

**Université de Montréal**

**La planification métropolitaine et le *transit-oriented development* (TOD)  
Les nouveaux instruments de la gouvernance du Grand Montréal**

**Olivier Roy-Baillargeon**

**Faculté de l'aménagement**

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures et postdoctorales  
en vue de l'obtention du grade de  
Ph.D. en aménagement (urbanisme)

13 novembre 2015

© Olivier Roy-Baillargeon, 2015

## Remerciements

Cette thèse constitue l'aboutissement d'une recherche de longue haleine que je n'aurais jamais pu entreprendre et mener à terme sans le financement du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, le concours de mes collaborateurs et la générosité des intervenants qui ont gentiment accepté de me recevoir. Je leur dois beaucoup à plusieurs égards et j'espère être à la hauteur de leurs attentes.

Merci d'abord à mes parents, à mon frère et à mes amis pour leur affection, leur estime et leur complicité. Merci en particulier à David Mackey pour m'avoir initié au délice grisant du pilates et de la course à pied et m'avoir ainsi aidé à garder un esprit sain dans un corps sain quand ça comptait le plus.

Merci aussi à Gérard, Danielle, Marie, Jean-Philippe, Paula, Maryse et Diane, abonnés aux midis-débats de l'Institut, pour l'accueil on ne peut plus chaleureux et pour les innombrables et inoubliables dîners toujours très animés qui ont joué un rôle déterminant dans le maintien de mon assiduité, de ma motivation et de ma persévérance pendant ces quatre années cruciales pour mon avenir professionnel.

Un merci tout particulier à Danielle Labbé, pour son exceptionnelle bienveillance à mon égard et son indéfectible dévouement à la cause des doctorants. Ses suggestions de lecture et d'activités, ses critiques constructives et répétées, sa très grande disponibilité et ses encouragements systématiques à me dépasser ont été autant de catalyseurs de ma formation de chercheur et d'éventuel acteur du milieu universitaire. La chance de la côtoyer au quotidien et de bénéficier de son soutien constitue à elle seule une raison suffisante pour entreprendre un doctorat en aménagement à l'Université de Montréal.

Même assorti de l'adverbe le plus puissant, le mot «merci» est insuffisant pour exprimer ma gratitude à mon directeur et mentor, Michel Gariépy. Son tact de *gentleman*, son sens de l'humour, sa fidélité inébranlable, sa confiance sans cesse renouvelée en mes capacités et son appui inconditionnel à toutes mes entreprises, des plus naïves aux mieux réfléchies, m'ont sincèrement inspiré et profondément touché. Ceux qui ont eu comme moi l'immense honneur de travailler avec et pour lui s'accordent pour déplorer que la relève ne puisse à son tour bénéficier de son extraordinaire humanité. Bonne retraite!

Enfin, bien au-delà de simplement la remercier, je dédie cette thèse à la femme de ma vie, Dominique Marchessault. Détailler ses qualités et l'ampleur de sa contribution à mon cheminement personnel, relationnel, professionnel et intellectuel serait un travail considérablement plus exigeant que rédiger une thèse. Apprendre avec elle à vivre, à aimer, à grandir et à surmonter toutes les épreuves est une source intarissable de bonheur, d'accomplissement, de plaisir et d'épanouissement. Concevoir avec elle des projets de vie(s), des plus petits aux plus grands, donne des ailes et un sens à l'existence. Que cet humble éloge et cette dédicace témoignent de ce privilège inouï dont chaque jour je jouis. Je t'aime!

Merci à vous, étudiants, chercheurs, acteurs de la société civile, planificateurs et décideurs, qui prenez le temps de lire le fruit de ces quatre années d'efforts. J'espère que mes analyses, critiques, félicitations et recommandations sauront vous inspirer et feront une différence dans votre vie, quelle qu'elle soit.

## Résumé

Cette thèse croise les concepts de planification, de gouvernance et de *transit-oriented development* (TOD) par une étude de la production, de la mise en débat et de l'adoption du plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Elle expose les résultats de quatre années de recherche qualitative sur les impacts de l'épisode du PMAD et de la stratégie TOD de la CMM sur les pratiques planificatrices et les processus décisionnels du Grand Montréal à l'échelle métropolitaine. Elle révèle que la planification métropolitaine et l'objectif de coordination du transport et de l'aménagement en général ainsi que le PMAD et le concept de TOD en particulier y sont des instruments de gouvernance. Les chapitres 2, 3 et 4 présentent la problématique, le terrain d'enquête et la démarche méthodologique de cette recherche. Le chapitre 5 relate l'épisode du PMAD en analysant son contenu, les procédures par lesquelles la CMM l'a produit, mis en débat et adopté, les réactions des parties prenantes de la région quant à ces aspects et la façon dont elles comptent assurer le suivi de sa mise en œuvre. Le chapitre 6 illustre comment cet épisode a fait du PMAD un instrument de gouvernance pour le Grand Montréal en décortiquant le rôle de la participation publique, des médias, des acteurs des milieux régional et local, des élus, de la CMM et de la société civile de la région au sein de ce processus de changement de registre de la planification et de la gouvernance les déployant sur des bases plus stratégiques et collaboratives. Le chapitre 7 montre que cet épisode a aussi fait du TOD un instrument de gouvernance pour le Grand Montréal en détaillant les tenants et aboutissants du processus d'appropriation, de *marchand(is)age* et d'instrumentalisation du concept par les élites politiques et techniques à des fins de *marketing* territorial et de construction de capital politique ouvrant la voie à la stabilisation d'une gouvernance en matière d'aménagement métropolitain. Il se dégage de cette thèse que ces profondes transformations que subissent actuellement la planification et la gouvernance exacerbent le caractère symbiotique de la relation qui les unit.

## Mots-clés

*transit-oriented development* (TOD); planification métropolitaine; gouvernance métropolitaine; plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD); Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)

## **Abstract**

This dissertation crosses the concepts of planning, governance and transit-oriented development (TOD) through a study of the production, debate and adoption of the Montreal Metropolitan Community (MMC)'s Metropolitan Land Use and Development Plan (MLUDP). It presents the results of four years of qualitative research on the impacts of the MMC's MLUDP episode and TOD strategy on the Greater Montreal Area's metropolitan planning practices and decision-making processes. It reveals that metropolitan planning and the transportation-land use coordination objective in general as well as the MLUDP and the TOD concept in particular are governance instruments for the region. Chapters 2, 3 and 4 present the problem, field of investigation and methodology of this research. Chapter 5 describes the MLUDP episode by analysing its content, the procedures by which the MMC produced, debated and adopted it, the area's stakeholders' reaction to these issues and how they intend to ensure the monitoring of its implementation. Chapter 6 illustrates how this episode has made the MLUDP a governance instrument for the Greater Montreal Area by scrutinising the role of public participation, the media, stakeholders of the local and regional scales, the elected officials, the MMC and the area's civil society in this process of registry change for planning and governance deploying them on more strategic and collaborative bases. Chapter 7 shows that this episode also made TOD a governance instrument for the Greater Montreal Area by detailing the ins and outs of the process of appropriation, bargaining/merchandising and instrumentalisation of the concept by the political and technical elites for territorial marketing and political capital construction purposes paving the way for the stabilisation of a governance on metropolitan land use and development. It emerges from this dissertation that the profound transformations currently affecting planning and governance exacerbate the symbiotic nature of the relationship that unites them.

## **Keywords**

transit-oriented development (TOD); metropolitan planning; metropolitan governance; metropolitan land use and development plan (MLUDP); Montreal Metropolitan Community (MMC)

1. INTRODUCTION	1
1.1 Mise en contexte	1
1.2 Interrogations fondamentales	4
1.3 Structure	6
2. PLANIFICATION, GOUVERNANCE ET TOD: PROBLÉMATIQUE ET POSTURE	8
2.1 Introduction	8
2.2 Planification	8
2.3 Gouvernance	13
2.3.1 <i>Quatre écoles de pensée sur la gouvernance métropolitaine</i>	17
2.3.2 <i>État des lieux de la recherche sur la gouvernance métropolitaine</i>	18
2.4 Symbiose de la planification et de la gouvernance	21
2.5 Transit-oriented development (TOD)	23
2.5.1 <i>État des lieux de la recherche sur le TOD</i>	28
2.6 Planifier le TOD pour la gouvernance	39
2.7 Conclusion	40
3. TERRAIN, QUESTIONS ET THÈSE	41
3.1 Introduction	41
3.2 Terrain d'enquête: Le Grand Montréal	41
3.2.1 <i>Territoire</i>	41
3.2.2 <i>Institutions</i>	46
3.2.3 <i>Population et aménagement</i>	47
3.2.4 <i>Transport</i>	49
3.2.5 <i>Coordination du transport et de l'aménagement</i>	50
3.2.6 <i>Gouvernance</i>	56
3.3 Questions et thèse	57
3.4 Conclusion	58
4. DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE	59
4.1 Introduction	59
4.2 Approche de recherche	59
4.3 Collecte et traitement des données	62
4.4 Triangulation des données	64
4.5 Limites intrinsèques	68
4.6 Limites extrinsèques	69
4.7 Conclusion	71

<b>5. DU PPMAD AU PMAD</b>	<b>72</b>
<b>5.1 Introduction</b>	<b>72</b>
<b>5.2 PPMAD: Contenu et substance</b>	<b>72</b>
<b>5.3 PPMAD: Production et mise en débat</b>	<b>77</b>
<b>5.4 Réactions quant au contenu et à la substance du PPMAD</b>	<b>82</b>
<i>5.4.1 Avis des autorités régionales</i>	<i>82</i>
<i>5.4.2 Mémoires de la société civile et audiences sur le PPMAD</i>	<i>86</i>
<i>5.4.3 Avis du gouvernement</i>	<i>92</i>
<b>5.5 Réactions quant à la production et à la mise en débat du PPMAD</b>	<b>94</b>
<b>5.6 Rapport de consultation de la commission de l'aménagement</b>	<b>96</b>
<b>5.7 Modifications apportées au PPMAD</b>	<b>100</b>
<b>5.8 Adoption du PMAD</b>	<b>101</b>
<b>5.9 Entrée en vigueur du PMAD</b>	<b>104</b>
<b>5.10 Suivi de la mise en œuvre du PMAD: L'Agora métropolitaine</b>	<b>105</b>
<b>5.11 Conclusion</b>	<b>108</b>
<b>6. PMAD ET GOUVERNANCE: LE GRAND MONTRÉAL</b>	<b>109</b>
<b>6.1 Introduction</b>	<b>109</b>
<b>6.2 Participation publique et aménagement régional</b>	<b>109</b>
<b>6.3 Médias: Mobilisation, contestation et instrumentalisation</b>	<b>112</b>
<b>6.4 Co-construction itérative, au-delà de l'expertise et de la rationalité techniques</b>	<b>114</b>
<b>6.5 Subsidiarité, marge de manœuvre au milieu régional et incrémentalisme</b>	<b>116</b>
<b>6.6 Changement de ton, apprentissage, apprivoisement et acceptation relatifs</b>	<b>119</b>
<b>6.7 Légitimation réciproque des élus, de la CMM et de la société civile</b>	<b>121</b>
<b>6.8 Territorialisation idiosyncrasique et «métropolitainisation» des questions locales</b>	<b>124</b>
<b>6.9 Instrumentalisation de la participation publique à des fins de gouvernance</b>	<b>127</b>
<i>6.9.1 Financement ou gouvernance du transport collectif métropolitain?</i>	<i>127</i>
<i>6.9.2 Participation publique ou communication politique? L'Agora métropolitaine 2013</i>	<i>128</i>
<b>6.10 Conclusion</b>	<b>129</b>
<b>7. TOD ET GOUVERNANCE: LE GRAND MONTRÉAL</b>	<b>131</b>
<b>7.1 Introduction</b>	<b>131</b>
<b>7.2 Stratégie TOD</b>	<b>131</b>
<i>7.2.1 Définition et objectifs</i>	<i>132</i>
<i>7.2.2 Parties prenantes, démarche et outils</i>	<i>135</i>
<i>7.2.3 Enjeux d'aménagement et apprentissage</i>	<i>139</i>
<b>7.3 S'appropriier le TOD pour le plier à la réalité suburbaine des couronnes</b>	<b>140</b>

<i>7.3.1 Déformer le TOD pour poursuivre la suburbanisation éparse</i>	143
<i>7.3.2 Détourner le TOD pour suburbaniser des terres agricoles</i>	145
<b>7.4 Marchand(is)er le PMAD et le TOD pour construire et pérenniser la gouvernance</b>	<b>147</b>
<i>7.4.1 Rallier les réfractaires et dégager un consensus à des fins de marketing territorial</i>	148
<i>7.4.2 Vendre et négocier le TOD pour faire vivre une planification stratégique politique</i>	150
<b>7.5 Adapter ou adopter le TOD?</b>	<b>152</b>
<i>7.5.1 Le cas du Grand Montréal à la lumière des exemples chinois et grecs</i>	153
<i>7.5.2 Instrumentaliser le TOD approprié et adapté à des fins politiques et financières</i>	155
<i>7.5.3 PMAD et TOD, vecteurs de construction politique du Grand Montréal</i>	156
<b>7.6 Conclusion</b>	<b>158</b>
<b>8. CONCLUSION</b>	<b>160</b>
<b>8.1 Contribution</b>	<b>160</b>
<b>8.2 Mise en perspective</b>	<b>165</b>
<b>8.3 Ouverture</b>	<b>169</b>
<b>9. BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>172</b>
<b>10. ANNEXE</b>	<b>194</b>

## Liste des tableaux

2.1: Quelques différences fondamentales entre «gouvernement» et «gouvernance»	14
2.2: Les meilleures pratiques pour la mise en œuvre du TOD selon les écrits recensés	29
2.3: Les principaux obstacles à la mise en œuvre du TOD selon les écrits recensés	30
2.4: Les principaux impacts de la mise en œuvre du TOD selon les écrits recensés	31
2.5: Les aspects environnementaux de l’alliage du TOD et de l’urbanisme «vert»	36
2.6: Les distinctions entre les formes urbaines résultant du TOD et du TAD	37
3.1: Comparaison des territoires, populations et organisations du Grand Montréal	42
3.2: Évolution et répartition de la population du Grand Montréal — 1971, 2001 et 2011	47
3.3: Comparaison des données des Enquêtes Origine-Destination de 1998, 2003, 2008 et 2013	50
4.1: Périodes, sources et méthodes de collecte des données recueillies et analysées	63
4.2: Code, domaine et échelle des acteurs interviewés en Europe à l’été 2013	66
4.3: Code, domaine et échelle des acteurs interviewés dans le Grand Montréal pour cette thèse	67
5.1: Catégorie d’auteurs et lieu de présentation des mémoires soumis en réaction au PPMAD	79
5.2: Éloges et critiques des quatorze autorités régionales dans leur avis sur le PPMAD	82

## Liste des figures

3.1: Le territoire d'intervention de la CMM	43
3.2: Le territoire de la RMR de Montréal	44
3.3: Le territoire d'intervention de l'AMT	45
3.4: Le chevauchement non harmonisé des territoires institutionnel et fonctionnel	46
7.1: Localisation et seuils minimaux de densité résidentielle des 155 aires TOD prévues	133
7.2: Un extrait d'une des balises proposées par le guide d'AECOM pour les aires TOD	137

## Liste des encadrés

2.1: Douze principes de conception des aires TOD	32
2.2: Dix fondements de planification des aires TOD	33
2.3: Sept critères d'aménagement des aires TOD	34
5.1: Les défis que le Grand Montréal devra relever au cours des prochaines années	72
5.2: L'énoncé de vision stratégique de la CMM à l'horizon 2025	73
5.3: Les conditions de succès du PMAD	73
5.4: Les 6 objectifs et 15 critères de l'orientation «aménagement» du PPMAD	74
5.5: Les 3 objectifs et 5 critères de l'orientation «transport» du PPMAD	75
5.6: Les 5 objectifs et 10 critères de l'orientation «environnement» du PPMAD	76
5.7: La <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)</i> et la mise en débat du PPMAD	80
5.8: Les 16 grands constats du rapport de consultation de la commission de l'aménagement	96
5.9: Les 23 recommandations du rapport de consultation de la commission de l'aménagement	98
5.10: Le programme préliminaire de l'Agora métropolitaine 2015	107
7.1: Le critère 1.1.3 du PMAD, «L'aménagement des aires TOD»	133

## Glossaire de la planification et de la gouvernance du Québec et du Grand Montréal

AMT	L'Agence métropolitaine de transport est l'agence gouvernementale responsable de la planification, de la coordination, de l'intégration et de la promotion des services de transport collectif dans le Grand Montréal. Créée en 1996, elle est responsable de l'exploitation des réseaux métropolitains de trains de banlieue et de transport par autobus. Elle planifie les prolongements du réseau de métro et participe au financement de l'exploitation des services des organismes de transport collectif du Grand Montréal. Elle sera abolie incessamment et remplacée par l'Agence régionale de transport (ART).
CIT	Un conseil intermunicipal de transport est un organisme public responsable de l'organisation d'un service de transport collectif sur le territoire d'au moins deux municipalités des couronnes nord et sud du Grand Montréal. Les couronnes nord et sud sont respectivement desservies par trois et huit CIT. Ils seront fusionnés dans la foulée de la transformation de l'AMT en ART pour former le Réseau des transports métropolitains.
CMM, PPMAD et PMAD	La Communauté métropolitaine de Montréal est un organisme de planification, de coordination et de financement créé en 2001. Elle regroupe les 82 municipalités de la région métropolitaine de Montréal et dispose de compétences en matière d'aménagement, de développements économique et culturel, de logement social et de gestion des matières résiduelles. Elle est responsable de produire un projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement puis d'adopter et de mettre en œuvre une version définitive de ce plan traduisant à l'échelle métropolitaine les orientations des MRC du Grand Montréal, en conformité avec les orientations du gouvernement québécois en matière d'aménagement.
LAU	La <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> régit l'action du gouvernement, des communautés métropolitaines, des MRC et agglomérations ainsi que des villes quant à ces deux ensembles de prérogatives. Elle a été adoptée en 1979 et amendée à de très nombreuses reprises depuis lors. Elle devait être remplacée par la <i>Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme</i> , présentée comme projet en décembre 2011. La réforme est morte au feuillet en raison du déclenchement des élections de 2012.
MAMOT	Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire est l'interlocuteur des communautés métropolitaines, MRC, agglomérations et municipalités. Il produit les orientations et critères du gouvernement en matière d'aménagement.
MTQ	Le ministère des Transports est aussi l'interlocuteur des milieux régional et municipal. Il produit les plans de transport pour la région métropolitaine de Montréal.
MRC et SAD	Une municipalité régionale de comté est une entité administrative créée en 1979 par la <i>LAU</i> . Elle regroupe les municipalités d'un territoire donné et joue le rôle d'intermédiaire entre le gouvernement et le milieu municipal. Le Québec est divisé en 87 MRC et en 14 villes et agglomérations disposant des mêmes compétences en aménagement, dont la production et la mise en œuvre d'un schéma d'aménagement et de développement traduisant les orientations et les critères d'aménagement définis dans le PMAD, dans le cas des MRC incluses en tout ou en partie sur le territoire d'une communauté métropolitaine.

# 1. Introduction

## 1.1 Mise en contexte

En mettant sur pied la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), le 1<sup>er</sup> janvier 2001, dans la foulée d'une vaste réforme des institutions du monde municipal, le gouvernement du Québec s'est donné les moyens de faire passer la gouvernance et la planification à l'échelle métropolitaine afin de relever le défi de l'attractivité et de la compétitivité à l'échelle internationale. Au cours de la quinzaine d'années précédant cette création, de multiples commissions, groupes de travail et chercheurs ont reçu le mandat d'étudier les enjeux politiques et économiques du développement de la métropole du Québec et ont tous constaté que les mêmes problèmes de gouvernance entravaient la bonne conduite de la planification et de l'aménagement par les acteurs locaux, régionaux et nationaux aux commandes du Grand Montréal. Absence d'unité de pensée, de vision et d'action, de direction régionale et de perspective métropolitaine; manque de direction commune et de concertation des intérêts variés; localisme des élus et prépondérance des intérêts municipaux; compétition entre les intervenants des différents niveaux de gouvernement et du secteur privé; rivalités intermunicipales; querelles stériles entre Montréal et sa banlieue fragilisant les consensus et rendant difficiles les arbitrages (Bernard 2000; CMPDGM 1991; de Cotret et CMDRM 1987; Klein, Fontan et Tremblay 1999; Petrelli 1997; Picard et CCDRM 1986; Pichette et GTMR 1993); nombreux étaient les facteurs empêchant la structuration d'une gouvernance. Avant la mise sur pied de la CMM, diverses avenues de réforme ont été suggérées pour remédier à ces problèmes — certaines s'appuyant sur la gouvernance et sur ses processus de coopération et de coordination, comme une collaboration accrue entre les acteurs publics et privés (Picard et CCDRM 1986; de Cotret et CMDRM 1987) ou une concertation renouvelée entre les partenaires du gouvernement québécois (CMPDGM 1991); d'autres, sur le gouvernement et les réformes institutionnelles, comme des regroupements et des fusions (Bernard 2000) ou la création d'un organisme métropolitain définissant des orientations et des objectifs de développement et élaborant des politiques et des plans d'action (Pichette et GTMR 1993). Un tel organisme a finalement été créé, huit ans plus tard, sur la base de cette recommandation: la CMM.

Aux lendemains de cette réforme, les constats n'avaient toutefois pas changé considérablement à cet égard: malgré la présence et l'action de la CMM, les divers analystes de la santé politique de la région (Côté, Séguin et GTEGFM 2010; Douay 2008; Guay 2009; OCDE 2004; Rivard, Tomàs et Collin 2004; Tomàs 2007) ont constaté un partage de compétences flou; un chevauchement des structures et un morcellement des responsabilités entraînant de persistants conflits de juridiction et compliquant la planification et la réalisation des projets d'envergure métropolitaine; un manque de coordination

politique; une absence de vision commune, de mécanisme de concertation à l'échelle métropolitaine, de véritable projet de territoire pour le Grand Montréal et de perspective intégrée du développement de la région; une prise en compte embryonnaire des enjeux métropolitains; ainsi que la conclusion d'accords sectoriels ne prenant pas appui sur une vision globale, coordonnée et à long terme de ces enjeux. Deux ans après avoir adopté son énoncé de vision stratégique, la CMM (2003) a tenté en vain d'y assortir un schéma métropolitain d'aménagement et de développement (SMAD). Le refus catégorique des acteurs locaux et régionaux de le voir se substituer aux schémas d'aménagement et de développement (SAD) des municipalités régionales de comté (MRC) du Grand Montréal a mené à son avortement (Douay et Roy-Baillargeon 2015) et paralysé pendant six ans la gouvernance métropolitaine en gestation.

À la suite d'une nouvelle réforme des compétences en matière d'aménagement conclue en 2010 afin de dénouer cette impasse, la CMM a reçu du gouvernement le mandat de produire, de soumettre au débat et d'adopter un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) ne se substituant plus aux SAD des MRC de son territoire mais devant plutôt s'y superposer. Ce plan devait proposer une série d'objectifs et de critères, en matière d'aménagement, de transport et d'environnement, pour assurer le respect des orientations gouvernementales (MAMM 2001), toujours dans une perspective d'attractivité et de compétitivité. La réforme confirmait à nouveau pour les MRC le rôle de partenaires à part entière de la CMM et du gouvernement en matière d'aménagement et de développement et d'intermédiaires entre les autorités locales et provinciales qu'elles avaient été appelées à jouer, au moment de leur mise sur pied, en 1979, dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)*. Cette réforme laissait les autorités régionales responsables de traduire les orientations, les objectifs et les critères généraux du PMAD en fonction des enjeux et caractéristiques de leur territoire afin qu'ils soient déclinés en mesures dans les plans et règlements d'urbanisme des 82 municipalités du Grand Montréal. Ce changement de perspective en matière de planification et d'aménagement devait confirmer la nouvelle approche de gouvernance métropolitaine préconisée par Québec et en vertu de laquelle les acteurs étaient appelés à se concerter et à coopérer pour transposer ses grandes orientations en actions à toutes les échelles, plutôt qu'à se quereller et à défendre leurs prérogatives menacées.

Le premier objectif de la première orientation du PMAD constitue sa pierre angulaire. Il indique que les abords des 155 points d'accès au réseau de transport collectif métropolitain seront (ré)aménagés d'ici à 2031 en vertu du concept de *transit-oriented development (TOD)*. Le recours de la CMM à cette approche d'aménagement axé sur le transport collectif initialement conçue par l'architecte-urbaniste californien Calthorpe (1993) répond à l'orientation gouvernementale qui requiert que la CMM identifie dans le PMAD toute partie de son territoire où le transport et l'aménagement doivent faire l'objet d'une planification intégrée. Le Grand Montréal mise donc sur ce concept états-unien pour assurer une

densification et une diversification fonctionnelle des environs immédiats de ses gares et stations (dans un rayon allant de 500 mètres à un kilomètre à vol d'oiseau autour des quais), pour freiner l'expansion de son urbanisation, au-delà de son périmètre de croissance, décrété par Québec, et sur des terres agricoles protégées. Cette stratégie TOD constitue ni plus ni moins que le cœur de la politique d'aménagement à long terme du Grand Montréal et requiert, en sus d'une coopération des autorités de tous les paliers de la région pour la décliner en interventions concrètes, une coordination des instances métropolitaines et locales responsables du transport et de l'aménagement: la CMM; l'Agence métropolitaine de transport (AMT); les ministères des Transports (MTQ) ainsi que des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT); les MRC; les sociétés de transport de Montréal (STM), de Laval (STL) et de Longueuil (RTL); les conseils intermunicipaux de transport (CIT); et les 82 municipalités locales. Les défis de gouvernance qu'elle représente à cet égard comportent en plus une dimension intersectorielle, car le transport et l'aménagement sont depuis plusieurs décennies des champs d'action distincts dont la responsabilité est séparée entre des entités dotées de mandats et de compétences parallèles et disjointes.

Cette coordination du transport et de l'aménagement ne fait toutefois pas partie des mœurs du Grand Montréal. À l'instar de la majorité des pouvoirs publics d'Amérique du Nord, d'Europe de l'Ouest et d'Océanie, les autorités locales, régionales et provinciales peinent toujours à l'assurer, malgré un grand nombre d'orientations et d'objectifs adoptés à son égard dans leurs divers politiques et documents de planification des quatre dernières décennies. Au cours de cette période, la nécessité de coordonner le transport et l'aménagement a été soulignée de diverses manières dans une panoplie de documents de la Communauté urbaine de Montréal (CUM 1982; Hanigan et coll. 1973), de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ 1975, 1979), de la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (DGUAT 1977, 1994), du Bureau d'aménagement du Réseau express de Montréal (BAREM 1977), du Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (1983), du ministère de la Métropole (1996), du ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM 2001) et du MTQ (2013). Les intentions des acteurs locaux, régionaux et provinciaux à cet égard sont nobles et convergent depuis longtemps, mais il subsiste un fossé considérable entre les orientations et les actions en la matière dans le Grand Montréal (Lewis et coll. 2002; Paulhiac 2005). Ici encore, les problèmes de gouvernance entravent l'adoption et la mise en œuvre d'une planification intégrant ces deux domaines, comme la Vérificateur général l'a souligné avec éloquence (Fournier et coll. 2009). Par exemple, le projet avorté de SMAD de 2005 avait aussi pour pierre angulaire l'objectif de coordination du transport et de l'aménagement, qu'il articulait en un concept de pôles multifonctionnels de centralité disposés le long des axes majeurs de transport collectif de la région. Les nouvelles bases sur lesquelles la planification et la gouvernance métropolitaines grand-montréalaises sont appelées à se déployer au

cours des prochaines décennies permettront-elles de surmonter les obstacles du passé? Le PMAD et le TOD permettront-ils au Grand Montréal de réussir là où il a systématiquement échoué depuis 40 ans?

Cette thèse se penche sur les effets de l'épisode du PMAD et de la stratégie TOD de la CMM sur la planification et la gouvernance métropolitaines du Grand Montréal. J'ai mené une recherche doctorale qualitative sur ces enjeux, au cours des quatre dernières années, dans le cadre du projet de recherche *Effets du débat public et apprentissages dans l'urbanisme montréalais: La cohérence à l'épreuve de la différenciation des politiques urbaines*<sup>1</sup>, dirigé par Michel Gariépy. La collecte de données sur cet épisode et cette stratégie a débuté dès septembre 2011, alors que se sont ouvertes les audiences de consultation publique sur le projet de plan (PPMAD). Elles s'est poursuivie tout au long de l'automne 2011 et de l'année 2012, se penchant sur la transformation du PPMAD en PMAD puis sur son adoption et son entrée en vigueur et enfin sur les premières activités publiques entourant le suivi de sa mise en œuvre et le déploiement de la stratégie TOD qui y est associée. À l'issue de cette enquête préliminaire, j'ai formulé une (hypo)thèse générale à l'égard du PMAD, du TOD et de la planification et de la gouvernance du Grand Montréal dont je suis allé valider les assises conceptuelles auprès des principaux théoriciens européens de l'analyse politique des outils de coordination du transport et de l'aménagement, dans le cadre d'un séjour de recherche comme doctorant invité en Suisse, à l'été 2013. Ce séjour m'a permis de raffiner mon approche théorique sur la planification et la gouvernance en la matière et de nuancer cette (hypo)thèse générale à leur égard. J'y reviendrai sous peu. Deux ans après l'entrée en vigueur du PMAD, j'ai interviewé à l'été et à l'automne 2014 les principales parties prenantes du transport et de l'aménagement du Grand Montréal afin d'en tester l'adéquation théorique sur le terrain. Les résultats de ma recherche présentés en ces pages sont le fruit d'une triangulation des principaux constats de mon enquête préliminaire avec les propos de ces intervenants sur l'épisode du PMAD et la stratégie TOD.

## **1.2 Interrogations fondamentales**

À l'heure de la métropolisation (Bassand 2007), du passage du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine (Le Galès 1995) et métropolitaine (Le Galès et Lorrain 2003) voire mégapolitaine (Innes, Booher et Di Vittorio 2010) et de la transition de la planification d'un idéal de rationalité et d'exhaustivité à une approche stratégique (Albrechts 2004) et collaborative (Healey 1997), les succès, échecs et tentatives de rupture avec les difficultés héritées des régimes passés d'une région métropolitaine comme le Grand Montréal en disent long sur les profondes transformations de l'action publique dont ils découlent et qu'ils contribuent ainsi à exacerber. Que signifient-ils pour la conduite des pratiques planificatrices et des processus décisionnels? Puisque les approches adoptées par les autorités en matière de planification et de gouvernance à l'échelle métropolitaine ont été définies

---

<sup>1</sup> Subvention 410-2011-0458 du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH).

essentiellement dans une transposition matérialisée par une remontée de leurs procédures et substance du palier local, comment leur passage à ce nouveau niveau affecte-t-il les dynamiques politiques et sociales dans ces nouvelles arènes de l'action collective territoriale que sont la CMM, les *metropolitan planning organisations* états-uniennes et les communautés urbaines françaises, pour ne nommer que celles-là? En investiguant les démarches récentes du Grand Montréal en faveur d'une concertation et d'une coopération accrues entre les paliers local, régional, métropolitain et provincial visant l'adoption et la mise en œuvre du PMAD et du TOD sur ce territoire dont les contours identitaires et politiques demeurent flous en dépit de dix années d'efforts de la CMM pour lui conférer un sens propre et une portée concrète, j'ai cherché par cette thèse à offrir de nouvelles données à prendre en compte par les chercheurs, les décideurs et les planificateurs quant à ces interrogations cruciales pour le déploiement de leurs pratiques planificatrices et de leurs processus décisionnels.

En vertu de l'«impératif délibératif» (Blondiaux et Sintomer 2002) associé à cette nouvelle approche de la planification axée sur la collaboration des parties prenantes, la participation publique constitue un passage obligé de tout exercice d'aménagement et d'urbanisme. Le recours à la consultation participe parfois davantage d'une volonté de légitimation de décisions prises d'avance par le pouvoir politique que d'une réelle souscription à l'idéal de la démocratie participative (Bacqué, Rey et Sintomer 2005), mais son inscription de plus en plus systématique dans les processus décisionnels des autorités locales et son institutionnalisation accrue dans la région de Montréal en font un instrument de développement urbain durable (Gariépy et Gauthier 2009). Quel rôle joue-t-elle dans les dynamiques de planification et de gouvernance des régions métropolitaines? Quelle place accorde-t-elle à la dissension de certains acteurs et à leur opposition aux mesures des documents de planification les concernant directement? Quelle importance confère-t-elle aux propos des citoyens et représentants de la société civile organisée face aux décideurs politiques et techniques? En abordant le rôle du débat public sur le PPMAD au sein du processus de déploiement de la planification et de structuration de la gouvernance métropolitaines grand-montréalaises, j'ai voulu esquisser un portrait contrasté et nuancé du recours à la participation et de ses effets sur la capacité de la CMM à s'acquitter de ses responsabilités en matière d'aménagement.

Au-delà de l'injonction à la coordination du transport et de l'aménagement reprise par l'essentiel des pays occidentaux (Guerrinha et Maksim 2010) et déclinée aux échelles locale et régionale en vertu de directives nationales (Gallez et coll. 2013b), la prolifération du concept de TOD dans les documents de planification d'un nombre sans cesse croissant de villes et métropoles d'Amérique du Nord, d'Europe de l'Ouest et d'Océanie au cours des vingt dernières années s'inscrit dans une tendance marquée à la standardisation de l'action publique en la matière. (Douillet et coll. 2012). Ce phénomène prend racine dans la tendance accrue des pratiques planificatrices contemporaines à l'importation, la reproduction et la circulation de concepts et «meilleures pratiques» étrangers (Lieto 2015; Pojani et Stead 2015; Wood 2015). Quels facteurs de gouvernance facilitent ou entravent sa mise en œuvre? Quels sont ses effets

sur les dynamiques de transport et d'aménagement des régions métropolitaines où il a été appliqué? Quel est son rôle au sein de la planification et de la gouvernance de ces régions? Quel est son apport à la transformation de leurs pratiques planificatrices et leurs processus décisionnels? Qu'est-ce qui explique la propagation de sa doctrine? Quels sont les impacts de cette prolifération du concept sur la substance de l'action publique et sur ses procédures? Si la nature de la gouvernance d'un territoire peut en faciliter ou en entraver l'application, le fait de planifier sa mise en œuvre peut-il en retour influencer sur la nature de cette gouvernance? Puisque le TOD requiert la coordination des autorités responsables du transport et de l'aménagement de tous les paliers afin que les effets de son déploiement local se répercutent sur les formes urbaines et les comportements de déplacement à l'échelle métropolitaine, à quelles conditions et dans quelles circonstances son utilisation peut-elle permettre de rompre avec les difficultés du passé et d'atteindre les cibles fixées en la matière? En analysant en profondeur l'importation et l'appropriation du concept de TOD par les élites politiques et techniques du Grand Montréal, je cherche à mettre en lumière tant la façon dont le contexte métropolitain de planification et de gouvernance ont encadré ce processus que la place qu'il a occupée, les procédures par lesquelles il s'est déployé et les visées qui y ont été associées à l'égard de la transformation de ce contexte en faveur d'une collaboration accrue.

### **1.3 Structure**

Afin d'investiguer les interrogations soulevées dans la présente introduction au fil des prochaines pages et dans la conclusion globale, cette thèse est subdivisée en six chapitres. Les trois premiers servent à asseoir l'étude de cas en jetant ses bases théoriques et méthodologiques. Dans le chapitre 2, je prends appui sur ma recension des écrits pour présenter les définitions que je retiens des concepts de planification, de gouvernance et de TOD, puis la posture théorique que j'adopte face au rapport entre les deux premières et à la contribution potentielle du troisième à leur relation, donc à la relation entre les pratiques planificatrices et les processus décisionnels des régions métropolitaines. Dans le chapitre 3, je caractérise mon terrain d'enquête, la région métropolitaine Montréal, en matière de planification, de gouvernance, de transport et d'aménagement et je formule les questions de recherche spécifiques que je me suis posées quant à ses dynamiques particulières à ces égards. J'y énonce la thèse générale que je soutiens en ces pages afin d'y répondre. Dans le chapitre 4, je détaille la démarche méthodologique que j'ai empruntée pour produire la présente thèse en définissant l'approche de recherche que j'ai adoptée, les méthodes de collecte, de traitement et de triangulation des données dont j'ai fait usage pour ce faire ainsi que les limites de la portée qui peut être conférée à mes conclusions.

Les trois derniers chapitres présentent les conclusions empiriques de l'étude de cas. Dans le chapitre 5, j'analyse l'épisode du PMAD de 2011 en matière de planification et de gouvernance en me penchant sur le contenu et la substance du projet adopté, les procédures par lesquelles il a été produit et soumis au débat public, les réactions des parties prenantes du Grand Montréal à son contenu, à sa substance et

à ces procédures, le rapport de consultation produit à l'issue de ce débat, les modifications apportées au projet à la lumière de ces réactions et de ce rapport (soit le passage du PPMAD au PMAD), les effets de son adoption et de son entrée en vigueur ainsi que les démarches associant les élus et la société civile de la région au suivi de sa mise en œuvre. Dans le chapitre 6, je décortique les impacts de la participation publique, des médias, des acteurs des milieux régional et local, des élus, de la CMM et de la société civile de la région sur l'état de la planification et de la gouvernance du Grand Montréal dans le cadre de l'épisode du PMAD. Dans le chapitre 7, je détaille la façon dont la stratégie TOD, la planification et la gouvernance de la région s'influencent les unes les autres en analysant tant l'encadrement de la première par les deux dernières que les effets du déploiement de cette stratégie sur les dynamiques de planification et de gouvernance métropolitaines à l'œuvre dans le Grand Montréal depuis 2011.

Dans la conclusion globale, je synthétise ma contribution, je mets en perspective mes constats sur le PMAD et le TOD grand-montréalais par rapport à un exemple étranger particulièrement révélateur, aux dynamiques globales d'évolution des politiques de transport et d'aménagement et aux transformations de l'action publique en matière de planification et de gouvernance, puis je propose en ouverture aux acteurs métropolitains une nouvelle approche de définition et de résolution de problèmes contemporains.

## 2. Planification, gouvernance et TOD:

### Problématique et posture

#### 2.1 Introduction

L'aménagement, le développement, les dynamiques socioéconomiques et la régulation politique des régions métropolitaines dépendent largement de leur planification et de leur gouvernance. Elles y influencent dans une très grande mesure — sans toutefois y déterminer pour autant — les modes de vie et de déplacement de leurs résidents, de production de leurs entreprises et d'urbanisation de leur territoire. Jadis gouvernées de manière directive et descendante par des pouvoirs étatiques centralisés et planifiées par une classe de technocrates experts au nom de principes d'exhaustivité et de rationalité, les régions métropolitaines sont dorénavant le terrain d'une planification et d'une gouvernance axées plutôt sur la collaboration et la participation d'une diversité croissante d'intervenants aux pratiques planificatrices et aux processus décisionnels. La planification et la gouvernance ont ainsi été étroitement associées, dans ce passage récent de la verticalité à l'horizontalité. Sont-elles les composantes d'une relation symbiotique? En effet, les fondements, les dynamiques et les pratiques renouvelés de la première (la planification collaborative plutôt que rationnelle globale, dite *rational comprehensive planning*) conditionnent dans une grande mesure ceux de la seconde (la gouvernance hétérarchique au lieu du gouvernement hiérarchique) — et réciproquement.

Dans ce chapitre, je présente les définitions que je retiens des concepts de planification, de gouvernance et de TOD ainsi que la posture théorique que j'adopte quant à la relation unissant la planification et la gouvernance, à l'échelle métropolitaine, et au rôle potentiel du TOD au sein de cette relation, en prenant appui sur ma recension des écrits sur ces enjeux. Ce faisant, je tente de répondre à trois questions. D'abord, que sont devenues la planification et la gouvernance, par rapport à ce qu'elles étaient auparavant? Ensuite, quel lien conceptuel peut être tissé entre ces deux notions, appréhendées à cette nouvelle échelle? Enfin, comment l'insertion de plus en plus répandue du TOD dans les pratiques planificatrices et les processus décisionnels des régions métropolitaines y affecte-t-elle ce lien?

#### 2.2 Planification

Jusqu'à la fin des années 1960, la conception générale des praticiens quant à la planification demeurait à plusieurs égards presque la même que celle qui avait émergé à la Renaissance et au siècle des Lumières. Elle était vue comme un simple exercice de conception et d'organisation physiques des établissements humains. Elle était ainsi considérée comme une extension naturelle de l'architecture et,

quoique dans une moindre mesure, du génie civil, et elle devait par conséquent être assurée par les architectes et les ingénieurs civils (Taylor 1998).

Une définition rationaliste classique de la planification est qu'elle constitue le «*processus qui fixe (pour un individu, une entreprise, une institution, une collectivité territoriale ou un État), après études et réflexion prospective, les objectifs à atteindre, les moyens nécessaires, les étapes de réalisation et les méthodes de suivi de celle-ci [sic]*» (Merlin et Choay 2010: 616). Une telle insistance sur les étapes et le suivi de la réalisation signifie qu'un phasage doit être respecté de la définition de grandes orientations au passage, par la suite, de la planification à l'aménagement. À la défense d'une vision déterministe, Tribillon (1991: 3) soutient qu'elle est «*l'art de produire ou de changer la forme physique des villes, d'aménager les villes*». Cette conception renvoie à une série de pratiques plutôt diffuses, pas nécessairement régies par des principes codifiés et sujettes à être transformées de manière importante par le contexte auquel elles s'appliquent. La traduction nord-américaine de cette vision française offerte par Pilette et Tribillon (1993: 13) met encore davantage l'accent sur les limites de la planification en soutenant en fait qu'elle ne produit pas l'urbain «*et ne vise en général pas à le produire mais seulement à l'organiser et à le gérer*». Elle se limiterait ainsi à «*préparer les structures d'accueil et d'évolution d'une urbanisation*» qu'elle tente «*de capter puis de conformer à ses objectifs*» (*ibid.*: 14). Cette optique fait écho à la subordination de la planification urbaine à la planification spatiale qu'évoquent Merlin et Choay (2010), au nom de laquelle la ville est en fait produite par l'activité économique et gérée après coup par la planification urbaine. C'est là ce qu'il convient d'appeler de la planification, de l'aménagement et de l'urbanisme à la remorque du développement (dans l'acception économique de ce terme, axée sur la croissance).

Dans une perspective dialogique et dialectique similaire à celle que j'adopte à cet égard dans cette thèse, Friedmann et Hudson (1974) affirment quant à eux que la planification est une activité principalement occupée à comprendre le rapport entre la connaissance et l'action organisée, car elle se situe dans l'espace de relation qui les unit. Dans son ouvrage phare, *Planning<sup>2</sup> in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Friedmann (1987) la définit comme la médiation des connaissances scientifiques et techniques et de l'intervention publique et en fait une activité de prospective fondée sur la sélection des éléments du passé utiles pour analyser les conditions actuelles dans une optique d'orientation et de transformation de la société. Ces notions de regard vers le futur à partir de l'analyse tant du passé que du présent et d'orientation de l'action sont aussi centrales dans la définition que formule Forester (1989), qui, dans l'autre ouvrage phare *Planning in the Face of Power*, insiste davantage sur les problèmes sociaux et les jeux de pouvoir. Ces deux théoriciens ont en commun l'idée

---

<sup>2</sup> Par simplicité, je traduis *planning* par planification. Je l'utilise seul pour traiter indistinctement des processus de planification spatiale et territoriale. Je n'y ajoute une précision que pour souligner les acceptions métropolitaine et collaborative par l'entremise desquelles j'aborde la planification.

que la planification précède et guide les décisions et l'action, contrairement à la vision précédente. Je l'aborde aussi dans cette optique, en gardant néanmoins à l'esprit qu'il s'agit là d'un idéal théorique et en montrant lorsque possible que les pratiques en diffèrent substantiellement.

Prost et Rioux (1977: 2 et 8) affirment quant à eux qu'elle est en fait «*un processus d'action finalisé*» qui «*a pour fin le contrôle des modes (et modalités) d'action nécessaires à la réalisation d'un plan*», en ce sens qu'elle «*repose sur une problématique qui oriente l'action et lui confère une finalité particulière*». L'idée de contrôle et d'orientation de l'action est toujours présente. Ils ajoutent qu'elle est de l'ordre tant de la théorie que de la pratique et que «*cette double appartenance détermine sa spécificité*» (*ibid.*: 96). Ils soutiennent en d'autres mots que la planification dans son ensemble relève tant des procédures que de la substance, ou plutôt tant de ses assises théoriques que des matérialisations concrètes de son exercice. La réflexion et l'action en sont ainsi des parties intégrantes mais constituent deux processus distincts guidés par des considérations méthodologiques propres et de natures différentes. Or la manière dont s'effectue le passage de la réflexion à l'action, ou, autrement dit, de la planification à la mise en œuvre, a une incidence majeure sur les résultats concrets des interventions publiques et privées sur le territoire en matière de transport et d'aménagement.

L'analyse des pratiques planificatrices montre de plus qu'elles cherchent à lier des étapes non seulement temporellement linéaires mais aussi spatialement diffuses et dont les objets et finalités sont le plus souvent en grande partie déterminés par les acteurs qui y participent. Ces pratiques peuvent ainsi de moins en moins être considérées comme les déterminants prépondérants de l'action publique (une conception axée sur le gouvernement caractéristique de l'âge d'or de l'État-providence directif et aux pouvoirs extensifs concentrés en son sein). Elles apparaissent en effet plutôt de plus en plus comme le produit des interactions qui définissent la portée et les paramètres de cette action publique ainsi que les objectifs qu'elle poursuit (une conception axée sur les relations horizontales hétérarchiques fonction d'une distribution du pouvoir d'influence entre des acteurs d'origines diverses poursuivant des quêtes variées au nom d'intérêts parfois divergents). C'est ainsi que je la définis, en prenant appui sur les écrits mobilisés en ces pages, et c'est là une des premières grandes différences entre l'idéal théorique évoqué ci-dessus et la réalité observable. Cet écart a balisé ma recherche.

