et fusions furent réalisées dans les villes étatsuniennes (ex. : Baltimore, Boston, Chicago, New York, etc.) (Stephens et Wikstrom, 2000). Les prémisses théoriques du mouvement réformiste ont ensuite été influencées par ces expériences. Malgré la montée de ce courant, les annexions et les fusions sont devenues plus difficiles à réaliser à partir du début du 20^e siècle en raison de l'opposition des municipalités de banlieue (Stephens et Wikstrom, 2000). Une seconde stratégie réformiste a ensuite été élaborée, celle de la structure métropolitaine à deux paliers (Tomàs, 2007). Un deuxième niveau de gouvernement permet de conserver les municipalités existantes pour certaines compétences considérées plus locales et d'attribuer à un gouvernement métropolitain des compétences de nature régionale telles que le

transport en commun et la gestion de l'eau (Stephens et Wikstrom, 2000). Alors que l'option des fusions et des annexions était surtout populaire durant la première moitié du 20^e siècle chez les réformistes, ces derniers sont très peu nombreux à adhérer à cette option aujourd'hui et optent plutôt pour une structure fédérative (Stephens et Wikstrom, 2000). Néanmoins, certaines expériences régionalistes furent réalisées aux États-Unis au cours du 20^e siècle, notamment à Bâton-Rouge (1947), Nashville (1962), Atlanta (1952), Jacksonville (1967) et Indianapolis (1970) (Stephens et Wikstrom, 2000).

Pour sa part, Brenner (2002) considère qu'à partir de la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'à la fin des années 1960, on assiste à une seconde vague du courant réformiste. Cette approche différente valorise des modes plus souples de régionalisme, tel que la coopération et la coordination. Cette seconde vague correspond à la période de la mise en place et de la multiplication des *Councils of Governments* (COG) dont le nombre passe de 7 en 1960 à 300 en 1972 (Friskén et Norris, 2001). Au départ (durant les années 1950), ceux-ci étaient volontaires et sont demeurés peu nombreux, mais ils se multiplièrent à partir de 1966 lorsque le gouvernement fédéral rendit l'octroi de certains fonds fédéraux conditionnel à la présence de ces conseils régionaux (Friskén et Norris, 2001). En fait, on constate que ces modes plus souples de régionalisme métropolitain se mirent en place parallèlement à la réalisation d'autres expériences réformistes traditionnelles et non pas dans des vagues successives.

Alors que le régionalisme traditionnel des réformistes s'est avéré quasi impossible à implanter aux États-Unis, plusieurs provinces canadiennes ont quant à elles imposé des réformes institutionnelles correspondant au régionalisme traditionnel sur le territoire de leurs grandes agglomérations (Sancton, 2001). Ainsi, des gouvernements métropolitains ont été créés à Toronto (1954), Winnipeg (1960) et Montréal (1970), et des annexions furent effectuées à Calgary et Edmonton (Friskén et Norris, 2001). Dans un texte où ils s'interrogent sur les raisons expliquant la persistance des réformes métropolitaines de type régionaliste traditionnel, Collin et Tomàs (2004) montrent que la structure et la nature du gouvernement local au Canada expliquent en grande partie la prédominance des réformes institutionnelles dans ce pays, mais que les particularités locales sont également très importantes pour expliquer les variations dans les réformes entre les différentes régions métropolitaines. Au Canada, les municipalités n'ont pas de statut légal dans la constitution, elles sont créées par la législation provinciale et ce sont les provinces qui déterminent leurs pouvoirs et leurs compétences. De plus, la notion de *Home rule*, importante aux États-Unis, n'existe pas au Canada (Collin et Tomàs, 2004).

Dès les années 1950, le courant de la réforme a été l'objet de nombreuses critiques, tant concernant ses arguments, ses moyens proposés que ses résultats. Ces critiques sont venues tout d'abord d'un groupe d'économistes politiques adhérant aux principes du choix public (Friskén et Norris, 2001), mais on constate actuellement un consensus chez les auteurs concernant les failles de cette approche.

Le principal argument des réformistes, soit l'efficacité dans la fourniture des services publics, est critiqué tout d'abord par les tenants de l'école des choix publics qui supposent qu'il n'y a pas un seul périmètre optimal pour la fourniture de tous les services. Selon eux, le périmètre optimal est spécifique à chaque service (Kübler, 2005). De plus, les auteurs affirment aujourd'hui qu'il n'a toujours pas été démontré empiriquement que les gouvernements locaux de plus grande taille sont plus efficaces que ceux de petite taille et vice-versa (Keating, 1995; Swanstrom, 2001). En ce qui concerne l'argument de l'équité dans la prestation et la répartition du coût des services publics, bien que la consolidation ou la création d'un palier régional de gouvernement puissent permettre une planification cohérente à l'échelle de la région et une redistribution plus équitable des coûts des services, elles ne le garantissent pas (Keating, 1995). Les résultats des réformes en termes d'équité dépendent plutôt des politiques ensuite mises en place par les dirigeants des villes fusionnées. Comme l'illustre Keil (2000) avec l'exemple de la ville de Toronto, la consolidation ne sert pas nécessairement les intérêts de la ville centre, sans compter qu'un gouvernement plus grand peut s'avérer être désavantageux pour les groupes minoritaires⁴ (Keating, 1995; Savitch et Vogel, 2004). Pour ce qui est de l'argument démocratique, contrairement aux réformistes, les auteurs de l'école des choix publics prétendent que la consolidation accentue la distance entre les citoyens et leurs élus, engendrant par le fait même une perte de qualité de la démocratie locale (Tomàs, 2007). Certains affirment également que cet éloignement des élus par rapport aux citoyens décourage la participation de ces derniers (Keating, 1995).

Tout comme leurs arguments, les types de réforme proposés par les régionalistes font l'objet de critiques de la part des tenants de l'école des choix publics. Ainsi, on reproche la rigidité des institutions mises en place, la bureaucratisation et la centralisation des décisions (Tomàs, 2007). Aussi, on qualifie d'anti-démocratique le fait que la plupart des réformes soient imposées à la population (Tomàs, 2007). Dans cette optique, Savitch et Vogel (2000) estiment que les consolidations posent un problème en soi car seulement 20% des référendums sur celles-ci sont approuvés.

⁴ Selon Keating (1995), durant les années 1970 et 1980, aux États-Unis, les minorités raciales utilisaient les gouvernements urbains, le seul niveau qu'ils pouvaient espérer contrôler comme moyen d'avancement et ils se mirent à résister à la consolidation qui diluerait leur pouvoir électoral.

Finalement, les réformes métropolitaines dans les pays occidentaux se sont avérées être difficiles à réaliser et elles ont souvent été abandonnées ou encore décevantes (Kübler, 2005). Même lorsque des réformes ont été réalisées, leurs résultats demeurent discutables, comme le soulignent Savitch et Vogel (2000). Ces derniers illustrent que malgré la consolidation, la proportion de population vivant dans la ville centre de plusieurs régions métropolitaines a continué de diminuer. Ils s'interrogent donc sur la capacité des gouvernements locaux consolidés de freiner l'étalement urbain de façon durable. Quoi qu'il en soit, il y a eu un déclin des projets de réforme métropolitaine durant les années 1980 (Le Galès, 2003). Selon Keating (1995), cette décennie se caractérise par une désillusion envers la planification à grande échelle et à long terme, ainsi que par un retour de la philosophie du *small is beautiful*.

L'école des choix publics

Cette seconde école de pensée s'est développée en opposition aux arguments et aux solutions proposées par les réformistes. Selon l'école des choix publics, contrairement à ce que prétendent les tenants de la réforme, la fragmentation n'est pas un problème, elle serait au contraire bénéfique pour les régions métropolitaines.

Le point d'origine de la pensée de cette école est la diversité des préférences individuelles, ainsi que celle des biens et services (Bish et Ostrom, 1973). Les auteurs de ce courant de pensée assument que les individus agissent en fonction d'une connaissance (bien qu'imparfaite) des alternatives qui leur sont offertes et qu'ils sont les meilleurs juges de leurs propres intérêts (Bish et Ostrom, 1973). Ainsi, comme le souligne Keating (1995), les principes centraux de cette école sont basés sur des prémisses individualistes et une philosophie utilitaire, et ils conçoivent le bien public comme rien de plus que l'agrégation des aspirations individuelles.

Les auteurs de cette école conçoivent les municipalités locales comme des moyens de fournir des biens et services publics, lesquels sont consommés collectivement par des communautés d'individus. Pour eux, fournir des biens et services sans tenir compte des préférences des citoyens ne fait pas de sens économiquement. Ainsi, pour mesurer la performance d'une municipalité locale, il s'agit d'évaluer si elle réussit à fournir efficacement à ses citoyens les biens et services qu'ils préfèrent (Bish et Ostrom, 1973). Keating (1995) indique que dans la philosophie du choix public, la démocratie est perçue moins comme un système permettant de prendre des décisions collectives que comme un mécanisme pour fournir aux individus le maximum de latitude pour choisir.

Comme l'indiquent plusieurs auteurs, l'école des choix publics considère les régions métropolitaines comme des marchés et les individus comme des consommateurs cherchant le meilleur « panier » de services et de taxes correspondant à leurs préférences (Hamilton, Miller et Paytas, 2004; Tomàs, 2007). Charles Tiebout est un des premiers à avoir décrit les régions métropolitaines de cette manière et son idée classique du « vote avec les pieds » est également à la base de la pensée de l'école des choix publics (Heinelt et Kübler, 2005). Le vote avec les pieds signifie que les gens peuvent exprimer leurs préférences par rapport aux biens et services publics locaux qu'ils désirent, en déménageant dans la municipalité correspondant le mieux à leurs préférences. Enfin, une autre prémisse importante des auteurs de l'école des choix publics est la distinction qu'ils font entre la production et la fourniture des biens publics. Selon eux, il n'est pas nécessaire que la fourniture publique des services et la production de ceux-ci soient assurés par la même unité de gouvernement (Parks et Oakerson, 2000; Tomàs, 2007).

Les objectifs des tenants de l'école des choix publics concernant la gestion métropolitaine sont les mêmes que ceux des réformistes, soit l'efficacité et la démocratie. Cependant, ces deux écoles diffèrent énormément dans les principes qu'ils énoncent pour y arriver (Tomàs, 2007). Alors que l'école de la réforme prône la consolidation comme solution aux problèmes des régions métropolitaines, l'école des choix publics affirme que la meilleure solution est la fragmentation. Aussi, l'objectif d'équité n'est pas aussi important pour l'école des choix publics que pour celle de la réforme. C'est d'ailleurs le talon d'Achille de ce courant selon Swanstrom (2001).

Selon le raisonnement de l'école des choix publics, puisque les municipalités locales servent à fournir les services publics à leurs citoyens et que pour cela il faut tenir compte des préférences des individus, l'objectif dans l'analyse des municipalités pour ce courant est de comprendre si les municipalités locales réussissent à fournir efficacement aux citoyens les biens et services qu'ils préfèrent. Ainsi, deux conditions sont essentielles au bon fonctionnement des régions métropolitaines : le respect des préférences individuelles et l'efficacité. Toutes deux peuvent être remplies par la fragmentation.

Tout d'abord, en se basant sur le principe du « vote avec les pieds », il faut plusieurs municipalités locales différentes dans une même région métropolitaine afin de permettre aux citoyens de choisir le niveau de taxes et le panier de services correspondant le mieux à leurs préférences (Hamilton, Miller et Paytas, 2004; Heinelt et Kübler, 2005; Savitch et Vogel, 2000). Plus les municipalités sont nombreuses, plus il y a de chance que les préférences des citoyens soient comblées. De plus, les

auteurs de ce courant considèrent que les demandes des citoyens peuvent être mieux comprises dans les municipalités de petite taille et comprenant moins de fonctions publiques (Bish et Ostrom, 1973). Ainsi, en plus de la fragmentation politique, les tenants de l'école des choix publics recommandent également la fragmentation fonctionnelle.

En plus d'offrir plus de choix aux citoyens, la fragmentation assure aussi une meilleure efficacité dans la fourniture des services publics grâce à la compétition entre les municipalités pour attirer des résidents et des entreprises (Heinelt et Kübler, 2005; Keating, 1995; Kübler, 2005; Tomàs, 2007). Plus le nombre de municipalités est grand, plus le marché est compétitif et donc efficace (Hamilton, Miller et Paytas, 2004). Les auteurs de l'école des choix publics considèrent également qu'il existe une échelle adéquate pour la prestation de chaque service public. Ainsi, les services de type « capital intensive », tel que l'assainissement des eaux, sont fournis plus efficacement à l'échelle régionale, tandis que les services nécessitant une relation personne à personne, tels que l'éducation et les services de police, doivent être fournis à l'échelle locale (Bish et Ostrom, 1973).

Tout comme le courant réformiste, celui des choix publics fait l'objet de plusieurs critiques, tant d'un point de vue théorique que concernant son application pratique (Keating, 1995). Keating (1995) énumère quelques-unes de ces critiques. Tout d'abord, il souligne qu'il n'est pas toujours clair que les individus soient rationnels et qu'ils agissent en fonction de la maximisation de leur intérêt. La notion d'intérêt elle-même pose problème car celui-ci dépend toujours de la situation dans laquelle l'individu se trouve. Quand aux préférences des individus, celles-ci sont en fait structurées en fonction des besoins des individus et la question importante ne concerne pas les préférences individuelles, mais plutôt la redistribution des ressources et des services entre les groupes. Aussi, de la même manière que pour le courant réformiste, il est très difficile de démontrer empiriquement que les régions métropolitaines fragmentées sont effectivement plus efficaces. De plus, bien qu'une certaine coordination soit possible pour la réalisation de projets régionaux dans les agglomérations fragmentées, ce qui demeure difficile dans ces agglomérations, selon Keating, c'est de faire le lien entre la planification et les priorités sociales et politiques. Comme nous l'avons évoqué précédemment, une autre importante critique effectuée envers l'école des choix publics concerne l'équité. À ce sujet, Keating souligne que:

Consolidating local governments cannot bring this into existence in the absence of the political and social preconditions; but fragmented government can certainly discourage it by forcing communities into competition and providing incentives for politicians to stress particularistic rather than common interests (Keating, 1995).

En plus de ces critiques, Tomàs (2007) souligne que l'absence d'une vision régionale apte à résoudre les problèmes associés à la métropolisation en raison de la fragmentation fait également partie des reproches adressés à l'école des choix publics.

Actuellement, il existe une approche plus récente issue de l'école des choix publics : l'école de l'économie publique locale. Toujours en se basant sur les prémisses de Tiebout concernant l'assortiment des préférences individuelles avec la fourniture des services via les mécanismes du marché, les auteurs de cette approche mettent cependant moins l'accent sur la mobilité des personnes (Keating, 1995). Selon eux, le choix de localisation des individus (le vote avec les pieds) entre des juridictions horizontales et fragmentées est insuffisant comme mécanisme de gouvernance des agglomérations et même, il n'est pas efficace pour la compétition (Parks et Oakerson, 2000). Les auteurs de l'école de l'économie publique locale semblent également plus préoccupés par la gouvernance à l'échelle régionale. Ils affirment que « (...) regionalism must always be complemented by localism, just as localism must always be complemented by regionalism » (Parks et Oakerson, 2000: 176). Néanmoins, ils considèrent que celle-ci est possible sans gouvernement métropolitain. Ainsi, comme le souligne Parks et Oakerson (2000: 176): « Clearly, the most highly fragmented metropolitan areas do work out regional solutions to regional problems ».

Le débat entre ces deux approches en matière de gestion métropolitaine des agglomérations se poursuit encore. De très nombreuses études et contre-études ont été publiées par les auteurs des deux courants de pensée. Mais, en fin de compte, il est devenu de plus en plus douteux que ces deux écoles puissent véritablement servir de cadre de référence pour l'étude des régions métropolitaines (Kübler, 2005). Malgré que plusieurs des préoccupations de ces deux courants de pensée, tel que l'efficacité, l'équité et la démocratie, demeurent encore présentes aujourd'hui, la métropolisation a engendré de nombreux nouveaux enjeux auxquels ces deux écoles ne sont pas en mesure de répondre. Ce processus récent dans lequel les grandes villes sont engagées induit un renouvellement des termes du débat. Alors que les deux écoles classiques se préoccupent principalement de la gestion locale des agglomérations, la métropolisation engendre l'internationalisation des grandes villes. Celles-ci ne se situent donc plus à une échelle nationale, mais bien dans un réseau international de métropoles. Elles se retrouvent ainsi en situation de compétition à l'échelle mondiale. De plus, la forme polycentrique des métropoles contemporaines, ainsi que les nouveaux enjeux liés à la préservation de l'environnement sont également des conséquences du processus de métropolisation qui ne sont pas considérés par l'école de la réforme et celle des choix publics.

Dans ce contexte, au cours des années 1990, plusieurs travaux empiriques sur la conduite des politiques publiques dans les agglomérations ont révélé le manque de pertinence de ces deux écoles de pensée et ont cristallisé une nouvelle approche : le nouveau régionalisme (Kübler, 2005). Ce nouveau courant de pensée émerge justement en réponse aux nouveaux enjeux de la métropolisation mentionnés précédemment, pour lesquels les écoles précédentes se sont avérées être inappropriées. C'est parce que le nouveau régionalisme amène une nouvelle conception des régions métropolitaines et qu'il permet la prise en compte des enjeux reliés à la réalité de la métropolisation que nous croyons qu'il constitue un cadre d'analyse beaucoup plus pertinent que celui des écoles précédentes. Dans la section qui suit, nous présenterons les différentes caractéristiques de cette nouvelle école de pensée, en mettant en lumière son intérêt en tant que cadre d'analyse.

Le nouveau régionalisme et la gouvernance métropolitaine

Ce courant de pensée, qui a pris le nom de nouveau régionalisme, a été élaboré en réponse aux problèmes engendrés par une croissance urbaine incontrôlée et d'une insatisfaction à l'égard des modèles existants d'organisation municipale et métropolitaine (Champagne, 2002). Il est d'abord une école de pensée, dont les idées ont été reprises par un certain nombre d'acteurs de trois types : des universitaires, des experts (conseillers), ainsi que des organisations nationales et régionales (Champagne, 2002).

Le nouveau régionalisme comporte à la fois des éléments similaires et différents par rapport au régionalisme traditionnel. Comme le soulignent Parks et Oakerson (2000), il consiste en un mélange de vieilles prescriptions et de nouveaux remèdes pour aborder des nouveaux et des « moins nouveaux » problèmes. Bien que le nouveau régionalisme ne constitue pas un courant de pensée homogène (Brenner, 2002), ses auteurs poursuivent néanmoins les mêmes objectifs (Brenner, 2002; Frisken et Norris, 2001).

Les néo-régionalistes et les anciens s'entendent sur le diagnostic des régions métropolitaines et la nécessité d'une gouvernance régionale (Norris, 2001), mais leurs objectifs diffèrent. Le régionalisme traditionnel vise principalement l'amélioration de l'efficacité dans la fourniture des services publics, ainsi que l'équité sociale et fiscale. Pour leur part, les arguments du nouveau régionalisme portent principalement sur l'amélioration de la compétitivité économique des régions métropolitaines (Brenner, 2002; Norris, 2001; Swanstrom, 2001), bien que certains auteurs néo-régionalistes tels que Rusk (1993) et Orfield (2002) se préoccupent également de la question de l'équité sociale et fiscale

dans les régions métropolitaines (Brenner, 2002; Swanstrom, 2001). Malgré cela, selon Swanstrom (2001), l'argument principal des néo-régionalistes est presque toujours que ces iniquités sont néfastes pour la compétitivité économique régionale.

Selon Champagne (2002), trois notions essentielles caractérisent l'école du nouveau régionalisme et sont à la base des arguments et propositions de ses auteurs : l'interdépendance entre la ville centre et ses banlieues environnantes (comme le démontrent Savitch et al. (1993)), la compétitivité économique dans un contexte de mondialisation et la viabilité sociale et environnementale du développement métropolitain. Ces trois notions correspondent également à ce qu'énonce Brenner (2002). Ce dernier considère qu'il existe trois types de projets néo-régionalistes différents, correspondant chacun à un processus de *rescaling* différent : les projets de gestion de la croissance régionale et de l'environnement (en réponse à la reconstitution de la forme urbaine), les machines de croissance métropolitaine (en réponse à l'impératif de la compétitivité économique internationale) et la réponse politique aux problèmes socio-économiques des villes centres (en réponse au *rescaling* néolibéral de l'État) (Brenner, 2002).

Selon Champagne (2002), le nouveau régionalisme se distingue principalement par les arguments énoncés, lesquels répondent au contexte actuel de la métropolisation tel que défini précédemment, et non pas dans les solutions proposées. Cela est vrai dans la mesure où les solutions en elles-mêmes ne sont pas nouvelles. Cependant le nouveau régionalisme ne présume pas qu'il n'y ait qu'une bonne manière de gouverner les régions métropolitaines ou une meilleure solution (Heinelt et Kübler, 2005; Kübler, 2005). En cela, il se distingue des approches normatives précédentes.

Swanstrom (2001: 479) définit le nouveau régionalisme de la manière suivante :

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.

Cette définition de Swanstrom souligne à la fois la diversité des solutions néo-régionalistes et le fait que ce courant ne se limite pas à l'établissement de nouvelles structures gouvernementales ou à d'autres solutions de type structurel comme les regroupements municipaux (Champagne, 2002; Heinelt et Kübler, 2005). Ainsi, bien que les auteurs néo-régionalistes proposent une grande variété de solutions aux enjeux métropolitains, la plupart mettent davantage l'accent sur la coopération intergouvernementale et les réseaux régionaux d'acteurs (Kübler, 2005; Tomàs, 2007). Selon plusieurs auteurs, les néo-régionalistes proposent plus de flexibilité, la coopération, la coordination et

la collaboration comme principales approches métropolitaines et ils ont pour la plupart abandonné l'idée d'un gouvernement régional (Brenner, 2002; Swanstrom, 2001).

Concernant la diversité des propositions des auteurs néo-régionalistes, Savitch et Vogel (2000) illustrent que quatre solutions différentes sont proposées par ces auteurs pour répondre aux enjeux de nature métropolitaine⁵ : la consolidation, l'approche à paliers multiples, l'approche des fonctions liées (consolidation fonctionnelle ou ententes intermunicipales de services) et l'approche des réseaux complexes (coopération volontaire à travers des réseaux d'ententes intermunicipales). Savitch et Vogel (2000) situent ces approches sur un continuum en fonction de leur niveau d'institutionnalisation. La consolidation correspond à l'approche la plus institutionnalisée tandis que la moins institutionnalisée est celle des réseaux complexes. Certaines approches correspondent donc à la notion traditionnelle de gouvernement (consolidation, paliers multiples), alors que d'autres correspondent plutôt à la notion de gouvernance (fonctions liées, réseaux complexes) (Savitch et Vogel, 2000). Donc, en plus de certains arguments et du fait qu'il ne suppose pas qu'il existe une bonne ou meilleure solution, le nouveau régionalisme se distingue du régionalisme précédent en adhérant à la notion de gouvernance et en se défaisant de la notion traditionnelle de l'État (Kübler, 2005).

Ainsi, pour comprendre le nouveau régionalisme, il est nécessaire de faire la distinction entre la notion de gouvernement et celle de gouvernance (Savitch et Vogel, 2000). Cependant, des dizaines de définitions ont cours concernant la gouvernance et cette notion suscite à la fois l'intérêt et la confusion (Le Galès, 2003). Il importe donc de bien la définir.

Le point de départ de la notion de gouvernance est la littérature sur les défaillances du gouvernement (Le Galès, 2003). Le sens moderne⁶ de cette notion apparaît dans le contexte de la crise de l'État providence. Celui-ci avait émergé dans un contexte de forte croissance économique et de grande homogénéité sociale, ce qui n'est plus le cas dans les années 1980 (Delorme, 2007). Au cours de ces années, les demandes de programmes sociaux continuent d'augmenter et l'endettement des États s'accroît. Cette situation est propice à l'émergence d'un discours qualifié de néolibéral qui propose un désengagement de l'État et une prise en charge grandissante par les individus de leur propre vie (Delorme, 2007). On assiste à une désillusion de l'opinion publique qui se traduit dans une remise en question de la notion de partage entre les individus et de l'efficacité de l'action publique pour contrer

⁵ Savitch et Vogel (2000) définissent les enjeux métropolitains comme des enjeux qui impliquent soit plusieurs juridictions locales ou des politiques redistributives.

⁶ Le terme « gouvernance » tire ces origines du XIII^e siècle où il était alors le synonyme de « gouvernement » (Delorme, 2007).

les inégalités sociales. À la fin des années 1980, le nouveau concept de gouvernance vient proposer quelques pistes de solution.

Le terme « gouvernance » est employé pour la première fois par la Banque Mondiale en 1989, pour désigner un nouveau mode de gestion des affaires publiques. En fait, c'est la notion de « bonne gouvernance » qui est alors utilisée (Delorme, 2007). L'idée centrale de cette nouvelle notion est de proposer un nouveau mode de gestion publique, dans lequel l'État n'est plus le seul responsable de la fourniture des biens et services, mais où il partage cette responsabilité avec d'autres intervenants de la sphère privée (non seulement les entreprises privées, mais aussi les divers organismes du secteur associatif). Ainsi, la gouvernance implique que « (...) le pouvoir n'est pas le seul fait de l'État, mais qu'il est partagé entre plusieurs acteurs dans la société » (Delorme, 2007: 20). La mobilisation d'une plus grande diversité d'acteurs, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, est d'ailleurs, selon Kübler (2005), un des deux principaux éléments généralement employés pour distinguer le terme « gouvernance » de celui de « gouvernement » et ce, malgré la multitude des définitions qui ont cours. Le second élément, selon Kübler, concerne les conventions d'interactions : « (...) plus que le « gouvernement », la « gouvernance » repose sur des interactions hétérarchiques, régulées par des conventions qui peuvent être négociées ad hoc » (Kübler, 2005: 33).

Néanmoins, la notion de gouvernance est parfois employée de manière différente entre les disciplines des sciences sociales (Le Galès, 2003). Par exemple, pour les économistes étatsuniens du nouvel institutionnalisme, elle signifie la coordination pour accroître l'efficacité de la firme, tandis que pour la sociologie politique, elle renvoie simplement à la notion traditionnelle de gouvernement (Le Galès, 2003). Pour la sociologie économique, la gouvernance correspond à « (...) un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts discutés et définis collectivement » (Le Galès, 2003: 31). On constate que cette définition, intègre l'élément qui, selon nous, distingue réellement la notion de gouvernance de celle de gouvernement, soit l'implication d'acteurs non gouvernementaux dans l'action publique ou comme mentionné plus haut, le partage du pouvoir entre plusieurs acteurs de la société. Cette définition correspond également à celle des différents auteurs en politique urbaine, de même qu'à celle employée par l'OCDE (2001). Selon cet organisme, le terme « d'administration publique » ne convient plus pour décrire les modes d'organisation et d'administration des villes et :

(...) dans un monde où la participation des entreprises et de la société civile est de plus en plus la norme, le terme de « gouvernance » définit mieux les processus par lesquels les citoyens règlent collectivement leurs problèmes et répondent aux besoins de la société, en faisant appel au concours de l'administration publique (Organisation de coopération et de développement économiques, 2001: 11).

En ce qui concerne plus spécifiquement la gouvernance métropolitaine des agglomérations, on constate également la diversité des définitions. Ainsi, Parks et Oakerson (2000) proposent une définition très large de la gouvernance métropolitaine, soit la capacité d'aborder les problèmes métropolitains. Selon une perspective néo-régionaliste, cette définition est intéressante car elle ne suppose pas une manière spécifique d'aborder les problèmes métropolitains. Cependant, si l'on se réfère à la définition de la notion de gouvernance présentée précédemment, celle-ci est incomplète, car elle n'implique pas le fait que des objectifs communs doivent être atteints. Le fait d'aborder les enjeux métropolitains n'implique pas d'y apporter une solution, un élément important dans la notion de gouvernance. Comme nous l'avons vu précédemment, il s'agit « d'atteindre des buts discutés et définis collectivement » ou encore « de régler collectivement des problèmes et répondre aux besoins de la société » (voir p.19).

Pour sa part, Norris (2001) propose une définition de la gouvernance métropolitaine correspondant beaucoup plus à une proposition du courant réformiste (donc à une conception traditionnelle de la notion de gouvernement) qu'à une forme de gouvernance. Selon lui, la gouvernance régionale correspond à :

The association of governments or residents in a defined geographic area for the purpose of controlling or regulating the behavior within and performing functions or providing services for the overall territory. Governance in a metropolitan territory is authoritative, occurs on an areawide basis and may involve a coercive element. That is, governing decisions and actions are binding across the territory and, if necessary, may be compelled (Norris, 2001: 561).

Quant à lui, Brenner (2002) offre une définition du régionalisme métropolitain que nous considérons utile pour définir la gouvernance métropolitaine. Pour lui : « metropolitan regionalism refers to all strategies to establish institutions, policies or governance mechanisms at a geographical scale which approximates that of existing socioeconomic interdependencies within an urban agglomeration » (Brenner, 2002: 5). Cette définition du régionalisme métropolitain est intéressante puisqu'elle ne limite pas le régionalisme à une forme précise et puisqu'elle comprend une référence à l'échelle de l'agglomération urbaine.

Ainsi, à la lumière des définitions présentées précédemment, nous définissons la gouvernance métropolitaine comme « toutes les formes ou mécanismes de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions à l'échelle d'une région métropolitaine, dans le but d'aborder et d'apporter une solution (discutée et définie collectivement) aux enjeux d'ordre métropolitain⁷ touchant cette région ».

⁷ Nous empruntons la définition de Savitch et Vogel (2000) selon laquelle les enjeux métropolitains sont des enjeux qui impliquent soit plusieurs juridictions locales ou des politiques redistributives.

Tout comme les approches précédentes, le nouveau régionalisme fait lui aussi l'objet de plusieurs critiques. Notamment, on lui reproche d'être très hétérogène et de comporter plusieurs conflits et contradictions internes (Brenner, 2002). Swanstrom (2001) indique que les arguments néo-régionalistes sont principalement de type économique et que tout comme pour les écoles précédentes, ils sont très difficiles à démontrer empiriquement. Cet auteur appelle à un élargissement du débat passant par la prise en compte des valeurs politiques. Pour sa part, Norris (2001) souligne que les termes régionalisme et gouvernance régionale sont rarement définis dans la littérature sur le nouveau régionalisme. De plus, il indique que la coopération n'est pas suffisante pour réaliser la gouvernance régionale (selon la définition qu'il en donne) et que tout comme ceux des réformistes précédents, les arguments des néo-régionalistes ont échoué à produire les résultats escomptés (Norris, 2001). Swanstrom (2001) souligne lui aussi que malgré quelques expériences, les réflexions sur le nouveau régionalisme sont allées beaucoup plus loin que les pratiques. Néanmoins, Champagne (2002) indique qu'effectivement, dans les faits, le nouveau régionalisme n'a pas jusqu'à maintenant significativement bousculé les structures de l'organisation municipale et régionale, mais qu'il y a actuellement une plus grande préoccupation au sein des programmes et des politiques des gouvernements et des organisations civiques pour les principes du nouveau régionalisme.

On constate que ces critiques concernent principalement les arguments et les propositions des auteurs néo-régionalistes. Cependant, comme le souligne Champagne (2003), le nouveau régionalisme est à la fois une grille d'analyse et un programme d'actions. De plus, comme nous l'avons vu précédemment, ce courant de pensée reconnaît que les chemins menant à la gouvernance métropolitaine peuvent être plusieurs combinaisons différentes et donc varier selon les régions (Heinelt et Kübler, 2005). En effet, dans les expériences de gouvernance métropolitaine illustrée dans leur livre, Collin et Robertson (2007) constatent la prépondérance de la solution sur mesure, de même que l'inexistence de tendances nationales significatives. Ainsi, selon Heinelt et Kübler (2005), le nouveau régionalisme consiste en un changement d'un concept normatif à un concept empirico-analytique et il constitue donc un point de vue utile pour se concentrer sur les questions « pourquoi » et « comment » la capacité de gouvernance métropolitaine a été réalisée. Selon ces auteurs, trois facteurs sont essentiels à la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine, selon une perspective néo-régionaliste. Il s'agit du comportement coopératif des acteurs, des incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs et du leadership politique territorial. Le comportement coopératif des acteurs est important non seulement dans le cas d'une gouvernance principalement basée sur la collaboration entre des réseaux d'acteurs, mais également dans le cas d'une réforme imposée où il y a risque d'une opposition locale à cette réforme (Heinelt et Kübler, 2005). Pour leur part, les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement peuvent être positifs comme des transferts de fonds ou l'octroi de plus de compétences, mais ils peuvent également être

négatifs, comme la menace de l'imposition d'une solution par le gouvernement supérieur si les acteurs de la région n'en n'arrivent pas à un consensus. Enfin, le leadership politique territorial, qui a pour composante de base la confiance dans le leader, est tant horizontal (objectif de construction d'un consensus), que vertical (capacité de faire valoir les intérêts de la région aux paliers supérieurs de gouvernement) (Heinelt et Kübler, 2005).

Élaboré dans une perspective néo-régionaliste, ce cadre d'analyse que nous offre Heinelt et Kübler (2005) est intéressant pour l'étude de la gouvernance métropolitaine, notamment puisqu'il ne suppose pas la nécessité d'une solution institutionnelle. Il tient compte cependant de l'impact important des gouvernements supérieurs dans la capacité de gouvernance métropolitaine, un aspect souvent négligé dans les études sur les politiques urbaines (Sonenshein et Hogen-Esch, 2006), mais également de celui des acteurs, deux éléments de base dans la mise en place d'un modèle de gouvernance métropolitaine comme l'a démontré Tomàs (2007) dans le cadre de sa thèse de doctorat. À ces deux éléments, les auteurs ajoutent le leadership politique territorial qui, comme l'illustre l'exemple récent du Grand Londres (Collin *et al.*, 2008), peut constituer un facteur tout à fait déterminant dans le développement d'une capacité de gouvernance métropolitaine.

Conclusion

Finalement, on constate qu'il existe plusieurs manières différentes d'aborder la question de la gestion métropolitaine des agglomérations et que chacune des écoles de pensée fait l'objet de critiques. Les deux écoles classiques, celle de la réforme et celle des choix publics, adoptent des positions complètement opposées pour faire face aux problèmes touchant les régions métropolitaines et elles supposent toutes deux qu'il existe « une bonne » solution. Le nouveau régionalisme se distingue de ces écoles, tout d'abord parce qu'il ne suppose pas qu'il existe une seule bonne solution, mais plutôt que plusieurs formes d'organisation métropolitaines peuvent permettre la prise en compte des enjeux des régions métropolitaines et que celles-ci dépendent du contexte et varient d'une région à une autre. Comme le souligne l'OCDE (2001: 12) :

Il n'existe pas de modèle unique de gouvernance dans les agglomérations. La structure de gouvernance de chaque grande ville doit être adaptée à sa situation spécifique et au contexte national.

De plus, contrairement aux deux autres écoles, le nouveau régionalisme s'inscrit dans le passage de la notion traditionnelle de gouvernement à celle de gouvernance, supposant ainsi que l'organisation politique métropolitaine peut comprendre une association entre divers groupes d'acteurs, publics et privés, pour atteindre des buts communs, définis collectivement. Enfin, alors que les deux écoles classiques s'attardent principalement à l'efficacité dans la fourniture des services publics, à l'équité sociale et fiscale, ainsi qu'à la démocratie, le nouveau régionalisme, s'appuyant sur l'interdépendance

entre les villes-centres et leurs banlieues, la compétitivité économique régionale et la viabilité sociale et environnementale du développement comme notions de base, prend également en compte les nouveaux enjeux liés à la métropolisation. Pour toutes ces raisons, nous considérons que le nouveau régionalisme est utile et pertinent en tant que cadre d'analyse pour l'étude de la gouvernance et qu'il est beaucoup plus adapté que les autres courants à l'analyse de la réalité actuelle des régions métropolitaines.

Au début des années 1990, l'émergence de cette nouvelle école de pensée influence de nombreux pays occidentaux dans leur recherche de solutions pour faire face aux nouveaux enjeux auxquels sont confrontées leurs grandes régions métropolitaines. Plusieurs gouvernements, dont celui du Québec, entreprennent alors des réformes institutionnelles de ces territoires. Dans le chapitre suivant, nous présenterons une brève synthèse de cette réforme institutionnelle québécoise. Alors que la métropolisation constitue le contexte général de notre étude, cette réforme en est le contexte spécifique. C'est également dans le chapitre qui suit que seront présentées les questions et objectifs de recherche de ce mémoire, ainsi que la stratégie méthodologique employée.

CHAPITRE 2 : CONTEXTE ET STRATÉGIE MÉTHODOLOGIQUE

À l'heure de la métropolisation, de nombreux pays occidentaux, influencés par les différents courants théoriques en gestion métropolitaine des agglomérations, ont procédé à une réforme institutionnelle de leurs grandes régions urbaines afin d'assurer une meilleure coordination et d'améliorer la compétitivité de ces territoires. Suivant cette tendance, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) voit officiellement le jour le 1^{er} janvier 2001, dans le cadre d'une réorganisation municipale orchestrée par le gouvernement du Québec à l'échelle de la province. En tant qu'organisme souple et léger de planification et de coordination, exerçant des compétences d'ordre stratégique, la CMM devait être une solution innovatrice, apte à répondre aux impératifs de la métropolisation.

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous intéressons aux facteurs qui influencent la capacité de gouvernance métropolitaine et nous prenons pour étude de cas l'expérience de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Cette instance métropolitaine constitue la réponse apportée aux enjeux de la métropolisation affectant la région de Montréal. Dans ce chapitre nous ferons une brève mise en contexte de la création de cet organisme, pour ensuite présenter ses différentes caractéristiques et son mode de fonctionnement. Nous énoncerons aussi les questions et objectifs de recherche qui ont guidé notre étude, ainsi que la stratégie méthodologique employée.

Une réponse institutionnelle à la métropolisation

La réforme québécoise de l'organisation municipale de 2000 et 2002 fait suite à la publication du rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL), le « Pacte 2000 », aussi connu sous le nom de rapport Bédard, du nom de son président. La création de cette commission découle d'une entente entre l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et le gouvernement du Québec et son mandat était d'examiner les sources de financement des instances locales (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, 1999). La Commission a également émis plusieurs recommandations, notamment une réforme globale du secteur public local, à laquelle le gouvernement procéda rapidement. Le rapport de la CNFFL n'est pas le premier à avoir examiné les instances locales au Québec et proposé des réorganisations. En effet, les débats sur l'organisation territoriale des régions métropolitaines remontent aux années 1960 (Collin et Tomàs, 2005). Cependant, bien que le rapport de la CNFFL concerne l'ensemble du secteur public local au Québec, la plupart des études produites se sont intéressées spécifiquement à la région de Montréal.

Dès 1921, Montréal voit l'apparition de la Commission métropolitaine de Montréal, dont le seul mandat est de contrôler l'exercice du pouvoir d'emprunt des municipalités de la banlieue (Collin, 2001). En 1959, elle est transformée en Corporation du Montréal métropolitain avec théoriquement des pouvoirs plus importants, qu'en pratique elle ne parvient jamais à exercer. Elle est ensuite remplacée, en 1970, par la Communauté urbaine de Montréal (CUM) avec pour objectif d'assurer une répartition plus équitable des coûts des services municipaux (Collin, 2001). Au même moment, une communauté urbaine est créée à Québec (CUQ) et une communauté régionale est créée en Outaouais (CRO) (Belley, 2002). Il semblerait que ces instances ne soient cependant pas parvenues à mettre fin aux problèmes qu'elles devaient contribuer à résoudre (étalement urbain, iniquités fiscales, absence de vision régionale d'aménagement et de développement) (Belley, 2002). Pour Montréal et Québec, les communautés urbaines ont rapidement été considérées comme des solutions inachevées (Collin et Tomàs, 2005). Entre autres, on a reproché le fait que certains enjeux ou services de portée régionale échappent à leur juridiction, que leur territoire ne correspond pas à toute la région métropolitaine fonctionnelle et que leur mode de décision repose sur une parité entre la ville centre et les banlieues, se traduisant par des blocages et une lenteur du processus décisionnel (Collin et Tomàs, 2005). Il y a donc eu par la suite une succession d'exercices de réflexion sur la gouvernance des aires métropolitaines et urbaines. Les gouvernements ont mandaté différents groupes de travail et commissions composés de personnes issues d'à peu près toutes les sphères de la société pour se pencher sur cette question et émettre des recommandations.

