

Les 3^{es} Rencontres VRM

L'aménagement métropolitain. Outils, échelons et enjeux sociopolitiques

Jeudi, 17 novembre 2011

INRS-UCS, Montréal

Par Ève Arcand, Marie-Pier Bresse, Annie-Claude Labrecque et Valérie Vincent

Mot de bienvenue

Claire Poitras explique que cette année, les Rencontres VRM mettent l'accent sur l'aménagement métropolitain parce que cette année, deux villes (Montréal et Québec) sont en train d'élaborer leur plan d'aménagement. De plus, le gouvernement du Québec a récemment lancé sa Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires. En rappelant les objectifs et les directives de la journée, la directrice du réseau Villes Régions Monde a insisté sur l'importance de la discussion et des échanges.

Pour Gilles Sénécal, le cœur des préoccupations de ces Rencontres est de comprendre comment se construit un projet métropolitain d'aménagement. À Montréal, la perspective métropolitaine semble avoir été mise entre parenthèses dans les dernières années, même si la création de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a été portée par l'idée de produire un plan rassembleur. Il fallait avoir une structure politique qui permet la mise en œuvre de ce plan et des acteurs qui en ont la légitimité et l'autorité.

Selon Gilles Sénécal, il faut également porter attention aux rapports entre le métropolitain et l'autonomie locale, car plusieurs échelons doivent s'articuler à travers des projets métropolitains d'aménagement. Cela entraîne nécessairement des rapports de force, des tensions, des conflits. Les discussions de la journée porteront sur ces trois aspects : les outils, les échelons et la gestion des conflits dans l'aménagement métropolitain.

Café des sciences 1 – Les outils

Animatrice : Hélène BÉLANGER, professeure à l'UQAM

Guy MERCIER, Université Laval

La métropolisation à l'heure du développement durable: vers de nouvelles pratiques aménagistes?

Selon Guy Mercier, ce qui entoure le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) est filtré par la parole du maire de Québec. Dans la CMQ, la ville-centre est forte (il y a eu peu de « défusions »), et elle se rapporte davantage à l'avis de son maire. La CMQ a produit, selon M. Mercier, un document assez classique, dans l'ordre de la planification aménagiste. Dans la région, en général, les acteurs font confiance à ce plan. Cependant, nous sommes loin des préoccupations citoyennes et cela se reflète dans les mémoires déposés lors des consultations. Le Plan particulier d'urbanisme (PPU) de la haute-ville a suscité beaucoup plus d'intérêt. Quant au PMAD, ce sont des gens qui sont en quelque sorte « obligés d'intervenir » qui ont participé; il ne semble pas y avoir de véritable engouement politique.

La densification est un objectif majeur du PMAD de la CMQ; les acteurs avaient d'ailleurs préparé le terrain en produisant un document et, semble-t-il, les actions de la CMQ iront en ce sens. Il y a eu une réflexion sérieuse sur le périmètre d'urbanisation et le résultat sur les zones prioritaires est prometteur. Par contre, il ne faut pas oublier que le PMAD s'inscrit dans un contexte de croissance du périmètre d'urbanisation et que c'est une perspective qui est très

ancrée dans l'urbanisme. Personne ne remet en doute le paradigme du droit à la croissance des municipalités.

Guy Mercier est moins confiant au sujet de la mobilité durable, car l'autoroute ne serait pas un objet soumis à l'aménagement du territoire. Les possibilités d'aménagement pour la mobilité durable dans les villes doivent construire avec les autoroutes en place ou à venir. M. Mercier souligne enfin que la CMQ a récemment publié un atlas des paysages régionaux, une publication novatrice et porteuse d'un projet pour le moins utopique et ambitieux, c'est-à-dire que les unités de paysage deviennent les unités de zonage.

Michel GARIÉPY, Université de Montréal

Cohérence de l'aménagement et débat public: l'échelon additionnel de la CMM change-t-il la donne?

Le propos de M. Gariépy est centré sur la participation publique comme outil d'aménagement et les défis auxquels elle peut être confrontée. Les citoyens souhaitent être consultés pour les projets qui concernent leur milieu de vie et plusieurs participants insistent sur la nécessité de tirer profit de ces exercices. Selon M. Gariépy, il faudrait maintenant systématiser la participation à l'échelon métropolitain.

La cohérence serait également un principe directeur important, sinon majeur. Il s'agit à la fois d'un objectif de l'action publique et d'une attente de la part de la population. Différentes dimensions sont sous-entendues lorsqu'il est question de cohérence: il y a actuellement multiplicité (et disparité) de dispositifs de consultation, des tensions entre urbanistes et participants, la qualité de l'analyse des consultations à revoir, des dispositifs mis en concurrence (débat sur le débat). Les consultations sont aussi difficilement accessibles aux personnes qui ne vivent pas dans la zone directement touchée par le projet, mais qui sont quand même concernés par le débat. La cohérence peut également devenir source de tension entre ville-centre et arrondissements. Elle est nécessaire dans le temps de l'action publique: les citoyens sont souvent préoccupés par l'échéancier de mise en œuvre et les bilans.

Jacques BOIVIN, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Le nouveau mode de rédaction législatif privilégié par la Loi sur l'aménagement durable et l'urbanisme est-il porteur de changement?

M. Boivin a participé aux changements apportés dernièrement à la Loi sur l'aménagement durable et l'urbanisme en matière d'action et de pouvoir réglementaire. En analysant d'autres législations, les fonctionnaires ont réfléchi à des éléments comme le *monitoring*, la vision stratégique, le diagnostic préalable à la prise de décision et l'analyse des incidences sur le développement économique, social et culturel. Tous ces éléments sont introduits dans la nouvelle Loi.