Prost et Rioux (1977: 11) indiquent qu'alors que l'objectif de la planification est d'ordre praxéologique, c'est-à-dire qu'«*il définit ce qu'il faut au moins réaliser pour atteindre une fin*», son but est d'ordre pragmatique, donc «*il détermine les meilleurs moyens pour réussir*». Dans le contexte actuel de complexité grandissante de l'action publique, toutefois, ce qu'il faut réaliser pour atteindre une fin dépend de manière importante des arbitrages que les responsables de la conduite des exercices de planification doivent constamment négocier entre les objectifs divergents des divers intervenants qui y prennent part. Les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ne pourront ainsi dans la plupart des circonstances se révéler plus ambitieux que ceux de l'acteur le moins enclin à conférer une portée

concrète et significative à ces exercices et aux interventions qui en découlent à diverses échéances. J'adopte ainsi dans cette thèse une conception pragmatique et empirique de la planification en l'abordant à travers le prisme des interactions qui caractérisent sa réalisation et en analysant les outils et méthodes de mise en œuvre des objectifs que lui confèrent les acteurs locaux. En d'autres mots, dans la foulée de Prost et Rioux (1977), je distingue mais relie les conceptions (abstraites) de l'action de planifier et les pratiques planificatrices (concrètes), dans l'optique non pas de prescrire ce qu'elles devraient être mais bien d'analyser celles qui sont à l'œuvre.

Selon Schön (1994: 254), la planification s'exerce désormais «*dans un champ institutionnel constitué d'intérêts contradictoires*» au sein duquel, par exemple, «*les planificateurs ne suivent plus le modèle de planification centralisatrice. Leur travail les met en relation avec une variété croissante de groupes d'intérêts et de systèmes de réglementations, ce qui les oblige à modifier leurs rôles, à en inventer même de nouveaux*». La planification est ainsi considérée comme un travail collectif à triple titre: d'abord car la pluridisciplinarité est jugée indispensable pour traiter efficacement les nombreux problèmes, enjeux et contraintes; ensuite en raison de la nécessaire association de multiples acteurs publics et privés à l'élaboration d'une proposition d'aménagement pour qu'elle soit acceptée; enfin à cause de la part de pouvoir et de responsabilité de chaque citoyen dans la gestion collective de l'espace (Lacaze 1979). Cette optique concevant la planification comme une activité de conciliation d'intervenants et de conceptions de plus en plus diversifiées découlant de disciplines variées ressort aussi de la description de ses pratiques qu'en offrent Thomas et Healey (1991: 193):

*Planning is multi-disciplinary, drawing on diverse fields of knowledge. Planning work involves drawing together this diversity to address the consequences of particular proposals or it requires coordinating agencies with different capabilities and responsibilities to implement a project or develop agreement about a strategy.*

Cette perspective selon laquelle la pratique de la planification requerrait par essence de puiser à même différents coffres à outils disciplinaires rejoint celle de Friedmann (1987), qui la situe à la jonction de la recherche et de la politique — tant théorique que pratique. Le rôle et l'importance de la prise de décision y sont de plus prépondérants, car Merlin et Choay (2010) soutiennent que les décisions d'aménagement et de développement sont le fruit de choix idéologiques effectués par des décideurs mus par des intérêts variés et souhaitant répondre aux demandes leur provenant des acteurs les côtoyant au sein de leur(s) réseau(x) respectif(s). Au nom de cette perspective, je conçois donc les pratiques planificatrices non pas comme déterminant et agençant les fonctions de la ville mais plutôt comme pilotant (dans une certaine mesure de façon auto-instituée) la coordination du travail sectoriel et désarticulé d'une panoplie d'acteurs individuels aux intérêts particuliers qui interviennent sur la ville et sur ses diverses caractéristiques. Cette perspective procédurale plutôt que substantielle est associée à celle de Faludi (1973), dont l'ouvrage phare, *Planning Theory*, défend que sa substance devrait être enchâssée dans ses procédures, plutôt que l'inverse. Elle rejoint aussi celle de Webber (1963: 320),

pour lequel elle constitue «*a method for reaching decisions, not a body of specific substantive goals*». Elle recoupe de même celle de Proulx (2008: 24), selon lequel elle «*s'intéresse davantage aux moyens disponibles et aux objectifs concrets plutôt qu'à la seule atteinte de nobles buts liés à des valeurs fondamentales*».

Chadwick (1971) affirme quant à lui que la planification est en fait un système conceptuel général et montre comment la configuration même de ce modèle peut être modifiée par les événements qui surviennent en cours de processus, notamment par l'entremise (1) de boucles de rétroaction; (2) de réinterprétations des éléments jugés problématiques, en amont du processus, auxquels la planification devrait trouver une solution; (3) de reformulation des hypothèses; et (4) d'itération. Cette approche pourrait en quelque sorte être qualifiée de planification *adaptative, rétroactive, bidirectionnelle* ou *résiliente*. Des approches apparentées ont également été conçues et articulées au cours de la décennie suivante. C'est le cas de la planification *transactionnelle* de Friedmann (1987), qui stipule que les citoyens et dirigeants civiques, et non les experts, doivent se trouver au cœur de la planification. C'est aussi le cas de la planification *communicationnelle* de Forester (1989), qui mise sur la disponibilité, l'accessibilité et l'intelligibilité des données ainsi que la participation des communautés au processus décisionnel. Ces approches participent de la perspective collaborative, qui prône le recours à des stratégies visant à favoriser l'échange et la délibération entre une pluralité d'acteurs et «*conçoit la planification comme un processus interactif et politique dans lequel le rôle des planificateurs consiste, entre autres, à informer les acteurs des enjeux et à structurer les débats dans l'objectif d'atteindre un accord*» (Gauthier, Gariépy et Trépanier 2008: 330). Cette perspective se réclame de la démocratie participative, plutôt que représentative, et milite en faveur de démarches inscrites dans la foulée de la prise en compte de l'impératif délibératif récemment observé (Bacqué, Rey et Sintomer 2005; Blondiaux et Sintomer 2002). Ainsi, à la suite de décennies marquées par une confiscation du pouvoir de planification et de prise de décision par les experts et la rationalité scientifique, Wachter (2000a: 59) montre que

*les outils et méthodes de la planification ont enregistré, au fil du temps, d'importants changements. Autrefois technocratique et assortie d'objectifs quantifiés à atteindre, la planification spatiale signifie aujourd'hui avant tout information, coordination, concertation ainsi que coopération entre les acteurs.*

L'élitisme technocratique de la planification d'après-guerre, alors dite «rationnelle globale» (*rational comprehensive*), a donc fait place à des pratiques planificatrices axées sur les interactions et impulsées par le politique. Dans les termes de l'image de Faludi (1973) quant à l'enchâssement de la planification substantive au sein de la planification procédurale, j'enchâsse par surcroît la planification procédurale dans le politique, soit dans le cadre des règles qui régissent les modalités de l'action collective urbaine. À cette enseigne, le politique n'est pas le complément ou le subalterne des pratiques planificatrices mais plutôt le contexte au sein duquel elles s'effectuent, prescrivant notamment les principes généraux

et particuliers sur lesquels elles prennent appui et les objectifs qu'elles poursuivent et tentent d'atteindre. Cette perspective croisant les approches adaptative, transactionnelle, communicationnelle et collaborative susmentionnées redonne au politique son rôle fondamental d'orientation du vivre-ensemble, s'attarde aux procédures de concertation des acteurs et de coordination des interventions, assure au citoyen et à la société civile que leur voix sera entendue et leur expertise reconnue, se préoccupe tout autant de la mise en œuvre des plans que de leur contenu et offre des moyens de reddition de comptes. En somme, je soutiens dans cette thèse que la planification va bien au-delà de la seule production de plans et concerne tout autant voire surtout toutes les étapes suivantes jusqu'à l'évaluation de leur réalisation. Taylor (1998: 114) a dans cette veine révélé que si la limitation de la planification à la seule phase de production des plans est généralisée, elle est néanmoins source de problèmes importants:

*If one first makes plans without at the same time considering the problem or 'stage' of implementation, one is liable to make plans which cannot be implemented. [...] therefore, implementation is not something which can sensibly be left 'until later' or to a 'later stage' of the planning process. Rather, the task of implementing plans needs to be considered at the same time as plans are made.*

Or selon lui, la mise en œuvre des plans est un processus éminemment politique et fait écho à la signification renouvelée de la planification interactive et collaborative (*ibid.*: 116), car

*implementation of public policy rarely depends on the actions of the relevant government department or planning authority alone. Social action rarely depends solely on a single actor but usually involves and requires the cooperation of different actors [...]. Moreover, these other actors have 'private' goals of their own, some of which do not coincide with those of public policy-making authorities.*

Je définis en ces pages ce contexte qui requiert la concertation, la coopération et la coordination d'acteurs variés afin de concilier leurs intérêts divergents en quête de l'atteinte des objectifs de leurs plans comme la nouvelle matérialisation du politique sur le territoire: la gouvernance.

### **2.3 Gouvernance**

Les termes «gouvernance» et «gouvernement» dérivent tous deux du latin *gubernare*, «tenir le gouvernail». Par-delà leur filiation étymologique, des différences conceptuelles fondamentales subsistent entre les deux. Je les synthétise dans le tableau 2.1, à la page suivante.

Tableau 2.1: Quelques différences fondamentales entre «gouvernement» et «gouvernance»

<i>Gouvernement</i>	<i>Gouvernance</i>
vertical	horizontale
fermement institutionnalisé	flexible
officiel	officieuse
dirigeant de manière descendante ( <i>top-down</i> )	autorégulatrice
liens avec les collectivités locales par l'entremise de procédures établies	interactions entre les collectivités locales relâchées et moins confinées par les frontières
aspects centralisateurs du régionalisme	vertus décentralisatrices de la coopération

Source: traduction personnelle de Savitch et Vogel (2000)

Bourdin (2000: 42) définit la gouvernance comme une «*manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de la conduite de l'action, mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'État*». Ce faisant, elle sous-tend l'établissement de nouveaux partenariats ainsi qu'une redéfinition des règles et des principes de l'action publique en faveur d'une plus grande autonomie des collectivités à l'égard de l'État, d'une coopération accrue entre municipalités d'une région métropolitaine et d'une démocratie locale plus participative. Cette redéfinition montre que la gouvernance territoriale «*présuppose de facto un mouvement de décentralisation des politiques publiques*» (Simard et Chiasson 2008: 460). Selon Paquet (2001: 9-10), il s'agit là d'un ordre caractérisé par une logique dominante résultant des efforts de tous les secteurs pour influencer l'organisation du système en fonction de leurs intérêts, tant et si bien que la gouvernance n'est pas nécessairement «*sous le contrôle de qui que ce soit*». Selon Kleinschmager et Pumain (2006: 131), elle regroupe «*l'ensemble des actions et des stratégies qui tendent à formaliser les intérêts locaux en une démarche cohérente spécifique et à faire reconnaître celle-ci [sic] par les autres intervenants publics ou privés*».

Dans cette thèse, je définis la gouvernance par opposition à la gestion en prenant appui sur ses trois dimensions mises en lumière par Swanstrom et Banks (2009): la coopération entre gouvernements, la collaboration entre secteurs et la coordination entre fonctions. Tandis que la gestion est la prérogative des mandataires d'un gouvernement et l'administration, celle de ses organes constitutifs (ministères, agences, sociétés d'État), la gouvernance se matérialise quant à elle par la coopération, la collaboration, la coordination et la concertation des nombreuses parties prenantes de l'action publique, acteurs gouvernementaux ou non, et inversement par les divers problèmes caractérisant les dynamiques et les relations asymétriques qui les unissent. La perspective analytique que j'adopte à l'égard de la

gouvernance est ainsi aux antipodes de celle, normative, qui milite pour des réformes des structures de l'administration publique locale ou nationale censées régler les problèmes de l'action publique.

Le concept de gouvernance s'est finalement imposé en tant que dimension constitutive jugée indispensable à la compréhension du développement local. Il permet entre autres, selon Simard et Chiasson (2008), de mieux saisir les modalités d'organisation de l'action collective dans un contexte où les institutions publiques ont perdu de leur légitimité et sont devenues incapables de répondre seules aux problèmes sociaux contemporains. Autrement dit, l'intérêt «général» était jadis donné de manière descendante (*top-down*) par l'expertise de la sphère technique et le pouvoir décisionnel des acteurs étatiques mais est désormais négocié par les élus, les planificateurs et les citoyens, dans une approche horizontale voire ascendante (*bottom-up*).

À cette enseigne, le concept de gouvernement est quant à lui devenu insuffisant pour analyser la fabrique de l'action collective, car il est «associé à une forme organisée, rationnelle, cohérente, où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques» et il «suggère une lecture institutionnelle», selon Le Galès (1995: 58). L'ère du «gouvernement des villes» a donc cédé sa place à celle de la «gouvernance urbaine». Les processus d'ajustements déclenchés par ce passage ont transformé et complexifié la trame des organisations et des institutions dans tous les secteurs de l'action publique. Or puisque l'on est maintenant «de plus en plus en face de jeux complexes sans maître de jeu» (Paquet 2006: 31), la gouvernance présente des défis de coordination qui revêtent dorénavant une importance d'autant plus grande. La prolifération de nouveaux acteurs qui participe de ce phénomène plutôt récent dans l'histoire de l'urbain s'effectue dans un contexte changeant tout en contribuant à la transformation du contexte de planification marqué non plus par une prise de décision descendante sur la base du pouvoir électif et de la rationalité instrumentale mais désormais davantage par la voie de la suggestion, de la discussion et de la délibération à la recherche de solutions rassembleuses et consensuelles.

Leloup, Moyart et Pecqueur (2005) ont montré que l'État et ses structures connaissent une double évolution de décentrement des pouvoirs et de recomposition des espaces d'exercice de ce pouvoir. Ils sont ainsi entraînés dans un mouvement à la fois de déterritorialisation résultant de l'émergence de pouvoirs supranationaux et de reterritorialisation déclenchée par la redéfinition des territoires de l'action publique. Or ces nouveaux échelons supranationaux ou «périgouvernementaux» ne correspondent plus à des entités politiques traditionnellement élues et régulées mais s'insèrent plutôt dans des formes inédites d'organisation territoriale. Il ne s'agit donc plus du gouvernement d'unités administratives locales mais de gouvernance coordonnée des acteurs d'un territoire donné. Ainsi, ajoutent-ils, la gouvernance impose non seulement de demander leur avis à ces acteurs mais également de susciter leur adhésion et leur participation aux processus tant de planification que de prise de décision dans une optique de construction collective et collaborative des systèmes d'action publique.

L'aménagement et le développement des territoires ne sont ainsi plus présentés comme les responsabilités du seul pouvoir public mais plutôt comme les résultantes de divers processus de coopération et de coordination d'acteurs nombreux et variés. La gouvernance des territoires permet donc d'inclure dans ces processus de l'action collective l'existence de ces acteurs et de ces relations ainsi que l'émergence de conflits et de négociations qu'ils peuvent entraîner par leur participation.

Dans cette optique où les intervenants doivent être consultés, l'État a graduellement perdu son monopole sur la contrainte publique, le principe de subsidiarité<sup>3</sup> a acquis une importance accrue, la sphère d'influence de la société civile a augmenté de façon considérable et un grand nombre d'institutions et de régimes variés et mixtes ont fait leur apparition. Désormais, par conséquent, selon Le Galès (1995: 59), poser «*le problème de la gouvernance, c'est le plus souvent mettre en avant les conditions qui renvoient à la coordination de différentes organisations*» qui prennent part, de plus en plus nombreuses et diversifiées, aux processus décisionnels. Toujours selon lui (*ibid.*: 60), cette pluralité accrue

*révèle que la politique locale (au triple sens de politics, policies et polity) dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux. Le terme de gouvernance renvoie donc également aux fonctions et actions de gouvernement mais sans l'idée d'uniformisation, de rationalité, de standardisation. Le terme de gouvernance urbaine suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté. [...] Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence, et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique.*

La gouvernance peut donc à la fois révéler des problèmes d'action collective (par exemple, la difficulté des acteurs à se coordonner) et offrir une série de solutions à ces problèmes et à bien d'autres, notamment par l'entremise d'innovations procédurales qu'elle entraîne (Theys 2003). Cette dualité est au cœur de cette thèse, dans laquelle j'étudie la gouvernance certes dans l'optique des obstacles qu'elle tend à engendrer, comme le font la majorité des écrits recensés dans le présent chapitre, mais aussi et surtout dans celle de l'atteinte d'objectifs qu'elle peut permettre, en contrepartie, ce que beaucoup moins d'auteurs ont fait à ce jour. L'acception métropolitaine que je lui confère permet de se pencher en détail sur cette dualité. Le fait que la gouvernance et la planification puissent être abordées à une telle échelle n'a toutefois pas toujours obtenu la faveur des décideurs locaux, car elle est ancrée dans une philosophie politique qui, encore aujourd'hui, ne fait pas l'unanimité. Avant de pouvoir offrir un tour d'horizon des «problèmes» et «solutions» de gouvernance métropolitaine mis en lumière dans les

---

<sup>3</sup> «*Concept issu de la théologie chrétienne selon lequel une autorité supérieure n'a pas à se substituer, pour l'exécution de certaines tâches, à une autorité élémentaire en mesure de les réaliser plus efficacement. [...] [l'État] n'a pas à empiéter sur les compétences que les [paliers inférieurs] exercent soit avec plus d'efficacité, soit parce qu'elles relèvent de leur domaine de souveraineté*» (Wachter 2000b: 71).

divers écrits recensés, un retour en arrière exposant les tenants et aboutissants des quatre écoles de pensée à cet égard depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale s'impose.

### *2.3.1 Quatre écoles de pensée sur la gouvernance métropolitaine*

La première de ces écoles est celle de la réforme métropolitaine, dit «modèle néoprogressiste». À partir du milieu des années 1950, les partisans de cette école de pensée ont abondamment utilisé les préceptes d'un régionalisme accru dans leurs interventions sur les structures de gouvernement et de planification de plusieurs agglomérations d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord, où furent fusionnées plusieurs villes et même instaurés des gouvernements métropolitains (Londres, Portland, Toronto, etc.). Les objectifs de ces interventions étaient la réduction des iniquités en matière de fiscalité et d'accès aux services et équipements publics, par exemple, ainsi que l'augmentation de la cohérence territoriale ainsi que la réalisation d'économies d'échelle par la provision uniforme de services (transport collectif, police, protection contre les incendies, gestion des matières résiduelles) à des régions métropolitaines entières par des entités supérieures aux pouvoirs locaux, plutôt que par une multitude de municipalités voisines de ces régions (Keating 1995).

Avec la généralisation du néolibéralisme au tournant des années 1980, la plupart de ces structures de gouvernement et de planification régionale ou métropolitaine ont été démantelées dans une optique de réduction de la taille et de la capacité de l'appareil étatique. Les idéaux de l'école des choix publics (*«public choice»*), qui avaient pourtant été exposés vingt-cinq ans plus tôt (Tiebout 1956), furent dès lors appliqués. Ils visaient l'offre de services municipaux au meilleur coût pour les citoyens et autorités locales ainsi que le dynamisme économique des municipalités. Pour ce faire, la compétition entre petites autorités locales fut prônée pour attirer les résidents-contribuables-électeurs à la recherche de conditions de vie, de services et d'un cadre fiscal qui leur soient favorables ou préférables et qui «votent avec leurs pieds», selon la formule attestée de Tiebout (1956). Au cours de cette période, la majorité des interventions allèrent dans le sens contraire à la régionalisation, voire à la métropolisation, de la planification et du gouvernement déployée trente ans plus tôt par les réformes néoprogressistes.

À cette époque succéda toutefois progressivement l'ère dite du «nouveau régionalisme», qui rompait avec l'«ancien» (l'école de la réforme) et s'inscrivait dans une optique de conciliation des objectifs et des procédés des modèles néoprogressiste et des choix publics (Champagne 2002; Wheeler 2008). En matière de gouvernance et de planification métropolitaines, cette nouvelle école de pensée préconise le recours à des mécanismes et des procédures officieux et flexibles de coopération intergouvernementale pour atténuer les externalités négatives des disparités territoriales, plutôt qu'à des réorganisations administratives (annexions ou fusions) ou à la création de gouvernements métropolitains et d'autorités particulières comme ceux des années 1950 (Brenner 2002; Swanstrom 2001).

Enfin, parallèlement à ce renouvellement du régionalisme, divers auteurs — principalement Brenner (1999, 2003) — ont constaté que la gouvernance métropolitaine suit désormais une tendance au rééchelonnement (*rescaling*). Cette reterritorialisation de la gouvernance que Leloup, Moyart et Pecqueur (2005) ont mise en lumière par la suite se manifeste surtout par un déplacement des pouvoirs, explicites et implicites, vers d'autres échelons de gouvernement inférieurs (du national ou de l'infranational au local), supérieurs (du local à l'infranational et du national au supranational) ou intermédiaires (du local ou de l'infranational au métropolitain) et même vers l'extérieur du cadre des institutions politiques (entre les mains de divers acteurs régionaux, nationaux ou transnationaux du monde des affaires, par exemple), en raison de la mondialisation et des flux économiques globaux. En découle et y participe la prolifération et la montée en puissance d'acteurs non gouvernementaux constitués à ces nouvelles échelles ainsi que la transformation des échelles de référence et du champ d'action ou des territoires d'intervention des acteurs de la société civile. La création de coalitions d'organismes locaux et de regroupements d'acteurs des milieux municipal et régional ainsi que la multiplication de leurs prises de position sur des enjeux de nature métropolitaine ou à tout le moins sur la scène métropolitaine sont autant de manifestations de cette tendance au rééchelonnement.

### *2.3.2 État des lieux de la recherche sur la gouvernance métropolitaine*

C'est donc sur ce contexte de fluctuation importante des dynamiques de régionalisation et de métropolisation de la planification et du gouvernement puis de la gouvernance que se sont penchés les différents chercheurs, principalement du domaine de la science politique, pour en tirer les constats présentés au cours des prochaines pages et à partir desquels s'articule la posture théorique que j'adopte à l'égard de ces enjeux. Par exemple, à l'issue de sa revue critique d'expériences de gouvernance métropolitaine en Occident, Lefèvre (1998) a formulé une critique de l'idée de gouvernance, souvent présentée comme normative et a-conflictuelle. Il affirme que la gouvernance métropolitaine est insuffisante pour résoudre les problèmes, tant anciens que nouveaux, qui pèsent sur l'action collective. Selon lui, l'objectif à atteindre par l'entremise de la gouvernance n'est pas donné à l'avance mais devient plutôt le produit du système d'acteurs au fur et à mesure que le processus se déploie. Ainsi, ce processus a sa propre dynamique, infléchi par les acteurs eux-mêmes. Cette inflexion n'est toutefois pas laissée au hasard, selon lui, car elle résulte de formes particulières et de procédures négociées qui encadrent et ponctuent ce processus. Aux fins du positionnement théorique de cette thèse, je dois apporter deux nuances quant à ces arguments. La gouvernance est en effet souvent présentée de manière normative, mais il est fallacieux de la présenter comme a-conflictuelle. J'analyse donc sa capacité à canaliser les conflits potentiels vers les tribunes appropriées pour en traiter et réorganiser les positions dans une optique de prise de décision délibérative. Seule, la gouvernance est effectivement insuffisante pour régler les problèmes de l'action collective. J'étudie donc sa capacité à en atténuer

certaines effets négatifs ainsi qu'à susciter et à mener à terme la coopération, la collaboration, la concertation et la coordination des acteurs et stratégies sur lesquelles elle prend appui.

Le Galès et Lorrain (2003) conçoivent quant à eux que le défi de la taille et de la complexité des institutions pose des problèmes de gouvernement et de coordination de l'action collective. Ils reconnaissent que dès que l'on sort du gouvernement classique et de l'architecture de l'institution publique verticale en position de commandement, la coordination se complique, ce qui peut autoriser le recours à des stratégies opportunistes, susciter des rivalités stériles entre acteurs ou renforcer la fragmentation. Ils affirment néanmoins que tout cela n'est qu'une partie du portrait, car malgré les conditions de vie des plus défavorisés, les grandes métropoles restent pour la plupart des ensembles éminemment vivables. S'il faut les croire, la gouvernance de ces régions métropolitaines ne poserait donc pas nécessairement problème. Il y a toutefois lieu de se demander quel rôle est joué par la coordination qu'elle requiert dans le fait qu'elles soient aussi vivables et si, en son absence, elles se révéleraient aussi vivables, voire davantage.

Head (2011) soutient à cet effet que la seule réforme habituelle des procédures des agences gouvernementales peut être efficace pour surmonter les contraintes institutionnelles à la mise en œuvre de politiques durables à l'échelle régionale mais que la réforme des relations entre les gouvernements ainsi que le secteur communautaire et le milieu des affaires pour y favoriser une plus grande collaboration dans la conception des politiques est en règle générale plus bénéfique. Il montre également que la constitution de partenariats et réseaux aux échelons local et régional peut aider à surmonter les problèmes inhérents à la complexité des procédures et structures associées à la mise en œuvre du développement durable en facilitant la définition et la liaison des responsabilités complémentaires des parties prenantes ainsi que les changements de comportements des organisations et des citoyens entraînés par l'adoption de normes collectives plutôt que par l'imposition de règles. Il souligne de plus que la collaboration inhérente à la gouvernance peut faciliter l'identification de pistes de solution inaccessibles dans une optique traditionnelle et descendante de résolution de problèmes et permettre aux décideurs, ce faisant, de tirer profit de plus vastes bassins de connaissances et d'expertise. Le défi de composer avec des problèmes régionaux complexes, incertains, difficiles à résoudre ou ancrés dans la divergence des valeurs requiert donc selon lui de faire appel à des approches itératives et inclusives plutôt que définitives et technocratiques.

Par son étude de deux régions du Michigan, Visser (2004) a observé que le régionalisme métropolitain volontaire peut engendrer une collaboration à l'échelle régionale seulement là où les problèmes régionaux et leurs solutions sont examinés dans un climat de confiance entre les pouvoirs locaux et n'empiètent pas sur l'autonomie des membres de la communauté locale. Switzer, Janssen-Jansen et Bertolini (2013) ont eux aussi mis en lumière l'importance de cette confiance entre les acteurs associés aux processus de planification. Visser (2004) conclut qu'au sein des métropoles, la collaboration

volontaire n'offre certes pas un substitut adéquat à la gouvernance régionale mais qu'elle est néanmoins supérieure à la compétition entre pouvoirs locaux, qualifiée de destructrice, et à l'isolationnisme. Elle serait également préférable à un gouvernement métropolitain rigide passant par l'addition d'un organe décisionnel élu, selon Sancton (2005). Il en ressort ainsi une critique très virulente mais sous-jacente du *public choice*. Or Hamilton, Miller et Paytas (2004) ont justement fait le constat que les régions métropolitaines nord-américaines ont en général un système de gouvernement polycentrique et décentralisé, ce qui plaît aux localistes, partisans de cette école de pensée et du polycentrisme, qui avancent qu'un système multinucléaire et décentralisé est préférable aux solutions des régionalistes puisqu'il promeut la compétition et peut contribuer à réduire les coûts tout en offrant aux citoyens des choix quant au type et au niveau de services qu'ils désirent obtenir.

Les contributions de la coopération volontaire des acteurs ne sont toutefois pas intrinsèques. Wood (2006) a en effet conclu de son étude de la gouvernance métropolitaine dans la région de Kansas City que la résolution des problèmes régionaux par les élus dépend non pas de la fréquence à laquelle les municipalités prennent part à la communication, à la coopération, à la coordination et à la collaboration intergouvernementales mais plutôt de l'étendue et du niveau d'intégration de ces interactions. Je me penche donc sur la «qualité» de ces procédures d'interaction, qui revêt une importance plus grande que leur simple récurrence. Cette considération nuance les bienfaits intrinsèques généralement conférés de manière normative à la gouvernance et justifie une analyse de l'adéquation contextuelle des dispositifs de pilotage de ces processus de coordination des pouvoirs publics et de leurs effets sur les interactions des participants aux exercices de planification. À cet égard, Matkin et Frederickson (2009) ont montré, aussi à l'étude de Kansas City, que la coopération engendre la coopération. Ils ont même conclu que quel que soit leur rôle institutionnel, les élus et les administrateurs locaux ont généralement à cœur l'amélioration des biens communs et confèrent de la valeur à leur capacité à aider les résidents des autres juridictions, même quand leurs efforts pour ce faire peuvent poser des risques à leur propre juridiction. Lackowska et Zimmermann (2011) ont quant à eux évoqué un lien possible entre l'engagement de la société civile dans les dispositifs de gouvernance métropolitaine et l'existence d'une tradition de coopération au sein des métropoles, à l'issue de leur comparaison de la gouvernance métropolitaine en Allemagne et en Pologne.

Il importe toutefois de mentionner les possibles limites imposées à la gouvernance par les acteurs et les organisations qui y prennent part et lui donnent vie. Par exemple, Feiock (2009) a montré que même si la collaboration offre des bénéfices à l'ensemble d'une ville, les élus locaux peuvent se montrer réticents à déléguer leur pouvoir décisionnel si cela risque d'entraîner une diminution de leur capacité à diriger ces bénéfices vers leur district. Innes, Booher et Di Vittorio (2010) ont aussi conclu que le plus grand obstacle à une gouvernance collaborative en réseaux est en fait l'ensemble actuel d'institutions de gouvernement, qui entrave la collaboration, la transgression des frontières et l'inclusion d'acteurs.

Ce qui engendre la gouvernance peut ainsi parfois tout à la fois en limiter la portée concrète. J'attribue cette situation à la «symbiose de la planification et de la gouvernance», ma posture théorique, que je détaille ci-dessous. Précisons toutefois, en guise de conclusion sur le concept de gouvernance, que je l'étudie dans sa déclinaison territoriale et par une approche non normative. En droite ligne avec la perspective de Vodoz, Thévoz et Faure (2013), je définis la gouvernance territoriale comme une série d'arrangements politico-institutionnels endogènes outrepassant les structures étatiques traditionnelles mais mettant aux prises au moins un acteur public et supposant des négociations entre les responsables de la planification, du transport et de l'aménagement d'une région métropolitaine.

#### **2.4 Symbiose de la planification et de la gouvernance**

J'aborde la gouvernance et la planification dans une acception métropolitaine collaborative. À la lumière des acceptions et des définitions retenues dans les deux sections précédentes à l'égard de ces concepts, je distille ma posture théorique en une réponse brève à la question fondamentale suivante: la gouvernance est-elle la cause ou la résultante de la nature et de l'état de la planification? Lacaze (1979: 294) soutient que «[la] manière de poser les problèmes influe sur le caractère des solutions, surtout dans un domaine aussi complexe que l'urbanisme». La manière de produire les plans censés offrir des solutions à ces problèmes influe également sur le caractère de ces solutions, c'est-à-dire sur le contenu et les objectifs des plans. En d'autres mots, la conduite de la gouvernance conditionne en bonne partie la substance de la planification. Or, et c'est là selon moi un aspect original de la thèse, la réalisation des exercices de planification conditionne elle aussi en bonne partie la dynamique de la gouvernance, en retour. Je qualifie cette dialectique de «symbiose de la planification et de la gouvernance». Au nom de cette relation symbiotique, je me penche sur la mise en place d'outils de planification donnant vie à la gouvernance métropolitaine et, inversement, sur la réalisation d'exercices de planification dans une optique de gouvernance, procédurale, davantage que d'aménagement, substantielle. Afin de pouvoir présenter les résultats de l'étude empirique effectuée sur ces dynamiques dans le Grand Montréal à cette enseigne, je dois d'abord esquisser ci-dessous le lien dialectique qui unit les deux concepts.

Stead et Meijers (2009) ont constaté qu'un nouveau rôle double d'intégration intersectorielle et de définition d'objectifs sectoriels émerge pour la planification. Un cadre englobant pour les politiques sectorielles est selon eux devenu crucial pour leur intégration ou, à défaut, leur coordination — et ils jugent la planification en mesure d'en offrir un. En raison de son recours aux méthodes de gouvernance collaborative, ils croient qu'elle offre des possibilités d'intégration de politiques et que cette intégration peut en réciproque offrir à la planification une nouvelle rationalité ainsi qu'une justification pour qu'elle revête une importance accrue dans le domaine des politiques publiques. Pour ce faire, toutefois, la planification devrait selon eux être assortie de nouvelles ressources et responsabilités et d'outils novateurs. Le récent saut d'échelle de la planification du local au métropolitain peut offrir une occasion de renouvellement de ces ressources, responsabilités et outils. Gallez et Maksim (2007: 49) ainsi que

Gallez et coll. (2013a) plaident pour une planification en tant qu'objet de négociations et prenant la forme d'un espace public de débat politique permettant l'expression de contradictions, la concevant comme «*un outil au service d'une plus grande cohérence de l'action publique*». Proulx (2008: 51) abonde aussi en ce sens:

*si le Québec désire innover davantage sur ses territoires centraux et périphériques, il devra envisager la mise en œuvre d'une procédure de planification plus visionnaire et plus interactive que celles qui ont cours actuellement. Il devra interpeller les acteurs engagés plus ou moins radicalement dans des projets de transformation sociale, culturelle, politique et économique, notamment les secteurs privé et communautaire. La capacité territoriale d'innovation ainsi que d'appropriation de responsabilités publiques et de leviers de développement dépend de ce déplacement horizontal hors du cadre stratégique, certes utile, [sic] mais trop conservateur face à l'ordre existant [...].*

Ce déplacement horizontal auquel il fait référence n'est nul autre que la souscription à la gouvernance, pour que la planification et sa mise en œuvre s'éloignent de la verticalité, du pouvoir descendant et de l'exercice de l'autorité par l'État central. Selon Gallez et Maksim (2007), la complexification des enjeux, la multiplication des échelles et la diversification des systèmes d'acteurs caractéristiques du passage récent du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine (Le Galès 1995) assignent à la planification des objectifs tant substantiels que procéduraux. Ainsi soutiennent-elles que la manière dont un plan est produit importe au moins autant que son contenu. En d'autres mots, pour reprendre le libellé des trois questions fondamentales de l'ouvrage de Prost et Rioux (1977) cité ci-dessus, il ne s'agit plus seulement de s'attarder à quoi planifier mais désormais de se concentrer tout autant sur qui planifie et sur comment planifier. Or, par cette thèse, je cherche à vérifier si ce qui est planifié est plus fortement tributaire de la manière dont la planification est réalisée que de l'identité de ceux qui planifient. Dans cette optique, la planification se façonnerait dans l'intervention et l'interaction. Cela revient à dire que la question «*Qui planifie?*» renvoie aux dimensions tant politique que stratégique de l'action publique, donc à la question de l'exercice partagé du pouvoir. Dans cette optique, Gallez et Maksim (2007: 61) ont montré en France et en Suisse que la planification «*s'insère dans le processus de production de l'action publique*» en tant qu'outil d'orientation ou de gouvernance. Sa capacité à orienter l'action publique est toutefois incertaine, dans le contexte de déterritorialisation et de reterritorialisation exposé précédemment. Que la planification soit plutôt un outil de gouvernance est en effet beaucoup plus plausible, et c'est ce que j'analyse en ces pages dans le cas du Grand Montréal.

Une mise en garde s'impose toutefois, car Gallez et Maksim (2007) doutent que l'évolution de la planification, décrite ci-dessus, de la «*quête d'un optimum dimensionnel dans les années 1960 et 1970, à l'ambition de coordonner différents acteurs au sein de périmètres élargis dans les années 1990*», soit d'une rationalité technique descendante à une perspective d'intersubjectivité hétérarchique et horizontale associée à la gouvernance, puisse véritablement s'accompagner «*d'un changement des manières de penser et d'agir sur le lien urbanisme-transport*» (*ibid.*). Selon elles, cela est attribuable

tant au caractère technique et au mode de production très institutionnalisé de ces procédures — qui les fait «*s'enfermer dans la recherche de solutions plutôt que de s'ouvrir à la formulation de nouveaux problèmes*» — qu'à la mobilisation du transport «*au profit du renforcement des identités territoriales*» — réduisant ses liens avec l'aménagement «*aux enjeux de densification de l'habitat aux abords des gares ou des stations de transports publics [sic]*» (*ibid.*). En Amérique du Nord, ce processus prend surtout appui sur le TOD. Comme je le montre en détail dans la section suivante, je me penche sur ce concept à l'aune de sa capacité non pas à engendrer cette densification axée sur le transport collectif mais plutôt à ouvrir la voie à une gouvernance métropolitaine. Autrement dit, je m'intéresse au TOD afin de déterminer s'il est ou non en mesure de susciter un tel changement des manières de réfléchir et d'interagir en matière de transport et d'aménagement. Dans les mots de cette posture théorique, je me pose la question fondamentale de sa capacité à constituer l'«agent liant» de la symbiose de la planification et de la gouvernance métropolitaines.

## **2.5 Transit-oriented development (TOD)**

En Amérique du Nord, le concept de planification visant l'articulation du développement urbain à la desserte en transport collectif le plus connu est le TOD, apparu au début des années 1990. Il a surtout été appliqué en Californie mais aussi ailleurs aux États-Unis (à Portland, en Oregon; à Arlington, en Virginie; en Floride; au New Jersey; etc.) et même au Canada (à Vancouver et à Toronto, mais également dans le Grand Montréal). Il constitue le mot-clé hégémonique du modèle dominant de la planification métropolitaine nord-américaine (la recentralisation): 56 des 58 régions dont Filion et Kramer (2012) ont étudié les documents de planification y font référence, dont cinq des six plus grandes régions métropolitaines canadiennes. Or Montréal était la seule à ne pas y faire explicitement référence, au moment de la rédaction de leur article, mais le TOD constitue désormais la pierre angulaire de son PMAD, comme je le montre plus loin. Il prolifère même dans les documents de planification de villes et régions métropolitaines asiatiques, australiennes, européennes et latino-américaines (Bertolini, Curtis et Renne 2012; Cervero et Dai 2014; Kwon 2015; Milakis et Vafeiadis 2014; Pojani et Stead 2014; Rangwala, Mathews et Sridhar 2014). Véritable fantasme de la planification états-unienne des vingt dernières années, il doit son immense popularité au fait qu'il prend la forme d'un croisement des idéaux et des stratégies du *new urbanism* et du *smart growth*, eux-mêmes des mots-clés hégémoniques de l'aménagement nord-américain contemporain dont la notoriété croissante et le pouvoir d'attraction ne sont plus à démontrer (Ouellet 2006).

Les définitions du concept de TOD varient légèrement. Dans son écrit séminal sur le concept qui en définit les principes et les préceptes fondamentaux, Calthorpe (1993: 56) le définit ainsi:

*A Transit-Oriented Development [sic] (TOD) is a mixed-use community within an average 2,000-foot walking distance of a transit stop and core commercial area. TODs mix residential, retail, office, open space, and public uses in a walkable environment,*

*making it convenient for residents and employers to travel by transit, bicycle, foot, or car.*

Premier fait à noter, cette définition est celle d'*un* TOD et non *du* TOD. Calthorpe (1993) y fait référence *aux* «TODs» en tant que produits finis plutôt qu'*au* TOD en tant que processus de développement. Par cette thèse, je souhaite analyser le concept de TOD et les dynamiques métropolitaines de planification, de gouvernance, de transport et d'aménagement façonnant le contexte auquel il s'applique et qu'il vise à infléchir. Étudier *les* «TODs» plutôt que *le* TOD nécessiterait de tenir d'emblée pour acquise la possibilité qu'existent ou que puissent exister des matérialisations concrètes de cet idéal théorique. Ce serait là une prémisse présomptueuse et beaucoup moins féconde sur le plan conceptuel. Le fait que les partisans du TOD et les chercheurs en aménagement qui l'étudient parlent ainsi indistinctement du TOD tout à la fois en tant que concept, processus et objet révèle par surcroît la confusion des genres qui l'entoure<sup>4</sup>. Ainsi abordé, le TOD constituerait tant une fin qu'un moyen d'y parvenir.

Considérer le TOD tout à la fois comme un concept, un ensemble de principes et de directives, un objectif de politique publique, une série de cibles, un instrument de planification, un outil de transport et d'aménagement, un processus d'action publique, une forme urbaine produite, un environnement bâti généré et un secteur, district, quartier, îlot voire bâtiment (ré)aménagé, comme les chercheurs, les décideurs et les praticiens le font indistinctement depuis plus de vingt ans, contribue de façon importante à en faire un objet insaisissable. Ainsi, Pojani et Stead (2014: 361) soutiennent que «*TOD seems to be an 'expandable' notion that fits a variety of definitions*». Sa prolifération récente dans les écrits scientifiques, les discours politiques et les documents de planification provenant maintenant de tous les continents, conjuguée à son caractère ambigu, malléable et extensible, l'entoure d'une aura de mystère rendant d'autant plus difficile sa définition explicite et sa mise en œuvre concrète. Ces derniers indiquent ainsi qu'il est vu comme «*a tool to repair some of the current planning ills. However, confidence and expertise in how to create successful TOD seems to be lacking*», précisent-ils (*ibid.*:

---

<sup>4</sup> Cette confusion conceptuelle prend racine dans une particularité sémantique anglaise: le terme «*development*» est en effet défini dans l'Oxford English Dictionary comme étant tout à la fois «*the process or fact of developing*» et «*the concrete result of this process*». Le vocable n'a toutefois que la première de ces deux définitions, en français: Le Grand Robert le définit comme l'action de se développer, l'évolution de ce qui se développe, soit le fait «*de prendre de l'extension, de progresser*». Cette particularité est toutefois à l'origine d'une saisissante aberration grammaticale, «*TOD development [sic]*», que j'ai observée dans plusieurs dizaines d'écrits scientifiques au cours de la dernière décennie. Développer le/du/un TOD, qui constitue déjà une forme de développement, serait-il un objectif ou un processus différent que le TOD (en, par et pour) lui-même? Pour souligner l'illogisme de sous-entendre le développement comme tout à la fois un processus et son résultat, soulignons que la Banque de dépannage linguistique de l'Office québécois de la langue française indique que le terme est «*employé de façon fautive dans certains contextes, sous l'influence de l'anglais development. Ainsi, dans le domaine de la construction ou de l'habitation, pour désigner un terrain loti ou un nouveau quartier, développement devrait être remplacé par lotissement*», évitant l'anglicisme sémantique. Le TOD-processus serait ainsi le développement et l'aménagement d'un quartier orienté vers une station de transport collectif, tandis qu'«un TOD» (objet) serait le lotissement ou l'ensemble de lotissements qui en résulterait. C'est là une distinction entre processus dynamique et forme résultante statique.

362) notamment pour cette raison. Hale (2012: 493) abonde aussi en ce sens et pose à cet effet une question cruciale pour la définition de la posture théorique que j'adopte face au TOD:

*What if, over-and-beyond the often-mentioned 'implementation challenges', the very concept of TOD as understood by practitioners and theorists was actually sitting on slightly unstable ground? At times there appears to be a hint that this may be the case, but few appear to be particularly interested in pursuing this line of enquiry, because so much hope is placed in TOD as a vehicle for a better future in planning and urbanism.*

Cette remise en question des assises théoriques du concept et de la façon dont il est compris tant par les chercheurs que par les planificateurs — et j'ajouterais même les décideurs — est extrêmement importante, à la lumière de l'hégémonie croissante du TOD dans le milieu du transport et de l'aménagement. Par cette thèse, je ne vise toutefois pas à ancrer le TOD dans une conceptualisation à prétention universalisante, bien que j'y adopte une définition hybride qui aurait à tout le moins le mérite de clarifier les tenants et aboutissants de son utilisation, dans les villes et métropoles contemporaines, comme instrument d'action collective urbaine, si elle était reprise et partagée à grande échelle. Je refuse de considérer le TOD comme une combinaison passe-partout de bonnes pratiques et de caractéristiques physico spatiales (Dushina, Paulhiac-Scherrer et Scherrer 2015), à l'instar de l'écrasante majorité de théoriciens, de chercheurs, de décideurs et de praticiens qui le promeuvent, l'étudient et misent sur lui dans leurs politiques et documents de planification. Prenant appui sur ces constats de Pojani et Stead (2014) et de Hale (2012), je prends pour prémisse que ses fondements théoriques sont instables et qu'il est une notion extensible à loisir pour refuser de présumer d'emblée que le TOD puisse mener à la création d'un TOD. Par conséquent, dans cette thèse, j'évite d'utiliser ce substantif accolé aux déterminants *un, les, des* et *aux*, pour parler d'un potentiel résultat qui correspondrait prétendument à l'idéal défini par Calthorpe (1993), et le précède plutôt de *le, du* et *au*, pour traiter du processus de planification et d'action publique par lequel ce concept est utilisé ou appliqué.

Puisque la définition de Calthorpe (1993) induit une confusion sémantique et conceptuelle à cet égard, ce n'est pas celle que j'adopterai. Je référerai néanmoins à ses principes de base (mixité fonctionnelle, distance de marche d'une gare ou d'une station et d'un noyau commercial et convivialité de l'environnement piéton et cycliste incitant à l'utilisation du transport collectif). La distinction qu'il établit quant au type de forme urbaine pouvant résulter de son application en fonction de la localisation du site planifié mérite également d'être évoquée avant que je ne poursuive l'exposé d'autres définitions du TOD. Calthorpe (1993: 57) distingue en effet un «*Urban TOD*» d'un «*Neighborhood TOD*» en fonction du niveau de desserte en transport collectif dont ils pourraient bénéficier. Selon lui, le premier serait situé «*directly on the trunk line transit network: at light rail, heavy rail, or express bus stops*» et développé «*with high commercial intensities, job clusters, and moderate to high residential densities*», tandis que le second serait situé «*on a local or feeder bus line within 10 minutes transit travel time (no*

*more than 3 miles [4,82 km] from a trunk line transit stop»* et son aménagement devrait mettre l'accent «*on moderate density residential, service, retail, entertainment, civic, and recreational uses»* (*ibid.*). Les prémisses d'une telle distinction sont les mêmes que celle de la prétendue possibilité de concrétisation de l'idéal théorique du TOD, alors je considère ces termes limités à des situations hypothétiques.

Pour Laliberté (2002), le TOD est un développement d'infrastructures de transport collectif et alternatif, en lien avec l'aménagement urbain, assorti de commerces et services facilement accessibles à pied ou à vélo. La densité, la proximité, la mixité des fonctions et le recours à des modes de déplacement alternatifs à l'automobile en seraient ainsi selon lui les objectifs principaux. Bien que son insistance sur le développement du transport collectif en lien avec l'aménagement soit appropriée, le fait qu'il considère le TOD dans cette optique va toutefois à l'encontre de l'idéal théorique de Calthorpe (1993) et des autres définitions du concept tirées des écrits recensés ci-dessous. En effet, comme son nom l'indique, le TOD constitue en fait du développement urbain axé sur le transport collectif, et non l'inverse. Plutôt que du *transit-oriented development*, la définition de Laliberté (2012) est ainsi plutôt celle d'un hypothétique concept qui s'appellerait «*mixed land use planning-associated transit development*». Elle ne permet donc pas d'analyser le concept dans l'optique dynamique par laquelle je l'aborde. Celle de Curtis (2012a) recoupe mieux l'idée que le TOD constitue un processus visant l'atteinte d'objectifs concrets en matière de transport et d'aménagement. Elle le définit comme la concentration d'un développement urbain mixte et dense dans un rayon de 800 mètres (10 minutes de marche) autour d'une station de transport collectif afin d'en encourager une utilisation accrue pour les déplacements vers l'extérieur de ce rayon et de générer un aménagement incitant les gens à recourir aux modes de transport actif pour leurs déplacements effectués au sein de ce quartier. Sa définition reprend ainsi les principes de base (une densité moyenne à élevée, une mixité fonctionnelle importante ainsi qu'un degré élevé de convivialité de l'environnement piéton et cycliste, à distance de marche d'une gare ou d'une station) communs aux écrits les plus cités sur la question (Cervero et coll. 2004; Curtis, Renne et Bertolini 2009; Dittmar et Ohland 2004). Les objectifs de compacité et de convivialité de l'environnement piéton et cycliste ne sont toutefois pas aussi universellement reconnus que les autres (Cervero, Ferrell et Murphy 2002).

