

Titre de la communication: Fragmentation institutionnelle et intégration des transports
et de l'aménagement du territoire au niveau métropolitain en Amérique du Nord :
Une comparaison Toronto-Chicago

10e Colloque de la Relève VRM

INRS-UCS, Montréal

21-22 mai 2013

Tremblay-Racicot, Fanny R.

Étudiante au Doctorat en Études Urbaines

Department of Geography and Urban Studies

Temple University, Philadelphie

Directrice: Prof. Christina D. Rosan

ftracicot@hotmail.com

1. Objet de l'étude & Questions de recherche

Cette communication a pour étude les processus par lesquels le transport et l'aménagement du territoire sont intégrés dans les régions métropolitaines de Toronto (Canada) et de Chicago (États-Unis). L'éventail des interventions des paliers de gouvernement supérieurs y est exposé, de manière à illustrer la manière dont le défi de l'intégration de l'aménagement du territoire et des transports est entrepris dans un contexte de fragmentation institutionnelle au niveau métropolitain.

Bien que l'étude originale dont cette analyse provient ait un objectif plus large (celui d'identifier les instruments de politique publique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des transports urbains), nous nous attardons ici qu'aux plans et projets intégrant les transports et l'aménagement du territoire à Toronto et à Chicago. Plus précisément, la présente recherche tente de répondre aux questions suivantes :

1. Quels sont les processus ou les mécanismes par lesquels l'aménagement du territoire et la planification des transports sont intégrés au niveau métropolitain ?; et
2. Quelles sont les similitudes et les différences entre les relations intergouvernementales canadiennes et américaines, et comment ces relations

verticales influencent la planification métropolitaine de l'aménagement du territoire et des transports au niveau local et métropolitain?

L'interrelation entre les transports et l'aménagement du territoire, ainsi que l'efficacité des différents outils de politique sur les habitudes de transport et le choix de location des résidences et des entreprises, sont des éléments difficiles à mesurer et font l'objet de vifs débats académiques. Nous partons ici de la prémisse qu'il est important d'intégrer la planification de l'aménagement du territoire et des transports au niveau métropolitain, puisque cela est un objectif de politique dans les deux juridictions concernées par l'étude. Le débat académique dans lequel ce projet s'insère est davantage celui de la gouvernance horizontale versus gouvernance verticale (Alexander, 2011 ; Brenner, 2002 ; Nelles, 2012 ; Weir *et al.*, 2009 ; Wheeler, 2002), en explorant la manière dont les niveaux de gouvernements supérieurs facilitent ou inhibent l'intégration des transports et de l'aménagement du territoire au niveau local et métropolitain.

La fragmentation institutionnelle est un phénomène observable des deux côtés de la frontière canado-américaine. On y observe une prolifération des autorités (municipalités, agences de planification et d'aménagement, opérateurs de transports en commun, etc.), ainsi qu'une inadéquation entre mandats, pouvoirs et ressources (planification, financement et mise en oeuvre). Les conséquences de cette état de fait sur les transports et l'aménagement du territoire perdurent, d'autant plus il n'y a pas de consensus sur les solutions pouvant y remédier. Cette étude contribue au débat en démontrant comment certaines initiatives peuvent être vectrices de changement.

3. Méthode & Stratégie de Recherche

Cette recherche est basée sur une étude de cas des régions métropolitaines de Toronto et de Chicago. Cette paire de comparaison a été effectuée sur la base de la similitude des deux villes en termes de géographie, de démographie, et de l'importance qu'elles représentent en matière de transports pour leur région et pays respectifs. Les questions de recherche étant reliées à l'identification et à l'explication de processus et mécanismes décisionnels, une approche qualitative fut adoptée.

Les données proviennent d'une douzaine d'entrevues semi-dirigées dans chaque ville avec des répondants provenant des secteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux (fédéral, province/état, métropolitain, municipal, agences de planification, agences de transport et groupes de pression). Aux fins de la présente étude, seulement les réponses aux questions reliées aux transports et à l'aménagement du territoire, au processus décisionnel et aux relations intergouvernementales ont été sélectionnées parmi toutes les réponses au protocole d'entrevue. Une approche inductive fut empruntée, en demandant aux répondants d'identifier les politiques et projets intégrant l'aménagement du territoire et les transports, puis en leur demandant de décrire les relations gouvernementales et le processus décisionnel ayant mené à l'adoption et à la mise en œuvre de ces politiques.