Ce que la Loi offre maintenant pour la planification et la réglementation, c'est une rédaction à portée générale, de manière à ce que les villes aient la capacité d'innover et d'éviter au ministère de réécrire fréquemment les lois. Par exemple, si une municipalité est sensible à de nouvelles approches comme le *form-based code*, elle peut construire sa réglementation de cette manière, sur la forme urbaine et ensuite la fonction. En ce sens, c'est une innovation: la loi n'est qu'habilitante.

Yvan ROMPRÉ, Communauté métropolitaine de Montréal
Un grand Montréal attractif, compétitif et durable

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) compte 14 Municipalités régionales de comté (MRC), 82 municipalités, et représente la moitié du PIB et de la population du Québec. Par ailleurs, plusieurs organismes sont liés de façon légale à la CMM, comme le ministère des Affaires municipales (MAMROT), le ministère des Transports (MTQ), l'Agence métropolitaine de transport (AMT) et les ministères de la santé et de l'éducation, en plus des régions administratives. C'est donc dans un environnement complexe que la CMM doit opérer.

La CMM a une vision 2025, un document de référence pour toutes les compétences. Ensuite, les outils spécifiques s'arriment à la vision. La Loi attribue en effet des pouvoirs spécifiques à la CMM: elle doit agir sur huit objets obligatoires très bien définis, dans une perspective de développement durable, en plus d'agir pour assurer la compétitivité et l'attractivité du grand Montréal.

La CMM vise trois objectifs pour les prochaines années: au moins 40 % des ménages devront se loger près des transports en commun structurants; la part modale des transports en commun devrait augmenter à 30 %, et 17 % du territoire de la CMM devra être protégé de manière à assurer la conservation de la biodiversité

Selon M. Rompré, les financements devront être cohérents pour densifier à l'intérieur du périmètre d'urbanisation et canaliser la croissance. Il y aura un suivi périodique du PMAD. Chacun à la CMM se dit prêt à faire sa part dans la mesure où tout le monde la fait.

Période de discussion

La période de discussion a été l'occasion pour M. Mercier de préciser que bien qu'il y ait une certaine concertation entre les municipalités et le ministère des Transports, l'autoroute comme équipement échappe en partie à la délibération propre à l'aménagement. Il n'y a pas la même intensité d'emprise métropolitaine sur l'objet autoroute qu'il peut y avoir sur les autres objets géographiques. L'aménagement du territoire a une emprise sur les choses fixes, avec le zonage par exemple. Cependant, pour les objets de la mobilité, les institutions de l'aménagement doivent composer avec un gros joueur qui a son agenda et une autre conception de la vie politique, de la délibération publique et des mécanismes de décision. Selon M. Mercier, au plan philosophique, il s'agit d'une autre conception de la liberté: l'aménagement du territoire a adhéré à la démocratie participative, liberté basée sur le droit de s'exprimer et de critiquer, tandis que les objets mobiles se raccrochent à la liberté de mettre la main dans sa poche et de payer pour se déplacer. Un participant ajoute que le MTQ dit «répondre à la demande» quand il y a de la congestion. Le ministère ne fait pas d'aménagement du territoire.

M. Gariépy a noté qu'il n'y a pas de dispositif pour discuter des réunions transversales, bien qu'il y en ait de nombreux pour les projets. Selon lui, la CMM serait un bon palier pour avoir ce genre de discussions.

Un participant a réclamé des orientations gouvernementales sur l'aménagement du territoire pour favoriser la cohérence entre les différents paliers. Il souligne aussi l'importance de l'interdisciplinarité et l'urgence pour certains comités de s'ouvrir aux spécialistes de l'aménagement plutôt qu'aux seuls ingénieurs. Sur la question des orientations, M. Boivin a dit croire qu'une politique provinciale n'est pas nécessairement souhaitable. La nouvelle rédaction de la LAU peut éviter les incongruités ou incohérences en évitant de dicter des normes et en

respectant les réalités régionales. Il dit que le gouvernement cherche à avoir des orientations basées sur des thèmes et qui transcendent les ministères.

Une participante a questionné le moment des consultations. Selon elle, il arrive souvent qu'une organisation avance et ne consulte qu'une fois sa décision prise ou que le processus est enclenché dans une direction précise. Il faut que la concertation ait lieu en amont.

Un participant a demandé si on considérait la compétitivité internationale de Montréal dans ces plans d'aménagement, et si c'était une préoccupation des citoyens lors des consultations. M. Rompré a dit que la CMM a un plan de développement économique et que par ailleurs l'organisme Montréal International représente le grand Montréal sur le plan international. Ces institutions permettent aux élus d'agir en accord avec le développement économique. Dans les consultations, il semble y avoir une adhésion à la vision proposée sur le plan économique.

Une participante s'est inquiétée de la faisabilité du monitoring. Selon elle, le monitoring est nécessaire pour évaluer les conséquences des actions; cependant, il faut de l'expertise supplémentaire et des fonds, ce que les municipalités n'ont généralement pas.

Un participant renchérit sur la question de la fiscalité. Selon lui, quand les gouvernements ont donné plus de responsabilités aux municipalités, on n'a pas adapté la taxe foncière pour aller en ce sens. Plusieurs objectifs des PMAD ne pourraient pas être atteints avec les moyens municipaux et supra-municipaux actuels.