Comme en font foi ses fondements généraux, ce concept vague n'est à bien des égards que la réactualisation nord-américanisée d'un modèle européen très classique de développement urbain axé sur le transport collectif. En effet, depuis la retour de la Seconde Guerre mondiale, le développement de l'habitat, du commerce et de l'emploi s'effectue autour de stations et le long de lignes de train régional et de métro dans les régions métropolitaines du Danemark, de Norvège et de Suède, comme en font par exemple foi le *Fingerplanen* de Copenhague et les villes-satellites d'Oslo et de Stockholm (Bertolini, Curtis et Renne 2012; Cervero 1995; Knowles 2012), dont Vällingby, en banlieue de la

dernière, constitue sans doute l'exemple le plus caractéristique et réussi (Mees 2014). Les villes nouvelles de Grande-Bretagne et de la grande région parisienne ont également été conçues et aménagées afin de canaliser le développement suburbain le long de corridors de transport collectif (Knowles 2012), au cours des décennies suivantes: «*basic principles with regard to co-ordinating urban development around stations and railways were well established by the 1920s*» (Haywood 2005: 91). Des exemples de TOD peuvent être trouvés en Grande-Bretagne (Manchester et Altrincham and South Junction Railway) et même aux États-Unis (métro de New York) dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle (Knowles 2012). Il faut dire que dans son écrit séminal sur le concept, Calthorpe (1993: 43) lui-même reconnaissait d'emblée que le TOD n'est pas une innovation: «*These principles are not new; they are simply a return to the timeless goals of urbanism, in its best sense*». Ce retour à l'idéal du passé est aussi caractéristique du modèle du «nouvel» urbanisme, qu'il convient en fait plutôt de qualifier de «néo-traditionnel», pour cette raison (Ouellet 2006). Le TOD peut ainsi d'autant moins être abordé comme un nouvel outil et produit urbain capable de participer au renouvellement des pratiques planificatrices par sa substance intrinsèque. C'est pourquoi je l'aborde par cette thèse quant à sa capacité à y participer plutôt par l'entremise des procédures sur lesquelles son application s'appuie.

En réponse à ce bémol, deux dernières définitions récentes méritent d'être citées pour bien circonscrire la perspective par laquelle j'aborde le TOD dans cette thèse. D'abord, celle de L'Hostis, Soulas et Wulfhorst (2013: 123) met en lumière deux autres éléments essentiels: selon eux, le TOD constitue un «*développement urbain compact (au voisinage des stations), mélangeant les usages du sol, dont la conception favorise le piéton et les modes actifs, et qui est physiquement orienté vers le transport en commun et pas seulement adjacent à celui-ci [sic]*». Leur hiérarchisation des modes afin de favoriser le piéton et le cycliste rejoint celle de Banister (2008), selon lequel la mobilité durable nécessite de leur accorder la priorité quant à l'utilisateur du transport collectif et enfin à l'automobiliste, dans les aménagements. Leur insistance sur l'orientation du développement vers le transport collectif et non sa seule adjacence au transport collectif recoupe la distinction entre TOD et *transit-adjacent development* (TAD) de Renne (2009) sur laquelle je vais me pencher en détail sous peu. Enfin, la définition de Thomas et Bertolini (2014: 225) mérite elle aussi d'être citée:

*TOD can be described as land use and transportation planning that makes walking, cycling, and transit use convenient and desirable, and that maximizes the efficiency of existing public transit services by focusing development around public transit stations, stops, and exchanges. Successful TOD can be defined as implementation of this type of development at a regional scale.*

Trois notions de leur définition doivent être soulignées, car elles constituent des ajouts d'importance aux considérations exposées ci-dessus, au regard de la perspective par laquelle j'aborde le TOD dans cette thèse. La première et non la moindre est que le TOD constitue pour eux *une planification* du transport et de l'aménagement. Cela insiste sur la nécessité de le planifier avant de le développer et sur

le fait qu'il constitue dès lors non pas une finalité mais plutôt un processus caractérisé par les mêmes types de relations et d'interactions que la production, la mise en débat et la mise en œuvre des documents de planification. Aucune des définitions citées ci-dessus n'avait abordé le TOD ainsi. La deuxième notion à souligner est la nécessité qu'il rende le recours au transport collectif et aux déplacements actifs tant aisé que désirable et qu'il maximise l'efficacité du premier. Cela inscrit d'emblée le TOD dans une optique de contribution à l'atteinte d'objectifs de transformation des dynamiques de déplacement, plutôt que de le cantonner à un rôle d'incitation laissant à l'utilisateur potentiel le soin de décider si l'offre existante constitue une alternative tant crédible qu'intéressante à l'utilisation de l'automobile pour combler ses besoins de mobilité quotidiens. La troisième de ces notions est la mise en œuvre du TOD à l'échelle d'une région dans son ensemble, dont dépend son succès. Cela rompt clairement avec l'idée que le TOD peut être réductible à l'aménagement ou au réaménagement d'un secteur limité à un rayon de quelques centaines de mètres autour d'une station de transport collectif comme les définitions exposées précédemment le font. Conjugée aux deux autres que je souligne ici, cette notion sous-entend que la mise en œuvre du TOD constitue un enjeu de planification métropolitaine, dynamique et enchâssée dans la gouvernance de son territoire et poursuivant des objectifs de report modal de la voiture individuelle vers la marche, le vélo, l'autobus, le tramway, le train ou le métro. Cette insistance sur la mise en œuvre du TOD à l'échelle régionale, voire métropolitaine, et non seulement locale, était d'ailleurs déjà présente dans le texte séminal de Calthorpe (1993: 41):

*TODs [sic] add emphasis to the integration of transit on a regional basis, providing a perspective missing from strategies which deal primarily with the nature and structure of individual communities and neighborhoods. This regional perspective helps to define a meaningful edge for the metropolitan area, eliminating the danger of random growth in distant sites served only by highways.*

En somme, en prenant appui sur ces notions, je définis dans cette thèse le TOD comme un processus de planification du transport et du territoire ainsi que d'aménagement et de développement s'appliquant à l'échelle d'une agglomération urbaine ou d'une région métropolitaine dans son ensemble, se soldant par la constitution d'un milieu de vie dense, compact, fonctionnellement mixte et convivial pour les piétons et cyclistes à distance de marche d'un point d'accès au transport collectif, orienté vers le transport collectif et non seulement adjacent au transport collectif, et visant la transformation des dynamiques métropolitaines de transport et d'aménagement en maximisant la désirabilité, la facilité d'utilisation et l'efficacité du (recours au) transport collectif et (de l'utilisation) des déplacements actifs.

### 2.5.1 État des lieux de la recherche sur le TOD

Après avoir exposé la définition que je retiens du concept de TOD, observons ce qui a été écrit à son sujet dans les périodiques scientifiques au cours des vingt dernières années afin de mettre en lumière la

façon dont je l’aborde, en réaction à ces écrits. En plus de créer une séparation artificielle entre les enjeux associés à l’aménagement des infrastructures de transport et les systèmes sociaux et économiques en général comme s’ils n’étaient pas un objet urbain sujet au débat sociopolitique (Enright 2013) et de concentrer de façon excessive sur l’aménagement et le développement suburbains en zone verte dans les villes et régions métropolitaines des États-Unis (Hess et Lombardi 2004), l’écrasante majorité de ces écrits sur le TOD suit une trajectoire compréhensible et tombe dans une ou deux grandes ornières disciplinaires en étudiant les meilleures pratiques, les obstacles ou les impacts de sa mise en œuvre. Je les énumère succinctement dans cet ordre dans les tableaux 2.2, 2.3 et 2.4.

Tableau 2.2: Les meilleures pratiques pour la mise en œuvre du TOD selon les écrits recensés

<i>aménagement</i>	accessibilité, attractivité, qualité et viabilité de la conception physique; convivialité de l’environnement piéton; densité; ouverture du développement sur l’espace public; mixité fonctionnelle autour des stations de transport collectif; planification préalable et zonage superposé; planification régionale par corridors; sécurité des rues et espaces ouverts; utilisation d’outils de spécifiquement adaptés aux sites	Atkinson-Palombo et Kuby (2011); Curtis (2012b); Falconer et Richardson (2010); Jacobson et Forsyth (2008); Mu et de Jong (2012); Sung et Oh (2011); Thomas et Bertolini (2014)
<i>économie</i>	certitude pour les promoteurs quant à la densité et à la mixité; desserrement de la réglementation d’urbanisme municipale gestion active du marché immobilier; incitation au changement de comportement; incitation des autorités locales et de l’industrie immobilière; utilisation conjointe de fonds de différents paliers en synergie	Cascetta et Pagliara (2008); Curtis (2012b); Levine et Inam (2004); Mu et de Jong (2012); Tan, Janssen-Jansen et Bertolini (2013); Thomas et Bertolini (2014)
<i>gouvernance</i>	abondance de visionnaires-clés au fil du temps; acceptation sociale de la densité et du transport collectif; activisme communautaire et participation publique en aménagement; clarté et constance des politiques et visions; coordination intergouvernementale du transport et de l’aménagement; direction et soutien gouvernementaux; engagement politique; établissement d’autorités et de plans à l’échelle régionale; interdisciplinarité des équipes de travail; partage de conceptions et valeurs; stabilité politique locale et nationale à long terme; transparence et harmonie des relations entre les acteurs; volonté d’expérimentation et d’innovation des parties prenantes	Bertolini, Curtis et Renne (2012); Cascetta et Pagliara (2008); Curtis (2008, 2012b); Dorsey et Mulder (2013); Mu et de Jong (2012); Renne et Wells (2004); Switzer, Janssen-Jansen et Bertolini 2013; Tan, Janssen-Jansen et Bertolini (2013); Thomas et Bertolini (2014); Tremblay-Racicot et Mercier (2014)
<i>transport</i>	limitation de l’accès au stationnement; mitigation de la circulation; qualité élevée des services de transport collectif; renforcement du réseau de transport collectif; restriction de l’utilisation de l’automobile; restructuration du réseau viaire	Falconer et Richardson (2010); Mu et de Jong (2012); Sung et Oh (2011)

Tableau 2.3: Les principaux obstacles à la mise en œuvre du TOD selon les écrits recensés

<i>aménagement</i>	cherté de la décontamination des friches; construction plus difficile et plus dispendieuse à proximité des stations de transport collectif; difficulté à assembler de vastes parcelles; incompatibilité du zonage et de l'aménagement autour des stations; règlements de zonage interdisant des mesures nécessaires	Belzer et Autler (2002); Bertolini, Curtis et Renne (2012); Boarnet et Compin (1999); Loukaitou-Sideris (2010); Pojani et Stead (2014)
<i>économie</i>	absence de financement dédié; ancrage local des intérêts fiscaux et des circonstances économiques; austérité; conservatisme des institutions prêteuses et des promoteurs; exacerbation de la dépendance automobile par les forces du marché; inefficacité des stratégies de marchandisage; insuffisance de la volonté du marché foncier privé; manque de ressources; orientation des plans sur la croissance et l'accumulation de capitaux	Belzer et Autler (2002); Boarnet et Compin (1999); Boarnet et Crane (1997); Cervero et Dai (2014); Dorsey et Mulder (2013); Nelson et Niles (1999); Pojani et Stead (2014); Quinn (2006)
<i>gouvernance</i>	absence de politiques proactives; aversion culturelle face au risque; compétition entre autorités locales; faiblesse du soutien politique; idiosyncrasie des pratiques professionnelles; inertie institutionnelle; isolement inhérent du lobby; limite des connaissances et de l'expérience des élus; manque de coordination du transport et de l'aménagement; manque d'intérêt des décideurs; organisation existante des structures; phénomène pas-dans-ma-cour et opposition populaire à la densité; scepticisme des autorités locales; variabilité des conceptions et des normes entre les secteurs et les professions du transport et de l'aménagement	Belzer et Autler (2002); Bertolini, Curtis et Renne (2012); Boarnet et Compin (1999); Cervero et Dai (2014); Falconer et Richardson (2010); Loukaitou-Sideris (2010); Pojani et Stead (2014); Tan, Janssen-Jansen et Bertolini (2013); Thomas et Bertolini (2014)
<i>transport</i>	excès de stationnement à proximité des stations et des destinations; attitudes et préférences individuelles à l'égard de l'automobile	Cervero, Adkins et Sullivan (2010); Olaru, Smith et Taplin (2011); Willson (2005)

Tableau 2.4: Les principaux impacts de la mise en œuvre du TOD selon les écrits recensés

<i>aménagement</i>	amélioration de l'accessibilité des emplois et services; augmentation de la densité; diminution de l'empreinte écologique et énergétique des projets à l'échelle de leur durée de vie	Cervero et Day (2008); Cervero et Sullivan (2011); Goetz (2013); Kimball et coll. (2013); Ratner et Goetz (2013)
<i>économie</i>	amélioration de l'économie régionale; augmentation de la valeur des propriétés; diminution des coûts de transport; <i>gentrification</i> avec très léger déplacement de population;	Bartholomew et Ewing (2011); Dubé, Thériault et Des Rosiers (2013); Duncan (2011); Hasibuan et coll. (2014); Kahn (2007); Kay, Noland et DiPetrillo (2014); Ma et Lo (2013); Mathur et Ferrell 2013; Nahlik et Chester (2014); Newman et Kenworthy (1996); Rayle (2015)
<i>gouvernance</i>	amélioration de la «durabilité sociale»; développement du capital social, de la confiance et de la réciprocité entre résidents; légère modification du tissu social;	Fernandez Milan (2015); Kamruzzaman et coll. (2014b); Oлару et Curtis (2015)
<i>transport</i>	augmentation des déplacements à pied, à vélo et en transport collectif; augmentation du nombre de déplacements; diminution de l'utilisation de l'automobile; diminution de la longueur des déplacements	Boschmann et Brady (2013); Cascetta et Pagliara (2008); Cervero (1996); Cervero et Day (2008); Cervero et Gorham (1995); Chatman (2013); Ewing et Hamidi (2014); Kamruzzaman et coll. (2014a); Kimball et coll. (2013); Loo, Chen et Chan (2010); Lund (2006); Nasri et Zhang (2014); Oлару et Curtis (2015); Roshan Zamir et coll. (2014); Shatu et Kamruzzaman (2014); Sung et Oh (2011)

Il est donc peu surprenant que les écrits récents dans les domaines du transport et de l'aménagement se préoccupent presque exclusivement de ce qui facilite ou entrave la mise en œuvre d'un concept et des impacts de son application. En revanche, autant ces écrits considèrent la «bonne» gouvernance comme un facteur facilitant la mise en œuvre du TOD et la «mauvaise» comme une de ses principales entraves, autant ils ne se sont pas encore donné la peine de regarder de l'autre côté du miroir en étudiant le potentiel effet du TOD sur la gouvernance. Seuls Renne et Wells (2004) et Curtis (2008) ont étudié le TOD comme un défi de gouvernance, montrant comment sa mise en œuvre dépend d'une vaste coopération des parties prenantes du transport et de l'aménagement. Ni l'un ni l'autre de ces écrits

n'évalue toutefois si — et, le cas échéant, comment — sa mise en œuvre influe réciproquement sur la gouvernance des villes et régions qui tentent de l'appliquer. C'est là une première dimension de la lacune analytique de la recherche sur le TOD sur laquelle je souhaite attirer l'attention et que je cherche à combler par cette thèse.

La seconde dimension de cette lacune est l'absence quasi complète de critique tant du TOD que des moyens par lesquels ces villes et régions tentent de l'appliquer. En adoptant et en assumant pleinement la posture du chercheur activiste en aménagement (Siemiatycki 2012), je ne peux que déplorer la complaisance généralisée de la majorité des écrits recensés face à la théorie du TOD de Calthorpe (1993), en dépit de ses nombreuses et importantes lacunes aisées à relever et à révéler. À ce jour, Quinn (2006) est le seul à avoir adopté une posture systématiquement critique face au concept. J'expose les illustrations empiriques de ma thèse en fonction d'une critique théorique du concept de TOD inspirée dans une grande mesure de sa contribution. J'espère ainsi ouvrir un nouveau champ de débat scientifique sur le transport et l'aménagement en étayant une critique empirique systématique des moyens par lesquels le TOD est planifié et mis en œuvre dans une région métropolitaine nord-américaine. Cette absence d'une telle critique dans les écrits recensés sur le TOD, en dépit d'innombrables contributions montrant comment il n'est appliqué que partiellement dans un grand nombre de villes et de régions australiennes et nord-américaines mais évitant d'aborder les causes du fossé entre les intentions et les réalisations de façon critique, constitue une deuxième lacune sérieuse sur laquelle je souhaite également attirer l'attention par la présente.

Douze principes de conception (encadré 2.1), dix fondements de planification (encadré 2.2) et sept critères d'aménagement (encadré 2.3) des aires TOD ont été énoncés dans des écrits récents. Le TOD est conçu dans un nombre important d'écrits d'abord et avant tout comme un problème de conception physique, ce qui a pour effet de reporter vers l'avant voire de remettre à plus tard les réflexions importantes associées aux enjeux et mécanismes de gouvernance de la mise en œuvre de ce concept. Il est toutefois plus pertinent de me pencher sur le TOD dans cette dernière optique.

Encadré 2.1: Douze principes de conception des aires TOD

1. Se rappeler que planifier et développer des lieux extraordinaires prend du temps;
2. Mettre à contribution le public et les experts en tant que collaborateurs et travailler avec l'énergie d'activistes;
3. Programmer les espaces pour qu'ils soient utilisés;
4. Investir dans le maintien des espaces;
5. Concevoir à l'échelle humaine;
6. Offrir des espaces publics qui accommodent une variété d'usages et d'utilisateurs;

7. Utiliser des stratégies de conception et de programmation pour améliorer la sécurité;
8. Permettre la variété et la complexité;
9. Créer des connexions entre les espaces;
10. Concevoir des trottoirs et des traverses piétonnes pour une utilisation appropriée;
11. Intégrer les transports collectifs et leurs installations dans la forme urbaine; et
12. Ne pas oublier — mais ne pas trop insister sur — les déplacements en voiture et le stationnement.

Source: traduction personnelle de Jacobson et Forsyth (2008)

Seul le deuxième de ces douze principes prend en considération les dynamiques de gouvernance qui peuvent faciliter ou entraver la conception de ces aires TOD. C'est toutefois déjà là une ouverture. En revanche, aucun de ces principes de conception ne vise explicitement à influencer sur cette gouvernance.

#### Encadré 2.2: Dix fondements de planification des aires TOD

1. Taille d'au plus 200 ha (2 km<sup>2</sup>, soit un rayon de 800 m autour de la station de transport collectif pour que la majorité des déplacements s'y effectuent à pied ou à vélo;
2. Centre mixte rattaché à la station de transport collectif;
3. Rues et espaces publics sécuritaires, attrayants et conviviaux pour les piétons et cyclistes;
4. Usages diversifiés, densité plus élevée que les banlieues et au moins 10 000 résidents;
5. Plaque tournante pour les secteurs avoisinants et destinations majeures de la région;
6. Circulation automobile ralentie et régulée par la conception des rues;
7. Espaces de stationnement jusqu'à moitié moins abondants que dans les banlieues;
8. Stationnements situés à la périphérie pour préserver la convivialité des artères commerciales;
9. Stationnements à vélo significativement plus nombreux qu'en banlieue, sécuritaires et accompagné de douches; et
10. Obstacles à l'accessibilité et à la visibilité de la station réduits au minimum.

Source: traduction personnelle de Falconer et Richardson (2010)

Aucun de ces fondements ne prend en considération les dynamiques de gouvernance. Le reste du texte de Falconer et Richardson (2010) traite toutefois abondamment des facteurs qui peuvent faciliter ou entraver la mise en œuvre du TOD. En revanche, eux non plus ne traitent pas des effets potentiels de la mise en œuvre du TOD sur les dynamiques de gouvernance et sur ces facteurs de planification.

### Encadré 2.3: Sept critères d'aménagement des aires TOD

1. Transport et aménagement coordonnés;
2. Mixité fonctionnelle autour des stations de transport collectif;
3. Développement commercial en bordure des trottoirs;
4. Densité et diversité résidentielles les plus élevées à proximité des services;
5. Densité résidentielle moyenne ou élevée;
6. Services apparentés et voisins agglomérés autour des stations; et
7. Intensité commerciale et institutionnelle élevée à distance de marche des stations.

Souce: traduction personnelle de Curtis (2012a)

Ces critères ne traitent de gouvernance qu'indirectement, car une certaine dynamique d'interaction est implicitement requise pour que le transport et l'aménagement soient coordonnés. Soulignons que Curtis (2012a) fait de cette coordination une condition de réussite du TOD, alors qu'inversement, Newman et Kenworthy (1996) ont quant à eux fait état d'exemples de reconnexion du transport et de l'aménagement et de diminution de la dépendance automobile par le TOD à Hong Kong et Singapour, ainsi qu'à Copenhague, Fribourg et Zurich, indiquant les possibilités intéressantes que ce concept offre selon eux pour l'Amérique du Nord et l'Australie. Ratner et Goetz (2013) révèlent que le système de transport collectif ferroviaire et le TOD sont en train de contribuer à une augmentation visible de la densité des aires urbanisées à Denver. Crane (1996) a toutefois montré que le TOD n'offre pas la possibilité de faire diminuer l'utilisation de l'automobile, aux États-Unis. Jun (2008) a quant à lui montré à l'étude de Portland (Oregon), que le TOD ne permet pas non plus d'y faire diminuer la dépendance automobile et le recours à la voiture en solo, contrairement à la diversification des usages, l'augmentation de l'offre de transport collectif et la décroissance de l'accessibilité des autoroutes. Sung et Oh (2011: 81) ont montré que les facteurs de conception urbaine tels que la convivialité de l'environnement piéton et l'étroitesse des rues *«are positive planning factors in reducing automobile use through the reduction of automobile traffic speed and enhancing pedestrian accessibility to a transit center»*. Toutefois, selon eux, *«a mixed land-use pattern has almost the same relationship as high-density development with increased transit ridership. It implies that land-use diversity needs to be emphasized in achieving TOD purposes more than high-density development near a rail station»* (*ibid.*), concluent-ils en confirmant le constat de Jun (2008) à cet égard.

Bien que le TOD constitue à plusieurs égards une «recette miracle» pour les planificateurs, sa mise en œuvre constitue un grand défi dans le contexte nord-américain et australien de dépendance automobile, d'accès facile et gratuit aux autoroutes et terrains de stationnement, de suburbanisation éparse et de

ségrégation spatiale des fonctions. Curtis (2012a: 289) a montré que l'action d'une autorité intégrant le transport et l'aménagement ne constitue pas nécessairement une condition de succès à cette enseigne: *«Despite a strongly integrated state agency, the relationship between state transport planners and state land-use planners has not succeeded in delivering timely TOD where improvements to railway infrastructure have occurred»*, a-t-elle conclu de son étude du TOD à Perth, en Australie.

Atteindre des objectifs de transformation des dynamiques de transport et d'aménagement par la mise en œuvre du TOD ne serait donc pas chose aisée. En effet, d'abord, Curtis (2012a) a conclu qu'à Perth, où le TOD est l'objectif avoué de tous les ordres de gouvernement depuis une trentaine d'années, effectuer une transition du développement conventionnel axé sur l'automobile vers le TOD requiert la transformation des approches de planification et de mise en œuvre; la production de politiques claires, précises et cohérentes; l'intégration des planifications du territoire et des transports à l'échelle des projets; ainsi que des incitatifs à l'attention des pouvoirs locaux et des promoteurs immobiliers. De plus, Nessi et Delpirou (2009) puis encore Delpirou (2011) ont fait état de la transposabilité limitée des modèles d'aménagement, en raison des différences tant implicites qu'explicites qui subsistent entre les contextes, à l'étude de tentatives de mise en œuvre du TOD à Rome.

Dans la métropole très dense de Séoul, en Corée du Sud, le TOD a permis un certain report modal vers les transports collectifs, ce qui a entraîné une réduction de la circulation et de la congestion automobiles (Lee, Lee et Lee 2006; Lee et coll. 2010; Sung et Oh 2011). En plus d'une stratégie de type TOD, toutefois, de nombreuses et importantes mesures y ont été mises en œuvre en parallèle pour restreindre l'utilisation de l'automobile et encourager celle du transport collectif (Lee, Lee et Lee 2006). Il y a fort à parier qu'une proportion considérable du report modal observé leur est attribuable, et non seulement au TOD. Dans les mégapoles de New York et de Hong Kong, où le réseau de transport collectif est également très extensif et achalandé, il permet malgré tout une augmentation appréciable de son utilisation (Loo, Chen et Chan 2010). Dans les banlieues chinoises, également, il entraîne une hausse de l'achalandage du transport collectif et une modération de l'utilisation de l'automobile ainsi qu'une augmentation substantielle de l'accessibilité au marché de l'emploi et aux services (Cervero et Day 2008). En Allemagne et en Suède, enfin, la conjugaison du TOD et d'un urbanisme «vert» crée une synergie réduisant encore davantage l'empreinte écologique des projets par rapport aux bénéfices offerts par ces deux stratégies individuellement (Cervero et Sullivan 2011). Les bénéfices de cet alliage sont exposés dans le tableau 2.5, à la page suivante.

Tableau 2.5: Les aspects environnementaux de l’alliage du TOD et de l’urbanisme «vert»

<i>TOD</i>	<i>Urbanisme «vert»</i>
conception axée sur un transport collectif de haut niveau: la ligne de transport comme colonne vertébrale de l’urbanisation et la station comme pôle d’attraction majeur	autosuffisance énergétique: utilisation d’énergies renouvelables (solaire, éolienne, biométhanisation, etc.), efficacité énergétique, chauffage et refroidissement centralisés, énergie et chauffage combinés
accès et déplacements non motorisés: sentiers cyclables, trottoirs, autopartage et vélopartage	absence de déchets: recyclage et réutilisation, transformation du méthane et réutilisation locale de eaux de pluie
stationnement minimal: consommation d’espace et construction de surfaces imperméables réduites par l’agrégation des édifices	espaces naturels: grands parcs et jardins communautaires, compostage, couverture canopée, protection et renouvellement de la nappe phréatique
développement compact et fonctionnellement mixte	architecture et construction durables: toits verts, orientation optimale en fonction du climat, isolation thermique, fenestration adéquate, imperméabilité, utilisation de matériaux recyclés et à faible impact

Source: traduction personnelle de Cervero et Sullivan (2011)

En Amérique du Nord, le TOD a des effets sur le prix de vente des maisons unifamiliales en Californie (Duncan 2011; Mathur et Ferrell 2013) et contribue à la *gentrification* des régions métropolitaines en général (Kahn 2007). Son influence demeure toutefois très limitée sur le transport, les caractéristiques socioéconomiques et les préférences des individus constituant des déterminants bien plus importants des choix modaux que les caractéristiques de conception des aires TOD, leur densité ou leur mixité (Lund 2006; Olaru, Smith et Taplin 2011). Cette approche du développement présente donc d’importantes limites par rapport à ses visées. D’abord, Renne (2009) a montré que la plupart des quartiers aménagés au nom du concept constituent en fait plutôt du *transit-adjacent development* (TAD), c’est-à-dire des aménagements voisins du, et non axés sur le, transport collectif, voire du *transit-related development* (TRD), soit des aménagements tirant profit de la présence du transport collectif à proximité pour maximiser l’augmentation des valeurs foncières (Belzer et Autler 2002). Le transport collectif n’y joue donc pas le rôle prépondérant prévu. Cela rappelle que Lund, Willson et Cervero (2006) ont montré que la densification autour de stations de transport collectif ne constitue pas systématiquement du TOD. Le tableau 2.6 distingue les formes urbaines résultant du TOD et du TAD, à cette enseigne.

Tableau 2.6: Les distinctions entre les formes urbaines résultant du TOD et du TAD

<i>TOD</i>	<i>TAD</i>
trame de rues orthogonale	trame de rues de modèle suburbain
densités élevées	densités faibles
stationnement étagé ou souterrain	prédominance de stationnement en surface
conception favorisant le cheminement piéton	accès piétonnier limité ou inexistant
voies d'accès et stationnement pour les vélos	accès cyclable limité ou inexistant
édifices multilogements	maisons unifamiliales
usages commerciaux et d'affaires de petite taille le long des rues principales	usages industriels et commerciaux de grande taille (stations-service, concessionnaires automobiles, restaurants et magasins avec service au volant) axés sur l'automobile
mixité fonctionnelle horizontale et verticale	ségrégation fonctionnelle et spatiale

Source: traduction personnelle de Renne (2009)

À Toronto, les aires TOD sont un peu plus denses et mieux desservies en transport collectif que les banlieues conventionnelles, mais elles sont tout aussi caractérisées et façonnées par l'utilisation de l'automobile, donc peu conviviales pour les piétons et dissuasives pour la marche (Filion 2001). Dans la région de la baie de San Francisco, la part modale de la marche et du vélo tend à être jusqu'à cinq fois plus élevée dans les aires TOD que dans les banlieues récentes axées sur l'automobile et les densités résidentielles élevées y ont un plus grand impact sur l'utilisation du transport collectif, mais l'auto solo y génère malgré tout cinq fois plus de déplacements que la marche ou le vélo et la voiture règne sur le paysage, marqué par les boulevards et terrains de stationnement (Cervero 1996; Cervero et Gorham 1995). Les effets du TOD sont donc marginaux sur les modes de déplacement à l'échelle métropolitaine, dans des régions majoritairement suburbaines et axées sur l'automobile. En effet, même la création d'aires TOD conçues selon les règles de l'art autour de stations de transport collectif — soit la propagation d'un modèle d'aménagement radicalement différent de celui des banlieues nord-américaines — n'en fait pas nécessairement augmenter l'utilisation de manière appréciable et conforme aux attentes des acteurs (Lund, Willson et Cervero 2006).

Un autre des problèmes avérés du TOD est que le concept insiste sur la captation des usagers du transport collectif à l'origine de leurs déplacements plutôt que sur l'amélioration de la desserte de leurs destinations. Cette insistance n'est toutefois pas associée aux préceptes séminaux du concept, car Calthorpe (1993: 41) écrivait que pour offrir des alternatives à l'auto solo, «*comfortable pedestrian environments should be created at the origin and destination of each trip*». Elle découle ainsi plutôt des

lacunes des stratégies de mise en œuvre des régions métropolitaines qui tentent de l'appliquer. Lund, Willson et Cervero (2006) ainsi que Cervero (2007) ont en effet montré que même les résidents d'aires TOD sont susceptibles d'utiliser leur voiture plutôt que le transport collectif si le stationnement est gratuit et abondant à leur destination. Or Willson (2005) a révélé qu'en Californie, les aires TOD tant résidentielles que d'affaires sont caractérisées par une sur-offre de stationnement sous-tarifé, ce qui favorise un aménagement façonné par et pour l'utilisation de l'automobile et nuit par conséquent à l'atteinte des objectifs d'accroissement de l'achalandage en transport collectif des régions.

En sus de cette limitation considérable de ses effets sur les dynamiques métropolitaines de transport et d'aménagement, le TOD souffre également de son ancrage dans une conception physique déterministe. Or Quinn (2006) a tiré quatre leçons pratiques très éclairantes à cet égard:

1. des transports collectifs de qualité apparaissent irréalistes pour les régions de faible densité et sont peu susceptibles d'y entraîner un report modal massif;
2. la théorie du TOD souffre d'un manque de compréhension de l'influence de l'économie de marché sur les succès d'un développement proposé;
3. elle ne parvient pas à reconnaître l'importance de la région urbaine environnante dans la définition et la détermination du comportement des résidents des aires TOD à l'égard de l'automobile; et
4. elle ignore aussi d'importants déterminants comportementaux, économiques et sociaux soutenant l'utilisation de l'automobile et dissuadant le recours à des modes de transport alternatifs.

Calthorpe (1993: 46) admet que la forme urbaine n'est pas un facteur prédominant des choix modaux, mais sa théorie du TOD en exagère malgré tout les effets: «*Though many factors other than land use configurations affect our travel behavior — such as the cost of gas, auto ownership, parking expenses, the amount of time lost to congestion, and the quality of transit — the effects of land use on travel behavior are formative*», écrit-il. Sa négligence de facteurs culturels et socioéconomiques et des préférences individuelles est aussi révélatrice de sa conception physique déterministe du TOD et sujette à critique, particulièrement à la lumière du fait que les variables socioéconomiques exercent la plus grande influence sur les décisions modales des ménages, comme Ewing et coll. (2015) l'ont montré. Nelson et Niles (1999) avaient aussi déjà révélé que de puissantes dynamiques socioéconomiques et de marché allaient dans le sens contraire à l'utilisation du TOD comme concept d'organisation régionale et de conception locale, dans les régions métropolitaines nord-américaines. Qviström (2015) souligne enfin que les concepts de TOD et d'accessibilité sont parfois vus comme des fins en eux-mêmes, plutôt que comme des moyens de parvenir à des fins plus grandes, illustrant ce faisant l'importance qu'ils prennent au sein du discours planificateur moderne sur le progrès.

En somme, les écrits recensés au cours des dernières pages montrent que dans la majorité des cas, la densification urbaine autour de stations de transport collectif ne constitue pas systématiquement du

TOD. Inversement, l'aménagement d'aires conçues selon les règles de l'art du concept autour de telles stations n'en fait pas nécessairement augmenter l'utilisation de manière appréciable. Aborder le TOD quant à ses effets substantiels sur les dynamiques de transport et d'aménagement des régions métropolitaines mènerait vraisemblablement à la formulation de constats similaires. La posture que j'adopte face au TOD est ainsi très différente et s'ancre plutôt dans la planification et la gouvernance.

## **2.6 Planifier le TOD pour la gouvernance**

À la lumière des raisons de prendre une distance critique par rapport à la définition séminale du TOD de Calthorpe (1993) et aux importantes limites du concept mises en lumière par l'examen des écrits ci-dessus, on peut inférer que sa mise en œuvre ne peut être couronnée de succès à l'aune de ses principes fondamentaux (c'est-à-dire entraîner une augmentation tant de la densité et de la mixité fonctionnelle autour des stations que de l'utilisation du transport collectif à l'échelle métropolitaine) qu'en étant accompagnée de mesures de réduction tant de l'utilisation de l'automobile que de l'accessibilité aux autoroutes et au stationnement. Constatant l'absence de telles mesures dans les politiques publiques et les documents de planification métropolitaine du Grand Montréal et, par conséquent, l'impossibilité d'analyser sa mise en œuvre à cette enseigne, j'ai plutôt résolu d'appréhender le TOD différemment. À ma connaissance, aucun chercheur n'a encore investigué l'apport potentiel du concept à la gouvernance territoriale comme je cherche à le faire par cette thèse à l'étude du cas du Grand Montréal.

Par cette thèse, je fais ainsi le choix, certes inusité mais néanmoins plus fécond d'un point de vue conceptuel, d'aborder le TOD non pas comme un outil destiné à faire augmenter l'achalandage en transport collectif et à réduire la dépendance automobile mais plutôt comme un instrument de ralliement et de mobilisation des acteurs autour d'un programme (ou projet) de planification et d'aménagement commun afin de dégager un consensus régional et de conférer une nécessaire légitimité à l'échelle et aux instances de planification métropolitaines. Je le conçois ainsi d'abord et avant tout comme un enjeu de gouvernance, de concertation des acteurs et de coopération entre les institutions responsables et les divers ordres de gouvernement. Mon optique recoupe celle de Renne et Wells (2004) et de Curtis (2008) qui ont montré, au New Jersey et en Australie, que la coordination des efforts des agences responsables du transport et de l'aménagement y a grandement facilité la mise en œuvre du TOD, qui plus est de manière contextuellement adaptée. En écho à la posture procédurale plutôt que substantielle que j'adopte face au TOD, je me demande donc s'il ne pourrait pas en fait se révéler un vecteur de stabilisation et de pérennisation d'une gouvernance métropolitaine harmonieuse.

Aborder le TOD ainsi dans l'optique de ses vertus procédurales potentielles est toutefois contre-intuitif, car il s'agit d'un outil de planification spatiale on ne peut plus substantielle. Il est en effet assorti de toute une série d'objectifs et guidé par des principes de conception, de planification et d'aménagement manifestes et explicites. Sa capacité à être à la hauteur ne serait-ce que de son idéal théorique ne peut toutefois être tenue pour acquise. Le fait de l'appréhender comme un instrument de gouvernance plutôt

que d'aménagement est plus sensé. Poser la question de sa capacité à entraîner un renouvellement des pratiques planificatrices et des procédures décisionnelles à l'échelle métropolitaine ouvre dès lors la porte à une investigation pouvant offrir une contribution originale à l'avancement des connaissances en aménagement et en urbanisme quant aux dynamiques de gouvernance et de planification métropolitaines. Le TOD possède-t-il la capacité d'entraîner un renouvellement des pratiques planificatrices et décisionnelles, par son intégration à la gouvernance métropolitaine? Autrement dit, peut-il être un outil de concertation, de coopération et de collaboration permettant de mitiger les traditionnels conflits entre acteurs sur les enjeux de planification et d'aménagement métropolitains? Telles sont les questions qui balisent le champ d'investigation de cette thèse face à ce concept aux vertus substantielles débattues, abordé plutôt dans la perspective de sa contribution potentielle à la gouvernance métropolitaine.

## **2.7 Conclusion**

Dans ce chapitre, j'ai indiqué comment je définis le lien unissant la planification, la gouvernance et le TOD en soulignant que j'entends les deux premiers dans une acception métropolitaine collaborative et que j'aborde le TOD dans une optique plutôt procédurale que substantielle, soit axée sur les enjeux de planification et de gouvernance davantage que de transport et d'aménagement. Je me demande ainsi s'il peut constituer un vecteur de renouvellement des pratiques planificatrices et décisionnelles au sein des régions métropolitaines et s'il peut être l'«agent liant» de cette symbiose de la planification et de la gouvernance. L'avancement de la conceptualisation de ce rapport constitue la contribution théorique fondamentale de cette thèse et a permis d'identifier la lacune analytique que je tente de combler. Contrairement à l'écrasante majorité des recherches qui se penchent sur le lien entre la planification (et ses outils comme le TOD) et la gouvernance en analysant cette relation à travers le prisme des effets des problèmes ou des «bonnes pratiques» de gouvernance sur la capacité des autorités à produire, à adopter et à mettre en œuvre leurs documents et outils de planification, je m'interroge sur les effets de l'épisode du PMAD et de la stratégie TOD de la CMM sur la gouvernance métropolitaine grand-montréalaise — soit la réciproque de ces recherches — pour pallier cette lacune. Je romps ainsi avec les écrits sur le TOD qui se penchent soit sur les facteurs pouvant faciliter ou entraver sa mise en œuvre, soit sur ses effets en matière de transport ou d'aménagement, en tentant plutôt d'évaluer ses effets sur la gouvernance du Grand Montréal, où il est utilisé comme instrument d'action publique.

Dans le prochain chapitre, je présente le terrain sur lequel j'ai investigué cet enjeu, les questions que je me suis posées pour ce faire ainsi que la thèse que je défends en guise de réponse à cet ensemble d'interrogations et les arguments que je mobilise pour la soutenir. Cela me permet de préciser davantage la pertinence théorique d'aborder ces trois concepts de la façon que j'ai exposée au fil des dernières pages face au contexte de planification, de gouvernance et de préparation à la mise en œuvre du TOD sur lequel je me suis penché par cette recherche doctorale.

# 3. Terrain, questions et thèse

## 3.1 Introduction

Dans ce chapitre, je présente la région métropolitaine au sein de laquelle j'ai effectué mon enquête de terrain sur la relation entre la planification, la gouvernance et le TOD. Après avoir mis en lumière les principales caractéristiques de son territoire, de ses institutions, de sa population et de ses dynamiques actuelles de transport et d'aménagement métropolitains, je propose un bref retour sur l'évolution historique du rapport entre le transport et l'aménagement dans ses documents de planification supramunicipale des quatre dernières décennies et je brosse un portrait des problèmes de gouvernance qui l'ont affecté au cours de cette période. Je formule ensuite les questions de recherche spécifiques à mon cas auxquelles je tente de répondre dans les chapitres suivants. J'énonce enfin la thèse générale que j'y défends, en guise de méta-réponse à ces questions spécifiques, par mon étude de cas.

## 3.2 Terrain d'enquête: Le Grand Montréal<sup>5</sup>

### 3.2.1 Territoire

Cette thèse porte sur le Grand Montréal. Pour des raisons de comparabilité historique et d'accessibilité des données, j'entends par ce terme le territoire de la CMM (le territoire institutionnel), et non celui de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Statistique Canada (le territoire fonctionnel) ou encore celui de l'AMT, une sorte d'hybride entre les deux. Le tableau 3.1 et les figures 3.1, 3.2 et 3.3 mettent en lumière les différences entre les caractéristiques géographiques, démographiques et organisationnelles fondamentales de ces trois territoires. La figure 3.4 illustre le chevauchement non harmonisé de leurs périmètres d'intervention.

Contrairement aux territoires de la CMM et de l'AMT, celui de la RMR englobe également trois municipalités de la couronne sud (Coteau-du-Lac, Les Coteaux et Saint-Zotique) ainsi que six municipalités de la couronne nord (Gore, Lavaltrie, L'Épiphanie, Saint-Jérôme, Saint-Colomban et Saint-Placide). Il n'inclut toutefois pas trois municipalités de la couronne sud (Calixa-Lavallée, Contrecoeur et Saint-Jean-Baptiste), qui font partie des territoires de la CMM et de l'AMT. Les territoires fonctionnel et institutionnel de la région ne sont donc pas identiques. Fait à noter, quelques MRC ne sont pas entièrement incluses dans les territoires de la CMM et de l'AMT, certaines des municipalités qui les composent se trouvant à l'extérieur de leur périmètre d'intervention. C'est notamment le cas de Saint-Placide et de L'Épiphanie, sur la couronne nord, montrées en pointillés sur

---

<sup>5</sup> À moins d'indication contraire, les données présentées dans cette section datent de 2011 et sont tirées du site de l'Observatoire Grand Montréal ([observatoire.cmm.qc.ca](http://observatoire.cmm.qc.ca)), alimenté par la CMM.

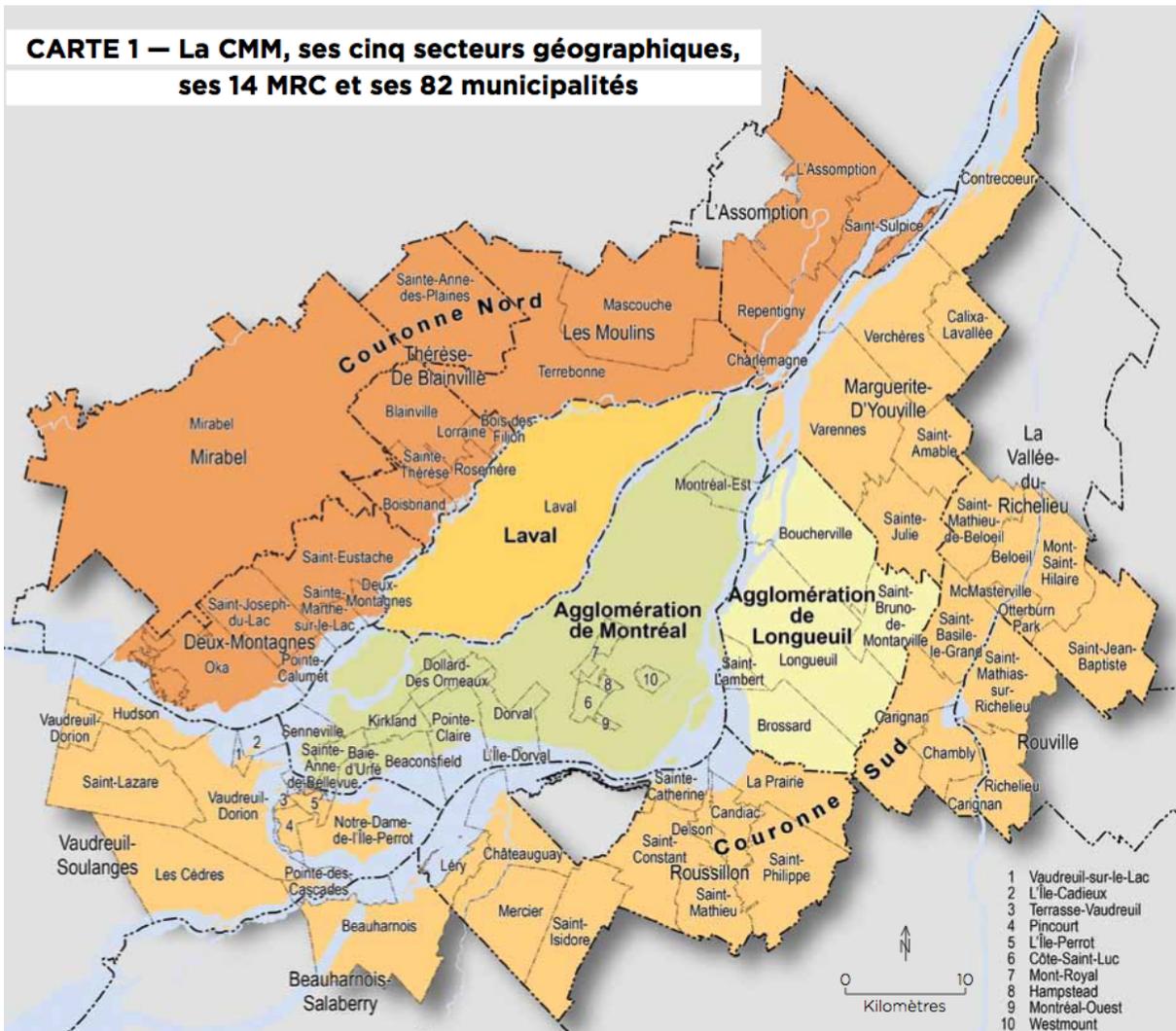
la figure 3.1. Les cas de Saint-Jérôme et, quoique dans une moindre mesure, des municipalités voisines de Saint-Colomban et de Gore (qui ont par ailleurs enregistré les croissances démographiques les plus rapides de la RMR entre 2006 et 2011), méritent également d’être mentionnés. En effet, tandis que les deux dernières ne sont incluses ni dans le territoire de la CMM ni dans celui de l’AMT, Saint-Jérôme (71 617 habitants) est incluse dans le territoire de l’AMT, car elle accueille la station terminale de la ligne Blainville—Saint-Jérôme, mais pas dans celui de la CMM, bien qu’elle devrait y être incluse selon les critères statistiques utilisés. Elle en a toutefois été exclue sous prétexte qu’elle était la ville la plus importante des Basses-Laurentides. Or sa croissance économique et démographique s’est accélérée au cours des dix dernières années notamment en raison de sa desserte en train de banlieue. Son exclusion de la CMM rend dès lors impossible une véritable coordination de la planification métropolitaine du territoire et du transport incluant ce secteur d’importance pour la région. La CMM s’est donc construite en décalage par rapport aux données objectives, rappelant «*la composante idéologique et politique de la question métropolitaine*» (Tomàs 2007: 210).