4. Résultats

Toronto

Gouvernement Fédéral (Transports Canada) Le gouvernement fédéral canadien est considéré comme un partenaire financier de *GO Transit*, le système de trains de banlieue de la région de Toronto. Les répondants n'ont identifié aucun programme du gouvernement fédéral touchant l'aménagement du territoire.

Gouvernement Provincial (Ontario) Le gouvernement provincial ontarien a adopté deux pièces de législation importantes touchant l'aménagement du territoire : le *Green Belt Act* (2005) – une ceinture verte protégée d'environ 1.8 millions d'acres entourant la région de Toronto, et le *Places to Grow Act* (2005), qui identifie des centres de croissance métropolitains auxquels les municipalités doivent se conformer à travers leur plan d'aménagement officiel (*official plan*). Le gouvernement provincial a aussi créé, en 2006, son agence de transport métropolitaine, Metrolinx, qui s'occupe de la coordination de la planification des transports et de l'opération des trains de banlieues.

Agence Métropolitaine (Metrolinx) Metrolinx, l'agence provinciale de transport métropolitain, relie les zones de croissance entre elles en utilisant les données du plan de croissance provincial (*Places to Grow*) pour la prévision de la demande de transports et l'élaboration de son plan régional de transports, le *Big Move*.

Gouvernement municipal (Ville de Toronto) Le plan d'aménagement officiel de Toronto (*official plan*) dirige la croissance démographique vers les secteurs déjà desservis par les transports en commun, en conformité avec la législation provinciale.

Chicago

Gouvernement fédéral (DOT, HUD, EPA) Le gouvernement fédéral américain est un important partenaire financier des projets de transports sélectionnés au niveau métropolitain par les *MPOs* (*Metropolitan Planning Organizations*). Un nouveau programme fédéral, le *Sustainable Communities Regional Planning Grant Program*, facilite la mise en œuvre des plans de transports et d'aménagement métropolitain en finançant des projets locaux intégrant plusieurs partenaires et aspects de l'aménagement. À Chicago, cela c'est traduit par le financement du programme d'assistance technique du *MPO* qui met à la disposition dix urbanistes au service des municipalités pour mettre à jour leur plan de zonage et mettre en œuvre des projets se trouvant dans son plan de transport et d'aménagement métropolitain.

Gouvernement de l'état (Illinois) Le gouvernement de l'état de l'Illinois est considéré comme un partenaire financier, collectant la taxe de vente qui est redistribué aux trois agences de transport métropolitaines. Le gouvernement de l'Illinois ne gère aucun programme ou loi concernant l'aménagement du territoire. Cependant, c'est le gouvernement de l'état qui, suite à une longue campagne de lobbying menée par groupe représentant la communauté des affaires, a aboli la commission des transports (CATS) et la commission d'aménagement du territoire (NIPC) et créé une commission de transports et d'aménagement du territoire, la *Chicago Metropolitan Agency for Planning* (CMAP), qui agit aussi en tant que *MPO* pour la région de Chicago.

Agence Métropolitaine (CMAP) CMAP est dirigée par un conseil composé à moitié d'élus et à moitié de gens de la communauté des affaires et de la société civile. Son plan de transports et d'aménagement *Go to 2040* fut adopté à l'unanimité par ses membres à la suite d'un long processus de consultation qui a suscité l'attention des autres *MPO* aux États-Unis. Sa mise en œuvre au niveau local est facilitée par un programme d'assistance technique financé par le gouvernement fédéral, qui met dix

urbanistes au service des municipalités pour mettre en œuvres des projets contenus dans le plan métropolitain.

Gouvernement municipal (Ville de Chicago & CTA) La ville de Chicago et le *Chicago Transit Authority* (CTA) ont conçu en collaboration le *Transit Friendly Development Guide* à l'attention des conseillers municipaux et des développeurs privés.

5. Analyse & Conclusion

À Toronto, l'intégration de l'aménagement du territoire et des transports au niveau métropolitain se fait à travers les plans officiels municipaux, en conformité avec la législation provinciale. À Chicago, l'intégration se fait à travers le programme d'assistance à la planification locale de CMAP, financé par le gouvernement fédéral, ainsi qu'à travers la collaboration avec la CTA, qui a développé le guide pour le développement orienté vers le transport en commun. L'importance de l'initiative de la communauté d'affaires, qui a suscité l'intégration de la planification des transports et de l'aménagement du territoire à travers la création de CMAP, est aussi à souligner.