Pour un participant, on ne pourra probablement jamais connaître les coûts des choses en aménagement, parce que le gouvernement paie pour plusieurs choses comme le transport scolaire ou le service de police provincial. Les municipalités, dans leurs décisions d'aménagement, ne prennent pas en considération ces coûts parce qu'elles n'ont pas à les assumer. Il faudrait des changements fiscaux pour freiner l'étalement urbain et mieux évaluer les coûts des choix d'aménagement.

Café des sciences 2 – Les échelons

Animateur : Jean-Pierre COLLIN, professeur à l'INRS-UCS

Les présentations de ce deuxième café visent à répondre à une question centrale, quelle est la pertinence de l'échelon métropolitain dans la gouvernance de différents enjeux et conflits d'intérêt politique et économique?

Jean-Philippe MELOCHE, Université de Montréal

Du transport local au transport métropolitain. La question du financement des transports publics

Jean-Philippe Meloche brise la glace de ce deuxième Café des Sciences en abordant la question du financement des transports collectifs comme point de départ de l'étude des structures et des échelons d'intervention. Le transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal est une responsabilité partagée entre deux échelons : l'échelon métropolitain, via l'agence gouvernementale qu'est l'AMT, et l'échelon local, via les 14 CIT dans les couronnes et les réseaux locaux de transport (STM, STL, RTL, etc.) que l'on retrouve sur le territoire de l'AMT.

D'entrée de jeu, il est important de noter que les frontières du territoire métropolitain de l'AMT sont différentes de celles de la CMM. Entre autres, l'AMT a réussi à intégrer à son territoire la

municipalité de Saint-Jérôme, contrairement à la CMM. Ces deux échelons métropolitains n'ont pas le même territoire d'intervention, ni les mêmes fonctions. Alors que l'AMT s'occupe du transport collectif avec les agences de transports locaux, la CMM répond à des enjeux d'aménagement en travaillant davantage avec les MRC. De plus, en tant qu'agence métropolitaine, l'AMT n'est pas tenue d'avoir des politiques cohérentes avec celles de la CMM. Elle peut appliquer des politiques métropolitaines en matière de transport sans passer par d'autres mécanismes.

Pour ce qui est du financement du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal, il faut mentionner que celui-ci est subventionné, non pas déficitaire. En d'autres mots, pour éviter que les agences de transports soient en déficit perpétuel, le gouvernement accepte de combler par des subventions de manque à gagner. Dans la région métropolitaine de Montréal, 36 % des recettes des agences de transport locales viennent des tarifs d'usagers. On remarque également que plus les tarifs de transport en commun sont élevés, plus ils seront utilisés car le service est de bonne qualité. Les tarifs d'usagers sont donc directement redistribués dans le service offert. Le transport en commun local est également financé par le gouvernement du Québec. Celui-ci intervient dans le financement des infrastructures, par l'AMT avec des redistributions aux autorités locales de transport et par des taxes dédiées.

Cependant, toutes les agences de transport en commun ne fonctionnent pas de la même façon. Par exemple, les CIT ne sont pas contraintes d'agir de la même manière dans le financement de leurs services. Les CIT de la couronne nord se financent davantage par les impôts locaux. Ce sont donc les municipalités qui paient le système de transport en commun. Dans les CIT de la couronne sud, se sont les utilisateurs qui assument une plus grande proportion des coûts. L'AMT, de son côté, se finance à la fois par les tarifs d'usagers, par les contributions municipales (les impôts municipaux) et par les taxes dédiées. Il existe dans la région métropolitaine de Montréal deux types de taxes dédiées : la taxe sur l'essence et celle sur les droits d'immatriculation. Ces droits sont prélevés et redistribués à l'intérieur des frontières de la région métropolitaine de l'AMT, non pas celles de la CMM. L'AMT possède donc un avantage au niveau de son financement par rapport à la CMM. Par contre, ces taxes dédiées ne sont pas un impôt métropolitain. L'AMT étant une agence gouvernementale, elle a peu d'autonomie d'action. Bref, il s'agit davantage d'un impôt provincial imposé à un territoire métropolitain qu'un véritable impôt métropolitain.

Marie-Hélène VANDERSMISSEN (Université Laval)

La deuxième intervenante du Café, Marie-Hélène Vandersmissen enchaîne avec sa présentation qui porte sur la correspondance entre les territoires de mobilité quotidienne et le territoire administratif de la communauté métropolitaine de Québec. Les données utilisées dans ces recherches proviennent d'enquêtes Origines Destination (OD) menées par le ministère des Transport et d'enquêtes de terrain faites par les équipes de recherches du CRAD de l'Université Laval.

Les enquêtes OD couvre un territoire qui déborde de celui de la CMQ, preuve d'un nouvel étalement urbain dans de nouvelles banlieues en périphérie rurale. Des analyses centrographiques faites ont permis de circonscrire de nombreux territoires de mobilité. Par contre, ce système d'analyse ne permet pas de prendre en considération tous les cas de figure. En effet, plusieurs individus habitant dans la RMR de Québec, mais travaillant à l'extérieur de ses frontières ont été éliminés de l'analyse centrographique. Jusqu'à maintenant, ce que les recherches sur la mobilité quotidienne démontrent, c'est qu'il y a plusieurs pôles métropolitains et péri-métropolitains d'emplois. Ces pôles péri-métropolitains se développent plus rapidement,

tout comme les nouvelles aires de recrutement. Les entreprises localisées à l'extérieur du territoire métropolitain recrutent de plus en plus sur le territoire de la RMR de Québec.