Dans le cas de Montréal, depuis les années 1970, tous les rapports soulignent l'absence d'une véritable impulsion directrice à l'échelle régionale et la nécessité d'une structure de gouvernance appropriée pour relever le défi du développement économique (Organisation de coopération et de développement économiques, 2004). C'est d'abord le gouvernement fédéral qui a pris l'initiative d'une réflexion stratégique sur Montréal avec le rapport Higgins-Martin-Raynauld, publié en 1970. Ce rapport s'inscrivait dans le cadre d'une réflexion plus vaste sur l'importance du développement régional au Canada et il fut suivi par le rapport Picard, en 1986 (Organisation de coopération et de développement économiques, 2004). Le gouvernement du Québec a ensuite pris la relève, avec la mise sur pied du groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR), dont le rapport (rapport Pichette) a été publié en 1993. Se basant sur la « ville-région » comme concept fondamental, le GTMR souligne le besoin de renforcer les niveaux régional et sous-régional (Collin et Tomàs, 2005). Il propose la création d'un conseil métropolitain, la révision des limites des régions administratives et la création d'organismes intermunicipaux de services pour remplacer la CUM et les municipalités régionales de comtés (MRC) (Collin, 2001). Bien qu'il n'ait pas mis en œuvre les recommandations du GTMR, le gouvernement québécois semble apparemment résolu à s'intéresser aux problèmes régionaux de sa métropole au cours des années 1990, lorsqu'il crée le ministère de la Métropole

(1996), l'agence métropolitaine de transport (1996) et la commission de développement de la métropole (CDM⁸) (1997), qui n'a en fait jamais siégé (Collin, 2001). Finalement, en 1999, le rapport de la CNFFL recommande au gouvernement une réorganisation du secteur public local dont le pivot serait un renforcement du palier supralocal avec une réduction du nombre de municipalités dans les agglomérations urbaines (Collin, 2002). La CNFFL émet différentes recommandations pour le territoire en général, les agglomérations majeures autres que Québec et Montréal, ainsi que pour les agglomérations de Québec et de Montréal (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, 1999). Pour la région de Montréal, le rapport de la CNFFL offre trois possibilités : un renforcement de la coopération intermunicipale, la création d'une instance métropolitaine forte élue au suffrage universel et avec des pouvoirs de taxation, ainsi que des fusions municipales majeures doublées de la création d'une instance métropolitaine aux responsabilités dites stratégiques (Collin et Tomàs, 2005). Le gouvernement choisit la troisième option et publie, en avril 2000, le Livre Blanc sur la réorganisation municipale : *Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. La vision présentée par le gouvernement dans ce document s'articule en deux axes d'intervention, soit le regroupement des municipalités locales et le renforcement des agglomérations urbaines et des municipalités régionales de comté (MRC). Pour le gouvernement, ces deux avenues sont complémentaires et doivent être réalisées simultanément (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000).

Selon le Livre Blanc, la réforme avait deux objectifs principaux : développer une vision commune du devenir des collectivités et rendre le secteur municipal plus efficace, tout en permettant un allègement ainsi qu'une meilleure répartition du fardeau fiscal (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000). Tout comme les réformistes, le Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM)⁹ considère qu'un des principaux problèmes des agglomérations urbaines québécoises est la fragmentation. Selon le MAMM, les fusions auraient plusieurs avantages dont l'amélioration de l'efficacité, de l'équité fiscale, de la compétitivité, ainsi que du cadre de vie de la population. Le gouvernement s'appuie entre autres sur l'exemple récent des fusions dans la ville de Toronto pour justifier l'importance de recourir à cette solution. Cependant, selon le MAMM, là où les fusions n'englobent pas l'ensemble de la région métropolitaine de recensement (RMR), elles ne peuvent pas remplacer un « organisme métropolitain capable de prendre en charge les enjeux concernant l'agglomération dans son ensemble » (Ministère des Affaires municipales et de la

⁸ Inspirée des thèses de la gouvernance et du néo-régionalisme, la CDM est une instance de planification dotée d'un mandat de concertation des autorités provinciales, des municipalités et des grands acteurs de la société civile sur les principaux enjeux métropolitains (Collin et Tomàs, 2005).

⁹ Au cours des dernières années, l'appellation du Ministère des Affaires municipales a souvent été modifiée. Dans le cadre de ce mémoire, nous avons choisi de faire référence à celui-ci par le nom qu'il portait à l'époque dont il est question. Ainsi, nous le nommerons parfois Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Ministère des Affaires municipales, du Sport et des Loisirs et Ministère des Affaires municipales et des Régions.

Métropole, 2000: 59). Les instances supralocales sont donc nécessaires car les fusions ne sont pas suffisantes pour tenir compte des enjeux tels que le transport en commun et la planification, ainsi que pour le financement des équipements et activités à caractère supralocal, de même que des services tel que le logement social.

Concrètement, la réforme de l'organisation municipale au Québec s'est réalisée en deux volets. Le premier volet consiste à regrouper des municipalités situées dans des agglomérations urbaines, via l'adoption de la loi 170. Il constitue le principal élément de la réforme québécoise et il conduit à la création de huit nouvelles villes de plus de 100 000 habitants (Montréal, Québec, Longueuil, Lévis, Gatineau, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières) (Tomàs, 2007). Au total, le nombre de municipalités au Québec passe de 1433 en 1995 à 1147 en 2003 (Collin et Tomàs, 2004). Ce volet de la réforme peut être considéré comme la fin d'un cycle de regroupement municipal ayant commencé en 1960, année où le nombre de municipalités dans la province était à son sommet (Collin, 2002)¹⁰.

Le second volet de la réforme consiste en un renforcement des agglomérations urbaines et des MRC (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000). Ainsi, des communautés métropolitaines ont été mises en place dans les agglomérations de Montréal et de Québec et les MRC non comprises dans le territoire de ces nouvelles communautés métropolitaines ont connu un renforcement de leurs compétences.

C'est dans les deux plus grandes régions métropolitaines, Montréal et Québec, que les opérations les plus lourdes ont été réalisées. Dans ces deux régions, la réforme a permis la mise en place d'un modèle inédit de gestion métropolitaine à trois paliers (Collin et Tomàs, 2005). Ainsi, une communauté métropolitaine a été mise en place pour chacune de ces régions, des fusions ont été réalisées et des arrondissements ont été créés. Pour Montréal, la réforme s'est donc traduite tout d'abord par la création d'une instance métropolitaine, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Celle-ci se définit comme une agence de planification, de coordination et de financement à l'échelle de la région métropolitaine de recensement, telle que définie par Statistique Canada (voir p.6). Le gouvernement procéda ensuite à la fusion des 28 municipalités locales de l'île de Montréal, créant ainsi la nouvelle grande Ville de Montréal, laquelle remplace également la Communauté urbaine de Montréal (CUM) (Collin et Robertson, 2005). Tout comme les nouvelles grandes villes de

¹⁰ Pour plus d'informations sur l'histoire des réformes municipales au Québec voir, entre autres : (Collin, 2002) et (Tomàs, 2007).

Longueuil, Québec et Lévis, la Ville de Montréal a en même temps été découpée en arrondissements (27 pour Montréal) sur la base des municipalités de banlieue et des arrondissements existants.

Suite au Livre Blanc, des comités d'élus municipaux sont mis en place dans les plus grandes agglomérations (Montréal, Québec et en Outaouais). Ils ont pour fonction d'émettre des recommandations sur les regroupements de municipalités sur leur territoire, sur certains aspects de la fiscalité d'agglomération, ainsi que sur la définition des équipements et services à mettre en commun (Collin et Tomàs, 2005). Ces comités agissent sous la coordination d'un mandataire du gouvernement. Pour la région de Montréal, le mandataire était Louis Bernard. Le comité des élus de la région métropolitaine de Montréal s'est tout d'abord entendu sur les éléments concernant la CMM, soit la fiscalité d'agglomération et la définition des équipements et services à régionaliser. Sur la base de ces éléments de consensus, le gouvernement adopte le projet de loi 134 créant la Communauté métropolitaine de Montréal (Collin et Tomàs, 2005). Cependant, les élus ne s'entendent pas au sujet des regroupements de municipalités et le mandataire remet, en octobre 2000, ses propres recommandations, soit la création d'une nouvelle grande Ville de Montréal, qui remplacerait la CUM et les 28 municipalités de l'île, ainsi que l'établissement de 27 arrondissements. Le gouvernement suit ces recommandations et dépose, le 15 novembre 2000, le projet de loi 170 (Collin et Tomàs, 2005).

Dans toute la province, les fusions provoquent, dès le départ, beaucoup de mécontentement. Les opposants aux fusions obligatoires ont perçu celles-ci comme « une insulte à l'intégrité de leurs collectivités, à leurs cultures et aux principes de la démocratie locale » (Boudreau *et al.*, 2007: 155). Cependant, c'est l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral, lors de l'élection provinciale du 14 avril 2003, qui remet véritablement en question les fusions et permet aux municipalités le désirant de tenir un référendum sur les défusions¹¹. En effet, trois ans plus tôt, le parti libéral avait fait la promesse de permettre la tenue de référendums sur l'annulation des fusions et de respecter les résultats obtenus (Bherer, 2006). Dès son élection, le gouvernement libéral a donc « choisi » de respecter cette promesse et a adopté, en décembre 2003, la loi 9 concernant la consultation des citoyens sur l'organisation territoriale de certaines municipalités (Collin et Tomàs, 2005). Cependant, plutôt que de simplement permettre la tenue de référendums, le gouvernement provincial a tout d'abord adopté une loi permettant aux nouvelles villes de proposer une réorganisation interne pouvant plaire à leur population afin d'éviter les défusions. Le maire de Montréal s'est largement prévalu de cet outil et a proposé un projet avancé de décentralisation vers les arrondissements (Bherer, 2006). Malgré ses efforts, des référendums ont eu lieu dans 21 des 27 anciennes municipalités de banlieue de l'île et 15

¹¹ Pour plus d'informations sur l'épisode des défusions, voir, entre autres : (Bherer, 2006; Boudreau *et al.*, 2007; Collin et Tomàs, 2005).

d'entre elles se sont défusionnées (Collin et Tomàs, 2005). Dans la région de Montréal, la nouvelle Ville de Longueuil a également éclaté avec la défusion de quatre des huit municipalités regroupées. Au total, 89 référendums se sont tenus le 20 juin 2004, ce qui a permis à 32 villes de retrouver leur personnalité juridique le 1^{er} janvier 2006 (Bherer, 2006). Cependant, l'objectif de la loi 9 n'était pas de rendre aux citoyens leurs anciennes municipalités (Boudreau *et al.*, 2007). En effet, dans le but de décourager les défusions (Bherer, 2006), le projet de loi 9 prévoyait la création de conseils d'agglomération auxquels les municipalités défusionnées seraient obligatoirement intégrées. Les conseils d'agglomération ont pour objectif de permettre la prise de décisions pour l'ensemble du territoire sur des enjeux collectifs (Boudreau *et al.*, 2007). Ils servent aussi à partager collectivement le coût de certains services régionaux. Dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil d'agglomération concentre près de 63% des budgets municipaux de l'île (Collin et Tomàs, 2005). Il existe maintenant 11 conseils d'agglomération au Québec, soit à Montréal, Québec, Longueuil, Sainte-Agathe-des-Monts, Mont-Tremblant, Cookshire-Eaton, Rivière-Rouge, Sainte-Marguerite-Estérel, Îles-de-la-Madeleine, La Tuque et Mont-Laurier (Bherer, 2006).

Suite à ces différents exercices d'organisation et de réorganisation territoriale, la région métropolitaine de Montréal se retrouve aujourd'hui avec une « mosaïque institutionnelle dense » (Organisation de coopération et de développement économiques, 2004: 97), non plus à trois paliers, mais bien à cinq. On retrouve donc 19 arrondissements à Montréal et trois à Longueuil, 82 municipalités, deux conseils d'agglomération et dix MRC (dont six partiellement incluses), de même que la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Et cela, sans compter les cinq régions administratives et les sept conférences régionales des élus. Cet enchevêtrement de structures et l'inadéquation entre les différents territoires administratifs et politiques sont d'ailleurs deux des principaux reproches adressés à la réforme par tous les observateurs concernant la région de Montréal (Collin et Tomàs, 2005; Organisation de coopération et de développement économiques, 2004; Trépanier, 2008). Dans son rapport sur la mise en œuvre de la CMM, le Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) souligne d'ailleurs l'impact négatif du découpage territorial actuel sur le développement d'une vision commune dans la région (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2007).

Enfin, comme plusieurs l'ont déjà souligné, la réforme québécoise de 2000-2002, tout comme la majorité des autres expériences canadiennes, constitue une « vieille solution à de nouveaux enjeux » (Collin, Poitras et Léveillé, 2002). En effet, au Canada, contrairement à la tendance étatsunienne, les solutions institutionnelles imposées par les gouvernements provinciaux (surtout les fusions) prédominent (Collin, Robertson et Charron, 2005). Ainsi, bien que la réforme se soit inscrite en référence aux thèses néo-régionalistes concernant l'importance de la compétitivité des régions

métropolitaines et la viabilité de leur développement, les arguments (efficacité, équité) et l'approche réformistes (fusions) semblent par la suite avoir pris le dessus sur la réforme. Néanmoins, malgré le caractère traditionnel de la réforme, celle-ci comporte une timide innovation : la Communauté métropolitaine de Montréal. En plus de l'importante décentralisation de la Ville de Montréal, la CMM constitue la principale innovation de la réforme 2000-2002 (Tomàs, 2007), surtout en raison de son territoire de juridiction (environ la RMR), mais aussi par son mandat plus politique que gestionnaire (Collin, 2001).

Une modeste innovation pour la métropole

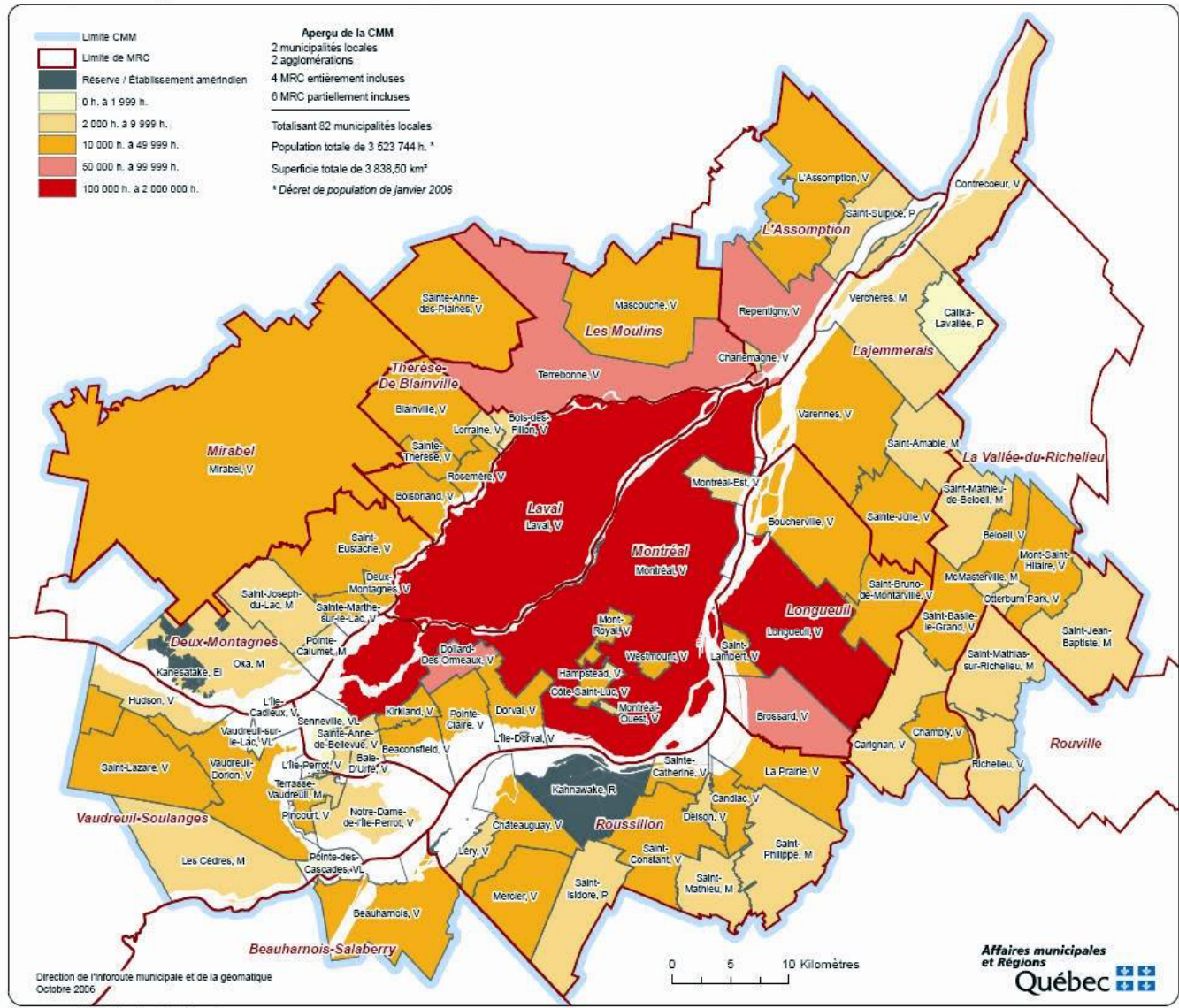
La CMM est donc la nouvelle instance métropolitaine de la région de Montréal depuis 2001 et sa création « devait fournir les outils nécessaires à l'émergence d'une vision d'ensemble des enjeux métropolitains, et instaurer une répartition plus équitable du financement des équipements métropolitains » (Organisation de coopération et de développement économiques, 2004: 97). Elle constitue la réponse du gouvernement provincial aux nouveaux enjeux de la métropolisation et dans le cadre de ce mémoire, nous nous intéressons à la capacité de gouvernance métropolitaine de cette nouvelle institution. Ainsi, il importe avant tout de bien comprendre ses caractéristiques. Comme le souligne Belley (2002: 51), cinq éléments « structurent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dont la finalité est la régulation des enjeux métropolitains d'aménagement et de développement ». Il s'agit du territoire de juridiction de l'institution, de ses compétences, de ses règles de représentation, de ses règles de décision et de ses sources de financement. Selon nous, ces cinq éléments influencent le développement d'une capacité de gouvernance métropolitaine et nous les utiliserons pour effectuer le portrait de la CMM.

La Communauté métropolitaine de Montréal voit officiellement le jour le 1^{er} janvier 2001. Aujourd'hui, elle rassemble 3,6 millions d'habitants (en 2009), répartis dans 82 municipalités, sur un territoire de 4360 km² (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008d). Ce territoire correspond environ à la région métropolitaine de recensement de Montréal (RMR)¹², ce qui avait initialement été proposé par le Groupe de travail sur Montréal et sa région. Cette première caractéristique répond à une demande centrale du discours des réformistes et des néo-régionalistes, soit la concordance entre les territoires institutionnel et fonctionnel de la région métropolitaine. De plus, tous les observateurs s'entendent pour dire que le territoire de la CMM constitue une innovation (Belley, 2002; Boudreau et Collin, 2009;

¹² Le territoire de la CMM ne correspond pas exactement à celui de la RMR. La RMR englobe 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 Régions et Occupation du territoire, 2005).

Organisation de coopération et de développement économiques, 2004; Tomàs, 2007), car il s'agit de la 1^{ère} tentative visant à harmoniser l'intégration fonctionnelle et la prise de décision politique dans la région de Montréal (Organisation de coopération et de développement économiques, 2004). Ainsi, le territoire de juridiction de la CMM lui offre la possibilité d'intervenir à une échelle correspondant à celle des enjeux métropolitains auxquels elle doit répondre.

Figure 1 : Territoire de la CMM



Source : (Ministère des Affaires municipales Régions et Occupation du territoire, 2005)

Afin d'être en mesure de faire face à ces enjeux, la CMM doit en posséder la compétence. Ses champs d'intervention sont : l'aménagement du territoire, le développement économique, le développement artistique ou culturel, le logement social, les équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain, le transport en commun et le réseau artériel métropolitain, la

planification de la gestion des matières résiduelles et l'assainissement des eaux et de l'atmosphère¹³ (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008c). On constate que ces compétences sont de nature métropolitaine, ce qui pourrait permettre à la CMM de développer sa capacité de gouvernance métropolitaine. Cependant, aucune n'est exclusive (mis à part les équipements, infrastructures et activités à caractère métropolitain et la promotion économique internationale) et le partage des compétences avec les autres instances demeure flou (Boudreau et Collin, 2009). Certains observateurs appréhendaient dès le départ des possibles tensions politiques et des conflits en raison de ce partage des compétences avec les autres instances (MRC, villes, arrondissements) (Belley, 2002). Comme le souligne l'OCDE, le problème, en général, dans les régions métropolitaines, ce n'est pas tant la superposition des nouvelles structures aux anciennes, mais « davantage l'absence d'une répartition claire des compétences (...) qui risque d'entraver les processus de gouvernance métropolitaine » (Organisation de coopération et de développement économiques, 2004: 98). On retrouve néanmoins une innovation du point de vue des compétences de la CMM : elle en possède des nouvelles que l'institution précédente (la CUM) ne possédait pas et celles-ci sont de nature redistributive. Cela répond également à une des préoccupations des courants régionaliste et néo-régionaliste, soit l'équité sociale et fiscale entre les municipalités de la région métropolitaine. Ainsi, les municipalités membres de la CMM doivent contribuer au financement des infrastructures et activités à caractère métropolitain, au financement du logement social et à un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière que la CMM doit établir (L.R.Q., chapitre C-37.01).

Il importe de préciser que la CMM est essentiellement un organisme de planification, de coordination et de financement et non pas de prestation de services (Belley, 2002). Ainsi, comme d'autres « gouvernements régionaux légers » ailleurs aux États-Unis ou en Europe, la CMM détient peu de pouvoirs exécutifs (Organisation de coopération et de développement économiques, 2004). Compte tenu de son rôle axé surtout sur la médiation et la coordination des acteurs municipaux de la région, (Boudreau et Collin, 2009) l'utilisation des outils qu'elle a à sa disposition, ainsi que ses réalisations dépendront beaucoup de la volonté politique réelle des acteurs municipaux de donner préséance à l'intérêt métropolitain sur les intérêts locaux (Belley, 2002). Le rôle des acteurs sera donc déterminant dans le développement de la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM.

Cependant, les dirigeants de la CMM ne sont pas directement élus par la population de la région. La CMM est dirigée par un conseil composé de 28 membres : le maire de Montréal et 13 conseillers désignés par le conseil d'agglomération de Montréal, le maire de Laval et deux conseillers nommés

¹³ Dans le chapitre suivant, nous présenterons plus en détails ses pouvoirs et obligations pour chacune de ses compétences.

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 (L.R.Q., chapitre C-37.01). L'agglomération de Montréal possède la moitié des voix et le maire de Montréal a un vote prépondérant en cas d'égalité. Le conseil de la CMM n'est donc pas directement responsable vis-à-vis de la population. Chacun des membres du conseil est redevable aux électeurs de sa municipalité. Comme le souligne l'OCDE (2004), une des principales conséquences de la représentation indirecte est le manque de visibilité de l'institution et par conséquent, le manque de soutien politique (Organisation de coopération et de développement économiques, 2004). De plus, la représentation indirecte des dirigeants de la CMM pourrait avoir un impact négatif sur sa capacité de gouvernance métropolitaine, dans la mesure où ceux-ci pourraient être « enclins à faire passer les priorités locales devant les engagements métropolitains » (Organisation de coopération et de développement économiques, 2004: 107). D'ailleurs, le rapport de la CNFFL recommandait la création d'une instance métropolitaine dont les membres seraient directement élus par la population, mais le gouvernement a choisi la représentation indirecte pour la CMM (Collin, 2001).

Mis à part l'obligation de tenir des consultations publiques sur certaines questions telles que l'adoption de la Vision stratégique et celle du projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement (articles 132 à 137, L.R.Q., chapitre C-37.01), il n'y a pas de mécanisme d'implication formelle de la société civile aux prises de décision de la CMM. Ainsi, la CMM n'innove pas sur le plan de la gouvernance car ses dirigeants ne sont pas élus au suffrage direct et il n'y a pas de réelle implication de la société civile (Boudreau et Collin, 2009). Ce manque d'innovation a pour conséquence majeure, « l'absence de débats sociétaux à l'échelle métropolitaine » (Boudreau et Collin, 2009: 278). D'ailleurs, l'importance de l'implication de la société civile a été soulignée par plusieurs observateurs, dont l'OCDE dans ses Examens territoriaux sur Montréal :

(...) l'implication de la société civile améliorera la qualité des décisions locales et instaurera la transparence et la confiance entre les décideurs et la population. L'une des conditions du succès d'une réforme de la gouvernance métropolitaine, quelle qu'elle soit, est la reconnaissance par la population locale de la légitimité de la nouvelle structure (Organisation de coopération et de développement économiques, 2004: 139).

La majorité des décisions du conseil se prennent à la majorité simple, sauf dans certains cas comme pour l'adoption du budget, celle du programme de partage de la croissance de l'assiette foncière, celle du schéma métropolitain d'aménagement et de développement, ainsi que pour l'acquisition, la construction ou la désignation d'équipements ou d'infrastructures à caractère métropolitain où une majorité aux deux tiers des voix exprimées est nécessaire (L.R.Q., chapitre C-37.01). Selon Belley (2002: 55), la règle des deux tiers obligera l'ensemble des acteurs à faire des compromis. Cependant,

il souligne qu'il reste à souhaiter que ces règles contraignantes ne mènent pas à des décisions du type du « plus-petit-dénominateur-commun-acceptable ».

La CMM comprend aussi un comité exécutif, composé de huit membres : les maires de Montréal, Laval et Longueuil, trois représentants de l'agglomération de Montréal, un représentant de la couronne sud et un représentant de la couronne nord (L.R.Q., chapitre C-37.01). Contrairement au conseil de la CMM, le comité exécutif siège à huit clos, sauf s'il en décide autrement ou que le règlement intérieur de la CMM prévoit des circonstances où il doit siéger en public. Le comité exécutif s'est vu confié le mandat par le conseil d'administrer les affaires de la CMM. Il veille à ce que la Loi, les règlements et les résolutions ainsi que les contrats soient exécutés. Il donne son avis au conseil sur tout sujet, à sa demande, de sa propre initiative ou encore selon une disposition de la loi, mais cet avis ne lie pas le conseil (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008c).

Le conseil de la CMM a également le pouvoir de créer des commissions consultatives, dont la fonction est de donner suite aux mandats confiés soit par le conseil ou par le comité exécutif. Pour ce faire, elles peuvent tenir des consultations publiques et elles doivent formuler un rapport ainsi que des recommandations à l'instance ayant confié le mandat (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008c). Cinq commissions permanentes ont été créées à la CMM : la commission de l'aménagement, celle de l'environnement, celle du développement économique, des équipements métropolitains et des finances, celle du logement social et celle du transport (voir Figure 2). Chacune de ces commissions comprend huit membres nommés par le conseil, dont quatre issus de l'agglomération de Montréal, un membre issu de l'agglomération de Longueuil, un membre issu de la Ville de Laval, un membre issu de la couronne nord et un membre issu de la couronne sud. Les membres des commissions ne sont pas obligatoirement choisis parmi les membres du conseil. En plus des cinq commissions, le conseil de la CMM a également constitué un comité consultatif agricole formé de dix membres dont cinq issus du conseil et cinq producteurs agricoles. Il a pour mandat de conseiller le comité exécutif (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008c).

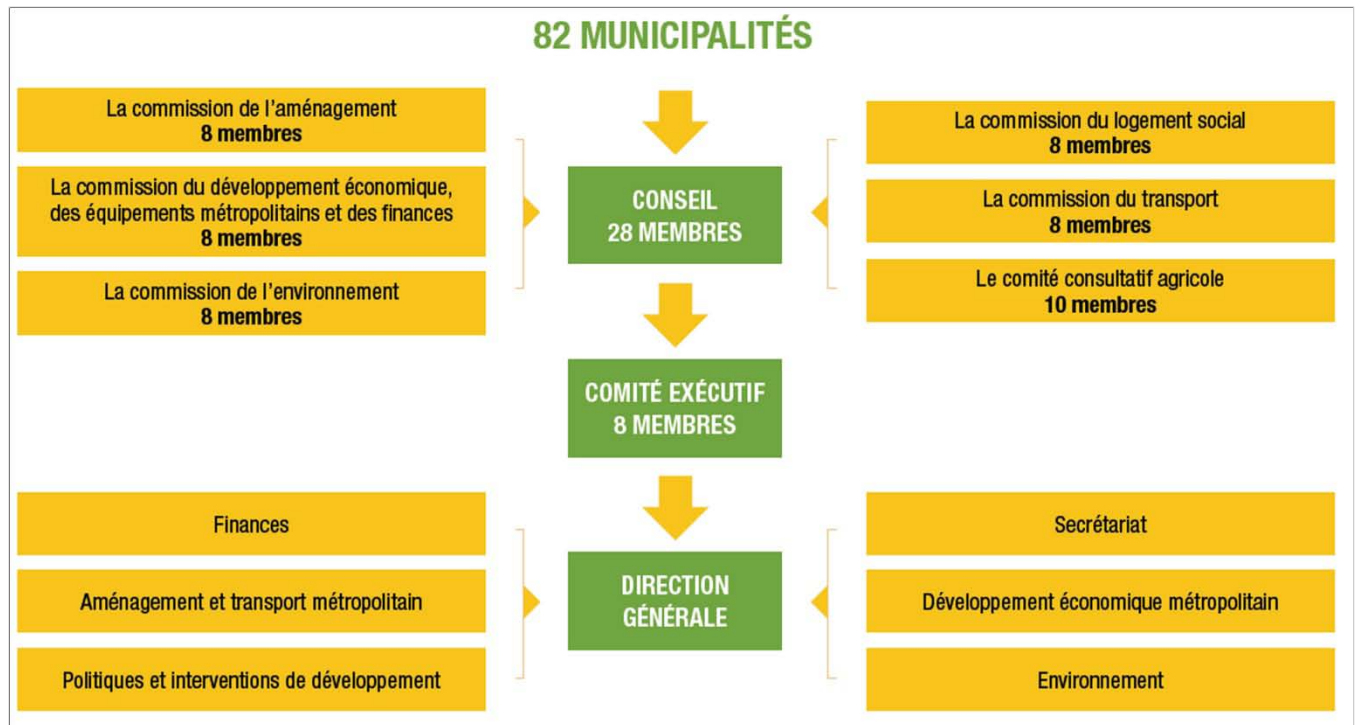
En ce qui concerne ses sources de financement, il importe de souligner que la CMM ne possède pas de pouvoirs propres de taxation. Son financement provient principalement (+/- 65%) des quotes-parts qui lui sont versées par ses municipalités membres en fonction de leur potentiel fiscal. Le reste du financement (+/-15%) provient des transferts conditionnels du gouvernement provincial, d'emprunts (+/-15%) et d'autres revenus (+/-8%), dépendamment des années. Comme le soulignent Boudreau et Collin (2009: 275) : « La capacité de régulation de la CMM est donc strictement limitée à celle que

veulent bien lui concéder ses principaux bailleurs de fonds : le gouvernement provincial et surtout, les municipalités locales ».

Toutes ces caractéristiques prévues par la Loi et négociées dans le cadre du comité des élus de la région métropolitaine de Montréal font de la CMM une instance légère de planification, de coordination, de financement et de mobilisation du milieu municipal. Plus spécifiquement, on constate que la CMM dispose d'un budget assez modeste, soit 93 M\$ en 2008 (Communauté métropolitaine de Montréal, 2007a). À titre d'exemple, le budget de la Ville de Montréal s'élève à 9,3 milliards \$ pour l'année 2008 (Ville de Montréal, 2007) et les quotes-parts qu'elle verse à la CMM s'élèvent à 26 M\$, soit 0,28% de son budget (Communauté métropolitaine de Montréal, 2007a). Toujours à titre d'exemple, le budget de la Ville de Laval s'élève à 652,8 M\$ pour l'année 2008 (Ville de Laval, 2007) et la contribution de cette ville au budget de la CMM est de 6,5 M\$ en 2008, soit 1% de son budget (Communauté métropolitaine de Montréal, 2007a). Ces données budgétaires nous permettent de constater la modestie du budget de la CMM au regard, notamment, de l'ensemble du secteur municipal dans la région métropolitaine de Montréal. Notons, cependant, que la CMM exerce uniquement des compétences de planification et de redistribution. Elle ne constitue pas un organisme de prestation de services et elle n'effectue pas de dépenses d'opérations comme c'est le cas pour les municipalités locales et les MRC. Il est donc normal que son budget soit peu élevé. Néanmoins, l'importance de la contribution financière que les municipalités doivent accorder à cet organisme aura sans aucun doute un impact sur l'intérêt qu'elles lui accorderont et sur leur volonté à s'impliquer dans ses activités.

On constate également que le fonctionnement de la CMM repose sur une fonction publique assez restreinte. La CMM compte au total l'équivalent de 50 employés/année, soit huit cadres et 42 professionnels (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2009). Comme l'illustre la figure 2, les employés de la CMM sont répartis entre six différents services, soit l'aménagement et le transport métropolitain, les politiques et interventions de développement, le développement économique métropolitain, l'environnement, les finances et le secrétariat, englobant ainsi l'ensemble de ses compétences.

Figure 2 : Organigramme de la CMM



Source : (Communauté métropolitaine de Montréal, 2009)

L'action de la CMM consiste majoritairement en la réalisation d'activités de planification dans ses divers champs de compétence. Ainsi, elle produit de nombreux documents de planification, collabore à des études et/ou les finance et organise des colloques et des événements de mobilisation. La première obligation de la CMM en matière de planification est l'élaboration et l'adoption d'une vision stratégique du développement de son territoire. Cette vision devra ensuite servir de base à l'élaboration de tous les autres documents de planification de la CMM (schéma métropolitain d'aménagement, plan de développement économique métropolitain, plan de gestion des matières résiduelles, etc.) L'élaboration et l'adoption du document de la vision stratégique sont abordées dans le chapitre suivant.

Outre ses activités de planification, la CMM effectue aussi des représentations auprès des gouvernements supérieurs au bénéfice des municipalités locales. De plus, elle exerce des compétences en matière de financement. En fait, les activités de financement de la CMM consistent principalement en une redistribution des revenus entre les municipalités pour le partage des coûts de certains services et équipements (logement social et équipement métropolitains). Néanmoins, la CMM finance directement des projets de valorisation des berges et des plans d'eau.

Toutes ces activités et réalisations de la CMM doivent être approuvées par le conseil de la Communauté ou le comité exécutif. Tel que mentionné précédemment, c'est le conseil (là où siègent les 28 représentants des municipalités) qui dirige la CMM. Les décisions de celui-ci, de même que celles du comité exécutif, se prennent via l'adoption de résolutions et toutes les décisions importantes de la CMM doivent être approuvées par le conseil de cette manière. Ainsi, les résolutions du conseil, qui sont consignées dans les procès-verbaux des réunions de celui-ci, nous en apprennent beaucoup sur les activités et les réalisations de la CMM. Pour cela, elles serviront à alimenter notre bilan des réalisations de la CMM qui constitue l'objet du chapitre suivant.

Enfin, la CMM est une instance légère de planification stratégique, mais elle demeure une instance traditionnelle de gouvernement et non pas de gouvernance comme le prônent les tenants du nouveau-régionalisme puisque l'on n'y retrouve aucune ouverture aux acteurs de la société civile, à l'exception du comité consultatif agricole. Elle innove au plan territorial, ainsi que dans certaines de ses compétences (financement du logement social, des équipements et infrastructures métropolitains, programme de partage de la croissance et fonds de développement métropolitain), mais pas en ce qui concerne ses modes de représentation, de décision et de financement. La représentation indirecte de la population, le fait que la CMM ne détienne pas de pouvoir de taxation et qu'il n'y ait aucune ouverture à la société civile pourrait nuire à la légitimité de cette institution, ainsi qu'à sa capacité de gouvernance métropolitaine. Dans un tel contexte, comme le souligne l'OCDE (2004: 102) : « (...) la capacité de la CMM à assurer sa mission de coordination et de planification métropolitaine dépendra en grande partie de la volonté politique ».

Depuis sa création, plusieurs chercheurs se sont penchés sur l'analyse de la CMM. C'est notamment le cas de Mariona Tomàs qui, dans le cadre de sa thèse de doctorat portant sur « l'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal » (Tomàs, 2007), s'est intéressée à tout le processus ayant mené à la réforme québécoise de l'organisation municipale de 2000-2002. Elle souligne cependant qu'au moment de sa recherche, il est encore trop tôt pour saisir l'effet réel de la CMM sur la construction d'une pensée métropolitaine chez les élus locaux. Quelques années plus tard et huit ans après la création de la CMM, alors que le ministère québécois des Affaires municipales et des Régions a publié son propre rapport sur la mise en œuvre de la CMM (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2007), nous croyons qu'il est temps de se pencher sur l'analyse de la capacité de gouvernance métropolitaine de cette institution. D'ailleurs, une première analyse a déjà été effectuée par Nicolas Douay (2007), qui, dans le cadre de sa thèse de doctorat, s'est penché sur les stratégies de planification métropolitaine de Montréal et de Marseille.

Questions et objectifs de recherche

Questions de recherche et hypothèse

Plusieurs études qui s'intéressent à la gouvernance métropolitaine tentent de déterminer quelle organisation métropolitaine (consolidation ou fragmentation) constitue la meilleure solution en termes d'efficacité ou de compétitivité économique (Hamilton, Miller et Paytas, 2004; Swanstrom, 2001). Cependant, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, ce débat entre les deux écoles classiques en gestion métropolitaine sur le meilleur modèle d'organisation métropolitaine se poursuit encore aujourd'hui et aucune des deux écoles n'a été en mesure de démontrer qu'une forme d'organisation était plus efficace qu'une autre (Keating, 1995). Ainsi, dans le cadre de ce mémoire, il ne s'agit pas de prendre part à ce débat et de s'interroger sur l'efficacité d'un modèle de gouvernance métropolitaine par rapport à un autre, que ce soit en termes de prestation de services, de compétitivité économique ou d'équité. Tout comme les auteurs du courant néo-régionaliste, nous ne supposons pas qu'il existe « un bon » modèle d'organisation métropolitaine, mais bien des modèles uniques, adaptés à chaque contexte. Selon nous, peu importe le modèle, l'important pour une région métropolitaine est de disposer d'une « forme ou d'un mécanisme de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions à l'échelle d'une région métropolitaine, dans le but d'aborder et d'apporter une solution (discutée et définie collectivement) aux enjeux d'ordre métropolitain touchant cette région », soit une capacité de gouvernance métropolitaine. Ainsi, nous nous intéressons aux facteurs qui influencent celle-ci et nous prenons l'expérience de la Communauté métropolitaine de Montréal comme étude de cas. La question de recherche principale qui guide notre étude est donc :

- Quels facteurs influencent la capacité de gouvernance métropolitaine de la Communauté métropolitaine de Montréal?

Notre hypothèse se base sur la grille d'analyse de Heinelt et Kübler, présentée dans le chapitre précédent. Ainsi, selon nous, la capacité de gouvernance métropolitaine dépend des incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement, du comportement coopératif des acteurs, ainsi que du leadership politique.

Afin de répondre à notre question principale de recherche et de vérifier notre hypothèse, deux questions de recherche spécifiques et quelques sous-questions ont été élaborées. Avant de s'interroger sur les facteurs influençant la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM, il importe d'évaluer, a priori, si elle a développé ou non une capacité de gouvernance métropolitaine. Ainsi, il s'agit tout d'abord de se demander :

1. Dans quelle mesure la CMM a-t-elle été capable d'exercer ses compétences depuis sa création? Quelles sont ses principales réalisations, ses échecs?

Nous avons donc, en premier lieu, effectué un bilan des réalisations de la CMM depuis sa création, lequel est présenté dans le chapitre suivant. Ensuite, nous nous sommes penchés sur l'explication de ce bilan, en nous demandant :

2. Pourquoi et comment la CMM a-t-elle été ou n'a-t-elle pas été en mesure d'exercer ses compétences?

Cette seconde question spécifique de recherche nous permet d'évaluer quels facteurs influencent la capacité de gouvernance métropolitaine et ainsi de vérifier notre hypothèse. Les facteurs suggérés par Heinelt et Kübler dans leur grille d'analyse ont été employés pour répondre à cette seconde question de recherche. En nous basant sur cette grille d'analyse, nous avons subdivisé cette deuxième question en trois sous-questions de recherche :

- 2.1. Quels sont les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement?
- 2.2. Quel est le comportement des acteurs (les élus) par rapport à la coopération métropolitaine?
- 2.3. Existe-il un leadership politique métropolitain dans la région de Montréal?

Objectifs de recherche

L'objectif principal de ce mémoire est de comprendre quels facteurs influencent la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM. Pour répondre à cet objectif principal, deux objectifs spécifiques et trois sous-objectifs ont été élaborés. Le premier objectif spécifique est d'évaluer si la CMM a été en mesure d'exercer ses compétences depuis sa création, afin de poser un diagnostic sur sa capacité de gouvernance métropolitaine, c'est-à-dire sa capacité d'aborder et d'apporter une solution (discutée et définie collectivement) aux enjeux d'ordre métropolitain touchant cette région. Selon nous, en tant qu'institution métropolitaine possédant des compétences de coordination, de planification et de financement sur des enjeux d'ordres métropolitains, la CMM a la possibilité d'exercer une capacité de gouvernance métropolitaine à travers l'exercice de ses compétences. Il importe de souligner qu'il ne s'agit pas ici d'évaluer la qualité des réalisations de la CMM, mais bien d'examiner concrètement si elle a été en mesure de remplir ses obligations envers la Loi, donc de créer un consensus régional sur un enjeu d'ordre métropolitain. Pour ce premier objectif, l'ensemble des compétences de la CMM ont été examinées. Les résultats de cette analyse des réalisations de la CMM constituent l'objet du troisième chapitre.