Tableau 3.1: Comparaison des territoires, populations et organisations du Grand Montréal

	<i>CMM</i>	<i>AMT</i>	<i>RMR</i>
<i>Territoire (km<sup>2</sup>)</i>	4 360	4 451	4 258
<i>Population (hab.)</i>	3 709 045	3 777 501	3 824 221
<i>Densité (hab./km<sup>2</sup>)</i>	850,70	848,69	898,13
<i>Municipalités</i>	82	83	88

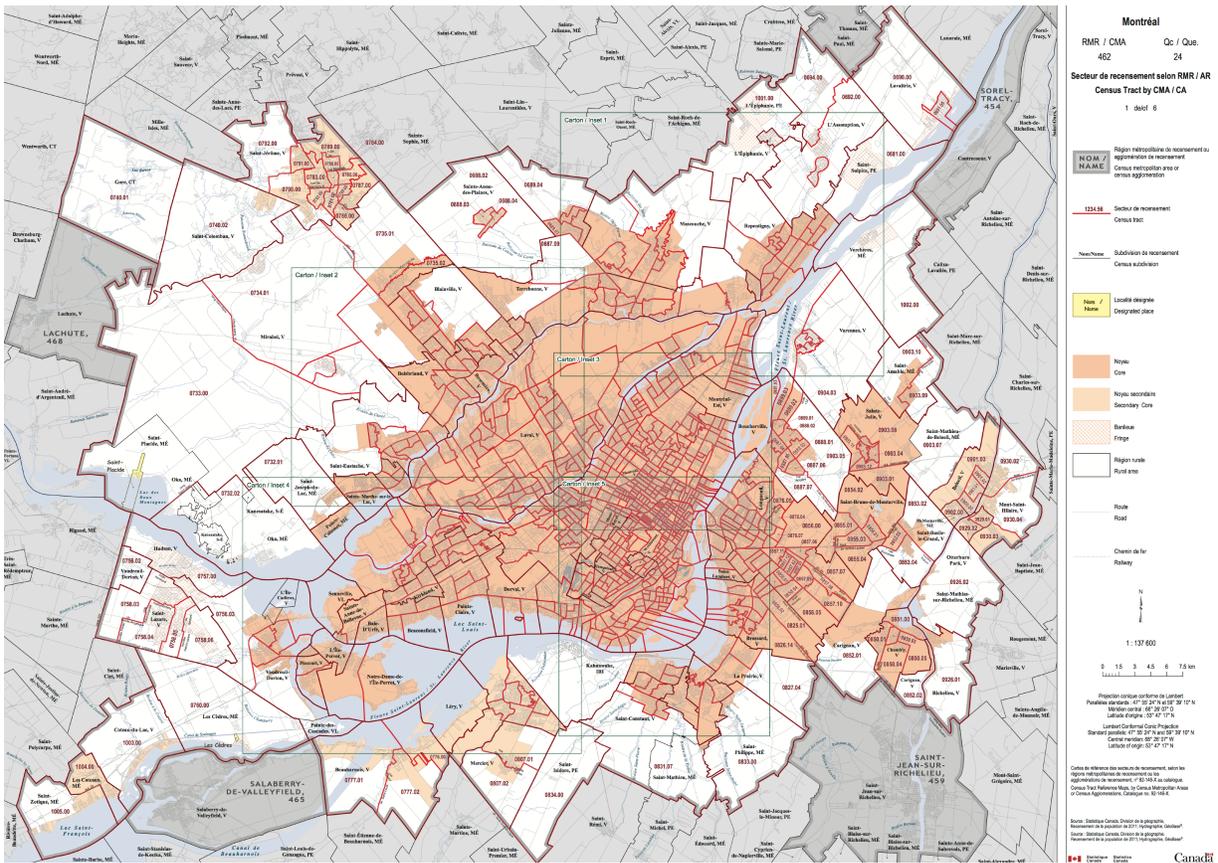
Source: constitué à partir des données de Statistique Canada (2011a)

Figure 3.1: Le territoire d'intervention de la CMM



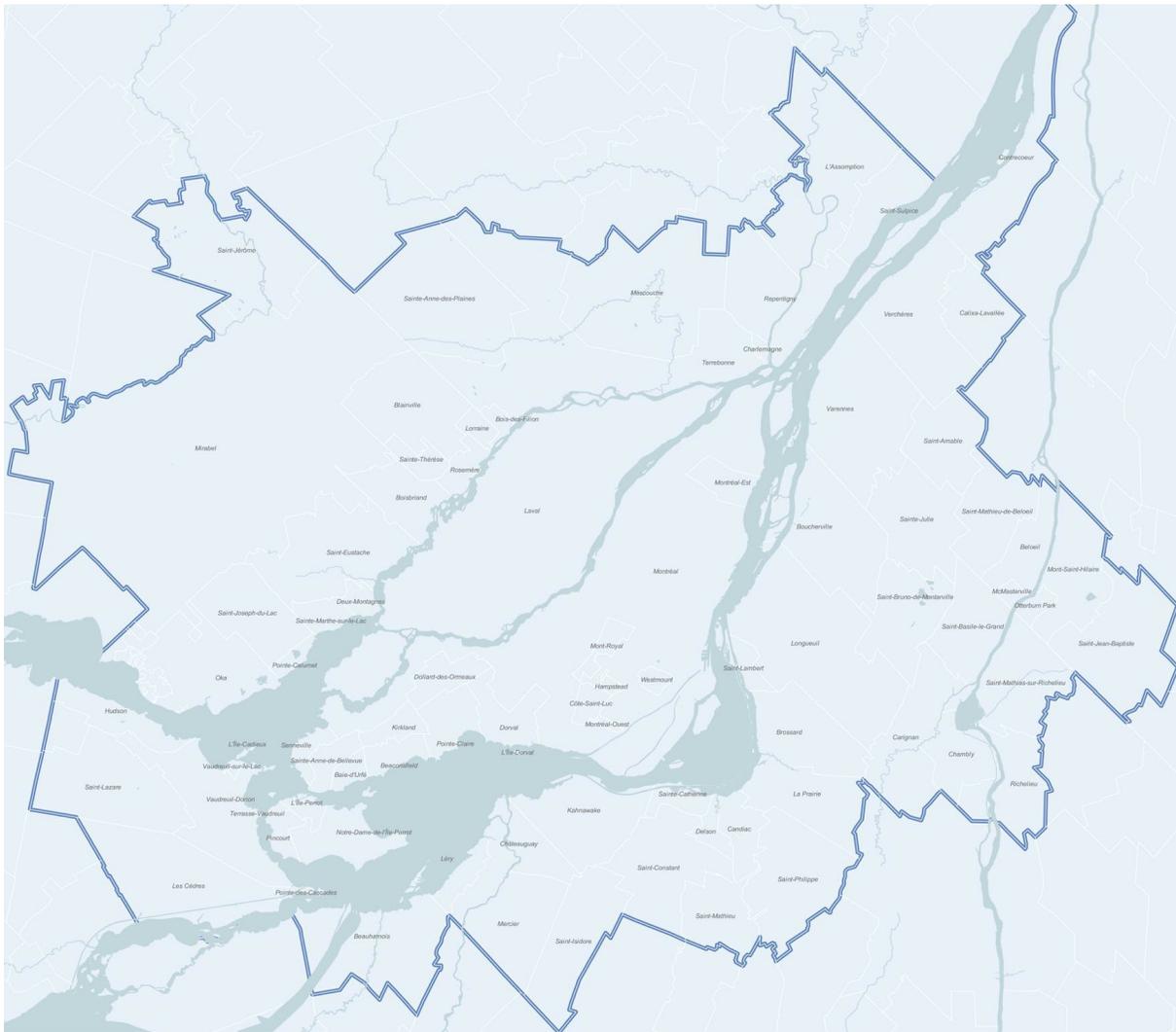
Source: CMM (2012c)

Figure 3.2: Le territoire de la RMR de Montréal



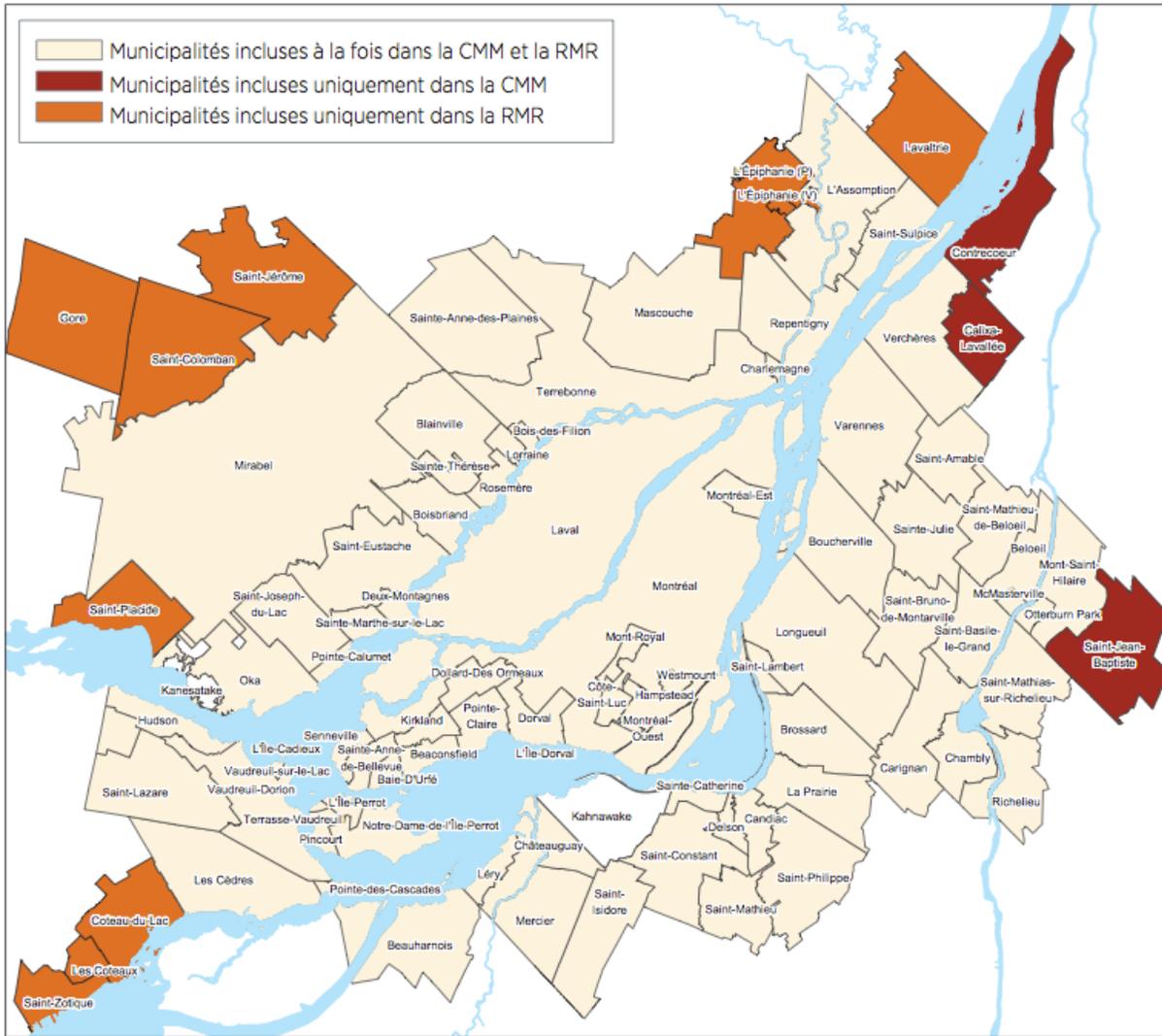
Source: Statistique Canada (2011b)

**Figure 3.3: Le territoire d'intervention de l'AMT**



**Source: AMT (2011)**

Figure 3.4: Le chevauchement non harmonisé des territoires institutionnel et fonctionnel



Source: CMM (2014)

### 3.2.2 Institutions

À la question fondamentale de l'inadéquation de ces territoires «des problèmes» (fonctionnel) et «des solutions» (institutionnel), les réponses en matière de gouvernance et de planification à l'échelle métropolitaine ont donné lieu à des débats et des expérimentations anciens (Pineault 2000), avec une succession d'annexions et de fusions municipales mais aussi la création d'organismes supramunicipaux. Aujourd'hui, la situation du Grand Montréal est caractérisée par un organisme de planification, de coordination et de financement: la CMM, créée par le gouvernement du Québec en 2001 dans la foulée de l'opération des fusions municipales. Elle dispose de compétences en matière d'aménagement, de développement économique, de logement social, de planification du transport

collectif et du réseau artériel métropolitain, de gestion des matières résiduelles, etc. Elle rassemble 82 municipalités locales regroupées en 11 municipalités régionales de comté (MRC) ainsi qu'une ville (Laval) et deux agglomérations (Longueuil et Montréal) disposant des mêmes compétences en matière d'aménagement du territoire (figure 3.1).

### 3.2.3 Population et aménagement

Le territoire du Grand Montréal accueille 3 829 890 habitants et près de 2 millions d'emplois (soit près de la moitié de la province de Québec dans les deux cas) sur 4 360 km<sup>2</sup>, dont 58 % des surfaces terrestres sont situées en zone agricole. Le tableau 3.2 détaille la répartition de la population du Grand Montréal en fonction des cinq secteurs géographiques du territoire de la CMM.

Tableau 3.2: Évolution et répartition de la population du Grand Montréal — 1971, 2001 et 2011

<i>Secteur géographique</i>	<i>Population (2011)</i>	<i>Proportion</i>	<i>Population (2001)</i>	<i>Proportion</i>	<i>Population (1971)</i>	<i>Proportion</i>
Agglomération de Montréal	1 886 480	50,9 %	1 812 720	54,0 %	1 959 140	70,6 %
Couronne nord	550 065	14,8 %	444 649	13,2 %	165 390	6,0 %
Couronne sud	471 850	12,7 %	386 148	11,5 %	182 413	6,6 %
Ville de Laval	401 555	10,8 %	343 005	10,2 %	228 010	8,2 %
Agglomération de Longueuil	399 095	10,8 %	371 934	11,1 %	238 755	8,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>3 709 045</b>	<b>100 %</b>	<b>3 358 459</b>	<b>100 %</b>	<b>2 773 703</b>	<b>100 %</b>

Source: données des recensements tirées de l'Observatoire Grand Montréal

Comme je le montre dans le tableau 3.2, l'île de Montréal, qui accueillait plus de sept résidents du Grand Montréal sur dix en 1971, a vu sa population diminuer même en nombres absolus. Entre 2006 et 2011, la croissance démographique (81 200 nouveaux ménages) a été plus lente que prévu et ne s'est élevée qu'à tout juste plus des trois quarts de ce que prévoyaient les scénarios de référence des projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec (106 000 nouveaux ménages). À 5,5 % en cinq ans, elle s'est également révélée considérablement moindre que celle des six autres grandes régions métropolitaines canadiennes<sup>6</sup>. La croissance démographique s'est également effectuée beaucoup plus rapidement en périphérie — et particulièrement dans les couronnes nord (13,6 %) et sud (11,4 %), par rapport à Laval (7,1 %) et aux agglomérations de Longueuil (5,9 %) et de Montréal (2,2 %) —, faisant diminuer le poids relatif du centre au sein de la région. Le dernier recensement

<sup>6</sup> Pendant la même période, Toronto a crû de 10,5 %; Vancouver, de 9,1 %; Calgary, de 11,6 %; Ottawa-Gatineau, de 11 %; Edmonton, de 11,2 %; et Québec, de 8,7 %; pour une moyenne de 10,4 %.

révèle même que l'île de Montréal est, pour la toute première fois de son histoire, démographiquement minoritaire au sein de sa RMR d'appartenance<sup>7</sup>. Son poids est en effet passé à 49,33 % à cette occasion, alors qu'il était encore de 51,01 % en 2006, de 52,91 % en 2001 et de 53,39 % en 1996. Ce phénomène s'accroît d'ailleurs en ce moment, car la dernière *Enquête Origine-Destination* pour la région (AMT 2013) révèle que les 195 000 personnes qui se sont ajoutées sur son territoire de référence depuis la réalisation de l'enquête précédente (en 2008) vivent à 83 % à l'extérieur de l'île de Montréal. Dans la même optique, 60 % des emplois qui se sont ajoutés dans la région depuis 2008 ont été créés à l'extérieur de l'île, laissant présager une poursuite de cette forte déconcentration.

La densité de l'aire urbanisée est de 1 875 habitants par km<sup>2</sup>, plaçant la région au cinquième rang du continent à cet égard. La densité résidentielle brute s'élève à 24,1 logements par hectare<sup>8</sup>. 45,3 % des ménages sont locataires<sup>9</sup>, faisant du Grand Montréal la cinquième région nord-américaine présentant le plus fort pourcentage à cet égard<sup>10</sup>. Cette proportion est toutefois en constante diminution, ce qui va dans le sens contraire à la tendance observée dans les autres régions du continent. En 2010, le revenu médian des particuliers s'élevait à 28 300 \$<sup>11</sup>, en hausse de 12,3 % depuis 2006, et celui des ménages, à 53 000 \$<sup>12</sup>; en hausse de 10,4 % au cours de la même période de cinq ans. Le Grand Montréal compte ainsi toujours parmi les régions métropolitaines d'Amérique du Nord qui présentent le plus faible revenu médian des ménages et des particuliers, avec ses homologues de Floride. L'indice du coût de la vie y demeure de même le cinquième plus faible sur le continent, en particulier en raison du faible coût des loyers et des propriétés. En 2011, le taux de chômage s'y élevait à 7,8 %<sup>13</sup>, plaçant la région métropolitaine dans la moyenne nord-américaine à cet égard.

---

<sup>7</sup> Rappelons que ce territoire inclut davantage de municipalités que celui de la CMM, ce qui explique la différence entre cette donnée et celles présentées dans le tableau 3.2.

<sup>8</sup> Cette densité varie de 61 (Montréal) à 1,2 (L'Île-Cadieux) et s'élève à 22 dans l'agglomération de Longueuil, 21 à Laval et 12,9 et 10,7 respectivement dans les couronnes nord et sud.

<sup>9</sup> Ce taux varie de 64,2 % (Montréal) à 2,1 % (Lorraine) et s'élève à 36,4 % dans l'agglomération de Longueuil, 30,7 % à Laval et 23,3 % et 19,0 % respectivement dans les couronnes nord et sud.

<sup>10</sup> Los Angeles, New York, San Diego et San Francisco présentent des taux plus élevés à cet égard.

<sup>11</sup> Ce montant varie de 23 757 \$ (Montréal) à 44 838 \$ (Candiac) et s'élève à 31 094 \$ dans l'agglomération de Longueuil et 29 786 \$ à Laval. Des données à cet égard ne sont pas disponibles à l'échelle des couronnes, dans les banques de l'Observatoire Grand Montréal utilisé à cette fin.

<sup>12</sup> Ce montant varie de 42 100 \$ (Montréal) à 113 400 \$ (Hampstead) et s'élève à 59 319 \$ dans l'agglomération de Longueuil, 60 952 \$ à Laval et 67 127 \$ et 72 430 \$ respectivement dans les couronnes nord et sud.

<sup>13</sup> Ce taux varie de 11,1 % (Montréal-Est) à 1,1 % (Léry) et s'élève à 6,5 % dans l'agglomération de Longueuil, 6,8 % à Laval et 5,4 % et 5,2 % respectivement dans les couronnes nord et sud.

### 3.2.4 Transport

La part modale du transport collectif s'élevait en 2011 à 22,9 %<sup>14</sup> (comparativement à 4,7 % en moyenne au Québec), en période de pointe matinale. Ce taux était en hausse de 0,9 point de pourcentage depuis 2006, faisant du Grand Montréal la troisième région métropolitaine d'Amérique du Nord à présenter la plus forte proportion de navetteurs l'utilisant, après New York et Toronto. Celle de l'automobile s'élevait quant à elle à 69,1 %<sup>15</sup> (contre 86,9 % en moyenne au Québec), en baisse de 0,7 point de pourcentage depuis 2006, faisant du Grand Montréal la deuxième région métropolitaine du continent à présenter la plus faible proportion de navetteurs l'utilisant, après New York mais avant Toronto. Les premières conclusions de la dernière *Enquête Origine-Destination* réalisée dans la région (AMT 2013) en la matière sont toutefois moins réjouissantes. Elles font en effet état d'une augmentation de l'utilisation de l'automobile de 15 %, comparée à une croissance de 10 % de celle du transport collectif, et d'une diminution du nombre moyen de personnes par voiture. Cette disparité n'est toutefois pas attribuable qu'à la très rapide croissance des banlieues, car même sur l'île de Montréal, l'utilisation de l'automobile a cru deux fois plus rapidement que celle du transport collectif. À Montréal, la part modale du transport collectif a même diminué de 1 %, entre 2008 et 2013. Le communiqué publié par l'AMT (2015) au moment de dévoiler les résultats de l'Enquête met bien en perspective la régression graduelle du transport collectif face à l'automobile:

*le rythme de croissance du parc automobile observé depuis 15 ans se poursuit, et [...] la stagnation observée en 2008 [recul des déplacements en automobile de 1 %] était circonstancielle [la crise économique sévissait et les prix du pétrole étaient sur une pente ascendante]. On observe plus précisément en 2013 une augmentation de 11 % de la motorisation [des ménages] en cinq ans, soit [plus de] deux fois plus que la croissance de la population (5 %). Cette hausse s'accompagne d'une reprise de l'usage de l'auto, celle-ci [sic] est influencée par le vieillissement de la population, l'expansion démographique et l'augmentation du taux d'emplois en banlieue, où l'on retrouve un taux de 0,7 voiture par personne. À titre comparatif, à Montréal, on compte moins d'une auto pour deux personnes.*

Le tableau 3.3, dans lequel je compare les données des Enquêtes de 1998, 2003, 2008 et 2013, met également en lumière le fait que l'augmentation beaucoup plus rapide du nombre d'automobiles que de la population correspond à une tendance lourde et persistante. Ce ratio, qui s'élève aujourd'hui à 2,2 pour 1, s'est en effet élevé en moyenne à 2,6 pour 1 au cours de ces quinze années. Les parts modales de l'automobile et du transport collectif, sur 24 heures, sont quant à elles demeurées plutôt stables, respectivement à 68,9 % et 15,4 % en moyenne. La grande similarité des données de 2013 et de 2003 met en lumière le caractère exceptionnel des constats de 2008, face à la tendance au maintien de la part

---

<sup>14</sup> Ce taux varie de 36,3 % (Montréal) à 2,2 % (Les Cèdres) et s'élève à 22,8 % dans l'agglomération de Longueuil, 16,1 % à Laval et 6,3 % et 8,6 % respectivement dans les couronnes nord et sud.

<sup>15</sup> Ce taux varie de 51,1 % (Montréal) à 94,9 % (Les Cèdres) et s'élève à 71,3 % dans l'agglomération de Longueuil, 80,3 % à Laval et 89,3 % et 87,0 % respectivement dans les couronnes nord et sud.

modale de l'automobile autour de 69 % et à la légère augmentation de celle du transport collectif, de l'ordre de 0,6 point de pourcentage par enquête quinquennale.

Tableau 3.3: Comparaison des données des Enquêtes Origine-Destination de 1998, 2003, 2008 et 2013

	1998	2003	2008	2013
<i>Ménages</i>	65 227	70 418	66 124	78 831
<i>Période de référence</i>	25/08-18/12/1998	3/09-20/12/2003 8/01-24/01/2004	3/09-18/12/2008	4/09-21/12/2013
<i>Territoire</i>	5 400 km <sup>2</sup>	5 500 km <sup>2</sup>	8 200 km <sup>2</sup>	9 840 km <sup>2</sup>
<i>Municipalités</i>	135	88	141	159
<i>Population</i>	+1 %/an	+0,6 %/an	+1 %/an	+1 %/an
<i>Automobiles</i>	+2,4 %/an	+2,2 %/an	+2 %/an	+2,2 %/an
<i>Part modale de l'automobile, 24 h</i>	69,4 %	69,7 %	67,5 %	69,1 %
<i>Part modale du transport collectif, 24 h</i>	13,6 %	15,1 %	16,7 %	16,0 %

Sources: *Enquêtes Origine-Destination* 1998, 2003, 2008 et 2013

Malgré que sa densité de population soit plus élevée que celle de la plupart des métropoles états-uniennes et que la part modale du transport collectif — qui s'élevait à 28 % en période de pointe matinale, en 1987 — y soit même encore aujourd'hui plutôt comparable à celle de certaines villes européennes, le Grand Montréal n'échappe pas à la dépendance automobile, en raison de l'accès facile et gratuit aux autoroutes et terrains de stationnement et de la tendance à la suburbanisation éparse et à la ségrégation spatiale des fonctions, en vigueur depuis quelques décennies. Selon Fischler (2002a: 121), la région métropolitaine a ainsi

*une structure relativement monocentrique, mais avec des ambitions de polycentrisme, surtout à l'intérieur même du centre de l'agglomération, des tendances à la configuration en étoile le long des principales autoroutes et des velléités de diffusion uniforme dans la grande couronne.*

### 3.2.5 Coordination du transport et de l'aménagement

La coordination du transport et de l'aménagement constitue un objectif explicite des documents de planification supramunicipale du Grand Montréal depuis plus de quatre décennies. Les conceptions adoptées par les auteurs de ces divers documents face à cette coordination ont toutefois suivi une trajectoire irrégulière caractérisée par des renversements de perspectives considérables à l'égard du transport, de l'aménagement, des impacts de l'un sur l'autre et de la nécessité de les planifier conjointement, séparément ou dans l'optique de permettre à l'un de déterminer l'autre.

La première occurrence d'une préoccupation à cet égard dans un tel document figure dans le rapport du Comité d'étude de la CUM (Hanigan et coll. 1973: 43), dans lequel on stipulait que «[les] réseaux de transport sont entièrement liés au plan d'affectation du sol» et qu'il allait de soi qu'ils devaient «être conçus en fonction de l'aménagement du territoire et, pour ce qui est de la Communauté, comme partie intégrante du schéma d'aménagement de son territoire». Le transport y était ainsi subordonné à l'aménagement et l'intégration de leur planification y était jugée nécessaire. La perspective adoptée était donc de desservir les territoires déjà aménagés, plutôt que de conditionner leur développement à l'offre de transport. L'idée que le schéma de la CUM ne devait pas se limiter à l'aménagement et devait également intégrer un volet consacré au transport apparaît plutôt novatrice pour l'époque, mais elle est notamment attribuable au fait que contrairement à la CMM, la CUM disposait de compétences en matière à la fois de planification et d'exploitation de son réseau de transport collectif, car elle opérait ce qui est devenu en 2002 la STM.

Deux ans après cette mention dans le rapport de la CUM, un premier revirement quant aux conceptions de la coordination a été effectué. Dans le programme de travail du schéma de la région (OPDQ 1975: 26), on considérait en effet plutôt «le transport comme l'un des éléments les plus structurants de l'aménagement du territoire et de la croissance économique» et se penchait sur son influence «sur l'organisation de l'espace urbain et de ses relations avec la région». La dialectique du transport et de l'aménagement se voyait ainsi renversée au nom d'une prétendue détermination du second par le premier. C'était là une manifestation du référentiel techniciste, qui s'appuie sur une croyance dans le prétendu pouvoir «structurant» des infrastructures de transport (Paulhiac 2005), qu'Offner (1993, 2013) a depuis infirmé avec éloquence. Il faut dire qu'à l'époque, et depuis déjà quelques décennies à cette enseigne, la croyance en ce mythe politique et en cette mystification scientifique était bien en vogue, comme le révèlent avec éloquence les propos d'un des pères du métro de Montréal (Legault 2002: 51):

*Le métro est une infrastructure urbaine majeure [...]. Son implantation pouvait contribuer à enrichir la ville, non seulement en termes [sic] d'efficacité dans le domaine du transport en commun, mais aussi comme générateur de développement urbain. Sa présence allait modifier considérablement l'utilisation du sol aux environs de certaines stations ainsi que la nature du réseau de voirie.*

Deux autres années plus tard, on inscrivait au cœur des propositions d'orientations pour l'urbanisation dans la conurbation montréalaise (DGUAT 1977: 47) une ambitieuse stratégie de concentration et de consolidation pour «urbaniser l'Ile [sic] de Montréal au maximum [...] afin d'utiliser les infrastructures majeures et les réseaux de transport en commun en place ou dont l'établissement a déjà été décidé». On croyait également que «la création de nouveaux quartiers à plus forte densité [permettrait] de rentabiliser l'extension des réseaux de métro et d'autobus». L'idée ici était encore la même: aménager en fonction du transport existant et à développer, plutôt que l'inverse. Cette stratégie

de localisation du développement à venir en fonction de la desserte en transport collectif constituait à plusieurs égards un premier germe du concept de TOD, vingt ans avant son «invention». Cela montre encore davantage que le concept ne constitue pas tant une invention que l'étiquetage d'une pratique déjà très répandue ou, comme je l'ai qualifié au chapitre précédent, la réactualisation nord-américanisée d'un modèle très classique déjà abondamment appliqué en Europe depuis près de soixante-dix ans.

L'*Option préférable d'aménagement* qui a découlé de cette stratégie de concentration et de consolidation du développement n'a toutefois pas porté fruit. Barcelo, Charbonneau et Hamel (1989: 1) ont en effet écrit qu'*«il s'est agi d'un énoncé de politique générale, particulièrement peu explicite quant à son volet 'consolidation' [...], ce qui s'est traduit généralement par une absence presque totale de mesures concrètes de développement»*. Boisvert (2010: 193) a même écrit qu'elle *«fut un demi-échec»*. Pourtant, en appui à cette Option, le gouvernement péquiste de René Lévesque avait décrété un moratoire sur la construction d'autoroutes dans la région et promis d'accroître ses investissements en transport collectif. Dans cette optique, il avait rendu public un plan de transport axé sur le transport collectif et adopté la LAU afin d'ouvrir la voie à une planification locale et régionale axée notamment sur la réunion de conditions plus favorables que jamais auparavant à l'atteinte de ces objectifs en matière de transport, d'aménagement et de coordination de ces deux domaines d'action (Friskén 1994).

La volonté de coordination du transport et de l'aménagement par le recours à une certaine forme de TOD «précoce» dans le Grand Montréal a traversé le temps et même parfois tenté de s'imposer dans les projets de transport (Douay et Roy-Baillargeon 2015), comme dans celui de la «Ligne Mirabel» du Bureau d'aménagement du Réseau express de Montréal (BAREM 1977: 25), présenté au milieu des années 1970 mais finalement abandonné:

*les stations, par leur nombre et leur localisation, devront être implantées de façon à favoriser une forme d'urbanisation nouvelle, suffisamment concentrée et beaucoup plus axée sur l'utilisation du transport en commun que ne l'ont été jusqu'ici les développements de banlieue. [...] Ces stations verront par leur aménagement à favoriser la consolidation d'un développement existant de la banlieue et à permettre une mutation progressive vers un environnement urbain de qualité.*

Brown (2013: 10), qui a travaillé sur ce projet au début de sa carrière, soutient que *«l'idée à cette époque, c'était de construire des TOD, même si encore une fois on n'utilisait pas ce mot»*. Fischler (2002b: 9) stipule également que les alentours des gares de la ligne Mirabel étaient des *«projets de TOD»*. Fait à noter, bien que les croquis du projet mentionnaient l'idée d'*«urbanisation projetée»* des centres-villes traversés à proximité des gares, le stationnement dominait malgré tout outrageusement leurs abords, à l'exception des stations Bonaventure, Place-des-Arts et Du Parc. Étaient ainsi prévues 1 050 places de stationnement à Bordeaux, 1 830 à Concorde, 2 019 à Vimont, 2 100 à Sainte-Thérèse et 770 à Des Laurentides. Le fait, analysé dans une section ultérieure de ce chapitre, que les abords des

gares du Grand Montréal soient pour l'essentiel consacrés au stationnement constituait ainsi déjà à cette époque un objectif clair. Le projet du BAREM (*ibid.*: 6) se voulait toutefois encore plus ambitieux en matière de TOD:

*doter la région de Montréal d'une stratégie d'ensemble sur la nature d'une urbanisation nouvelle et à orchestrer le transport en commun et l'urbanisation de façon à prévenir les problèmes auxquels fait face actuellement la couronne suburbaine de Montréal. [...] Le REM-Mirabel s'offre donc comme un outil, à l'intérieur d'une stratégie de développement de la région de Montréal, permettant d'orienter l'urbanisation future dans un axe privilégié d'accueil à l'urbanisation dont l'aménagement doit se faire en complémentarité avec le transport en commun.*

La perspective adoptée par le BAREM quant à la coordination était même dialectique, car on y écrivait également que chaque station devait tout à la fois «*faciliter l'utilisation des moyens de transport en commun*» et «*jouer un rôle dans la structuration de l'urbanisation du territoire qu'elle dessert*» (*ibid.*: 65). Ainsi les points d'accès au réseau de transport collectif étaient-ils voués à être entourés tant de stationnement que de milieux de vie compacts et de qualité, ce qui devait entraîner une concentration de l'urbanisation autour de pôles précis le long d'un axe fort ainsi qu'une augmentation de l'utilisation de modes de déplacement alternatifs. L'idée a suivi son cours, car dans les orientations pour le développement de la région (OPDQ 1979: 137-138), on écrivait que pour assurer «*que la ville appartienne de plus en plus aux piétons, il serait important d'encourager une utilisation rationnelle du réseau de transport en favorisant une certaine densification résidentielle aux abords des stations de métro et des gares de banlieue*». La concomitance de cette stratégie de concentration et de consolidation, du projet de Ligne Mirabel et de cette volonté de densification des abords des stations et des gares a vraisemblablement créé un précédent, car dans le concept préliminaire du premier schéma que la CUM (1982: 21-22) a réussi à faire adopter, on invitait à un changement radical de rôle pour les politiques de transport au sein de l'aménagement et du développement urbains et on s'engageait à «*[a]rticuler le développement en fonction du transport en commun à grande capacité*». On considérait d'ailleurs que ce dernier ne devait «*plus uniquement être perçu comme un réseau efficace de déplacement des masses*» (*ibid.*) et qu'il devait plutôt

*restructurer les milieux déjà urbanisés qu'il traverse et devenir un générateur de développement pour les secteurs à urbaniser. Ainsi le transport en commun à grande capacité devient un équipement privilégié de densification, de structuration de pôles d'emploi et d'activités diverses et de desserte d'équipements à incidence urbaine ou métropolitaine.*

C'était là un retour en puissance du référentiel techniciste et du mythe des effets structurants. De même, ce passage montre encore davantage que l'objectif de densification urbaine axée sur le transport collectif propre au TOD s'était installé à demeure dans le programme des décideurs de la région, plus de dix ans avant que la locution ne fasse son apparition dans le vocabulaire de l'urbanisme nord-américain. Le sens par lequel les acteurs de tous les paliers abordaient la relation entre le transport et

l'aménagement et concevaient leur coordination n'est pas anodin. Les effets de ce référentiel sur les mentalités des acteurs politiques et techniques du Grand Montréal ont pendant longtemps conditionné leur vision de cet enjeu en ramenant le transport au cœur de leurs préoccupations et en y subordonnant l'aménagement. Par exemple, dans *Aménager l'avenir: Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire* (Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation 1983: 49), on écrivait l'année suivante que «[le] transport constitue en quelque sorte l'épine dorsale de l'aménagement du territoire». De plus, dans la mouture suivante de ces orientations pour la région métropolitaine (DGUAT 1994: 23), on abondait en ce sens en soutenant que «[les] équipements et les infrastructures de transport ont un impact structurant sur l'aménagement du territoire». Cette conception focalisée sur les effets du transport sur l'aménagement montre que le référentiel techniciste opérait toujours. Par contre, on écrivait aussi que «[le] concept d'aménagement retenu par le schéma [aurait] à son tour une influence majeure sur la planification des transports» (*ibid.*). Cet ajout inédit d'une considération pour la relation réciproque constituait une innovation et laissait plus que jamais auparavant présager une volonté de coordination de ces deux domaines d'action.

Cela n'a pas pour autant empêché d'autres composantes du gouvernement de rompre avec cette idée de coordination réciproque pour continuer à prendre appui sur cette croyance. En effet, deux ans plus tard, dans le document de consultation du ministère de la Métropole (1996: 6) pour la mise sur pied de la Commission de développement de la métropole, on a écrit qu'«[en] matière d'aménagement et de transport, les interventions ont des effets très structurants pour l'ensemble du territoire puisqu'il est question de services publics, d'infrastructures et d'équipements majeurs». Au-delà de l'évidente faiblesse et de la banalité proprement déconcertante de cette justification, il importe de souligner qu'elle constituait un témoin fiable de l'air du temps, caractérisé par une obsession pour la relance économique de la métropole à l'aide de nouvelles institutions et de programmes d'intervention publique tous azimuts. Trépanier (1998), revenant sur son expérience au sein du GTMR (1993), a écrit que le transport a constitué un enjeu d'importance dans le cadre de ses travaux, puisqu'il y avait dans l'air du temps un sentiment d'urgence face à la nécessité d'en améliorer la planification, la gestion ainsi que la coordination tant entre les modes qu'avec l'aménagement. C'est sans doute pour cette raison que la Commission de développement de la métropole, créée dans cette optique en 1997, eut «pour responsabilités principales l'aménagement du territoire et la planification des transports» (Lewis 1997: 295).

Le passage du temps semble toutefois avoir eu un effet mitigateur sur le rôle du référentiel techniciste au sein des conceptions des planificateurs et sur leurs velléités de structuration du territoire par le transport. En effet, cinq ans plus tard, dans *Une vision d'action commune: Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021* (MAMM 2001: 27), on soutenait que «[les] questions d'aménagement et de transport sont intimement liées». Le rapport du

territoire au transport demeurait toutefois similaire à celui des années passées, car on y écrivait que le gouvernement attendait de la CMM qu'elle «[oriente] *en priorité le développement urbain vers les secteurs desservis ou qui le seront prochainement par les réseaux de transport en commun*». Il revenait ainsi au transport d'ouvrir la marche et de guider l'aménagement des zones à urbaniser au cours des prochaines décennies. L'objectif était «*le développement d'une aire d'influence qui s'étend jusqu'à une distance maximale de 750 mètres par rapport à un point d'accès au service de transport collectif*» (*ibid.*: 78). Le principe fondamental du TOD y était donc repris tel quel. Suivant cette vision (*ibid.*: 93), la CMM devait dès lors adopter

*des règles ou critères d'urbanisation afin d'accorder la priorité au développement ou au redéveloppement [sic] urbain arrimé aux infrastructures métropolitaines de transport collectif, et incitant à l'utilisation de ces infrastructures comme leviers principaux du développement urbain.*

La transformation du rôle dévolu au transport au sein de l'aménagement constituait ainsi un aspect relativement novateur de la perspective adoptée. En effet, il y était considéré non plus comme l'élément principal de structuration de l'aménagement mais plutôt comme un levier d'orientation du développement. La perspective adoptée à l'égard des prétendus effets structurants du transport s'est depuis adoucie, comme le révèle le document de consultation sur ce qui était censé devenir la politique québécoise de mobilité durable du MTQ (2013: 11), qui s'ouvre par la mention qu'«[il] *est largement reconnu que les infrastructures de transport influencent la forme urbaine*», qu'«[inversement], *la forme urbaine influence de manière importante les déplacements, notamment le choix d'un mode de transport*» et que «[l]'*aménagement du territoire et les transports sont donc clairement interdépendants*». Ce changement de conception s'observe également dans le fait que l'on y affirme qu'il faudra dorénavant «*à la fois mieux évaluer et mieux prévoir les conséquences que l'aménagement du territoire et les transports peuvent avoir l'un sur l'autre*» et revoir la manière de les planifier (*ibid.*: 19). L'approche ainsi adoptée reconnaît d'emblée la relation symbiotique qui les unit, plutôt que de subordonner l'un à l'autre comme jusqu'à tout récemment. La Stratégie nationale de mobilité durable adoptée par le MTQ sous l'égide du ministre Sylvain Gaudreault et de la première ministre Pauline Marois n'a toutefois pas eu de suites et ne risque pas d'en avoir, puisque le gouvernement péquiste a été battu aux élections d'avril 2014 par le Parti libéral de Philippe Couillard.

Ainsi, dans le Grand Montréal, depuis plus de quatre décennies, mais à encore plus forte raison depuis le tournant des années 2000, la coordination du transport et de l'aménagement est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics de tous les paliers. Ils visent en effet à accentuer leur action afin de limiter l'usage de la voiture en ville et l'étalement métropolitain. L'accent est ainsi mis sur le contrôle de l'urbanisation et les transports collectifs. Selon Paulhiac (2005: 4), cette période «*est celle des 'grandes incantations' publiques en faveur d'une ville plus durable et de l'utilisation du transport en commun*». Selon elle, beaucoup de stratégies plus ou moins nouvelles sont débattues, mais «*les*

*actions concrètes restent encore très limitées» (ibid.: 5). En effet, malgré ces quatre décennies de répétition de la nécessité de coordination, l'aménagement de la région «n'est pas véritablement pensé en fonction des transports collectifs», ces derniers «n'ont pas non plus été pensés en fonction des possibilités d'aménagement» et «le cadre institutionnel a, jusqu'à ce jour, interdit de mieux lier» le transport et l'aménagement (Lewis et coll. 2002: 74). Si les acteurs du Grand Montréal peuvent «s'enorgueillir de posséder des réseaux de transport en commun particulièrement performants», il n'en demeure pas moins que leurs décisions quant à l'aménagement «n'ont pas véritablement supporté» ces réseaux, car «le territoire de la ville s'est agrandi» mais le transport collectif n'a «pas véritablement suivi» cette évolution, selon ces auteurs (ibid.: 94). Il n'y a donc pas de quartier aménagé en fonction du transport collectif (TOD), dans le Grand Montréal, notaient-ils.*

### *3.2.6 Gouvernance*

Depuis une trentaine d'années, les réflexions et débats sur la gouvernance du Grand Montréal se sont intensifiés au fur et à mesure que les réformes des structures et des procédures se sont succédées. Les nombreux comités consultatifs, groupes de réflexion et chercheurs universitaires qui ont été mandatés pour suggérer des remèdes aux maux habituels ou qui se sont penchés sur l'efficacité de ceux qui ont été administrés au cours des dernières décennies ont identifié une longue série de problèmes qui minent la région depuis longtemps et à plusieurs égards. À ce titre, on compte notamment l'absence d'unité de pensée et d'action et la dynamique de compétition entre les intervenants des différents niveaux de gouvernement et du secteur privé, plutôt que de coordination pour la résolution conjointe des problèmes collectifs (Picard et CCDRM 1986). Cette absence a été jugée nuisible pour le développement de la région (de Cotret et CMDRM 1987), car elle entraîne une neutralisation des forces en présence, qui privilégient leurs propres intérêts plutôt que ceux de la région dans son ensemble (CMPDGM 1991).

De même, l'absence de direction régionale et le localisme des élus (Petrelli 1997) mène à des «querelles stériles» entre Montréal et sa banlieue (Bernard 2000) ainsi qu'à des «rivalités intermunicipales» fragilisant les consensus et rendant difficiles les arbitrages (Guay 2009). Le partage de compétences flou, le chevauchement des structures et le morcellement des responsabilités (Lafortune et Collin 2011) constatés entraînent quant à eux de persistants conflits de juridiction (OCDE 2004) ainsi qu'une complication de la planification et de la réalisation des projets d'envergure métropolitaine (Rivard, Tomàs et Collin 2004). Par ailleurs, le manque de coordination politique (Côté, Séguin et GTEGFM 2010), de direction commune et de concertation des intérêts variés des acteurs (CMPDGM 1991) «annihile une partie de leurs efforts» et leur absence généralisée de perspective métropolitaine empêche la structuration d'une gouvernance dans le Grand Montréal (Klein, Fontan et Tremblay 1999). En résultent les absences corollaires d'institution ou de mécanisme de concertation à cette échelle (Rivard, Tomàs et Collin 2004), de véritable projet de territoire (Guay 2009) et de

perspective intégrée du développement de la région ainsi qu'une prise en compte au mieux «*embryonnaire*» des enjeux métropolitains (Pichette et GTMR 1993). Les accords entre les acteurs ne prennent pas appui sur une vision globale, coordonnée et à long terme des enjeux de la région métropolitaine et sont donc sectoriels (OCDE 2004; Tomàs 2012). Cette absence de vision commune fait en sorte que les acteurs de la région peinent «*à appréhender les enjeux métropolitains dans leur globalité et surtout à assumer, à l'échelle de leur municipalité, les conséquences d'une stratégie métropolitaine*» (Douay 2008: 124). Tous ces problèmes de gouvernance ont notamment entravé la mise en œuvre et parfois même jusqu'à l'adoption de divers documents de planification métropolitaine (Douay 2008; Guay 2009). Collin (2011) en concluait que la gouvernance grand-montréalaise était en panne et que l'idée de métropole y ressemblait à une peau de chagrin.