Des enquêtes de terrain menées par des étudiants du CRAD ont également permis d'enrichir la vision des spécialistes sur les mobilités quotidiennes. Une première recherche menée auprès d'un échantillon non représentatif d'adolescents démontre que ceux-ci n'ont pas une mobilité quotidienne étalée. Leurs déplacements se font majoritairement sur le territoire métropolitain. Le constat est semblablement le même lorsque l'on étudie les mobilités quotidiennes des adultes et voire même des aînés. Une deuxième recherche montre que les adultes, même s'ils ont un plus large rayon de déplacement, restent à l'intérieur des frontières du territoire de la RMR.

La conclusion des recherches sur les mobilités quotidiennes est donc qu'elles collent bien à l'échelle territoriale métropolitaine, même si on observe la montée de centres d'emplois attirants à l'extérieur du territoire, notamment sur la Rive-Sud du Québec. Par contre, les enquêtes OD ne portent pas sur ce genre de mobilité. Il reste donc beaucoup de chemin à faire pour comprendre le phénomène des mobilités quotidiennes.

Daniel SANGER, Adjoint du maire du Plateau Mont-Royal

Faire le changement, pas simplement en discuter

Le troisième intervenant de ce Café des Sciences sur les échelons est Daniel Sanger, adjoint du maire du Plateau Mont-Royal. Il vient nous présenter les différentes mesures mises en place sur le Plateau Mont-Royal au cours des dernières années pour réduire la circulation de transit dans les rues de ce quartier central densément peuplé où l'on retrouve beaucoup de logements multiples.

Durant la campagne électorale municipale de 2009, tous les candidats en lice avaient le même discours par rapport aux priorités locales : le verdissement du quartier, l'amélioration de la qualité de vie locale et la diminution de la circulation de transit. Le parti Vision Montréal, qui a remporté l'élection, a agit vite pour atteindre ces objectifs par des mesures concrètes. D'abord, le sens de la circulation a été changé sur un tronçon de la rue Saint-Dominique afin d'éviter la circulation de détournement provenant du boulevard Saint-Laurent. Ensuite, il y a eu le projet de la rue Fanchette qui visait à transformer cette rue en piste cyclable et en parc vert. Plusieurs ruelles ont vu leurs entrées être condamnées afin qu'elles redeviennent des lieux de socialisation pour les habitants et non pas des voies de contournement du trafic. Finalement, il y a également eu le projet de la rue Laurier qui visait également à couper la circulation de transit dans la franche centrale du Plateau.

Au cours de la réalisation de ces projets, plusieurs intervenants se sont rendu compte du manque de coordination et de cohérence entre les intervenants. Sanger remarque cependant que depuis les fusions municipales, le nouvel échelon de gestion qu'est l'arrondissement a facilité la mise en place de certains des projets. En effet, ce nouvel échelon facilite les relations entre les citoyens et le pouvoir municipal, ce qui a des répercussions positives sur la démocratie locale.

Michel Gilbert, Maire de la Ville de Mont-Saint-Hilaire

Comment Mont-Saint-Hilaire partage la vision du PMAD

Le dernier intervenant invité à se prononcer sur la question de l'échelon métropolitaine est Michel Gilbert, maire de la Ville de Mont-Saint-Hilaire. Son intervention porte sur le nouvel intérêt des municipalités et des individus pour la protection des écosystèmes. Au cours des dernières décennies, de nombreux changements sont survenus dans la culture urbanistique. De

ville de proximité étroitement liée à son noyau villageois, on est passé à un étalement urbain qui est aujourd'hui remis en question.

Dans ce contexte, le PMAD lancé récemment par la CMM, est un bon en avant au niveau de l'implication politique dans la valorisation de l'environnement. Il semble qu'il y ait un désir de rebâtir un certain équilibre entre environnement et occupation du territoire via la protection des territoires agricoles, des terrains boisés et des cours d'eau. Certaines politiques mises de l'avant dans le PMAD vise la conservation. Par contre, il faut aller plus loin dans les mesures prises, freiner l'étalement urbain et mettre en place des projets de densification autour d'axes de transport (TOD). Cependant, cette dernière mesure doit s'accompagner d'un important travail d'éducation populaire. Il faut substituer l'image négative de la densification par une plus positive où densification rime avec proximité des services et donc meilleure qualité de vie.

Le maire Gilbert continue à croire qu'il faut faire plus pour la protection de l'environnement. Le PMAD doit aller plus loin dans ses politiques et prévoir des politiques étendues pour de se retrouver avec une suite d'îlots de conservation. Il est important de favoriser la conservation de la faune et de la flore à une plus grande échelle, une échelle davantage métropolitaine que locale.

Dans le cas particulier de la municipalité de Mont-Saint-Hilaire, le maire explique le projet de TOD qu'il tente de mettre en place depuis quelques années autour de la gare de Mont-Saint-Hilaire. De plus, un plan d'action pour la protection des Montérégiennes s'est également développé grâce à la concertation de plusieurs acteurs et échelons actifs au niveau du territoire. Le but de ce plan est d'acquérir de plus en plus de territoire à des fins de protection et non pas d'étalement urbain.

On peut donc conclure qu'il existe plusieurs plans, projets, politiques et mesures provenant de différents paliers de gouvernance qui visent à mieux contrôler le développement territorial urbain et ainsi mieux protéger l'environnement et les écosystèmes. Bien qu'il demeure beaucoup de chemin à faire, le PMAD est un premier pas vers la mise en place et l'application de plans métropolitains de protection et de conservation de l'environnement.

