

Mode de gouvernance des politiques publiques et aménagement durable: Le cas
du Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté
métropolitaine de Montréal de la Communauté métropolitaine de Montréal
(CMM)

9e Colloque de la Relève VRM

INRS-UCS, Montréal

17-18 mai 2012

Arcand, Ève

Candidate à la maîtrise

Études urbaines

Institut national de la recherche scientifique

Jean-Pierre Collin

Enjeux métropolitains du 21^e siècle

Les métropoles, par leur caractère éclectique et l'attraction qu'elles exercent sur l'imaginaire, ont fait l'objet d'une constante attention. Aujourd'hui, devant le fait que le 21^e siècle sera le premier siècle urbain (Ghorra-Gobin, 2006), la question de vivre ensemble des métropoles fait toujours l'objet de débat, autant dans son aspect théorique que pratique.

Si la métropolisation place aujourd'hui les métropoles dans un rôle où elles sont de plus en plus appelées à jouer un rôle économique (Jessop, 2001), politique et social, on observe parallèlement un affaiblissement du pouvoir public unique et centralisé. Il s'en dégage une nécessité de repenser les gouvernements, notamment locaux, afin de trouver une réponse institutionnelle aux enjeux urbains de plus en plus complexes notamment ce qui a trait à la gestion de l'urbanisation, à la mobilité et aux questions environnementales.

La collaboration comme mode de gouvernance

Depuis quelques années, on s'intéresse à la collaboration comme substitut au gouvernement hiérarchique dans l'élaboration des politiques publiques. Elle découle de la remise en question sur la capacité de l'approche top-down de faire face aux problèmes

urbains contemporains. À ce sujet, les travaux d'Habermas (1981) et d'Anthony Giddens (1984) sur la dimension sociale des acteurs dans la prise de décision ont été marquants. Il s'en est suivi le développement d'une littérature sur la *gouvernance deliberative* ou la gouvernance collaborative. Connick et Innes (2003: 180) la définissent comme :

“Collaborative policy making links the agents who can produce results, and establishes information flows and feedback that help them learn and act in more productive ways.”

Ces auteurs suggèrent que le processus de l'approche collaborative, même s'ils n'aboutissent pas toujours sur des ententes, apporte une plus-value (Connick et Innes, 2003 : 178). La littérature sur le sujet suggère que la collaboration, dans l'élaboration des politiques publiques, augmente l'efficacité de celles-ci compte tenu des réseaux d'acteurs qu'elle interpelle. Par exemple, les travaux d'Alpert, Gainsborough et Wallis (2006) sur la région métropolitaine du sud de la Floride concluent que, malgré les disparités régionales, les liens entre les acteurs ont renforcé la volonté de prendre en charge collectivement certains services métropolitains, comme le transport en commun. Par contre, d'autres exemples illustrent qu'il s'agit d'un enjeu de taille. Ainsi, Boarnet (2012 :161) affirme que, considérant l'absence d'une gouvernance métropolitaine formelle, la collaboration et la coopération entre les instances seront le principal défi des prochaines années à Los Angeles.

Le cas d'étude : Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)

La Communauté métropolitaine de Montréal est un organisme suprarégional créé en 2001. Elle représente l'aboutissement de plusieurs tentatives qui remonte jusqu'aux années 1920 (Collin, 2001) afin de doter la région de Montréal d'une structure à l'échelle métropolitaine. La CMM a des compétences dans les domaines du développement économique, du développement artistique ou culturel, du logement social, des équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain, du transport en commun et du réseau artériel métropolitain, de la planification de la gestion des matières résiduelles, de l'assainissement

de l'atmosphère et l'assainissement des eaux. Elle est dirigée par un conseil de 28 membres, présidé par le maire de la ville de Montréal. Elle dispose également de cinq commissions permanentes : la commission de l'aménagement, la commission de l'environnement, la commission du développement économique, des équipements métropolitains et des finances, la commission du logement social ainsi que la commission du transport. Le territoire de la CMM est composé de 82 municipalités sur un territoire de 4 360 km². En 2010, la population est de 3,74 millions d'habitants.

En 2004, soit trois ans après sa création, la CMM adopte le projet de Schéma métropolitain d'aménagement et de développement (PSMAD). Le plan est aussitôt vivement contesté par les municipalités et surtout les municipalités régionales de comté (MRC). Ces dernières s'y opposent puisqu'elles considèrent qu'au travers de ce plan, la CMM s'approprie certains de leurs pouvoirs. De leurs côtés, les municipalités, principalement des couronnes Nors et Sud, déplorent l'organisation spatiale défendue par le plan qui prévoit une concentration des activités au centre de l'agglomération afin de stimuler les économies d'agglomération. Afin de dénouer cette impasse, la CMM entame des négociations avec ses membres afin de clarifier le partage des compétences en aménagement qui mène au projet de loi 58, adopté en 2010, modifiant ainsi la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

L'entrée en vigueur de la loi 58 marque donc le coup d'envoi du deuxième projet de schéma, désigné dorénavant par 'plan métropolitain' afin de le distinguer des schémas d'aménagement. Cette loi prévoit également que la CMM devra adopter un tel plan avant le 31 décembre 2011. En avril 2011 le projet de plan métropolitain est adopté par la CMM, reposant sur trois composantes : l'environnement, l'aménagement et le transport. Il prévoit notamment la concentration d'une forte proportion des nouveaux développements urbains autour d'infrastructures de transports (de type *Transit Oriented Development (TOD)*), le gel du périmètre d'urbanisation ainsi que la création d'une ceinture verte et bleue. Le projet est soumis à la consultation publique sous la présidence de la Commission d'aménagement de la CMM en septembre et octobre 2011. Au cours de cette consultation qui fait l'objet d'un vif intérêt, la CMM reçoit près de quatre cents mémoires. Après une période de révision du plan suite au dépôt du rapport de consultation de la commission, le plan est adopté à

l'unanimité moins un le 8 décembre 2011. Il est entériné par le gouvernement du Québec et entre en vigueur le 9 mars 2012.