Le second objectif spécifique de ce mémoire consiste à comprendre pour quelles raisons la CMM a été ou n'a pas été en mesure d'exercer ses compétences, donc de comprendre quels facteurs

influencent la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM. Il s'agit de tenter d'expliquer le bilan des réalisations de la CMM en examinant plus spécifiquement les trois éléments de base à l'émergence d'une capacité de gouvernance métropolitaine, tels qu'énoncés par Heinelt et Kübler (le comportement coopératif des acteurs, les incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs et le leadership politique territorial). Ce second objectif nous permettra non seulement de comprendre les divers éléments affectant le développement d'une capacité de gouvernance métropolitaine, mais aussi de valider cette grille d'analyse dans le cas de la région de Montréal. Ce sont les résultats de ce deuxième objectif de recherche qui nous permettront de vérifier ou non notre hypothèse de recherche.

La réponse à ce deuxième objectif spécifique se base sur une étude plus approfondie de deux compétences importantes de la CMM, soit l'aménagement du territoire et le logement social et abordable. Puisqu'il n'était pas possible d'analyser en profondeur l'ensemble des compétences de la CMM, nous avons dû nous limiter à l'analyse de deux compétences pour comprendre quels facteurs influencent la capacité de gouvernance métropolitaine de cette institution. Leur choix s'explique tout d'abord par leur importance en termes d'enjeux métropolitains, ainsi qu'en termes de responsabilités pour l'institution. L'aménagement du territoire est sans aucun doute une des plus importantes compétences de la CMM en termes d'enjeux métropolitains, ce qui se reflète d'ailleurs dans les pouvoirs qui lui ont été confiés dans ce domaine. Le détail de ceux-ci sera présenté dans le chapitre suivant. Développer une capacité de gouvernance métropolitaine dans le domaine de l'aménagement du territoire constitue sans doute un très grand défi, surtout lorsque l'on considère que l'instance supra municipale précédente, la Communauté urbaine de Montréal, a pris 18 ans pour réaliser son schéma d'aménagement (Douay, 2008). Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, l'élaboration de ce document constitue la principale responsabilité de la CMM en matière d'aménagement. Cependant, malgré les difficultés, celle-ci demeure fondamentale et constitue une des principales raisons de la création de l'instance métropolitaine montréalaise.

Quant au logement social et abordable, il s'agit d'une compétence importante de la CMM en raison principalement de la part du budget qui y est consacré --environ 50%. De plus, nos recherches préliminaires nous ont permis de constater que la CMM a beaucoup plus de difficulté à exercer ses pouvoirs dans le domaine de l'aménagement du territoire que dans d'autres domaines, comme celui du logement social et abordable. Ainsi, afin de mieux comprendre quels sont les facteurs qui influencent la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM, nous croyons qu'il est préférable d'analyser deux compétences qui n'ont pas connu le même déroulement.

Stratégie méthodologique

Étude du cas de la Communauté métropolitaine de Montréal

La stratégie méthodologique employée afin d'atteindre nos objectifs et sous-objectifs de recherche est de type qualitatif. La méthode choisie est l'étude de cas, qui se définit comme étant :

une approche de recherche empirique qui consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, un groupe ou un ensemble d'individus, sélectionné de façon non aléatoire, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes (Roy, 2009: 207).

Malgré qu'elle fasse l'objet d'un certain nombre de critiques, notamment sur le plan de la représentativité et de l'objectivité, l'étude de cas est une méthode très utile et pertinente dans plusieurs circonstances. Par exemple, elle constitue une « approche privilégiée pour rendre compte de facteurs qui sont difficilement mesurables dans le cadre d'études quantitatives par échantillon » (Roy, 2009: 209). Elle est également utile pour explorer des phénomènes nouveaux ou négligés, ainsi que pour apporter des connaissances préthéoriques. Dans le cadre de ce mémoire, l'étude de cas constitue la méthode la plus appropriée, notamment puisque nous analysons des facteurs difficilement mesurables quantitativement (ex. : le comportement coopératif des acteurs). Aussi, notre étude comporte une validité théorique externe, puisque nous tentons d'appliquer une grille d'analyse à un cas particulier, permettant ainsi de vérifier empiriquement la pertinence de cette grille. Les résultats de notre étude pourront donc permettre de valider les facteurs proposés par Heinelt et Kübler, de les nuancer ou encore de mettre en lumière d'autres facteurs influençant la capacité de gouvernance métropolitaine. Quant à elle, la validité interne de notre étude sera assurée par l'utilisation de plus d'une méthode de collecte de données. Ainsi, les données recueillies par la recherche documentaire permettront de valider les données obtenues par les entretiens semi-dirigés et vice-versa.

Notre étude de cas se limite au territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal et porte sur une période allant du 1^{er} janvier 2001 (création de la CMM) au 31 décembre 2008 (début de la collecte des données). La Communauté métropolitaine de Montréal constitue une étude de cas particulièrement intéressante pour questionner les facteurs influençant la capacité de gouvernance métropolitaine, notamment parce que très peu de régions dans le monde se sont dotées d'une instance supramunicipale afin de faire face aux enjeux de la métropolisation. De plus, notre choix s'est tout naturellement porté sur la région de Montréal, en raison, d'une part, de notre intérêt pour cette région car elle constitue notre lieu d'origine et d'autre part, de la proximité de grands spécialistes du cas montréalais auprès desquels nous avons eu l'occasion de tirer profit des enseignements.

Outils de collecte de données

Les instruments de collecte de données employés dans le cadre de ce mémoire sont la recherche documentaire et les entretiens semi-dirigés.

La recherche documentaire est un instrument de collecte de données consistant à extraire des informations factuelles de documents consultés (Mace et Pétry, 2000). Cet outil de collecte est employé afin de répondre à notre première question de recherche, soit : dans quelle mesure la CMM a-t-elle été en mesure d'exercer ses compétences depuis sa création? Quelles sont ses réalisations? Ses échecs? L'analyse documentaire fournit également des éléments de réponse à notre première sous-question de recherche, soit : quels sont les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement? Dans le cadre de ce mémoire, les documents consultés en tant que sources primaires sont la Loi constitutive de la CMM, ses rapports annuels et les procès-verbaux du conseil. La Loi constitutive de la CMM nous renseigne sur les pouvoirs et les obligations de celle-ci dans chacune de ses compétences. Les pouvoirs et obligations octroyés par le gouvernement du Québec via la Loi sur la CMM peuvent constituer ou non des incitatifs (positifs ou négatifs) à la gouvernance métropolitaine. Ces sources primaires ont été analysées en fonction d'une grille d'analyse présentée en annexe (voir Annexe I). De plus, d'autres documents tels que les règlements, les budgets, ainsi que divers documents de planification élaborés par la CMM ont également été consultés en tant que sources secondaires. Celles-ci nous ont permis de compléter des informations et de mieux comprendre ou encore de mettre en perspective les réalisations et les actions de la CMM, ainsi que leur contexte.

Le second outil de collecte employé dans le cadre de ce mémoire est l'entretien semi-dirigé, qui consiste en :

(...) une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur. Celui-ci se laissera guider par le rythme et le contenu unique de l'échange dans le but d'aborder, sur un mode qui ressemble à celui de la conversation, les thèmes généraux qu'il souhaite explorer avec le participant à la recherche. Grâce à cette interaction, une compréhension riche du phénomène à l'étude sera construite conjointement avec l'interviewé (Savoie-Zajc, 2009: 340).

L'entretien semi-dirigé constitue un outil de collecte pertinent lorsque l'on souhaite dégager une compréhension approfondie d'un phénomène donné (Savoie-Zajc, 2009). Un des avantages de cet outil est qu'il permet de ne pas se limiter à une catégorisation préalable, enrichissant ainsi la compréhension de l'objet d'étude. Dans le cadre de ce mémoire, il était particulièrement important d'effectuer des entretiens semi-dirigés, tout d'abord afin de répondre à nos deuxième et troisième sous-questions de recherche (Quel est le comportement des acteurs par rapport à la coopération

métropolitaine? Existe-t-il un leadership politique métropolitain dans la région de Montréal?), qui ne pouvaient être répondues uniquement à partir d'une recherche documentaire. Ensuite, par sa souplesse, l'entretien semi-dirigé nous permettait à la fois de vérifier notre hypothèse, mais également de laisser place à l'émergence d'autres facteurs pouvant influencer la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM.

Afin de répondre à nos deuxième et troisième sous-questions de recherche, des entretiens semi-dirigés ont été effectués avec treize personnes choisies en fonction de leur connaissance de notre objet d'étude, de leur provenance géographique, ainsi que de leur disponibilité à nous rencontrer au cours de la période de l'enquête. Ainsi, entre la fin du mois d'avril et le milieu du mois d'août 2009, treize personnes issues de chacun des secteurs¹⁴ de la CMM ont été rencontrées. Parmi ces personnes, on retrouve des élus municipaux siégeant ou ayant déjà siégé à la commission du logement social ou à celle de l'aménagement du territoire, des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires de la CMM, ainsi que des fonctionnaires municipaux appelés à travailler en collaboration avec les élus et/ou les fonctionnaires de la CMM. La validité interne de nos données est assurée à la fois par la diversité des provenances géographiques des personnes rencontrées et par celle de leurs fonctions. Ainsi, étant donné l'influence de l'appartenance géographique sur la position des acteurs par rapport aux enjeux métropolitains, il était primordial pour notre recherche de recueillir les propos de personnes rattachées aux différents secteurs de la CMM. Notons que l'objectif de cette collecte de données n'était pas de comparer les points de vue entre eux, mais plutôt d'obtenir des points de vue différents afin d'en arriver à un portrait global et le plus près possible de la réalité. De la même façon, le fait de réaliser des entretiens avec des fonctionnaires municipaux, des fonctionnaires de la CMM et des élus nous a permis d'avoir un éventail de points de vue différents, traçant une fois de plus un portrait plus complet de la réalité. Cependant, notre stratégie de collecte a quelque peu évolué au cours de la recherche. En effet, nous comptions au départ rencontrer majoritairement des élus, afin de récolter leur seul point de vue sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM. Cependant, nous avons dû réviser cette stratégie en cours de route en raison, d'une part, de la faible disponibilité des élus à nous rencontrer et, d'autre part, du fait de l'importance de varier nos sources de données afin de renforcer la validité interne de notre étude de cas. Enfin, les entretiens ont été réalisés en fonction d'un schéma d'entrevue présenté en annexe (Annexe II) et les données recueillies ont été analysées à l'aide de notre grille d'analyse (voir Annexe I).

¹⁴ La notion de secteurs est fréquemment employée par les membres de la CMM. Les secteurs correspondent à des portions du territoire de la CMM. Cinq secteurs ont été désignés : l'agglomération de Montréal, Laval, l'agglomération de Longueuil, la couronne nord et la couronne sud.

Par ailleurs, les avis et mémoires déposés par les municipalités et les MRC dans le cadre des consultations sur le projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement ont également été consultés en tant que sources secondaires afin de valider les informations recueillies lors des entretiens et d'alimenter les réponses aux deuxième et troisième sous-questions de recherche.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons présenté le contexte spécifique à notre recherche, soit la récente réforme québécoise de l'organisation municipale. Nous avons vu que celle-ci a, entre autres, mené à la création de la Communauté métropolitaine de Montréal, une instance supramunicipale constituant la réponse du gouvernement provincial aux enjeux de la métropolisation. Malgré qu'elle se soit inscrite en référence aux thèses du néo-régionalisme, notamment en ce qui concerne la compétitivité internationale des agglomérations, nous avons constaté que la réforme québécoise de 2000-2002 a été majoritairement de type réformiste. La création de la CMM a cependant fait exception à cette règle. En effet, cette nouvelle instance légère de planification stratégique s'inscrit plutôt dans une perspective néo-régionaliste et constitue une des rares innovations de la réforme (avec les arrondissements). Nous avons constaté que sa caractéristique d'instance légère de planification stratégique se traduit effectivement dans la nature de ses compétences, son budget, ainsi que sa structure interne. Cependant, nous avons également vu que le mode de représentation de ses membres (élus indirects), ainsi que son mode de financement, pourraient avoir un impact négatif sur sa capacité de gouvernance métropolitaine. En fait, comme elle est dirigée par un conseil composé d'élus locaux et que son financement provient à 75% des municipalités locales et à 25% du gouvernement provincial, l'action de la CMM dépendra naturellement du bon vouloir des municipalités locales qui la composent. D'où l'importance de la volonté de coopération des acteurs, mais également des règles du jeu fixées par le gouvernement.

Suite à la présentation du contexte spécifique de notre recherche et des caractéristiques de la CMM, nous avons présenté nos questions et objectifs de recherche, ainsi que notre stratégie méthodologique. Le chapitre suivant sera consacré à la réponse à notre premier objectif spécifique de recherche, soit de poser un diagnostic sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM en évaluant si elle a été en mesure d'exercer ou non ses compétences depuis sa création. Nous allons analyser une à une les compétences de la CMM, en s'attardant plus particulièrement à l'aménagement du territoire et au logement social, les deux compétences qui feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans le quatrième chapitre. Nous allons donc examiner les pouvoirs et

obligations de la CMM dans chacune de ses compétences, pour ensuite présenter ses réalisations et déterminer si elle a été en mesure ou non d'exercer une capacité de gouvernance métropolitaine.

CHAPITRE 3 : RÉALISATIONS DE LA CMM : UN BILAN MITIGÉ

La Communauté métropolitaine de Montréal existe depuis le 1^{er} janvier 2001. Certains diront que huit ans, c'est très jeune pour une institution et nous en convenons. Néanmoins, nous croyons qu'il est pertinent de réaliser dès maintenant une première analyse de la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM afin d'évaluer si, jusqu'à maintenant, elle a été en mesure d'exercer les compétences qui lui ont été confiées et donc, d'apporter une forme de réponse régionale aux enjeux de la métropolisation.

Dans ce chapitre, nous répondrons à la première question spécifique de recherche de ce mémoire soit, dans quelle mesure la CMM a-t-elle été capable d'exercer ses compétences depuis sa création? Quelles sont ses principales réalisations? Nous présenterons donc le bilan des réalisations de la CMM depuis janvier 2001, dans chacune de ses compétences. Ce bilan se base sur une analyse documentaire de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (L.R.Q., chapitre C-37.01, « ci-après Loi sur la CMM »), des procès-verbaux du conseil, des rapports d'activités, des budgets et des règlements adoptés par l'institution. L'analyse de la Loi sur la CMM nous permet de connaître quels sont les pouvoirs et obligations de la CMM. Pour leur part, les résolutions adoptées par le conseil et les rapports annuels d'activités nous renseignent sur les réalisations de l'institution. Nous complétons ce portrait avec l'analyse des budgets, qui nous permet d'ajouter une autre dimension au bilan et de mettre en perspective ou de relativiser l'exercice de certaines compétences ou encore la portée de certaines actions. Aussi, la consultation de règlements adoptés par le conseil et de quelques documents de planification permet de compléter nos informations, ainsi que de comprendre le contexte et le déroulement de certaines réalisations.

Nous débuterons par exposer le bilan des réalisations de la CMM dans les domaines de l'aménagement du territoire et du logement social et abordable, qui sont, comme nous l'avons vu précédemment, les deux compétences que nous avons choisies d'examiner plus en profondeur. Ensuite, le bilan des réalisations en ce qui concerne le transport en commun et le réseau artériel métropolitain fera également l'objet d'une attention particulière, compte tenu des nombreux éléments que nous avons à présenter pour cette compétence. Enfin, le bilan des autres champs de compétence de la CMM sera exposé plus succinctement. Finalement, ce chapitre nous fournira un portrait global des réalisations de la CMM, nous informant par le fait même sur sa capacité de gouvernance métropolitaine, ou sa capacité d'apporter une réponse définie collectivement à un enjeu (ou des enjeux) d'ordre métropolitain.

Avant d'entamer le bilan des réalisations de la CMM, le tableau 1 nous offre un portrait sommaire des résolutions adoptées par le conseil pour chacune de ses compétences, de 2001 à 2008. Comme nous l'avons indiqué précédemment, toutes les décisions importantes à la CMM sont prises par le conseil via l'adoption de résolutions. Ainsi, lorsqu'elles portent sur une des compétences de l'institution¹⁵, les résolutions du conseil constituent un réel reflet des réalisations de la CMM. Pour cette raison, ce chapitre se base grandement sur celles-ci.

Le tableau 1 nous permet de constater que parmi les divers champs de compétence de la CMM, l'aménagement du territoire, le transport en commun et réseau artériel métropolitain, ainsi que le programme de partage de la croissance de l'assiette foncière¹⁶ sont ceux qui ont fait l'objet du plus grand nombre de résolutions. Nous constaterons néanmoins au cours de ce chapitre qu'un grand nombre de résolutions pour une compétence ne signifie pas nécessairement un grand nombre d'actions concrètes. Par exemple, en matière de transport en commun, la majorité des résolutions adoptées par le conseil portent sur des revendications faites auprès du gouvernement provincial. Pour ce qui est de l'aménagement du territoire, le nombre des résolutions est très élevé, car notamment, au cours de l'année 2001, le conseil procédait à l'émission des avis concernant les demandes de modification de schémas des MRC situées sur le territoire de la CMM. Il a ensuite confié cette tâche au comité exécutif¹⁷. De plus, ce tableau illustre que le conseil de la CMM adopte environ une quinzaine de résolutions annuellement pour l'ensemble de ses compétences, à l'exception des deux premières années et de 2008. La hausse de cette dernière année est attribuable au domaine du transport en commun, puisque depuis 2008, la CMM approuve la partie du programme des immobilisations de la Société de transport de Montréal (STM) spécifique aux immobilisations reliées au métro. Enfin, mis à part pour le transport en commun, on constate que globalement, le nombre de résolutions adoptées tend à diminuer graduellement. Les premières années ont été celles de l'adoption des règlements ou de la contestation de certaines obligations de la Loi¹⁸ et en 2008, les choses semblent être en place et les enjeux concernant les compétences de la CMM sont moins nombreux.

¹⁵ Il est à noter que le Conseil de la CMM adopte également beaucoup d'autres résolutions que nous n'avons pas retenues ici, car elles concernent, par exemple, des nominations pour divers postes ou différentes actions à caractère administratif.

¹⁶ Le programme de partage de la croissance de l'assiette foncière ne constitue par réellement une compétence de la CMM, mais nous le considérons comme tel puisque la CMM a l'obligation d'adopter ce programme et que des réalisations y sont reliées.

¹⁷ Résolution CC01-0082.

¹⁸ Ce qui fut le cas par exemple dans le domaine du logement social, où plusieurs résolutions ont été adoptées afin de contester la participation financière de la CMM à un programme de construction de logements sociaux (Accès Logis), ce qui explique le nombre élevé de résolutions adoptées en 2001.

Tableau 1 : Nombre de résolutions adoptées par le conseil pour chaque compétence¹⁹

Compétences / Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Aménagement du territoire	12	8	5	-	2	4	-	3	34
Logement social et abordable	7	1	-	-	2	1	1	2	14
Transport en commun et réseau artériel	3	6	4	5	4	3	3	11	39
Développement économique et artistique	-	-	-	2	1	-	-	2	5
Gestion des matières résiduelles	1	1	3	2	-	1	-	2	10
Assainissement eaux et atmosphère	2	-	-	1	-	3	2	3	11
Équipements métropolitains	4	1	1	1	2	1	2	1	13
Programme de partage de la croissance	-	3	-	3	4	3	4	3	20
Total	29	20	13	14	15	16	12	27	146 ²⁰

Sources : Procès-verbaux du conseil de la CMM, 2001 à 2008 (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008a)

L'aménagement du territoire

Obligations et pouvoirs selon la Loi

L'aménagement du territoire est une compétence importante de la CMM. La Loi lui donne des pouvoirs considérables dans ce domaine et elle est très précise en ce qui concerne ses obligations. La principale obligation de la CMM en matière d'aménagement du territoire est d'élaborer, d'adopter et de maintenir en vigueur un schéma métropolitain d'aménagement et de développement (SMAD) en tout temps sur l'ensemble de son territoire. Ce schéma métropolitain correspond au schéma

¹⁹ Voir l'annexe III pour le détail des résolutions.

²⁰ Pour être exact, il faut retrancher de ce nombre trois résolutions qui concernent à la fois le logement social et le programme de partage de la croissance.

d'aménagement et de développement prévu par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chapitre A-19.1, « ci-après LAU »), une obligation et un outil confié aux municipalités régionales de comtés (MRC). Cependant, le schéma métropolitain prévu par la Loi sur la CMM doit comprendre quelques éléments supplémentaires s'appliquant au territoire métropolitain. Ainsi, en plus de comprendre les éléments prévus par la LAU (article 5, L.R.Q., chapitre A-19.1) pour les schémas d'aménagement et de développement des MRC, le schéma métropolitain doit également (article 127, L.R.Q., chapitre C-37.01):

1. Définir les critères applicables à l'urbanisation du territoire de la CMM, aux orientations en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement des eaux usées, à la consolidation urbaine, à la protection des ressources naturelles et à l'optimisation des infrastructures, équipements et services publics, tout en répondant aux besoins spécifiques de la population de chacune des parties composantes du territoire de la CMM;
2. Déterminer la densité approximative d'occupation du sol pour les différentes parties du territoire de la CMM;
3. Délimiter les pôles d'activités et les parties du territoire de la CMM qui présentent un intérêt métropolitain et déterminer leur vocation;
4. Identifier et localiser les infrastructures et équipements d'intérêt métropolitain existants ou projetés et déterminer leur vocation et leur capacité;
5. Définir les potentiels d'accueil des secteurs résidentiels, commerciaux et industriels qu'il prévoit compte tenu de la croissance prévue sur le territoire de la CMM et de la planification du transport.

On constate que le contenu du schéma métropolitain est très bien encadré par la Loi, et le processus par lequel la CMM doit l'adopter l'est tout autant. Tout d'abord, le conseil doit adopter une résolution annonçant l'amorce du processus d'élaboration du SMAD, avant le 1^{er} juillet 2001. Douze mois après l'adoption de cette résolution, la CMM doit adopter un projet de son énoncé de vision stratégique²¹, tel que prévu par la LAU (L.R.Q., chapitre A-19.1). Des séances de consultation publique doivent être tenues concernant ce projet de vision, à raison d'une séance par secteur de la CMM (villes de Montréal, Laval et Longueuil, couronnes nord et sud). Après la dernière consultation publique et au plus tard le 31 décembre 2004, la CMM adopte un projet de SMAD. Celui-ci doit également être soumis à la consultation publique, de la même manière que le projet d'énoncé de vision. Les municipalités, les MRC et les commissions scolaires présentes sur le territoire de la CMM peuvent émettre leur avis sur le projet dans les 120 jours. Le ministre doit également émettre son avis

²¹ Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent la vision stratégique est un document devant servir de base à tous les exercices de planification de la CMM. Pour cette raison, elle doit être élaborée en premier. La vision stratégique est un document devant exposer une représentation de ce que les gens d'une région souhaitent que celle-ci devienne dans l'avenir, à un moment précis (ex. d'ici 25 ans).

concernant la conformité du projet de schéma avec les orientations gouvernementales, dans les 120 jours. Après la période de consultation et au plus tard le 31 décembre 2005, la CMM adopte, aux deux tiers des voix exprimées, le SMAD. Le ministre donne son avis sur le SMAD eu égard aux orientations gouvernementales et peut demander à la CMM de remplacer son schéma dans les 120 jours. Si la CMM n'a pas adopté de nouveau schéma à la fin de cette période ou si son nouveau schéma ne respecte toujours pas les orientations, le gouvernement peut modifier lui-même le schéma par décret. Enfin, à compter de son entrée en vigueur, le SMAD remplace les schémas et parties de schéma applicables sur son territoire. Cette dernière disposition de la Loi est très importante puisqu'elle sera déterminante dans la capacité de la CMM à exercer ses compétences en matière d'aménagement du territoire. De plus, comme l'aménagement du territoire est une compétence centrale des MRC, cela pose un questionnement sur l'avenir de celles se trouvant sur le territoire métropolitain (Soucy, 2002).

Outre l'élaboration d'un SMAD, puisque la CMM est une MRC en vertu de la LAU, elle doit également se doter d'un comité consultatif agricole, ainsi que donner son avis au ministre des Affaires municipales et des Régions en vertu de certains articles de la LAU jusqu'à l'entrée en vigueur du SMAD (article 264, L.R.Q., chapitre C-37.01).

Réalisations de la CMM pour cette compétence depuis sa création

L'aménagement du territoire, bien qu'elle soit une compétence importante de la CMM, n'est pas une réussite pour celle-ci, du moins pour le moment. Pourtant, le bilan des réalisations nous permet de constater que l'exercice avait bien commencé, avec parfois même un peu d'avance par rapport à l'échéancier prévu par la Loi. Ainsi, au cours des premières années, la CMM compte plusieurs réalisations à son actif, mais nous verrons qu'à partir d'un certain moment, le processus est bloqué et à la fin de décembre 2008, le SMAD de la CMM n'est toujours pas adopté. Cela signifie qu'après huit années d'existence, la CMM n'a pas encore rempli ses obligations envers la Loi pour cette compétence.

Tableau 2 : Réalisations de la CMM : Aménagement du territoire

Années	Réalisations et activités
2002	- Constitution du comité d'orientation de l'énoncé de vision stratégique et adoption de son mandat - Élaboration d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI) - Publication d'un diagnostic - Demande de prolongation pour l'adoption du projet de l'énoncé de vision stratégique - Demande de moratoire sur le dézonage agricole
2003	- Consultations publiques au printemps sur l'énoncé de vision stratégique - Adoption de l'énoncé de vision stratégique - Élaboration d'une série d'études thématiques - Adoption du RCI
2004	- Soumission d'un canevas de projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement (PSMAD) aux municipalités
2005	- Adoption du PSMAD - Consultations publiques sur le PSMAD - Demande un délai d'un an au MAMR (fin 2006) pour adopter le SMAD - Collaboration avec les MRC en vue de la confection des cartes de zones inondables de la rivière des Mille-Îles
2006	- Proposition d'orientations révisées (faisant suite aux consultations publiques) - Réalisation, en collaboration, de la cartographie des zones inondables du bassin de la rivière des Mille-Îles
2007	- Dépôt d'un document synthèse relatif aux orientations et aux critères utilisés pour la formulation des avis liés au périmètre d'urbanisation métropolitain
2008	- Adoption d'une proposition de partage des compétences entre la CMM et les MRC - Approbation du rapport du comité technique sur le nouveau partage des compétences

Sources : (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c, 2004a, 2005f, 2006a, 2007b, 2008e, 2009).

Tout d'abord, au cours de sa première année d'existence, la CMM adopte une résolution amorçant le processus d'élaboration du SMAD, le 15 février 2001, soit un peu plus tôt que la date limite spécifiée dans la Loi. Cette même année, elle constitue un comité consultatif agricole et délègue au comité exécutif la responsabilité d'émettre les avis au ministre en vertu de la LAU et de la Loi sur la protection des terres agricoles, jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement de contrôle intérimaire (RCI). Elle octroie également à Daniel Arbour et Associés le contrat pour la production du SMAD et elle reçoit du gouvernement le document *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales* (L.R.Q., chapitre C-37.01), auquel son schéma métropolitain d'aménagement et de développement doit se conformer²².

²² Résolutions CC01-0020, CC01-0069, CC01-0082, CC01-0084, CC01-0085, pour tout le paragraphe.

En 2002, la CMM entame véritablement le processus d'élaboration de son SMAD. Elle constitue un comité d'orientation de l'énoncé de vision stratégique et publie un diagnostic exposant les forces, faiblesses et défis de la région métropolitaine (Communauté métropolitaine de Montréal, 2002b). Ce diagnostic servira de base à l'élaboration de l'énoncé de vision stratégique. Par ailleurs, la CMM a demandé une période de prolongation au ministre pour l'adoption du projet de l'énoncé de vision stratégique, soit jusqu'au 1^{er} octobre 2003. De plus, en 2002, la CMM a élaboré un règlement de contrôle intérimaire (RCI), « afin de pouvoir agir de manière préventive sur les enjeux d'aménagement et de développement de son territoire d'ici l'adoption du schéma d'aménagement et de développement (...) » (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c: 13). Enfin, le conseil de la CMM a également demandé un moratoire sur le dézonage agricole en avril 2002²³.

Un premier projet de l'énoncé de vision stratégique est adopté en avril 2003 et durant les mois de mai et juin, sept séances de consultation publique sont tenues (Communauté métropolitaine de Montréal, 2004a). Au total, 12 mémoires sont déposés et près de 450 citoyens ou représentants d'associations participent aux séances (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003b). Suite à ces consultations publiques, le conseil de la CMM adopte l'énoncé de vision stratégique, le 18 septembre 2003, avec les quelques modifications suggérées dans le rapport de la commission de consultation publique. En 2003, la CMM adopte également un règlement de contrôle intérimaire²⁴, mais celui-ci n'est toujours pas en vigueur « (...) en raison de la non-conformité de certains de ses éléments aux orientations gouvernementales » (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2007: 20).

L'élaboration du projet de SMAD se poursuit au cours de l'année 2004 et un canevas est soumis aux municipalités et aux MRC afin de recueillir leurs commentaires techniques avant son adoption (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005f; Guay, 2009). Le projet de schéma métropolitain est finalement adopté le 17 février 2005²⁵, soit moins de deux mois après la date limite. Il s'en suit un processus de consultation publique, tel que prévu par la Loi. Huit séances de consultations sont tenues entre le 3 mai 2005 et le 9 juin 2005²⁶. Plus de 300 personnes participent à ces séances (citoyens, organismes, représentants municipaux ou gouvernementaux, groupes d'intérêts, journalistes) et 59 mémoires sont déposés au total, en plus des 24 avis transmis par les municipalités et les MRC (Commission de l'aménagement, 2005). Le PSMAD fait l'objet de nombreuses et d'importantes contestations, particulièrement de la part des municipalités et des MRC issues des couronnes nord et sud. On peut affirmer que la réponse au schéma est catastrophique. Personne ne

²³ Résolutions CC02-0042, CC02-0069 et CC02-0034, pour tout le paragraphe.

²⁴ Résolutions CC03-008, CC03-026 et CC03-010, pour tout le paragraphe.

²⁵ Résolution CC05-002.

²⁶ Sept séances été prévues au départ, mais la première séance (tenue dans la couronne nord) fut ajournée afin de permettre à tous les intervenants de s'exprimer (Commission de l'aménagement, 2005).

semble satisfait de son contenu. Comme le souligne un fonctionnaire interviewé : « Le schéma d'aménagement, c'est le seul document qui a fait l'unanimité, tout le monde était contre ». Au niveau du contenu du schéma, la commission constate dans son rapport de consultation, une cristallisation de l'antagonisme villes-centres/banlieues dans les positions des intervenants :

Alors que tous sont en accord avec un schéma métropolitain, son concept est interprété de façon différente selon que l'on se trouve dans une ville centre ou encore dans une Couronne, cristallisant en quelque sorte l'antagonisme « banlieues-villes centres (Commission de l'aménagement, 2005: 14).

Ainsi, on constate que l'opposition au contenu du schéma se présente à travers deux types de discours : celui des couronnes, présenté dans le mémoire déposé par la Table des préfets et des élus des couronnes nord et sud de la Communauté métropolitaine de Montréal (2005) et celui du centre de la métropole (Douay, 2008). Alors que les couronnes perçoivent le schéma comme étant trop contraignant, notamment concernant son périmètre d'urbanisation et le seuil minimal de densité qu'il établit, la Ville de Montréal le trouve trop timide et s'inquiète de la mise en œuvre de certaines mesures (Commission de l'aménagement, 2005; Douay, 2008). Pour sa part, le MAMR aurait également souhaité que la CMM aille plus loin dans son PSMAD et il lui reproche son manque de précision et d'explicitation (Douay, 2008).

En plus du contenu du PSMAD, les critiques à son égard concernent également son processus d'élaboration. Les couronnes nord et sud se plaignent de ne pas avoir été suffisamment consultées lors de l'élaboration du schéma. Elles soutiennent que « (...) les choix stratégiques importants n'ont jamais été soumis à la discussion, ni même formulés sous la forme d'hypothèses ou de scénarios ». Et que « les municipalités et les MRC n'ont été consultées que sur des aspects techniques et secondaires (...) » (La Table des préfets et des élus des couronnes nord et sud de la Communauté métropolitaine de Montréal, 2005: 3). Dans l'analyse qu'il fait de la planification métropolitaine montréalaise en référence au courant collaboratif en planification, Douay (2008) souligne la faiblesse du contenu du projet de schéma et estime que cela s'explique en partie par le fait que la concertation en amont a été presque inexistante. Selon lui, la CMM « (...) n'a pas réussi à créer une véritable arène de négociation, ou tout au moins, une dynamique de collaboration (...) » (Douay, 2008: 130).

En fait, au centre des vives contestations émanant des couronnes nord et sud se trouve un enjeu tout autre que le contenu ou le processus d'élaboration du projet de schéma : une fois adopté, le SMAD remplacera les schémas et parties de schéma d'aménagement des MRC comprises sur le territoire de la CMM. D'ailleurs, déjà à l'époque des travaux du comité des élus de la région métropolitaine de Montréal, les municipalités avaient manifesté leur désaccord avec cette disposition de la Loi (Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal, 2000). Celle-ci continue à être fortement contestée

par les municipalités des couronnes²⁷, qui ne veulent pas voir leur MRC perdre ses compétences en aménagement du territoire au profit d'une instance métropolitaine qu'elles associent à la Ville de Montréal. Elles argumentent que :

(...) (l)e nouveau palier métropolitain ne peut en rien remplacer les MRC comme palier décisionnel indispensable aux débats et aux arbitrages concernant les nombreux enjeux régionaux. Cette concertation régionale est nécessaire au fonctionnement de la CMM et à l'atteinte de ses propres objectifs de planification (La Table des préfets et des élus des couronnes nord et sud de la Communauté métropolitaine de Montréal, 2005: 9).

Ainsi, les municipalités et les MRC des couronnes nord et sud réclament que « des modifications législatives soient demandées au gouvernement du Québec afin de maintenir les responsabilités en aménagement du territoire pour les MRC du territoire de la CMM » (La Table des préfets et des élus des couronnes nord et sud de la Communauté métropolitaine de Montréal, 2005: 10).

Le palier intermédiaire avait déjà été formellement reconnu par la CMM au même moment que l'adoption du PSMAD, soit le 17 février 2005 par la résolution CC05-002. On peut penser que les membres du conseil ont accepté d'adopter le projet de schéma à la condition que la CMM reconnaisse officiellement le palier intermédiaire. De plus, à la lumière des avis et des mémoires déposés par les municipalités de la CMM, on suppose que celles-ci ont fait le choix d'adopter le projet de schéma à l'unanimité pour ensuite avoir l'occasion d'exprimer le fond de leur pensée ou de se « défouler » comme l'indique Douay (2008), lors des consultations publiques.

Très peu d'activités ont lieu à la suite des consultations publiques sur le PSMAD et l'aménagement du territoire est devenu une sorte de sujet tabou à la CMM. À deux reprises, le conseil de la CMM demande au MAMR un délai pour l'adoption du schéma; la première fois jusqu'au 31 décembre 2006 et la seconde jusqu'au 31 décembre 2008. En 2006, le conseil de la CMM a également demandé au MAMR de déposer un projet de Loi concernant le cadre institutionnel de l'aménagement du territoire, dont la reconnaissance des MRC²⁸.

La demande des municipalités et de la CMM semble avoir été entendue par le Ministère des Affaires municipales et de régions (MAMR) qui, dans son rapport sur la mise en œuvre de la CMM, indique qu'il est dans l'intention du gouvernement de « mettre en place un nouveau cadre institutionnel établissant un partage de compétences en aménagement entre la CMM, responsable du schéma métropolitain d'aménagement et de développement, et les MRC et conseils d'agglomération »

²⁷ Il est à noter que la ville-MRC de Laval et l'agglomération de Longueuil ont également demandé la reconnaissance du palier intermédiaire en matière d'aménagement dans les avis qu'elles ont transmis concernant le PSMAD (Municipalité régionale de comté de Laval, 2005; Ville de Longueuil, 2005).

²⁸ Résolutions CC05-022, CC06-039, CC06-027 modifiée par résolution CC06-033.

(Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2007: 27). Suite à cette annonce, le conseil de la CMM adopte, le 12 juin 2008, une proposition de partage des compétences pour la planification du territoire métropolitain²⁹. La CMM montre ainsi sa volonté de déterminer elle-même le visage du nouveau cadre institutionnel en aménagement, ou tout au moins de prendre part à son élaboration.

En vertu de cette proposition de nouveau partage des compétences pour la planification du développement du territoire métropolitain, les MRC et les agglomérations conserveraient leur rôle en matière d'aménagement du territoire et la responsabilité des schémas régionaux, tandis que la CMM serait responsable de l'élaboration d'un nouvel outil de planification à l'échelle métropolitaine, distinct et complémentaire aux schémas des MRC et portant sur les facteurs de compétitivité et d'attractivité liés à l'aménagement du territoire. Ainsi, avec cette proposition, les élus de la CMM souhaitent que le rôle de cette institution en aménagement soit orienté sur l'amélioration de la compétitivité et de l'attractivité de la région métropolitaine. Le nouvel outil comprendrait :

1. La vision du développement du Grand Montréal;
2. L'identification des défis métropolitains eu égard à la vision de développement;
3. Les orientations et objectifs de développement durable relatifs aux objets d'intérêt métropolitain suivants;
 - a. L'optimisation des réseaux de transport des personnes et des marchandises;
 - b. La protection du patrimoine bâti et naturel;
 - c. L'identification des secteurs ciblés de densification et de planification;
 - d. L'établissement de cibles de densité selon les caractéristiques du milieu;
 - e. La mise en valeur des activités agricoles au sein de la zone verte;
 - f. Le périmètre métropolitain afin de soutenir une utilisation rationnelle des espaces propices à l'urbanisation selon une analyse coût/bénéfice;
 - g. Les risques naturels et anthropiques pour la santé et la sécurité publique;
4. Les plans d'action précisant notamment des moyens de mise en œuvre, des critères applicables, des sites ciblés et des projets d'importance métropolitaine, à définir avec les partenaires municipaux (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008b).

Environ un an après l'adoption de cette entente par le conseil de la CMM, le gouvernement du Québec dépose le projet de Loi 58 modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines (Gouvernement du Québec, 2009). Ce projet de Loi prévoit que les communautés métropolitaines détiendront la compétence à l'égard d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement (plutôt qu'un schéma), que les MRC métropolitaines conserveront leur compétence à l'égard d'un schéma d'aménagement et de développement, comme les autres MRC du Québec, et que celui-ci devra être conforme à la fois aux orientations gouvernementales et au plan métropolitain d'aménagement et de développement de la

²⁹ Résolution CC08-022.

communauté métropolitaine dont elles font partie (Gouvernement du Québec, 2009). Pour ce qui est du contenu du plan métropolitain, le projet de Loi ne reprend pas littéralement la proposition de la CMM, mais en conserve l'esprit, c'est-à-dire qu'il stipule que « (l)e plan métropolitain, dans une perspective de développement durable, définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine » (Gouvernement du Québec, 2009 (article 2.24)).

Finalement, en matière d'aménagement du territoire, on constate que la CMM n'a pas rempli ses obligations envers la Loi puisqu'elle n'a finalement jamais adopté son schéma métropolitain d'aménagement et de développement. De ce point de vue, on peut dire qu'elle n'a pas été en mesure de développer une capacité de gouvernance métropolitaine pour ce qui est de l'aménagement du territoire. Néanmoins, une entente concernant le partage des compétences dans ce domaine a été élaborée et acceptée par toutes les municipalités de la CMM. Une proposition d'un nouveau partage a été transmise au gouvernement du Québec et celui-ci a répondu favorablement en déposant un projet de Loi à cet effet. Ainsi, la CMM aurait été en mesure de rallier toutes les municipalités autour d'une décision commune, faisant consensus, et même de se faire entendre auprès du gouvernement provincial. Si l'on se réfère à notre définition, cela constitue une capacité de gouvernance métropolitaine, c'est-à-dire, la capacité d'aborder et d'apporter une solution (discutée et définie collectivement) à un enjeu d'ordre métropolitain, ici, la planification de l'aménagement du territoire. Dans le chapitre suivant, nous examinerons plus en détails les facteurs ayant influencé l'échec de l'adoption du schéma métropolitain, ainsi que ceux ayant favorisé l'adoption d'une entente concernant un nouveau partage des compétences entre la CMM, les MRC et les agglomérations en matière d'aménagement du territoire.

Le logement social et abordable

Obligations et pouvoirs selon la Loi

La création de la CMM a permis une importante avancée dans le domaine du logement social et abordable pour la région métropolitaine de Montréal. En effet, la Loi sur la CMM fait en sorte que les municipalités de la région ayant du logement social sur leur territoire n'assument plus à elles seules les coûts reliés à ce service. Cette disposition de la Loi est issue d'une volonté du gouvernement, manifestée dès la publication du Livre Blanc, d'en arriver à une « (...) répartition plus équitable du fardeau fiscal local entre les contribuables » (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000: 73). De plus, il semblerait que la compétence en matière de logement social et abordable était importante pour la ministre Harel et qu'il y avait très peu d'ouverture à la négociation sur cette question (Tomàs, 2007: 367). D'ailleurs, cette compétence n'est pas abordée dans le rapport du

comité des élus de la région métropolitaine de Montréal (Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal, 2000).