Période de discussion

Pour lancer les discussions, le président du Café, Jean-Pierre Collin, mentionne que les présentations ont révélé un ensemble d'enjeux métropolitains : la fiscalité, la mobilité, la culture populaire, la démocratie locale et l'aménagement du territoire. Une question se pose cependant : comment ces enjeux peuvent se traduire à l'échelle métropolitaine? Est-ce que l'échelon métropolitain est cohérent et intéressant pour débattre de ces enjeux, surtout dans le but d'instaurer une meilleure gestion territoriale? Ou encore, est-ce que le palier métropolitain est nécessaire, voire possible ou s'il s'agit d'une vue de l'esprit créée il y a 25 ans?

Une personne de la salle désire également animer les discussions en posant une question. Lorsque l'on parle des banlieues, du développement et de l'étalement, est-ce que l'on considère les besoins des différentes générations? Est-ce qu'il existe des études se concentrant sur la relation entre lieu de résidence et tranche d'âge? Est-ce que les banlieues développées répondent aux seuls besoins des gens qui font la navette jusqu'au centre ou s'il existe d'autres réalités prises en considération?

Michel Gilbert tente de répondre à la question en mentionnant que le vieillissement de la population est une réalité incontournable qui apportera d'importants changements dans les politiques d'aménagement et d'urbanisation. En vieillissant, de plus en plus de personnes vont

quitter leur maison unifamiliale pour s'installer dans des logements centraux près des services. Les villes devront donc mettre en place de nouvelles politiques d'attractivité. Le PMAD offre certaines pistes de réflexion sur ce sujet, ce qui démontre l'importance de l'enjeu au niveau métropolitain.

Chris Bryant (U de M) ajoute qu'il existe plusieurs études, dont des enquêtes OD et des enquêtes faites par Statistiques Canada, qui démontrent l'extrême complexité des flux de mobilité vers les centres. Étant dans un contexte de « polynucléarité », tous les membres d'un même ménage peuvent se déplacer vers différents centres ou vers différentes parties d'un même centre. La mobilité n'est donc pas directe. Conséquence de ce fait, il est ardu d'organiser ou de planifier à grande échelle la mobilité des ménages.

Yvan Rompré de la CMM mentionne que 30 % de la population de la région métropolitaine de Montréal vivent dans les couronnes et que 60 % de cette population va prendre sa retraite dans les prochaines décennies. Ces chiffres démontrent la nécessité de revoir les politiques d'aménagement et de logement à l'échelle métropolitaine. Il faut mettre au point une stratégie immobilière qui prendra en considération les besoins de ces populations vieillissantes. La CMM doit se concentrer sur ce phénomène et réfléchir à la fois à des stratégies résidentielles et à des services de transport collectif mieux adaptés.

Une autre intervention vient de la salle afin de poser une question à Michel Gilbert à propos du quartier de la gare de Mont-Saint-Hilaire. Dans le cas de ce projet d'aménagement d'un TOD, est-ce que la municipalité a tous les outils, les moyens pour le mener à bien?

Il est certain que la réussite de ce genre de projet dépend de la quantité et de la qualité des investissements extérieurs privés. Même si la municipalité investit dans des infrastructures, si les investissements privés n'arrivent pas, il peut être ardu de compléter un projet de cet envergure. Le travail de la municipalité est d'acquiescer des territoires et s'assurer que les normes d'aménagement permettent une densification.

Deux représentants de la STM désirent prendre la parole. Le premier mentionne qu'il existe présentement près d'une dizaine de lignes de transport collectif répondant aux besoins particuliers des personnes âgées. Cependant, ce genre de service est ardu à maintenir considérant les besoins diffus, bien que nécessaire. Considérant que ce genre de service est dur à maintenir et qu'il coûte cher dans les centres, il est primordial de s'attarder à cette question dans les zones périphériques où les besoins sont également présents, mais non comblés. Le deuxième représentant de la STM mentionne qu'il est heureux de voir l'intérêt de la CMM envers les questions de démographie et de vieillissement de la population. Selon lui, une des solutions à mettre de l'avant face à ces enjeux est de mettre au point des stratégies permettant de répondre efficacement aux besoins uniques.

Une nouvelle question est posée au maire Gilbert. Considérant l'arrivée de nouveaux ménages dans les villes de couronne, ménages qui recherchent des propriétés moins coûteuses, mais qui doivent voyager quotidiennement vers le centre-ville, comment les municipalités font pour répondre à leurs besoins?

Pour l'instant, on est conscient que les municipalités ne sont pas en mesure de répondre adéquatement aux besoins en transport des citoyens faisant le navettage entre la Rive-Sud et l'île de Montréal. Selon Gilbert, il y a un important sous-investissement du transport en commun sur la couronne sud, autant au niveau des infrastructures que de la fluidité du service. L'absence de voies réservées nuit à l'efficacité des autobus et le train de banlieue est soumis aux besoins

et utilisations du Canadien National propriétaire des rails. Si les autorités décident qu'il est justifié d'avoir des municipalités de banlieues, il sera nécessaire de répondre à ces enjeux de transport qui diminuent la qualité de vie des gens. Malgré tout, on voit qu'il y a l'émergence d'une volonté politique de la CMM avec son PMAD. Il y a également une nouvelle volonté politique venant des municipalités de la couronne sud afin d'améliorer le service de transport en commun.