### **3.3 Questions et thèse**

Comme je le détaille dans le chapitre 5, le Grand Montréal est finalement parvenu à adopter son tout premier document de planification métropolitaine, en 2011, et à adopter une stratégie TOD à long terme pour canaliser son développement résidentiel à venir autour des points d'accès à son réseau de transport collectif métropolitain, malgré tous les problèmes de gouvernance qui l'affectent durablement depuis plus de trente ans. Par cette thèse, je cherche à savoir non pas ce qui, parmi ces problèmes de gouvernance, a pu entraver l'adoption de tels documents au cours des dernières décennies mais plutôt ce que sont les effets de ce succès inédit sur les dynamiques de gouvernance du Grand Montréal. Comment la production, la mise en débat et l'adoption du PMAD et la stratégie TOD de la CMM affectent-elles la gouvernance métropolitaine du Grand Montréal? Le PMAD et le TOD sont-ils des vecteurs de concertation, de coopération et de collaboration? Sont-ils capables d'entraîner la structuration, la stabilisation et la pérennisation d'une gouvernance métropolitaine pour le Grand Montréal? En réponse à ces questions, je défends dans les chapitres suivants la thèse selon laquelle dans le Grand Montréal, depuis 2011, tant le PMAD que le TOD constituent des instruments davantage de gouvernance que d'aménagement métropolitain. Tant le plan que le concept obéissent en effet à une certaine logique de renforcement du lien politique entre la planification et la gouvernance. Par cette thèse, je cherche donc, en me concentrant sur la symbiose fondamentale de ces deux concepts (exposée au chapitre précédent), à montrer que le PMAD et le TOD se révèlent, dans la région métropolitaine de Montréal, des instruments davantage de coopération territoriale que d'aménagement métropolitain. L'enjeu de cette thèse est dès lors de raconter comment de tels outils de conception physique plutôt conventionnels ont pu devenir des instruments de pilotage et de coordination de l'action collective, en ayant été appropriés, marchand(is)és et instrumentalisés par ses parties prenantes. Pour soutenir cette thèse, je déploie une argumentation en deux temps: d'abord quant à l'épisode du PMAD (chapitre 6) et ensuite quant à la stratégie TOD (chapitre 7) de la CMM.

### **3.4 Conclusion**

Dans ce chapitre, j'ai présenté les données de base quant au contexte géographique, démographique, socioéconomique, politique et institutionnel du Grand Montréal, la région métropolitaine sur laquelle porte cette thèse. J'ai indiqué pourquoi je me suis interrogé sur les effets de l'épisode du PMAD et de la stratégie TOD de la CMM sur la gouvernance métropolitaine grand-montréalaise et j'ai soutenu, à l'étude de cet épisode et de cette stratégie, que tant ce document de planification métropolitaine que ce concept d'aménagement constituent les plus récents instruments de gouvernance pour la région. Le but de cette thèse n'est pas tant de statuer sur quelque qualité ou inadéquation de la gouvernance du Grand Montréal à la lumière de sa planification métropolitaine récente que de questionner les intentions des responsables de la planification face au PMAD et au TOD quant à la gouvernance de la région. Dans le prochain chapitre, je montre comment j'ai procédé, depuis septembre 2011, pour étudier cet épisode et cette stratégie afin d'en venir à formuler ce constat à leur égard. Cela me permet de finir de jeter les bases à la présentation des données de cadrage principales de mon enquête sur le Grand Montréal.

# 4. Démarche méthodologique

## 4.1 Introduction

Dans ce chapitre, j'expose la démarche méthodologique que j'ai empruntée pour réaliser ma recherche doctorale. Je définis d'abord l'approche d'étude de cas exploratoire par laquelle je l'ai effectuée. Je présente de plus les activités de collecte de données que j'ai accomplies depuis l'entreprise de cette recherche à l'automne 2011: l'observation directe de forums, de colloques et d'audiences de consultation publique, une revue de presse de même que l'analyse critique de documents de planification ainsi que d'avis et de mémoires soumis en réaction à ces documents. Je révèle ensuite comment j'ai généré une thèse préliminaire à l'aide des données qualitatives ainsi recueillies à l'automne 2011 pour en trianguler les principaux aspects à l'aide du contenu d'entretiens effectués avec 26 acteurs-clés de la planification et de la gouvernance du Grand Montréal à l'été et à l'automne 2014. Je montre enfin les limites de cette recherche afin de mettre en contexte mes constats sur la gouvernance et la planification de la région.

## 4.2 Approche de recherche

Comment est-il possible, par l'étude du cas d'une région métropolitaine d'Amérique du Nord, de saisir les dynamiques fondamentales qui régissent les processus de planification et de gouvernance de plus en plus intimement liés que j'ai mis en lumière au chapitre 2? Afin de cerner empiriquement la contribution potentielle du TOD à cette symbiose, je présente dans cette thèse une étude du cas de la production, de la mise en débat et de l'adoption du PMAD du Grand Montréal. Le territoire de la CMM et la période s'échelonnant depuis avril 2011 constituent ainsi les focales spatiale et temporelle de cette étude de cas, réalisée en partie dans le cadre du projet de recherche *Effets du débat public et apprentissages dans l'urbanisme montréalais: La cohérence à l'épreuve de la différenciation des politiques urbaines*, dirigé par Michel Gariépy et dont j'ai été l'auxiliaire principal<sup>16</sup>. Je m'attarde ainsi

---

<sup>16</sup> Occuper ces fonctions tout au long de mes études doctorales m'a été bénéfique à trois enseignes. D'abord, cela m'a offert un soutien financier appréciable pour recueillir et traiter la majorité de mes données sur l'épisode du PMAD en procédant à l'observation directe des audiences de consultation publique tenues à l'automne 2011 et au dépouillement des mémoires soumis en réaction au document. Ensuite, pouvoir mettre en contraste le fruit de mes recherches sur mon cas d'étude par rapport à celui des travaux des chercheurs associés à ce projet sur d'autres cas québécois comparables m'a permis de profiter de leur vaste expérience pour identifier des enjeux théoriques et méthodologiques, découvrir des pistes d'analyse novatrices et dégager des constats pertinents et nuancés. Enfin, prendre activement part aux travaux de ce groupe de chercheurs effectués dans la foulée de ce projet m'a amené à organiser avec Michel Gariépy un séminaire dans le cadre duquel nous les avons invités, aux côtés de collègues d'autres universités canadiennes invités pour l'occasion, à présenter les résultats de leurs travaux récents sur la participation publique au sein de l'aménagement des régions métropolitaines de Québec, de Montréal, d'Ottawa-Gatineau, de Toronto et de Vancouver. L'ouvrage *Les métropoles canadiennes à l'heure de la gouvernance et de la planification collaborative* (PUM), que j'ai co-dirigé avec Michel Gariépy à l'issue de ce projet, en est le fruit.

à l'évolution du façonnement de la planification et de l'action publique par l'intervention des acteurs responsables de la production et de la mise en débat des plans et des politiques en matière de transport et d'aménagement. J'analyse pour ce faire tant la façon dont la gouvernance encadre la planification que la façon dont cette dernière offre à la première de nouveaux horizons. À cette fin, j'utilise l'instrument que constitue le PMAD et le concept de TOD qui en représente la pierre angulaire comme «éléments perturbateurs» de cette relation symbiotique afin d'étudier leurs effets sur ces processus. Je me concentre ainsi une fois de plus, comme je l'avais fait dans mon mémoire de maîtrise (Roy-Baillargeon 2011), sur l'influence des procédures de la planification et de la gouvernance sur leur substance, comme je l'ai indiqué au chapitre 2.

J'emprunte pour ce faire l'approche de recherche d'un bricoleur-brodeur (Denzin et Lincoln 2011), voire d'un musicien de jazz (Deslauriers et Kérisit 1997). Mu par une posture théorique contre-intuitive face à la substance et aux procédures de la planification et de la gouvernance métropolitaines grand-montréalaises, j'ai abordé cette étude de cas dans une perspective de recherche ni totalement inductive ni pour autant hypothéticodéductive, c'est-à-dire ni en évitant à tout prix de formuler des hypothèses au fil de ma collecte de données, ni en cherchant à en infirmer ou à en confirmer une. Cette thèse est en fait davantage le produit d'une abduction-réduction. «*Chercher les faits étranges, s'intéresser à leur étrangeté, voir dans tout fait la dimension d'étrangeté, constitue la base de la posture abductive, indispensable à l'urbanisme*» (Bourdin 2013: 191). Entendant à l'origine étudier les défis posés par le TOD à la planification et aux institutions métropolitaines qui la mettent en œuvre, j'ai dû réorienter ma recherche à la lumière des constats formulés au cours de mon enquête préliminaire quant au fait que le concept apparaissait davantage dans le Grand Montréal comme une solution que comme un enjeu. J'en suis plutôt venu à étudier l'appropriation du TOD par les institutions planificatrices qui cherchent à le mettre en œuvre afin d'exposer et surtout de remettre en question leurs intentions véritables quant à l'utilisation de ce concept. Le fait qu'un outil de planification spatiale substantielle puisse être plutôt instrumentalisé à des fins de construction d'une gouvernance métropolitaine m'apparaissait si inusité, à la lumière des objectifs totalement différents poursuivis dans les autres métropoles nord-américaines qui misent sur le TOD, que j'ai choisi d'explorer cette perspective de recherche insoupçonnée. Cette thèse étudie donc le cas de l'instrumentalisation du TOD par les acteurs du Grand Montréal.

L'étude de cas, popularisée par Yin (2002), est l'approche la plus commune en recherche sociale qualitative. Mon étude de cas est intrinsèque, c'est-à-dire qu'elle focalise sur le cas en lui-même et non sur le cas au sein d'un plus grand ensemble de tendances (Creswell 2007). Elle a consisté en une recherche qualitative; effectuée dans un environnement naturel (sur le terrain); dont je suis, en tant que chercheur, l'instrument principal; utilisant de multiples sources de données (présentées dans la section suivante); procédant par analyse inductive (c'est-à-dire des données vers la théorie); dans le but d'offrir une interprétation holistique des phénomènes observés, inséparable des contextes, historiques et *a*

*priori* tant du chercheur que des intervenants rencontrés (Creswell 2009a). Mon objectif principal était d'explorer un processus (Creswell 2009b), soit l'instrumentalisation d'un instrument d'aménagement par les acteurs politiques et techniques d'une région métropolitaine dans le cadre de la production, de la mise en débat et de l'adoption d'un document de planification. J'ai effectué cette exploration au fil du temps par l'entremise d'une collecte de données en profondeur mobilisant une multitude de sources d'information afin de rédiger un rapport détaillé de ce processus (Creswell 2007).

Le but recherché était ce que Hart (1998b: 46) qualifie d'«*illuminative evaluation*», c'est-à-dire de rendre les principaux comportements et attitudes des acteurs d'un contexte donné visibles et intelligibles. L'objectif d'une telle démarche «*is to enlighten policy makers or practitioners to the dynamics of behaviours in comparable situations in order that those behaviours can be understood and attended to in a more appropriate way*», précise-t-il (*ibid.*). Je cherche ainsi à apporter un complément empirique aux conclusions des écrits théoriques sur la planification, la gouvernance et le TOD à l'étude de démarches similaires à celle du Grand Montréal ainsi qu'à offrir à ces décideurs et ces planificateurs un retour critique sur leur instrumentalisation du TOD pour leur donner une meilleure compréhension des impacts de ce processus en matière de transport et d'aménagement. Pour ce faire, j'analyse comment ces acteurs construisent leur propre signification des enjeux associés à ce processus et les conséquences de leurs conceptions et actions (Altheide et Johnson 2011) sur les dynamiques de planification, de gouvernance, de transport et d'aménagement de la région. La «*context-based description*» (Hart 1998a: 86) que j'offre ainsi participe d'une volonté de compréhension, et non de prédiction ou d'explication, de ce processus et de ses répercussions. Ma description contextualisée ne doit donc pas être vue comme potentiellement généralisable au-delà du cas que j'étudie; bien qu'elle éclaire ces processus, représentations et dynamiques, tout au plus permet-elle de mieux comprendre la complexité de ce cas et ses répercussions spécifiques (Creswell 2007).

Pour étudier ce cas, j'ai utilisé la méthode dite de l'analyse par questionnement analytique (Paillé et Mucchielli 2008). Il s'agit d'une stratégie en trois temps obligeant constamment le chercheur à revisiter son corpus au fur et à mesure que son questionnement évolue au gré de ses analyses et d'utiliser, justement, ce questionnement, comme instrument d'analyse. Cette technique itérative était particulièrement appropriée dans le cas de ma recherche, qui s'est effectuée au fur et à mesure que se déployaient dans le Grand Montréal les processus et les dynamiques que j'étudiais. Elle m'a dans un premier temps mené à formuler des questions très générales opérationnalisant le mieux possible mes objectifs de recherche initiaux<sup>17</sup>. Elle m'a ensuite amené à soumettre mon matériau de recherche à ces diverses questions, au fur et à mesure que je le constituais, de manière à générer de nouvelles

---

<sup>17</sup> Quels sont les effets des outils et démarches de coordination du transport et de l'aménagement sur la gouvernance des régions métropolitaines? Comment la mise en œuvre du TOD affecte-t-elle les relations et interactions entre les acteurs du transport et de l'aménagement dans le Grand Montréal?

questions, plus précises et en lien avec ce corpus<sup>18</sup>. Elle m'a ainsi forcé à «répondre progressivement à ces questions en générant non pas des catégories ou des thèmes mais des réponses directes sous la forme d'énoncés, de constats, de remarques, de propositions, de textes synthétiques et de nouvelles questions, le cas échéant» (*ibid.*: 144)<sup>19</sup>. L'objectif de cette stratégie en trois temps était non pas «d'esquisser une interprétation ou une théorisation», car je ne me suis penché que sur un cas dans le seul de but de mieux le (faire) comprendre et de le juger à la lumière des connaissances les plus récentes en la matière, mais plutôt «de trouver réponse, par la formulation de constats [...], à des questions limitées dans leur nombre et délimitées dans leur nature» (*ibid.*). Cette stratégie d'analyse par questionnement analytique est particulièrement appropriée en aménagement et en urbanisme puisque cette discipline indisciplinée (Pinson 2004) est caractérisée par ses recherches sur des objets, plutôt que des sujets ou théories; par son analyse de l'action des praticiens afin de refléter au mieux leur réalité et de rendre mieux compte de leur expérience des processus en cours que les théories existantes; et par sa finalité normative axée sur l'amélioration de la pratique. Cette stratégie a donc bien entendu eu une influence majeure sur la détermination des questions, la collecte et l'analyse des données ainsi que les réponses qui en sont issues.

### 4.3 Collecte et traitement des données

Les données recueillies pour réaliser l'étude de ce cas sont de type qualitatif. Pour construire ce récit de l'appropriation et de l'instrumentalisation du TOD par les décideurs et les planificateurs du Grand Montréal, je prends appui sur le résultat de l'analyse par questionnement analytique du contenu des 359 mémoires et avis soumis en réaction au PPMAD (effectuée pour le compte du projet de recherche *Effets du débat public et apprentissages dans l'urbanisme montréalais: La cohérence à l'épreuve de la différenciation des politiques urbaines*, dirigé par Michel Gariépy), des interventions publiques des principales parties prenantes de la stratégie TOD du Grand Montréal (dans des articles de journaux ou durant des conférences de presse, des allocutions ou des exposés dans des colloques ou des forums, des présentations durant des audiences de consultation, etc.), d'entretiens semi-directifs avec 26 de ces acteurs-clés et des écrits de chercheurs et de praticiens traitant des dynamiques de transport et d'aménagement de la région (dans des publications scientifiques, des rapports de recherche, des lettres d'opinion, etc.). Le tableau 4.1 (page suivante) détaille dans l'ordre chronologique la période de collecte des données recueillies, la source dont elles proviennent ainsi que la méthode par laquelle elles ont été recueillies dans le cadre de cette démarche.

---

<sup>18</sup> Comment se déroule la planification et la mise en œuvre du TOD dans le Grand Montréal et quels en sont les impacts sur la gouvernance métropolitaine? Comment les dynamiques de gouvernance de la planification du Grand Montréal y affectent-elles l'appropriation locale et la mise en œuvre du TOD?

<sup>19</sup> Ces nouvelles questions sont celles, spécifiques au cas, que j'ai présentées au chapitre précédent. Je n'ai pu les formuler qu'à l'issue de deux années de collecte de données qualitatives sur le terrain.

Tableau 4.1: Périodes, sources et méthodes de collecte des données recueillies et analysées

<i>Période</i>	<i>Source</i>	<i>Méthode</i>
Automne 2011	audiences de consultation publique de la commission de l'aménagement de la CMM sur le PPMAD	observation directe
Hiver 2012	articles publiés dans les éditions imprimées ou les sites internet des quotidiens, des hebdomadaires, des mensuels et des stations de radio ou de télévision régionaux ou nationaux	analyse de contenu (par questionnement analytique)
Printemps 2012	audiences de consultation publique de la commission du transport de la CMM sur le financement du transport collectif métropolitain	observation directe
Été 2012	avis des 14 autorités régionales et du gouvernement et 344 mémoires des citoyens, des municipalités, des institutions publiques et des organisations de la société civile de la région sur le PPMAD	analyse de contenu (par questionnement analytique)
Automne 2012	PPMAD, rapport de consultation de la commission de l'aménagement de la CMM sur le PPMAD, PMAD, plan d'action 2012-2017 du PMAD, guide d'aménagement pour les aires TOD et rapport de mission d'étude sur le TOD	analyse de contenu (par questionnement analytique)
Automne 2012	colloques sur le TOD (Forum URBA 2015 et CMM, 17 octobre; OUQ et SCHL, 6 décembre)	observation directe
Hiver 2013	Agora métropolitaine 2013	observation directe

Je me suis penché sur les principales parties prenantes de la production et de la mise en débat du PMAD en étudiant d'abord et avant tout les documents textuels qu'elles ont produits et les présentations qu'elles ont données dans le cadre de ces processus. J'ai recueilli le point de vue des élus locaux et de diverses organisations de la société civile du Grand Montréal par l'observation de leur présentation dans le cadre des audiences de consultation sur le PPMAD (effectuée pour le compte du projet de recherche *Effets du débat public et apprentissages dans l'urbanisme montréalais: La cohérence à l'épreuve de la différenciation des politiques urbaines*, dirigé par Michel Gariépy), en y participant aussi peu que possible sans pour autant masquer mes intentions de recherche derrière une fausse naïveté prétendument inoffensive (Singleton Jr. et Straits 2010). J'ai de plus étudié leur position dans la gouvernance dans cette exercice de planification en étudiant, toujours par questionnement analytique, le mémoire qu'ils y ont soumis ainsi que les articles consignant leurs commentaires sur le PMAD, le transport et l'aménagement de la région. J'ai enfin complété cette collecte de données en approfondissant l'analyse de la position des élus et des planificateurs de la région, restés en marge du débat sur l'aménagement métropolitain, par l'entremise d'entretiens semi-directifs, réalisés en 2014, visant à trianguler les informations recueillies par les deux autres méthodes: l'observation directe et l'analyse de contenu.

J'ai entrepris la collecte de données pour cette thèse dès septembre 2011, à l'occasion des audiences de la commission de l'aménagement de la CMM sur le PPMAD, qui avait été adopté par le conseil de la CMM le 28 avril précédent. La commission a rendu son rapport de consultation le 17 novembre puis la version révisée du PMAD a été adoptée par le conseil de la CMM le 8 décembre. L'approbation du ministre a été reçue le 12 mars 2012. Le PMAD est depuis en cours de mise en œuvre. J'ai suivi très attentivement les premières étapes de cette nouvelle phase. J'ai procédé à l'observation directe des audiences de l'automne 2011, aux fins de cette recherche doctorale et de celle du projet susmentionné de Michel Gariépy, dans le but d'analyser comment les différents acteurs s'y comportaient, quels référentiels ils y mobilisaient, quelles conceptions face au PMAD et au TOD ils y défendaient et quels effets ils ont eus tant sur le contenu du PMAD que sur les dynamiques de gouvernance métropolitaine de la région. J'ai poursuivi cette série d'observations directes à l'occasion des événements organisés par la CMM, dans la foulée de la mise en œuvre du PMAD, portant principalement ou secondairement sur le transport et l'aménagement: les audiences de la commission du transport de la CMM sur le financement du transport collectif métropolitain au printemps 2012; le forum sur le TOD en collaboration avec l'organisme Vivre en ville et le Forum URBA 2015 à l'automne 2012; et la première Agora métropolitaine à l'hiver 2013. J'ai ainsi pu mieux saisir les dynamiques régissant les interactions entre les élus, les professionnels, les groupes de la société civile et les citoyens de la région au sein de la planification métropolitaine.

J'ai par la suite analysé différents documents de planification supramunicipale des quarante dernières années, des mémoires soumis en réaction à ces divers documents ainsi que des rapports produits à l'issue d'audiences de consultation publique et d'un séjour exploratoire (dans la région métropolitaine de Washington, à l'initiative de la CMM et de Vivre en ville). J'en ai dégagé les conceptions qui y sont véhiculées par les divers acteurs à l'égard du TOD ainsi que l'importance qu'ils confèrent à sa mise en œuvre. J'ai ainsi pu mesurer la portée de leur contribution à la construction d'une gouvernance métropolitaine axée sur la poursuite de cet objectif. J'ai également analysé le plan d'action quinquennal (2012-2017) et les bilans annuels de la mise en œuvre du PMAD afin d'y étudier les ruptures, les transformations ou les évolutions dans les objectifs, les conceptions et les priorités de la CMM et de ses partenaires face au TOD.

#### **4.4 Triangulation des données**

N'aspirant aucunement à la représentativité, à la généralisabilité ou à l'exhaustivité de mes résultats, je n'ai pas tant cherché à «valider» la thèse préliminaire générée à l'issue de mes observations directes et de mes analyses documentaires qu'à assurer la plausibilité de mes constats en triangulant les données issues de ces deux premières méthodes de collecte de données par l'entremise d'entretiens semi-directifs. J'affirme qu'il serait vain, dans une recherche analysant ainsi les comportements politiques, les conceptions idiosyncrasiques et les opinions intéressées d'acteurs de professions variables et de

milieux différents, de prétendre à une validation des constats par diverses méthodes visant à déterminer avec fiabilité que les interprétations relatives par l'un ou l'autre de ces intervenants soient bien partagées par la totalité ou à tout le moins la forte majorité de leurs collègues ou homologues que je n'ai pas rencontrés. La triangulation des données obtenues par différents modes de collecte constitue dans de telles circonstances une alternative fiable et crédible à la validation, selon Denzin et Lincoln (2011: 5): «*Objective reality can never be captured. We know a thing only through its representations. Triangulation is not a tool or strategy of validation but an alternative to validation*». J'ai donc plutôt tenté de vérifier par ces entretiens dans quelle mesure mes observations quant à l'appropriation et à l'instrumentalisation du TOD par les décideurs et les planificateurs du Grand Montréal ainsi que les hypothèses préliminaires que je formulais à partir de mes observations et de mes analyses de contenu étaient corroborées par ceux et celles qui ont joué un rôle de premier plan dans ce processus et qui ont accepté de me rencontrer afin que nous puissions en discuter librement. Les chapitres 6 et 7 font état des constats principaux issus de cette triangulation, dont je décris les procédures ci-dessous.

Ma stratégie d'échantillonnage pour constituer la liste des décideurs et des planificateurs qu'il était important que j'interviewe était donc non pas probabiliste ou représentative mais plutôt théorique. Le but de cet échantillonnage dit raisonné était de sélectionner les intervenants à interviewer afin de formuler les constats les plus pertinents possible du point de vue théorique (Creswell 2007). Cette façon de procéder permet à la fois de construire des généralisations mieux ancrées et d'approfondir la compréhension de l'objet de recherche à l'étude (Ragin et Amoroso 2011). Le principal critère de sélection de ces intervenants était l'importance qu'ils ont prise dans le cadre de l'épisode du PMAD, en participant aux audiences de la commission de l'aménagement ou en étant fréquemment cités dans les médias sur les enjeux d'aménagement métropolitain au cours de l'automne 2011.

Soucieux de pouvoir étudier la plus grande variété possible de points de vue et de positions face au PMAD et au TOD, en me basant sur leur grande variabilité que j'ai constatée en analysant le contenu des 359 avis et mémoires sur le PPMAD et en procédant à l'observation des audiences, j'ai également cherché à interviewer des élus des couronnes ainsi que des planificateurs de tous les paliers (provincial, métropolitain, régional et local) au sein d'institutions responsables du transport (MTQ, AMT et sociétés de transport) et de l'aménagement (MAMOT, CMM, MRC et municipalités). J'ai complété mon échantillon, une fois mes interviews amorcés, par l'effet boule de neige, ce qui m'a permis d'avoir accès à des personnes qui en connaissent d'autres au sein de leur(s) réseau(x) et qui les savaient en mesure de m'offrir de l'information riche et pertinente pour ma recherche (Miles et Huberman 2003). Mes choix quant à mes répondants, aux épisodes dont je traite et aux interactions sur lesquelles je me penche en détail ont donc été motivés non par une volonté de prétendue «représentativité statistique» que par un souci d'adéquation de mon propos aux tendances qui se sont dégagées des événements que j'ai observés, des revues de presse que j'ai réalisées, des documents que j'ai analysés et des entretiens

que j'ai effectués. Les tableaux 4.2 et 4.3 présentent en ordre chronologique la liste des intervenants que j'ai interviewés dans le cadre de cette recherche doctorale, et le code que je leur ai attribué afin de les citer par après, en fonction de leur domaine d'action et de leur échelle d'intervention.

Tableau 4.2: Code, domaine et échelle des acteurs interviewés en Europe à l'été 2013

<i>Date</i>	<i>Titre</i>	<i>Code</i>	<i>Domaine</i>	<i>Échelle</i>
2013-05-22	une employée du Conseil régional de l'Île-de-France	S.O.	aménagement	métropolitaine
2013-06-04	un professeur et quatre chercheurs de l'École polytechnique fédérale de Lausanne	S.O.	recherche	S.O.
2013-06-05	un professeur de l'Universität Bern	S.O.	recherche	S.O.
2013-06-06	deux chercheuses de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux	S.O.	recherche	S.O.
2013-06-07	un chargé d'études de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France	S.O.	aménagement	métropolitaine
2013-06-07	deux chargés d'études de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France	S.O.	aménagement	métropolitaine
2013-06-19	deux chercheuses de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux et une doctorante de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	S.O.	recherche	S.O.
2013-06-24	un professeur de la Technische Universiteit Delft	S.O.	recherche	S.O.
2013-07-08	un professeur de l'Universität Zürich	S.O.	recherche	S.O.
2013-07-16	un professeur de l'Université de Neuchâtel	S.O.	recherche	S.O.

J'ai d'abord effectué des entretiens à l'été 2013 avec douze professeurs et chercheurs français, néerlandais et suisses et quatre praticiens français. Je cherchais à mettre en perspective ma posture théorique en discutant avec les auteurs des écrits sur lesquels elle prend appui et en observant comment les dynamiques que j'ai analysées dans le Grand Montréal se déploient dans les agglomérations de Suisse et dans le Grand Paris. J'ai réalisé cette recherche parallèle à celle qui a mené à la rédaction de ma thèse en tant que doctorant invité à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, en Suisse, dans le cadre d'un séjour de recherche réalisé grâce au financement du Supplément Michael-Smith du CRSH.

Tableau 4.3: Code, domaine et échelle des acteurs interviewés dans le Grand Montréal pour cette thèse

<i>Date</i>	<i>Titre</i>	<i>Code</i>	<i>Domaine</i>	<i>Échelle</i>
2013-09-27	trois employés de la planification stratégique de l'AMT	AMT1 AMT2 AMT3	transport	métropolitaine
2013-11-29	une employée de l'aménagement métropolitain de la CMM	CMM1	aménagement	métropolitaine
2013-12-10	un employé de l'aménagement métropolitain de la CMM	CMM2	aménagement	métropolitaine
2014-07-14	le directeur adjoint de l'urbanisme d'une ville de la couronne nord	UCN1	aménagement	locale
2014-07-15	un employé de la planification stratégique de l'AMT	AMT1	transport	métropolitaine
2014-07-22	la mairesse d'une ville de la couronne sud	MCS1	politique	locale
2014-07-24	un employé des politiques et interventions de développement de la CMM	CMM3	politique	métropolitaine
2014-07-24	une employée de l'aménagement métropolitain de la CMM	CMM1	aménagement	métropolitaine
2014-07-29	un urbaniste ex-employé de la CMM	CMM4	aménagement	métropolitaine
2014-08-07	un urbaniste ex-employé de la CMM	CMM5	aménagement	métropolitaine
2014-08-15	un retraité du MTQ	MTQ1	transport	provinciale
2014-09-03	un employé de la direction des affaires métropolitaines du MAMOT	MAMOT1	aménagement	provinciale
2014-09-05	le directeur général d'une MRC de la couronne nord	MRCN1	aménagement	régionale
2014-09-10	le directeur général d'une MRC de la couronne sud	MRCS1	aménagement	régionale
2014-09-10	un employé d'une MRC de la couronne sud	MRCS2	aménagement	régionale
2014-09-17	une employée de la direction du transport terrestre des personnes du MTQ	MTQ2	transport	provinciale
2014-09-26	le maire d'une ville de la couronne nord	MCN1	politique	locale
2014-10-02	la mairesse d'une ville de la couronne sud	MCS2	politique	locale
2014-10-03	une représentante d'un grand promoteur immobilier de la région	PROM1	immobilier	provinciale

2014-10-08	quatre employés de la direction des projets de transport collectif et de la planification métropolitaine du MTQ	MTQ3 MTQ4 MTQ5 MTQ6	transport	provinciale
2014-10-23	une employée du CIT Laurentides	CITL1	transport	régionale
2014-10-29	un employé de la STM	STM1	transport	régionale
2014-11-10	le maire d'une ville de la couronne sud	MCS3	politique	locale

Ensuite, de retour dans le Grand Montréal, j'ai interviewé onze intervenants du domaine du transport, neuf du monde de l'aménagement, cinq du milieu politique et une du secteur immobilier — la seule employée de tous les promoteurs que j'ai contactés qui a accepté de me rencontrer. Ces vingt-six intervenants interviewés œuvrent en nombres égaux aux échelles provinciale et métropolitaine (huit à chacune) ainsi qu'aux échelles régionale et locale (cinq à chacune).

J'ai agrégé par thématique (planification, gouvernance et TOD) le contenu de mes transcriptions de ces derniers entretiens et de mes comptes-rendus d'observation, de revue de presse et d'analyse documentaire, en fonction de ma thèse préliminaire, formulée à l'issue de mes deux premières années à enquêter sur le sujet, affinée à l'occasion de ce séjour de recherche en Europe et exposée au chapitre précédent. J'ai consigné ces notes thématiques dans un document réunissant par rubrique les propos de tous les intervenants de la région qui en ont traité dans leur mémoire, leur avis, leur(s) entrevue(s) dans les médias, leur(s) discours ou leur présentation en audiences ou encore durant l'entretien qu'ils m'ont accordé. Les chapitres 6 et 7, présentant mes conclusions sur la planification, la gouvernance et le TOD dans le Grand Montréal, ont été échafaudés sur la base des recoupements conceptuels entre les trois rubriques de ce document.

#### **4.5 Limites intrinsèques**

D'emblée, je dois indiquer que mes observations directes des audiences sur le PPMAD, réalisées dès mon entrée au doctorat (en septembre 2011), ont orienté de façon importante la construction de ma problématique, de mon approche théorique et de ma démarche méthodologique, donc aussi des propositions théoriques issues de mes deux premières années de recherche et de ma façon d'en vérifier empiriquement l'adéquation par une étude du cas du Grand Montréal. Les arguments que j'étaye dans cette thèse et les conclusions que j'en tire doivent donc être dans une grande mesure considérés comme des artefacts en bonne partie générés par ce processus particulier. Un autre chercheur, étranger ou même québécois, qui commencerait une recherche sur les mêmes objets et terrain que ceux dont je traite, aujourd'hui ou dans quelques années, n'ayant pas accès aux mêmes sources de données que moi et ne pouvant être témoin des mêmes événements que ceux auxquels j'ai assisté ou participé, n'en tirerait sans aucun doute pas les mêmes conclusions que moi. Avoir pu bénéficier d'un peu plus de

recul temporel, voire également spatial, par rapport au processus que j'ai analysé en temps réel aurait permis d'enrichir ces constats dans une perspective longitudinale voire comparative internationale.

Effectuer une recherche doctorale sur des objets en cours de redéfinition et des processus plutôt inédits en plein déploiement m'a également mené à devoir analyser ces données sitôt qu'elles apparaissaient et ces événements au fur et à mesure qu'ils se produisaient et que j'y prenais part. Dans de telles circonstances, tenter de distinguer l'arbre de la forêt qu'il cachait a représenté un défi plus grand pour le chercheur en formation que je suis toujours, d'autant plus que l'entreprise de cette recherche doctorale a constitué mon baptême de feu quant à la région métropolitaine de Montréal. Il ne serait ainsi pas surprenant que je n'aie pas réussi à bien mettre en lumière d'importantes nuances et subtilités du cas, ne le connaissant que depuis peu. Cet enjeu recoupe d'ailleurs la dernière des limites intrinsèques de cette recherche que je dois évoquer en ces pages. Malgré tous mes efforts pour tenter de demeurer aussi neutre que possible face aux dynamiques et aux processus que j'ai étudiés, il est fort probable que la perspective critique que j'adopte à leur égard et l'idéal théorique auquel je les compare constamment inconsciemment m'ait fait occulter certaines de ces nuances et subtilités.

#### **4.6 Limites extrinsèques**

Je dois également évoquer deux limites de cette recherche que je qualifie d'extrinsèques. Bénéficiant de conditions idéales pour l'effectuer (à très peu de frais, sans nécessité de me déplacer fréquemment sur de grandes distances ni barrière linguistique ou socioculturelle m'empêchant de communiquer facilement avec mes interlocuteurs, etc.), j'ai malgré tout dû composer avec deux entraves significatives affectant ma collecte de données. Je souhaitais initialement rencontrer un nombre considérablement plus élevé d'intervenants du monde de la construction et de la promotion immobilières, mais tous ceux et celles que j'ai contactés à cette fin ont refusé de me recevoir, de répondre à mes courriels ou de retourner mes appels, sauf pour l'exception susmentionnée. Or ces intervenants du secteur économique jouent un rôle déterminant dans la gouvernance et l'aménagement du Grand Montréal, ils ont occupé une place centrale dans la mise en débat du PMAD et ils seront des acteurs de premier plan de la mise en œuvre de la stratégie TOD de la CMM. Il aurait donc été extrêmement pertinent et bénéfique que je puisse les interroger également. Ce sont toutefois peut-être là certaines des raisons pour lesquelles ils ont presque tous refusé de m'accorder un entretien. N'avoir pu leur parler de TOD et de la planification et de l'aménagement de la région métropolitaine m'a privé d'une source importante d'information sur ces dynamiques. Mes constats à ces égards auraient gagné à être échafaudés en prenant également appui sur leurs propos. La triangulation que j'ai effectuée à partir des données à leur sujet que j'ai recueillies par mes observations directes et mes analyses de contenu, d'une part, par rapport aux extraits d'entretiens que j'ai effectués avec d'autres acteurs qui y faisaient écho, d'autre part, permet toutefois dans une certaine mesure de pallier cette lacune.

J'ai également eu l'occasion d'être en contact, dans des contextes formels comme informels, avec divers élus et employés de la CMM, depuis le début de l'épisode du PMAD, mais au fur et à mesure que mes analyses s'affinaient et que mes questions se précisaient, ils ont tour à tour refusé de continuer à répondre aux messages que je leur envoyais. J'ai par exemple eu beaucoup de difficulté à avoir un entretien avec le dernier élu que j'ai pu rencontrer (MCS3), pourtant un décideur incontournable de la CMM qui joue un rôle prépondérant dans la mise en œuvre du TOD. J'ai dû insister à plusieurs reprises auprès de son personnel pour avoir rendez-vous avec lui, et ce n'est finalement qu'en allant m'installer à sa table au cours d'un colloque de l'AMT que j'ai réussi à lui faire accepter de me recevoir pour un entretien... qui fut finalement laconique. Le cas de la mairesse de Repentigny, qui n'a jamais accepté de me recevoir, mérite aussi d'être souligné. De même, deux employés de la CMM avec lesquels j'avais eu plusieurs échanges au cours des années précédentes ont cessé de répondre à mes questions il y a un an. J'en reste avec l'impression que mon objet de recherche délicat, mon approche critique et mon insistance sur des détails sensibles ont convaincu ces acteurs névralgiques qu'il valait mieux pour leur image et leur organisation qu'ils refusent ou arrêtent de me parler. Les précisions que j'aurais pu obtenir en leur parlant (davantage) auraient conféré plus de justesse à mes arguments. Leur refus de me recevoir indique néanmoins que des enjeux politiques d'importance associés à l'épisode du PMAD et à la stratégie TOD de la CMM imposent à certains acteurs de premier plan un devoir de réserve ou que ma remise en question de leurs intentions, exposée en long et en large dans les chapitres 6 et 7, suscite peut-être chez eux la crainte de devoir reconnaître qu'un écart subsiste entre leurs paroles et leurs actes.

Concluons cette section et ce chapitre en rappelant l'absence de représentativité statistique de cette recherche doctorale. Dans une étude de cas intrinsèque centrée sur une situation d'apparence inusitée et menée par l'entremise de méthodes de collecte et de traitement des données qualitatives et subjectives, l'intention du chercheur n'est pas de généraliser ses conclusions à des individus ou des sites extérieurs à ceux qu'il a étudiés; bien au contraire, son objectif est la particularité, plutôt que la généralisabilité (Creswell 2009a). Les constats que j'expose aux chapitres 6 et 7 quant à la planification et à la gouvernance du Grand Montréal ne peuvent ainsi être transposés à une autre région métropolitaine du Québec, du Canada, d'Amérique du Nord ou d'un autre continent sans qu'une étude similaire y soit réalisée pour en vérifier l'adéquation dans ce contexte différent.

J'offre ainsi une étude de cas qualitative dans laquelle j'illustre des dynamiques générales à l'aide d'exemples particuliers pour lesquels je détiens suffisamment d'éléments issus de mes quatre années à enquêter sur le terrain pour considérer mes constats vraisemblables d'un point de vue empirique, adéquats d'un point de vue contextuel et pertinents d'un point de vue théorique. La démarche que j'ai suivie pour ce faire n'est donc pas tant celle d'un détective, qui analyse absolument toutes les pièces à conviction et ne formule ses accusations que sur la base de celles qu'il juge incriminantes, que celle d'un avocat, qui axe son plaidoyer sur un étayage de ses principaux arguments et une réfutation des

principaux contre-arguments de la partie adverse. Selon Ragin et Amoroso (2011: 125), en effet, la recherche qualitative «*is less concerned with how much positive evidence has been accumulated*», par exemple combien d'instances textuelles corroborent le propos que le chercheur développe, «*and more with the degree to which the image of the research subject has been refined, sharpened and elaborated*». Telles sont donc les limites de la portée qui peut être conférée aux conclusions de cette thèse. L'exploration théorique et empirique que j'y propose constitue néanmoins un apport substantiel aux réflexions des chercheurs, décideurs, praticiens et citoyens sur les enjeux politiques associés à la planification et à la gouvernance des régions métropolitaines nord-américaines contemporaines.

#### **4.7 Conclusion**

Dans ce chapitre, j'ai présenté étape par étape les démarches que j'ai effectuées depuis septembre 2011 pour recueillir des données qualitatives sur la planification et la gouvernance du Grand Montréal, pour générer une thèse préliminaire à l'issue de la première étape de cette collecte de données et pour tester son adéquation à l'été et à l'automne 2014 en interrogeant les principales parties prenantes de cette planification et cette gouvernance à propos de l'épisode du PMAD et de la stratégie TOD de la CMM. J'ai également exposé les limites de l'ambition de mon étude de cas et de la portée de ses conclusions en raison d'une diversité de facteurs intrinsèques et extrinsèques. Les constats présentés dans les trois prochains chapitres à l'égard des effets de cet épisode et de cette stratégie sur la gouvernance du Grand Montréal prennent appui sur le résultat de ces démarches de collecte, d'analyse et de triangulation, mais ils doivent également être interprétés à la lumière de ces considérations méthodologiques.

# 5. Du PPMAD au PMAD

## 5.1 Introduction

Dans ce chapitre, je détaille les principaux jalons de l'épisode du PMAD de la CMM en matière de planification et de gouvernance. Pour ce faire, je présente le contenu et la substance du PPMAD, les procédures par lesquelles la CMM l'a produit et soumis au débat public; les réactions des autorités régionales, de la société civile du Grand Montréal et du gouvernement du Québec face à son contenu, à sa substance et à ces procédures de production et de mise en débat; les grands constats et les recommandations de la commission de l'aménagement à l'issue de ce débat; les modifications qui y ont été apportées; les commentaires des principales parties prenantes de la région entourant son adoption et son entrée en vigueur; ainsi que les objectifs et le déroulement des deux premières éditions de l'Agora métropolitaine organisées afin d'associer les élus et la population à la mise en œuvre du PMAD. Ce faisant, je mets en lumière les objectifs du PMAD sur lesquels je me concentre, les critères qui y sont associés et les démarches qui en ont découlé à ce jour. Les éléments présentés en ces pages découlent principalement de mes observations directes, de mes revues de presse et de mes analyses documentaires, mais j'y ai aussi recours à quelques reprises à des citations d'entretiens afin d'explicitier mon propos général.

## 5.2 PPMAD: Contenu et substance

Le conseil de la CMM (2011a) a adopté son PPMAD le 28 avril 2011. Il s'ouvre sur les atouts du Grand Montréal en matière d'aménagement et de qualité de vie, de transport et d'environnement et sur les trois «défis que la région devra relever au cours des prochaines années» à ces égards (encadré 5.1).

### Encadré 5.1: Les défis que le Grand Montréal devra relever au cours des prochaines années

1. Aménagement: Le Grand Montréal doit déterminer le type d'urbanisation à privilégier pour accueillir la croissance projetée d'environ 530 000 personnes, ou 320 000 nouveaux ménages, ainsi que 150 000 emplois qui seront créés d'ici 2031 en sachant que les espaces disponibles et les ressources financières sont limités et qu'un périmètre métropolitain devra être identifié.
2. Transport: Le Grand Montréal doit optimiser et développer les réseaux de transport terrestre actuels et projetés afin de soutenir la mobilité croissante des personnes et des marchandises et de favoriser une consolidation de l'urbanisation.
3. Environnement: Le Grand Montréal doit protéger et mettre en valeur ses atouts naturels et bâtis (plans d'eau, paysages, boisés et ensembles patrimoniaux) pour renforcer l'attractivité de la région.

Source: CMM (2011a: 24)

La CMM propose de relever ces défis, en fonction de ces 3 orientations, en fixant 14 objectifs déclinés en 30 critères. Ils constituent la part du lion du PPMAD: 106 des 152 pages du document y sont consacrées. Ils sont précédés de la «toile de fond» présentant le cadre institutionnel de la planification; l'énoncé de vision stratégique «Vision 2025. Cap sur le monde: bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable» (CMM 2003), dont s'inspirent ces orientations, ces objectifs et ces critères (encadré 5.2); les définitions des concepts d'attractivité et de compétitivité retenues aux fins de l'exercice; les principes d'aménagement durable sur lesquels le document prend appui; ainsi que le cadre d'aménagement et les orientations gouvernementales pour la région (MAMM 2001).

Encadré 5.2: L'énoncé de vision stratégique de la CMM à l'horizon 2025

1. Une communauté dont l'économie compétitive est basée sur le talent, la tolérance et la technologie;
2. Une communauté compétitive ayant une approche intégrée du transport des personnes et des marchandises;
3. Une communauté attractive dont le cadre de vie exceptionnel est mis en valeur par un aménagement de qualité;
4. Une communauté attractive dont l'environnement préservé est mis en valeur;
5. Une communauté solidaire tirant profit d'un partenariat pluriel avec les acteurs de son développement;
6. Une communauté solidaire reconnue pour sa tolérance et son ouverture; et
7. Une communauté responsable qui a à cœur les préoccupations des citoyens.

Source: CMM (2003)

Dans l'optique de cette vision stratégique, pour atteindre les objectifs et respecter les critères de son plan qu'elle décline par la suite, la CMM présente les «conditions de succès du PMAD» (encadré 5.3).

Encadré 5.3: Les conditions de succès du PMAD

- La reconnaissance du caractère polycentrique de la région, lequel repose sur le maintien et le renforcement du centre-ville de Montréal et de la partie centrale de la région;
- La reconnaissance de l'apport de chaque secteur — Montréal, Laval, Longueuil, couronne nord et couronne sud —, comme composantes dynamiques dans le développement économique de la région métropolitaine;

- Une gestion de l'urbanisation réalisée selon une approche modulée et graduelle;
- Une offre de transport visant une utilisation accrue des transports en commun et du transport actif ainsi que la réduction des émissions de GES;
- Des interventions prioritaires dans les aires de densification aux abords des points d'accès au transport en commun;
- Une modulation de la densité, correspondant aux caractéristiques du milieu, à l'extérieur des aires de densification aux abords des points d'accès au transport en commun;
- La reconnaissance des avantages socioéconomiques du patrimoine bâti et naturel ainsi que des paysages;
- La détermination de projets prioritaires métropolitains rassembleurs afin de concrétiser la Vision 2025 à l'échelle métropolitaine;
- Une coordination entre la région et le gouvernement du Québec par la mise en place d'une table Québec-Grand Montréal sur l'aménagement et le développement du territoire.

Source: CMM (2011a: 21)

La première orientation, «aménagement», est la plus étoffée des trois: 56 des 106 pages de ce chapitre du PPMAD y sont consacrées. Elle y est déclinée en 6 objectifs et 15 critères (encadré 5.4).

#### Encadré 5.4: Les 6 objectifs et 15 critères de l'orientation «aménagement» du PPMAD

1. Un Grand Montréal avec des milieux de vie durables
  - 1.1. Orienter la croissance aux points d'accès du réseau de transport en commun métropolitain structurant
    - 1.1.1. Localisation des aires *Transit-Oriented Development* (TOD) aux points d'accès du réseau de transport en commun structurant pour y canaliser au moins 40 % des futurs ménages
    - 1.1.2. Seuils minimaux de densité applicables aux aires TOD (log./ha)
    - 1.1.3. Aménagement des aires TOD
  - 1.2. Optimiser le développement urbain à l'extérieur des aires TOD
    - 1.2.1. Définition de seuils minimaux de densité à l'extérieur des aires TOD aux fins de la consolidation des espaces résidentiels
    - 1.2.2. Définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace
    - 1.2.3. Consolidation des pôles économiques

- 1.3. Favoriser une occupation optimale en augmentant la superficie des terres en culture
  - 1.3.1. Augmentation de 6 % de la superficie des terres cultivées
- 1.4. Identifier les installations d'intérêt métropolitain actuelles et localiser les installations d'intérêt métropolitain projetées
  - 1.4.1. Identification des installations de santé, d'éducation, sportives, culturelles et touristiques
  - 1.4.2. Localisation près d'un point d'accès du transport en commun, dans le périmètre d'urbanisation, en contiguïté aux secteurs urbanisés existants, en tenant compte des contraintes biophysiques et anthropiques
- 1.5. Identifier les contraintes majeures qui concernent le territoire de plusieurs MRC
  - 1.5.1. Les risques d'inondation chevauchant plusieurs MRC
  - 1.5.2. Les risques de glissement de terrain chevauchant plusieurs MRC
  - 1.5.3. Les risques anthropiques chevauchant plusieurs MRC
  - 1.5.4. Les risques liés à la qualité de l'air ambiant et ses effets sur la santé
  - 1.5.5. Les risques associés aux incidents climatiques et chevauchant plusieurs MRC
- 1.6. Délimiter le territoire d'urbanisation selon un aménagement durable
  - 1.6.1. Périmètre métropolitain 2031 en fonction des seuils minimaux de densité résidentielle et des espaces voués à l'urbanisation TOD et hors TOD

Source: CMM (2011a: 44)

La deuxième orientation, «transport», est deux fois moins étoffée que la première: 28 des 106 pages de ce chapitre y sont consacrées. Elle y est déclinée en 3 objectifs et 5 critères (encadré 5.5).