Les pouvoirs et obligations de la CMM en matière de logement social et abordable ne concernent que le financement de ce service. Ainsi, en vertu de sa Loi constitutive, la CMM doit verser le montant que les municipalités doivent normalement verser à leur office municipal d'habitation (OMH) à l'égard des logements à loyer modique (HLM). Ce montant correspond au pourcentage du déficit d'exploitation et du supplément au loyer que la municipalité doit payer à son OMH conformément à un contrat conclu avec la Société d'habitation du Québec (SHQ) et l'OMH concerné (article 153, L.R.Q., chapitre C-37.01). La part municipale que la CMM rembourse correspond à 10% du déficit d'exploitation des 27 000 HLM du Grand Montréal et à 10% du déficit d'exploitation des 8 500 suppléments au loyer de la région³⁰ (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008f: 23). La CMM doit verser pour la Ville de Montréal toute somme qui doit être versée à la Corporation d'habitations Jeanne-Mance afin de combler son déficit d'exploitation. À la différence des autres HLM du territoire, la gestion des habitations Jeanne-Mance ne relève pas d'un OMH. Elles sont administrées par la Corporation d'habitations Jeanne-Mance, dont 75% des titres sont détenus par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et 25% par la Ville de Montréal. La contribution de chacune de ces entités au déficit d'exploitation correspond environ au pourcentage des titres qu'elles détiennent. Ainsi, le montant que la CMM doit verser à la Corporation d'habitations Jeanne-Mance pour la Ville de Montréal correspond à environ 25% du déficit d'exploitation.

De plus, toujours en vertu de sa Loi constitutive, la CMM doit rembourser à une municipalité de son territoire le montant de la contribution de base que cette dernière verse à un Organisme à but non lucratif (OBNL), à un office municipal ou régional d'habitation ou à une coopérative d'habitation qui réalise un projet conformément à un programme mis en œuvre par la SHQ. Concrètement, la CMM participe au financement de deux programmes en vertu de cet article : le programme Accès Logis et le programme Logement abordable (volet social et communautaire) (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008f: 47). La contribution de la CMM à ces programmes correspond en moyenne à 15% du coût de réalisation d'un projet (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008f: 23). Par ailleurs, l'article 152 de la Loi sur la CMM prévoit que celle-ci peut constituer un fonds du logement social afin de soutenir, en collaboration avec les municipalités locales, la réalisation de tout projet de développement du logement social.

³⁰ Pour plus d'informations sur les différents programmes de logement social et abordable financés par la CMM, on consultera le *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable* (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008f).

La compétence de la CMM en matière de financement du logement social et abordable a pour effet que toutes les municipalités membres de la CMM, par les quotes-parts qu'elles versent à la CMM, participent à la contribution financière municipale de ce service, qu'elles aient ou non de ce type de logement sur leur territoire. Néanmoins, les pouvoirs accordés par la Loi à la CMM ne concernent que le financement de ce service. Ainsi, par exemple, aucun pouvoir de planification à l'échelle métropolitaine n'est prévu par la Loi.

Réalisations de la CMM pour cette compétence depuis sa création

Lorsque l'on observe les réalisations de la CMM en matière de logement social et abordable, on constate que celle-ci a rempli ses obligations envers la Loi et qu'elle est même allée un peu plus loin que ce qui lui était prescrit.

La première année d'existence de la CMM se caractérise toutefois par une résistance de la part de certains membres du conseil à l'égard de certains volets de la compétence métropolitaine en matière de logement social et abordable, ainsi que par une division du conseil sur cette question. La lecture des procès-verbaux révèle le désaccord de certains membres à l'égard de l'article 153.1 de la Loi sur la CMM, soit le remboursement aux municipalités de leur contribution au programme Accès Logis. Au moment de l'adoption du budget de la CMM, certains membres proposent de limiter la contribution de l'institution au seul paiement du déficit d'exploitation des OMH et de la Corporation d'habitations Jeanne-Mance. Cette proposition est d'abord refusée par la majorité. Après discussion, le conseil adopte finalement le budget de la CMM en retranchant le montant prévu pour Accès Logis et décide de rencontrer la ministre afin de discuter du dossier Accès Logis. À l'automne 2001, le programme Logement abordable (volet social et communautaire) est mis en œuvre par la SHQ (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008f: 47) et le conseil adopte la résolution d'exprimer à la ministre le désaccord de la CMM avec la démarche relative à la création de récents programmes d'aide au logement, estimant, entre autres, qu'ils devraient faire l'objet de discussions préalables avec les municipalités qui participent au financement³¹.

³¹ Résolutions CC01-0033, CC01-0035, CC01-0090.

Tableau 3 : Réalisations de la CMM : Logement social et abordable

Années	Réalisations et activités
2001	- Demande à la ministre de discuter du dossier d'Accès Logis
2002	- Production d'un rapport d'analyse de mesures fiscales - Création du Fonds du logement social
2003	- Contribution financière de la CMM (26,2 M\$)
2004	- Contribution de 32 M\$ - 1 300 unités construites dans le cadre d'Accès Logis et de Logement abordable - Amorce de l'élaboration des orientations de la CMM en matière de logement social et abordable
2005	- Financement (48M\$, 50% du budget de la CMM) - Emprunt de 51 M\$ pour le financement du logement social et abordable - Consultations municipales relatives aux orientations métropolitaines sur le logement social et abordable - Adoption des orientations pour encadrer les interventions en matière de logement social et abordable
2006	- Mise en œuvre des orientations métropolitaines en matière de logement social et abordable - 29 juin 2006 : lancement officiel des orientations - Création des tables CMM-SHQ et CMM-Municipalités
2007	- Tenue de trois séances de consultation sur le 1er volet du projet de Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable (PAMLSA) - Dépôt d'une étude de la firme Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) sur les coûts de réalisation des projets Accès Logis et Logement abordable Québec - Publication de l'étude de l'INRS sur la répartition spatiale de l'offre et de la demande
2008	- Tenue de quatre séances de consultation sur les volets 2 et 3 du Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013 (PAMLSA) - Adoption du PAMLSA

Sources : (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c, 2004a, 2005f, 2006a, 2007b, 2008e, 2009).

Dès 2002, les procès-verbaux du conseil ne révèlent plus de discussion ni de désaccord entre les membres du conseil en ce qui concerne la contribution de la CMM au logement social et abordable. En février 2002, le conseil adopte le règlement créant le Fonds du logement social³² (Communauté métropolitaine de Montréal, 2002d), tel que permis par la Loi constitutive de la CMM. Ce Fonds vise à « assurer la disponibilité des sommes destinées au financement des différentes interventions en la matière en y déposant l'ensemble des quotes-parts relatives au logement social, ainsi qu'à soutenir le développement du logement social à l'échelle du territoire desservi » (Communauté métropolitaine de Montréal, 2002d). Au mois de juin de la même année, la CMM publie un rapport intitulé « Des mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs et abordables » (Communauté

³² Résolution CC02-0027.

métropolitaine de Montréal, 2002c), dans lequel elle demande aux gouvernements supérieurs d'adopter des mesures incitatives à la construction de logements locatifs et abordables.

Au cours des deux années suivantes, la CMM se contente de remplir ses obligations en matière de financement, en consacrant entre 35% et 40% de son budget à cette compétence, soit environ 26 M\$ annuellement (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003a). Néanmoins, au cours de l'année 2004, elle entame l'élaboration d'un document énonçant les orientations de l'institution en matière de logement social et abordable (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005f). Des travaux concernant les enjeux et le diagnostic de la situation du logement sont effectués et des rencontres avec des directeurs d'OMH et des représentants municipaux responsables de l'habitation ont lieu (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005d).

Au cours de l'année 2005, l'implication de la CMM dans cette compétence évolue. En premier lieu, le montant consacré au logement social dans le budget 2005 passe de 26 M\$ à 48 M\$, soit de 36% à 46% du budget total (Communauté métropolitaine de Montréal, 2004b). Cette hausse importante s'explique principalement par les estimations de la SHQ et des municipalités selon lesquelles les remboursements pour la construction de logements dans le cadre des programmes Accès Logis et Logement Abordable augmenteront de 20 M\$ en 2005 (Communauté métropolitaine de Montréal, 2004b). En second lieu, l'élaboration des orientations de la CMM se poursuit au cours de cette même année. D'autres rencontres avec les représentants municipaux et les directeurs d'OMH ont lieu durant l'hiver 2005 et en mai, une première version du document est présentée au comité exécutif (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005d). Ce document est ensuite soumis à la consultation auprès des municipalités de la CMM entre juin 2005 et le début de l'automne. Le projet est bien accueilli et le 1^{er} décembre 2005, le conseil de la CMM adopte le document d'orientation³³.

En vertu de sa Loi constitutive, la CMM n'a pas de compétence en matière de planification du logement social et abordable, donc elle n'avait pas l'obligation de se doter d'orientations en cette matière ni de mener des consultations auprès des autres intervenants. Pour cela, nous considérons qu'en plus d'avoir rempli ses obligations, la CMM est allée un peu loin dans ses actions pour cette compétence. D'ailleurs, dans le document exposant ses orientations en matière de logement social et abordable, on souligne que près de la moitié du budget de la CMM est consacré aux dépenses pour le logement social et qu'étant donné « (...) l'importance accrue du logement dans son budget, la CMM estime qu'il est légitime de s'impliquer non seulement sur le plan du financement, mais également en

³³ Résolution CC05-028.

matière de planification et de coordination du logement social et abordable » (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005d: 20).

Les orientations de la CMM en matière de logement social et abordable s'articulent autour de trois défis, auxquels correspondent pour chacun deux ou trois orientations pour un total de sept. Pour chaque défi, la CMM propose également deux mesures. Parmi ces mesures, on retrouve la création de deux tables de concertation, soit la Table CMM-SHQ et la Table de concertation technique CMM-Municipalités. La création de la Table CMM-SHQ est une des mesures proposées afin de répondre au premier défi de la CMM, soit « Assurer l'adéquation entre les politiques et les programmes des gouvernements supérieurs et la réalité métropolitaine » (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005d: 66), ainsi qu'aux orientations qui en découlent. À l'aide, entre autres, de la mise sur pied ou de la « réactivation » de cette Table, la CMM souhaite devenir un partenaire à part entière du gouvernement en matière d'habitation sociale abordable. Pour sa part, la Table de concertation technique CMM-Municipalités constitue une des mesures proposées afin de répondre au deuxième défi de la CMM, soit « Renforcer la concertation des interventions municipales à l'échelle de la région métropolitaine » (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005d: 74). Cette table de concertation permettra d'établir, dans un plan quinquennal, des cibles annuelles notamment en matière de réalisation de nouvelles unités, de restauration et d'amélioration de l'habitat (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005d).

L'année 2006 se caractérise par la mise en œuvre des orientations de la CMM, ainsi que par une autre hausse significative de la contribution financière de l'institution pour le logement social et abordable. Les deux tables de concertation, CMM-SHQ et CMM-Municipalités sont donc créées en 2006 (Communauté métropolitaine de Montréal, 2007b) et la CMM entame également le processus d'élaboration de son premier plan d'action quinquennal, tel que prévu dans le document des orientations. Par ailleurs, la contribution financière de la CMM au logement social passe de 48 M\$ à 67 M\$ et atteint ainsi 58% de son budget total de 2006 (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005e). La CMM constitue également une réserve de 2 M\$ en raison de l'annonce du gouvernement de la construction de 4 200 nouvelles unités dans le cadre du programme Accès Logis. Au moins 50% de ces nouvelles unités seront construites sur le territoire de la CMM, donc celle-ci prévoit que le montant des remboursements qu'elle effectue pour ce programme augmentera significativement au cours des prochaines années (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005e). De plus, au

printemps 2006, le conseil adopte une résolution à l'effet d'affecter une partie des surplus de l'année 2005, soit 3 459 500\$, au fonds du logement social³⁴.

Au cours de l'année 2007, la CMM poursuit l'élaboration de son plan d'action quinquennal en matière de logement social et abordable. Trois séances de consultation auprès de l'ensemble des municipalités et des OMH concernant le 1^{er} volet du plan d'action (portant sur les HLM) sont tenues en février 2007 par la commission du logement social (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008i). En mars 2007, les membres de cette commission visitent aussi des ensembles d'habitations issus des programmes HLM et LAQ dans les villes de Montréal, Longueuil, Laval et Mont-St-Hilaire (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008f). Par ailleurs, deux rapports concernant le logement social et abordable sont également déposés au cours de l'année 2007. En avril, une analyse effectuée par l'Institution nationale de la recherche scientifique (INRS) portant sur la répartition spatiale de l'offre et de la demande de logements sociaux et abordables sur le territoire de la CMM est publiée et en décembre de la même année, un rapport réalisé par la firme Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) sur les coûts de réalisation des projets Accès Logis et Logement Abordable Québec (volet social et communautaire) est déposé (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008i). En ce qui concerne la contribution financière de la CMM pour cette compétence, celle-ci a diminué en 2007 par rapport à l'année précédente, passant de 67 M\$ à 52 M\$, soit 51% du budget total (Communauté métropolitaine de Montréal, 2006b). Cette baisse de la contribution de la CMM en matière de logement social et abordable s'explique par une diminution des remboursements effectués dans le cadre des programmes Accès Logis et Logement Abordable Québec. Néanmoins, au printemps 2007, le conseil de la CMM prend une fois de plus la résolution d'affecter la plus grande part des surplus de l'année précédente, soit 3 350 000\$, au fonds du logement social³⁵.

Le fait saillant de l'année 2008 en matière de logement social et abordable est l'adoption par le conseil du *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013* (PAMLSA) au mois de juin³⁶. Tel que mentionné précédemment, l'élaboration de ce plan d'action constituait une des mesures prévues dans le document des orientations de la CMM adopté en 2005. L'objectif du plan d'action quinquennal est d'assurer la coordination des interventions, ainsi que d'établir des cibles annuelles, notamment en matière de réalisation de nouvelles unités, de restauration et d'amélioration de l'habitat (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005d). Le PAMLSA présente six objectifs³⁷ à

³⁴ Résolution CC06-011.

³⁵ Résolution CC07-013.

³⁶ Résolution CC08-026.

³⁷ Les objectifs présentés dans la PAMLSA sont : 1) Poursuivre le financement de programmes essentiels au continuum de solutions résidentielles dans le cadre d'une planification à moyen terme; 2) Investir pour la qualité du parc de logements sociaux et abordables; 3) Répondre aux besoins de locataires qui sont souvent parmi les personnes les plus démunies; 4)

relever en matière de logement social et abordable. Pour chacun de ces objectifs il propose des actions et lance des invitations aux municipalités, aux OMH et aux gouvernements.

En janvier 2008, avant l'adoption du PAMLSA, la commission du logement social a poursuivi les consultations auprès des municipalités en tenant quatre séances portant sur les volets 2 (programme de supplément au loyer) et 3 (programmes Accès Logis et Logement Abordable) du plan d'action (Communauté métropolitaine de Montréal, 2009). Ainsi, selon la CMM, 95% des personnes responsables du parc de HLM et des unités liées aux programmes Supplément au loyer (PSL), Accès Logis (ACL) et Logement Abordable Québec (LAQ) sur son territoire ont été entendues lors de l'élaboration du PAMLSA (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008f).

Pour ce qui est de la contribution financière de la CMM, le montant alloué au logement social et abordable diminue encore dans le budget 2008, passant de 52 M\$ à 43 M\$, soit 47% du budget total (Communauté métropolitaine de Montréal, 2007a). Cette baisse s'explique une fois de plus par une diminution des remboursements effectués dans le cadre des programmes Accès Logis et Logement Abordable Québec. D'autre part, le 1^{er} mai 2008, le conseil de la CMM adopte une résolution dont l'objet est l'affectation d'une partie des surplus de l'année 2007, soit 2 760 000 \$, au fonds du logement social³⁸. Cette résolution prévoit également l'affectation de 5 240 000 \$ de surplus pour la contribution de la CMM au programme de rénovation, amélioration et modernisation des logements HLM. La contribution de la CMM à ce programme est une des actions annoncées dans le PAMLSA afin de répondre au deuxième défi identifié, soit *Investir pour la qualité du parc de logements sociaux et abordables* (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008f: 31). Cette contribution s'inscrit dans le cadre du Plan québécois des infrastructures, annoncé en décembre 2007, qui prévoit des investissements supplémentaires afin d'assurer le maintien et de permettre la rénovation du parc des habitations HLM. Selon les ententes en vigueur, la contribution du gouvernement correspond à 35% du coût des travaux, le reste étant financé par le gouvernement du Canada (55%) et les municipalités (10%). En vertu de sa Loi, la CMM doit rembourser aux municipalités le montant de leur contribution (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008f, 2008g). Ainsi, au cours des années précédentes, la CMM contribuait déjà à ce programme de rénovation, amélioration et modernisation à même les remboursements qu'elle effectuait aux municipalités pour leur contribution au déficit d'exploitation des HLM gérés par leur OMH. Cependant, à partir de 2008, le montant de ces remboursements augmente considérablement en raison de l'annonce par le gouvernement du Québec d'une hausse importante

Soutenir le développement économique de tous les secteurs du Grand Montréal; 5) Explorer la pertinence de créer un guichet unique pour le logement social et abordable; 6) Assurer un suivi de la situation du logement social et abordable et de la mise en œuvre du PAMLSA (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008f: 22).

³⁸ Résolution CC08-016.

de la somme consentie à ce programme. Ainsi, dans le budget de 2009, on constate pour la première fois une augmentation importante du montant versé pour les municipalités par la CMM dans le cadre des programmes HLM et PSL, soit de 19 M\$ à 25 M\$ (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008g).

En somme, on constate que la CMM s'est acquittée de ses obligations en matière de logement social et abordable. Elle a donc contribué au financement des programmes auxquels elle devait participer en vertu de la Loi et elle a créé le fonds du logement social. Par ailleurs, on constate que la CMM ne s'est pas contenté d'exercer un rôle d'agence de péréquation entre les municipalités locales dans ce domaine, elle a également choisi d'agir en matière de coordination et de la planification en se dotant d'un document d'orientations et d'un plan d'action quinquennal. De plus, comme elle l'a fait dans le cas de l'aménagement du territoire, la CMM a tenté d'exercer un leadership régional en matière de logement social en faisant des revendications auprès des gouvernements supérieurs en faveur des municipalités et de la région. Finalement, selon notre définition, on peut dire que la CMM a démontré une capacité de gouvernance métropolitaine en matière de logement social et abordable, c'est-à-dire qu'elle a été en mesure d'aborder un enjeu d'ordre métropolitain et d'y apporter une solution discutée et définie collectivement.

Transport en commun et réseau artériel métropolitain

Obligations et pouvoirs selon la Loi

En vertu de sa Loi constitutive, la CMM possède une compétence de planification et de coordination du transport en commun, ainsi que de financement de ses aspects ayant un caractère métropolitain. Elle doit également approuver les plans stratégiques de développement des sociétés de transport situées sur son territoire, les ajustements et la révision du plan stratégique de développement du transport métropolitain transmis par l'Agence métropolitaine de transport³⁹ (AMT) et elle détient un pouvoir de désaveu à l'égard des tarifs métropolitains de l'AMT. De plus, en vertu de l'article 60 de la Loi sur l'AMT, la CMM doit approuver le budget d'exploitation de cette agence. Cependant, même si la CMM n'approuve pas le budget de l'AMT, ce dernier entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit (article 60, L.R.Q., chapitre A-7.02).

³⁹ L'Agence métropolitaine de transport est une agence gouvernementale relevant directement du ministère des Transports du Québec. Elle existe depuis le 1^{er} janvier 2006 et son territoire correspond à celui de la CMM, en plus d'inclure la ville de St-Jérôme et la réserve de Kahnawake. Elle a pour mission de soutenir, développer, coordonner et promouvoir le transport collectif. Elle possède par ailleurs la compétence exclusive du transport en commun par trains de banlieue (L.R.Q., chapitre A-7.02).

La CMM doit également approuver la partie du programme des immobilisations de la Société de transport de Montréal (STM) spécifique aux immobilisations afférentes au réseau de métro, ainsi que tout emprunt de plus de cinq ans pour ce réseau (L.R.Q., chapitre C-37.01). Ces deux dernières approbations se font à la majorité des deux tiers des voix exprimées, mais en cas de refus, la proposition peut être à nouveau soumise au conseil 15 jours plus tard et une majorité simple des voix exprimées est alors requise. En plus de ses compétences en matière de transport en commun, la CMM doit également, au plus tard le 31 décembre 2002, identifier un réseau artériel métropolitain et procéder à sa révision tous les cinq ans.

En matière de transport en commun, on constate que la CMM n'a pas l'obligation de produire un plan de développement du transport en commun, même si la Loi stipule qu'elle possède une compétence en matière de planification et malgré le fait que cette obligation ait été demandé par le comité des élus de la région métropolitaine de Montréal (Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal, 2000: 10). Elle exerce donc sa compétence de planification à travers l'approbation des plans stratégiques des sociétés de transport et de l'AMT, ainsi que par son pouvoir de désaveu des tarifs métropolitains de l'AMT. On constate également qu'il y a un certain chevauchement entre les pouvoirs de la CMM et ceux de l'AMT. En effet, l'AMT possède de nombreux pouvoirs en matière de transport en commun métropolitain et la Loi est beaucoup plus précise en ce qui concerne les pouvoirs de cette agence que ceux de la CMM. De manière générale, les pouvoirs de l'AMT concernent surtout la coordination et l'exploitation des services de transport en commun métropolitain et plus particulièrement les trains de banlieue (dont elle a la compétence exclusive). Cependant, elle possède aussi une compétence de planification, notamment à travers l'obligation de produire un plan stratégique de développement du transport métropolitain, lequel doit inclure tous les modes de transport et tous les équipements et infrastructures métropolitains, y compris le métro (article 76, L.R.Q., chapitre A-7.02). Ainsi, la CMM possède en principe une compétence de planification, coordination et financement du transport en commun métropolitain, mais en pratique, elle doit partager cette compétence avec une agence gouvernementale, responsable elle aussi du transport en commun métropolitain et en place depuis 1996. À l'intérieur d'un tel cadre institutionnel, il faudrait un leadership très important de la part de la CMM pour qu'elle soit en mesure d'exercer une capacité de gouvernance métropolitaine en matière de transport en commun.

Réalisations de la CMM pour cette compétence depuis sa création

Tableau 4 : Réalisations de la CMM : Transport en commun et réseau artériel métropolitain

Années	Réalisations et activités
2002	- Inventaire et élaboration de normes pour le réseau artériel - Le conseil se prononce unanimement sur l'intégration de l'Agence métropolitaine de transport (AMT) à la CMM - Soumission d'un projet de règlement sur le réseau artériel (sans adoption)
2003	- Production d'un projet de plan sur l'identification du réseau artériel - Réalisation d'une étude d'évaluation des coûts (d'immobilisations et d'entretien)
2004	- Transport en commun (TEC) : conjoncture favorable. Possible transfert de la taxe d'accise sur les carburants et ouverture du gouvernement du Québec pour un projet de décentralisation
2005	- Adoption d'un projet de décentralisation du TEC à l'échelle de la région métropolitaine - Tenue du Forum métropolitain sur le financement du TEC : déclaration d'appui au transport collectif - Coalition métropolitaine pour la relance du TEC
2006	- Dépôt d'un audit des coûts d'exploitation et du financement des immobilisations du TEC métropolitain - Coalition pour la relance du TEC se prononce en faveur de la réalisation, prioritaire et à court terme, du train de banlieue vers Mascouche - Création d'un comité aviseur des élus sur les nouvelles règles de financement du TEC (pas d'unanimité quant à la formule de financement à retenir)
2007	- Adoption d'un projet d'entente sur les règles de partage du déficit métropolisable du métro (suite à l'audit). Article 12 de l'entente : mise en place d'un comité de travail dont l'objectif est de revoir la gouvernance et le financement du TEC dans la région de Montréal
2008	- Approbation de l'entente à intervenir entre le gouvernement du Québec et St-Jérôme concernant le partage du déficit du métro - Approbation de l'entente concernant le partage du déficit du métro pour 2007-2011 - Début des travaux du comité de travail des élus sur la gouvernance et le financement du transport collectif métropolitain

Sources : (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c, 2004a, 2005f, 2006a, 2007b, 2008e, 2009).

Dans ce contexte, la CMM s'est partiellement acquittée de ses obligations depuis sa création. Ainsi, elle a choisi de ne pas désavouer les tarifs de l'AMT⁴⁰ et elle a la plupart du temps approuvé les budgets de celle-ci, sauf ceux de 2006, 2008 et 2009⁴¹. Cependant, elle n'a pas rempli son obligation d'approuver les plans stratégiques des sociétés de transport et de l'AMT. D'ailleurs, en 2004, le conseil de la CMM a résolu d'informer le ministre des Transports que la CMM n'entend pas approuver les plans stratégiques des sociétés de transport tant que le cadre financier n'aura pas été revu⁴². En

⁴⁰ Résolutions CC01-0094, CC02-0070, CC03-021, CC03-035, CC04-035, CC05-026, CC06-034, CC07-026 et CC08-040.

⁴¹ Résolutions CC05-027, CC07-027 et CC08-048.

⁴² Résolution CC04-036.

fait, en matière de transport en commun, on constate que la majorité des résolutions adoptées par le conseil portent sur des demandes adressées au gouvernement relativement au cadre de gouvernance et de financement du transport en commun. Ainsi, à plusieurs reprises le conseil a résolu de demander au ministre des Transports de porter à quatre le nombre de représentants de la CMM au conseil d'administration de l'AMT⁴³. D'autres demandes concernant l'AMT ont également été formulées par le conseil de la CMM, telles que l'intégration de l'agence à la CMM⁴⁴ ou l'inclusion de la ville de Saint-Jérôme à la CMM si cette ville était incluse dans le territoire de l'AMT⁴⁵. Concernant le financement du transport en commun, le conseil de la CMM a formulé quelques demandes au gouvernement telles que la révision du cadre financier du transport en commun⁴⁶, ainsi que le versement aux municipalités d'une partie de la taxe d'accise fédérale sur les carburants⁴⁷.

À partir de l'année 2005, la CMM semble vouloir prendre en mains la question du transport en commun. En réponse à l'invitation faite par le gouvernement provincial dans le cadre du renouvellement du cadre fiscal, elle adopte en 2005 un projet de décentralisation du transport en commun⁴⁸ qui identifie trois objectifs : 1) Rendre les élus de la région responsables de la planification, de la coordination et du financement du transport en commun métropolitain; 2) Confirmer la contribution des gouvernements fédéral et provincial aux immobilisations et 3) Accorder à la CMM un espace fiscal (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005a). En avril de la même année, la CMM initie la tenue d'un forum métropolitain sur le financement du transport en commun, réunissant des élus municipaux et des représentants de la société civile dans le but de démontrer l'existence d'un consensus métropolitain quant à l'importance d'investir dans le transport en commun (Communauté métropolitaine de Montréal, 2006a). Cet événement a donné lieu à la signature d'une déclaration d'appui au transport collectif, ainsi qu'à la mise sur pied d'un comité de suivi, devenu la Coalition métropolitaine pour la relance du transport en commun le 1^{er} septembre 2005 (Communauté métropolitaine de Montréal, 2006a). Cette coalition s'est par la suite prononcée en faveur de la réalisation prioritaire et à court terme du projet de train de banlieue Mascouche-Terrebonne-Repentigny/Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal, 2007b). Malgré tout, les actions de la CMM s'en tiennent uniquement à des revendications auprès des gouvernements supérieurs.

En 2006, un audit des coûts d'exploitation et du financement des immobilisations du transport en commun métropolitain est déposé et un comité aviseur des élus concernant les nouvelles règles de

⁴³ Résolutions CC01-0060, CC02-0011, CC04-004.

⁴⁴ Résolution CC02-0060.

⁴⁵ Résolutions CC02-0056 et CC02-0071.

⁴⁶ Résolutions CC03-021, CC03-035.

⁴⁷ Résolutions CC04-045, CC05-005.

⁴⁸ Résolution CC05-004.

financement du transport en commun est créé. Ce comité a été mis sur pied en réponse à une invitation faite par le gouvernement du Québec, dans le cadre de sa Politique québécoise du transport collectif, à lui soumettre une proposition permettant de financer adéquatement les services métropolitains de transport en commun (Communauté métropolitaine de Montréal, 2007b). Le comité s'est réuni à six reprises entre les mois d'août et novembre 2006, mais il n'est pas arrivé à une position unanime quant à la formule de financement à retenir (Communauté métropolitaine de Montréal, 2007b).

Ce n'est qu'à partir de 2007 que les choses semblent s'enclencher véritablement. Le 22 février 2007, le conseil de la CMM adopte une entente proposée par le mandataire gouvernemental concernant les règles de partage du déficit métropolisable du métro pour la période 2007-2011⁴⁹. En vertu de cette entente, les élus municipaux reconnaissent le caractère métropolitain du métro et acceptent de participer au financement de son déficit (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008e). Avec l'aide financière du gouvernement du Québec, le déficit du métro est maintenant financé à environ 65% par l'agglomération de Montréal, 15% par les autres municipalités et 20% par le gouvernement du Québec. Par ailleurs, cette entente sur le partage du déficit du métro prévoyait également la création d'un comité de travail sur la gouvernance et le financement du transport en commun dans la région métropolitaine (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008e). Ce comité est composé de représentants des agglomérations de Montréal et Longueuil, de la Ville de Laval et des municipalités des couronnes nord et sud, ainsi que des représentants des sociétés de transport, de l'association des conseils intermunicipaux de transport et de l'AMT. Le Ministère des Transport du Québec (MTQ) et le MAMR y siègent aussi à titre d'observateurs. Le comité a entamé ses travaux en 2008 et ceux-ci se poursuivent encore aujourd'hui (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008e). Autre conséquence de l'entente sur le partage du déficit du métro : le conseil de la CMM approuve depuis 2008 les emprunts de la STM relatifs au métro⁵⁰. Par ailleurs, au cours de la dernière année de notre étude, les relations entre la CMM et l'AMT ne semblent pas être en voie d'amélioration. En effet, en 2008, le conseil de la CMM désapprouve le budget d'exploitation de l'AMT⁵¹ et exprime son désaccord par rapport à la mise en place de deux services d'autobus⁵².

Pour ce qui est du réseau artériel métropolitain, quelques activités ont été réalisées durant les premières années d'existence de la CMM. Ainsi, un inventaire a été effectué et des normes ont été élaborées (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c) par rapport à ce réseau. En 2003, un

⁴⁹ Résolution CC07-009.

⁵⁰ Résolutions CC08-013, CC08-014, CC08-025, CC08-046 et CC08-047.

⁵¹ Résolution CC08-048

⁵² Résolutions CC08-030 et CC08-031.

projet de plan sur l'identification du réseau artériel a été produit et une étude d'évaluation des coûts d'immobilisations et d'entretien du réseau artériel a été réalisée (Communauté métropolitaine de Montréal, 2004a). Cependant, aucune autre activité n'a été réalisé par la suite et dans son rapport de 2007 sur la mise en œuvre de la Loi sur la CMM, le MAMR demande à la CMM de « poursuivre ses démarches en vue de définir un réseau artériel métropolitain » (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2007: 28), tel que prescrit par la Loi.

Ce survol des réalisations de la CMM nous permet de constater que celle-ci n'a pas entièrement rempli ses obligations en vertu de la Loi en ce qui concerne le transport en commun et le réseau artériel métropolitain. Elle n'a pas terminé l'identification de ce réseau et a refusé d'approuver les plans stratégiques des sociétés de transport tant que le cadre financier ne sera pas revu par le gouvernement provincial. La CMM a néanmoins posé plusieurs gestes permettant de croire qu'elle souhaite jouer véritablement un rôle en matière de transport à l'échelle métropolitaine, mais il semblerait que les élus aient fait le choix d'attendre une modification du cadre législatif et financier avant d'agir véritablement. Pour l'instant, on ne peut pas dire que la CMM exerce une capacité de gouvernance métropolitaine en matière de transport.

Réalisations pour les autres compétences

Développement économique et développement artistique ou culturel

En vertu de sa Loi constitutive, la CMM doit adopter un plan des grands enjeux du développement économique de son territoire, au plus tard un an après l'adoption de son projet d'énoncé de vision stratégique (article 150, L.R.Q., chapitre C-37.01). Comme nous l'avons vu précédemment, le projet d'énoncé de vision stratégique doit pour sa part être adopté au plus tard le 1^{er} juillet 2002. Avant d'être adopté, le plan des grands enjeux de développement économique doit être soumis à la consultation publique. La CMM possède également la compétence de faire la promotion de son territoire sur le plan international et elle peut confier cette compétence à un organisme existant ou qu'elle crée. Par ailleurs, les municipalités locales situées sur le territoire de la CMM perdent leur compétence de promotion internationale dès que la CMM l'exerce (article 151, L.R.Q., chapitre C-37.01). La Loi permet aussi à la CMM de prendre toute mesure visant à favoriser le développement artistique ou culturel sur son territoire et elle peut également confier cette compétence à un autre organisme (articles 151.1 et 151.2, L.R.Q., chapitre C-37.01).

Tableau 5 : Réalisations de la CMM : Développement économique et artistique ou culturel

Années	Réalisations et activités
2002	- Production d'un diagnostic - Assises octobre 2002 : validation du diagnostic - Confie à Montréal International la promotion de la région métropolitaine à l'extérieur
2003	- Établissement des grandes orientations et élaboration d'un échéancier de travail pour le Plan de développement économique (PDE) - Formation d'un comité technique qui dégage six grands enjeux économiques pour la CMM : Quatre orientations stratégiques sont retenues
2004	- Consultations publiques sur le PDE
2005	- Adoption du PDE (stratégie en quatre axes) - Mise sur pied d'une stratégie de développement de grappes métropolitaines industrielles
2006	- Inauguration du Bureau du cinéma et de la télévision du Québec - Lancement de la grappe aérospatiale - Financement du fonctionnement de quatre grappes métropolitaines - Depuis septembre 2006 : la CMM est membre du projet CLUNET (Cluster Network) de la Commission européenne
2007	- Poursuite du financement des quatre grappes (et échéance du cadre de financement, qui devra être renouvelé pour 2008-2010) - Amorce d'une démarche en vue de doter la région d'une image de marque - Adoption de la Stratégie d'innovation du Grand Montréal
2008	- Approbation de la stratégie de positionnement international et d'image de marque - Renouvellement du cadre de financement des grappes pour 2008-2010 - Financement du dossier d'affaires de la grappe des technologies propres

Sources : (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c, 2004a, 2005f, 2006a, 2007b, 2008e, 2009).

Dès 2002, la CMM choisit de confier le mandat de la promotion internationale de la région métropolitaine à un organisme déjà existant, Montréal International (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c). En 2003, elle entame la réalisation de son plan de développement économique (PDE) en établissant des grandes orientations et en se dotant d'un échéancier (Communauté métropolitaine de Montréal, 2004a). Un projet de plan de développement économique est adopté par le conseil en 2004⁵³ et tel que prescrit par la Loi, des consultations publiques sont tenues en octobre et novembre de la même année (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005f). Le PDE est ensuite adopté par le conseil le 17 février 2005⁵⁴, soit près de deux ans après la date limite prévue par la Loi. Ce plan présente une stratégie en quatre grands axes et pour lesquels des moyens d'action sont proposés (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005c). Un des moyens d'action

⁵³ Résolution CC04-029.

⁵⁴ Résolution CC05-007.

proposé dans le PDE est la stratégie des grappes métropolitaines. Celle-ci a également été lancée en 2005 et en 2006, la CMM finançait le fonctionnement de quatre grappes industrielles⁵⁵ (Communauté métropolitaine de Montréal, 2006a, 2007b). La mise en œuvre du plan de développement économique, ainsi que le financement des grappes se poursuivent au cours de l'année 2007 et en septembre, la CMM adopte la stratégie d'innovation du Grand Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008e). Enfin, en 2008, elle adopte une stratégie de positionnement international, ainsi que l'image de marque du Grand Montréal, un autre moyen d'action proposé dans le PDE (Communauté métropolitaine de Montréal, 2009). En plus de ces actions, la CMM a également fait quelques représentations auprès des gouvernements supérieurs en matière de développement économique pour la région⁵⁶.

Finalement, on constate qu'en matière de développement économique, la CMM a rempli ses obligations envers la Loi en adoptant son plan de développement économique. Elle a aussi confié la promotion internationale du territoire à un autre organisme, comme cela lui était permis. Cependant, elle n'a pas du tout investi sa compétence facultative en matière de développement artistique ou culturel. Avec le financement des grappes industrielles, la stratégie d'innovation et l'adoption d'une image de marque, la CMM semble vouloir devenir un acteur en matière de développement économique métropolitain et non pas s'en tenir uniquement à ses obligations en vertu de la Loi.

Planification de la gestion des matières résiduelles

La Loi sur la CMM stipule que celle-ci détient la compétence sur la planification de la gestion des matières résiduelles, suivant les dispositions prévues dans la Loi sur la qualité de l'environnement (article 159, L.R.Q., chapitre C-37.01). La CMM constitue une municipalité régionale en vertu de cette Loi donc, elle doit établir un plan de gestion des matières résiduelles, dans un délai de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2001 (article 53.7., L.R.Q., chapitre Q-2). La Loi prévoit neuf éléments devant être compris dans ce plan, dont :

- un inventaire des matières résiduelles produites sur le territoire;
- un énoncé des orientations et des objectifs à atteindre en matière de récupération, valorisation et élimination, lesquels doivent être compatibles avec la politique gouvernementale;
- une proposition de mise en œuvre du plan favorisant la participation de la population et la collaboration des organismes et entreprises œuvrant dans le domaine de la gestion des matières résiduelles et ;

⁵⁵ Il s'agit du Bureau du cinéma et de la télévision du Québec (grappe du cinéma), Aéro Montréal (grappe de l'aérospatiale), In Vivo (grappe des sciences de la vie) et de la grappe des technologies de l'information et des communications (Communauté métropolitaine de Montréal, 2007b).

⁵⁶ Résolutions CC04-037 et CC08-027.

- un système de surveillance et de suivi du plan destiné à en vérifier périodiquement l'application, entre autres, le degré d'atteinte des objectifs fixés et l'efficacité des mesures de mise en œuvre (article 53.9., L.R.Q., chapitre Q-2).

Notons que le plan doit également prévoir une description du territoire d'application, ce qui peut parfois être complexe. Par exemple, pour les six MRC partiellement comprises sur le territoire de la CMM, le plan de gestion métropolitain s'applique pour une portion de leur territoire seulement, tandis que pour l'autre portion, elles ont la responsabilité en tant que municipalité régionale, d'élaborer leur propre plan régional de gestion des matières résiduelles en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Tableau 6 : Réalisations de la CMM : Planification de la gestion des matières résiduelles

Années	Réalisations et activités
2002	
2003	- Adoption du Projet de plan métropolitain de gestion des matières résiduelles (PPMGMR) et consultations publiques
2004	- Adoption d'un projet modifié de PMGMR (un élément non conforme pour le gouvernement) - Publication d'une étude sur le financement de la récupération et de la valorisation des emballages et des imprimés par les entreprises
2005	- Année de négociations sur le PPMGMR (Réalisation d'une étude sur les coûts municipaux de collecte sélective, conférence de presse sur le financement du projet de PMGMR)
2006	- 22 août 2006 : entrée en vigueur du PMGMR - Création d'une Table métropolitaine de gestion des matières résiduelles composée d'élus municipaux et de représentants de la société civile - Consultations sur le suivi des travaux requis en vue d'implanter de nouvelles infrastructures de traitement et d'élimination des déchets ultimes
2007	- Diffusion d'études de comparaison de technologies et de scénarios de gestion - Publication du premier bilan annuel sur le suivi de la mise en œuvre du PMGMR - Réalisation d'un sondage sur l'opinion et les habitudes des citoyens du Grand Montréal à l'égard des 3RV
2008	- Lancement du tableau de bord du PMGMR - Programme d'aide financière pour l'élaboration de plans directeurs régionaux des équipements de traitement des matières organiques et des résidus ultimes - Présentation des recommandations de la CMM au gouvernement du Québec sur le renouvellement de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 - Tenue du Colloque international sur les meilleures pratiques

Sources : (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c, 2004a, 2005f, 2006a, 2007b, 2008e, 2009).

Le processus d'élaboration du plan de gestion s'amorce avec l'adoption d'une résolution à cet effet et dans les 12 mois suivants, le conseil doit adopter un projet de plan de gestion des matières résiduelles (article 53.12, L.R.Q., chapitre Q-2). Suite à l'adoption du projet de plan, il s'ensuit un processus de consultation publique. Pour ce faire, le conseil doit former une commission de consultation publique composée d'au plus dix membres, dont au moins un représentant du milieu des affaires, un représentant du milieu syndical, un représentant du milieu socio-communautaire et un représentant des groupes de protection de l'environnement (article 53.13., L.R.Q., chapitre Q-2). La commission doit tenir au moins deux assemblées publiques dans le territoire de deux des municipalités locales. Suite aux consultations publiques, le projet de plan de gestion, modifié s'il y a lieu, est transmis au ministre qui valide sa conformité à la politique gouvernementale. Suite à un avis favorable du ministre ou en l'absence d'avis après un délai de 60 jours, le plan de gestion des matières résiduelles est adopté par le conseil. Celui-ci peut être modifié à tout moment et il doit être révisé à tous les cinq ans. Il lie les municipalités locales dont le territoire est compris dans le territoire d'application et elles sont tenues de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre du plan sur leur territoire (L.R.Q., chapitre Q-2). Cette disposition de la Loi nous rappelle que la CMM est un organisme de planification et que ce sont les municipalités locales de son territoire qui sont responsables de la mise en œuvre de ses orientations. D'où l'importance de l'adhésion des élus locaux aux réalisations de la CMM et de leur volonté de collaborer à l'échelle métropolitaine.