Pour un intervenant de la salle, il semble qu'il y ait beaucoup de jeunes ménages qui ne désirent pas nécessairement habiter dans les quartiers denses de la ville. Le rêve de la banlieue pavillonnaire est encore bien présent. D'un autre côté, avec le vieillissement de la population, davantage de maisons des quartiers centraux et des banlieues de première couronne seront en vente au cours des prochaines années. Il semble donc être absurde de créer de nouveaux pôles urbains denses plus loin du centre-ville, mais près des transports en commun alors qu'on pourrait réutiliser l'espace déjà construit. Cette disponibilité future de cet habitat répondant aux besoins des jeunes ménages et offrant les attraits du bungalow, mais près du centre-ville pourrait devenir une partie de la solution à l'étalement urbain.

Une personne de l'assistance pose une question à l'adjoint du maire du Plateau-Mont-Royal, Monsieur Sanger. Quand l'arrondissement a choisi de fermer des rues au profit de d'autres circuits, est-ce qu'il y a eu des études d'impacts au niveau commercial et local ou encore sur le quotidien des résidents? Par exemple, des connaissances doivent maintenant faire plusieurs détours avant d'arriver chez eux, ce qui complexifie leur quotidien. Conséquemment, est-on gagnant de ces modifications? Comment les gens ont réagit?

Sanger répond qu'effectivement, plusieurs études d'impacts, en partenariat avec des experts des universités de Montréal et McGill, ont été faites avant d'implanter les différents projets. Les autorités de l'arrondissement sont conscientes d'avoir rendu la vie des résidents plus compliquée. Cependant, les changements auront plus de répercussions sur la circulation de transit. Les résidents, quant à eux, vont finir par développer d'autres stratégies de mobilité et finiront par concevoir les biens-faits des mesures.

Par contre, la transition vers les nouvelles mesures a parfois subi les contres-coups d'une mauvaise coordination entre l'arrondissement et la ville-centre. Ce manque de coordination se voit autant dans la gestion des travaux (la ville-centre entreprend des travaux sans nécessairement avertir l'arrondissement) que dans la gestion de la circulation (la ville-centre refuse de mettre des virages à gauche entre des artères, ce qui cause de la circulation dans les rues locales). L'arrondissement et la ville-centre doivent négocier pour mettre en place des mesures pour faciliter la circulation et la coordination des différentes actions.

Pour revenir sur la validité du palier métropolitain, Laurence Bherer de l'Université de Montréal mentionne que les enjeux de gouvernance métropolitaine, de démocratie locale et de gestion multipalier ont une histoire mouvementée. Cependant, le débat porte encore sur l'utilité, la structure, la cohérence, la validité et la complexité d'un palier de gouvernance métropolitaine. Il semble que l'on met trop d'importance sur cette question de structure alors que l'on sait qu'aucune grande ville ne possède une vraie cohérence. Considérant cette complexité, il est normal qu'il y ait plusieurs échelles pour gérer tous les intérêts et les acteurs. Cependant, notre situation est moins complexe qu'ailleurs, aux États-Unis par exemple où le degré de décentralisation est plus élevé. Oui, il y a des ajustements à faire entre les échelles et au niveau de la coordination, mais il y a aussi des avantages à cette gestion décentralisée, car un échelon peut décider de prendre une initiative et ainsi forcer l'action d'autres paliers. On peut prendre ici le témoignage du président de *Communauto*. Les fusions à Québec et l'apparition des

arrondissements lui ont permis de cogner à de nouvelles portes, d'entrer en relation avec de nouveaux acteurs de la gouvernance. Il a été plus facile de convaincre les maires d'arrondissement du potentiel du projet d'auto-partage alors que dans les années 1990, le maire de la ville avait refusé de prendre en considération le projet.

La solution n'est pas d'abolir les arrondissements ou dire que la CMM ne sert à rien. Il faut mettre en place des ajustements aux structures établies et considérer ce qu'elles peuvent apporter dans le long terme. Il est également important de créer ce territoire métropolitain dans l'imaginaire collectif. Quoiqu'il en soit, il est impossible d'arriver à une coordination ou à une cohérence parfaite.

Sanger ajoute qu'il peut y avoir des conflits et des divisions dans la répartition et la gestion des responsabilités et pouvoirs entre la ville-centre et l'arrondissement. Les pistes cyclables par exemple sont de la juridiction de la ville-centre alors que les arrondissements sont plus sensibles aux réalités locales et donc peuvent être plus en mesure de savoir où introduire les pistes cyclables. Cependant, il n'y a pas de consultation entre la ville-centre et les arrondissements. Il manque d'échanges entre les paliers. Le problème n'est donc pas structurel, mais plutôt dans la coordination des actions.

Un autre intervenant de la salle pense qu'il faut arrêter de se questionner sur les structures, puisqu'elles sont là. Il faut passer à l'action. Cependant, il faut s'assurer que chaque palier de gouvernance ait une marge de manœuvre dans ses actions et qu'aucun palier n'ait le pouvoir absolu sur le palier suivant. L'échelle métropolitaine peut proposer des mesures à mettre en place sur son territoire, mais elle doit laisser du pouvoir aux autres paliers qui pourront mener à bien des projets en suivant une optique de cohérence et de concertation. Voilà le défi de l'échelle métropolitaine. Pour ce qui est de l'enjeu du transport en commun, il est temps de s'ouvrir à d'autres types de transport (taxi, auto-partage, etc.) autre que l'autobus ou le métro. En effet, la mobilité ne se fait plus de porte à porte. Il faut être imaginatif et sortir des paramètres rigoureux des circuits et considérer différemment les zones d'affluence en transport. Finalement, pour ce qui est de la question du logement en tant qu'enjeu métropolitain, mais également local et régional, plusieurs études menées sur l'agglomération de Québec montrent que les banlieues de première couronne ne sont pas très attractives pour les nouveaux ménages, comparativement aux maisons neuves, à cause des coûts d'acquisition trop élevés. Il est nécessaire de trouver une façon de mettre en marché ces banlieues de première couronne considérant que les taux de croissance ne sont pas si importants dans l'agglomération de Québec.