Encadré 5.5: Les 3 objectifs et 5 critères de l'orientation «transport» du PPMAD

- 2. Un Grand Montréal avec des réseaux et des équipements de transport performants et structurants
  - 2.1. Identifier un réseau de transport en commun qui permet de structurer l'urbanisation
    - 2.1.1. Identification du réseau de transport en commun métropolitain structurant
  - 2.2. Moderniser et développer le réseau de transport en commun métropolitain
    - 2.2.1. Hausse à 30 % de la part modale des déplacements effectués en transport en commun en période de pointe du matin d'ici 2021
  - 2.3. Optimiser et compléter le réseau routier pour soutenir les déplacements des personnes et des marchandises

- 2.3.1. Identification du réseau routier métropolitain
- 2.3.2. Réduction des délais et des retards occasionnés par la congestion
- 2.3.3. Localisation des pôles logistiques

Source: CMM (2011a: 96)

La troisième et dernière orientation, «environnement», est la moins étoffée des trois: 22 des 106 pages de ce chapitre y sont consacrées. Elle y est déclinée en 5 objectifs et 10 critères (encadré 5.6).

Encadré 5.6: Les 5 objectifs et 10 critères de l'orientation «environnement» du PPMAD

- 3. Un Grand Montréal avec un environnement protégé et mis en valeur
  - 3.1. Maintenir le couvert forestier dans les bois métropolitains
    - 3.1.1. Identification des 31 bois métropolitains
    - 3.1.2. Protection des 31 bois métropolitains
  - 3.2. Protéger les rives, les plans d'eau et les milieux humides
    - 3.2.1. Identification et protection des rives, du littoral et des plaines inondables
    - 3.2.2. Identification et conservation des milieux humides
  - 3.3. Protéger les paysages d'intérêt métropolitain
    - 3.3.1. Identification des paysages d'intérêt métropolitain
    - 3.3.2. Protection des paysages d'intérêt métropolitain
  - 3.4. Protéger le patrimoine bâti d'intérêt métropolitain
    - 3.4.1. Identification du patrimoine bâti d'intérêt métropolitain
    - 3.4.2. Protection du patrimoine bâti d'intérêt métropolitain
  - 3.5. Mettre en valeur le milieu naturel, le milieu bâti et les paysages dans une perspective intégrée et globale à des fins récréotouristiques
    - 3.5.1. Identification des composantes du concept
    - 3.5.2. Mise en valeur des composantes du concept

Source: CMM (2011a: 118)

Le PPMAD se conclut par la mention qu'un plan d'action quinquennal précisant pour chaque orientation et chaque objectif «*les moyens retenus, les chantiers proposés, les projets prioritaires et l'échéancier*» sera élaboré à la suite de l'adoption du PMAD (*ibid.*: 133), par la proposition de création

d'une «*Table Québec-Grand Montréal pour l'aménagement et le développement du territoire*» permettant d'assurer «*une collaboration étroite avec le gouvernement du Québec*» pour la mise en œuvre de ce plan d'action et du PMAD (*ibid.*: 135) et par l'évocation de la nécessité pour la CMM de se doter d'outils «*visant à assurer le suivi et la mise en œuvre du PMAD et à évaluer les progrès réalisés concernant l'atteinte des objectifs qui y sont énoncés et la réalisation des actions qui y sont proposées*» (*ibid.*: 139), accompagnée de l'indication qu'un rapport biennal sera produit à cet effet.

Cette thèse se concentre sur la stratégie associée à l'objectif (1.1) d'orientation du développement à venir autour des points d'accès au réseau de transport collectif métropolitain en canalisant au moins 40 % des ménages qui s'installeront dans le Grand Montréal d'ici à 2031 au sein de 155 aires TOD. Elle fait occasionnellement référence à l'objectif (2.1) de structuration de l'urbanisation par le réseau de transport collectif métropolitain et au critère (2.2.1) d'augmentation de la part modale du transport collectif en période de pointe matinale, pour souligner que cet objectif et ce critère ont été au cœur de la gouvernance de la région dans le cadre de la production, de la mise en débat, de l'adoption et de la mise en œuvre du PMAD et de sa stratégie TOD. De même, elle ne fait référence qu'à une reprise à l'objectif de protection du territoire qui chapeaute l'orientation 3, pour souligner que la mobilisation de la société civile grand-montréalaise entourant le débat sur le PPMAD quant aux objectifs et aux critères particuliers qui y sont associés a elle aussi été au cœur de la gouvernance de la région durant l'épisode du PMAD.

### **5.3 PPMAD: Production et mise en débat**

Les procédures de production et de mise en débat du PPMAD ont pris racine dans une concertation préalable significative. D'abord, dès que le gouvernement du Québec a exigé qu'elle adopte un PMAD avant le 31 décembre 2011, la CMM a publié en juin 2010 un guide à l'attention des MRC et des agglomérations afin de leur donner les grandes lignes des propositions qu'elles devaient lui soumettre à l'égard de l'établissement des seuils minimaux de densité ainsi que des limites du périmètre d'urbanisation. Elle a par la suite signé des conventions avec les couronnes nord et sud, avec la Ville de Laval ainsi qu'avec les agglomérations de Longueuil et de Montréal, au cours du mois de novembre 2010, dans chacune desquelles les deux parties se sont engagées à se concerter dans la définition de ces seuils et limites. Les propositions de ces cinq composantes de la CMM lui ont donc été acheminées en mars 2011. Elle en a tenu compte dans la production de son PPMAD, que le conseil de la CMM a adopté le 28 avril. Toutefois, pour protester contre le refus de la CMM de leur accorder plus de temps avant d'adopter son PPMAD afin qu'ils puissent en influencer davantage le contenu, les élus de la couronne nord et de Laval se sont retirés du conseil au moment du vote.

La CMM a reçu, de juin à août, un avis sur le PPMAD de la part de chacune des quatorze autorités régionales de son territoire (les onze MRC des couronnes, les agglomérations de Longueuil et de Montréal et la Ville de Laval) puis, jusqu'à la fin septembre, 344 mémoires soumis par une grande

variété de citoyens, de municipalités, d'institutions publiques et d'organisations de la société civile, qu'elle a synthétisés à l'attention des huit membres de sa commission de l'aménagement d'alors:

1. la conseillère municipale et membre du comité exécutif de Montréal Helen Fotopulos (présidente);
2. la mairesse de Repentigny et préfète de la MRC de L'Assomption Chantal Deschamps (vice-présidente);
3. la mairesse de Sainte-Julie et préfète de la MRC de Marguerite-D'Youville Suzanne Roy (vice-présidente);
4. le conseiller municipal et vice-président du comité exécutif de Laval Basile Angelopoulos (membre);
5. le conseiller municipal de Montréal Christian G. Dubois (membre);
6. la conseillère municipale de Longueuil Lorraine Guay-Boivin (membre);
7. le maire de Dollard-des-Ormeaux Edward Janiszewski (membre); et
8. le conseiller municipal de Montréal Robert L. Zambito (membre).

À l'origine, une séance d'audiences de consultation publique était prévue dans chaque composante de la CMM: une à Montréal, une à Laval, une à Longueuil, une dans la couronne nord et une dans la couronne sud. En fin de compte, toutefois, pour permettre la présentation des 225 mémoires dont les auteurs ont souhaité s'adresser directement à la commission de l'aménagement, ce sont 17 séances qui ont été tenues, totalisant 57 heures, selon la répartition et le calendrier suivants:

- une dans l'ouest de Montréal (à Dollard-des-Ormeaux, le 28 septembre);
- six au centre-ville de Montréal (dans les bureaux de la CMM: deux le 29 septembre, deux le 30 septembre et deux le 11 octobre);
- une dans l'est de Montréal (dans l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve, le 5 octobre);
- trois dans la couronne nord (à Boisbriand: une le 13 octobre et deux le 14 octobre);
- une à Laval (dans le secteur Pont-Viau—Laval-des-Rapides—Renaud, le 18 octobre);
- deux dans la couronne sud (à Saint-Constant, le 19 octobre); et
- trois à Longueuil (une dans l'arrondissement Vieux-Longueuil, le 20 octobre, et deux dans l'arrondissement Saint-Hubert, le 21 octobre).

J'ai classifié les auteurs de ces 344 mémoires à l'aide de la typologie suivante, élaborée dans le cadre des travaux de recherche de Gariépy, Gauthier, Paulhiac-Scherrer et Scherrer auxquels j'ai participé:

citoyens non affiliés<sup>20</sup>; groupes communautaires<sup>21</sup>; groupes de la société civile<sup>22</sup>; groupes militants locaux<sup>23</sup>; associations de résidents<sup>24</sup>; acteurs du milieu des affaires<sup>25</sup>; élus et partis politiques<sup>26</sup>; et institutions publiques<sup>27</sup>. J'ai également réparti ces 344 mémoires en fonction du lieu où ils ont été présentés, le cas échéant. Le nombre de mémoires soumis à la CMM par chaque catégorie d'auteurs et à chaque lieu de présentation est détaillé dans le tableau 5.1. Il en ressort notamment que près du tiers des mémoires a été soumis par des citoyens non affiliés, que près du tiers a été présenté à Montréal et que près du tiers n'a pas été présenté dans le cadre des audiences.

**Tableau 5.1: Catégorie d'auteurs et lieu de présentation des mémoires soumis en réaction au PPMAD**

	Montréal	Longueuil	Laval	Boisbriand	Saint-Constant	Pas présenté	TOTAL
citoyens non affiliés	42	4	2	2	3	47	<b>100</b>
groupes communautaires	5	5	1	0	1	13	<b>25</b>
groupes société civile	21	10	5	7	3	8	<b>54</b>
groupes militants locaux	10	3	5	3	3	9	<b>33</b>
associations de résidents	9	0	1	0	1	4	<b>15</b>
acteurs milieu affaires	10	2	3	12	4	18	<b>49</b>
élus et partis politiques	3	2	2	2	1	4	<b>14</b>
institutions publiques	11	6	1	12	8	16	<b>54</b>
<b>TOTAL</b>	<b>112</b>	<b>31</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>38</b>	<b>119</b>	<b>344</b>

<sup>20</sup> Participants à la consultation publique qui s'expriment à titre personnel. Cette catégorie comprend les professionnels qui s'expriment en leur nom plutôt qu'en tant que représentants de leur employeur.

<sup>21</sup> Organisations du secteur associatif fournissant des services aux citoyens, groupes ou entreprises (centres de gestion des déplacements, groupes agissant sur le logement, l'emploi et l'immigration, groupes de concertation qui offrent leurs services de coordination pour améliorer l'intervention sur un territoire, etc.).

<sup>22</sup> Groupes composés de membres qui œuvrent sur le territoire de la ville de Montréal, de la métropole ou de la province (associations, coalitions, syndicats de professionnels, fédérations ou regroupements régionaux) et qui font figure de groupe de pression sur les enjeux sur lesquels ils ont développé une expertise.

<sup>23</sup> Groupes de citoyens riverains définissant leur mission autour d'un enjeu de lutte précis.

<sup>24</sup> Groupes de citoyens définissant leur mission autour d'un territoire donné, soit un quartier ou une rue.

<sup>25</sup> Entreprises privées et associations dédiées au développement économique à diverses échelles.

<sup>26</sup> Partis politiques municipaux, élus de la Ville de Montréal ou d'un de ses arrondissements. Cette catégorie comprend par extension un arrondissement quand il signe une intervention.

<sup>27</sup> Entité publique en relation avec un ministère, une municipalité ou un établissement d'enseignement et de recherche. Cette catégorie inclut aussi les établissements publics et les sociétés d'État.

Parallèlement à ces audiences, structurées par un dispositif de consultation publique correspondant aux exigences minimales de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)* en la matière (encadré 5.7), la CMM a également déployé une stratégie de communication de grande envergure axée sur son site internet (qui a reçu 22 000 visites entre l'adoption du PPMAD le 28 avril et la fin des audiences, le 21 octobre) ainsi que sur les médias sociaux, entretenant hors des canaux traditionnels une mobilisation autour de la planification et de l'aménagement visant l'émergence d'une pensée métropolitaine.

Encadré 5.7: La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et la mise en débat du PPMAD

Tel que Gariépy et Roy-Baillargeon ([à paraître]) le soulignent, la *LAU* constitue un hybride, produit d'une hésitation entre le modèle européen, étatique, et le modèle nord-américain, essentiellement local et prenant appui sur le zonage (Trépanier 2004). Elle est ainsi le fruit d'un «*mélange subtil de tradition et d'innovation*» et s'inscrit par conséquent en droite ligne dans un mouvement de réforme qualifié de «*modernisation conservatrice*» (Trépanier 1982: 34). À l'origine, le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (1979) a défini ses quatre fondements, qui guident encore et toujours son application:

1. l'aménagement et l'urbanisme constituent des responsabilités d'abord politiques;
2. les pouvoirs sont partagés dans le respect des domaines d'intervention de chaque palier;
3. les choix et actions des trois paliers de gouvernement s'effectuent de façon concertée; et
4. le public participe activement à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement.

En vertu de la *LAU*, la CMM est tenue d'adopter et de maintenir en vigueur un énoncé de vision stratégique quant au développement culturel, économique, environnemental et social de son territoire (art. 2.3). Il s'agit du document «*Vision 2025*» susmentionné. Son conseil doit adopter un projet d'énoncé qui doit être transmis à tous ses partenaires — les onze MRC comprises en tout ou en partie sur son territoire, les deux agglomérations et la Ville de Laval — (art. 2.6) et soumis au moins une assemblée de consultation publique (art. 2.8) dans chacun de ses cinq territoires (art. 2.14), présidée par une commission constituée de ses membres (art. 2.9) qui doit expliquer le projet et entendre les personnes et organismes désirant s'exprimer (art. 2.12). À la suite de ces audiences, le conseil doit adopter l'énoncé, avec ou sans changement (art. 2.20), à la majorité des deux tiers des voix exprimées (art. 2.22). Son entrée en vigueur est immédiate (art. 2.21).

La CMM est également tenue d'adopter et de maintenir en vigueur un PMAD (art. 2.23) délimitant son périmètre métropolitain et définissant des orientations, des objectifs et des critères visant à assurer la compétitivité et l'attractivité de son territoire portant sur les huit objets suivants (art. 2.24):

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

3. l'identification de toute partie de son territoire devant faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport;
4. la définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu;
5. la mise en valeur des activités agricoles;
6. la définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace;
7. l'identification de toute partie de son territoire chevauchant le territoire de plusieurs MRC soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général; et
8. l'identification de toute installation présentant un intérêt métropolitain et la détermination, pour toute nouvelle telle installation, du lieu de son implantation, de sa vocation et de sa capacité.

Elle est tenue de se doter d'outils visant à assurer le suivi et la mise en œuvre de son PMAD et à évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte de ses objectifs et la réalisation des actions qui y sont proposées. Son conseil doit adopter un rapport biennal sur ces sujets (art. 2.26). La CMM devra amorcer la révision de son PMAD au plus tard à la date du cinquième anniversaire de son entrée en vigueur (art. 55), soit le 12 mars 2017. Au plus tard deux ans après le début de ce processus, son conseil devra adopter un premier PPMAD révisé (art. 56.3). Dans les 180 jours suivant l'adoption de ce projet, le ministre devra indiquer à la CMM les orientations gouvernementales qui toucheront son territoire (art. 56.4). Après avoir reçu l'avis de ses partenaires sur ce premier projet (art. 56.5), elle devra adopter, avec ou sans changement, un PPMAD révisé (art. 56.6) qu'elle devra à nouveau soumettre à au moins une assemblée de consultation publique (art. 56.8) dans chacun de ses cinq territoires (art. 56.12.6), présidée par une commission constituée de ses membres (art. 56.9) qui doit expliquer le projet et entendre les personnes et organismes désirant s'exprimer (art. 56.12). À la suite de ces audiences, le conseil doit adopter l'énoncé, avec ou sans changement (art. 56.13). Dans les 180 jours suivant l'adoption du PMAD révisé, le ministre devra donner à la CMM son avis sur sa conformité aux orientations gouvernementales (art. 56.14).

La règle de conformité a été introduite par la *LAU* afin d'assurer la concordance des objectifs et des projets des divers paliers dans les outils d'aménagement et d'urbanisme (MAMROT 2012). Or son application est lourde et complexe (MAMR 2007), car elle «*n'a pas toujours été facile à comprendre et à traduire dans les faits*» et elle «*est carrément ignorée ou évacuée dans bien des cas, notamment par le gouvernement*» (Trépanier 2004: 63). La loi ne définit d'ailleurs pas le terme (MAMROT 2012). Prenant appui sur certaines indications tirées de la *LAU* et de décisions de la Commission municipale, le ministère déduit que «conformité» est synonyme de «correspondance» ou d'«harmonie» plutôt que d'«identité» ou de «similarité». Il s'agit ainsi du lien logique devant être établi entre un document de

planification et les outils de sa mise en œuvre. Ainsi, conclut-il, les seuls éléments pouvant être déclarés non conformes sont ceux reconnus «nettement incompatibles» avec les objectifs poursuivis ou «contradictaires» par rapport à ces objectifs, voire compromettants pour leur mise en œuvre (*ibid.*).

#### 5.4 Réactions quant au contenu et à la substance du PPMAD

Trois types de documents ont été soumis à la CMM pour réagir quant au contenu et à la substance de son PPMAD: d’abord, les avis des quatorze autorités régionales de son territoire, qui lui ont été soumis entre juin et août 2011; ensuite, les 344 mémoires de citoyens, de municipalités, d’institutions publiques et d’organisations de la société civile; enfin, l’avis du gouvernement du Québec (MAMROT 2011), qui lui a été envoyé à la veille des audiences de consultation publique, à la fin septembre.

##### 5.4.1 Avis des autorités régionales

Les premières à avoir réagi quant au contenu et à la substance du PPMAD ont été les quatorze autorités régionales du Grand Montréal (les onze MRC des couronnes, les agglomérations de Longueuil et de Montréal et la Ville<sup>28</sup> de Laval), par leur avis. Le tableau 5.2 présente la date à laquelle elles ont soumis leur avis ainsi qu’une synthèse des éloges et critiques qu’elles y adressent quant au projet de la CMM.

Tableau 5.2: Éloges et critiques des quatorze autorités régionales dans leur avis sur le PPMAD

<i>Partenaire</i>	<i>Soumission</i>	<i>Éloges</i>	<i>Critiques</i>
Agglomération de Longueuil	26 juillet 2011	le qualifie d’excellent document d’orientation et de planification et d’un des plus élaborés et raffinés depuis plusieurs années, qui cerne bien les principaux enjeux métropolitains	le trouve insuffisamment détaillé pour les orientations ‘transport’ et ‘environnement’ et insuffisamment ambitieux sur l’aménagement durable et la réduction des émissions de gaz à effet de serre
Agglomération de Montréal	25 août 2011	salue les objectifs de canalisation de 40 % de la croissance dans les aires TOD, de mise en place de pôles logistiques intermodaux pour le transport des marchandises et de protection des paysages	déplore le caractère limité des cibles de densification et d’augmentation de la part modale du transport collectif, des mesures de maintien de la zone agricole et de la vision du patrimoine (naturel) véhiculée
MRC de Beauharnois-Salaberry	17 août 2011	[ne formule que des recommandations précises concernant son territoire]	[ne formule que des recommandations précises concernant son territoire]

<sup>28</sup> Au moment de soumettre son avis, la Ville de Laval était une ville-MRC. Elle ne dispose plus de ce statut.

MRC de Deux-Montagnes	août 2011	[aucun éloge]	considère le document pas inspirant et inachevé; remet en question les données sur lesquelles la CMM s'appuie en matière d'emploi et les conclusions «fatalistes» qu'elle en tire quant à l'avenir; déplore l'absence d'outil d'accompagnement du développement local et l'alourdissement du contrôle de la croissance périphérique; s'inquiète des cibles de densité à rencontrer, de l'horizon temporel pour le faire et des indicateurs de suivi à utiliser
MRC de L'Assomption	23 août 2011	solidaire des choix de développement durable appuyés sur la densité, la requalification, le transport collectif, le TOD et la gestion rigoureuse de l'expansion du périmètre d'urbanisation	propose une vision insuffisante du développement économique; sera fortement préjudiciable à sa population et négatif pour l'ensemble de la région et de l'économie québécoise
MRC de la Vallée-du-Richelieu	25 août 2011	approuve dans l'ensemble les éléments de contenu; adhère au principe de densification et de rentabilisation des équipements de transport collectif par le TOD	est défavorable aux conditions imposées quant aux demandes de modification du périmètre métropolitain; déplore l'absence de mécanisme de répartition des seuils de densité pour les espaces à développer et le manque de considération pour le transport routier et actif et pour la fiscalité municipale; s'inquiète de l'absence de définition de «terre en friche» pour l'augmentation de la superficie des terres en culture et du manque de rigueur face à la mise en valeur des paysages
MRC de Marguerite-D'Youville	août 2011	[ne formule que des recommandations précises concernant son territoire]	[ne formule que des recommandations précises concernant son territoire]

MRC de Mirabel	août 2011	en accord avec la majorité des éléments du document (optimisation du développement urbain, TOD, consolidation des grands pôles économiques, augmentation de la superficie des terres en culture, mise en valeur de la zone agricole)	déplore l'inadéquation des projections de ses besoins en espace et des seuils minimaux de densité qui lui sont imposés, le report dans le temps de l'évaluation de ses besoins industriels et le flou entourant les indicateurs de suivi; estime que le gel du périmètre d'urbanisation menace la consolidation et l'attractivité de son secteur industriel et repoussera le développement résidentiel et économique à l'extérieur de la CMM
MRC de Roussillon	25 août 2011	adhère dans l'ensemble à la définition des grands enjeux et à la vision et aux démarches et critères de mise en valeur des terres en culture et des paysages; salue la large place laissée aux villes et MRC dans la formulation des critères et l'atteinte des objectifs et le programme incitatif TOD; félicite la CMM d'avoir élaboré un « <i>projet colossal de PMAD [...] dont le contenu fait généralement consensus</i> »	déplore le manque de loquacité à l'égard de la requalification et de précision de la délimitation des aires TOD, l'absence de cibles de mixité fonctionnelle dans ces aires, le fait que les seuils minimaux de densité s'appliquent aussi aux quartiers existants, le caractère arbitraire de la cible d'augmentation des terres en culture et la rigidité excessive des conditions de modification du périmètre métropolitain
MRC de Rouville	juin 2011	satisfaite des seuils minimaux et des moyens de les appliquer; reconnaît la pertinence d'établir un périmètre métropolitain d'urbanisation et est très satisfaite qu'il puisse être révisé; est favorable à la réalisation d'un plan de conservation des milieux humides	l'objectif d'accroissement des terres en culture ne favorise pas un équilibre cohérent et viable à long terme entre les enjeux sociaux, économiques et environnementaux du développement durable; déplore le caractère fastidieux des conditions de modification du périmètre métropolitain

MRC de Thérèse-De Blainville	août 2011	salue l'importance accordée au transport collectif et routier et l'appel au parachèvement du réseau routier et autoroutier de la région (A-19 et A-13)	déplore la faible intégration du contenu du plan de développement économique, la prévision d'une stagnation, l'absence de solution pour renverser cette tendance, d'indicateurs et mécanismes de suivi et de plan d'action, la méconnaissance apparente de la réalité des couronnes quant au développement résidentiel, le risque d'alourdissement du processus bureaucratique et le fait que le développement du transport collectif <i>«prenne la forme d'une liste de projets non priorisés, qui risque de devenir des vœux pieux en l'absence de plan d'action»</i> ; questionne la méthodologie utilisée pour définir les seuils minimaux de densité et la croissance prévue de l'emploi
MRC de Vaudreuil-Soulanges	24 août 2011	trouve le document fort intéressant sur plusieurs aspects	déplore l'absence d'indication claire de la valeur ajoutée en matière de patrimoine, la faible interpellation des ministères et organismes gouvernementaux pour mettre en œuvre les objectifs et les critères visés et le silence sur les moyens d'assurer la coordination des intervenants de tous les paliers
MRC Les Moulins	17 août 2011	<i>«est en parfait accord avec [la] position logique et rationnelle de reconnaître la zone blanche actuellement en vigueur comme périmètre métropolitain»</i> , l'approche TOD, l'orientation 'transport' et la nécessité de réaliser des plans de développement de la zone agricole; <i>«appuie sans réserve la référence faite»</i> au problème de <i>«dispersion de la population hors du territoire métropolitain»</i> ; est favorable à une augmentation graduelle de la densité résidentielle; souscrit à la mise en valeur du couvert forestier et des bois	redoute que le moratoire sur l'empiètement dans la zone agricole et la densification imposée engendrent une rareté des terrains disponibles et une augmentation de leur coût, donc une réduction de l'accès à la propriété et un effet saute-mouton vers l'extérieur de la CMM; questionne la méthodologie utilisée pour définir les seuils de densité; déplore l'absence de mesures pour assurer la fluidité des déplacements des personnes et des marchandises, d'évaluation des besoins en espace et d'indicateurs de suivi

Ville/MRC de  
Laval

août 2011 [aucun éloge]

déplore le manque de nuance des conclusions sur la possible diminution de la pression sur la demande de terrains industriels, d'intégration du contenu du plan de développement économique et de latitude laissée aux autorités régionales pour élaborer ou non un plan de gestion des rives, du littoral et des plaines inondables, l'obligation d'élaborer un plan de développement de la zone agricole pour faire réviser le périmètre d'urbanisation, les imprécisions quant aux limites des bois métropolitains et l'utilisation de densités brutes plutôt que nettes

Un clivage assez net entre les agglomérations de Longueuil et de Montréal, d'une part, et les MRC et la Ville de Laval, d'autre part, ressort clairement à la lecture de ces avis. Alors que les premières saluent dans l'ensemble les mesures du PPMAD mais déplorent son manque d'ambition et le caractère limité des mesures qui y sont proposées, les secondes les considèrent trop contraignantes. Les MRC de Roussillon, de Rouville et, quoique dans une moindre mesure, Les Moulins se distinguent toutefois des autres MRC et de la Ville de Laval par l'équilibre général de leurs éloges et critiques. Les MRC de Deux-Montagnes et de Vaudreuil-Soulanges ainsi que la Ville de Laval n'ont d'ailleurs pour ainsi dire que des critiques, par surcroît assez sévères, à adresser à la CMM quant au contenu et à la substance de son PPMAD. Enfin, l'imposition par Québec d'un périmètre métropolitain d'urbanisation et de seuils minimaux de densité résidentielle constituent sans conteste les mesures du PPMAD les plus décriées: seules les agglomérations de Longueuil et de Montréal n'ont pas demandé à la CMM d'édulcorer sa stratégie d'aménagement afin de leur conférer davantage de marge de manœuvre à ces deux égards. Je traite plus en détail des requêtes répétées des MRC sur ces enjeux dans les deux chapitres suivants.

#### *5.4.2 Mémoires de la société civile et audiences sur le PPMAD*

Les citoyens, les municipalités, les institutions publiques et les organisations de la société civile<sup>29</sup> du Grand Montréal ont ensuite réagi au contenu du PPMAD, à l'été 2011, par leurs 344 mémoires. Je dégage huit grands enjeux de mon analyse de ces documents, de leur présentation dans le cadre des audiences de consultation et des discussions qui en ont découlé avec la commission de la CMM:

---

<sup>29</sup> Ces très nombreuses organisations ont des statuts, des missions et des échelles d'intervention extrêmement contrastées. La liste complète de celles qui ont soumis un mémoire en réaction au PPMAD figure en annexe. Un nombre impressionnant d'entre elles œuvrent à la protection et à la mise en valeur des milieux naturels.

1. la coopération et la concertation des pouvoirs décisionnels entre eux et avec la société civile;
2. la subsidiarité et le respect de l'autonomie et des compétences des MRC et des municipalités;
3. la prise en compte des particularités locales dans les orientations de la planification métropolitaine;
4. la dépendance des municipalités à l'impôt foncier local et l'absence de fiscalité d'agglomération;
5. le maintien de la vitalité et le renouvellement des effectifs dans le secteur de la production agricole;
6. la mise en œuvre du développement durable (socialement, écologiquement et économiquement);
7. la réduction des émissions de gaz à effet de serre; et
8. le vieillissement de la population et la croissance démographique.

Les quatre premiers enjeux ont surtout été le fait des acteurs de la couronne nord, qui ont senti que la CMM outrepassait son mandat, s'arrogeait des compétences municipales et allait à l'encontre du principe de subsidiarité par l'entremise des mesures qu'elle met de l'avant dans son PPMAD. Ils ont brandi l'enjeu de la concertation pour démontrer que les maires des villes d'une même MRC se parlent fréquemment et celui de la consultation de la population pour laisser entendre que les administrations locales sont irréprochables en la matière et que la CMM aurait besoin de quelques conseils à cet égard. Quant à leur dépendance à l'impôt foncier, ils l'ont décriée pour justifier qu'ils n'avaient d'autre choix que de continuer à se développer pour survivre et pour assurer leur équilibre budgétaire. La question de la fiscalité d'agglomération a quant à elle plutôt été abordée par la présidente de la commission de l'aménagement, qui a semblé, à partir d'un certain moment, tout ramener à cet enjeu dans sa synthèse des séances, et ce, même si aucun intervenant n'y avait fait explicitement référence ce jour-là, lors de son passage devant la commission. Cet enjeu est toutefois étroitement associé à la question de la dépendance des municipalités à l'égard de l'impôt foncier en ce qu'il est conçu comme une mesure d'atténuation potentielle de certains de ses effets négatifs en matière d'équité entre les territoires.

La vitalité du secteur agricole a fait l'objet de certains échanges, entre les citoyens et membres de groupes militants locaux de l'ouest de l'île de Montréal d'une part et un des commissaires de la CMM d'autre part ainsi qu'entre les représentants des différentes fédérations régionales de l'UPA et ce même commissaire, qui est conseiller municipal dans l'ouest de l'île et qui se soucie visiblement de l'avenir de l'agriculture, particulièrement en ce qui concerne la relève de la main-d'œuvre. Il a ainsi été brandi à maintes reprises, quand les intervenants venaient demander à la commission d'assurer le maintien de la vigueur du secteur agricole et la protection et la mise en valeur de son territoire et de ses activités.

La mise en œuvre du développement durable et la réduction des émissions de gaz à effet de serre ont été brièvement abordées par la forte majorité des participants au débat public, mais ils n'ont été mis de l'avant avec insistance que par les groupes de la société civile œuvrant dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que par quelques groupes communautaires insistant particulièrement sur la

prise en compte des enjeux associés à la dimension sociale du développement dans les interventions d'aménagement et de développement. Le vieillissement de la population a quant à lui été mentionné par la très vaste majorité des acteurs mais n'a été véritablement appuyé par aucun intervenant.

Je dégage également de ces mémoires et audiences huit grands ensembles de requêtes et d'arguments:

1. la protection, la conservation, la restauration et la mise en valeur des milieux naturels et de la biodiversité (trame verte et bleue mais aussi plusieurs milieux particuliers) ainsi que les bienfaits économiques (services rendus par les écosystèmes), environnementaux (qualité de l'air, eau potable, etc.) et de santé publique (lutte contre les îlots de chaleur) des milieux naturels;
2. la lutte contre l'étalement urbain, le contrôle de l'urbanisation, la densification, le TOD, la mixité fonctionnelle, l'aménagement durable et la qualité (des milieux) de vie;
3. la protection des terres agricoles contre la spéculation et le développement urbain, l'agriculture urbaine, la consommation locale (réseaux courts) et la sécurité ou la souveraineté alimentaire;
4. l'accessibilité financière à la propriété, l'abordabilité des logements (mixité sociale et lutte contre la *gentrification*) et la lutte contre les phénomènes «saute-mouton» et «*drive until you qualify*»;
5. le polycentrisme, le droit de la périphérie de se développer («*en complémentarité avec le centre*») et la reconnaissance de la contribution des couronnes à la prospérité de la région métropolitaine ainsi que l'autonomie locale, le respect des compétences des villes et des MRC et la subsidiarité;
6. la création de richesse et d'emplois ainsi que la croissance, la prospérité, la compétitivité et l'attractivité économiques;
7. le développement, l'optimisation et l'augmentation du financement des transports collectifs et actifs, la limitation de l'utilisation de la voiture et la lutte contre la dépendance automobile; et
8. le développement durable (ou harmonieux, responsable) et l'interrelation de ses trois dimensions.

En raison de la mobilisation sans précédent des acteurs de la société civile montréalaise, tant locale que métropolitaine, dont la plupart étaient groupés au sein des Partenaires du parc écologique de l'archipel de Montréal (PPÉAM), autour du projet de trame verte et bleue, la protection des milieux naturels a été de très loin la requête la plus fréquemment formulée dans les mémoires et au cours des audiences sur le PPMAD. L'argumentation de ces très nombreux acteurs d'horizons variés a, en règle générale, pris appui sur les bienfaits de ces milieux à protéger et sur les services écologiques, sociaux et économiques rendus par les écosystèmes.

Le deuxième grand ensemble de requêtes et d'arguments le plus fréquemment mobilisé a été celui associé à l'aménagement de milieux de vie durables et de qualité (denses et mixtes), notamment par le TOD, qui prenaient appui sur le gel du périmètre d'urbanisation et la densification pour lutter contre la poursuite de l'étalement urbain. Presque personne ne s'est montré défavorable à cette orientation de la

CMM ou n'a fait preuve de réticence face à la volonté d'assurer une densification et une diversification fonctionnelle des milieux de vie autour des points d'accès au transport collectif, mais les acteurs des couronnes, surtout de la couronne nord, se sont opposés avec véhémence à ce que cet objectif soit poursuivi par l'entremise d'un contrôle accru de l'urbanisation et du développement à la périphérie.

Le troisième ensemble de requêtes et d'arguments le plus prépondérant a été celui de la protection des terres agricoles, qui a fait l'objet d'une lutte acharnée entre les défenseurs d'une conception selon laquelle les terres agricoles sont «le garde-manger des Québécois» et ceux qui affirmaient que leur productivité peut toujours être augmentée afin que la même quantité de nourriture provienne d'un nombre restreint de terres, ce qui permettrait d'en libérer certaines, de moins bonne qualité, pour assurer la disponibilité de terrains en nombre suffisant pour poursuivre le développement résidentiel, industriel et commercial des municipalités des couronnes. S'est greffé à la première conception, défendue principalement par les représentants des fédérations régionales de l'Union des producteurs agricoles (UPA) le discours des groupes environnementalistes locaux, métropolitains et nationaux sur l'importance de la production agricole de proximité pour assurer la sécurité et la souveraineté alimentaires, surtout dans les quartiers les plus défavorisés.

La lutte contre les phénomènes «saute-mouton» et «*drive until you qualify*»<sup>30</sup>, indirectement apparentés aux deux précédents quoique participant de la même dynamique, les suit dans le palmarès, mais il importe de préciser que ce grand ensemble de requêtes et d'arguments a toutefois été utilisé à la poursuite d'objectifs fondamentalement différents. En effet, alors que les groupes de la société civile ont insisté sur l'importance de contrer ces phénomènes à la défense d'une vision urbanistique où la densité et la durabilité ainsi que la production agricole jouent un rôle clé, les acteurs des municipalités, des MRC et du milieu des affaires des couronnes ont attiré l'attention sur ces phénomènes nuisibles pour défendre la poursuite d'un développement consommateur d'espace et axé sur l'automobile sur leur territoire plutôt qu'au-delà des limites du territoire de la CMM. Leur opposition à ces phénomènes participait ainsi de leur volonté d'accueillir les ménages qui viendront s'installer dans le Grand Montréal d'ici à 2031 sur leur territoire, plutôt que de les laisser s'installer en-dehors de la CMM.

La préservation de l'accès à la propriété a également été mobilisée par la très forte majorité des acteurs des municipalités, des MRC et du milieu des affaires de la couronne nord, en soutien à leur requête de pouvoir continuer à se suburbaniser en empiétant sur la zone agricole, tandis que le maintien de l'abordabilité des logements et la lutte contre la *gentrification* ont plutôt été évoqués par les acteurs du

---

<sup>30</sup> Le terme «saute-mouton» est utilisé par les acteurs des couronnes pour traduire le phénomène de *leapfrogging*, qui s'observe lorsque l'urbanisation enjambe un périmètre ou une aire (forestière, agricole, naturelle, etc.) où elle est interdite pour se déployer à nouveau, déconnectée du noyau dont elle origine, de l'autre côté de cette frontière juridique ou géographique. Le phénomène «*drive until you qualify*» y est associé et illustre la dynamique actuelle observable dans la majorité des régions métropolitaines nord-américaines en vertu de laquelle les ménages qui souhaitent accéder à la propriété doivent s'éloigner considérablement du centre le long du réseau autoroutier afin de trouver un logement suffisamment abordable pour obtenir le prêt hypothécaire nécessaire pour l'acquérir.

milieu communautaire associés à la défense des droits des personnes défavorisées, en soutien à leur requête de protéger les quartiers où vivent des populations moins bien nanties contre l'augmentation de la ségrégation sociale et du coût de la vie. Ainsi, dans le cadre du même exercice, ces deux arguments pourtant très étroitement associés ont été utilisés à des fins presque diamétralement opposées par des acteurs associées à des catégories différentes.

Les deux ensembles d'arguments et de requêtes associés à la contribution des couronnes à la prospérité et à la création de richesse sont aussi le fait des élus et acteurs du milieu des affaires de la périphérie, surtout de la couronne nord. Le cinquième ensemble s'inscrit dans une perspective de défiance de la CMM et de sa vision de l'aménagement et du développement métropolitains axée sur la densification, qu'ils considèrent intrusive, usurpatrice et irrespectueuse de leur souveraineté sur l'utilisation de leur sol et de leurs ressources. Le sixième, en corollaire, constitue un plaidoyer pour une vision alternative à celle proposée par la CMM axée sur l'amélioration de l'attractivité et de la compétitivité de la région métropolitaine par la création de richesse et d'emplois industriels et commerciaux et nourrie par la piètre performance du Grand Montréal dans les palmarès nord-américains consacrés au développement économique et au degré de prospérité des entreprises.

La mitigation de la dépendance à la voiture individuelle par l'entremise de la facilitation de l'utilisation des modes de déplacement collectifs et actifs a été le septième ensemble d'arguments et de requêtes le plus cité dans les mémoires et au cours des audiences. Il est, sans surprise, le fait d'organisations de la société civile principalement du secteur environnemental mais aussi d'une quantité non négligeable de citoyens, de groupes militants et d'organismes communautaires du domaine du développement social. La plupart des partis politiques municipaux (et non des élus) qui ont soumis un mémoire en réaction au PPMAD ont aussi tenu un discours progressiste à cet égard, de même que certains représentants du milieu des affaires — quoique ces derniers l'ont fait bien davantage en appui à l'amélioration des services de transport collectif (pour leurs bienfaits économiques) que dans une optique de réduction de l'utilisation et de la dépendance à l'égard de l'automobile en milieu urbain.

Le développement durable (et la relation entre ses dimensions sociale, économique et écologique) ne pouvait enfin être exclu de cette liste, ne serait-ce qu'en raison de sa très grande récurrence, mais il ne pouvait y figurer qu'à la dernière position, car bien qu'il ait été mentionné dans la presque totalité des mémoires et des interventions dans le cadre des audiences, il n'y a presque jamais été soutenu par une argumentation. Dans la forte majorité des cas, il a ainsi été utilisé davantage comme mot-clé ou comme principe suffisamment flou pour légitimer toute action et son contraire que comme objectif en soi. Toujours associé aux procédures, comme s'il en constituait une finalité, il n'a toutefois jamais été associé à quelque substance particulière autre que celle d'autres arguments et requêtes (protection de l'environnement, équité sociale, création d'emploi, etc.) auxquels il a été instinctivement greffé.

Tout au long du débat public sur le PPMAD, les acteurs des couronnes étaient opposés au caractère «trop contraignant» du document (hormis les représentants du monde agricole, qui souhaitaient que la CMM en fasse davantage pour protéger leurs terres contre l'urbanisation) tandis que les acteurs du centre urbain déploraient qu'il était «trop timide», faisant ainsi écho au clivage observé ci-dessus dans les avis des quatorze autorités régionales. La question litigieuse qui est ainsi apparue la plus importante est celle du droit des municipalités périphériques suburbaines ou périurbaines de se développer (en attirant de nouvelles populations et en les installant sur des terrains situés en zone blanche ou verte récemment transformés en quartiers résidentiels pavillonnaires). Les acteurs et décideurs de ces municipalités l'opposaient à la nécessité, présentée par les acteurs et décideurs des villes centrales, de densifier les milieux urbains et d'y intensifier les activités afin d'en assurer le développement «durable» et d'y accroître la qualité de vie des résidents ainsi que l'attractivité et la compétitivité de la grande région.

L'opposition des décideurs des municipalités situées à la frange de la CMM au gel du périmètre métropolitain d'urbanisation contenu dans le PPMAD prenait appui sur ses potentiels effets néfastes sur leur territoire, en faisant valoir que la population désireuse d'échapper aux contraintes qui y sont associées sautera tout simplement par-dessus les frontières du territoire métropolitain («saute-mouton») et ira s'installer dans les municipalités limitrophes, là où les dispositions du document ne s'appliqueraient pas (là où c'est «le *Far West*», selon leurs dires). Il faut présumer que c'est ce que voulait dire le maire de Saint-Eustache lorsqu'il déclara en conférence de presse, le 13 octobre 2011, juste avant le début des audiences sur le PPMAD à Boisbriand: «*Quand on refuse que des industries viennent s'installer chez nous [sur la couronne nord], on refuse la vraie densification*». Aux yeux des acteurs politiques et économiques des couronnes, quand une entreprise quitte l'île de Montréal, il est sans surprise jugé préférable qu'elle s'installe à Brossard ou à Boisbriand qu'à Saint-Jérôme ou à Saint-Hyacinthe, voire à Toronto ou à Boston. Leurs récriminations à l'égard des décideurs de Montréal et du gouvernement du Québec prennent appui sur une conception selon laquelle leurs homologues des villes centrales de la région préféreraient que cette entreprise quitte le territoire de la CMM, voire le pays, quant à quitter l'île.

Ce clivage entre les visées du centre urbain et celles de la périphérie suburbaine et rurale a pris une tournure traditionnelle axée sur un second clivage entre les considérations économiques, d'un côté, et celles de nature tant sociale qu'environnementale, de l'autre. Tout au long des audiences, les élus et acteurs du milieu économique (chambres de commerce et d'industrie; associations de constructeurs d'habitations, de promoteurs immobiliers et d'entrepreneurs industriels; etc.) de la couronne nord se sont opposés aux objectifs de densification que le PPMAD prévoyait leur imposer de respecter. Les élus et résidents des villes centrales ainsi que les représentants des groupes de la société civile des milieux social (associations de résidents; groupes d'action populaire; organismes voués à la promotion

du logement social, de la culture et du patrimoine; etc.) et environnemental (groupes écologistes nationaux; coalitions locales ou régionales pour la protection des parcs, des forêts, des cours d'eau et des territoires agricoles; etc.) s'y sont quant à eux montrés très largement favorables, malgré qu'ils aient presque tous insisté à maintes reprises sur l'importance pour le Grand Montréal d'«aller plus loin» et d'être plus ambitieux à cet égard.

#### 5.4.3 Avis du gouvernement

L'avis du gouvernement (MAMROT 2011) a été le dernier document produit en réaction au PPMAD à avoir été soumis à la CMM, à la veille du début des audiences. Il débute par une lettre du ministre Laurent Lessard, qui tient d'abord à souligner le travail accompli, à féliciter la CMM d'avoir relevé le défi d'adopter son PPMAD et à saluer ses efforts pour se doter d'une stratégie d'urbanisation visant le renforcement des liens entre le transport et l'aménagement. Il indique que, dans l'ensemble, les orientations, les objectifs et les critères du PPMAD *«répondent bien aux préoccupations du gouvernement»* mais que certains contenus *«doivent être précisés ou révisés afin de se conformer aux orientations gouvernementales établies»*, avant que le PMAD ne puisse être adopté. L'avis détaillé colligé par le MAMROT sur la base des avis ministériels qui lui ont été transmis le confirme d'ailleurs: *«certains objectifs et certains critères ne concordent pas avec les orientations gouvernementales»* (*ibid.*: 9).

En ce qui concerne le calcul des seuils minimaux de densité résidentielle préconisés, le gouvernement donne raison aux MRC qui ont remis en question dans leur avis (tableau 5.2) la validité de la démarche de la CMM, car il dit considérer que la méthodologie utilisée *«ne permet pas de s'assurer du respect des orientations et des attentes gouvernementales en matière de consolidation des espaces disponibles au développement et de rentabilisation des infrastructures en place»* (*ibid.*: 12). Il souligne de plus que *«l'approche facultative utilisée par la CMM»* pour assurer la traduction de ces seuils dans les SAD des MRC et dans les plans et règlements d'urbanisme des municipalités est inappropriée et lui demande plutôt d'*«élaborer et imposer des moyens de mise en œuvre explicites»* à cette fin (*ibid.*: 13). L'approche incitative de la CMM quant à la consolidation du cadre bâti et à l'orientation prioritaire du développement dans les territoires contigus aux noyaux urbains existants n'obtient pas non plus la faveur du gouvernement, qui lui demande *«de s'assurer que les principes visés font partie de ses propres objectifs d'aménagement et de sa stratégie globale d'urbanisation»* et donc d'aller au-delà d'une simple *«invitation faite aux MRC»* (*ibid.*: 16).