Suite à l'analyse des procès-verbaux du conseil et des rapports d'activités de la CMM, on constate que celle-ci entame tranquillement ses activités en matière de planification de la gestion des matières résiduelles. Cependant, comme nous allons le voir, elle accélère le rythme au cours des dernières années et termine l'année 2008 avec un nombre non négligeable de réalisations pour cette compétence.

La planification de la gestion des matières résiduelles à la CMM débute, en 2001, par la demande au gouvernement d'un délai d'un an pour la confection du plan métropolitain de gestion des matières résiduelles (PMGMR), ainsi que d'une compensation plus juste dans le cadre du programme de subvention pour la préparation de ce plan⁵⁷. La CMM attend jusqu'en 2002 pour initier le processus d'élaboration du PMGMR⁵⁸ et adopte son projet de plan le 18 septembre 2003⁵⁹, soit un peu moins d'un an après le délai prévu par la Loi. À cette même date, le conseil de la CMM constitue la commission qui sera responsable des consultations publiques⁶⁰, conformément à la Loi sur la qualité

⁵⁷ Résolution CC01-0076.

⁵⁸ Résolution CC02-0019.

⁵⁹ Résolution CC03-027.

⁶⁰ Résolution CC03-028.

de l'environnement. Les consultations sur le projet de PMGMR ont lieu en octobre 2003. Au total, 33 séances (incluant des ateliers thématiques) sont tenues sur le territoire des cinq secteurs de la CMM. Plus de 700 personnes participent à ces séances et plus de 120 mémoires et commentaires sont recueillis (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005f). Le 18 juin 2004, le projet de PMGMR modifié est adopté par le conseil de la CMM⁶¹. Cependant, en août 2004, le ministre de l'Environnement souligne qu'un des aspects du projet, soit le financement du recyclage des emballages et des imprimés par l'industrie, n'est pas conforme à la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005f). Cet élément fait d'ailleurs l'objet de demandes répétées de la part de la CMM auprès du gouvernement. Celle-ci souhaite que le financement du recyclage des emballages et des imprimés soit assumé à 100% par l'industrie⁶². La CMM a d'ailleurs commandé la réalisation d'une étude concluant que « le financement à 100% de la récupération et de la valorisation des emballages et des imprimés par les entreprises ne représente pas un coût supplémentaire significatif pour celles-ci, et peut donc être assumé par elles sans perte de compétitivité » (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005f: 20).

Il faut donc attendre au 20 avril 2006 pour que le PMGMR soit finalement adopté⁶³, suite à une année de négociations et de représentations de la part de la CMM concernant le financement de la gestion des matières résiduelles (Communauté métropolitaine de Montréal, 2006a). Le PMGMR entre officiellement en vigueur le 22 août 2006 (Communauté métropolitaine de Montréal, 2007b). Par ailleurs, en 2006, la CMM a aussi mis sur pied une Table métropolitaine de gestion des matières résiduelles, composée d'élus municipaux et de représentants de la société civile et elle a entamé des consultations concernant l'implantation de nouvelles infrastructures de traitement et d'élimination des déchets ultimes (Communauté métropolitaine de Montréal, 2007b).

Un premier bilan annuel de la mise en œuvre du PMGMR est publié en décembre 2007 et en 2008, le PMGMR est amendé et modifié par le conseil⁶⁴. Cet amendement du PMGMR a pour objet le report d'un an du dépôt par les secteurs géographiques de la CMM de leur rapport concernant la faisabilité d'alternatives en vue d'implanter de nouvelles infrastructures de traitement/élimination des résidus ultimes (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008j). De plus, en octobre 2008, la CMM lance le tableau de bord du PMGMR, un outil informatique interactif qui permet de suivre la mise en œuvre des 19 mesures adoptées dans le plan, ainsi que plusieurs autres indicateurs relatifs à la gestion des matières résiduelles (Communauté métropolitaine de Montréal, 2009). D'autre part, en 2007 et 2008,

⁶¹ Résolution CC04-016.

⁶² Résolutions CC03-040 et CC04-012.

⁶³ Résolution CC06-009.

⁶⁴ Résolutions CC08-002 et CC08-023.

en marge de ses obligations de planification, la CMM réalise aussi diverses activités relatives à la gestion des matières résiduelles, tel que la diffusion d'études sur les technologies et les scénarios de gestion, la publication d'un sondage sur l'opinion et les habitudes des citoyens à l'égard des 3RV⁶⁵, la tenue d'un colloque international sur les meilleures pratiques, etc.

À la lumière de cette analyse des réalisations de la CMM en matière de planification de la gestion des matières résiduelles, on constate que celle-ci a rempli ses obligations envers la Loi, c'est-à-dire qu'elle a doté la région d'un plan métropolitain de gestion des matières résiduelles, lequel a fait l'objet d'une consultation publique avant son adoption. Elle a également mis en place un mécanisme de suivi de son plan, le Tableau de bord du PMGMR. Néanmoins, comme la gestion des matières résiduelles est une responsabilité municipale, la mise en œuvre du plan de gestion de la CMM dépendra des municipalités locales. D'autre part, ayant rempli ses obligations en matière de planification, on constate que depuis les dernières années, la CMM tente de réaliser d'autres actions pour cette compétence, notamment en tenant des colloques, en commandant des études et des sondages, ainsi qu'en faisant pression auprès du gouvernement provincial pour aider financièrement les municipalités à atteindre les objectifs dans ce domaine. Enfin, on peut dire que, selon notre définition, la CMM a démontré une capacité de gouvernance métropolitaine en matière de planification de la gestion des matières résiduelles, même si les incidences concrètes de ses réalisations demeurent incertaines, étant donné l'importance du rôle que devront jouer les municipalités locales, de même que le gouvernement provincial (pour ce qui est du financement) pour la mise en œuvre des orientations.

Assainissement des eaux et de l'atmosphère

La Loi accorde à la CMM des compétences en matière d'assainissement des eaux usées et de l'atmosphère en vertu desquelles elle peut, notamment, réglementer et même prohiber l'émission dans l'atmosphère de substances susceptibles de constituer un polluant, ainsi que le déversement d'eaux usées (ou de toutes matières qu'elle détermine) dans un ouvrage d'assainissement ou un cours d'eau (articles 159.1. et 159.7., L.R.Q., chapitre C-37.01). Cependant, les pouvoirs de la CMM dans ces domaines sont facultatifs et, sous réserve de l'approbation du ministre du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs, la Loi lui permet de les déléguer en totalité ou en partie à une ou plusieurs municipalités de son territoire (articles 159.1. et 159.18., L.R.Q., chapitre C-37.01). Notons, par ailleurs, que la réglementation adoptée en matière d'assainissement des eaux et de l'atmosphère peut varier selon les parties du territoire de la CMM (articles 159.1. et 159.7., L.R.Q., chapitre C-37.01).

⁶⁵ 3RV est un concept en gestion des matières résiduelles qui signifie Réduction à la source, Réemploi, Recyclage et Valorisation.

Tableau 7 : Réalisations de la CMM : Assainissement des eaux et de l’atmosphère

Années	Réalisations et activités
2002	
2003	- Travaux d’une firme d’experts et réflexions de divers comités
2004	
2005	- Transmission aux municipalités d’un avant-projet de règlement sur l’assainissement des eaux
2006	- Travail de bonification de l’avant-projet de règlement
2007	- Consultations publiques sur le projet de règlement métropolitain sur le contrôle des déversements d’eaux usées dans les ouvrages d’assainissement et les cours d’eau
2008	- Adoption du règlement sur l’assainissement des eaux

Sources : (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c, 2004a, 2005f, 2006a, 2007b, 2008e, 2009).

La CMM entame l’exercice de ses pouvoirs en matière d’assainissement des eaux usées et de l’atmosphère en 2001, en adoptant les deux règlements de la Communauté urbaine Montréal (CUM) en cette matière et en déléguant leur application à la Ville de Montréal⁶⁶. Il faut attendre jusqu’en 2008 avant que la CMM adopte son propre règlement sur l’assainissement des eaux usées⁶⁷, suite à quelques séances de consultations publiques visant à recueillir des commentaires sur le contenu technique du projet de règlement. La consultation publique sur le projet de règlement, menée par la commission de l’environnement de la CMM, a suivi un déroulement particulier, que l’on peut sans doute attribuer au caractère très technique du règlement. Tout d’abord, deux séances d’information ont été tenues en avril 2007. Suite à ces séances, les personnes le désirant pouvaient déposer un mémoire (des douzaines d’invitations ciblées ont été postées) mais seules les personnes ayant déposé leur mémoire dans les délais fixés (avant le 14 mai 2007) pouvaient être entendues lors des séances publiques de consultation (Commission de l’environnement, 2008). Quatre séances de consultation ont été tenues entre les mois de juin et octobre 2007 et chacune d’elles étaient consacrées à un groupe d’intérêt en particulier (les industriels, les groupes environnementaux, les citoyens et les municipalités/MRC). La commission de l’environnement a reçu au total 16 mémoires, dont six du milieu industriel, quatre des groupes environnementaux et six des municipalités (Commission de l’environnement, 2008). Aucun citoyen n’a déposé de mémoire à titre individuel.

⁶⁶ Résolutions CC01-0097 et CC01-0098.

⁶⁷ Résolution CC08-044.

Le règlement sur l'assainissement des eaux consiste principalement en une uniformisation des 56 règlements municipaux qui étaient déjà en vigueur sur la plupart des territoires des municipalités de la CMM, ainsi qu'une mise à niveau de plusieurs normes environnementales. Notons également que la CMM a délégué l'application de son règlement aux municipalités locales pour leur territoire respectif (Communauté métropolitaine de Montréal, 2009).

Mis à part l'élaboration et l'adoption de ce règlement sur l'assainissement des eaux usées, la CMM a réalisé très peu d'activités dans le cadre de ces deux compétences. Ses seules autres actions consistent en des négociations avec le gouvernement du Québec concernant une entente financière pour la responsabilité de l'assainissement de l'atmosphère⁶⁸. Ainsi, on peut dire que la CMM a développé une capacité de gouvernance métropolitaine en ce qui concerne l'assainissement des eaux usées, mais pas encore en ce qui concerne l'assainissement de l'atmosphère, puisque le règlement en vigueur actuellement et dont l'application a été déléguée à la Ville de Montréal ne concerne pas l'ensemble du territoire de la CMM, mais uniquement l'île de Montréal.

Équipements, infrastructures, activités et services à caractère métropolitain

En vertu de sa Loi, la CMM a des obligations financières en ce qui concerne les équipements, infrastructures, activités et services à caractère métropolitain. Ainsi, elle doit contribuer, aux conditions qu'elle détermine, au financement de quatre équipements métropolitains énumérés dans la Loi : Le Jardin botanique (incluant l'Insectarium), Le Planétarium, Le Biodôme et Le Cosmodôme (article 146, L.R.Q., chapitre C-37.01). Ces équipements ont été identifiés dans le cadre des travaux du comité des élus de la région métropolitaine de Montréal. Ce comité a également demandé que cette liste soit « fermée et exhaustive » et que soit abrogée la disposition de la Loi donnant au gouvernement le pouvoir de désigner lui-même des équipements et qu'il revienne au conseil de désigner les nouveaux équipements métropolitains (Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal, 2000: 5), ce qui a été fait. Ainsi, la CMM peut désigner comme ayant un caractère métropolitain un équipement appartenant à une municipale locale et établir les règles applicables à sa gestion et au financement des dépenses qui y sont liées, ainsi qu'au partage des revenus qu'il produit. De plus, la CMM peut également acquérir ou construire des équipements ou infrastructures qui ont un caractère métropolitain, ainsi que soutenir financièrement des événements à caractère métropolitain (articles 157 et 157.1, L.R.Q., chapitre C-37.01). Notons que toutes ces décisions que peut prendre la CMM nécessitent une majorité des deux tiers des voix exprimées.

⁶⁸ Résolutions CC06-021, CC06-036, CC07-018 et CC08-039.

La CMM détermine les conditions du financement des équipements auxquels elle doit contribuer, à même l'adoption, en mars 2001, de son règlement sur l'établissement des quotes-parts et leur paiement par les municipalités⁶⁹. Rappelons que les quotes-parts versées à la CMM par les municipalités qui la composent constituent la plus grande part des revenus de la CMM, soit environ 65%. Le montant des quotes-parts est établi en fonction de la richesse foncière des municipalités. Ainsi, l'agglomération de Montréal verse environ 55% des quotes-parts et chacun des quatre autres secteurs de la CMM (Laval, Longueuil, couronnes nord et sud) en verse environ 11% (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008g).

Essentiellement, via son règlement sur l'établissement des quotes-parts, la CMM détermine que le déficit des équipements sera assumé à 50% par la municipalité hôte et que le reste sera partagé entre les municipalités de la CMM en fonction de leur potentiel fiscal. Par ailleurs, le règlement stipule que cette répartition est valide pour les années 2001 à 2005 et qu'à partir de 2006, la municipalité hôte n'assumera plus 50% du déficit de son équipement (Communauté métropolitaine de Montréal, 2001b). Cela signifie que ces équipements seront financés à 100% par la CMM. Notons cependant qu'en vertu d'une entente avec le gouvernement du Québec, celui-ci verse à la CMM une somme de 13 M\$ (13,3 M\$ depuis 2007) pour le financement des équipements métropolitains (Communauté métropolitaine de Montréal, 2001a, 2002a, 2003a, 2004b, 2005e, 2006b, 2007a, 2008g).

Dès 2002, le conseil de la CMM adopte annuellement une résolution plafonnant à 12,2 M\$ la contribution de la CMM aux équipements métropolitains⁷⁰ pour l'exercice financier suivant. En 2005, ce plafond est officialisé par l'ajout d'un alinéa à cet effet via l'adoption du règlement 2005-33 modifiant le règlement numéro 2001-1 sur l'établissement des quotes-parts⁷¹. Ce nouveau règlement prolonge également d'un an la période au cours de laquelle la municipalité hôte finance 50% du déficit de son équipement, retardant ainsi d'un an le financement complet des équipements métropolitains par la CMM (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005g). Depuis ce temps, le conseil de la CMM adopte annuellement un règlement repoussant d'un an cette date butoir, jusqu'en 2008, où le règlement adopté reporte cette échéance à 2013⁷².

Finalement, on constate qu'en ce qui concerne les équipements, infrastructures, activités et services à caractère métropolitain la CMM s'est uniquement contentée de remplir ses obligations de financement et que le moment où 100% du financement des équipements désignés métropolitains

⁶⁹ Résolution CC01-0037.

⁷⁰ Résolutions CC02-0064, CC03-033 et CC04-032.

⁷¹ Résolution CC05-023.

⁷² Résolutions CC06-031, CC07-021 et CC08-036.

sera partagé entre les municipalités membres de la CMM est constamment repoussé. Aussi, on remarque que la CMM ne s'est pas prévalu, du moins pour le moment, de ses pouvoirs d'acquisition, de désignation ou de construction de nouveaux équipements métropolitains. Aucune volonté n'a été manifestée à cet égard, à l'exception d'une résolution adoptée par le conseil en 2005, demandant au comité exécutif de lui soumettre une politique d'identification et de financement des équipements, infrastructures et activités à caractère métropolitain pour l'ensemble du territoire de la CMM⁷³. Ainsi, on peut dire que la CMM exerce une certaine capacité de gouvernance métropolitaine en ce qui concerne les équipements, infrastructures, activités et services à caractère métropolitain, mais que celle-ci se limite aux obligations établies par la Loi.

Programme de partage de la croissance et fonds de développement métropolitain

En vertu de l'article 180 (L.R.Q., chapitre C-37.01), la Loi sur la CMM stipule que celle-ci doit, par un règlement adopté aux deux tiers des voix exprimées, établir un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière pouvant également comporter un élément de partage de l'assiette sans égard à l'existence ou non d'une croissance. Ce programme doit être conforme au règlement élaboré par le gouvernement et doit comprendre les règles permettant de déterminer le montant des contributions à verser dans le fonds de développement métropolitain que la CMM doit également créer en vertu de l'article 181 (L.R.Q., chapitre C-37.01). Ce dernier doit être destiné à soutenir financièrement les projets de développement que la CMM détermine. Le règlement sur celui-ci doit, notamment, indiquer la nature des projets pouvant être financés (article 181, L.R.Q., chapitre C-37.01).

La CMM amorce l'exercice de ses compétences dans ce domaine en 2002, avec l'adoption du règlement créant le programme de partage de la croissance et le fonds de développement métropolitain⁷⁴. Ce règlement stipule que l'objet du programme de partage de la croissance de l'assiette foncière est de prélever annuellement auprès des municipalités de la CMM les sommes nécessaires à la dotation du fonds de développement métropolitain (Communauté métropolitaine de Montréal, 2002e). Dans le préambule, la CMM rappelle que lors des travaux du comité des élus de la région métropolitaine de Montréal, ces derniers se sont entendus pour limiter l'objectif du programme de partage de la croissance au financement d'un fonds de développement métropolitain (dont tous s'entendaient sur la pertinence et l'importance) excluant ainsi la mise en place d'un mécanisme de péréquation à l'échelle de son territoire (Communauté métropolitaine de Montréal, 2002e). Donc, le programme de partage de la croissance de l'assiette foncière mis en place par la CMM ne vise pas la redistribution de la richesse entre les municipalités de la région, mais seulement l'alimentation d'un

⁷³ Résolution CC05-034.

⁷⁴ Résolution CC02-0025.

fonds qui servira à financer des projets de développement sur le territoire. La contribution des municipalités à ce programme est établie en fonction d'une formule, basée en partie sur la croissance de l'assiette foncière et en partie sur l'assiette foncière totale, sans égard à la croissance.

Tableau 8 : Réalisations de la CMM : Programme de partage de la croissance et fonds de développement métropolitain

Années	Réalisations et activités
2002	- Création du Programme de partage de la croissance de l'assiette foncière (PPCAF) et du Fonds de développement métropolitain - Partenariat avec le gouvernement sur le développement durable - Mise sur pied du Secrétariat métropolitain de mise en valeur des espaces bleus et verts (SMEBV)
2003	- Premier investissement du SMEBV pour financer 16 projets de mise en valeur des rives et plans d'eau (Fonds bleu)
2004	- Fonds Bleu : 14 projets réalisés sur 16 prévus et élaboration d'un deuxième plan par le Secrétariat et le Ministère des Affaires municipales du Sport et des Loisirs (MAMSL) - Conclusion de l'achat d'un site sur le mont St-Hilaire à des fins de conservation
2005	- 2^e Plan d'actions pour l'accessibilité des rives et des plans d'eau (environ 37 projets) - Mise sur pied du Fonds Vert, un programme d'acquisition d'espaces verts à valeur écologique (enveloppe de 3M\$)
2006	- Fonds Bleu : suivi des projets d'accessibilité aux rives et aux plans d'eau (17M\$)
2007	- Lancement du 3^e Plan d'actions pour l'accessibilité aux rives et aux plans d'eau du Grand Montréal Bleu
2008	- Annonce du financement de 17 projets dans le cadre du 3^e plan d'action pour l'accessibilité aux rives et aux plans d'eau du Grand Montréal Bleu

Sources : (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c, 2004a, 2005f, 2006a, 2007b, 2008e, 2009).

En ce qui concerne le fonds de développement métropolitain de la CMM, le règlement précise que les projets financés doivent, notamment, favoriser le développement économique et social de la Métropole, assurer son rayonnement, incorporer la notion de réseau et contribuer au renforcement de la solidarité métropolitaine, en plus de s'inscrire dans les orientations de la vision stratégique. Aussi, une planification triennale est établie et pour les années 2002 à 2004, les interventions privilégiées sont celles qui « visent l'amélioration de l'environnement, notamment la mise en valeur des espaces verts et bleus du territoire, l'aide aux zones en déclin économique, la revitalisation du cadre bâti des quartiers déstructurés, le développement d'un réseau artériel récréo-touristique et le renforcement du rayonnement international de la Métropole » (Communauté métropolitaine de Montréal, 2002e). En fait, on constatera par la suite que tous les projets financés par le fonds de développement métropolitain concernent la protection et la mise en valeur des espaces bleus et verts.

En 2002, la CMM conclut également une entente de cinq ans sur le développement durable avec le ministre aux Affaires municipales et à la Métropole, à l'Environnement et à l'Eau⁷⁵ (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c). Les engagements pris par les deux parties dans le cadre de cette entente sont liés aux espaces bleus et verts, à l'assainissement de l'air et des eaux usées et à la planification de la gestion des matières résiduelles. Avec cette entente, le gouvernement s'engage à soutenir financièrement la CMM pour ses réalisations dans ces domaines. En lien avec la création de ce partenariat, la CMM met en place un Secrétariat métropolitain de mise en valeur des espaces bleus et verts (SMEBV), dont la fonction est l'encadrement de la réalisation de projets de conservation et de mise en valeur de ces espaces (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c). La CMM finance une partie (2/3) de ces projets par son fonds de développement métropolitain (auquel le gouvernement provincial contribue) et le reste est financé par les municipalités où seront réalisés les projets (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003c). Le SMEBV effectue son premier investissement (premier plan d'action ou Fonds bleu) en 2003 et finance 16 projets de mise en valeur des rives et des plans d'eau, répartis sur le territoire des cinq secteurs de la CMM (Communauté métropolitaine de Montréal, 2004a).

En 2004, le conseil de la CMM adopte un nouveau règlement sur le programme de partage de la croissance de l'assiette foncière, afin de le rendre conforme avec celui du gouvernement⁷⁶. Ce nouveau règlement est sensiblement le même que le premier, mais il prévoit les taux servant à calculer la contribution des municipalités, en fonction de leur croissance et en fonction de leur assiette fiscale totale, ainsi qu'une contribution maximale pour chaque municipalité calculée selon une formule qui tient compte de leur population totale. Également en 2004, le conseil de la CMM accepte la proposition du ministre des Affaires municipales du Sport et du Loisir pour la mise en place d'un second plan d'action pour l'accessibilité aux rives et aux plans d'eau (Fonds bleu), à la condition que les projets soient financés au maximum à un tiers par la CMM et à un tiers par le gouvernement du Québec⁷⁷. Un deuxième plan d'action est donc élaboré par le SMEBV au cours de l'année 2004. De plus, le SMEBV administre également un Fonds vert (mis sur pied officiellement en 2005 (Communauté métropolitaine de Montréal, 2006a)) servant à l'acquisition de terrains boisés à des fins de conservation et qui a permis l'achat d'un premier site sur le mont Saint-Hilaire en 2004 (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005f).

Depuis 2005, le financement des projets dans le cadre des fonds vert et bleu se poursuit. Un troisième plan d'action pour l'accessibilité aux rives et aux plans d'eau est lancé en 2007 et 17 projets

⁷⁵ Résolution CC02-0026.

⁷⁶ Résolution CC04-002.

⁷⁷ Résolution CC04-043.

sont financés dans le cadre de ce plan d'action (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008e, 2009). Au total, le Fonds bleu a contribué au financement de 67 projets pour un total de 35 M\$, dont 10,5 M\$ provenant de la CMM (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008h). Pour sa part, le Fonds vert est doté d'une enveloppe de 3 M\$ qui ne semble pas encore avoir été utilisée pour financer d'autres acquisitions que celle d'un espace boisé sur le mont St-Hilaire.

Parallèlement à la mise en œuvre de ces trois plans d'action, le conseil de la CMM adopte (annuellement depuis 2004) un règlement modifiant et réduisant les taux servant à calculer les contributions des municipalités au fonds de développement⁷⁸. Ainsi, entre 2003 et 2009, la contribution totale des municipalités au programme de partage de la croissance est passée de 3 M\$ à 100 000\$. Pour 2009, cela correspond à 0,09% du budget de 107 M\$ de la CMM (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008g). Le Tableau 9 nous permet de constater que la diminution des contributions des municipalités au fonds de développement (à partir de 2005), correspond à l'arrêt des transferts gouvernementaux. La CMM explique la diminution de sa contribution au fonds de développement en raison des sommes toujours disponibles dans le Fonds (Communauté métropolitaine de Montréal, 2004b). L'année suivante, elle indique que si le gouvernement décidait de contribuer financièrement au Fonds, il est possible que les municipalités de la CMM y versent une quote-part supplémentaire. Par ailleurs, elle souligne qu'une contribution de 100 000\$ est maintenue car en vertu de sa loi, la CMM a l'obligation de conserver son programme de partage de la croissance de l'assiette foncière (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005e). Néanmoins, à trois reprises, soit en 2006, 2007 et 2008, le conseil de la CMM a affecté une partie des surplus de l'exercice financier précédent (1,5 M\$) au fonds de développement métropolitain⁷⁹. Notons cependant qu'en 2007, la décision d'affecter des surplus au fonds de développement était conditionnelle à l'obtention d'une confirmation écrite d'une contribution équivalente de la part du gouvernement du Québec.

⁷⁸ Résolutions CC04-002, CC05-006, CC06-003, CC07-002 et CC08-015.

⁷⁹ Résolutions CC06-011, et CC08-016.

Tableau 9 : Montants alloués au Fonds de développement métropolitain

Budgets	Montant provenant de l'assiette foncière	Montant provenant de la croissance de l'assiette foncière	Transferts du gouvernement	Montant total alloué au Fonds	Budget total	% du budget total
2002	1 500 000	1 500 000	3 000 000	6 000 000	69 967 900	4,29%
2003	1 500 000	1 500 000	3 000 000	6 000 000	70 821 500	4,24%
2004	1 500 000	1 500 000	3 000 000	6 000 000	73 027 450	4,11%
2005	500 000	500 000		1 000 000	96 520 350	1,04%
2006	50 000	50 000		100 000	118 293 350	0,08%
2007	50 000	50 000		100 000	103 182 250	0,10%
2008	50 000	50 000		100 000	93 430 605	0,11%
2009	50 000	50 000		100 000	107 333 585	0,09%

Sources : (Communauté métropolitaine de Montréal, 2001a, 2002a, 2003a, 2004b, 2005e, 2006b, 2007a, 2008g).

En résumé, on constate que la CMM a effectivement exercé ses compétences en adoptant son règlement, mais qu'en fait, le programme de partage de la croissance de l'assiette foncière qu'elle a créé n'est pas réellement un programme de « partage » de la croissance, mais simplement une forme différente de perception des quotes-parts, tenant compte spécifiquement de la croissance des assiettes foncières et servant à alimenter un fonds de développement métropolitain. Comme nous avons pu le constater, ce dernier sert pour le moment uniquement au financement de projets de revalorisation des berges, lesquels sont également financés aux deux tiers par le gouvernement provincial et les municipalités où sont situés les projets. Ainsi, le fonds de développement métropolitain n'a pas d'effet redistributif, ce qui correspond à la volonté exprimée en 2000 par le comité des élus de la région métropolitaine de Montréal. De plus, on remarque aussi que la contribution des municipalités au Fonds de développement métropolitain a considérablement diminué depuis le départ, pour aujourd'hui n'être que symbolique. En fait, il semblerait qu'actuellement la CMM soit prête à contribuer à des projets de revalorisation des berges et d'acquisition de boisés, mais uniquement si des surplus sont disponibles. Enfin, la CMM est disposée à contribuer au fonds de

développement via son programme de partage de la croissance seulement si le gouvernement provincial s'engage à y participer lui aussi.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons tenté de poser un diagnostic sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM, en effectuant un bilan de ses réalisations depuis sa création. Chacune des compétences ont été examinées et nous nous sommes attardés plus particulièrement à l'aménagement du territoire et au logement social et abordable, les deux compétences qui feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans le chapitre suivant.

Suite aux résultats présentés dans ce chapitre, un premier constat se dégage : la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM varie selon les enjeux. Ce résultat n'est pas très surprenant étant donné que notre démarche consistait à analyser les réalisations de la CMM compétence par compétence, mais il n'est pas négligeable puisqu'il nous indique tout de même que la nature des enjeux pourrait peut-être constituer un autre facteur influençant la capacité de gouvernance métropolitaine. Cet élément sera pris en compte dans l'analyse présentée au chapitre suivant.

Finalement, nous avons constaté que la CMM a développé une capacité de gouvernance métropolitaine pour quatre de ses compétences soit le logement social et abordable, le développement économique et artistique ou culturel, la planification de la gestion des matières résiduelles et l'assainissement des eaux. Au contraire, elle n'a pas encore démontré sa capacité de gouvernance métropolitaine pour l'aménagement du territoire et le transport en commun et réseau artériel, deux compétences majeures en termes d'enjeux métropolitains, ainsi que pour l'assainissement de l'atmosphère. Par ailleurs, son bilan est plutôt mitigé en ce qui concerne les équipements, infrastructures, activités et services à caractère métropolitain, ainsi que pour le programme de partage de la croissance et le fonds de développement métropolitain. En effet, elle a rempli ses obligations dans ces domaines, mais seulement au strict minimum, notamment en évacuant tout effet redistributif du programme de partage de la croissance qu'elle a créé et en n'y versant qu'un montant de 100 000\$, ainsi qu'en repoussant année après année le moment à partir duquel 100% du déficit des équipements métropolitains sera partagé par l'ensemble des municipalités de la CMM.

Suite à cette présentation du bilan des réalisations de la CMM, le chapitre suivant portera sur l'explication de celui-ci, c'est-à-dire sur les facteurs influençant la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM. Il s'agira donc de répondre à notre deuxième question spécifique de recherche, soit : Pourquoi et comment la CMM a été ou n'a pas été en mesure d'exercer ses compétences? Afin de valider ou d'invalidier notre hypothèse de recherche, les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement, le comportement coopératif des acteurs et le leadership politique territorial seront examinés. En raison de contraintes de temps, seules les compétences de l'aménagement du territoire et du logement social et abordable feront l'objet d'une analyse.

CHAPITRE 4 : LES FACTEURS INFLUENÇANT LA CAPACITÉ DE GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

Selon Heinelt et Kübler (2005), trois facteurs sont à la base de la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine. Il s'agit des incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement, du comportement collaboratif des acteurs et du leadership politique territorial. L'hypothèse qui guide ce mémoire est que ces trois facteurs influencent la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM. Après avoir mesuré cette capacité par l'analyse du bilan des réalisations de l'institution depuis sa création (chapitre 3), nous exposerons maintenant l'explication de ce bilan. Ainsi, dans le cadre de ce chapitre, nous répondrons à notre seconde question spécifique de recherche soit : Pourquoi la CMM a-t-elle été ou n'a-t-elle pas été en mesure d'exercer ses compétences? Cela permettra de mettre en lumière les facteurs qui influencent la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM et de valider ou non notre hypothèse de recherche.

Cette explication du bilan de la CMM s'appuie sur les données recueillies par la réalisation d'entretiens semi-dirigés. Notons qu'en raison de notre obligation à assurer la confidentialité des données, aucune personne rencontrée ne sera citée. De plus, étant donné le milieu très restreint que constitue la CMM, nous avons choisi de ne pas faire référence aux interviewés par des numéros ou autre, puisque nous avons constaté qu'il serait très facile de les identifier par de simples croisements de références. Ainsi, nous devons nous contenter d'appuyer nos propos par l'utilisation de qualificatifs tels que : de nombreux interviewés, quelques-uns, la majorité, etc.

En premier lieu, nous répondrons à cette question en ce qui concerne la compétence de la CMM en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, nous présenterons les éléments qui, selon l'analyse de nos entretiens, ont eu un impact sur l'incapacité de la CMM à adopter son schéma métropolitain d'aménagement et de développement, ainsi que sur la conclusion de l'entente concernant le partage des compétences. En second lieu, nous exposerons les éléments ayant eu une influence sur le bilan de la CMM en matière de logement social et abordable, toujours en tenant compte des incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement, du comportement collaboratif des acteurs et du leadership politique territorial. Enfin, nous verrons que ces derniers ont eu un impact déterminant sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM, mais que d'autres facteurs ont également été significatifs.

Aménagement du territoire

Dans cette première section, nous présenterons l'analyse de la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM en matière d'aménagement du territoire que nous sommes en mesure d'effectuer suite à la réalisation d'entretiens semi-dirigés. Cette analyse sera exposée en fonction des trois facteurs de base à la capacité de gouvernance métropolitaine, identifiés au moment de l'hypothèse. Aussi, dans le chapitre précédent, nous avons soulevé deux éléments centraux du bilan de la CMM concernant sa capacité de gouvernance métropolitaine en matière d'aménagement du territoire : la non-adoption du schéma métropolitain d'aménagement et de développement, ainsi que la conclusion d'une entente concernant le partage des compétences entre la CMM, les MRC et les agglomérations. En raison de l'importance de ces deux enjeux pour la compétence de la CMM en aménagement du territoire, nous nous sommes concentrés sur ceux-ci lors de nos entretiens et nous exposerons notre analyse en fonction d'eux. Ainsi, nous présenterons l'influence des différents facteurs sur la non-adoption du schéma métropolitain et sur la conclusion de l'entente concernant le partage des compétences en aménagement.

Incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs

Selon notre hypothèse, un des facteurs pouvant influencer la capacité de gouvernance métropolitaine est la structure incitative mise en place par les paliers supérieurs de gouvernements. Tel que mentionné dans le deuxième chapitre, cette hypothèse se base sur Heinelt et Kübler (2005) selon qui trois facteurs sont essentiels à la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine (les incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs, le comportement coopératif des acteurs et le leadership politique territorial). En ce qui concerne les incitatifs, ces auteurs donnent l'exemple de transferts de fonds, de l'octroi de plus de compétences (incitatifs positifs) ou encore, de la menace de l'imposition d'une solution par le gouvernement supérieur si les acteurs de la région n'arrivent pas à un consensus (incitatif négatif). La structure incitative correspond donc, au sens large, au rôle des gouvernements supérieurs dans la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine. Dans le contexte de notre recherche, nous nous sommes attardés uniquement au gouvernement provincial, le palier local étant sous la juridiction des provinces au Canada. La section qui suit présente le rôle du gouvernement provincial dans la non-adoption du schéma métropolitain et dans la conclusion de l'entente sur le partage des compétences en aménagement.

Schéma métropolitain d'aménagement et de développement

Suite à l'analyse de nos entretiens, nous constatons que, dans le cas de la non-adoption du schéma métropolitain, le rôle du gouvernement provincial s'est avéré être un facteur dominant dans la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM. Plus spécifiquement, cinq éléments concernant le rôle du gouvernement provincial ressortent de notre analyse : la perte de la compétence des MRC

en aménagement, l'inachèvement de la réforme, la nature de la compétence initiale, les incitatifs fiscaux et les délais imposés.

En premier lieu, le facteur primordial ayant empêché l'adoption du schéma métropolitain d'aménagement et de développement par la CMM est que, selon la Loi, les MRC perdaient leur compétence en aménagement à l'entrée en vigueur du schéma de la CMM. Cet élément a été soulevé par la grande majorité des personnes que nous avons rencontrées. Certaines personnes nous ont affirmé que peu importe le contenu du schéma ou son processus d'élaboration, il n'aurait jamais pu être adopté en raison de cet élément. En fait, il semblerait que dès qu'il a été convenu que les MRC conserveraient leur compétence en aménagement, le degré de controverse a beaucoup diminué dans ce domaine.

L'élaboration d'un schéma d'aménagement est à la base de la création des MRC et constitue leur principale compétence. Donc, tel que mentionné dans le chapitre précédent, la perte de cette compétence soulevait effectivement un questionnement sur l'avenir des MRC en territoire métropolitain (Soucy, 2002). De plus, comme certains interviewés nous l'ont souligné, la création des MRC (environ 1982) n'a pas été très bien reçue par les municipalités locales au départ. Au moment de la création de la CMM, les MRC se trouvaient elles-mêmes dans un processus de construction d'une confiance et d'une légitimité nouvelles. Selon certaines personnes rencontrées, alors qu'au départ une grande partie des élus ne s'identifiaient pas du tout à leur MRC, ils s'y sont ralliés lors de la création de la CMM, y voyant une sorte de rempart vis-à-vis de ce nouvel organisme. Ils préféraient maintenant conserver le contrôle de leur territoire et recevoir des contraintes via une MRC (une instance plus petite, regroupant des municipalités avec lesquelles elles ont des affinités et une proximité territoriale) que par la CMM (une instance beaucoup plus grande, associée à la Ville de Montréal et composée de municipalités plus éloignées avec qui elles n'ont pas nécessairement d'affinités). De plus, la Loi sur la CMM demandait à des élus, membres de la CMM et membres d'une MRC, d'adopter un schéma métropolitain qui ferait perdre la compétence en aménagement aux MRC auxquelles ils appartiennent. C'est, en quelque sorte, comme si on leur demandait de voter pour une perte de leur pouvoir. Enfin selon nous, cette disposition de la Loi, liée à d'autres éléments que nous aborderons dans les paragraphes qui suivent, supposait une très grande volonté de collaboration et d'acceptation de la réforme imposée de la part des acteurs pour que la CMM soit en mesure d'exercer ses compétences en aménagement. Plutôt que d'être un incitatif à la collaboration, cela a constitué un frein.

En second lieu, bien que le gouvernement ait donné à la CMM une compétence forte et contraignante en matière d'aménagement du territoire, il l'a fait dans le cadre d'une réforme qui n'a jamais été réalisée jusqu'au bout. Fortement liée à l'élément précédent, l'inachèvement de la réforme constitue un deuxième élément ayant influencé la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM en aménagement du territoire. Cet élément a déjà été mentionné dans le cadre du deuxième chapitre puisque dès la mise en place de la réforme, il a été largement signalé par les universitaires et les professionnels s'y étant intéressés. De plus, il est également souvent ressorti dans le cadre de nos entretiens et nous croyons qu'il a constitué un élément important pour la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM en aménagement. En effet, la réforme québécoise de l'organisation territoriale a été réalisée de façon incomplète à deux niveaux: celui du territoire de la CMM et celui de la superposition des structures.

Tout d'abord, le territoire de la CMM ne correspond pas tout à fait à celui de la région métropolitaine de recensement (RMR), tel qu'indiqué dans le deuxième chapitre. Bien que nous ayons affirmé que le territoire de la CMM constituait une innovation (1^{ère} fois qu'une instance couvre environ le territoire fonctionnel de la région métropolitaine), le territoire octroyé à la CMM ne correspond pas réellement à celui de la RMR et il n'est pas cohérent avec celui des autres instances (Agence métropolitaine de transport (AMT), régions administratives, MRC, conférences régionales des élus (CRÉ)). L'exemple le plus éloquent des conséquences de cette absence de cohérence territoriale est sans doute celui de la ville de St-Jérôme. Cette ville fait partie du territoire de la RMR et de celui de l'AMT, mais pas de celui de la CMM. Cette situation entraîne des actions telle que l'implantation d'une gare de train de banlieue sur le territoire de St-Jérôme, alors que la CMM ne peut exercer aucune planification sur ce territoire. D'ailleurs, tel qu'illustré dans le chapitre précédent, l'intégration de la ville de St-Jérôme au territoire de la CMM constitue une des revendications de cette institution⁸⁰. Dans le cas plus particulier de l'aménagement du territoire, l'incohérence territoriale se traduit, notamment, par la présence de plusieurs MRC partiellement incluses dans le territoire de la CMM. Cela signifie que dans une même MRC, certaines municipalités font partie du territoire de la CMM et d'autres non. Ainsi, dans le cas de ces six MRC schizophrènes (Trépanier, 2008), certaines municipalités seront soumises au schéma métropolitain de la CMM et les autres seront soumises au schéma d'aménagement de leur MRC. Comme le souligne un fonctionnaire interviewé, le fait de ne pas avoir tenu compte du territoire des MRC lors de la définition de celui de la CMM est une illustration de la non-reconnaissance de ces institutions dans la région métropolitaine. Il apparaît clair qu'on ne reconnaît pas véritablement leur rôle. Néanmoins, elles n'ont pas non plus été complètement reniées.

⁸⁰ Résolutions CC02-0056 et CC02-0071.

Elles sont toujours là, mais avec un territoire qui ne correspond pas au territoire métropolitain et dans une situation des plus ambiguës. L'exercice est donc inachevé.

En plus d'engendrer un manque ou une absence de cohérence territoriale, l'inachèvement de la réforme se traduit aussi dans un chevauchement des structures et des compétences. Ainsi, en plus d'intervenir sur des territoires qui ne concordent pas, les différentes instances de la région métropolitaine (CMM, MRC, AMT, CRÉ, régions administratives) agissent dans des domaines d'intervention qui empiètent les uns sur les autres et dont le partage des compétences entre les paliers n'est pas toujours clair. Cet élément a été souligné à plusieurs reprises par les observateurs de la scène municipale (Collin et Tomàs, 2005; Organisation de coopération et de développement économiques, 2004; Trépanier, 2008), ainsi que par plusieurs interviewés.