Plus encore, il ne faut pas oublier que la croissance de la banlieue et l'étalement urbain ont été financés durant plusieurs années par des avantages fiscaux et des crédits de taxes. En conséquence, si en tant que société, nous avons été capables de financer l'étalement urbain, peut-être pourrait-on financer la récupération des banlieues de première couronne et les infrastructures en place (école et parcs).

Pour conclure cet atelier, la parole est laissée à Yvan Rompré de la CMM. Il y a une utilité au palier métropolitain. Lorsque les MRC et les communautés urbaines ont été créés, le gouvernement cherchait à implanter sur le territoire des structures de gestion dans le but de favoriser un certain développement économique. Puis les métropoles se sont développées, ont pris de l'importance. Le gouvernement a dû à ce moment ajuster les structures de gestion en place afin de mettre de l'ordre et de mieux coordonner les interventions. Il a fallu décider de donner des pouvoirs généraux à l'échelle métropolitaine ou décider de doter cette échelle de pouvoirs spécifiques. Si la décision avait été prise de donner des pouvoirs généraux de

discussions et de concertation au palier métropolitain, cela n'aurait servi à rien. Nous avons donc donné à l'échelle métropolitaine des pouvoirs précis d'action sur son territoire. Cependant, cette décision s'accompagne d'une obligation de définir précisément les pouvoirs et responsabilités de chaque échelon impliqué dans la gouvernance métropolitaine.

Café des sciences 3 : *Coordination et gestion des conflits*
Animateur : Pierre HAMEL, Université de Montréal

Laurence BHERER, professeure à l'Université de Montréal

Les territoires de mobilisation des acteurs du transport en commun

Lors de cette communication, Laurence Bherer nous a présenté les résultats préliminaires de ses recherches portant sur les groupes de la société civile impliqués dans le domaine du transport en commun. Plus précisément, ses travaux ont visés à cartographier les coalitions d'acteurs ainsi que les rapports entre ceux-ci et leurs territoires de référence. L'objectif principal est de questionner le comportement des acteurs à l'égard de l'arrivée de nouvelles institutions ainsi que les effets du recadrage des enjeux publics sur les échelles de mobilisations.

Les recherches de Mme Bherer se sont basées sur une trentaine d'entretiens réalisés avec des acteurs actifs impliqués à travers différents réseaux. Ces entrevues ont servi à identifier dans un premier temps les territoires de mobilisations des acteurs, ainsi leurs discours sur le transport collectif.

Les résultats font état d'une grande diversité d'acteurs qui soutiennent différents volets du transport collectif tels que l'accessibilité et les questions de santé publique. Ils témoignent également de l'importance qu'a eue l'arrivée de la santé environnementale sur les groupes et leurs mobilisations. Au cours des dix dernières années, ces groupes se sont regroupés en coalitions temporaires, démontrant par le fait même la nécessité de remettre sporadiquement l'enjeu du transport en commun à l'agenda public. Au terme d'une analyse préliminaire, les travaux de Madame Bherer mettent en lumière la difficulté pour les intervenants d'élargir leurs territoires d'actions. Enfin, il semble que les nouvelles institutions, notamment métropolitaines, influencent peu les acteurs mais semblent toutefois favoriser le développement d'un « penser métropolitain ».

Claude MAROIS, professeur à l'Université de Montréal

L'aménagement du territoire : entre une gouvernance nécessaire et la reconnaissance territoriale.

Au cours de cette présentation, Claude Marois propose une réflexion sur les nouveaux enjeux que pose l'aménagement du territoire, et tout particulièrement sa gouvernance. À travers cet exposé, il fait état de la complexité de cette notion dont il attribue la perte de repère notamment à l'incompréhension des nouvelles réalités sociales. Il prend pour exemple le secteur du transport en commun, dont le principal obstacle à sa gouvernance est, selon lui, la méconnaissance des nouvelles temporalités du territoire qui nuisent à la construction d'une identité métropolitaine. Il explique cette absence d'identité par le manque de dialogue à cette échelle, ce qui entraîne une insensibilité à l'égard de ses enjeux spécifiques. Il en appelle à une nécessaire gouvernance territoriale, mais gouvernance qui actuellement répond difficilement aux besoins de la société de plus en plus diversifiés et complexes. De plus, cette gestion territoriale est particulièrement touchée par le contexte actuel de gouvernance dans lequel une multitude d'acteurs publics et privés se côtoient et qui remet question d'une gouvernance basée sur la

connaissance des experts et du « prêt à penser ». Mais au-delà des difficultés de l'expression de cette démocratie citoyenne en dehors des structures, le défi est selon lui le combat de l'information. Enfin, si la nécessité d'une gouvernance (professionnelle ou citoyenne) est généralisée, il insiste sur la dimension de l'acceptabilité sociale qu'elle interpelle. À ce sujet, les observations de Monsieur Marois font état d'une très grande polarité quant à la volonté de la population de se mobiliser.