Collecte de données et méthodologie

Le principal mode de collecte de données dans le cadre de cette recherche a été les entretiens semi-dirigés. Ils ont été complétés entre le mois de février à mai 2012. En tout, 22 entretiens ont été réalisés avec des fonctionnaires, des membres de directions et des élus des cinq secteurs de la région métropolitaine de Montréal : la couronne nord, couronne sud, Montréal, Laval, Longueuil. De plus, des représentants d'organisations régionales ou provinciales ont été rencontrés.

Des conséquences sur la collaboration des organismes en aménagement et en planification des transports?

À la lumière de mes recherches, on remarque que l'opération PMAD n'a pas eu d'avancés perceptibles sur la collaboration entre les organismes traitants d'aménagement et de planification des transports. Malgré un lien explicite dans le plan entre le secteur de l'aménagement et du transport, l'élaboration du PMAD a été une démarche faisant peu appel à un réseau d'acteurs en dehors de ceux directement concernés, c'est-à-dire les municipalités. Les organismes traitant de la planification des transports, notamment les CIT de la région ainsi que les sociétés de transport ont été consultés de manière informelle et n'ont pas été invités à se prononcer sur le contenu.

Au niveau de l'arrimage des enjeux d'aménagement et de la planification des transports, le PMAD n'a pas mené à court terme à une meilleure compréhension des enjeux auxquels fait face la région de Montréal. S'il est vrai que le gel du périmètre d'urbanisation a fait avancer une certaine réflexion sur la gestion de l'urbanisation, cette dernière ne s'est pas accompagnée d'une volonté de s'attarder à la diminution des déplacements, comme le sous-entend une perspective qui joint aménagement/transport. Par exemple, le plan ne

traite pas (ou très peu) de l'adéquation emplois/logements, de la gestion du transport des marchandises et de l'organisation spatiale.

Conclusion et ouverture

À la lumière des propos recueillis, le manque de collaboration n'est pas dû à la fragmentation institutionnelle comme le suggérait notre hypothèse de recherche mais plutôt à la prépondérance des enjeux locaux et aux différences de visions entre les acteurs du territoire métropolitain. Et dans le cas précis du PMAD, nombreux sont les débats qui ont été évacués afin d'arriver au consensus inhérent à l'adoption du plan avant le 31 décembre 2011. À titre d'exemple, plusieurs acteurs ont déploré au travers des entretiens l'absence d'une priorisation dans la liste de projets des autorités organisatrices de transport (AOT) à réaliser. On peut toutefois supposer que les écueils écartés lors de l'élaboration du plan resurgiront nécessairement dans le cadre de sa mise en œuvre.

En résumé, on peut dire que l'opération PMAD est tour de force au plan politique puisqu'il a réussi à rallier dans une certaine mesure des acteurs autour d'un projet auquel personne ne croyait. Au niveau technique, le bilan est nettement plus mitigé. Si l'image véhiculée à travers certains médias ont annoncé un tournant majeur dans la façon d'aménager le territoire (Côté, 2011; Cardinal, 2011), il est fort à parier que nous sommes loin d'un changement dans la gouvernance des politiques publiques, et qui se répercutera inévitablement sur les habitudes de mobilité et de gestion de l'urbanisation.

Bibliographie

Alpert, Lenore, Juliet F. Gainsborough et Allan Wallis. 2006. « Building the Capacity to Act Regionally: Formation of the Regional Transportation Authority in South Florida. » *Urban Affairs Review* 42 (2): 143-168.

Boarnet, Marlon. 2012. « Back to the Future in Transportation Planning. » In *Planning Los Angeles*, sous la dir. de David C. Sloane, 147-161. Los Angeles: APA Planners Press.

Cardinal, François. 2011. Le *party* est fini. La Presse. <http://www.cyberpresse.ca/debats/editoriaux/francois-cardinal/201105/06/01-4396886-le-party-est-fini.php>, consulté le 23 avril 2012

Collin, Jean-Pierre. 2001. *La gestion métropolitaine et les relations ville-banlieue à Montréal, depuis 1830*. Montréal: Institut national de la recherche scientifique- Urbanisation culture société.

Côté, Charles. 2011. La région de Montréal s'attaquera à l'étalement urbain. La Presse. <http://www.cyberpresse.ca/actualites/regional/montreal/201112/08/01-4475900-la-region-de-montreal-sattaquera-a-letalement-urbain.php>, consulté le 23 avril 2012.

Connick, S. et J. E. Innes. 2003. « Outcomes of Collaborative Water Policy-making: Applying Complexity Thinking to Evaluation » *Journal of Environmental Planning and Management* 46 (2): 177-197.

Ghorra-Gobin, C. 2006. Métropolisation. In *Dictionnaire des mondialisations*, sous la dir. de C. Ghorra-Gobin. Paris: Armand Colin.

Habermas, J. 1981. *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*, translated by Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press.

Jessop, Bob. 2001. « Institutional (re)turns and the strategic-relational approach. » In *Urban Movements in a Globalizing World*.

Giddens, A. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, CA: University of California Press.