Toujours en matière d'urbanisation, le gouvernement *«constate un manque de cohérence quant au périmètre métropolitain proposé»* (*ibid.*: 14), entre zone blanche actuelle et somme des périmètres identifiés dans les SAD, ce qui inclut aussi un territoire en zone blanche et des aires d'expansion urbaine, et relève par surcroît que *«la détermination de l'espace disponible pour du développement résidentiel [...] ne se base pas sur les mêmes paramètres que ceux utilisés pour définir le périmètre*

métropolitain» (*ibid.*: 15). L'introduction dans le PPMAD d'«une période transitoire pour répondre aux besoins des MRC en point de rupture d'espaces» ouvre également la porte «à deux régimes de modification du périmètre métropolitain», ce qui ne plaît pas non plus au gouvernement (*ibid.*: 16):

*Dans le but de s'assurer du respect des orientations gouvernementales pour la CMM en matière de gestion de l'urbanisation, la délimitation d'un périmètre métropolitain à l'horizon 2031 ne peut être juxtaposée à la possibilité d'offrir aux MRC en point de rupture de faire des propositions d'agrandissement sans critères d'évaluation préétablis. Pour ces raisons, le gouvernement demande à la CMM de ne pas faire référence à la période transitoire d'au plus cinq ans ainsi qu'au concept de point de rupture et de s'en tenir à son périmètre métropolitain défini.*

En ce qui concerne la stratégie TOD de la CMM, le gouvernement reconnaît que sa «volonté de canaliser une bonne partie du développement futur à l'intérieur des aires dédiées au TOD s'inscrit en accord avec les objectifs du gouvernement» en matière de renforcement du lien entre le transport et l'aménagement et d'augmentation de l'utilisation du transport collectif (*ibid.*: 19). Il souligne toutefois que les mesures préconisées en matière de renforcements du lien entre le transport et l'aménagement, «qui s'articulent essentiellement autour du concept du TOD, ne respectent pas l'ensemble des orientations et des attentes gouvernementales» (*ibid.*: 29). Trois exemples de l'inadéquation de cette stratégie sont présentés. Le premier concerne l'ambition et le caractère opérationnel des seuils minimaux de densité résidentielle fixés eu égard au potentiel de densification offert dans certaines aires prévues (*ibid.*: 20):

*à première vue, les seuils de densité prescrits pour certaines aires [TOD] ne semblent pas représenter des potentiels de développement réels. Par exemple, à Laval, le seuil minimal de 40 logements à l'hectare retenu pour les TOD des gares Vimont et Sainte-Rose semble être un effort marginal si on considère que le seuil hors TOD établi pour ce secteur est de 30 logements à l'hectare. D'autres exemples sont ceux des gares de Mirabel et de L'Assomption, qui ne font pas partie des projets de l'AMT à court ou moyen terme mais dont le développement de l'aire d'influence est prévu au [PPMAD].*

Le deuxième exemple concerne encore une fois le caractère insuffisant de l'approche incitative de la CMM face à son critère 1.1.3, qui propose des objectifs à atteindre par l'aménagement des aires TOD: le gouvernement ne la considère «pas de nature à s'assurer que ces aménagements seront réalisés dans le respect des orientations et des attentes gouvernementales» (*ibid.*). Le troisième exemple concerne le potentiel empiètement de certaines aires TOD sur le territoire agricole. Le gouvernement relève que le PPMAD prévoit que dans le but d'urbaniser prioritairement les abords des points d'accès au réseau de transport collectif métropolitain, «certains terrains situés en zone agricole pourraient faire l'objet d'une analyse d'opportunité» afin d'y être soustraits (*ibid.*). Il indique que dans cette éventualité, la CMM devra déterminer les critères qui encadreront ces éventuelles demandes d'exclusion et «s'assurer qu'il s'agit des zones de moindre impact sur le territoire et les activités agricoles» (*ibid.*: 21).

Toujours en matière de transport et d'aménagement, le gouvernement demande par ailleurs à la CMM que le PPMAD soit révisé pour être plus précis quant à la caractérisation du rôle des aires TOD prévues

au sein du réseau de transport métropolitain; à sa stratégie à l'égard des espaces commerciaux et industriels existants et projetés; à l'identification des installations de santé et de tourisme d'intérêt métropolitain; aux moyens à prendre pour assurer une offre de logements abordables diversifiée; aux objectifs à élaborer pour réhabiliter les centres urbains et quartiers anciens; à la détermination de son réseau artériel; aux critères d'urbanisation et de gestion des accès en bordure des axes routiers majeurs qu'elle fera appliquer pour protéger leur fonctionnalité et améliorer la sécurité routière; et au portrait global des déplacements ainsi que des équipements et des problèmes de transport au sein de son territoire. Il lui demande également d'élaborer des mesures de consolidation et de concentration des activités urbaines et des emplois dans les pôles économiques desservis par des systèmes efficaces de transport collectif et, réciproquement, de mise en valeur et d'optimisation de ces systèmes, afin qu'ils fassent l'objet d'une planification intégrée, plutôt que de simplement inviter les MRC à contribuer à ces objectifs.

Enfin, en matière d'environnement, le gouvernement stipule que de façon générale, le PPMAD *«ne respecte pas les orientations gouvernementales pour la CMM en matière de protection des milieux naturels car il ne fait état d'aucun critère de protection pour ces milieux»*, notamment (*ibid.*: 36). Il renvoie donc la CMM à ses devoirs quant à la conservation des forêts métropolitaines, des corridors écologiques, des aires protégées, des milieux humides. De même, il indique que certaines mesures du PPMAD *«ne respectent pas les orientations et les attentes gouvernementales en matière d'encadrement des risques associés aux zones inondables»* (*ibid.*: 38) et exige des précisions de la CMM à cet égard ainsi qu'en matière de cohabitation harmonieuse, sécuritaire et saine des usages aux abords des réseaux routiers et ferroviaires, afin d'assurer la qualité de vie et le bien-être de la population concernée. L'avis du gouvernement sur le PPMAD était donc très critique face à la stratégie d'aménagement de la CMM.

### **5.5 Réactions quant à la production et à la mise en débat du PPMAD**

Dans son avis sur le PPMAD, la MRC de Thérèse-De Blainville (2011: 4) déplore *«que la position défendue par les MRC de la Couronne Nord [sic]»* dans un document déposé à la CMM par la TPÉCN en mars 2011 n'ait *«pas été reprise dans les orientations, objectifs et critères du document»*. Elle y critique la démarche entourant la préparation du PPMAD, *«caractérisée par un manque de transparence et de collégialité de la part de la CMM, par l'imposition de délais indus et par la transmission de documents en [sic] dernière minute»* (*ibid.*). la MRC de Deux-Montagnes (2011: 6) déplore aussi que la CMM n'ait *«pas pris le temps d'entendre et de surtout comprendre les préoccupations et les propositions»* que la TPÉCN lui a été acheminées un mois avant l'adoption du PPMAD et n'ait ainsi pas mis en place *«toutes les conditions nécessaires afin de formaliser rapidement une solidarité métropolitaine entre les différents secteurs géographiques autour des projets et des interventions d'intérêt ou d'envergure métropolitaine»* (*ibid.*: 1).

Les acteurs de la couronne nord ont déploré le manque de transparence, de collégialité et de considération pour leurs demandes quant au périmètre d'urbanisation et aux densités. Ils ont dénoncé la démarche de rédaction du PPMAD, qualifiée de technocratique et d'autoritaire. Ils ont décrit l'élaboration du PPMAD comme ayant été effectuée en vase clos, sans la collaboration des sociétés de transport. Ils ont qualifié les conditions de contraignantes et frustrantes et l'échéancier, d'extrêmement serré. Ils ont déploré l'absence de précisions quant aux modalités de la consultation et ont décrié que la participation des citoyens a été recherchée à la fin du processus, et non dès le début.

Les commentaires formulés dans les mémoires sur le PPMAD à l'égard du dispositif de consultation utilisé par la CMM n'ont en revanche pas tous été critiques. Le processus a été jugé vital et qualifié d'ouvert, et la qualité et la rigueur de la consultation, du PPMAD et des documents de référence ont été saluées à quelques reprises. Dans cette optique, la participation de la société civile au suivi de la mise en œuvre du PMAD par des mécanismes inclusifs (par exemple, une instance de consultation neutre et permanente responsable d'exercices de reddition de comptes) a été demandée à maintes reprises et par une grande diversité d'intervenants. Presque tous ceux et celles qui ont pris la peine de faire part à la CMM de leurs commentaires à l'égard du dispositif de consultation se sont attardés à cet enjeu.

Malgré tout l'attirail déployé par la CMM pour produire et mettre en débat son PPMAD, les élus de la couronne nord ont maintenu qu'ils ont été tenus à l'écart du processus, principalement au cours des audiences mais également en marge, dans les journaux régionaux et lors de conférences de presse organisées dans la foulée de la tournée de consultation de la CMM. Un des critiques les plus féroces fut le maire de Terrebonne, Jean-Marc Robitaille, qui déclara lors de la conférence de presse du 13 octobre 2011, convoquée par la TPÉCN, juste avant le début des audiences à Boisbriand: *«nous souscrivons entièrement aux grands principes du PMAD, toujours dans un objectif de création de richesse, mais nous avons de sérieuses interrogations quant à la manière dont la CMM procède»*. Dans l'avis de la MRC de Vaudreuil-Soulanges (2011: 3) sur le PPMAD, le préfet va aussi en ce sens:

*est-ce que l'échéancier retenu par la CMM pour l'élaboration du plan métropolitain d'aménagement et de développement à partir du cadre législatif permet d'atteindre un niveau satisfaisant d'échange et d'obtenir une planification à la hauteur des enjeux d'aménagement du Grand Montréal?*

En revanche, le préfet (*ibid.*) tient également

*à souligner l'évolution de la CMM dans sa façon de travailler avec les MRC et les municipalités. La CMM a mis en place un processus permettant d'amorcer une démarche de planification concertée. C'est un aspect essentiel dans l'élaboration d'une planification d'un territoire tout particulièrement pour un organisme où [sic] il n'y avait pas d'antécédent dans ce domaine.*

Elle aussi dans son avis sur le PPMAD, la MRC de Rouville (2011: 2) tient à remercier la CMM d'avoir sollicité sa collaboration et celle de la Table des préfets et élus de la couronne sud (TPÉCS) *«dans le cadre de l'élaboration de ce projet»* et à souligner son *«appréciation du travail accompli par*

*la Communauté dans le cadre des différentes démarches ayant mené à l'adoption du projet de plan*». Le diagnostic de la concertation entourant la production et la mise en débat du PPMAD se révèle donc malgré tout positif pour certains acteurs de la périphérie. C'est le cas notamment d'une mairesse de la couronne sud (MCS1 2014-07-22) selon laquelle le débat sur le PPMAD a surtout porté sur les concepts d'attractivité et de compétitivité, rassembleurs. À son avis, un autre facteur déterminant du succès du débat sur le PPMAD est qu'il a été mené dans un contexte discursif où les élus se sont mis à parler au «nous», suivant l'approche du maire de Montréal de l'époque, Gérald Tremblay, et surtout, a pris appui sur une participation inédite de la société civile, invitée à venir contribuer à un projet en construction. Un urbaniste qui a joué un rôle de premier plan dans les premiers exercices de planification et de concertation de la CMM (CMM5 2014-08-07) soutient que cette fois, *«la consultation mise en place par la CMM a été impeccable»*, car elle est allée considérablement plus loin que ce que la LAU prescrivait (encadré 5.6), tant en ce qui concerne le nombre de séances qu'en ce qui a trait à l'utilisation des médias sociaux.

La majorité des acteurs interviewés ont trouvé cette mobilisation *«très impressionnante»*, car rallier tout le monde *«était un défi énorme»*, un *«travail colossal»* qui *«a demandé beaucoup d'effort pour atteindre le consensus — ou presque — des 82 municipalités membres»* en les *«mettant d'accord sur un contenu»*. Un maire de la couronne sud (MCS3 2014-11-10) affirme que l'on peut lever notre chapeau à ceux qui ont travaillé à l'élaboration du PMAD, de concert tant avec les élus et les urbanistes des villes et MRC qu'avec le MAMROT. Selon lui, *«s'il y a un moment-charnière»* dans l'émergence d'une vision et d'une gouvernance métropolitaines pour la planification du Grand Montréal, *«c'est celui-là: l'entente municipale-provinciale sur le PMAD»*.

## **5.6 Rapport de consultation de la commission de l'aménagement**

Un mois après la fin de ces audiences, la commission de l'aménagement a remis à la CMM son rapport de consultation (CMM 2011b) et sa liste de recommandations sur le PPMAD, formulées à l'aide des requêtes des 359 avis et mémoires, afin qu'elle les intègre à son PMAD en prévision de sa présentation au conseil des élus pour qu'il soit approuvé à temps pour respecter l'échéance du 31 décembre. Elle y dégage 16 grands constats (encadré 5.8) et y formule 23 recommandations en découlant (encadré 5.9).

### Encadré 5.8: Les 16 grands constats du rapport de consultation de la commission de l'aménagement

1. Plusieurs intervenants militent en faveur d'une vision mobilisatrice de l'aménagement et du développement du Grand Montréal.
2. Une vaste majorité des intervenants appuient le PPMAD et souhaitent l'adoption du PMAD avant la fin de l'année 2011.

3. Le PMAD doit viser l'objectif qu'au moins 40 % des ménages s'établissent dans des aires TOD et même le dépasser.
4. Il doit accorder une importance à l'intégration du logement social et abordable dans la conception d'aires TOD.
5. La zone agricole doit être vue comme un «joyau alimentaire» à protéger et à mettre en valeur.
6. Le gel du périmètre métropolitain exige d'adopter une nouvelle approche de développement résidentiel et économique et soulève les limites du régime fiscal en vigueur.
7. Les municipalités situées au pourtour de la CMM doivent également entreprendre le virage de l'aménagement durable et se conformer aux orientations gouvernementales.
8. Une stratégie de mise en valeur des terrains à vocation économique devra être élaborée dans le cadre du plan d'action du PMAD.
9. Il faudrait identifier les contraintes majeures susceptibles d'engendrer des risques et des sinistres et mettre l'accent sur les zones tampons entre les aires sensibles et les activités industrielles ainsi que de transport à nuisance élevée.
10. Une attention devrait être portée aux installations qui soutiennent l'activité économique et sociale de la région et, plus spécialement, à celles qui offrent des services collectifs.
11. La priorité devrait être accordée à la remise à niveau des infrastructures de transport existantes, au développement des transports collectifs et actifs et à la desserte efficace des pôles d'emploi, logistiques et institutionnels.
12. L'amélioration de la santé des citoyens milite en faveur d'une forme urbaine plus compacte et la pratique du vélo est un élément à optimiser dans la mise en place d'aires TOD.
13. La biodiversité du territoire doit être au cœur des préoccupations du PMAD et protégée et mise en valeur par la mise en place d'une ceinture ou d'une trame verte et par des objectifs révisés.
14. Le PMAD devra faire une place à la culture comme facteur de qualité de vie et d'attractivité pour la région.
15. Le patrimoine et les paysages doivent être des éléments constitutifs de l'identité culturelle du Grand Montréal.
16. La participation de la société civile est un élément incontournable du processus d'appropriation et de mise en œuvre du PMAD, tout comme le *monitoring* du plan.

Source: CMM (2011b: 2)

La juxtaposition des constats 5, 6 et 7, portant sur la zone agricole, le gel du périmètre métropolitain et l'urbanisation au sein des MRC péri-métropolitaines, constitue un effort majeur de conciliation des positions défendues dans les avis des autorités régionales et les 344 mémoires de la société civile du Grand Montréal quant au renforcement ou à l'allègement du contrôle sur le développement suburbain. Les recommandations 4, 7 et 8 (encadré 5.9) y font écho, mais le périmètre d'urbanisation n'y est plus mentionné. Ce glissement sémantique n'est pas anodin et a déterminé l'issue de l'épisode du PMAD. J'en traite plus en détail dans les deux chapitre suivants, liant cet épisode à la gouvernance de la région.

Encadré 5.9: Les 23 recommandations du rapport de consultation de la commission de l'aménagement

1. Inclure dans le plan d'action du PMAD, la réalisation d'une stratégie immobilière de milieux de vie durables prioritairement dans les aires TOD, ainsi que dans les aires hors TOD, incluant des projets de démonstration auprès des villes qui manifesteront un intérêt;
2. Inviter le gouvernement du Québec à contribuer à la mise en œuvre de cette stratégie en proposant un programme de soutien aux aires TOD et hors TOD;
3. Inclure dans le plan d'action du PMAD, l'adoption d'une stratégie de mise en valeur des espaces économiques de chacun des secteurs, dans une vision polycentrique;
4. Inclure dans le PMAD l'enjeu de la diversification des sources de revenus des municipalités;
5. Finaliser le cadre de financement métropolitain des infrastructures de transport collectif et routier;
6. Saisir la Table Québec-Grand Montréal de cet enjeu dans le cadre de la mise en œuvre du PMAD;
7. Faire appliquer par le gouvernement les orientations en matière d'aménagement relatives aux MRC limitrophes de la CMM;
8. Réitérer la demande de la CMM pour que chaque MRC et agglomération se dote d'une vision régionale, réalisée sur un horizon de 20 ans, de mise en valeur de la zone agricole;
9. Accélérer la mise en place de la grappe bioalimentaire du Grand Montréal;
10. Signifier dans le PMAD l'importance de remettre à niveau les infrastructures de transport collectif et routier existantes;
11. Signifier clairement la nécessité d'augmenter l'offre en transport collectif pour les déplacements pendulaires et radiaux;
12. Proposer dans le PMAD un concept de réseau métropolitain de transport actif utilitaire et récréatif suivi d'un plan directeur;
13. Assurer des liens de transport efficaces pour la desserte des pôles d'emploi et logistiques existants et futurs;

14. S'assurer que le futur plan de transport de la CMM favorise l'atteinte des objectifs du PMAD;
15. Intégrer au PMAD des objectifs chiffrés de protection des bois et des milieux humides, aquatiques et riverains;
16. Intégrer le financement d'initiatives de reboisement lors de la révision des programmes de financement d'acquisition d'espaces boisés et d'accessibilité aux plans d'eau;
17. Inclure dans le plan d'action du PMAD un chantier «trame verte et bleue» pour bonifier le concept récréotouristique proposé;
18. Inviter le gouvernement à participer financièrement aux fonds vert et bleu afin d'assurer la mise en œuvre de la trame verte et bleue;
19. Mieux intégrer le patrimoine, les paysages et la culture au concept de réseau récréotouristique métropolitain;
20. Tenir une assemblée générale des élus de la CMM afin de lancer la mise en œuvre du PMAD et de créer un plus grand sentiment d'appartenance au Grand Montréal;
21. Donner à la commission de l'aménagement le mandat de faire le suivi périodique de la mise en œuvre du PMAD à partir du *monitoring* de la CMM;
22. Tenir à l'hiver 2013 une première agora métropolitaine élus/citoyens portant sur l'avancement des travaux du PMAD; et
23. Former un comité organisateur représentatif des élus de la CMM et de la société civile responsable de l'organisation de cet agora.

Source: CMM (2011b: 2-3)

Que les deux premières recommandations concernant la mise en œuvre du TOD n'est pas non plus anodin et montre que la stratégie de la CMM à cet égard joue depuis 2011 et continuera jusqu'en 2031 à jouer un rôle de premier plan dans la planification et la gouvernance du Grand Montréal. De même, que les quatre dernières recommandations concernant le suivi de la mise en œuvre du PMAD souligne la place que les élus de la commission de l'aménagement souhaitent voir la planification métropolitaine occuper au sein des préoccupations des décideurs et de la société civile de la région au cours des vingt prochaines années. Ces constats justifient que je me penche en profondeur sur ces deux enjeux dans le reste de ce chapitre et de cette thèse. Ils expliquent aussi en grande partie la tournure prise par l'épisode du PMAD à la suite de la publication du rapport de consultation de la commission de l'aménagement.

## 5.7 Modifications apportées au PPMAD

Au cours des trois semaines suivantes, la CMM a modifié son PPMAD sur la base des 359 avis et mémoires et du rapport de consultation que la commission de l'aménagement venait de lui remettre. En matière d'aménagement, des précisions ont été retirées à certains critères — ainsi, 1.2.1, «*Définition de seuils minimaux de densité à l'extérieur des aires TOD aux fins de la consolidation des espaces résidentiels*», a perdu la mention «*aux fins de la consolidation des espaces résidentiels*» et 1.6.1, «*Périmètre métropolitain 2031 en fonction des seuils minimaux de densité résidentielle et des espaces voués à l'urbanisation TOD et hors TOD*» n'est devenu que «*Délimitation du périmètre métropolitain 2031*» — et ajoutées à d'autres — 1.2.3, «*Consolidation des pôles économiques*», est ainsi devenu «*Consolidation des grands pôles économiques et des pôles commerciaux*». De même, certains critères ont été retirés — 1.5.1, «*Les risques d'inondation chevauchant plusieurs MRC*» — et d'autres, ajoutés — 1.6.2, «*Modifications au périmètre métropolitain*». Cet ajout s'est traduit par une transformation et un allongement de quatre pages de la section traitant des modalités et conditions de révision du périmètre métropolitain afin de détailler les mesures d'assouplissement de son gel initial par l'inclusion de mécanismes d'exception, en contradiction avec les requêtes du gouvernement à cet effet.

En matière de transport, le critère 2.3.2, «*Définition du réseau artériel métropolitain*», a été ajouté, en réponse à la requête formulée à cet effet dans l'avis du gouvernement, ce qui s'est traduit par l'ajout de deux pages comprenant notamment la carte 18, «*Concept de réseau artériel métropolitain*». L'objectif 2.4, «*Favoriser la mobilité active à l'échelle métropolitaine*», et le critère 2.4.1, «*Définition du Réseau vélo métropolitain*», ont aussi été ajoutés, en écho aux constats 11 et 12 et à la recommandation 12 du rapport de consultation de la commission de l'aménagement, ce qui s'est traduit par l'ajout de trois pages comprenant notamment la carte 19, «*Concept du réseau Vélo métropolitain*».

Enfin, en matière d'environnement, l'objectif (3.2) de protection du territoire a été quantifié en pourcentages (17 %). La typologie d'aires protégées, auparavant limitée aux seuls bois métropolitains, a également été élargie pour y inclure les milieux humides, ce qui s'est traduit par la transformation du libellé de l'objectif 3.1 — de «*Maintenir le couvert forestier dans les bois métropolitains*» à «*Protéger 17 % du territoire du Grand Montréal*» — ainsi que des critères assortis — 3.1.1 et 3.1.2 se lisaient respectivement «*Identification [...]*» et «*Protection des 31 bois métropolitains*», mais quatre critères y sont désormais assortis: 3.1.1, «*Identification des aires protégées, des bois métropolitains et des corridors forestiers*»; 3.1.2, «*Identification et caractérisation des milieux humides*»; 3.1.3, «*Protection des bois et des corridors forestiers métropolitains*»; et 3.1.4, «*Adoption d'un plan de conservation des milieux humides*». De même, le critère 3.2.1 a été scindé en deux: 3.2.1, «*Identification des plaines inondables*», et 3.2.2, «*Protection des rives, du littoral et des plaines inondables*», qui ont aussi été étayés. La présentation de l'objectif 3.5 a aussi été complètement réécrite pour qu'y soit concrétisé le concept de trame verte et bleue. Les critères 3.5.1, «*Identification [...]*» et 3.5.2, «*Mise en valeur des*

*composantes du concept*», ont été fusionnés pour donner le nouveau critère 3.5.1, «*Mise en valeur des composantes de la Trame verte et bleue*». Dans cette optique, la carte 23, «*Potentiel de développement récréotouristique métropolitain*» a été transformée en carte 24 «*Concept de la Trame verte et bleue*».

Par ailleurs des considérations ont été ajoutées sous forme de paragraphes additionnels ou d'encadrés à l'égard de sujets dont la CMM ne traitait pas dans le PPMAD: les infrastructures numériques, l'offre de terrains à vocation commerciale ou industrielle, le logement social et l'offre culturelle dans les TOD, l'agriculture urbaine, les risques de contraintes en matière de santé et sécurité, la logistique des transports et la gestion intégrée de l'eau par bassins versants. De même, des précisions ont été ajoutées sur des sujets dont la CMM ne traitait pas en détail dans le PPMAD: la localisation et la caractérisation des aires TOD, la gestion de l'urbanisation dans les villes voisines de la CMM, les pôles commerciaux, les bienfaits à tirer des milieux naturels, la coordination des actions entre le Grand Montréal et l'État et les conditions de révision du périmètre métropolitain. Ce sont là des effets tangibles du débat sur le PPMAD, car ces considérations ont été évoquées dans les avis des autorités régionales et les mémoires des citoyens, municipalités, institutions publiques et organisations de la société civile de la région.

Enfin, certains aspects du PPMAD ont été quelque peu renforcés et raffermis ou réitérés avec une plus grande insistance dans le PMAD, probablement en bonne partie grâce aux interventions des acteurs du Grand Montréal dans le cadre du débat, mais il ne s'agit là que de questions faisant l'objet d'encadrés ou d'explications générales dépourvus de portée concrète. La portée des objectifs et des critères du PMAD n'est ainsi en bout de ligne qu'assez peu différente de celle des objectifs et des critères du PPMAD, malgré les requêtes des avis et des mémoires et les demandes du gouvernement afin que le document respecte ses orientations en matière d'aménagement. Je traite des principaux facteurs expliquant cette limitation de l'ampleur des modifications apportées aux objectifs et aux critères du PPMAD dans les chapitres 6 et 7.

## **5.8 Adoption du PMAD**

Le PMAD final a été soumis au vote du conseil de la CMM lors de sa réunion du 8 décembre. Les représentants de la couronne nord, ralliés au moment du dévoilement du rapport de la commission de l'aménagement et favorables à l'adoption du PMAD, bien que «faute de mieux» pour certains, ont tous voté en faveur de son adoption. Seul le maire de Vaudreuil-Dorion, sur la couronne sud, s'y est opposé, car il déplorait que son projet d'hôpital régional n'y soit pas inclus et que les dispositions du PMAD le menacent. Leur ralliement constitue un événement sans précédent dans l'histoire du Grand Montréal, mais il s'est effectué au prix d'importants compromis. Le directeur général d'une MRC de la couronne nord le confirme: «*Il y a eu des compromis comme dans n'importe quel document; la planification, après tout, c'est l'art du compromis*», selon lui. Cette affirmation renvoie au caractère intrinsèquement politique de la planification et de l'aménagement (encadré 5.7).

À la fin avril, à la suite de l'adoption du PPMAD, la mairesse de Repentigny et vice-présidente de la commission de l'aménagement de la CMM, Chantal Deschamps, avait annoncé dans *Hebdo Rive-Nord* du 7 avril 2011 que «*La fin du développement, c' [était] pour l'été 2012*». Dès le début des audiences, la mairesse Deschamps s'était aussi positionnée en faux par rapport à ses collègues de la commission de l'aménagement en indiquant qu'elle s'opposait à ce que le PPMAD soit adopté dans son état actuel. Le 13 octobre 2011, aux côtés de ses collègues de la Table des préfets et élus de la couronne nord (TPÉCN), durant leur conférence de presse tenue juste avant le début des audiences à Boisbriand, elle avait affirmé: «*Ce que j'entends, actuellement, ce sont des commentaires et des témoignages qui me laissent croire qu'on nous [la couronne nord] connaît mal*». Le lendemain après-midi, durant ces audiences, à la suite de la présentation du mémoire de ses collègues de la TPÉCN, qui vilipendait le PPMAD, elle avait déclaré: «*Normalement, j'aurais dû joindre ma voix à la vôtre*», réitérant à mots couverts ses sévères critiques sur le document formulées depuis le printemps. Elle avait ainsi fait écho notamment au propos de son collègue maire de Bois-des-Filion et préfet de la MRC Thérèse-De Blainville, Paul Larocque, exprimés durant la conférence de presse susmentionnée, selon lequel le PMAD constituait un «*autre exemple d'un manque de vision qui provoque la dissension*». J'en dis davantage dans les chapitres suivants sur les tractations en coulisses qui ont permis ce dénouement.

Ce changement de ton des élus de la couronne nord ne s'est pas limité à leurs commentaires sur le document mais a aussi concerné les procédures de mise en débat de la CMM, même s'ils ont réitéré à cette occasion leur déception de voir un document d'une telle importance pour la région avoir été élaboré et adopté aussi rapidement. Durant la séance du conseil de la CMM au cours de laquelle le PMAD a finalement été adopté, le maire Larocque a déclaré qu'il demeure «*un document perfectible et qui aurait pu être plus ambitieux, notamment en matière de développement économique*». À la même occasion, son voisin, le maire de Terrebonne, Jean-Marc Robitaille, a quant lui demandé de manière rhétorique: «*Est-ce que le PMAD est un document parfait? Non. Il n'y a rien de parfait en ce bas monde. Mais c'est un excellent point de départ. Ce n'est pas une fin en soi. On l'a produit en dialoguant et nos échanges ont été très fructueux*». C'était là un changement de ton saisissant par rapport à la conférence de presse d'octobre, alors qu'il disait avoir «*de sérieuses interrogations quant à la manière dont la CMM procède*», au moment où les audiences se déplaçaient sur la couronne nord.

En trouvant son dénouement dans le marché conclu sur le développement résidentiel en périphérie, le débat public sur le PMAD a fait office de thérapie collective pour les acteurs du Grand Montréal, qui ont mis fin à leurs conflits récurrents, que j'aborde au chapitre suivant, à l'issue de ce point tournant. C'est d'ailleurs en ces termes que s'est exprimée la mairesse de Repentigny et vice-présidente de la commission de l'aménagement de la CMM, Chantal Deschamps, lors de la séance du conseil de la CMM, après l'adoption du PMAD, le 8 décembre 2011: «*C'est un exercice qui a été thérapeutique*

*pour la CMM, dans le bon sens du mot, parce que ça nous a fait du bien*». Ce discours positif contraste de façon saisissante par rapport à celui qu'elle tenait à propos de cet épisode, quelques mois plus tôt<sup>31</sup>.

Au moment de prendre conscience du PMAD final que le conseil de la CMM venait d'adopter, les représentants d'organisations de la société civile n'ont pas manqué de remarquer et de souligner qu'un élément crucial pour l'avenir de l'aménagement du Grand Montréal à court et à moyen termes qui figurait dans le PPMAD en avait été retiré: le gel du périmètre d'urbanisation. Selon un employé de la CMM qui a joué un rôle de premier plan dans les tractations politiques entourant le document (CMM3 2014-07-24), cette édulcoration du PPMAD était une condition de son adoption, car elle apaisait la colère des élus des couronnes en dissipant leur crainte qu'il ne leur serait plus possible de développer leur ville et parce qu'elle réaffirmait leur rôle de décideurs en leur permettant de conclure un marché:

*Il ne faut jamais sous-estimer la volonté d'un élu de faire un «deal». Un élu, ça veut réaliser des choses, ça veut faire des «deals». Si tu ne fais pas de «deals», tu es en politique pour rien: tu es tout seul chez toi, isolé. Ça procède de la nature même du politique et de la politique. [...] Le PMAD, c'est le résultat de tous ces «deals»-là. Le plus grand d'entre ceux-là, c'est le gel de l'urbanisation, dont la soupape est le critère 1.6.2. Sans ça, le PMAD ne serait jamais passé. Alors ce sont les compromis comme celui-là qui permettent de faire vivre l'instrument de planification.*

Ce critère 1.6.2 permet que le périmètre métropolitain, qui devait initialement être gelé *«pour une période transitoire d'au plus cinq ans»*, selon le PPMAD, puisse en fait être modifié pour *«appuyer la réalisation de projets situés dans les aires TOD»* ou *«répondre aux besoins particuliers en espaces résidentiels, institutionnels et économiques»* des MRC et des agglomérations (CMM 2012c: 124).

Selon les directeurs généraux de deux MRC des couronnes nord (MRCN1 2014-09-05) et sud (MRCS1 2014-09-10) interviewés, la CMM doit être saluée *«pour avoir réussi à convaincre tout le monde d'adopter un PMAD qui est l'objet d'un compromis et qui a été fait vite, même s'il y a des lacunes, ou à tout le moins des faiblesses dedans»*. Deux idées importantes ressortent de cette citation: il fallait adopter un premier PMAD, au prix des compromis nécessaires, mais il en a résulté un document qu'il

---

<sup>31</sup> Son revirement à cet égard est d'autant plus spectaculaire qu'elle est depuis devenue une des principales actrices de la promotion et de la mise en œuvre du PMAD. Elle s'est ainsi engagée à ce qu'un projet-pilote d'aire TOD soit réalisé sur son territoire (autour de la gare Repentigny du train de l'est) et l'a présenté avec enthousiasme à l'occasion du colloque du Forum URBA 2015 et de la CMM, le 17 octobre 2012, au cours duquel le rapport de mission de la CMM sur le TOD dans le Grand Washington a été rendu public (cf. 7.2.2). Elle a d'ailleurs profité de l'occasion pour souligner que la MRC dont elle est préfète avait adopté son troisième SAD révisé et qu'il avait reçu de la CMM l'avis de conformité au PMAD. Elle a aussi présidé l'atelier thématique «La valeur ajoutée du PMAD et les atouts métropolitains à mettre en valeur pour le plus grand bénéfice de tous» de la première Agora métropolitaine, le 1<sup>er</sup> mars 2013 (cf. 5.10). À cette occasion, en réponse à une question, elle a vanté la *«démarche innovante»* des plans de développement de la zone agricole enchâssés dans le PMAD, qui permettra selon elle de relever le défi d'une occupation des sols respectueuse de l'environnement. Elle a de plus prononcé une allocution dans le cadre d'un atelier de la conférence internationale *UN Habitat World Urban Forum 7*, à Medellín, en Colombie, le 10 avril 2014, au cours de laquelle elle a identifié la participation publique comme *«une des conditions à [sic] la résilience urbaine»* en prenant exemple sur le débat public sur le PMAD. Son cas est exemplaire. La rencontrer pour en discuter avec elle aurait été instructif, mais elle a malheureusement catégoriquement refusé de m'accorder un entretien, par l'entremise de son adjointe, à l'été 2014.

sera important d'améliorer. De manière consensuelle, ces intervenants et leurs collègues interviewés le décrivent en effet comme «un premier exercice intéressant», «un premier pas» et «un premier geste», «fondateur», mais malgré tout «le mieux qu'on pouvait livrer comme premier geste». Les élus et les planificateurs de la couronne sud interviewés pour cette thèse se disent très heureux d'avoir enfin «une première directive pour la densification, l'intégration du transport en commun et la mobilité active» qui leur «indique une voie à suivre» et leur «donne une direction». L'idée qu'il était préférable de l'adopter malgré ses importantes limites que de continuer à repousser son adoption à plus tard pour continuer à le bonifier de manière consensuelle ressort clairement des propos du directeur général d'une MRC de la couronne nord (MRCN1 2014-09-05):

*On a tenté de l'améliorer. C'est le premier. Tout le monde était d'accord pour dire que ça en prenait un. Il ne va probablement pas aussi loin que là où la CMM, comme entité, souhaiterait qu'il aille, mais il va suffisamment loin pour que les MRC se sentent à l'aise. Il est le fruit de compromis à gauche et à droite pour avoir un documentation d'orientation de planification pour les vingt prochaines années. Peut-être que dans cinq ou dix ans, il aura plus de coffre et plus de dents...*

Cela faisait en effet au moins une vingtaine d'années que la nécessité de planifier le territoire du Grand Montréal à l'échelle métropolitaine avait été avérée et progressivement reconnue même dans les couronnes, mais les résultats tardaient à suivre malgré que la CMM existait depuis déjà dix ans. L'adoption du PMAD était nécessaire: «ça prenait le PMAD», dit-il. Le document a en effet réglé cette question en permettant de tourner la page et en offrant aux milieux régional et municipal un nouveau point de départ: «Au moins on a un instrument de planification à l'échelle métropolitaine; on a quelque chose auquel se rattacher [...]. Avant, on n'avait rien», précise-t-il. Or un responsable de l'aménagement à la CMM (CMM2 2013-12-10) stipule qu'«entre rien et pas grand-chose, on préfère pas grand-chose, mais on peut tellement faire mieux que ça qu'il faut offrir de vraies alternatives».

## **5.9 Entrée en vigueur du PMAD**

Le 9 mars 2012, par une lettre adressée au président de la CMM, le ministre Lessard (2012) a transmis l'avis gouvernemental sur le PMAD adopté trois mois plus tôt. Il y félicite une fois de plus la CMM d'avoir relevé le défi, soutenant que «la démarche de concertation sans précédent» déployée a permis «de bonifier de façon significative son contenu ainsi que de jeter les bases d'une collaboration fructueuse avec les différents ministères et organismes gouvernementaux concernés» (ibid.: 1). À cet effet, le ministre souligne les améliorations apportées au document à l'issue du débat en matière de gestion de l'urbanisation. Il confirme la conformité du PMAD aux orientations gouvernementales et son entrée en vigueur le lundi suivant, 12 mars. Il mentionne toutefois que le contenu du document doit encore être amélioré afin que certains éléments soient pris en compte et bonifiés, soit principalement «les cotes de crues les plus à jour en référence aux zones d'inondation délimitées aux abords de certains cours d'eau d'importance» qui doivent y être intégrées «dans les meilleurs délais» et le réseau

artériel métropolitain qui doit y être déterminé et intégré «*dans l'année qui suivra*» l'entrée en vigueur du PMAD, puisque cette étape est «*essentielle au renforcement des liens entre l'aménagement du territoire et les transports*» (*ibid.*: 2). Il mentionne même que la réalisation par le gouvernement des infrastructures de transport projetées ou à l'étude identifiées dans le PMAD est tributaire de cette étape, qui doit aussi être complétée avant que la CMM ne puisse soumettre une demande d'agrandissement éventuel du périmètre métropolitain. Le ministre indique par surcroît que l'analyse des potentiels de requalification en constitue également une condition préalable. Il recommande enfin «*avec vigueur*» à la CMM de «*resserrer les mesures préconisées*» quant à la protection des milieux naturels (*ibid.*: 3). Il conclut sa lettre en se réjouissant de l'initiative de la CMM de mettre en place l'Agora métropolitaine. Il ne se prononce toutefois pas sur les requêtes que le gouvernement avait adressées à la CMM dans son avis de l'automne 2011 et dont elle n'a pas tenu compte en transformant son PPMAD en PMAD.

### **5.10 Suivi de la mise en œuvre du PMAD: L'Agora métropolitaine**

L'idée de produire des documents de planification par l'entremise de dialogue et d'échanges fructueux entre partenaires du milieu de l'aménagement revêt une importance particulière dans la région. À l'ère de la planification collaborative, un tel dialogue entre décideurs et techniciens constitue une condition essentielle du succès de la planification, mais en va-t-il de même d'une forte mobilisation populaire? Aux yeux de tous les acteurs interviewés pour cette thèse, les 344 mémoires soumis à la CMM en réaction à son PPMAD sont autant de témoins probants du succès de cet épisode.

Cette impressionnante quantité de mémoires produits est en bonne partie attribuable à des pressions du directeur général de la CMM, à l'été 2011, sur les organisations les plus influentes de la société civile du Grand Montréal afin qu'elles fassent «sortir le vote». On compte notamment à ce titre l'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM), qui avait déjà organisé en décembre 2010 une «Agora citoyenne sur l'aménagement et le développement de la région métropolitaine de Montréal». L'activité avait été très courue et a sans doute joué un rôle important dans l'émergence d'un intérêt pour la planification métropolitaine à la veille de la production du PPMAD. La formule avait par surcroît été grandement appréciée des participants, tant et si bien qu'un grand nombre de citoyens et d'organisations de la société civile en étaient ressortis convaincus de l'importance d'organiser périodiquement de telles rencontres réunissant toutes les forces vives du Grand Montréal afin qu'elles discutent ensemble de planification et d'aménagement métropolitains.

La requête adressée en ce sens par le gouvernement et répétée par les participants aux audiences sur le PPMAD a ainsi amené la CMM, de concert avec des acteurs influents du milieu de l'aménagement grand-montréalais, à créer l'Agora métropolitaine, une rencontre biennale permettant à la population de la région de participer au suivi de la mise en œuvre du PMAD. À la suite de l'entrée en vigueur du PMAD, en mars 2012, le comité exécutif de la CMM a donc constitué un comité directeur responsable de l'organisation de la première Agora métropolitaine, formé à parité d'élus et de représentants de la

société civile, soit les huit membres de la commission de l'aménagement de la CMM (*cf* 5.2) et huit membres citoyens:

1. le directeur des politiques d'Héritage Montréal Dinu Bumbaru;
2. le président du Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu Hubert Chamberland
3. le conseiller à la direction de Société de transport de Laval Pierre Giard;
4. le coresponsable de la commission des aires protégées chez Nature Québec Jean Hubert;
5. le président de Gestion I.D.L Inc. Denis Leclerc;
6. le président du conseil d'administration du Centre d'écologie urbaine de Montréal Owen Rose;
7. la professeure honoraire de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal Marie-Odile Trépanier; et
8. la professeure de l'Université du Québec à Montréal Florence-Junca-Adenot.

Cette dernière et l'élu(e) qui préside la commission de l'aménagement de la CMM coprésident l'Agora. La première édition s'est tenue les 28 février et 1<sup>er</sup> mars 2013. L'activité s'est ouverte sur des discours protocolaires des coprésidentes, du ministre des Affaires municipales et des Transports, du président de la CMM et de la présidente de l'IPAM, puis sur une vidéo illustrant «les rêves du Grand Montréal» pour 2031. Ont suivi un exposé du professeur Gérard Beaudet sur «l'histoire et la destinée communes des acteurs et des villes de la région», une présentation du PMAD comme «un projet collectif et une responsabilité commune de mise en œuvre» par le directeur général de la CMM, une table ronde réunissant «cinq jeunes, issus des cinq secteurs géographiques de la CMM» qui «dessinent le futur» et un exposé du professeur Franck Scherrer sur «les défis à relever à la lumière des expériences étrangères». La journée du lendemain a été consacrée à trois ateliers thématiques mis en contexte par une vidéo sur «l'état des suivis» de la mise en œuvre du PMAD à l'égard de ses trois orientations (aménagement, transport et environnement):

1. «Quand densification devient synonyme de qualité de vie», animé par la mairesse de Repentigny et réunissant des intervenants de Vivre en ville, du Comité d'action citoyenne de Verdun, de la Ville de Sainte-Thérèse, d'une compagnie de construction immobilière et de la Ville de Montréal;
2. «La valeur ajoutée du PMAD et les atouts métropolitains à mettre en valeur pour le plus grand bénéfice de tous», animé par la mairesse de Sainte-Julie et réunissant des intervenants de la Société immobilière du Canada, de la Société de transport de Laval et de la Ville de Longueuil; et
3. «Les partenariats pour renforcer la Trame verte et bleue et les paysages identitaires métropolitains», animé par la mairesse de Châteauguay et réunissant des intervenants de la

Fondation David Suzuki, d'Éco-Nature, de Nature-Action Québec, de Conservation de la nature, d'Héritage Montréal et de la Fabrique de la paroisse Notre-Dame de Montréal.

La journée s'est conclue par une période de discussion en plénière, d'une durée initialement prévue de 60 minutes mais qui fut entrecoupée et partiellement accaparée par une allocution protocolaire du ministre responsable de la région de Montréal, pour ne finalement durer que 39 minutes au total. Près de dix mois plus tard, le 22 octobre, l'organisation de l'Agora a émis un communiqué annonçant la publication du rapport de l'édition 2013, dans lequel elle soulignait que les deux journées ont réuni *«plus de 700 participants issus de tous les milieux et de tous les secteurs géographiques de la métropole»* (je souligne: et non «de la région métropolitaine» ou «du Grand Montréal»). Le rapport se réjouit de la mobilisation entourant la première édition et recommande, d'ici à la tenue de la deuxième, d'organiser des «sous-agoras» afin de préparer le terrain en multipliant les occasions d'échange. De telles activités n'ont toutefois finalement pas été tenues. La deuxième édition se tiendra le 5 octobre et poursuivra comme objectifs le développement de la fierté d'appartenir au Grand Montréal, la mise en valeur d'exemples de réussites, la levée des obstacles à la mise en œuvre du PMAD et l'exposé de propositions novatrices. L'encadré 5.9 présente le programme préliminaire de cette deuxième édition.

#### Encadré 5.9: Le programme préliminaire de l'Agora métropolitaine 2015

1. ALLER PLUS LOIN SUR... l'aménagement
  - 1.1. Aménagements favorables aux transports actifs
  - 1.2. Une place pour tous dans les quartiers durables
  - 1.3. Importance des commerces et des services de proximité
2. ALLER PLUS LOIN SUR... l'environnement
  - 2.1. Vision commune et partenariat
  - 2.2. Outils juridiques de conservation
  - 2.3. Paysages identitaires du Grand Montréal
3. ALLER PLUS LOIN SUR... le transport
  - 3.1. Opportunités pour faire du Grand Montréal une métropole du transport collectif
  - 3.2. Transport innovant et transport des marchandises
  - 3.3. Expérience de la mobilité active
4. ALLER PLUS LOIN SUR... les mécanismes de collaboration
  - 4.1. La mise en œuvre du PMAD, les politiques métropolitaines et les mécanismes de collaboration

4.2. Exemples de mécanismes de collaboration: l'Agora métropolitaine; la Table des maires et mairesses pour la protection et la mise en valeur des milieux naturels; les grappes métropolitaines

4.3. Les objectifs de la Conférence thématique de Montréal pour Habitat III

### **5.11 Conclusion**

Dans ce chapitre, j'ai montré que malgré d'importantes critiques et requêtes formulées par les autorités régionales et la société civile du Grand Montréal ainsi que par le gouvernement du Québec à l'égard du contenu du PPMAD, ses objectifs et ses critères n'ont été que très peu modifiés à la fin de l'automne 2011, quand la CMM l'a transformé en PMAD afin qu'il soit finalement adopté. J'ai ainsi souligné le rôle prépondérant joué plutôt par le compromis politique dégagé sur la question de l'urbanisation entre les élus du centre de l'agglomération et ceux des couronnes, qui souhaitaient limiter le caractère contraignant du plan à cet égard en échange de leur appui à son adoption. J'ai ainsi jeté les bases de mon argumentation, présentée au chapitre suivant, à l'égard du fait que tant la mobilisation populaire massive entourant la mise en débat du PPMAD que la négociation politique constante ayant permis de rallier les acteurs suburbains réfractaires à la limitation de leur droit de développer le territoire de leur municipalité ont participé d'une optique manifeste d'instrumentalisation de la planification à des fins de gouvernance par les décideurs politiques et techniques de la région.