Le troisième élément qui, selon nous, a contribué à ce que la CMM ne soit pas en mesure d'adopter son schéma métropolitain, est la nature de sa compétence en aménagement du territoire, telle que prévue par la Loi. Plus spécifiquement, il s'agit de l'outil même qui a été confié à la CMM, soit le schéma métropolitain d'aménagement et de développement. De par sa nature contraignante et du fait qu'il était déjà associé aux MRC, celui-ci constituait un obstacle majeur pour l'exercice des compétences de la CMM en aménagement selon la grande majorité des interviewés. Il était donc à la base très difficile pour la CMM d'adopter son schéma, en raison de la nature même de celui-ci.

Tout d'abord, le gouvernement a donné comme outil à la CMM un schéma d'aménagement, soit un outil déjà existant et indissociable des MRC (la raison de leur création), plutôt que de lui définir un nouvel outil, proprement métropolitain, ce qui aurait été préférable selon certaines personnes rencontrées. Selon certains interviewés, le schéma ne comblait pas véritablement un vide dans la région comparativement à d'autres outils de la CMM tels que le plan métropolitain de développement économique ou la vision 2025. Il a donc beaucoup moins suscité l'adhésion des acteurs. Au contraire, il a même provoqué des résistances et beaucoup de contestation.

Ensuite, plusieurs personnes que nous avons rencontrées nous ont indiqué que le caractère contraignant de cet outil avait constitué un frein non négligeable à son adoption. Selon certains, un schéma d'aménagement est un outil trop lourd et trop formel. C'est un outil régional, confié à un organisme métropolitain, ce qui constitue une grave erreur selon les dires d'une des personnes que nous avons interviewées. Mais, ce qui ressort le plus c'est qu'un schéma constitue une contrainte pour les municipalités. Au contraire, un plan de développement économique est un outil stimulant et

peut rallier les acteurs beaucoup plus facilement. De plus, non seulement le schéma métropolitain engendre des contraintes pour les municipalités, mais l'aménagement du territoire est en quelque sorte le « royaume réservé des municipalités », « leur petit carré de sable » (deux fonctionnaires rencontrés). La gestion de leur territoire est une des missions premières des municipalités et en raison de l'importance du développement foncier pour celles-ci, les contraintes de développement pouvant leur être imposé via un schéma d'aménagement sont très mal reçues.

Deux autres éléments concernant l'influence du gouvernement provincial sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM en matière d'aménagement méritent, selon nous, d'être soulignés. Il s'agit des incitatifs fiscaux et des délais imposés par la Loi.

Tel que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la Loi sur la CMM oblige celle-ci à établir un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière comprenant les règles permettant de déterminer le montant des contributions à verser dans le fonds de développement métropolitain qu'elle doit également créer. Ce dernier a pour objectif de soutenir financièrement les projets de développement que la CMM détermine. Cependant, dès l'époque du comité des élus de la région métropolitaine, ceux-ci s'étaient entendus pour limiter l'objectif du programme de partage de la croissance au seul financement du fonds de développement métropolitain (Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal, 2000). En fait, les élus ont refusé le programme de partage que voulait mettre en place le gouvernement et ils ont suggéré la création d'un fonds de développement métropolitain. Le gouvernement a accepté et c'est ce que l'on retrouve dans la Loi actuellement (Tomàs, 2007: 367). Tout élément redistributif que cet outil aurait pu contenir a ainsi été exclu dès le début. Par conséquent, le programme de partage de la croissance prévu par la Loi n'a finalement jamais été un programme de redistribution. Selon nous et quelques personnes que nous avons rencontrées, l'absence d'incitatif fiscal est une des raisons expliquant l'échec de l'adoption du schéma métropolitain. Selon un fonctionnaire que nous avons rencontré, utilisé en tant qu'outil de compensation pour les municipalités dont le développement est limité, le programme de partage de la croissance aurait pu constituer un outil très stimulant et faciliter l'adhésion des municipalités et des MRC au schéma métropolitain. D'ailleurs, dans son projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement (PSMAD), la CMM mentionne qu'une analyse des outils fiscaux possibles est en cours, dont l'utilisation du programme de partage de la croissance en tant qu'outil de compensation (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005b). Cependant, il n'y a pas plus de précision concernant les modalités d'utilisation de ces outils fiscaux, ni concernant le moment à partir duquel ils seraient utilisés. Cela a été soulevé par plusieurs municipalités et MRC dans leur avis concernant le PSMAD. Elles souhaitaient, notamment, obtenir plus de détails concernant ces outils, mais elles

soulignaient également que les règles du jeu concernant les outils fiscaux devraient être établies en même temps que l'adoption du schéma (Commission de l'aménagement, 2005). Selon plusieurs municipalités, les mesures fiscales sont primordiales pour éviter la compétition entre les municipalités. Malgré tout, le programme de partage de la croissance n'a jamais été utilisé en tant qu'outil de compensation et comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les montants attribués au financement du fonds de développement métropolitain ont diminué continuellement avant de se stabiliser à 100 000 \$ par année depuis 2006.

Cet exemple du programme de partage de la croissance et du fonds de développement métropolitain démontre de façon éloquente l'importance du comportement collaboratif des acteurs. Comme le soulignent Heinelt et Kübler (2005: 191), l'efficacité des incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs dépend de la capacité et de la volonté des acteurs locaux à les percevoir comme tel, de même qu'à les utiliser. Ainsi, dans le cas du programme de partage, les acteurs avaient la possibilité d'utiliser cet outil octroyé par le gouvernement dans la Loi sur la CMM afin de faciliter l'exercice de la compétence en aménagement du territoire. Cependant, dès le départ, ils ont choisi d'y exclure tout caractère redistributif. Néanmoins, on peut également penser que la Loi manquait de précision et laissait trop de marge de manœuvre aux acteurs concernant le programme de partage. Notamment, la Loi ne prévoit aucun montant minimum devant être versé au fonds de développement et ne spécifie pas qu'une portion du montant versé au fonds doit être redistribuée entre les municipalités. À titre d'exemple, dans le cas très souvent cité de la région métropolitaine de Minneapolis/St-Paul aux États-Unis, le programme prévoyait dès le départ le partage régional de 40% de la croissance de l'assiette fiscale industrielle et commerciale (Collin et Beaudoin, 1993, cité par; Petrelli, 1997). Le cas du logement social (analysé plus loin dans ce chapitre) constitue aussi un exemple où le gouvernement a mis en place des incitatifs beaucoup plus précis et efficaces que dans le cas de l'aménagement. Tel que l'illustre Tomàs (2007), alors que les élus avaient l'occasion de négocier avec le gouvernement sur plusieurs questions concernant les compétences et les pouvoirs de la CMM, il semblerait qu'il y avait très peu d'ouverture à la négociation concernant le financement du logement social.

En dernier lieu, certaines personnes interviewées ont aussi fait ressortir le délai très court imposé à la CMM pour l'élaboration et l'adoption de son schéma. Selon eux, il était très difficile d'élaborer un schéma aussi complexe, avec des gens qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble, en seulement cinq ans (incluant l'élaboration de la vision, les consultations, etc.) Cette contrainte de la Loi aurait eu pour effet d'inciter la CMM à consacrer moins de temps à la concertation afin de respecter les délais. Le manque de concertation est d'ailleurs un élément important, soulevé par de

nombreuses personnes interviewées comme ayant nui considérablement à l'adoption du schéma. Cet élément sera présenté plus en détails dans une autre section de ce chapitre.

Finalement, nous venons de constater que dans une volonté de confier un outil fort et contraignant à la CMM pour lui permettre de planifier le développement de la région métropolitaine, le gouvernement provincial a plutôt participé à un blocage du processus d'adoption du schéma métropolitain. Tout d'abord, la réforme était inachevée et la CMM devait partager son territoire et ses compétences avec d'autres instances déjà présentes. Cela a posé un problème, particulièrement entre les MRC présentes sur le territoire métropolitain et la CMM. En effet, le partage des rôles entre ces instances n'était pas clair, laissant ainsi la possibilité aux acteurs de définir le rôle métropolitain de la CMM et le rôle régional des MRC. Placées dans une situation ambiguë et, incertaines de leur avenir, les MRC métropolitaines et leurs municipalités constituantes ont fait pression en refusant de participer à l'élaboration et à l'adoption d'un schéma métropolitain si elles n'avaient pas la garantie que les MRC conserveraient leurs pouvoirs en aménagement. En outre, l'outil même confié à la CMM en matière d'aménagement, considéré par les acteurs comme étant trop lourd et inapproprié à l'échelle métropolitaine, a constitué un frein à l'exercice de cette compétence. Enfin, l'absence de véritables incitatifs fiscaux et les délais trop courts imposés par la Loi pour l'adoption du schéma sont aussi des facteurs attribuables au rôle du gouvernement provincial qui ont eu une influence négative sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM en matière d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, nous avons également observé que chacun de ces éléments est indissociable du comportement collaboratif des acteurs. En effet, comme nous l'avons indiqué dans le cas du programme de partage de la croissance, l'efficacité des incitatifs dépend de la capacité et de la volonté des acteurs locaux à les percevoir comme tel, de même qu'à les utiliser. Ce constat s'applique à tous les éléments mentionnés précédents. En effet, la majorité des gens que nous avons interviewés ont affirmé que le schéma métropolitain ne pouvait pas être adopté puisqu'il entraînait la perte du rôle des MRC en matière d'aménagement. Cependant, ils ont également souligné que ce sont les municipalités et les MRC qui n'acceptaient pas la perte de la compétence en aménagement de ces dernières au profit de la CMM. De la même manière, l'outil octroyé à la CMM par le gouvernement en matière d'aménagement était peut-être trop lourd ou trop formel pour un outil métropolitain, mais comme nous le verrons dans la section qui suit, il faut aussi considérer le fait que ce sont les acteurs qui n'acceptaient pas l'outil tel qu'il était défini. Bref, on constate qu'il est très difficile de distinguer ce qui relève du rôle du gouvernement et ce qui dépend du comportement collaboratif des acteurs. En fait, la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine se fait plutôt par l'interaction entre les deux. Comme le soulignent Heinelt et Kübler (2005), le comportement

collaboratif des acteurs est particulièrement important dans le cas d'une réforme imposée où il y a un danger de soulèvement local ou de désobéissance. Notre analyse de l'impact du comportement collaboratif des acteurs sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM en matière d'aménagement du territoire sera présentée après la section qui suit.

Entente sur le partage des compétences en aménagement

Avant de passer à l'analyse du comportement collaboratif des acteurs, un dernier élément concernant le rôle du gouvernement mérite d'être soulevé. Bien que le gouvernement provincial ait eu un impact principalement sur le processus d'élaboration et d'adoption du schéma métropolitain d'aménagement, il a également eu un certain effet sur la conclusion de l'entente concernant le partage des compétences en aménagement. Selon ce que certains de nos entretiens nous ont révélés, l'ouverture de la part du gouvernement provincial à reconnaître le rôle des MRC en aménagement a constitué un des premiers pas vers l'entente. Cette ouverture s'est manifestée de deux façons.

Premièrement, en 2004, le gouvernement confiait à Pierre Delisle le mandat d'examiner la problématique des MRC situées en tout ou en partie sur le territoire de la CMM. Il devait ensuite formuler des recommandations concernant l'analyse du territoire, les compétences et les responsabilités des MRC et de la CMM (Delisle, 2005). Ce mandat faisait suite à un travail effectué par la Fédération québécoise des municipalités (FQM) visant à établir une position commune entre les MRC métropolitaines pour revendiquer les mêmes compétences que les autres MRC québécoises et un nouveau partage des compétences en matière d'aménagement. Ces activités de la FQM auraient vraisemblablement poussé le gouvernement à s'intéresser à cette question (Delisle, 2005). Dans son rapport, le mandataire émet des recommandations concernant toutes les compétences de la CMM et leur partage avec les MRC. En matière d'aménagement du territoire, le mandataire recommande la reconnaissance des MRC en tant que palier intermédiaire d'intervention et des modifications législatives « (...) afin que la planification du territoire métropolitain soit effectuée de façon complémentaire entre la CMM (schéma métropolitain), les MRC (schémas régionaux) et les municipalités locales (plans et règlements d'urbanisme) (Delisle, 2005: 10). Par la suite, il semblerait que le gouvernement se soit engagé à aller de l'avant et à préparer un projet de Loi définissant un nouveau partage des compétences en aménagement entre la CMM et les MRC (deux fonctionnaires rencontrés). Cependant, tel que nous allons le voir dans la section suivante, certains acteurs de la région ont choisi de ne pas attendre la proposition du gouvernement et de lui proposer eux-mêmes la formule du nouveau partage.

Comportement collaboratif des acteurs

Dans cette section, nous présenterons notre analyse de l'influence du comportement collaboratif des acteurs sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM en matière d'aménagement du territoire. Comme nous l'avons fait pour la présentation du rôle du gouvernement supérieur, cette analyse sera présentée en deux parties: en fonction du projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement et, en fonction de la conclusion de l'entente sur le partage des compétences en aménagement.

Schéma métropolitain d'aménagement et de développement

D'après ce que les gens nous ont énoncé dans le cadre de nos entretiens, deux éléments concernant le comportement collaboratif des acteurs auraient eu une influence sur l'élaboration et l'adoption du schéma métropolitain de la CMM. Il s'agit du refus du rôle de la CMM en aménagement tel qu'il était défini, ainsi que des importantes divergences de points de vue et d'intérêts entre les acteurs de la région.

Tout d'abord, très fortement lié à ce que nous avons mentionné précédemment concernant la perte de la compétence des MRC en matière d'aménagement et la nature de la compétence, le refus du rôle de la CMM en aménagement par près de la majorité des acteurs a certainement été un élément déterminant dans l'impasse concernant le schéma métropolitain d'aménagement et de développement (SMAD). Indissociable du fait que les MRC perdaient leur compétence en aménagement à l'entrée en vigueur du SMAD, cet élément est néanmoins essentiel en lui-même, car tel que nous l'avons vu précédemment, les MRC et leurs municipalités refusaient de participer à l'élaboration du schéma si elles n'avaient pas la garantie que les pouvoirs des MRC en aménagement seraient conservés. Ainsi, on ne peut pas s'en tenir à une explication qui suppose que la Loi n'était pas adéquate. En fait, tel que nous l'avons constaté lors de nos entretiens, ce sont les acteurs qui n'acceptaient pas la Loi telle qu'elle avait été élaborée. C'est donc une véritable interaction entre un élément imposé par le gouvernement supérieur et le refus par les acteurs locaux de cette imposition. Outre le fait que les acteurs n'acceptaient pas la perte du rôle des MRC en aménagement, beaucoup considéraient également que l'élaboration d'un schéma d'aménagement ne constituait pas un rôle métropolitain adéquat. En effet, plusieurs personnes que nous avons rencontrées nous ont indiqué que non seulement le rôle de la CMM était complémentaire à celui des autres instances déjà présentes, mais que celui-ci devait être axé sur le positionnement de la région métropolitaine à l'échelle internationale. En fait, tous semblent d'accord sur le fait que la CMM existe et qu'elle a un rôle à jouer. Cependant, dès le départ, les acteurs de la région ont manifesté leur volonté qu'elle soit une instance très légère et l'élaboration d'un schéma était, semble-t-il, beaucoup trop lourd et contraignant aux yeux des acteurs locaux.

Ensuite, mis à part le refus du rôle de la CMM tel qu'il était défini, un autre élément a également constitué un frein à l'adoption du schéma. Il s'agit des importantes divergences de points de vue et d'intérêts entre les acteurs de la région. Cet élément a été relevé par certaines personnes que nous avons rencontrées et il rejoint ce que nous avons vu dans le chapitre précédent. En effet, nous avons déjà souligné le fait que le contenu du projet de schéma avait fait ressortir la cristallisation de l'antagonisme villes-centres/banlieues, ce que la commission de l'aménagement du territoire mentionne d'ailleurs dans son rapport de consultation (Commission de l'aménagement, 2005). Ainsi, les couronnes s'opposaient au PSMAD en déplorant son caractère trop centralisateur, alors que la Ville de Montréal le trouvait trop complaisant envers les banlieues. D'autre part, au moment de l'élaboration et de l'adoption du PSMAD, il semblerait qu'il régnait un climat de grande méfiance. Celle-ci se serait considérablement estompée depuis la conclusion de l'entente sur le partage des compétences, mais elle a sans doute nui à la conciliation des points de vue concernant le PSMAD. Cette méfiance provenait principalement de la peur des municipalités que la Ville de Montréal vienne, via la CMM, leur dicter l'aménagement de leur territoire.

Entente sur le partage des compétences en aménagement

D'après ce que nous avons pu constater grâce à nos entretiens, en plus de l'ouverture de la part du gouvernement à reconnaître les MRC en tant que palier intermédiaire, un second élément a constitué un premier pas vers l'élaboration et la conclusion de l'entente sur le partage des compétences. Il s'agit de l'ouverture de la part de tous les acteurs, mais principalement de la Ville de Montréal, à reconnaître le rôle des MRC. Celle-ci s'est traduite concrètement par l'adoption d'une résolution à cet effet par le conseil de la CMM⁸¹ au moment même de l'adoption du PSMAD. Suite à cette première conciliation des divergences entre les acteurs locaux, le gouvernement a manifesté lui aussi sa volonté à reconnaître le palier intermédiaire. L'élaboration de l'entente a ensuite été entamée.

D'autre part, selon ce que de nombreux interviewés nous ont affirmé, il semblerait que cette entente soit le résultat d'un compromis entre les différents acteurs de la région sur le rôle à confier à la CMM en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, après s'être entendus sur la reconnaissance du rôle des MRC, les élus de la région ont convenu d'orienter la compétence de la CMM sur l'accroissement de la compétitivité et de l'attractivité la région métropolitaine. Ils souhaitent donc que la CMM se dote d'un nouvel outil, différent du schéma d'aménagement. Selon le projet de Loi 58 déposé en juin 2009, ce nouvel outil s'intitulera « plan métropolitain d'aménagement et de développement » (Gouvernement du Québec, 2009).

⁸¹ Résolution CC05-002.

Cependant, il apparaît que cette entente soit le fruit d'un premier consensus intervenu entre quatre secteurs de la CMM (Laval, Longueuil, couronne nord et couronne sud), via le Caucus des municipalités de la métropole de l'Union des municipalités du Québec (UMQ). Suite à la réforme Harel, l'Union des municipalités du Québec a procédé à un remodelage de sa structure interne, afin de mieux refléter le « nouveau visage de la carte municipale québécoise » (Union des municipalités du Québec, 2003: 12). Une des nouveautés de ce remodelage a été la création, en 2002, de cinq caucus d'affinités. Parmi ceux-ci, le Caucus des municipalités de la métropole rassemble les municipalités membres de l'UMQ comprises dans le territoire de la CMM. Ce caucus traite d'enjeux métropolitains qui préoccupent les membres et adoptent des positions politiques sur ceux-ci. En 2004, en raison d'une mésentente sur la formule de partage de la taxe fédérale sur les carburants, les Villes de Montréal et de Longueuil annoncent qu'elles ne renouvèleront pas leur adhésion à l'UMQ l'année suivante (Union des municipalités du Québec, 2004). Alors que la Ville de Longueuil choisira finalement de réintégrer l'UMQ, la Ville de Montréal n'est toujours plus membre de cette union. Celle-ci n'a donc pas participé à l'élaboration de la proposition de partage des compétences par le Caucus des municipalités de la métropole. Il sera question du leadership exercé par ce caucus dans la prochaine section de ce chapitre.

Quoi qu'il en soit, actuellement, toutes les personnes que nous avons rencontrées semblent penser que cette entente soit satisfaisante pour tous les acteurs et qu'elle sera bénéfique pour la région. Néanmoins, certaines réserves ont été émises. Notamment, quelques-uns se demandent si le consensus sera toujours présent au moment de l'élaboration des éléments de contenu du plan. On souhaite également que le futur plan ne constitue pas uniquement un énoncé de vœux pieux, mais qu'il ait un impact réel sur l'aménagement du territoire. De plus, des craintes ont été émises concernant le processus d'élaboration de ce plan. Certains craignent que celui-ci soit élaboré par l'administration de la CMM, sans réelle concertation des municipalités membres, tel qu'on l'a reproché à l'élaboration du projet de schéma. Nous reviendrons également sur la question de la concertation plus loin dans ce chapitre.

Leadership politique territorial

La section qui suit porte sur l'impact du leadership politique sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM en matière d'aménagement du territoire. Selon Heinelt et Kübler (2005), le leadership politique est important pour stimuler la coopération entre les acteurs de la région et faciliter la construction des consensus. Cependant, pour assurer la capacité de gouvernance métropolitaine, le leadership doit obligatoirement être accompagné de la confiance envers la personne ou le groupe qui l'exerce. Cela est particulièrement vrai dans les cas où les décisions ne peuvent pas être imposées par la majorité et donc pour lesquelles le consensus est nécessaire. La CMM se trouve

dans cette situation. Tel que souligné par une des personnes que nous avons rencontrées: « À la CMM, on est condamné à la conciliation ». En effet, toutes les décisions importantes doivent être prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Ainsi, la confiance dans le leader joue un rôle particulièrement important pour la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM. D'autre part, les auteurs soulignent que le leadership est important, non seulement pour faciliter la construction du consensus, mais également à l'échelle verticale (Heinelt et Kübler, 2005). Cela signifie qu'il est important que le leader soit en mesure de défendre les intérêts de la région face aux paliers supérieurs de gouvernement, d'obtenir leur support ou encore de prévenir leurs actions. Enfin, un leader peut influencer la conjoncture de façon significative afin de briser le statu quo, par exemple, en organisant de grands événements, créant ainsi de nouvelles opportunités pour la gouvernance métropolitaine dans la région (Heinelt et Kübler, 2005).

Il importe de souligner que dans le cadre de ce travail, l'influence du leadership politique sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM a été plus difficile à évaluer que celle des autres facteurs. Cela s'explique par le fait que notre schéma d'entretiens ne comportait pas de questions portant directement sur le leadership politique. Néanmoins, certains interviewés nous en ont parlé et quelques constats peuvent tout de même être dégagés.

Tout d'abord, en ce qui concerne le schéma métropolitain d'aménagement et de développement, il apparaît clairement que le président de la CMM n'a pas été en mesure de rallier les acteurs de la région autour du rôle de la CMM en aménagement tel qu'il était défini, ni autour du PSMAD proposé. Cependant, lors de nos entrevues, de nombreux autres éléments sont ressortis comme ayant nui à l'adoption du schéma métropolitain et à la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM en matière d'aménagement du territoire, mais il n'a jamais été question du leadership politique. Ainsi, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer dans le cadre de ce travail que cela a eu un impact. En fait, lorsque les personnes interviewées nous ont fait mention du leadership du président de la CMM, ils ont plutôt souligné le fait que l'ouverture qu'il a démontrée concernant la reconnaissance du rôle des MRC en aménagement a été un des éléments ayant permis l'élaboration et la conclusion de l'entente. De plus, plusieurs personnes ont souligné le fait que, malgré qu'il soit maire de Montréal, le président de la CMM a une vision métropolitaine, qu'il joue son rôle de président de la CMM et non pas de maire de Montréal lorsqu'il siège à l'institution et qu'il démontre habituellement une attitude qui favorise la coopération.

Malgré tout, le leadership de la CMM dans la région métropolitaine est loin d'être évident. Bien qu'elle ait plusieurs réalisations appréciables à son actif (plan de développement économique, logement social, environnement, etc.), la CMM n'a pas été en mesure de rallier les différents acteurs autour de l'élaboration d'un consensus en matière d'aménagement du territoire. En fait, selon ce que de nombreuses personnes nous ont indiqué, il semblerait que ce soit le Caucus des municipalités de la métropole de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) qui a constitué le principal leader dans l'élaboration de l'entente sur le nouveau partage des compétences. En effet, suite à la manifestation d'ouverture de la part du gouvernement provincial à revoir le partage des compétences entre la CMM et les MRC, le Caucus des municipalités de la métropole de l'UMQ aurait entamé l'élaboration d'une proposition pour le nouveau partage. Celle-ci a été publiée dans le cadre d'un mémoire déposé par le Caucus en 2007 (voir Annexe IV). Comme on peut le constater, cette proposition de l'UMQ correspond presque entièrement à celle adoptée par la CMM un an plus tard, en juin 2008 (voir Annexe V). Ne faisant plus partie de l'UMQ, la Ville de Montréal se serait par la suite ralliée aux principaux éléments de cette proposition et ce, par pragmatisme selon certains interviewés.

Il apparaît clairement que le Caucus des municipalités de la métropole a profité du retrait de la Ville de Montréal pour élaborer une proposition et rallier toutes les autres municipalités autour de celle-ci. Comme certaines personnes nous l'ont indiqué, le Caucus des municipalités de la métropole de l'UMQ sert d'assise institutionnelle aux municipalités qui s'opposent à Montréal à la CMM. Cela signifie que pour certains dossiers plus litigieux dont l'aménagement du territoire, une grande partie des municipalités autres que Montréal développent ensemble des positions communes via le Caucus des municipalités de la métropole de l'UMQ et les défendent ensuite à la CMM. Ainsi, on constate, et cela nous a été confirmé lors de nos entretiens, qu'une sorte de contre-pouvoir s'est constitué parallèlement à la CMM.

Néanmoins, selon certains interviewés, la situation n'a pas toujours été ainsi et elle pourrait bien changer si la CMM en venait à assumer son leadership selon d'autres. Pour notre part, nous croyons que le rôle exercé par le caucus des municipalités de la métropole de l'UMQ est en grande partie lié au fait que la confiance n'est pas encore tout à fait établie entre les acteurs de la région. Comme nous l'avons vu précédemment, malgré qu'il y ait eu une grande amélioration depuis le départ, il subsiste encore une importante méfiance entre les différents acteurs de la CMM. Même si presque toutes les personnes que nous avons rencontrées mentionnent qu'il y a une grande amélioration au niveau de la confiance, surtout depuis l'entente, le sentiment de méfiance demeure. Comme nous l'avons vu, plusieurs appréhendent la suite des choses et n'ont pas la certitude que tout ira pour le mieux ni que le consensus perdurera.

D'autre part, on peut se demander s'il est vraiment réaliste de penser que la question de la confiance pourra éventuellement être réglée avec un président élu localement. Comme le soulignent Heinelt et Kübler (2005), pour permettre la confiance dans le leader, il est important que celui-ci ne soit pas là pour défendre les intérêts provenant de son organisation d'origine. Ainsi, malgré la vision métropolitaine dont il peut faire preuve et l'attitude d'ouverture qu'il peut démontrer, le président actuel de la CMM demeure le maire de Montréal, ce qui, à la base, engendre un sentiment de méfiance de la part des autres municipalités. D'autant plus que celles-ci ont associé dès le départ la CMM à la Ville de Montréal. Quelques personnes que nous avons rencontrées nous ont indiqué que la confiance était une question de temps et d'accumulation d'expériences communes. Il serait sans doute pertinent de se reposer la question dans quelques années.

En ce qui concerne le leadership vertical de la CMM, soit sa capacité à défendre les intérêts de la région face au gouvernement supérieur, la grande majorité des personnes que nous avons rencontrées nous ont mentionné que celle-ci faisait beaucoup de revendications auprès du gouvernement provincial et ce, dans tous ses domaines de compétences. Nous avons d'ailleurs déjà fait ce constat dans le cadre du chapitre précédent. Cependant, la plupart des interviewés ont également déploré le peu d'écoute de la part du gouvernement provincial envers la CMM et plus particulièrement, envers la Ville de Montréal. La question du « swing vote »⁸² est souvent ressortie comme élément d'explication, de même que le fait que le gouvernement actuel ne soit pas celui qui a créé la CMM et qu'il n'y croit pas beaucoup. De plus, certains nous ont souligné la difficulté pour le président de la CMM de faire des revendications auprès du gouvernement, à la fois pour sa ville et pour la CMM.

Autres facteurs

Finalement, mis à part les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement, le comportement collaboratif des acteurs et le leadership politique, un autre élément important est très souvent ressorti lors de nos entrevues. Il s'agit du manque ou de l'absence de concertation lors de l'élaboration du projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement. En effet, tel que nous l'avons mentionné dans le cadre du troisième chapitre, le manque ou l'absence de concertation a sans doute constitué un élément fondamental ayant nui à l'adoption du schéma de la

⁸² L'expression « swing vote » est employée pour désigner les circonscriptions électorales qui peuvent pencher vers un parti politique ou un autre lors d'une élection, à la différence de celles qui sont figées, c'est-à-dire pour lesquelles il est possible de prédire à l'avance l'issue d'un vote. Les circonscriptions où se trouvent le « swing vote » sont ainsi très déterminantes pour l'issue d'une élection. Dans le cas québécois, et montréalais, ces circonscriptions se trouvent à l'extérieur de l'île de Montréal, dans les couronnes. Pour cette raison, plusieurs personnes énoncent que le gouvernement provincial est plus enclin à répondre aux demandes des citoyens (ou des élus municipaux) situées dans les couronnes, où il est possible de « gagner » des votes, qu'à celles provenant de l'île de Montréal, où il est moins probable qu'un changement se produise dans les résultats d'une élection.

CMM. Cet élément est ressorti lors de plusieurs de nos entretiens et il n'est pas nouveau car plusieurs des avis émis par les municipalités au moment de la consultation sur le PSMAD le mentionnaient. Les personnes que nous avons rencontrées soulignent qu'il n'y a pas eu de concertation réelle lors de l'élaboration du PSMAD et que la CMM ne démontre pas de volonté d'en faire plus. Elle se contente de ce qui est demandé dans sa Loi. D'après ce que nous avons appris, l'élaboration du projet aurait été faite en collaboration avec un comité technique comprenant un représentant de chacun des secteurs de la CMM. Ainsi, la concertation s'est faite uniquement par l'entremise d'intermédiaires, sans contact direct avec la grande majorité des municipalités.

Logement social et abordable

Dans cette section, nous aborderons l'explication du bilan de la CMM en matière de logement social et abordable, en tenant compte des incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement, du comportement collaboratif des acteurs, ainsi que du leadership politique territorial. Tel que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la CMM détient une compétence de financement en matière de logement social et abordable, en vertu de sa Loi constitutive. Plus précisément, elle doit verser le montant que les municipalités doivent normalement verser à leur office municipal d'habitation (OMH) à l'égard des logements à loyer modique (HLM). De plus, elle doit rembourser aux municipalités de son territoire le montant de la contribution de base qu'elles versent à un OBNL, à un office municipal ou régional d'habitation ou à une coopérative d'habitation qui réalise un projet conformément à un programme mis en œuvre par la SHQ. Ces programmes auxquels la CMM participe sont Accès Logis et Logement abordable (volet social et communautaire) (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008f: 47). Lors de notre bilan des réalisations de la CMM, nous avons constaté que celle-ci avait rempli ses obligations envers la Loi pour cette compétence et même qu'elle en avait fait un peu plus que ce qui était exigé. En effet, la CMM ne s'est pas contenté de remplir ses obligations en matière de financement. Elle a également exercé un rôle de concertation et de planification par l'élaboration et l'adoption d'un document d'orientations et d'un plan d'action. Nous avons ainsi conclu que la CMM a démontré une capacité de gouvernance métropolitaine pour sa compétence en matière de logement social et abordable du fait de ces réalisations (financement métropolitain, adoption d'orientations métropolitaines, plan d'action).

Tous les acteurs que nous avons rencontrés semblent d'accord pour dire que la compétence du logement social et abordable constitue une réussite pour la CMM. Néanmoins, plusieurs ont également souligné que le rôle de la CMM en cette matière se limite essentiellement au financement (chambre de compensation) et que ses réalisations demeurent assez limitées malgré l'adoption des orientations et du plan d'action. Ainsi, il ressort de nos entretiens que le logement social et abordable

ne constitue pas un enjeu central à la CMM si on le compare, par exemple, à l'aménagement du territoire ou au transport en commun. Selon certaines personnes, le fait que les municipalités n'y prêtent pas tellement attention puisque ce n'est pas un enjeu central pourrait en partie expliquer le bilan positif de cette compétence. De plus, il convient de souligner que, pour cette raison, le logement social a été moins abordé lors de nos entretiens portant sur les deux compétences à l'étude. Cela s'explique par le fait qu'il ne semble pas constituer un enjeu central pour les municipalités et que l'exercice des fonctions de la CMM en cette matière s'est bien déroulé. Ainsi, la présentation de l'explication du bilan de la CMM en matière de logement social et abordable sera un peu plus succincte que celle que nous avons faite pour l'aménagement du territoire, une compétence qui a suscité beaucoup plus de controverses.

Néanmoins, nous sommes en mesure de tirer une explication assez complète du bilan de la CMM en matière de logement social et abordable, suite aux informations recueillies lors de nos entretiens. Cette explication sera exposée dans la présente section. Notamment, nous verrons que les incitatifs financiers ont joué un rôle particulièrement important dans le bilan positif de cette compétence et que le leadership politique a également constitué un élément notable.

Incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs

On peut affirmer que les incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs constituent l'élément déterminant expliquant le bilan positif de la CMM en matière de logement social et abordable. De façon quasi unanime, les personnes que nous avons rencontrées nous ont indiqué que le principal succès de la CMM en matière de logement social se situait à même sa Loi constitutive. Le financement métropolitain du logement social et abordable constitue même, selon certains, une des plus grandes avancées liées à la création de la CMM. La Loi est claire pour cette compétence, c'est-à-dire que la CMM n'a pas de marge de manœuvre pour réduire le montant de ses contributions, contrairement au programme de partage de la croissance par exemple. De plus, l'incidence financière de cette compétence, c'est-à-dire le fait que les municipalités versent au total plus de 50 M\$, soit 50% du budget de la CMM pour le logement social et abordable (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008g), est un élément qui a réellement fait une différence selon les gens que nous avons rencontrés. Tel que mentionné précédemment, la CMM est une instance légère de planification, coordination et financement, disposant d'un budget assez modeste. Ayant des ressources financières restreintes, le champ d'action de la CMM est donc limité, pour la majorité de ses compétences, à la planification et la coordination. Selon certaines personnes interviewées, l'importante somme d'argent que la CMM perçoit et redistribue annuellement pour le logement social, lui assure en quelque sorte une légitimité. En effet, il devient beaucoup moins rebutant pour les municipalités de financer la construction de logements sociaux sur leur territoire puisqu'elles se feront ensuite rembourser leur contribution par la

CMM. Ainsi, les groupes, les associations ou les organismes voulant réaliser des projets de logement social voient positivement la présence de la CMM dans ce domaine puisque cela les aide à ce que leurs projets soient acceptés par les municipalités concernées.

Cet aspect financier de la compétence de la CMM en matière de logement social et abordable et les retombées positives que cela engendre étaient cependant déjà prévus par la Loi dès le départ. Les incitatifs mis en place par le gouvernement supérieur constituent donc l'élément de base ayant permis le bilan positif de la CMM pour cette compétence. Plus encore, tel que nous avons pu le constater lors de nos entretiens, ces incitatifs financiers ont eu un impact positif sur la volonté de collaboration des acteurs.

Comportement collaboratif des acteurs

Ce que nous avons constaté suite à l'analyse des procès-verbaux du conseil nous a été confirmé lors de nos entretiens : il y a eu une certaine résistance concernant le financement du logement social dans les débuts de la CMM. En fait, certains élus contestaient le remboursement aux municipalités de leur contribution au programme Accès Logis. Ils proposaient de limiter la contribution de l'institution au seul paiement du déficit d'exploitation des Offices municipaux d'habitation (OMH) et de la Corporation d'habitations Jeanne-Mance. En effet, il semblerait que le logement social et abordable était assez mal perçu par les élus au départ. Il y avait également des résistances à ce que la CMM élargisse son mandat à la planification et à la concertation, ce qui n'était pas prévu dans la Loi. Cette résistance ne provenait pas des élus siégeant à la CMM eux-mêmes, mais plutôt des acteurs de la région déjà présents dans cette sphère d'activités. En fait, tel que plusieurs nous l'ont expliqué, les municipalités sont les maîtres d'œuvre en matière de logement social et abordable et elles souhaitent (et souhaitent toujours) le demeurer. Elles étaient donc réticentes à ce que la CMM déborde de sa compétence de financement et exerce un rôle de planification et de coordination. La CMM constituait un palier de plus, s'intégrant dans une compétence déjà occupée par plusieurs intervenants. Elle a donc eu à faire sa place, à prouver son utilité et à se faire accepter par les autres acteurs.

Néanmoins, aujourd'hui, la grande majorité des gens que nous avons rencontrés affirment qu'il y a eu une évolution concernant la perception du logement social et abordable par les élus de la CMM. Ce même constat peut se faire quant à la crédibilité de celle-ci et à l'acceptation de son rôle par les acteurs de la région. Plusieurs ont mentionné que le logement social est la compétence de la CMM dont l'exercice se déroule le mieux et qu'elle fait l'objet de consensus. Il n'y a plus de remise en question concernant le rôle de la CMM dans ce domaine et celle-ci a réussi à se faire accepter.

Cependant, là où les incitatifs ont eu un effet réel sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM pour cette compétence, c'est surtout dans la volonté des élus d'avoir la possibilité de se prononcer sur ce qu'ils paient. En effet, en vertu de la Loi, la CMM ne fait que recevoir les factures des projets auxquels les municipalités contribuent, sans droit de regard sur ces derniers, sans concertation ni planification régionale. Étant donné l'importante contribution financière assurée par la CMM, les élus ont trouvé qu'il serait important d'assurer un minimum de planification et de concertation en matière de logement social et abordable. C'est ainsi qu'ils ont choisi de doter la Communauté d'orientations en cette matière, lesquelles ont été adoptées en décembre 2005⁸³. De plus, le fait de contribuer financièrement au logement social et abordable a même sensibilisé certains élus au fait qu'il pourrait être avantageux pour eux d'en construire sur leur territoire.

Malgré tout, il semblerait qu'il y ait encore des réticences et que la perception négative vis-à-vis du logement social demeure présente. Si certaines municipalités considèrent avantageux qu'il s'en construise sur leur territoire, d'autres préfèrent payer leur quote-part et ne pas en avoir. On constate donc une différenciation entre les municipalités concernant la perception qu'elles ont du logement social et abordable, mais également par rapport à leur vision du rôle de la CMM. Alors que celle-ci est essentiellement profitable aux villes de Montréal et de Longueuil pour appuyer leurs positions vis-à-vis de la Société d'habitation du Québec (SHQ), elle peut être d'une grande utilité d'un point de vue technique pour les plus petites municipalités qui n'ont pas ou ont moins l'habitude de gérer ce genre de projets. En effet, les fonctionnaires de la CMM peuvent aider les plus petites municipalités, qui n'ont pas nécessairement de personnel attitré au dossier du logement social, à comprendre les points techniques des programmes.

Leadership politique territorial

En ce qui concerne le leadership politique, plusieurs éléments mentionnés précédemment tels que le rôle du président de la CMM et le peu d'écoute de la part du gouvernement provincial, s'appliquent à l'ensemble des compétences de la CMM, et donc aussi au logement social et abordable. Néanmoins, dans le cas spécifique de cette compétence, certains éléments relatifs au leadership vertical et horizontal ont joué un rôle important dans le bilan positif de la CMM.

En premier lieu, il nous a été confirmé lors de nos entretiens que la CMM effectue beaucoup de revendications auprès du gouvernement provincial en matière de logement social et abordable. Il nous semble clair qu'elle exerce un leadership vertical non négligeable pour la région en cette matière. Notamment, la mise sur pied de la Table CMM-SHQ permet à la CMM et ses partenaires

⁸³ Résolution CC05-028.

municipaux de discuter directement avec la SHQ des enjeux qui concernent la région. Plusieurs personnes nous ont indiqué que la CMM avait fait des gains importants auprès du gouvernement en matière de logement social et abordable. Un exemple est l'annonce par le gouvernement d'investissements supplémentaires dans le cadre du Plan québécois des infrastructures pour le maintien et la rénovation du parc des habitations HLM, tel que mentionné dans le chapitre précédent. Cette annonce faisait suite à des revendications de la CMM qui s'inscrivaient dans le cadre d'un mouvement plus large déjà présent dans la région. Ainsi, représentant l'ensemble des municipalités de la région métropolitaine de Montréal, la CMM a un poids important et sert de levier de négociations pour certaines municipalités. Par contre, ses revendications s'inscrivent toujours dans le cadre de mouvements plus larges, initiés par des acteurs déjà bien établis et organisés en matière de logement social dans la région.

D'un autre côté, certaines personnes interviewées nous ont souligné que les gains de la CMM en matière de logement social et abordable n'étaient pas très nombreux et pas si grands. Il semblerait que plusieurs demandes de la CMM soient toujours en attente d'une réponse de la part du gouvernement. De façon plus globale, le peu d'appui de la part du gouvernement provincial vis-à-vis de la CMM a souvent été déploré lors de nos entretiens.

En deuxième lieu, nos entretiens nous ont révélé que le leadership horizontal de la CMM en matière de logement social et abordable s'est clairement exercé via la commission du logement social de la CMM. En effet, il semblerait que les élus siégeant à la commission au moment de l'élaboration des orientations et du plan d'action aient été très dynamiques et soient devenus des défenseurs du logement social et abordable. Leur dynamisme aurait constitué un élément important de l'avancée du plan d'action. Il est même ressorti que la commission du logement social avait la volonté d'aller plus loin dans ses actions que le seul mandat qui lui avait été confié par le comité exécutif. La question du rapport entre le comité exécutif et les commissions sera d'ailleurs brièvement abordée plus loin dans ce chapitre. Enfin, il est ressorti que le président de la commission lui-même a joué un rôle très important concernant l'évolution de la perception du logement social par les autres élus. Il aurait, semble-t-il, réussi à rallier plusieurs élus et à les convaincre des avantages de construire du logement social sur leur territoire.