Dany FOUGÈRES, associé de recherche à l'INRS-UCS

Hier et aujourd'hui, regards croisés sur l'expérience d'aménagement du territoire montréalais

Dans cette communication, l'aménagement du territoire est abordé sous l'angle historique. Selon Dany Fougères, cette analyse est largement sous-exploitée alors qu'elle permet de comprendre dans quelle mesure la pratique de l'aménagement du territoire est tributaire du passé. Elle permet d'illustrer la sédimentation ainsi que l'absence d'innovations dans des pratiques quotidiennes ou du moins jusqu'à ce qu'un changement technologique d'importance survient. L'analyse historique démontre également que l'emplacement fait par les prédécesseurs est majoritairement un choix rationnel et éclairé alors que ce sont les choix techniques qui font l'objet de critiques. Il souligne également la méconnaissance du rôle de certains groupes d'acteurs dans l'exercice de l'aménagement du territoire, notamment celui des opérateurs de réseaux. Par ailleurs, il note que les groupes gravitant autour de l'aménagement du territoire (les aménagistes, les politiciens, les citoyens) ont relativement peu changé depuis le 19^e siècle, bien que l'on observe l'arrivée depuis quelques années de deux nouvelles catégories d'acteurs : les groupes organisés et les médias. Il souligne également que le rôle de ces groupes d'acteurs a été appelé au fil des époques soit à se démocratiser ou à se professionnaliser.

En terminant, Dany Fougères en appelle à une meilleure intégration de la composante historique dans l'analyse de la pratique de l'aménagement de même qu'au raffinement des modes de lecture des logiques d'acteurs afin de pouvoir mieux arrimer les connaissances que nous avons des processus d'aménagement du territoire.

Plénière

Christopher R. BRYANT, Professeur au département de géographie de l'Université de Montréal

Christopher R. Bryant souligne d'entrée de jeu qu'il faut demeurer prudent lorsqu'on aborde la question de l'étalement urbain. Au cours de la journée, les différents intervenants ont davantage fait ressortir les aspects négatifs de ce phénomène, mais il faut garder en tête que l'étalement des villes peut également être une question de survie pour certaines communautés rurales. En effet, un meilleur accès à la ville peut leur assurer un meilleur développement économique.

Dans la journée, il a aussi été question d'aménagement et de plans d'urbanisme. Les intervenants ont notamment abordés la question du renouvellement du plan métropolitain d'aménagement et de développement, un large processus consultatif auquel plusieurs intervenants ont participé au cours de l'automne 2011. Le chercheur s'inquiète toutefois d'avoir peu entendu parler d'activités économiques ou communautaires. Par exemple, l'agriculture et sa protection ainsi que le développement local devrait, selon lui, se trouver au cœur des préoccupations. Sans la prise en charge de ce type d'activité, un plan d'aménagement n'est pas viable ou devient rapidement désuet.

M. Bryant affirme également qu'il a beaucoup été question de consultation et de participation à l'échelle locale et à l'échelle des grandes villes, mais pour lui, la participation sans mobilisation, ça ne sert à rien. Dans une communauté locale, rejoindre 200 ou 300 personnes, c'est facile. À l'échelle métropolitaine, c'est plus compliqué, mais néanmoins réalisable. À titre d'exemple, il cite le Centre d'écologie urbaine de Montréal qui a réussi à obtenir 25 000 signatures électroniques en faveur d'un projet d'agriculture urbaine à Montréal.

Pour Christopher R. Bryant, il est clair qu'il faut passer à l'action et impliquer davantage les citoyens dans des processus consultatifs et ce, non seulement au niveau local, mais également à l'échelle des grandes villes. Il termine en affirmant qu'il ne faut pas avoir peur de la participation. N'est-il pas préférable de faire ressortir les objets de discorde avant la mise en œuvre d'un projet ? La contestation ne devrait pas être vue comme un problème, mais plutôt comme un moyen de prévoir les risques.

Andrew SANCTON, Professeur au département de science politique de University of Western Ontario

Andrew Sancton soutient tout d'abord que les discussions de la journée s'inscrivent à l'intérieur de deux contextes distincts : un contexte historique dans lequel sont élaborés les politiques d'aménagement et un contexte comparatif qui nous permet de connaître et de comprendre ce qui se passe dans d'autres villes et de voir comment celles-ci font face aux différents enjeux urbains.

À ce propos, Andrew Sancton suggère d'abord de s'attarder au cas de Vancouver, où le contexte métropolitain est aussi présent qu'à Montréal. À Vancouver, le *Greater Vancouver* est une institution bien implantée dans la politique. Le *Greater Vancouver* existe depuis près de 50 ans et trois plans d'aménagement ont déjà été produits. Il faut toutefois dire que la ville de Vancouver est plus petite que Montréal puisqu'il n'y a pas eu de fusions forcées. Il faut également noter, selon M. Sancton, que le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique fait beaucoup pour Vancouver.

Le chercheur compare également Montréal à Toronto. Il souligne, en particulier, la différence entre les deux villes. Toronto a, selon lui, une gestion simpliste alors que le cas montréalais est beaucoup plus complexe. À Montréal, le gouvernement provincial est peu présent sur la scène municipale tandis qu'à Toronto, on dit souvent que c'est le gouvernement de l'Ontario qui gouverne la ville.

En conclusion, Andrew Sancton comprend le fait qu'il semble difficile de gouverner Montréal dans ce contexte, mais il soutient néanmoins qu'il y a un potentiel pour faire de bonnes choses. Si le gouvernement provincial n'est pas présent à Montréal, c'est parce que Québec est la capitale de la province et qu'il serait impossible de conceptualiser que Québec gouverne Montréal.

Pour Sancton, le modèle que Montréal devrait suivre, c'est Vancouver, mais pour l'instant, cela semble difficile parce que les institutions métropolitaines de Montréal sont trop nouvelles.