Les deux institutions métropolitaines ont des mandats différents et des pouvoirs de mise en oeuvre limités. Alors que Metrolinx, une agence contrôlée par le gouvernement provincial, a un mandat de financement et d'opération des transports, CMAP, contrôlée par les acteurs métropolitains, a un mandat de planification des transports et d'aménagement du territoire, avec un financement et capacité de mise en oeuvre limités. La fragmentation institutionnelle demeure aussi plus importante à Chicago, avec 6 comtés et 275 municipalités, comparativement à 7 comtés et 22 municipalités pour la région de Toronto.

Ces résultats démontrent l'importance de la gouvernance verticale pour promouvoir une vision métropolitaine, et celle de la gouvernance horizontale pour mettre en oeuvre les projets de développement orienté vers les transports collectifs au niveau local. La création de CMAP dénote aussi la nécessité du capital civique au niveau métropolitain pour provoquer des changements aux niveaux supérieurs, en l'absence de volonté politique. Le cas de Chicago illustre aussi le fait que bien qu'une plus grande fragmentation puisse être un facteur favorable à l'émergence d'une

conscience métropolitaine, car la dominance de la ville-centre est moindre dans les instances décisionnelles, cela constitue aussi un frein à la mise en œuvre de plans d'aménagements métropolitains.

La capacité des institutions métropolitaines d'adopter et de mettre en œuvre des plans régionaux intégrant l'aménagement et les transports dépend essentiellement du leadership (exercice de l'autorité et d'application des lois, du pouvoir d'initiative, de forger le consensus, et de mise en œuvre) de la province ou de l'État (au Canada et aux États-Unis, respectivement). Bien que le gouvernement fédéral puisse court-circuiter les gouvernements sub-nationaux et intervenir dans les affaires locales en finançant des projets de transport devant intégrer des éléments de zonage, sa capacité à promouvoir une vision métropolitaine cohérente est intrinsèquement limitée et dépendante des institutions régionales. La présence d'un entrepreneur politique est aussi une condition nécessaire à l'adoption et la mise en œuvre de réformes novatrices.

Fanny R. Tremblay-Racicot

B.A., M.A., Science politique, Université Laval (Québec)

Bibliographie

Alexander, L. 2011. "The Promise and Perils of 'New Regionalist' Approaches to Sustainable Communities." *Fordham Urban Law Journal* (1160).

Brenner, N. 2002. "Decoding the Newest 'Metropolitan Regionalism' in the USA: A Critical Overview." *Cities* 19 (1) (February): 3–21.

Nelles, Jen. 2012 "Cooperation and Capacity? Exploring the Sources and Limits of City Region Governance Partnerships". *International Journal of Urban and Regional Research*. March 2.

Weir, M., J. Rongerude & C. Ansell. 2009. "Collaboration Is Not Enough: Virtuous Cycles of Reform in Transportation Policy." *Urban Affairs Review* 44 (4): 455–489.

Wheeler, S. 2002. "The New Regionalism: Key Characteristics of an Emerging Movement." *Journal of the American Planning Association* 68 (3): 267–78.

À propos de l'étude

Les données présentées sont tirées d'une étude financée par le CRSH (Canada), sous la conduite des Professeurs Jean Mercier (Science politique, Université Laval), Mario Carrier (Aménagement du territoire et développement régional, Université Laval) et Douglas McDonald (*Environmental studies*, Université de Toronto). Ce projet de recherche porte sur les instruments de gouvernance pour les transports durable dans les Amériques, ayant Seattle, Chicago, Toronto, Montréal et Curitiba (Brésil) comme études de cas. Les travaux de ce projet plus large ont été effectués en partie par l'auteure, qui a contribué à plusieurs étapes de la recherche (sélection des répondants, conduite des entrevues, transcription, codage, coordination des assistants de recherche et production des rapports d'analyse).

À propos de l'auteure

Originaire de Québec, Fanny Tremblay-Racicot est détentrice d'un baccalauréat et d'une maîtrise en Science politique de l'Université Laval. Elle poursuit actuellement ses études de doctorat en Études urbaines au département de Géographie et d'Études urbaines de *Temple University* (Philadelphie), où elle en est à l'étape de l'élaboration de son projet de thèse, financée par le FQRSC. Ses champs d'expertise et d'intérêt sont reliés aux questions de gouvernance métropolitaine et de transports durables au Canada et aux États-Unis.