Autres facteurs

Outre les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement, le comportement collaboratif des acteurs et le leadership politique territorial, nous avons relevé deux autres facteurs

ayant influencé la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM : la nature des enjeux et le fonctionnement interne de l'institution.

Tout d'abord, tel que mentionné dans le chapitre précédent, la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM varie d'une compétence à une autre. Alors que pour certaines de ses compétences elle a été en mesure de rallier rapidement les acteurs de la région autour d'un consensus, pour d'autres, cela a été beaucoup plus ardu ou même, n'a jamais été réussi. Cela s'explique par différents facteurs dont les incitatifs, la volonté de collaboration des acteurs et le leadership, mais également par la nature même des enjeux. Ainsi, certaines compétences sont, à la base, beaucoup plus propices au consensus que d'autres. On ne peut donc pas comparer leur bilan respectif sans en tenir compte. Par exemple, l'aménagement du territoire est une compétence qui a un impact direct sur l'autonomie des municipalités et plus encore, sur leurs sources de revenus. L'adoption d'un schéma ou même d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement établissant des cibles de densité, des pôles de développement et des zones de protection peut être contraignante pour les municipalités. À l'inverse, certaines compétences sont moins susceptibles de susciter la controverse. C'est le cas notamment du logement social et abordable. En effet, l'obligation de contribuer au financement du logement social et abordable pouvait constituer une forme de contrainte et a d'ailleurs été contestée par certaines municipalités au départ. Cependant, une fois cet élément accepté, l'adoption des orientations et d'un plan d'action était beaucoup moins conflictuelle puisque cela ne brimait pas l'autonomie des municipalités. Le document des orientations et le plan d'action de la CMM en matière de logement social et abordable, établissent des cibles et des objectifs larges pour la Communauté, mais ne dictent pas de contraintes ou d'actions aux municipalités. On retrouve la même situation dans le cas du plan métropolitain de gestion des matières résiduelles : la CMM adopte un plan, mais les municipalités demeurent les seules à décider des moyens de gestion de leurs matières résiduelles. De la même manière, les municipalités de la CMM peuvent adhérer aux orientations et au plan d'action en matière de logement social et abordable et payer leur contribution, mais décider de ne pas avoir de logement social sur leur territoire.

Un autre élément relatif à la nature des enjeux est souvent ressorti lors de nos entretiens. Il s'agit de l'importance d'avoir un ennemi commun, extérieur à la région. Effectivement, plusieurs personnes que nous avons rencontrées ont souligné que dans le cas du logement social et abordable, les municipalités avaient beaucoup de revendications à faire auprès de la SHQ, ce qui a aidé à la création d'une solidarité régionale. Au contraire, le schéma métropolitain d'aménagement et de développement plaçait les municipalités en situation de compétition entre elles et ravivait l'antagonisme ville centre/banlieues. Dans ce sens, le fait d'orienter le futur plan métropolitain

d'aménagement et de développement sur la compétitivité et l'attractivité de la région à l'échelle internationale pourrait faciliter l'adoption d'un consensus et l'établissement d'une solidarité.

En second lieu, bien que cela ne constitue pas exactement l'objet de notre travail, il a beaucoup été question du fonctionnement interne de l'institution lors de nos entretiens. Considérant le nombre important de personnes qui en ont fait mention, nous croyons qu'il est pertinent d'aborder cet élément qui influence certainement la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM.

Le premier point concernant le fonctionnement interne de la CMM est la concertation. Tel que nous l'avons vu précédemment, le manque de concertation est un élément qui a sans aucun doute nui à la construction d'un consensus autour du projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement. À l'inverse, en ce qui concerne le logement social et abordable, la majorité des gens que nous avons rencontrés ont souligné l'impact positif de l'approche de concertation qui a été adoptée dans ce domaine. Il semblerait qu'en matière de logement social et abordable, les municipalités sentent qu'elles sont beaucoup plus consultées et écoutées. Effectivement, tel que mentionné précédemment, la CMM a mis sur pied une table CMM-Municipalités, afin de justement « renforcer la concertation des interventions municipales à l'échelle de la région métropolitaine » (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005d: 74). Cette comparaison entre la compétence de l'aménagement du territoire et le logement social et abordable nous indique que la concertation peut très certainement constituer un facteur influençant la capacité de gouvernance métropolitaine.

Touchant de près la question de la concertation, la difficile circulation de l'information à toutes les municipalités constitue un second point souvent cité lors de nos entretiens. En effet, la quasi-totalité des interviewés nous ont indiqué que toutes les municipalités de la CMM n'étaient pas (et ne pouvaient pas être) entièrement au fait des activités de celle-ci. Cette situation s'applique particulièrement aux couronnes nord (20 municipalités) et sud (40 municipalités) qui sont chacune représentées par quatre maires désignés. Ces derniers doivent donc défendre non seulement les intérêts de leur municipalité au conseil, mais aussi ceux de l'ensemble des municipalités qu'ils représentent. De plus, ils devraient, en principe, s'assurer de transmettre l'information suite aux réunions à ceux qui ne siègent pas aux instances, ce qui ne semble pas évident, notamment pour des raisons de temps. Pour palier cette lacune, les couronnes nord et sud ont chacune engagé un coordonnateur responsable des dossiers métropolitains. Malgré tout le travail que peuvent effectuer ces coordonnateurs, ce n'est naturellement pas suffisant pour que toutes les municipalités soient parfaitement au fait des discussions, des activités et des enjeux prenant place à la CMM. D'ailleurs, il

ressort de nos entretiens que les élus qui siègent aux instances de la CMM (conseil, comité exécutif, commissions) connaissent beaucoup mieux les activités de l'institution et sont également moins méfiants envers celle-ci que les autres. Le manque d'information peut selon nous et selon plusieurs personnes interviewées, engendrer ou accentuer un sentiment de méfiance, nuisible à la capacité de gouvernance métropolitaine.

Par ailleurs, nous avons constaté que la délégation des membres au conseil peut engendrer certaines difficultés. Il semblerait que les membres délégués peuvent parfois se trouver dans des positions difficiles ou se sentir pris entre l'arbre et l'écorce. Comme ils doivent non seulement défendre les intérêts de leur municipalité, mais aussi ceux des municipalités qu'ils représentent, ils doivent faire attention, par exemple, à ne pas se faire reprocher d'être trop pro-CMM.

En ce qui concerne le manque d'information et sa difficile circulation, un autre point a été déploré par plusieurs interviewés : les délais accordés pour prendre connaissance des dossiers avant les réunions. Selon les informations que nous avons reçues, les dossiers relatifs aux réunions du conseil et du comité exécutif sont acheminés une semaine avant les séances et il semblerait que ces dossiers soient habituellement très volumineux et difficilement assimilable pour les municipalités dans un si court délai.

Si tous s'entendent pour souligner le manque d'informations et le manque de temps pour assimiler les dossiers, tous ne sont pas d'accord avec les solutions possibles. En fait, assez peu de solutions ont été avancées lors de nos entretiens. Néanmoins, plusieurs croient que la solution réside principalement dans la concertation et que la CMM devrait prendre plus de temps pour rencontrer les différentes municipalités, discuter avec elles des dossiers et mieux les expliquer.

Un autre point important pouvant influencer la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM mentionné par plusieurs de nos interviewés concerne le lien avec la société civile. Selon certains, la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM devra inévitablement passer par une plus grande implication de la société civile. Celle-ci pourrait se faire à deux niveaux : plus de concertation avec la société civile et l'élection directe des dirigeants de la CMM. Ainsi, certains proposent que les commissions soient composées d'un certain pourcentage de représentants de la société civile, à l'image du comité consultatif agricole. D'ailleurs, la question de la sous-utilisation des commissions et de leur manque d'autonomie a été déplorée par certains interviewés. Notamment, les commissions n'ont pas la possibilité de tenir de réunions sans l'accord du comité exécutif et elles doivent s'en tenir

au seul mandat octroyé par ce dernier. Aussi, d'autres croient que l'élection directe des représentants à l'échelle métropolitaine est essentielle et qu'elle assurerait le lien avec la population.

Par contre, tous ne sont pas d'accord avec ces propositions. Certains soulignent que la CMM est redevable aux municipalités et que donc, le lien direct avec la population n'est pas essentiel. De plus, d'autres ne croient pas en la possibilité d'avoir des élus métropolitains, qui représenteraient environ 50% de la population du Québec. Pour notre part, nous croyons que l'implication de la société civile est un élément essentiel à la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM et que son intégration à travers les commissions est une très bonne option. Ce faisant, le comité exécutif serait peut-être forcé d'octroyer des mandats plus importants aux commissions et de leur laisser plus d'autonomie.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons exposé l'explication du bilan de la CMM en matière d'aménagement du territoire et de logement social et abordable. Nous avons mis en lumière les facteurs qui ont eu une influence sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM dans ces deux compétences, en nous basant principalement sur le modèle explicatif proposé par Heinelt et Kübler (2005).

Nous avons d'abord constaté que les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement ont eu un impact essentiellement négatif sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM en ce qui concerne l'aménagement du territoire, alors qu'ils ont eu un impact positif sur celle-ci en matière de logement social et abordable. En effet, nous avons fait ressortir que dans une volonté de confier un outil fort et contraignant à la CMM en matière d'aménagement du territoire, le gouvernement provincial a plutôt contribué à un blocage du processus d'élaboration et d'adoption du schéma métropolitain d'aménagement et de développement. Au contraire, dans le cas du logement social et abordable, nous avons constaté que l'obligation financière imposée à la CMM par le gouvernement dans sa Loi constitutive a eu un impact tout à fait positif sur le bilan de cette compétence. Selon nous, deux éléments fondamentaux liés au rôle du gouvernement provincial peuvent expliquer cette différence : les incitatifs financiers et la perte du rôle des MRC en matière d'aménagement du territoire. Nous croyons qu'une combinaison de deux éléments aurait pu permettre à la CMM d'exercer sa compétence en matière d'aménagement du territoire telle qu'elle était prévue au départ. Premièrement, un outil aussi contraignant que le schéma métropolitain d'aménagement aurait dû être jumelé à un outil fiscal conséquent, visant à compenser les municipalités qui seraient contraintes dans leur développement. Le programme de partage de la

croissance de l'assiette foncière prévu par la Loi aurait pu servir à cette fin. Il aurait dû être défini plus clairement et notamment, de manière à ne pas laisser la possibilité aux élus de le neutraliser complètement ni de lui enlever tout caractère redistributif. Sinon, il aurait fallu définir dès le départ un outil métropolitain moins contraignant que le schéma, à l'image du plan métropolitain d'aménagement et de développement prévu dans le projet de Loi 58. Deuxièmement, pour permettre à la CMM d'exercer sa compétence en matière d'aménagement du territoire, on aurait dû soit abolir les MRC en territoire métropolitain ou encore, octroyer à la CMM un outil d'aménagement complémentaire à celui des MRC et conserver le rôle de celle-ci en aménagement. Avec ces deux éléments, le bilan de la CMM en matière d'aménagement du territoire aurait sans doute été bien différent.

Par ailleurs, nous avons également démontré que la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM était influencée par une combinaison de facteurs. En effet, nous avons souligné la difficulté d'isoler et d'analyser les différents facteurs indépendamment les uns des autres puisqu'ils sont interreliés. Ainsi, nous avons vu qu'en matière d'aménagement du territoire, ce ne sont pas uniquement les incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs qui ont influencé la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM, mais également le comportement collaboratif des acteurs, tel que leur refus de la perte du rôle des MRC. De la même manière, ce ne sont pas les incitatifs financiers à eux seuls qui ont permis le bilan positif de la CMM en matière de logement social et abordable, mais également l'impact positif que ceux-ci ont eu sur le comportement collaboratif des acteurs et leur volonté d'élargir le rôle de la CMM à la planification et la concertation dans ce domaine. Plus encore, le cas du logement social a illustré l'importance du leadership dans la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine. Tel que nous l'avons présenté, la commission du logement social, et plus particulièrement son président, ont réussi à rallier les autres élus autour de la question du logement social. À l'inverse, en aménagement du territoire, nous avons vu que le leadership a plutôt été exercé à l'extérieur de la CMM, par des acteurs ne voulant pas que la CMM exerce sa compétence telle qu'elle était définie au départ.

Finalement, ce chapitre a également permis d'illustrer que d'autres facteurs que ceux suggérés par Heinelt et Kübler (2005) peuvent avoir une influence sur la capacité de gouvernance métropolitaine. Il s'agit de la nature des enjeux et du fonctionnement interne de l'institution. En effet, nous avons vu que de par leur nature, certains enjeux sont beaucoup plus conflictuels que d'autres, notamment en raison des contraintes qu'ils peuvent imposer aux municipalités. Cela est particulièrement vrai pour l'aménagement du territoire, alors que l'exercice de la compétence du logement social et abordable par la CMM n'occasionne pas de contraintes importantes pour les municipalités et n'affecte pas leur autonomie. Aussi, nous avons souligné que le fonctionnement interne de l'institution est un élément

qui a beaucoup été mentionné lors de nos entretiens et qu'il affecte sans aucun doute la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM. Notamment, la difficile circulation de l'information à toutes les municipalités, le manque de concertation et l'absence d'implication de la société civile sont des éléments relatifs au fonctionnement interne qui nuisent à la capacité de gouvernance de la CMM. Selon nous et comme plusieurs personnes l'ont affirmé, la CMM devrait assurer la mise en place de meilleurs mécanismes de concertation auprès de ses municipalités membres. Pour ce faire, elle pourrait, par exemple, s'inspirer de la compétence du logement social. De plus, une plus grande implication de la société civile, via les commissions notamment, devrait être sérieusement envisagée.

CONCLUSION

Dans le contexte de la métropolisation et de la nécessité d'une vision régionale pour aborder les nouveaux enjeux relatifs à celle-ci, ce mémoire s'est intéressé aux facteurs influençant la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine.

En premier lieu, nous avons vu qu'il existe différentes écoles de pensée en matière de gouvernance métropolitaine des agglomérations. Parmi elles, deux écoles classiques, celle de la réforme et celle des choix publics, défendent des positions complètement opposées. De plus, chacune de ces écoles suppose qu'il existe une meilleure solution en termes de gestion métropolitaine des agglomérations, soit la consolidation ou la fragmentation. Quant à lui, le nouveau régionalisme, un troisième courant de pensée ayant émergé au début des années 1990, ne suppose pas qu'il existe une seule bonne façon d'assurer la gouvernance des régions métropolitaines. Au contraire, cette école de pensée conçoit que plusieurs formes d'organisation métropolitaines sont possibles et que celles-ci dépendent du contexte spécifique à chaque région. De plus, nous avons vu que le courant néo-régionaliste participe au passage de la notion de gouvernement à celle de gouvernance, suggérant des formes d'organisation métropolitaine associant différents groupes d'acteurs aux acteurs publics. Pour ces raisons et parce qu'il répond aux nouveaux enjeux liés à la métropolisation, nous considérons que ce courant de pensée constitue un cadre approprié pour l'analyse des facteurs influençant la capacité de gouvernance métropolitaine.

En second lieu, nous avons exposé que ces différents courants de pensée ont influencé de nombreux pays occidentaux à procéder à une réorganisation de leurs grandes régions urbaines. Suivant cette tendance, le gouvernement du Québec a créé, en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal dans le cadre d'une réforme québécoise de l'organisation territoriale. Celle-ci constitue en quelque sorte la réponse du gouvernement provincial face aux nouveaux enjeux de la métropolisation. Suivant le discours du courant néo-régionaliste, la CMM devait être une instance légère, ce qui se traduit dans la nature de ses compétences, son budget et sa structure interne, tel que nous l'avons décrit au deuxième chapitre. Nous avons également souligné que la représentation indirecte de ses dirigeants et son mode de financement pourraient avoir un impact négatif sur sa capacité de gouvernance métropolitaine. De plus, nous avons énoncé qu'en tant qu'organisme souple et léger de planification et de coordination devant être apte à répondre aux impératifs de la métropolisation, la Communauté métropolitaine de Montréal constitue un cas pertinent pour s'interroger sur les facteurs qui influencent la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine.

La question principale de recherche qui a guidé ce mémoire est : quels facteurs influencent la capacité de gouvernance métropolitaine de la Communauté métropolitaine de Montréal? Notre hypothèse, basée sur Heinelt et Kübler (2005), était que trois facteurs de base influencent la capacité de gouvernance métropolitaine : les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement, le comportement collaboratif des acteurs et le leadership politique territoriale. Afin de vérifier notre hypothèse et de répondre à notre question principale de recherche, nous avons dû subdiviser celle-ci en deux questions spécifiques : dans quelle mesure la CMM a-t-elle été capable d'exercer ses compétences depuis sa création? Pourquoi et comment la CMM a-t-elle été ou n'a-t-elle pas été en mesure d'exercer ses compétences? Ces questions ont été répondues dans le cadre des troisième et quatrième chapitres.

Le troisième chapitre de ce mémoire a été l'occasion de présenter le bilan des réalisations de la CMM depuis sa création, répondant ainsi à notre première question spécifique de recherche. Ce bilan est basé sur une analyse documentaire de la Loi constitutive de la CMM, des procès-verbaux du conseil, des rapports d'activités, des budgets, des règlements et de certains documents de planification de l'institution. Il nous a notamment permis de constater que la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM varie selon les enjeux. Entre autres, cette dernière a démontré une capacité de gouvernance métropolitaine pour certaines de ses compétences, telles que le logement social et abordable, le développement économique, la planification de la gestion des matières résiduelles et l'assainissement des eaux usées. À l'inverse, elle n'a pas été en mesure d'exercer ses compétences en matière d'aménagement du territoire, ni de planification du transport en commun métropolitain, deux compétences majeures en termes d'enjeux pour la région. De plus, nous avons illustré que certaines compétences faisaient l'objet d'un bilan mitigé, dans le sens où la CMM n'a rempli ses obligations qu'au strict minimum. C'est le cas du programme de partage de la croissance de l'assiette foncière et du financement des équipements, infrastructures, activités et services à caractère métropolitain.

Ensuite, l'explication du bilan des réalisations de la CMM a été exposée dans le cadre du quatrième chapitre. Cette explication nous a permis de répondre à notre seconde question spécifique de recherche, soit : pourquoi et comment la CMM a-t-elle été ou n'a-t-elle pas été en mesure d'exercer ses compétences? L'analyse présentée dans le cadre de ce quatrième chapitre est basée presque exclusivement sur les données recueillies grâce à des entretiens semi-dirigés. Au nombre de 13, ceux-ci ont été effectués auprès d'élus et de fonctionnaires œuvrant au sein de la CMM ou en étroite collaboration avec ses membres. Par contre, seulement deux compétences ont pu faire l'objet d'une analyse de leur bilan en raison de contraintes liées au temps et de limites relatives aux exigences

d'un mémoire de maîtrise. Nous avons donc choisi de restreindre notre analyse à la compétence de l'aménagement du territoire et à celle du logement social et abordable. Tel qu'exposé dans le cadre du second chapitre, notre choix pour ces deux compétences s'explique par leur importance en termes d'enjeux métropolitains ainsi qu'en termes de responsabilités pour l'institution. En effet, l'aménagement du territoire est sans aucun doute une des plus importantes compétences de la CMM en termes d'enjeux métropolitains, ce qui se reflète d'ailleurs dans les pouvoirs qui lui ont été octroyés dans la Loi. Pour sa part, le logement social et abordable constitue une compétence importante de la CMM en raison principalement de la part du budget qui lui est consacrée --environ 50%. De plus, nous avons eu préalablement l'occasion de constater que la CMM avait eu plus de difficulté à exercer ses pouvoirs dans le domaine de l'aménagement du territoire que, notamment, dans celui du logement social et abordable. Ainsi, nous avons cru qu'il était préférable d'examiner deux compétences qui n'avaient pas connu le même déroulement afin d'enrichir notre analyse.

Ce dernier chapitre a donc été l'occasion de vérifier notre hypothèse de départ selon laquelle la capacité de gouvernance métropolitaine est influencée par les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement, le comportement collaboratif des acteurs et le leadership politique territorial. Suite à l'analyse de l'explication du bilan de la CMM en matière d'aménagement du territoire et de logement social et abordable, nous avons constaté qu'effectivement, ces trois facteurs ont eu une influence sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM. De plus, nous avons souligné que ces trois facteurs étaient interdépendants et difficiles à mesurer séparément. En effet, si le gouvernement provincial n'a pas mis en place les conditions nécessaires pour permettre à la CMM d'exercer sa compétence en aménagement du territoire (réforme inachevée, outil trop contraignant, absence d'incitatif fiscal), nous avons également constaté que les acteurs n'ont pas accepté le rôle de la CMM tel qu'il était défini, ni la perte du rôle des MRC en aménagement. Ils ont également choisi de neutraliser le caractère redistributif du programme de partage de la croissance. De la même manière, si le financement du logement social et abordable tel qu'il était défini dans la Loi a constitué un élément fondamental au bilan positif de la CMM pour cette compétence, les acteurs ont néanmoins été en mesure de concevoir cet élément en tant qu'incitatif et ils ont choisi d'étendre le champ d'activités de la CMM. De plus, nous avons constaté l'influence du leadership des membres de la commission du logement social sur la volonté de collaboration des acteurs dans ce domaine. Ainsi, nous avons conclu que la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM était le fruit d'une interaction entre différents facteurs.

Par ailleurs, notre analyse nous a également permis de noter que d'autres facteurs avaient une influence sur la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM. Il s'agit de la nature des enjeux

en question et du fonctionnement interne de l'institution. En effet, nous avons souligné que de par leur nature, certains enjeux étaient plus propices que d'autres à la construction d'un consensus. C'est le cas notamment du développement économique qui, contrairement à l'aménagement du territoire, n'impose pas de contrainte de développement aux municipalités. Pour sa part, le fonctionnement interne rassemble plusieurs éléments exposés au chapitre précédent, tels que le manque de concertation, la mauvaise circulation de l'information et le manque d'implication de la société civile, qui peuvent nuire à la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine.

Enfin, ce mémoire a permis de vérifier l'application d'un cadre d'analyse, celui proposé par Heinelt et Kübler (2005), à l'étude d'un cas particulier. Nous avons démontré que les trois facteurs avancés par ces auteurs influencent effectivement la capacité de gouvernance métropolitaine de la CMM, mais que d'autres facteurs doivent également être pris en compte. Aussi, cela nous permet de constater qu'un cadre d'analyse néo-régionaliste s'avère être approprié pour l'étude de la capacité de gouvernance métropolitaine, puisqu'il ne présuppose pas d'une seule bonne manière d'exercer cette gouvernance. Au contraire, cette grille d'analyse pourrait être appliquée à n'importe quelle autre région métropolitaine, puisqu'elle permet de tenir compte des particularités et du contexte spécifique à la région. Par exemple, notre analyse s'est centrée sur l'étude du cas de la Communauté métropolitaine de Montréal puisque celle-ci a justement été créée afin d'assurer la gouvernance métropolitaine de la région; mais nous pourrions également utiliser cette grille pour analyser le cas d'une région où il n'existe pas d'institution métropolitaine.

De plus, l'étude approfondie du cas de la Communauté métropolitaine de Montréal permet une autre importante contribution scientifique, soit la production de données inédites grâce à la réalisation d'entrevues semi-dirigées. Aussi, puisque la création de la CMM est assez récente, très peu de recherches se sont penchées sur l'analyse de celle-ci jusqu'à maintenant. Surtout, aucune étude n'avait encore effectué une analyse aussi détaillée du bilan de ses réalisations, ni de l'explication de ce bilan en fonction des facteurs que nous avons utilisés. Par ailleurs, la contribution sociale de ce mémoire réside principalement dans l'éclairage qu'il peut apporter aux décideurs publics et aux dirigeants de la CMM ou de d'autres organismes (Communauté métropolitaine de Québec). Ultimement, l'amélioration de la capacité de gouvernance métropolitaine à Montréal ou dans d'autres régions, peut indéniablement être bénéfique pour la qualité de vie et la compétitivité économique de celles-ci.

Finalement, alors que ce mémoire s'est intéressé aux facteurs expliquant la capacité de gouvernance métropolitaine, il reste maintenant à évaluer les impacts concrets des actions de la CMM sur la prise en compte des enjeux liés à la métropolisation. Par exemple, il serait intéressant de mesurer si les réalisations de la CMM en matière de logement social et abordable ont un impact positif sur la disponibilité, la qualité et la répartition de ce type d'habitation sur le territoire. Une telle analyse mériterait d'être faite pour l'ensemble des compétences de la CMM, mais il faudrait attendre encore quelques années avant qu'il soit pertinent de la réaliser. De plus, ayant constaté leur importance pour la capacité de gouvernance métropolitaine, il serait intéressant d'analyser les différents outils fiscaux possibles pour stimuler la volonté de collaboration des acteurs à l'échelle métropolitaine. Enfin, l'impact de l'implication de la société civile sur la capacité de gouvernance métropolitaine constitue également une piste de recherche des plus pertinentes et mériterait qu'on s'y attarde.

ANNEXE I

Grille d'analyse

1) Bilan des réalisations de la CMM					
Aménagement du territoire		Logement social et abordable		Autres compétences	
Obligations	Réalisations	Obligations	Réalisations	Obligations	Réalisations
2) Facteurs influençant le bilan des réalisations de la CMM					
2.1) Incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs					
Aménagement du territoire			Logement social et abordable		
Cadre formel et obligations établit par la Loi	Autres		Cadre formel et obligations établit par la Loi	Autres	
2.2) Comportements des acteurs vis-à-vis de la coopération					
Aménagement du territoire			Logement social et abordable		
Collaboration entre les acteurs	Acceptation du rôle de l'instance	Autres	Collaboration entre les acteurs	Acceptation du rôle de l'instance	Autres
2.3) Leadership politique territorial					
Aménagement du territoire			Logement social et abordable		
Confiance dans le leader	Leadership vertical et horizontal	Autres	Confiance dans le leader	Leadership vertical et horizontal	Autres

ANNEXE II

Guide d'entretien : Aménagement du territoire et logement social

Questions générales sur l'interviewé

Quel est votre poste actuel? Depuis combien de temps?

Quelles sont vos principales fonctions?

Qu'est-ce qui vous a amené à votre poste actuel (votre trajectoire)?

Questions globales sur le bilan des réalisations de la CMM

Plus grand(e)s réalisations/échecs :

Globalement, quelle est pour vous la plus grande réalisation de la CMM ? Pourquoi? Quels sont les éléments qui ont le plus contribué à cette réussite?

Globalement, quel serait pour vous la plus grande déception concernant la CMM? Pourquoi? Quels sont les éléments ayant le plus contribué à cette déception?

Questions globales sur le bilan des réalisations en aménagement et logement social

Plus grand(e)s réalisations/échecs :

Quelle est pour vous la plus grande réalisation de la CMM en matière d'aménagement du territoire? Pourquoi? Quels sont les éléments qui ont le plus contribué à cette réussite? Acteurs qui auraient joué un rôle particulier? Et en matière de logement social et abordable?

Quel serait pour vous la plus grande déception de la CMM en matière d'aménagement du territoire? Pourquoi? Quels sont les éléments ayant le plus contribué à cette déception? Acteurs qui auraient joué un rôle particulier? Et en matière de logement social?

(Pouvez-vous me parler de la récente entente sur le partage des compétences entre les MRC et la CMM? Quels sont les éléments qui ont le plus favorisé la conclusion de cette entente? Est-ce qu'il y a des acteurs ou des groupes d'acteurs qui selon vous, auraient particulièrement contribué à la conclusion de cette entente?)

(Pouvez-vous me parler du processus d'adoption (ou non adoption) du SMAD? Selon vous, quels sont les éléments qui ont le plus contribué au report de son adoption? Y a-t-il des acteurs ou des groupes d'acteurs qui selon vous, auraient particulièrement contribué au report de l'adoption du schéma? (Est-ce qu'il y a des éléments qui auraient pu être différents et qui auraient permis l'adoption du schéma ?))

(Pouvez-vous me parler du processus d'adoption des orientations en matière de logement social et abordable (2005)? Selon vous, quels sont les éléments ayant le plus contribué à l'adoption de ces orientations? Y a-t-il des acteurs ou des groupes d'acteurs qui selon vous, auraient particulièrement contribué à leur adoption?)

(Pouvez-vous me parler du processus d'élaboration et d'adoption du plan d'action métropolitain (2008)? Pourquoi, selon vous, la CMM a-t-elle adopté un plan d'action même si cela n'était pas obligatoire selon la Loi? Quels sont les éléments ayant le plus favorisé la réalisation et l'adoption de ce plan? Y a-t-il des acteurs ou des groupes d'acteurs qui selon vous, auraient particulièrement contribué à la réalisation et à l'adoption du plan d'action?)

Questions sur les facteurs explicatifs du bilan

Pensez-vous que la CMM a les outils nécessaires pour agir dans le domaine de l'aménagement métropolitain du territoire ? Pourquoi? Qu'est-ce qu'il faudrait? Et pour le logement social?

De manière générale, comment qualifiez-vous les relations entre les élus en ce qui concerne le domaine de l'aménagement du territoire? (positive, négative, suffisante, insuffisante?) Pourquoi? Et en matière de logement social?

Considérez-vous que l'attitude des élus municipaux relativement à l'aménagement du territoire métropolitain se soit modifié (ou ait évolué) depuis les débuts de la CMM (depuis 2001). Comment? Et pour le logement social?

(Est-ce que certaines personnes jouent ou ont joué un rôle particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire selon vous ? (qui aurait favorisé la conclusion de l'entente, par exemple) Pourquoi?) Est-ce que certaines personnes jouent ou ont joué un rôle particulier dans le domaine du logement social et abordable selon vous ? (qui aurait permis l'adoption du plan d'action, par exemple)

Est-ce la CMM fait beaucoup de revendications auprès du gouvernement provincial en matière d'aménagement du territoire? (Si oui), considérez-vous que les revendications sont prises en considération par le gouvernement? Avez-vous un (ou des) exemple(s) d'éléments qui ont changé suite à des revendications de la CMM? Et en matière de logement social?

Croyez-vous que les élus des municipalités locales (qui ne siègent pas au conseil) connaissent les activités et les politiques de la CMM. Et, croyez-vous qu'ils font confiance aux dirigeants de la CMM (les 28 membres au total) (comité exécutif, conseil, président, vice-président)?

Pour terminer, est-ce qu'il y a des changements qui, selon vous, seraient souhaitables concernant les pouvoirs et le fonctionnement de la CMM en matière d'aménagement du territoire? Par exemple? En matière de logement social? Et de manière générale?

ANNEXE III

Résolutions du conseil de la CMM: Aménagement du territoire

Résolutions du conseil de la CMM	Date de la réunion	Détails	Décision	Remarque
2001				
CC01-0020	15-févr-01	Amorcer le processus d'élaboration du SMAD	Résolu à l'unanimité	
CC01-0022	15-févr-01	Ajouter, à la fin de la recommandation du comité exécutif (CC01-0023) ce qui suit : jusqu'à ce que le règlement de contrôle intérimaire entre en vigueur, dans un délai maximal de 180 jours.	Adopté (16 POUR et 4 CONTRE)	
CC01-0023*	15-févr-01	Déléguer au comité exécutif la responsabilité d'émettre des avis concernant les modifications aux schémas et la loi sur la protection des terres agricoles	Adopté (16 POUR et 4 CONTRE)	Abrogée le 19 avril 2001
CC01-0024	15-févr-01	Création d'un comité provisoire en aménagement afin que le conseil exécutif soit secondé par un comité d'experts issus du milieu	Adopté à l'unanimité	
CC01-0066	21-juin-01	Ratifier les résolutions (CE01- 0041 à 0050 et CE01-0055 à 0065) prises par le comité exécutif concernant les demandes de modification de schémas de certaines MRC et municipalités	Résolu	
CC01-0067	21-juin-01	Informar la Ministre qu'une demande de modification de la MRC de Vallée-du-Richelieu n'a pas d'incidence à l'échelle métropolitaine	Résolu	
CC01-0068	21-juin-01	Recommandation à la Ministre sur une modification du schéma de la MRC de la Vallée-du- Richelieu	Résolu	

CC01-0069	21-juin-01	Adoption du règlement constituant le comité consultatif agricole	Résolu	
CC01-0082	20-sept-01	Déléguer au comité exécutif la responsabilité d'émettre les avis concernant les modifications aux schémas et la loi sur la protection des terres agricoles, jusqu'à ce que le règlement de contrôle intérimaire entre en vigueur	Résolu (12 POUR et 5 CONTRE)	
CC01-0083	20-sept-01	Qu'une liste de critères concernant la nature des délégations en vertu des dispositions de l'article 264 de la Loi et (...) soit mise à la disposition des membres du conseil	Résolu	
CC01-0084	20-sept-01	Octroi du contrat à Daniel Arbour et associés pour la fourniture de schéma métropolitain (recommandation du comité exécutif)	Résolu	
CC01-0085	20-sept-01	Prendre acte du dépôt du cadre d'aménagement et orientations gouvernementales	Résolu	
2002				
CC02-0012*	21-févr-02	Constituer le comité d'orientation de l'énoncé de vision stratégique	Résolu	Remplacée par CC02-0042
CC02-0017	21-févr-02	Adoption du nouveau mandat du comité d'orientation de l'énoncé de vision stratégique	Résolu	
CC02-0018	21-févr-02	Demander une prolongation de l'adoption du projet de l'énoncé de vision jusqu'au 15 février 2003	Résolu	
CC02-0033	18-avr-02	Accord de principe à la démarche relative au projet d'énoncé de vision stratégique	Résolu	
CC02-0034	18-avr-02	Demande de moratoire sur le dézonage agricole	Résolu	
CC02-0035	18-avr-02	Accord de principe à l'élaboration d'un RCI	Résolu	

CC02-0042	19-sept-02	Constituer le comité d'orientation de l'énoncé de vision stratégique et y nommer les présidents des diverses commissions	Résolu	Remplace la résolution CC02-0012
CC02-0069	12-déc-02	Nouvel échéancier, incluant une période de consultation des municipalités et demande de prolongation du MAMM pour l'adoption du projet d'énoncé de vision	Résolu	
2003				
CC03-008	14-avr-03	Adoption du projet de l'énoncé de vision stratégique	Résolu	
CC03-009	14-avr-03	Détermination du processus de consultation concernant le projet de l'énoncé de vision (avec calendrier des 7 assemblées de consultation publique)	Résolu	
CC03-010	14-avr-03	Adoption du RCI	Résolu	
CC03-017	12-juin-03	Modification du règlement intérieur pour déléguer au comité exécutif la responsabilité d'émettre les avis métropolitains	Résolu	
CC03-026	18-sept-03	Prendre acte du rapport de la commission de consultation publique sur le projet d'énoncé de vision et adopter les modifications à l'énoncé de vision telles que recommandées par la commission dans son rapport	Résolu	
2005				
CC05-002	17-févr-05	Adoption du projet de SMAD	Résolu	Avec une modification de l'énoncé, concernant le maintien du rôle des MRC et conseils d'agglo
CC05-022	29-sept-05	Demander une prolongation pour l'adoption du SMAD jusqu'au 31 décembre 2006	Résolu	
2006				

CC06-026	21-sept-06	Prendre acte du rapport d'étape de la commission de l'aménagement et du cadre institutionnel renouvelé et l'approuver	Résolu, en enlevant les mots "et de l'approuver"	Amendement proposé par Jean-Robert Grenier, appuyé par Jean-Marc Pelletier
CC06-027	21-sept-06	Demander à la Ministre du MAMR de déposer le projet de loi concernant le cadre institutionnel de l'aménagement du territoire, dont la reconnaissance des MRC	Résolu*	Modifié par la résolution CC06-033
CC06-033	09-nov-06	Approbation du PV, en ajoutant à la résolution CC06-027 les mots "dont la reconnaissance des MRC"	Résolu	
CC06-039	14-déc-06	Demander au MAMR un délai pour l'adoption du SMAD	Résolu	
2008				
CC08-022	12-juin-08	Proposition de partage des compétences pour la planification du territoire métropolitain	Résolu	M. Larocque fait noter l'accord de M. Robitaille et Mme Deschamps malgré leur absence
CC08-032	02-oct-08	Approbation du rapport du comité technique métropolitain en aménagement concernant la proposition de partage des compétences, transmission et demandes à la ministre	Résolu	
CC08-033	02-oct-08	Souligner la contribution et remercier le personnel, les municipalités, l'UMQ, etc. pour leur contribution à l'établissement d'un consensus concernant le partage des compétences	Résolu	

Résolutions du conseil de la CMM: Logement social et abordable

Résolutions du conseil de la CMM	Date de la réunion	Détails	Décision	Remarque
2001				
CC01-0030	15-févr-01	Que les municipalités versent directement leur contribution à leur office d'habitation pour 2001 et qu'elles soient remboursées par la CMM ultérieurement	Adopté à l'unanimité	
CC01-0031	15-févr-01	Ajouter à la résolution précédente que cela ne dispense pas les municipalités qui n'ont pas de logement social sur le territoire de contribuer au partage	Résolu à l'unanimité	
CC01-0033	26-mars-01	Limiter la contribution de la CMM au paiement du déficit des offices municipaux d'habitation (O.M.H.) et aux Habitations Jeanne-Mance	Rejetée (10 POUR 14 CONTRE)	
CC01-0034	26-mars-01	Adopter le budget tel quel, créer une réserve de 5,4 M\$ correspondant au montant à verser à AccèsLogis, mais ne pas le percevoir avant le 31 décembre afin de poursuivre les discussions avec la Ministre	Rejetée (14 POUR, 10 CONTRE) une majorité de 16 est nécessaire	
CC01-0035	26-mars-01	Adopter le budget en retranchant le montant pour AccèsLogis et rencontrer la Ministre afin de discuter du dossier d'AccèsLogis	Résolu à la majorité	
CC01-0036	26-mars-01	Mandater le comité exécutif de rencontrer la Ministre sur la question d'AccèsLogis	Résolu à l'unanimité	
CC01-0090	14-nov-01	Exprimer à la ministre le désaccord avec la démarche relative à la création de récents programmes d'aide au logement	Résolu	
2002				
CC02-0027	21-févr-02	Adoption du règlement créant le Fonds du logement social	Résolu	
2005				

CC05-017	16-juin-05	Adoption d'un règlement d'emprunt aux fins du remboursement aux municipalités pour les programmes AccèsLogis et Logement abordable Québec	Résolu	
CC05-028	01-déc-05	Adoption du document énonçant les Orientations de la CMM en matière de logement social et abordable	Résolu	
2006				
CC06-011	20-avr-06	Affecter des surplus de 2005 dans le Fonds du logement social et le Fonds de développement métropolitain	Résolu	
2007				
CC07-013	19-avr-07	Affecter des surplus au Fonds du logement social et au Fonds de développement métropolitain à condition d'obtenir une confirmation écrite du gouvernement d'une contribution équivalente	Résolu	
2008				
CC08-026	12-juin-08	Adoption du Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable	Résolu	
CC08-016	01-mai-08	Affecter des surplus au Fonds du logement social et au Fonds de développement métropolitain	Résolu	

Résolutions du conseil de la CMM: développement économique

Résolutions du conseil de la CMM	Date de la réunion	Détails	Décision	Remarque
2004				
CC04-029	23-sept-04	Adoption du projet de PDE et du plan de mise en œuvre du processus de consultation publique	Résolu	
CC04-037	11-nov-04	Appuyer la grappe aérospatiale et pression aux gouvernements supérieurs	Résolu	
2005				
CC05-007	17-févr-05	Adoption du PDE	Résolu	
2008				
CC08-027	12-juin-08	Demander à Développement économique Canada de poursuivre son soutien financier aux organismes (OBNL) de développement économique...	Résolu	
CC08-029	02-oct-08	Approbation de la stratégie de position international et d'image de marque de la région métropolitaine de Montréal	Résolu	

Résolutions du conseil de la CMM: Transport en commun et réseau artériel

Résolutions du conseil de la CMM	Date de la réunion	Détails	Décision	Remarque
2001				
CC01-0060	18-mai-01	Demander au ministre des transports un 4e siège au conseil d'administration de l'AMT et que celui-ci soit nommé parmi les représentants des CIT	Résolu à l'unanimité	
CC01-0094	14-nov-01	Sous recommandation du comité exécutif, ne pas désavouer les tarifs de l'AMT	Résolu	
CC01-0095	14-nov-01	Sous recommandation du comité exécutif, approuver le budget d'exploitation 2002 de l'AMT	Résolu	
2002				
CC02-0011	21-févr-02	Demander au gouvernement de modifier la Loi pour que soit porté à 4 le nombre de représentants nommés par la CMM au conseil de l'AMT	Résolu	
CC02-0036	18-avr-02	Reporter l'adoption du plan stratégique de l'AMT	Résolu	
CC02-0056	24-oct-02	Que si le territoire de l'AMT est modifié pour y inclure St-Jérôme, cette ville soit aussi incluse dans le territoire de la CMM	Résolu	
CC02-0060	24-oct-02	Que l'AMT soit intégrée à la CMM	Résolu	
CC02-0070	12-déc-02	Approuver le budget et la grille tarifaire de l'AMT et l'informer de la nécessité d'harmoniser les tarifs	Résolu	
CC02-0071	12-déc-02	Demandes au gouvernement concernant l'AMT et l'intégration de Saint-Jérôme ou la compensation des frais pour le train de banlieue	Résolu	
2003				
CC03-021	12-juin-03	Ne pas désavouer la modification de la grille tarifaire de l'AMT et inviter à nouveau le gouvernement à revoir le cadre financier et institutionnel	Résolu	
CC03-023	12-juin-03	Demander à l'AMT d'introduire une zone 4 et la tarification devant y correspondre	Résolu	

CC03-035	13-nov-03	Ne pas désavouer la grille tarifaire de l'AMT et demander au gouvernement des mesures compensatoires pour le manque à gagner des AOT et lui réitérer l'urgence de réviser le cadre financier du TEC	Résolu	
CC03-041	11-déc-03	Approbation du budget d'exploitation de l'AMT pour 2004	Résolu	
2004				
CC04-004	19-févr-04	Réitérer au gouvernement la demande de porter à 4 le nombre de représentants de la CMM à l'AMT	Résolu	
CC04-035	11-nov-04	Ne pas désavouer la grille tarifaire de l'AMT	Résolu	
CC04-036	11-nov-04	Informar le ministre des Transports que la CMM n'entend pas approuver les plans stratégiques des sociétés de transport tant que le cadre financier n'aura pas été revu	Résolu	
CC04-044	16-déc-04	Approuver le budget d'exploitation de l'AMT pour 2005	Résolu	
CC04-045	16-déc-04	Position de la CMM sur le versement aux municipalités d'une partie de la taxe d'accise fédérale sur les carburants	Résolu	
2005				
CC05-004	17-févr-05	Adoption du projet de décentralisation du TEC	Résolu	Avec un amendement
CC05-005	17-févr-05	Demandes au gouvernement concernant la répartition des nouveaux revenus provenant de la taxe d'accise fédérale sur les carburants	Résolu	
CC05-026	01-déc-05	Ne pas désavouer la grille tarifaire de l'AMT	Résolu	
CC05-027	01-déc-05	Ne pas approuver le budget d'exploitation 2006 de l'AMT car il devrait plutôt favoriser la consolidation du réseau existant	Résolu (15 POUR 11 CONTRE)	Gilles Vaillancourt, appuyé par Jean-Robert Grenier proposent d'amender la proposition et d'adopter le budget de l'AMT, ce qui est rejeté
2006				

CC06-029	21-sept-06	Prendre acte de l'audit du rapport de la firme Raymond Chabot concernant l'audit des coûts en TEC métropolitain	Résolu	
CC06-034	09-nov-06	Ne pas désavouer la grille tarifaire de l'AMT	Résolu	
CC06-040	14-déc-06	Approuver le budget d'exploitation de l'AMT	Résolu	
2007				
CC07-009	22-févr-07	Approbation de l'entente proposée par le mandataire concernant les règles de partage du déficit métropolisable du métro pour la période 2007-2011	Résolu	
CC07-026	13-déc-07	Ne pas désavouer la grille tarifaire de l'AMT, mais l'informer que la CMM s'interroge sur la pertinence d'ajuster la grille sans tenir compte de l'Indice des prix du transport public	Résolu	
CC07-027	13-déc-07	Demander une rencontre avec l'AMT afin de discuter de ses orientations budgétaires et lui demander de consulter la CMM lors de la préparation de ses prochaines orientations budgétaires	Résolu	
2008				
CC08-003	21-févr-08	Approuver l'entente à intervenir entre le gouvernement et la Ville de St-Jérôme concernant le partage du déficit du métro	Résolu	
CC08-013	01-mai-08	Approbation de la partie afférente au métro du PTI de la STM	Résolu	
CC08-014	01-mai-08	Approbation d'emprunts de la STM concernant le métro	Résolu	
CC08-025	12-juin-08	Approbation d'un emprunt de la STM pour le métro	Résolu	
CC08-030	02-oct-08	Informar l'AMT que la CMM est d'avis que le service d'autobus express reliant l'île-des-sœurs ne doit pas être reconnu comme un service de transport métropolitain	Résolu	
CC08-031	02-oct-08	Informar l'AMT que la CMM est d'avis que le service d'autobus express reliant la gare Vaudreuil et le terminus Côte-Vertu ne doit pas être reconnu comme un service de transport métropolitain	Résolu	

CC08-040	13-nov-08	Ne pas désavouer la grille tarifaire de l'AMT	Résolu	
CC08-041	13-nov-08	Approuver le document énonçant la position de la CMM par rapport au budget de l'AMT et le transmettre au MTQ en lui demandant d'intervenir immédiatement pour que l'AMT corrige son budget afin d'y intégrer les demandes des municipalités de la CMM	motion retirée	Motion retirée car présentation par le DG d'un courriel du sous-ministre des transports reçu le jour même
CC08-046	11-déc-08	Approbation de l'emprunt de la STM pour le réseau de métro	Résolu	
CC08-047	11-déc-08	Approbation d'un emprunt de la STM pour la rénovation de structures du tunnel et de stations de métro	Résolu	
CC08-048	11-déc-08	Désapprouver le budget d'exploitation de l'AMT	Résolu	

Résolutions du conseil de la CMM: Gestion des matières résiduelles

Résolutions du conseil de la CMM	Date de la réunion	Détails	Décision	Remarque
2001				
CC01-0076	21-juin-01	Demander à la Ministre du MAMM de compenser la CMM à sa juste part dans le cadre du programme de subvention pour la préparation du plan de gestion des matières résiduelles et de lui accorder un délai d'un an pour la confection du plan	Résolu	
2002				
CC02-0019	21-févr-02	Mettre en œuvre l'élaboration du plan	Résolu	
2003				
CC03-027	18-sept-03	Adoption du projet de PMGMR et soumission à la consultation publique avant le 15 décembre	Résolu (19 POUR, 1 CONTRE)	
CC03-028	18-sept-03	Constituer une commission de consultation publique sur le projet de PMGMR	Résolu	
CC03-040	11-déc-03	Réitérer au gouvernement la position de la CMM concernant le financement de la gestion des MR (faire payer l'industrie des emballages et des imprimés)	Résolu	
2004				
CC04-012	22-avr-04	Réitérer la demande au gouvernement qu'il oblige l'industrie à payer pour le recyclage	Résolu	
CC04-016	17-juin-04	Adoption du projet modifié de PMGMR	Résolu	
2006				
CC06-009	20-avr-06	Adoption du PMGMR par le règlement 2006-35	Résolu	
2008				

CC08-002	21-févr-08	Amendement du PMGMR et transmission de ce projet d'amendement à la ministre	Résolu	
CC08-023	12-juin-08	Modification du PMGMR par l'adoption du règlement 2008-45	Résolu	

Résolutions du conseil de la CMM: Assainissement des eaux et de l'atmosphère

Résolutions du conseil de la CMM	Date de la réunion	Détails	Décision	Remarque
2001				
CC01-0097	14-nov-01	Adoption du règlement de la CUM sur le rejet des eaux usées et délégation de son application à la ville de Montréal	Résolu	
CC01-0098	14-nov-01	Adoption du règlement de la CUM sur les rejets à l'atmosphère et délégation de son application à la ville de Montréal	Résolu	
2004				
CC04-042	16-déc-04	Informar le gouvernement de l'objection de la CMM concernant les redevances sur l'eau potable	Résolu	
2006				
CC06-021	15-juin-06	Demandes financières au gouvernement concernant l'assainissement de l'air	Résolu	
CC06-035* (amendée par CC07-018)	09-nov-06	Aviser le gouvernement qu'il doit verser sa contribution conformément à l'entente sans quoi la CMM n'exercera pas ses obligations	Résolu	Amendée par Gilles Vaillancourt, appuyé par Paul Larocque
CC06-036	09-nov-06	Obtenir une opinion juridique concernant les droits que la CMM peut exercer pour obtenir le paiement	Résolu	
2007				
CC07-018	27-sept-07	Protocole d'entente sur l'assainissement de l'atmosphère, amendement de la résolution CC06-035 pour repousser l'échéance du préavis au 1er janvier 2009	Résolu	Abrogée par la résolution CC08- 039, le 13 novembre 2008

C007-030	13-déc-07	Adoption du règlement 2007-42 modifiant le règlement 2001-10 sur les rejets à l'atmosphère	Résolu	
2008				
CC08-024	12-juin-08	Accord de principe sur le projet de règlement sur l'assainissement des eaux, invitation aux municipalités d'accepter la délégation de l'application de ce règlement et transmettre cette résolution à la ministre du Développement Durable	Résolu	
CC08-039	13-nov-08	Retirer le préavis de résiliation de l'entente compte tenu de l'engagement du gouvernement à verser contribution de 3,3 M\$ pour chacune des années 2009, 2010 et 2011	Résolu	Abrogation des résolutions CC06-035 et CC07-018
CC08-044	11-déc-08	Adoption du règlement 2008-47 sur l'assainissement des eaux et envoi à la ministre du Développement Durable pour approbation	Résolu	

Résolutions du conseil de la CMM: Équipements, services et activités métropolitains

Résolutions du conseil de la CMM	Date de la réunion	Détails	Décision	Remarque
2001				
CC01-0037	26-mars-01	Adopter le règlement sur l'établissement des quotes-parts et leur paiement	Résolu à l'unanimité	
CC01-0041	19-avr-01	Déposer au conseil les états financiers validés des trois dernières années des cinq grands équipements métropolitains	Résolu à l'unanimité	Ajouté au PV de la réunion précédente
CC01-0044	19-avr-01	Formation d'un comité de suivi pour les équipements métropolitains selon la recommandation du Comité technique	Résolu à l'unanimité	
CC01-0065	21-juin-01	Approuver la convention de subvention relative au financement des équipements	Résolu	
2002				
CC02-0064	14-nov-02	Règlement modifiant le règlement sur les quotes-parts, contribution maximale de 12,2 M\$ pour les équipements métropolitains	Résolu	
2003				
CC03-033	13-nov-03	Maintient du plafonnement de la contribution des autres municipalités (CC02-0064)	Résolu	
2004				
CC04-032	11-nov-04	Maintient du plafonnement de la contribution des autres municipalités (CC02-0064)	Résolu	
2005				
CC05-023	01-déc-05	Adoption du règlement sur les quotes-parts et maintien du plafond de 12,2M	Résolu	
CC05-034	01-déc-05	Demander au comité exécutif de soumettre au Conseil une politique d'identification et de financement des équipements et infrastructures pour	Résolu	

		l'ensemble du territoire		
2006				
CC06-031	09-nov-06	Adoption du règlement 2006-38 modifiant le règlement 2001-1 sur l'établissement des quotes-parts	Résolu	Demande d'amendement (Gilles Vaillancourt, Claude Carignan) rejetée (remplacer les chiffres 2007 et 2008 par 2013 et 2014)
2007				
CC07-021	13-déc-07	Adoption du règlement 2007-40	Résolu	
CC07-022	13-déc-07	Règlement sur les quotes-parts, que la ville hôte continue à financer 50% de ses équipements jusqu'en 2013	Rejetée (12 POUR 12 CONTRE, dont le président)	
2008				
CC08-036	13-nov-08	Adoption du règlement 2008-46 sur l'établissement des quotes-parts	Résolu	

Résolutions du conseil de la CMM: Programme de partage de la croissance et fonds de développement métropolitain

Résolutions du conseil de la CMM	Date de la réunion	Détails	Décision	Remarque
2002				
CC02-0025	21-févr-02	Adoption du règlement créant le programme et le fonds de développement	Résolu aux deux tiers des voix exprimées	
CC02-0026	21-févr-02	Signature d'une entente sur le développement durable avec le ministre du MAMM	Résolu	
CC02-0075	12-déc-02	Prendre acte des projets déposés et de la liste des critères, adopter le PTI et confier au comité exécutif la sélection de projets pour 2003	Résolu	Discussions autour concernant cette résolution
2004				
CC04-002	19-févr-04	Adoption du règlement 2004-24 sur le programme de partage de la croissance afin de le rendre conforme	Résolu	
CC04-033	11-nov-04	Adopter le budget en modifiant les montants alloués au Fonds de développement métropolitain et à la prospection, promotion, concertation	Résolu avec deux dissidences	
CC04-043	16-déc-04	Accepter la proposition du Ministre des MAMSL pour la mise en place d'un second plan d'action pour l'accessibilité aux rives et plans d'eau	Résolu	
2005				
CC05-006	17-févr-05	Adoption du règlement 2005-30	Résolu	
CC05-014	16-juin-05	Adopter un programme d'acquisition et de conservation d'espaces boisés d'intérêt métropolitain	Résolu	
CC05-015	16-juin-05	Modifications au programme de mise en valeur des espaces bleus (plus de flexibilité)	Résolu	
CC05-003	17-févr-05	Établir un volet alternatif au plan d'action du Fonds bleu permettant de financer jusqu'à 50% des projets	Résolu	
2006				
CC06-011	20-avr-06	Affecter des surplus de 2005 au Fonds de développement métropolitain	Résolu	

CC06-028	21-sept-06	Modification du programme du volet alternatif pour repousser la date limite pour la réalisation des travaux visés par ce programme	Résolu	
CC06-003	16-févr-06	Adoption du règlement 2006-34, modifiant le règlement 2004-24	Résolu	
2007				
CC07-002	22-févr-07	Adoption du règlement 2007-39 modifiant le règlement 2004-24 sur le programme de partage de la croissance de l'assiette foncière	Résolu	
CC07-013	19-avr-07	Affecter des surplus au Fonds du logement social et au Fonds de développement métropolitain à condition d'obtenir une confirmation écrite du gouvernement d'une contribution équivalente	Résolu	
CC07-017	27-sept-07	Adoption du 3e plan d'action pour l'accessibilité aux rives et plans d'eau et utilisation du montant de 1,5 million, surplus qui avait été affecté au Fonds de développement (CC07-013)	Résolu	
CC07-025	13-déc-07	Reporter au 31 décembre 2008 la date limite pour la réalisation des travaux visés par le programme du volet alternatif du Second plan d'action pour l'accessibilité aux rives et aux plans d'eau (CC05-003, CC05-015, CC06-028)	Résolu	
2008				
CC08-015	01-mai-08	Modification du règlement sur le programme de partage de la croissance	Résolu	
CC08-016	01-mai-08	Affecter des surplus au Fonds du logement social et au Fonds de développement métropolitain	Résolu	
CC08-045	11-déc-08	Modifier le programme du volet alternatif du Second plan d'action pour l'accessibilité aux rives et aux plans d'eau en reportant la date limite pour la réalisation des travaux	Résolu	

ANNEXE IV

5. LA RÉVISION DE LA LOI : PROPOSITION

La mission du Schéma métropolitain

Voici la mission que le Caucus recommande unanimement pour le Schéma métropolitain :

Assurer un aménagement du territoire métropolitain favorable au renforcement de sa compétitivité et son attractivité.

Il s'agit donc de recentrer la mission du schéma métropolitain sur l'enjeu principal de la métropole.

Le contenu du Schéma métropolitain

Après analyse, le Caucus recommande que le Schéma métropolitain compte six éléments. Les trois premiers sont de nature globale, les trois autres sont plus spécifiques.

1. **Une vision du développement de la Communauté**, fondée sur une amélioration de la compétitivité et l'attractivité de la région métropolitaine. Cette vision s'appuie particulièrement sur une lecture des enjeux de la mondialisation et des perspectives démographiques.
2. **Une identification des défis d'aménagement en regard de la vision de développement**. La justification de ces enjeux est essentielle à la définition des orientations du Schéma.
3. **Des orientations et des objectifs d'aménagement** que la Communauté métropolitaine se donne en réponse à ces défis. Les conditions et modalités d'un développement durable de la métropole doivent en particulier être mises de l'avant par la CMM, qui propose des orientations et des moyens d'action en ce sens. La densification de certains secteurs spécifiques du territoire métropolitain, peut à ce titre, figurer comme orientation dans le Schéma. Il relève des SAD de préciser au besoin des densités. Les objectifs établis sont appuyés par des indicateurs et font l'objet d'un suivi. Il paraît essentiel de rendre le Schéma plus dynamique et de doter la CMM d'une responsabilité continue de pilotage.
4. **La planification des transports**
 - La CMM doit se doter d'un plan intégré de gestion des déplacements métropolitains et des infrastructures et services métropolitains de transport (aéroport, port, transport ferroviaire, réseau autoroutier, réseau artériel métropolitain, réseau métropolitain de transport collectif sous la responsabilité

de l'AMT). Ce plan doit être guidé par un objectif de compétitivité et d'attractivité.

- En ce qui concerne le réseau artériel métropolitain, la responsabilité de la CMM est à la fois d'identifier le réseau, de proposer des normes minimales de gestion puis une programmation des interventions, appuyée sur des sources de financement adéquates.

5. La protection et la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel

- L'identification des écosystèmes, des paysages et du patrimoine bâti qui ont une importance au moins métropolitaine relève de la CMM, qui propose des critères pour justifier ses choix. Il revient également à la CMM de proposer les mesures de protection adéquate et d'en établir le financement, le cas échéant.

6. La définition de critères d'approbation applicables à toute demande de modification du périmètre d'urbanisation actuel des municipalités

- La CMM donne son avis sur tout projet de modification aux périmètres d'urbanisation des MRC actuels. Cet avis est donné après évaluation des coûts et des avantages en regard de la compétitivité et l'attractivité de la région métropolitaine. Dans le contexte actuel de la fiscalité municipale, on ne peut empêcher une municipalité de chercher à se développer ; la seule limite objective à cette tendance au développement est une éventuelle perte de compétitivité et d'attractivité de la région, qui découlerait de coûts collectifs supérieurs aux avantages anticipés au niveau local. Il faut apprécier ces impacts de façon concrète. La valorisation du centre de la métropole, essentielle au dynamisme régional, ne passe pas par l'affaiblissement de la périphérie, mais par une révision de sa fiscalité.

La conformité

Le Caucus reconnaît la nécessité d'assurer la conformité à quatre niveaux :

- les instruments locaux d'urbanisme devraient être conformes aux schémas d'aménagement de développement des MRC ;
- les schémas d'aménagement de développement des MRC doivent être conformes aux orientations gouvernementales ;
- les schémas d'aménagement de développement des MRC doivent être conformes aux orientations métropolitaines de développement figurant dans le Schéma métropolitain ;
- le **Schéma métropolitain d'aménagement de développement** doit être conforme aux orientations gouvernementales.

ANNEXE V

Proposition d'un nouveau partage des compétences pour la planification du développement du territoire métropolitain par la CMM

1. Les élus de la région du Grand Montréal s'entendent sur le maintien du rôle des municipalités régionales de comté (MRC) et des agglomérations en matière d'aménagement du territoire, tel que défini pour l'ensemble des MRC québécoises dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en l'adaptant conformément à la présente proposition.
2. Ils conviennent également, dans un contexte de concurrence entre les régions métropolitaines, de l'importance de disposer d'un outil de planification du développement du territoire à l'échelle métropolitaine. Cet outil doit porter sur les facteurs de compétitivité et d'attractivité liés à l'aménagement du territoire.
3. Dans ce contexte, les élus de la région du Grand Montréal estiment que la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) doit améliorer les facteurs de compétitivité que sont, notamment, la présence d'une main-d'œuvre qualifiée, des grappes d'entreprises performantes, une offre de logement diversifiée, des réseaux de transport efficaces, un cadre de vie de qualité, un secteur agricole dynamique, un environnement préservé et une fiscalité municipale performante.
4. Alors que la Communauté dispose déjà d'un énoncé de vision stratégique, d'un plan de développement économique, d'une politique en matière de logement social et abordable ainsi que d'un plan métropolitain de gestion des matières résiduelles, il importe aujourd'hui qu'elle se dote également d'une planification métropolitaine de l'aménagement et du transport. Cette planification doit se fonder sur une approche véritablement intégrée du développement de la région pour assurer l'amélioration de sa compétitivité et de son attractivité.
5. Dans cette perspective, les élus de la région du Grand Montréal conviennent de la nécessité de revoir le contenu du schéma métropolitain d'aménagement et de développement et d'établir un nouveau partage des compétences et des pouvoirs en aménagement entre la CMM, d'une part, les MRC et les agglomérations, d'autre part.
6. Selon le nouveau partage proposé, la Communauté élaborera un outil métropolitain de planification distinct et complémentaire des schémas d'aménagement et de développement des MRC. Cet outil métropolitain de planification intégrée de l'aménagement et du transport définira des orientations stratégiques et des priorités métropolitaines, et permettra de planifier, de coordonner et de financer les actions ou projets essentiels au renforcement de la compétitivité de la région métropolitaine. Ce document de planification intégrée de l'aménagement et du transport, fondé sur l'amélioration de sa compétitivité et de son attractivité, comprendra :

6.1 La vision du développement du Grand Montréal;

6.2 L'identification des défis métropolitains eu égard à la vision de développement;

6.3 Les orientations et objectifs de développement durable relatifs aux objets d'intérêt métropolitain suivants :

- a. L'optimisation des réseaux de transport des personnes et des marchandises;
- b. La protection du patrimoine bâti et naturel;
- c. L'identification des secteurs ciblés de densification et de planification;
- d. L'établissement de cibles de densité selon les caractéristiques du milieu;
- e. La mise en valeur des activités agricoles au sein de la zone verte;
- f. Le périmètre métropolitain afin de soutenir une utilisation rationnelle des espaces propices à l'urbanisation selon une analyse coût/bénéfice;
- g. Les risques naturels et anthropiques pour la santé et la sécurité publique;

6.4 Les plans d'action précisant notamment des moyens de mise en oeuvre, des critères applicables, des sites ciblés et des projets d'importance métropolitaine, à définir avec les partenaires municipaux.

7. Des ententes de développement devront par ailleurs être convenues avec le gouvernement pour le financement et la mise en oeuvre des plans d'action.
8. À compter de son entrée en vigueur, les MRC et les agglomérations se conformeront à l'outil de planification élaboré par la Communauté et maintiendront leur lien de conformité avec les orientations gouvernementales pour la région métropolitaine de Montréal, lesquelles devront être révisées.
9. Le gouvernement s'assurera également de la cohérence de la planification effectuée sur le territoire métropolitain et sur le territoire des MRC adjacentes.
10. Sur la base du présent consensus métropolitain, la CMM demande à la ministre des Affaires municipales et des Régions de s'engager à proposer les modifications législatives requises par ce nouveau partage des compétences. La Communauté fait le souhait que ces amendements législatifs soient en vigueur dès la fin de 2008.

29/05/08

(Communauté métropolitaine de Montréal, 2008b)

BIBLIOGRAPHIE

- Ascher, F. 2001. «La nouvelle métropolisation: McDo, les TIC et le mythe de la ville européenne». Dans *Une société-monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*, sous la dir. de D. Mercure, p. 73-89. Louvain-la-Neuve, Belgique: De Boeck Université.
- Belley, S. 2002. «Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines: quelles innovations institutionnelles?». *Organisations et territoires*, vol. 11, no 3, p. 51-58.
- Bherer, L. 2006. «Les valeurs libérales, la démocratie locale et les défusions municipales: des citoyens sans ville ou des villes sans citoyens?». Dans *Le Parti libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, sous la dir. de F. Pétry, É. Bélanger et L.M. Imbeau, p. 339-360. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Bish, R.L. et V. Ostrom. 1973. *Understanding urban government*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 111 p.
- Boudreau, J.-A. et J.-P. Collin. 2009. «L'espace métropolitain comme espace délibératif?». Dans *La métropolisation et ses territoires*, sous la dir. de G. Sénécal et L. Bherer, p. 269-285. Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Boudreau, J.-A., P. Hamel, B. Jouve et R. Keil. 2007. «Construire les espaces politiques métropolitains. Étude comparative des stratégies de Toronto et de Montréal». Dans *Gouverner les métropoles: Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, sous la dir. de J.-P. Collin et M. Robertson, p. 151-178. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Bourne, L.S. et J.W. Simmons. 2003. «New Fault Lines? Recent Trends in the Canadian Urban System and their Implications for Planning and Public Policy». *Canadian Journal of Urban Research/Revue canadienne d'études urbaines*, vol. 12, no 1, p. 22-47.
- Brenner, N. 2002. «Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: A Critical Overview». *Cities*, vol. 19, no 1, p. 3-21.
- Caucus des municipalités de la métropole. 2007. *Assurer un aménagement du territoire métropolitain favorable au renforcement de sa compétitivité et son attractivité: le partage des compétences et des pouvoirs entre les municipalités régionales de comté et la Communauté métropolitaine de Montréal*. Union des municipalités du Québec, 17 p.
- Champagne, É. 2003. «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». Doctorat, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et société/UQAM, Étude urbaines, 325 p.
- Champagne, É. 2002. «Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis ». *Organisations et territoires*, vol. 11, no 3, p. 111-118.
- Collin, J.-P. 2002. «La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec: la fin ou le début d'un cycle?». *Organisations et territoires*, vol. 11, no 3, p. 5-13.
- Collin, J.-P. (2001). La gestion métropolitaine et les relations ville-banlieue à Montréal, depuis 1830. Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société: 24 p En ligne: <http://www.vrm.ca/documents/GestionMetroAvecCartes.pdf>.

- Collin, J.-P. et C. Beaudoin (1993). Une proposition de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (Tax Base Sharing) pour Montréal et sa région. Services des affaires institutionnelles et Groupe de travail sur la décentralisation gouvernementale et fiscale, Ville de Montréal 54 p
- Collin, J.-P., L. Bherer, avec la collaboration de H. Bérubé, A.-L. Chauvette, J.-S. Côté, É. Gauthier, É. Gouardin et M.-È. Lafortune. 2008. *Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain*. Montréal: Institut national de la recherche scientifique: Urbanisation, Culture et Société, 176 p.
- Collin, J.-P., C. Poitras et J. Léveillé. 2002. «New Challenges and old solutions: Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions». *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, no 3, p. 317-332.
- Collin, J.-P. et M. Robertson (dir.). 2007. *Gouverner les métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 419 p.
- Collin, J.-P. et M. Robertson. 2005. «The borough system of consolidated Montréal: revisiting urban governance in a composite metropolis». *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, no 3, p. 307-330.
- Collin, J.-P., M. Robertson et M. Charron. 2005. «Patterns of Growth and Urban Politics in Metropolitan Canada». Dans *Metropolitanization and Political Change*, sous la dir. de V. Hoffmann-Martinot et J. Sellers, p. 443. Auflage: VS Verlag.
- Collin, J.-P. et M. Tomàs. 2005. «Building Governance Capacity. The case of Montréal: A Three-Tier Model Between Innovation and Confusion». *Communication présentée au 35th Annual Meeting of Urban Affairs Association* (Salt Lake City, Utah, 13-17 avril 2005).
- Collin, J.-P. et M. Tomàs. 2004. «Metropolitan Governance in Canada or the persistence of institutional reforms». *Urban Public Economics Review*, vol. 002, p. 13-39.
- Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal. 2000. *Rapport final*. Montréal, 13 p.
- 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, 189 p.
- Commission de l'environnement. 2008. *Rapport de consultation publique: Projet de règlement sur le contrôle des déversements d'eaux usées dans les ouvrages d'assainissement et cours d'eau*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 106 p.
- Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. 1999. *Pacte 2000*. Québec.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2009. *Rapport d'activités 2008. Vivre planifier construire ensemble le Grand Montréal*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 39 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2008a. *Calendrier et procès-verbaux du conseil*. Communauté métropolitaine de Montréal. En ligne: <http://www.cmm.qc.ca/index.php?id=145>. Consultation: Janvier à septembre 2009.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2008b. *Communiqué: La Communauté métropolitaine de Montréal adopte une proposition unanime sur le partage des compétences en aménagement*. Montréal, 2 p.

- Communauté métropolitaine de Montréal. 2008c. *Institution*. En ligne: <http://www.cmm.qc.ca/index.php?id=129>. Consultation: juillet 2009.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2008d. *La Communauté en chiffres*. En ligne: <http://www.cmm.qc.ca/index.php?id=266>. Consultation: juillet 2009.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2008e. *La force de la concertation. Rapport d'activités 2007*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 35 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2008f. *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 56 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2008g. *Prévisions budgétaires 2009*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 56 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2008h. *Protection et mise en valeur des espaces bleus et verts*. Communauté métropolitaine de Montréal. En ligne: <http://www.cmm.qc.ca/index.php?id=fondsbleu#planAnchor4>. Consultation: septembre 2009.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2008i. *Rapport d'activités 2007: La force de la concertation*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 35 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal (2008j). Règlement numéro 2008-45 modifiant le règlement numéro 2006-35 sur le plan métropolitain de gestion des matières résiduelles. 2008-45: 1 p
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2007a. *Prévisions budgétaires 2008. Cap sur le monde: bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 51 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2007b. *Une communauté active: suivez le rythme... Rapport d'activité 2006*, Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 36 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2006a. *Des municipalités, une vision. Rapport d'activité 2005*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 36 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2006b. *Prévisions budgétaires 2007. Cap sur le monde: bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 56 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2005a. *Bâtir une communauté responsable: Optimiser le transport en commun dans la CMM*. Montréal Communauté métropolitaine de Montréal, 18 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2005b. *Cap sur le monde: pour une région métropolitaine de Montréal attractive. Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 133 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2005c. *Cap sur le monde: pour une région métropolitaine de Montréal compétitive. Plan de développement économique*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 138 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2005d. *L'accès à un logement de qualité pour chaque ménage de la Communauté métropolitaine de Montréal. Orientations de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière de logement social et abordable*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 96 p.

- Communauté métropolitaine de Montréal. 2005e. *Prévisions budgétaires 2006. Cap sur le monde: bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 54 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2005f. *Rapport d'activités de la Communauté métropolitaine de Montréal (2004)*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 39 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal (2005g). Règlement numéro 2005-33 modifiant le règlement numéro 2001-1 sur l'établissement des quotes-parts et leur paiement par les municipalités faisant partie de la Communauté métropolitaine de Montréal. Montréal, Communauté métropolitaine de Montréal. Règlement numéro 2005-33: 2 p
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2004a. *Cap sur le monde: Bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Rapport d'activité 2003*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 33 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2004b. *Prévisions budgétaires 2005. Cap sur le monde: bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 42 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2003a. *Budget 2004. Cap sur le monde: bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 37 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2003b. *Cap sur le monde: Bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Rapport de consultation publique: Projet d'énoncé de vision stratégique*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 33 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2003c. *Travailler ensemble pour bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Rapport d'activité 2002*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 19 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2002a. *Budget 2003*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 31 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2002b. *Cap sur le monde: bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Tome 1 | Diagnostic et défis*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal 325 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2002c. *Des mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs et abordables: Vers un rétablissement de l'équilibre entre l'offre et la demande*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 35 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal (2002d). Règlement créant le fonds du logement social métropolitain. Règlement numéro 2002-14: 3 p
- Communauté métropolitaine de Montréal (2002e). Règlement sur le programme de partage de la croissance de l'assiette foncière et la constitution du fonds de développement métropolitain. Règlement numéro 2002-13: 6 p
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2001a. *Budget 2002: Prévion des revenus et des dépenses*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 28 p.

- Communauté métropolitaine de Montréal (2001b). Règlement numéro 2001-1 sur l'établissement des quotes-parts et leur paiement par les municipalités faisant partie de la Communauté métropolitaine de Montréal. Montréal, Communauté métropolitaine de Montréal. Règlement numéro 2001-1: 5 p
- Delisle, P. 2005. *Problématique des municipalités régionales de comté situées en tout ou en partie sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. Rapport soumis au ministre des affaires municipales, du sport et du loisir, monsieur Jean-Marc Fournier*. 30 p.
- Delorme, P. 2007. «Penser la ville: De l'école de Chicago à l'imaginaire urbain». Dans *La ville autrement*, sous la dir. de P. Delorme, p. 9-27. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Douay, N. 2008. «La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif». Dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: Planification territoriale, débat public et développement durable*, sous la dir. de M. Gauthier, M. Gariépy et M.-O. Trépanier, p. 109-136: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Douay, N. 2007. «La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal». Doctorat, Université de Montréal et Université Paul Cézanne, Faculté de l'aménagement et Institut d'Aménagement Régional, 375 p.
- Friskén, F. et D.F. Norris. 2001. «Regionalism reconsidered». *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no 5, p. 467-478.
- Ghorra-Gobin, C. 2006. «Métropolisation». Dans *Dictionnaire des mondialisations*, sous la dir. de C. Ghorra-Gobin, p. 398. Paris: Armand Colin.
- Ghorra-Gobin, C. 2003. «Métropolisation et disparités spatiales. Appréhender la dimension politique». *Géographie et culture*, no 48, p. 25-40.
- Gouvernement du Québec (À jour au 27 juillet 2009). Loi sur la qualité de l'environnement. Québec, Éditeur officiel du Québec. L.R.Q., chapitre Q-2
- Gouvernement du Québec (2009). Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines, Éditeur officiel du Québec. Projet de loi no 58
- Gouvernement du Québec (2001). Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Ministère des Affaires municipales et de la Métropole. Québec, Gouvernement du Québec: 143 p
- Gouvernement du Québec (2000). Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal. Québec, Éditeur officiel du Québec. L.R.Q., chapitre C-37.01 En ligne: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C37_01/C37_01.html. Dernière modification le 1^{er} janvier 2009 Consultation: janvier-février 2009.
- Gouvernement du Québec (1995). Loi sur l'Agence métropolitaine de transport (L.R.Q., chapitre A-7.02). Québec, Éditeur officiel du Québec
- Gouvernement du Québec (1979). Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Québec, Éditeur officiel du Québec. L.R.Q., chapitre A-19.1: 68 p

- Guay, P.-Y. 2009. «Le projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement: autopsie d'un échec». Dans *Montréal, aujourd'hui et demain. Politique, urbanisme, tourisme*, sous la dir. de P. Delorme, p. 41-75. Montréal: Liber.
- Hamilton, D.K., D.Y. Miller et J. Paytas. 2004. «Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions». *Urban Affairs Review*, vol. 40, no 2, November, p. 147-182.
- Heinelt, H. et D. Kübler (dir.). 2005. *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*. London and New York: Routledge, 211 p.
- Hoffmann-Martinot, V. et J. Sellers. 2005. «Conclusion: The Metropolitanization of Politics». Dans *Metropolitanization and Political Change*, sous la dir. de V. Hoffmann-Martinot et J. Sellers, p. 443. Auflage: VS Verlag.
- Jouve, B. et C. Lefèvre (dir.). 2004. *Horizons métropolitains*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 274 p.
- Keating, M. 1995. «Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice». Dans *Theories of Urban Politics*, sous la dir. de D. Judge, G. Stoker et H. Wolman, p. 117-134. London: Sage.
- Keil, R. 2000. «Governance Restructuring in Los Angeles and Toronto: Amalgamation or Secession?». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no 4, p. 758-781.
- Klein, J.-L., J.-M. Fontan et D.-G. Tremblay. 1999. «Question métropolitaine et gouvernance locale: enjeux et pistes d'intervention à partir du cas montréalais». Dans *Entre la métropolisation et le village global. Les scènes territoriales de la reconversion*, sous la dir. de J.-L. Klein, J.-M. Fontan et D.-G. Tremblay, p. 9-26. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Kübler, D. 2005. *La métropole et le citoyen: Les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*. Coll. «Logiques Territoriales»: Presses polytechniques et universitaires romandes (P.P.U.R.), 176 p.
- La Table des préfets et des élus des couronnes nord et sud de la Communauté métropolitaine de Montréal. 2005. *Mémoire sur le projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal*. 38 p.
- Le Galès, P. 2003. *Le retour des villes européennes: Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po, 454 p.
- Mace, G. et F. Pétry. 2000. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*. 2e édition. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 134 p.
- Manzagol, C. 2003. «Le temps des métropoles». Dans *La mondialisation: Données, mécanismes et enjeux*, p. 191. Lassay-les-Châteaux: Armand Colin.
- 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, 131 p.
- Ministère des Affaires municipales et des Régions. 2009. *Rapport financier 2008 de la Communauté métropolitaine de Montréal*. Montréal, 47 p.

- Ministère des Affaires municipales et des Régions. 2007. *Rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions, 34 p.
- Ministère des Affaires municipales Régions et Occupation du territoire. 2005. *Métropole*. Gouvernement du Québec. En ligne: <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/>. Consultation: février 2010.
- Municipalité régionale de comté de Laval. 2005. *Schéma d'aménagement et de développement de la CMM: Avis de la municipalité régionale de comté de Laval*. 33 p.
- Norris, D.F. 2001. «Prospects for regional governance under the new regionalism: Economic Imperatives Versus Political Impediments». *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no 5, p. 557-571.
- Orfield, M. 2002. «An agenda for regionalism». Dans *American Metropolitics: The New Suburban Reality*, p. 1793-1187. Washington D.C.: The Brookings Institution Press.
- Organisation de coopération et de développement économiques. 2004. *Examens territoriaux de l'OCDE: Montréal, Canada*. Paris: Les Éditions de l'OCDE, 193 p.
- Organisation de coopération et de développement économiques. 2001. *Mieux vivre dans la ville: le rôle de la gouvernance métropolitaine*. Paris: Les Éditions de l'OCDE, 318 p.
- Parks, R.B. et R.J. Oakerson. 2000. «Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies». *State and Local Government Review*, vol. 32, no 3, p. 169-179.
- Petrelli, R. 1997. «Vers la création d'une Commission métropolitaine pour la grande région de Montréal». Dans *Les défis et les options de la relance de Montréal*, sous la dir. de L.-N. Tellier, p. 121-142. Québec: Presse de l'Université du Québec.
- Roy, S.N. 2009. «L'étude de cas». Dans *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*, 5e édition, sous la dir. de B. Gauthier, p. 199-225. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Rusk, D. 1993. *Cities without suburbs*. Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 146 p.
- Sancton, A. 2001. «Canadian cities and the new regionalism». *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no 5, p. 543-555.
- Savitch, H.V., D. Collins, D. Sanders et J.P. Markham. 1993. «Ties that Bind: Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region». *Economic Development Quaterly*, vol. 7, no 4, p. 341-357.
- Savitch, H.V. et R.K. Vogel. 2004. «Suburbs without a City: Power and City-County Consolidation». *Urban Affairs Review*, vol. 39, no 6, Juillet, p. 758-790.
- Savitch, H.V. et R.K. Vogel. 2000. «Paths to New Regionalism». *State and Local Government Review*, vol. 32, no 3, p. 158-168.
- Savoie-Zajc, L. 2009. «L'entrevue semi-dirigée». Dans *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*, 5e édition, sous la dir. de B. Gauthier, p. 337-360. Québec: Presses de l'Université du Québec.

- Simmel, G. 1903c1990. «Métropoles et mentalités». Dans *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, sous la dir. de Y. Grafmeyer et I. Joseph, p. 61-77. Paris: Champ urbain.
- Sonenshein, R.J. et T. Hogen-Esch. 2006. «Bringing the state (government) back in: Home rule and the politics of secession in Los Angeles and New York City». *Urban Affairs Review*, vol. 41, no 4, March, p. 467-491.
- Soucy, C. 2002. «La réforme de l'organisation municipale: bilan et contexte». *Organisations et territoires*, vol. 11, no 3.
- Statistique Canada. 2007. *Géographie du recensement - Glossaire Illustré: Région métropolitaine de recensement (RMR) et agglomération de recensement (AR) - définition détaillée*. En ligne: <http://www.statcan.gc.ca/>. Consultation: 15 janvier 2009.
- Stephens, R. et N. Wikstrom. 2000. *Metropolitan government and governance: Theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*. New York and Oxford: Oxford University Press, 211 p.
- Swanstrom, T. 2001. «What we argue about when we argue about regionalism». *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no 5, p. 479-496.
- Tomàs, M. 2007. «Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal». Doctorat, Montréal, programme offert conjointement par l'INRS - Urbanisation et l'UQÀM, Études urbaines, 489 p.
- Trépanier, M.-O. 2008. «Vers une démocratie métropolitaine?». Dans *Réforme municipale et reconfiguration institutionnelle à Montréal. Au-delà des fusions, défusions et confusions, quels impacts sur la démocratie locale?* (INRS-UCS, Montréal, 24 octobre 2008, p.7.
- Turcotte, C. 2009. «Montréal va mal... et le temps n'arrangera pas les choses». *Le Devoir* (Montréal), 10 juin 2009, p. B1.
- Union des municipalités du Québec. 2004. *Communiqué: Réaction de l'UMQ à l'annonce du départ de Montréal et de Longueuil. Nous sommes plus forts ensemble que divisés*. Montréal: Union des municipalités du Québec, 1 p. En ligne: http://www.umq.gc.ca/publications/communiques/pdf/C_DepartMontrealLongueuil.pdf. Consultation: février 2010.
- Union des municipalités du Québec. 2003. *Rapport annuel 2002: Une nouvelle réalité. Une nouvelle Union*. Montréal: Union des municipalités du Québec, 40 p.
- Ville de Laval (2007). *Ma ville... mon avenir! Budget consolidé 2008. Programme d'investissement consolidé 2008*. Laval, Ville de Laval: 69 p
- Ville de Longueuil. 2005. *Avis de la ville de Longueuil à la Communauté métropolitaine de Montréal sur le projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement*. 26 p.
- Ville de Montréal (2007). *Budget de la ville de Montréal, 2008*. Montréal, Ville de Montréal: 255 p