# 6. PMAD et gouvernance: Le Grand Montréal

## 6.1 Introduction

Dans ce chapitre, je montre comment le PMAD constitue un instrument de gouvernance métropolitaine pour le Grand Montréal. J'indique que la participation publique entourant le PMAD a été utilisée par la CMM pour relancer l'aménagement régional. J'illustre comment les médias ont été mis à profit pour mobiliser la société civile autour du PMAD, relayer la contestation du PMAD et instrumentaliser le PMAD à toutes sortes de fins intéressées. Je souligne qu'au-delà de l'expertise et de la rationalité techniques, la planification métropolitaine du Grand Montréal est passée à l'heure de la co-construction itérative en prenant appui sur les milieux régional et local. J'insiste de plus sur le fait que la marge de manœuvre conférée à ces milieux face aux objectifs et aux critères du PMAD, dans une perspective de subsidiarité, participe d'une optique d'incrémentalisme en matière d'aménagement. Je révèle les limites du changement de ton, de l'apprentissage, de l'appropriation et de l'acceptation des acteurs urbains et suburbains découlant de l'épisode du PMAD. Je détaille les dimensions du processus de légitimation réciproque qui s'est opéré entre les élus, la CMM et la société civile durant le débat sur le PMAD. Je qualifie la mobilisation massive à l'échelle métropolitaine entourant la mise en débat du PPMAD de territorialisation idiosyncrasique et de «métropolitisation» des questions locales<sup>32</sup>. Je conclus en exposant deux exemples probants d'instrumentalisation de la participation publique sur des enjeux de planification à des fins de gouvernance: la consultation sur le financement du transport collectif et l'Agora métropolitaine.

## 6.2 Participation publique et aménagement régional

Il est probablement encore trop tôt pour en conclure qu'il s'est agi d'un exercice inédit et qu'il en résultera des transformations radicales de la planification et de la gouvernance du Grand Montréal, mais le débat public sur le PPMAD tenu à l'automne 2011 a sans contredit constitué un exercice déterminant pour la région. De manière générale, il a été le théâtre d'un revirement de situation qui devrait, s'il a des échos forts et pérennes dans les villes et MRC ainsi que dans les bureaux des ministères québécois, offrir aux décideurs, aux professionnels de l'aménagement et à la société civile un contexte d'action publique territoriale différent de celui dans lequel ils ont évolué et interagi depuis la création de la CMM, en 2001. Le grand exercice de participation publique organisé par la CMM,

---

<sup>32</sup> Les notions de légitimation réciproque, de territorialisation idiosyncrasique et de «métropolitisation» des questions locales ont émergé d'échanges avec le professeur Franck Scherrer dans la foulée des travaux du projet de recherche *Effets du débat public et apprentissages dans l'urbanisme montréalais: La cohérence à l'épreuve de la différenciation des politiques urbaines* qui ont mené à des présentations dans le cadre des Entretiens Jacques-Cartier (Lyon, novembre 2012) et d'une journée d'étude du réseau Villes Régions Monde (Montréal, mai 2013).

salué par la société civile de la région, le ministre Lessard (2012) et l'Ordre des urbanistes du Québec, qui a remis son Prix Jean-Paul L'Allier 2012 aux élus du Grand Montréal, a donc ouvert la porte à l'instauration d'une nouvelle dynamique de planification et de gouvernance à l'échelle métropolitaine et, ce faisant, constitué un catalyseur des effets de la démarche requise par la LAU.

Tous n'encensent toutefois pas le processus par lequel le PPMAD a été soumis au débat public, car selon un ex-employé de la CMM (CMM5 2014-08-07), l'exercice a fonctionné en ne prenant appui que sur une *consultation* classique, soit sans *concertation* véritable. Un planificateur de la STM (STM1 2014-10-29) va même plus loin dans sa critique à cet égard: «*La CMM nous a demandé de valider le contenu du PMAD. Pour moi, ça, ce n'est pas de la consultation. C'est: 'J'arrive avec mon projet; dites-moi si c'est bon'*». De même, une employée du CIT Laurentides (CITL1 2014-10-23) est déçue de ne pas avoir été consultée par la CMM pour définir l'approche TOD et de n'avoir depuis jamais été invitée à prendre part aux nombreuses réunions du comité des partenaires pour la planification du projet-pilote d'aire TOD de Deux-Montagnes, bien que son CIT desserve cette gare et ses alentours en autobus<sup>33</sup>. Malgré cela, et sa relative surprise à cet effet, cet ex-employé de la CMM avance que les villes et MRC du Grand Montréal sont plus susceptibles de donner suite au PMAD en concrétisant ses orientations sur leur territoire dès lors qu'elles en ont en quelque sorte été les parties prenantes et qu'elles s'y retrouvent par conséquent.

L'ambition de la CMM à l'égard des audiences sur le PPMAD était de renforcer le soutien populaire à sa planification en développant l'information quant à l'évolution du processus et en tentant d'interagir avec les citoyens et groupes d'intérêt participant au débat public. Les propos d'une employée de la CMM associée de près à l'épisode (CMM1 2014-07-24) mettent en lumière ce souhait de l'institution de miser sur le caractère rassembleur de son exercice et ses motivations tacites à cet égard:

*On informait les gens, on alimentait les médias; on voulait faire du bruit. On voulait que les gens soient parties prenantes et saisissent le dossier pour le défendre dans la région. L'important n'était pas nécessairement de défendre le plan mais la planification métropolitaine.*

Cette distinction n'est pas anodine. Pour défendre le plan, il aurait fallu que la population mobilisée y voie un contenu substantiel auquel elle souscrit et, réciproquement, que d'autres acteurs s'opposent à ce contenu, afin que les participants au débat public aient à en faire la promotion et à argumenter afin de tenter d'y rallier les opposants. Pour défendre la planification métropolitaine, en et pour elle-même, en revanche, il fallait que la CMM fasse preuve de la pertinence de planifier le territoire à cette échelle en montrant entre autres que la population était préoccupée par les enjeux associés à ce processus et qu'elle souhaitait qu'une intervention de la part des élus et des planificateurs du Grand Montréal y

---

<sup>33</sup> Même quand une visite d'observation du quartier TOD de Sainte-Thérèse a été organisée pour des urbanistes d'un peu partout dans la région, le CITL, dont les bureaux sont situés tout près de la gare et dont les autobus desservent le territoire, n'en a pas été informé. Il n'avait d'ailleurs pas vraiment été associé au développement de cette aire TOD, malgré son rôle crucial de desserte du secteur.

offre une réponse claire. L'accent de la stratégie de communication publique de la CMM et du débat public sur le PPMAD pouvait dès lors passer de la substance concrète du document (ses orientations, ses objectifs et ses critères) à l'importance fondamentale de le produire et de l'adopter. Cette défense de la planification métropolitaine a d'ailleurs été couronnée de succès, car les acteurs politiques de la région ne s'y opposent plus. Voilà une autre des raisons majeures pour lesquelles il est possible d'affirmer que l'épisode du PMAD a servi davantage à rallier les acteurs de tous les horizons autour d'un exercice et d'une vision de planification consensuels qu'à produire un document encadrant l'aménagement de la région et balisant strictement sa mise en œuvre par les paliers régional et local à l'horizon 2031. En contrepartie, ce phénomène a aidé à dénouer une importante impasse dans la planification du Grand Montréal des dernières décennies. En effet, toujours selon cette même employée de la CMM, la mobilisation sans précédent autour du PPMAD a secoué le monde de l'aménagement régional:

*Le contexte entourant le PMAD a créé une effervescence pour la planification métropolitaine et a même relancé la planification régionale, mine de rien, parce que ça a obligé les MRC à travailler dans ce sens-là et à revoir des schémas que des élus n'avaient peut-être pas intérêt à revoir parce que certains datent d'il y a un bon moment.*

Québec avait en effet déjà formulé plusieurs années plus tôt que le rythme de révision des SAD des MRC était beaucoup plus lent que ce qui était initialement escompté, déplorant du même souffle que certains schémas remontent aux années 1990 voire 1980 (MAMR 2007). En ce sens, la pression faite par Québec sur les acteurs politiques et techniques du Grand Montréal afin que la CMM adopte un PMAD avant le 31 décembre 2011 aurait servi de proxy pour renvoyer les autorités régionales à leurs devoirs. Il ne faut toutefois pas exagérer cet effet du PMAD sur la planification régionale, car des quatorze MRC et agglomérations partiellement ou totalement incluses sur le territoire de la CMM, seulement deux ont révisé leur SAD ou adopté un règlement de concordance au cours des deux années dont elles disposaient pour ce faire<sup>34</sup>. L'exigence de la LAU (encadré 5.6) était qu'en mars 2014, tous les SAD soient en concordance avec le PMAD et que six mois plus tard, les plans et règlements d'urbanisme des 82 municipalités soient mis en concordance avec le SAD de leur MRC.

On peut aussi douter que l'adoption du PMAD aurait eu un effet de relance sur la planification régionale si elle s'était effectuée sans que les médias et la population s'y intéressent vraiment, sans que les consultations publiques n'entraînent un vaste mouvement au sein de la société civile organisée, voire sans qu'une opposition franche ne se manifeste entre les visées des acteurs urbains et suburbains. Ce dernier phénomène a en effet été sinon l'instigateur, à tout le moins un catalyseur des deux

---

<sup>34</sup> L'Assomption (19 décembre 2012) et Beauharnois-Salaberry (31 janvier 2014) ont respecté le délai prévu. Marguerite-D'Youville (7 juillet 2014), Roussillon (17 novembre 2014) et La Vallée-du-Richelieu (20 novembre 2014) ont depuis respecté cette obligation. Aucune information n'est disponible dans le site de la CMM quant à l'état d'avancement des démarches des six autres MRC, des agglomérations et de la Ville de Laval à cet égard.

premiers: la presse régionale a servi de véhicule d'expression du mécontentement des élus de la couronne nord quant au PMAD, les médias nationaux ont couvert leurs coups d'éclat et un grand nombre de groupes d'intérêt, principalement du domaine de la protection de l'environnement, ont vu là une preuve additionnelle de la nécessité de soumettre à la CMM un mémoire dans lequel ils insistaient sur l'importance de ne pas sacrifier l'ambition de la planification métropolitaine en faveur du développement durable sur l'autel du compromis avec les acteurs suburbains partisans du laisser-faire.

L'idée que les sorties des élus de la couronne nord contre les dispositions du PMAD à leur égard aient en fait facilité son adoption est certes des plus contre-intuitives. Il est néanmoins possible, pour ces raisons, de tisser un hypothétique lien de causalité entre l'ampleur d'une mobilisation autour d'un document de planification, son potentiel de conviction des parties prenantes auxquelles il s'appliquera et les probabilités qu'elles procèdent en bout de ligne à son adoption, et ce, malgré qu'il comporte d'importantes lacunes à leurs yeux. Par exemple, les trois séances de consultation sur le PPMAD tenues à Boisbriand les 13 et 14 octobre 2011 n'ont pas été particulièrement harmonieuses, mais cela n'a pas pour autant empêché les acteurs qui y ont adopté le ton le plus acrimonieux de voter en faveur de l'adoption du PMAD final le 8 décembre suivant, contrairement au dénouement de l'épisode du PSMAD, six ans plus tôt. Une part de cette agitation relève toutefois probablement du caractère intrinsèquement théâtral de ce type d'exercice, pour les acteurs politiques, face aux médias.

### **6.3 Médias: Mobilisation, contestation et instrumentalisation**

Les médias locaux et nationaux ont à plusieurs égards participé eux aussi à la création d'effervescence pour la planification métropolitaine et d'intérêt pour les enjeux d'aménagement à l'échelle du Grand Montréal. Le rôle qu'ils ont joué à cet égard au cours de la période s'étalant de la production à l'entrée en vigueur du PMAD découle d'une certaine volonté que le développement métropolitain constitue une priorité des pouvoirs publics de tous les paliers confondus, déjà bien présente même à l'extérieur du milieu habituel de l'aménagement, pendant que les audiences sur le PPMAD se profilaient à l'horizon, et qui s'est d'abord manifestée en leur sein<sup>35</sup>. Les médias ont ainsi grandement contribué à l'émergence et au maintien de cet intérêt pour la planification et l'aménagement à cette nouvelle échelle en s'en faisant des vecteurs dans certains cas de simple diffusion et dans d'autres, de défense et de promotion.

La revue de presse systématique effectuée en continu dans le cadre de cette recherche doctorale a recensé 361 articles publiés sur le contenu, la substance et les procédures de production et de mise en

---

<sup>35</sup> En fait foi le dossier de quatre pages du magazine *Les Affaires* intitulé «Vivement un Plan Sud», publié le 3 septembre 2011. Cette locution provient d'une intervention de l'ex-maire de Québec, Jean-Paul L'Allier, dans le cadre de la 18<sup>e</sup> conférence nationale de Solidarité rurale du Québec, en mai 2011. Elle a également été réutilisée à quelques reprises depuis lors (par le Conference Board du Canada dans un de ses rapports, par l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador dans un de ses communiqués de presse et par l'éditorialiste et blogueur de *La Presse* François Cardinal dans le titre d'un de ses éditoriaux). Elle fait référence au projet (mort-né) de «Plan Nord» du gouvernement libéral provincial de Jean Charest et s'en voulait la réciproque.

débat du plan de la CMM dans les quotidiens, hebdomadaires et sites internet des différents médias du Grand Montréal, de l'adoption du PPMAD, le 28 avril 2011, à l'entrée en vigueur du PMAD, le 12 mars 2012. Plusieurs de ces articles ont également circulé abondamment sur les médias sociaux, offrant ainsi à la société civile de la région un maximum d'exposition publique pour sensibiliser les élus et la population du Grand Montréal quant à l'importance de leurs aspirations et de leurs préoccupations.

Trois articles recensés constituent d'excellents exemples de cette utilisation des médias à des fins de promotion d'une planification métropolitaine ambitieuse, inclusive et respectueuse des objectifs nationaux et internationaux en matière de développement durable. D'abord, afin d'encourager la société civile à prendre part aux consultations publiques de la CMM sur son PPMAD pour l'améliorer et assurer sa mise en œuvre, la lettre ouverte «Développement métropolitain: De la cohérence dans l'aménagement de la métropole», signée par huit acteurs influents de la région métropolitaine<sup>36</sup> a été publiée dans *Le Devoir*, le 27 août 2011, à un mois du début des audiences. Ensuite, afin de faire pression sur la commission de l'aménagement de la CMM pendant qu'elle produisait son rapport de consultation, à partir duquel le PPMAD a été révisé, la «Déclaration pour un PMAD bonifié et adopté rapidement», signée par 23 organisations et experts<sup>37</sup>, a été relayée dans des articles de *La Presse* et du *Devoir* le 4 novembre. Enfin, plusieurs de ces organisations ont aussi réclamé le 13 décembre, soit cinq jours après l'adoption du PMAD final par le conseil de la CMM, un gel de vingt ans du territoire agricole du Grand Montréal par le gouvernement du Québec pour protester contre la disparition, dans le document adopté, du gel de cinq ans initialement prévu dans le PPMAD (critère 1.6.2; cf 5.8).

Cette importante présence dans les médias du Grand Montréal a également eu des effets discursifs plus généraux pour les acteurs de la région, incluant ceux des paliers (infra)locaux. On peut dès lors affirmer que le PMAD a fait école. Il est en effet désormais utilisé comme référence pour promouvoir des projets aussi variés que le PPU de la Ville de Montréal pour le quartier Sainte-Marie, un projet de construction de 73 logements pour aînés par l'Office municipal d'habitation de Laval, la protection du bassin de Chambly et d'un boisé à Otterburn Park, la densification de l'arrondissement Rosemont-La-Petite-Patrie, le projet de «quartier durable» Urbanova à Terrebonne, l'«effervescence immobilière» au

---

<sup>36</sup> Il s'agissait du directeur des politiques d'Héritage Montréal, Dinu Bumbaru, des coprésidents du Groupe de travail sur la gouvernance et la fiscalité de Montréal, Marcel Côté et Claude Séguin, de la directrice du Forum URBA 2015 de l'UQÀM, Florence Junca-Adenot, de la vice-rectrice du campus de Longueuil de l'Université de Sherbrooke, Lyne Bouchard, de la présidente de l'IPAM, Phyllis Lambert, du président de la Chambre de commerce et d'industrie de la Rive-Sud, Martin Fortier, et du président du conseil d'administration du CSSS Jeanne-Mance, Ron Rayside.

<sup>37</sup> Parmi eux se trouvaient des associations en santé publique et en environnement, des tables de quartiers, des conseils centraux de syndicats, des fédérations de coopératives d'habitation, l'UPA, l'Ordre des architectes (mais pas celui des urbanistes...), des professeurs d'universités (McGill, UdeM et UQÀM) et les habituels groupes de pression de la société civile grand-montréalaise (Centre d'écologie urbaine, Équiterre, Fondation David Suzuki, FRAPRU, IPAM, Vélo Québec et Vivre en ville).

centre-ville de Montréal<sup>38</sup> et le prolongement de l'autoroute 19 de Laval à Bois-des-Filion<sup>39</sup>. En réciproque, on fait également référence au PMAD pour décrier des projets tout aussi variés tels le projet immobilier Musto sur le terrain des garages du MTQ dans Ahuntsic, l'exploitation des gaz de schiste, l'élargissement de l'autoroute 15 de Laval à l'autoroute 640 sur la couronne nord et même... le prolongement de l'autoroute 19! Le fait qu'un tel projet puisse être tout à la fois promu pour sa prétendue conformité au PMAD<sup>40</sup> et décrié en raison de sa contradiction alléguée par rapport au PMAD en dit long sur l'instrumentalisation tous azimuts du document par les acteurs de la région.

Depuis le début des audiences de la commission de l'aménagement de la CMM, à l'automne 2011, le PMAD est ainsi devenu une lentille à travers laquelle les acteurs politiques, techniques et associatifs du Grand Montréal examinent les actions et intentions tant de leurs partenaires que de leurs adversaires pour les encenser ou les condamner sur l'autel de la cohérence et de la conformité. Cette vocation inattendue du plan fournit toutefois des arguments supplémentaires à certains commentateurs de la région qui renvoient la CMM à ses devoirs quant à l'importance que ses gestes suivent ses paroles. À cette enseigne, par l'entremise des médias, l'épisode du PMAD a offert aux acteurs de la région autant d'occasions de s'interpeller, de délibérer, de tenter d'influencer le cours des choses et, ce faisant, de participation à la co-construction de la décision publique en matière d'aménagement métropolitain.

#### **6.4 Co-construction itérative, au-delà de l'expertise et de la rationalité techniques**

Selon un employé de la CMM responsable de l'aménagement métropolitain (CMM2 2013-12-10), le PMAD a pu être un catalyseur d'abord technique, en associant le milieu régional au débat sur cette

---

<sup>38</sup> L'associé principal de chez Béique, Legault, Thuot Architectes qui signe les plans des projets de la Tour Icône et du Roccabella, voisins du Centre Bell, les a justifiés par le fait qu'ils «*ferment [sic] des terrains de stationnement*», «*densifient autour des stations de métro*» et «*encouragent l'essor commercial du centre-ville, trois des grandes orientations du PMAD*» selon lui... L'écart important entre les véritables orientations du PMAD et celles qu'il prétend être les orientations du PMAD montre bien la grande malléabilité du document et le fait qu'il est depuis son adoption fréquemment récupéré et instrumentalisé à toutes sortes de fins intéressées.

<sup>39</sup> Le projet, dont les coûts sont estimés à 400 M\$, a été présenté en mai 2013. Il a depuis fait l'objet d'audiences du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) à l'automne 2014. Dans son rapport, rendu public en mars 2015, le BAPE critique le MTQ sur la plupart des aspects du projet et l'invite à le réétudier quant à ses effets sur la circulation dans les secteurs concernés, à son insertion dans ces milieux, à la justification de sa voie réservée aux autobus et à l'aménagement de sa piste pour les piétons, cyclistes et motoneigistes. Il y remet même en question la pertinence d'en faire une autoroute à proprement parler, plutôt qu'un «*boulevard urbain [sic]*».

<sup>40</sup> Selon le maire de Terrebonne, ce projet n'est «*pas qu'un projet d'autoroute, mais aussi de transport collectif*», car il «*intègre une forte prédominance au transport collectif dans un axe extrêmement achalandé*». Or il est planifié que 19 autobus emprunteraient à chaque heure la voie réservée, ce qui est très inférieur au débit «*qui justifierait l'existence même d'une telle voie*», selon le rapport du BAPE. De deux choses l'une: soit le maire et le BAPE n'ont pas la même définition des notions d'achalandage «*extrême*» et de forte prédominance au transport collectif, soit M. Robitaille déforme la réalité à son avantage pour défendre un projet qui serait peut-être en réalité moins nécessaire et vertueux qu'il le laisse croire. Il soutient de plus que l'opposition de Projet Montréal au projet est non conforme au PMAD «*puisque le parachèvement de l'autoroute 19 fait partie de ses priorités*» et qu'elle est, pour ces raisons, par surcroît «*assez contradictoire*», selon lui. L'«*appel au PMAD*» constitue ainsi pour certains acteurs de la région une nouvelle incarnation du très répandu sophisme de la pétition de principe.

question, puis politique large, en intégrant les élus, la société civile et les citoyens aux réflexions plus vastes sur la planification et l'aménagement. En ce sens, il a pu prendre appui sur des bases solides, partagées à grande échelle. Selon lui, le PMAD est aussi «une résultante, le fruit d'une demande de la société civile», qui fut exprimée notamment au cours de l'Agora de l'IPAM, en décembre 2010. Il constitue ainsi à la fois le fruit d'un alignement politique inédit en faveur de l'aménagement métropolitain et un vecteur de renforcement de cet alignement «qui lui-même avait fait mûrir le fruit». À cette enseigne, selon ce qu'a déclaré le maire de Mont-Saint-Hilaire, Michel Gilbert, à l'occasion des Rencontres du réseau VRM sur l'aménagement métropolitain, en novembre 2011, le PMAD «constitue, sur le plan de la culture politique, un bon considérable en avant». Le responsable de la CMM se réjouit du fait que le PMAD se soit ainsi transformé pour être bien plus que simplement un plan d'aménagement et de développement: «il était un document légal assorti d'obligations; il est devenu une base de travail». L'enjeu sera donc que le PMAD continue à vivre au-delà de son adoption — et pour ce faire, le Grand Montréal doit s'assurer de maintenir cet alignement politique large, selon lui.

La philosophie qu'il adopte à l'égard de la planification tant métropolitaine que régionale et locale et l'esprit qu'il inculque par conséquent à la CMM en la matière s'inscrivent en rupture complète par rapport au registre technique qui avait jusqu'alors prévalu au sein de l'institution, selon lui. L'exposé qu'il en fait constitue un exceptionnel révélateur de ce changement de registre, car il met extrêmement bien en lumière le glissement de la planification grand-montréalaise du substantiel au procédural:

*L'aménagement doit rester un jeu où les acteurs doivent pouvoir s'exprimer. On l'a souvent enfermé dans un élément très technique, très réglementaire: «On va demander un permis à la Ville.» «On émet un permis sur la base d'un règlement de zonage» (qui n'est pas nécessairement appuyé sur une planification à long terme de la ville). On l'a enfermé dans des choses qu'on pouvait marquer noir sur blanc entre deux lignes — et plus c'était simple, plus c'était facile à appliquer. Et je ne pense pas que c'est ça, l'aménagement. Je pense qu'il faut laisser tout le monde s'exprimer et arriver à des documents qui peuvent être imparfaits et qui vont devoir être changés plus souvent mais qui vont correspondre un peu plus à la difficulté de concevoir la ville. Un règlement de zonage qui reste en vigueur pendant quinze ans est un mauvais règlement de zonage, parce que ça ne se peut pas que pendant quinze ans les préoccupations des gens ne changent pas.*

Cette citation en dit long sur l'approche de la CMM face à la planification et à l'aménagement. Elle postule d'abord la nécessité de permettre aux acteurs (politiques, techniques et civiques) de s'exprimer quant à leurs contenu et finalités, plutôt que de les abandonner aux experts. Elle milite ensuite pour un éloignement par rapport à leur caractère technique, réglementaire, pour plutôt miser sur le ralliement politique et la bonne foi des acteurs pouvant influencer le contenu des documents de planification en fonction de leurs prérogatives et intérêts puis de les mettre en œuvre en respectant leur esprit, plutôt qu'en étant contraint à en respecter la lettre dans leurs SAD et leurs plans et règlements d'urbanisme. Elle invite de plus à embrasser le flou, l'incertitude et la complexité caractéristiques de l'action collective s'appliquant de façon asymétrique à une grande variété de territoires et de contextes

particuliers. Elle recadre enfin la planification et l'aménagement dans une vision favorable au foisonnement d'opinions, à l'imperfection des «brouillons» et à la nécessité de révision fréquente. Elle rejette ainsi le débat public restreint, le discours unique déterminant l'intérêt général d'emblée, la rigidité et l'inflexibilité de dispositions devant s'appliquer pendant longtemps sans être révisée en fonction des contingences et évolutions conjoncturelles. Tous ces éléments participent en somme d'une volonté d'assurer de façon constante l'adéquation contextuelle de la planification et de l'aménagement par rapport à l'évolution des préoccupations de ceux qui les façonnent et auxquels ils s'appliquent.

Cette perspective à leur égard est également défendue par une mairesse de la couronne sud (MCS2 2014-10-02), selon laquelle le PMAD *«doit être vivant et malléable en fonction de l'avancée de la conscience collective et des opportunités terrain de faire des choses»*. Dans cette optique, le rôle des autorités tant provinciales et métropolitaines que régionales et locales en la matière est, pour reprendre la terminologie de cet employé de la CMM (CMM2 2013-12-10), d'*«apporter de l'eau au moulin»*: selon lui, les documents de planification régionaux et locaux *«sont des éléments qui peuvent et doivent devenir très complexes. Si on apporte peu d'eau au moulin, on risque d'avoir exactement la même traduction, à la fin, de trucs dont on croit parfois à tort qu'ils correspondent à un certain désir des gens»*, à son avis. D'où l'importance pour le personnel technique responsable de leur production, de leur mise en œuvre et de leur révision périodique d'associer tant les élus que la société civile à leur co-construction initiale puis aux démarches associées à chacune de leurs itérations successives, comme la CMM a tenté de le faire par la mise en débat du PPMAD et entend continuer de le faire en prenant appui sur le mécanisme de suivi de l'Agora métropolitaine. Le fait qu'elle ait pris appui sur ses partenaires régionaux pour mener à terme l'épisode du PMAD, plutôt que de chercher à leur imposer une interprétation technicienne des orientations gouvernementales, a de plus contribué à jeter les bases d'une gouvernance harmonieuse, stable et pérenne pour la région.

### **6.5 Subsidiarité, marge de manœuvre au milieu régional et incrémentalisme**

L'influence de la souscription de plus en plus importante aux préceptes d'une telle gouvernance sur la substance et les procédures de la planification se fait également sentir dans le fait que la marge de manœuvre laissée aux MRC en matière d'aménagement et le respect de leur autonomie locale au nom du principe de subsidiarité a constitué une clé de la construction de l'acceptation et de la mise en adéquation contextuelle (spatiale et temporelle) de la CMM et de sa planification par les milieux régional et local. Selon le directeur général d'une MRC de la couronne sud (MRCS1 2014-09-10), c'est là une des forces et probablement l'innovation la plus significative de l'approche renouvelée de la CMM en matière de planification: *«le PMAD envoie beaucoup d'enjeux-clés à l'échelle régionale en laissant le milieu s'ajuster et il laisse une place au monde supralocal»*. Or sous l'égide de sa loi habilitante d'origine, la CMM ne pouvait procéder ainsi *«parce qu'il n'y avait pas de zone tampon entre le local et le métropolitain»*, alors elle se trouvait *«obligée de tout assumer ou de tout laisser au*

*milieu local*», ce qui n'était ni souhaitable ni envisageable, à son avis. Selon un de ses homologues de la couronne nord (MRCN1 2014-09-05), c'est grâce à la grande souplesse du PMAD à cet égard, suffisante même pour les acteurs des banlieues, que les gens s'y sont ralliés. Elle constitue toutefois une lame à deux tranchants, selon lui, car elle leur laisse en contrepartie beaucoup plus de latitude pour poursuivre leur développement monofonctionnel éparés. Le non respect des échéances pour la révision des SAD ou l'adoption de règlements de concordance par douze des quatorze autorités régionales fournit des arguments additionnels justifiant cette crainte.

La transformation de la planification en un processus continu a également rendu possible un certain cheminement réciproque des acteurs politiques et techniques du Grand Montréal vers un relativement nouveau terrain d'entente: le va-et-vient entre planification métropolitaine, aménagement régional et urbanisme local par incrémentalisme (Lindblom 1959). Le fait que le PMAD ne soit pour la forte majorité des acteurs interviewés qu'un point de départ révèle bien cette transformation qui s'est opérée dans les conceptions des parties prenantes de la planification métropolitaine grand-montréalaise durant l'épisode de 2011. En écho au fait que le PMAD soit le mieux que les acteurs de la région pouvaient livrer comme premier geste, l'employé de la CMM responsable de l'aménagement (CMM2 2013-12-10) soutient que ce qui y est écrit *«est une transcription de ce que l'on considère actuellement être le plus faisable pour la région»* et que, dans les circonstances, *«le défi, à partir de maintenant, c'est d'aller plus loin; de prendre chaque point puis de le porter plus loin»*. Cette idée d'*«aller plus loin»* est évoquée par beaucoup d'acteurs interviewés. Le directeur général d'une MRC de la couronne nord (MRCN1 2014-09-05) abonde dans le même sens: *«en travaillant avec, on se dit qu'on peut aller plus loin»*. Son homologue d'une MRC de la couronne sud (MRCS1 2014-09-10) profite aussi de la conjoncture créée par le PMAD pour *«pousser [ses] communautés à aller plus loin sur une meilleure gestion de l'urbanisation à l'intérieur [du] territoire à urbaniser»*.

Leur conception à l'égard du PMAD s'apparente à l'approche de planification par petits pas (PPP) décrite par Proulx (2008): elle procède de manière éclatée, disjointe et incrémentale, par essais, erreurs et corrections successifs et cumulatifs. On la représente souvent par la démarche d'un individu faisant deux pas vers l'avant, puis un pas vers l'arrière, et à nouveau deux pas vers l'avant, etc. Le responsable de l'aménagement à la CMM (CMM2 2013-12-10) l'a quant à lui comparée au *«principe de la saucisse Hygrade»*: en révisant leur SAD, les MRC *«iront plus loin»* que le PMAD, pour reprendre l'expression attestée, puis en révisant le PMAD, la CMM *«ira plus loin»* que la MRC qui était allée le plus loin dans son SAD, et ainsi de suite. L'objectif est qu'ainsi, les MRC et municipalités *«les plus avancées»* (il cite la démarche de revitalisation du centre-ville de Châteauguay en exemple) servent de *«modèles»* à leurs voisines et que les citoyens des voisines en question enjoignent leurs autorités locales à en faire de même. Cet appui tous azimuts sur ses partenaires — de la CMM sur ses MRC, des MRC sur leurs municipalités ainsi que des municipalités les unes sur les autres et sur leurs citoyens

désireux de voir leur milieu de vie s'améliorer — est une manifestation de l'approche de gouvernance collaborative et de planification itérative à laquelle les acteurs de la région disent avoir souscrit en adoptant le PMAD.

En revanche, dans son avis sur le PPMAD, le MTQ (2011: 4) a souligné les dangers de cette approche axée sur la confiance des autorités provinciales (MAMOT) et métropolitaines (CMM) dans la bonne foi de leurs partenaires régionaux et locaux. Selon le ministère, ni le contexte légal ni l'histoire de l'aménagement régional québécois ne justifient une approche incrémentale basée sur le volontarisme:

*la révision du PMAD n'est pas prévue de manière systématique dans la LAU actuelle. Une fois adopté et mis en vigueur, le PMAD pourrait rester tel quel pour un nombre indéterminé d'années. L'expérience reliée à la révision des schémas d'aménagement et de développement (SAD) montre qu'il n'y a rien d'acquis sur ce point et cela est dû en partie à la lourdeur du processus d'élaboration, de révision et de mise en vigueur de ces documents de planification des partenaires municipaux. À titre d'exemple [sic], le SAD de l'agglomération de Montréal et celui de la MRC de Laval datent respectivement de 1987 et 1990 et sont toujours en vigueur et opposables au gouvernement.*

En effet, le SAD montréalais a été adopté en 1986 et est entré en vigueur en 1987. Ce n'est qu'à la fin janvier 2015 que l'agglomération de Montréal a adopté son SAD révisé, le deuxième seulement depuis l'adoption de la LAU en 1979. La CMM a émis son certificat de conformité au PMAD le 19 mars et le ministre a transmis son avis le 1<sup>er</sup> avril, confirmant son entrée immédiate en vigueur. La mise en conformité des plans et règlements d'urbanisme des villes liées et des arrondissements de la Ville de Montréal, qui aurait dû être complétée avant le 12 septembre 2012, n'a pas encore été annoncée. Les réticences des élus et des planificateurs des couronnes quant au caractère contraignant du PMAD ne peuvent ainsi expliquer les retards majeurs dans la traduction des orientations du PMAD dans les documents de planification régionaux et locaux. À preuve, les deux seules autorités régionales à s'être acquittées de leurs responsabilités à cet égard dans le respect des délais prescrits sont en effet des MRC des couronnes, et non la Ville de Laval ou les agglomérations de Longueuil et de Montréal, pourtant beaucoup plus favorables au PMAD. Toutefois, selon l'employée de la CMM qui interagit avec les autorités régionales pour mettre en concordance leur SAD (CMM1 2014-07-24), les retardataires travaillent fort depuis l'entrée en vigueur du PMAD pour remplir leurs obligations en la matière, accréditant ainsi l'idée que la région est passée à l'ère de la planification en continu. Il faudra toutefois voir, au moment de la révision du PMAD, prévue par la CMM pour 2017 malgré l'absence d'exigence formelle à cet égard dans la LAU, dans quelle mesure la nouvelle approche de co-construction, le caractère désormais itératif de la planification et le «*principe de la saucisse Hygrade*» seront honorés. L'assez bon état de la gouvernance de la région et des relations entre les acteurs urbains et suburbains, depuis l'adoption du PMAD, permet toutefois à plusieurs acteurs de demeurer optimistes à cet égard.

## 6.6 Changement de ton, apprentissage, apprivoisement et acceptation relatifs

Le changement de ton des élus de la couronne nord à l'égard du PMAD observé à l'issue de l'épisode de 2011 a été, selon la majorité des acteurs interviewés, permis par le processus d'apprentissage et d'apprivoisement réciproques que le Grand Montréal a amorcé en lançant la production du PPMAD, à l'été 2010. C'est en effet ce que l'ex-maire de Montréal et président de la CMM, Gérald Tremblay, a soutenu en conférence de presse, à l'issue de l'adoption du plan: *«On s'est entendu sur un PMAD qui démontre de plus en plus qu'on a appris à se connaître et à s'apprécier»*. Les propos du directeur général d'une MRC de la couronne nord (MRCN1 2014-09-05) vont dans le même sens: *«il s'est créé une meilleure connaissance du milieu, les acteurs politiques ont établi des liens et il y a un minimum de respect aussi»*. L'importance de cet apprivoisement est aussi soulignée par un retraité du MTQ qui a travaillé avec plusieurs municipalités et MRC de la région tout au long de sa carrière (MTQ1 2014-08-15), mais ce processus n'a pas été réciproque, selon lui. À son avis, depuis la création de la CMM, Montréal a arrêté de regarder les banlieues de haut (*«Nous étions déjà une grande ville alors que vous n'étiez que des villages et de la campagne»*), mais l'attitude des banlieues n'aurait pas autant changé à l'égard de Montréal (qu'elles concevraient encore aujourd'hui comme *«une ville sale, corrompue, bruyante, multiethnique et trop grosse sur laquelle les citoyens n'ont aucun contrôle»*, comme elles le faisaient déjà au début de sa carrière, au milieu des années 1970). Cette nuance expliquerait sans doute une partie de la réticence d'un nombre important d'élus des couronnes à laisser la CMM, qu'ils ont longtemps jugée (et que certains jugent encore) à la solde de Montréal, *«décider à leur place»* en matière d'aménagement et de développement.

L'animosité entre la ville-centre et la banlieue n'est ainsi pas totalement disparue, comme le montre la réaction du maire de Terrebonne à l'opposition du parti progressiste montréalais au prolongement de l'autoroute 19, publiée dans *La Revue* du 16 décembre 2014: *«La philosophie de Projet Montréal, c'est de s'opposer à tout projet qui concerne les banlieues. En fait, si les élus de ce parti pouvaient faire disparaître les banlieues, ils le feraient»*. Cette réaction fait écho à des propos similaires exposés à maintes reprises au cours des dernières années, tels ceux du maire de Saint-Eustache, Pierre Charron, lors de la conférence de presse du 13 octobre 2011 susmentionnée: *«Le dynamisme des couronnes semble constituer un problème pour le développement de la région de Montréal»*. Le maire d'une autre ville de la couronne nord (MCN1 2014-09-26) dit sentir qu'*«il y a encore dans l'air cette crainte que les couronnes se développent au détriment de ce que souhaitent certains fonctionnaires de la CMM et de Québec»*.

Les avancées considérables de la planification et, corollairement, de la gouvernance du Grand Montréal enregistrées en 2011 ne sont ainsi pas seulement associées au contenu malléable du PMAD. Elles sont également attribuables à la concertation poussée de la CMM avec ses partenaires. Les premières scènes de l'épisode du PMAD ont révélé que l'aménagement métropolitain grand-montréalais contenait des

relents de ce que Sénécal et coll. (2001) qualifient d'«urbanisme de ressentiment», axé sur une opposition de la ville-centre et de ses banlieues et poursuivant des objectifs de lutte contre l'étalement urbain par l'entremise de mesures coercitives. En revanche, la concertation qui s'est déployée entre les élus dans le cadre du débat public sur le PPMAD et le consensus qui en a émergé a confirmé dans une grande mesure le passage à ce qu'ils qualifient d'«urbanisme d'acceptation», axé sur les courants communicationnels et la participation de la société civile et poursuivant des objectifs de consolidation des zones urbaines existantes, d'harmonisation interrégionale du développement ainsi que de protection du paysage et du patrimoine par la concertation (*ibid.*). Cette nouvelle «acceptation», prenant dans le cas du PMAD la forme d'une concession aux acteurs locaux en faveur d'un document plus stratégique et moins précis ou détaillé, a permis de susciter une participation plus substantielle des intervenants municipaux aux processus d'élaboration, de débat et de révision du document.

Les avis des MRC et les mémoires des acteurs politiques et économiques de la couronne nord soumis en réaction au PPMAD montrent bien qu'ils continuent de poursuivre un objectif de limitation de la planification et de l'action de la CMM à une perspective stratégique, soit à la création de conditions de développement économique favorisant l'attractivité et la compétitivité du Grand Montréal. Comme je l'ai montré au chapitre précédent en synthétisant les éloges et critiques des 14 autorités régionales à l'égard du PPMAD (*cf* 5.4.1) ainsi que les grands enjeux et ensembles de requêtes et d'arguments exposés dans les mémoires soumis en réaction au document par les citoyens, municipalités, institutions publiques et organisations de la société civile (*cf* 5.4.2), ces parties prenantes de la gouvernance et de la planification de la région ont fait valoir sur toutes les tribunes l'importance que la CMM et le PMAD respectent l'autonomie locale et le principe de subsidiarité, protègent leur droit de se développer et renforcent les coopérations favorisant l'offre d'un contexte propice à la croissance économique. Leur argumentaire est basé sur le fait que personne, surtout pas les fonctionnaires de ministères québécois ou les employés de la CMM, ne sait mieux qu'eux aménager et développer leur territoire local et régional afin d'accroître l'attractivité et la compétitivité (économiques) de la région. Les propos d'un maire de la couronne nord (MCN1 2014-09-26) le prouvent avec éloquence: selon lui, il ne faut surtout pas que la CMM soit «quelqu'un par-dessus qui commence à [leur] dicter en détail quoi faire et comment le faire», au mépris de leur autonomie et du principe de subsidiarité. C'est pour cette raison qu'ils ne voulaient pas que le PMAD soit «trop directif» en ce qui concerne l'aménagement régional et local: «Ce n'est pas ça, un PMAD. C'est un document d'orientations métropolitaines», selon lui. C'est là une indication de la volonté des décideurs de la périphérie de ne pas laisser les planificateurs de la CMM faire du PMAD un document d'aménagement contraignant et de plutôt s'en servir comme instrument pour accroître leur rôle au sein de la prise de décision en matière de planification à l'échelle métropolitaine et de la gouvernance grand-montréalaise en construction, qui prend appui sur eux.

## 6.7 Légitimation réciproque des élus, de la CMM et de la société civile

L'épisode du PMAD a mis en lumière que la planification métropolitaine est surtout importante en ce qu'elle permet aux élus et aux planificateurs du Grand Montréal de montrer à la population, aux groupes de la société civile et au gouvernement du Québec qu'ils savent enfin se parler, s'écouter et se concerter et qu'ils s'engagent à le faire bien plus qu'auparavant et pour longtemps; en somme, qu'ils ont réussi à construire une gouvernance collaborative et harmonieuse pour la région. Le rôle de la société civile et du gouvernement au sein de ce processus est considérablement plus important depuis 2011. Ces acteurs sont au cœur du vaste processus de légitimation tous azimuts se déployant depuis l'épisode du PMAD, bien qu'ils y assument des responsabilités différentes. Ce processus s'opère entre la CMM et la société civile et prend Québec pour spectateur, arbitre et ultime approbateur. Il s'agit d'un processus de légitimation tant des décideurs et administrateurs de la CMM par la société civile mobilisée par leurs exercices que de légitimation de cette société civile par ces mêmes exercices.

Ce processus permet d'abord aux élus et techniciens de la CMM de montrer patte blanche à Québec en prenant pour preuve la mobilisation sans précédent de la société civile autour du PMAD. Il offre également à la société civile une occasion en or de se présenter tant à la CMM qu'au gouvernement comme un acteur incontournable de telles démarches et capable par son expertise spécifique et son ancrage territorial de leur donner une plus grande profondeur et de leur conférer une meilleure pertinence sociale. Il a enfin l'avantage de faire paraître tous ces élus, planificateurs de la CMM et groupes de la société civile organisée comme des acteurs crédibles, fiables et importants aux yeux à la fois de Québec et du grand public. Tous sortent donc gagnants de ce processus à maints égards.

Malgré la non conformité du PMAD aux orientations gouvernementales à plusieurs égards importants, selon un haut placé de la direction des affaires métropolitaines du MAMOT (MAMOT1 2014-09-03), il n'était pas question pour le gouvernement que le contenu du PMAD soit le fruit d'un nivellement par le bas, et la société civile a joué un rôle déterminant à cette fin. Selon lui, l'intervention des groupes dans le cadre du débat public sur le PPMAD a suscité l'intérêt de la population pour la planification métropolitaine et y a apporté un vent de fraîcheur en forçant les élus réfractaires à *«aller plus loin»* en se dotant de mesures plus ambitieuses en matière d'aménagement et de protection de l'environnement. La société civile ne sait toutefois pas *«l'importance qu'elle a dans le déploiement de ce processus»*, à son avis: *«Ça a été le point tournant. Ça a donné la légitimité à la CMM d'augmenter des critères. Ça bouscule, mais depuis qu'elle a l'appui de la société civile, elle est plus légitime»*, croit-il.

La contribution substantielle de la société civile grand-montréalaise quant à l'augmentation des cibles et critères du PMAD s'est toutefois limitée à l'orientation 3, *«Un Grand Montréal avec un environnement protégé et mis en valeur»*. Les cibles du PMAD sont ainsi demeurées inchangées à l'issue du débat de 2011 en matière d'aménagement et de transport. Les objectifs initiaux du PPMAD d'orientation de 40 % de la croissance des ménages dans des aires TOD et d'augmentation de 6 % de la

superficie des terres cultivées ainsi que les seuils minimaux de densité tant dans les aires TOD qu'à leur pourtour qui y étaient prescrits ont ainsi été maintenus dans le PMAD adopté. En revanche, en matière d'environnement, leur insistance sans précédent a forcé la CMM à s'engager à protéger 17 % du territoire métropolitain dans le cadre d'une trame verte et bleue inspirée de la Greater Golden Horseshoe Greenbelt de la région métropolitaine de Toronto et abondamment demandée par les très nombreux Partenaires du parc écologique de l'archipel de Montréal ayant pris part au débat. Les cibles et critères du PPMAD en matière de protection des boisés, des milieux humides et des paysages naturels étaient en effet beaucoup plus imprécises avant que les mémoires des groupes environnementaux locaux et nationaux commencent à déferler et occupent la commission de l'aménagement de la CMM durant la plus grande partie des audiences consacrées à leur audition.

Ainsi, en matière de planification métropolitaine, le Grand Montréal avait donc besoin qu'une force «extérieure» au réseau de parties prenantes habituelles intervienne de la sorte pour le faire avancer, à défaut que les élus locaux y soient disposés. Selon cette avenue, les employés de la CMM désireux de produire, soumettre au débat et faire adopter un PMAD substantiel, ambitieux et respectueux des orientations gouvernementales en matière d'aménagement et de son souci que le contenu du document ne soit pas «nivelé par le bas» auraient ce faisant utilisé la société civile afin de «bousculer» les acteurs rétifs, pour reprendre les termes du haut placé du MAMOT cité ci-dessus et des directeurs généraux de deux MRC des couronnes, et les forcer à faire preuve d'un volontarisme accru en acceptant que le plan «aille plus loin» que ce à quoi ils auraient initialement été prêts. En ce sens, en ouvrant le réseau d'acteurs appelés à influencer la prise de décision, la gouvernance aurait en quelque sorte constitué un instrument de planification. Or, dans ce cas, la réciproque est tout aussi vraie, car en mettant à l'ordre du jour métropolitain un plan autour duquel se sont ralliées les forces vives du Grand Montréal, la planification a également constitué un instrument de gouvernance. Dans les circonstances, puisque procéder ainsi a permis à l'administration de la CMM de montrer aux élus locaux à quel point la société civile appuyait son PMAD et souhaitait qu'elle y fasse preuve d'ambition, cet employé du MAMOT a raison d'affirmer que l'institution s'en est trouvée grandement légitimée.

La CMM n'est toutefois pas la seule à être ressortie légitimée de l'épisode du PMAD. La planification, l'aménagement et même la notion de région métropolitaine, ou plus précisément l'existence d'un «Grand Montréal», ont aussi bénéficié de ce processus de légitimation. Tel qu'indiqué ci-dessus, selon une employée de la CMM associée de près à la mise en débat et en œuvre du PMAD (CMM1 2014-07-24), l'objectif des consultations publiques et de la mobilisation de la population de la région était de défendre pas tant le plan en particulier que la planification métropolitaine en général. Un de ses collègues (CMM2 2013-12-10) prétend aussi que la pratique même de l'aménagement est également apparue plus importante et bien mieux connue de la population du Grand Montréal, à l'issue du processus: *«Il y a un avant et un après-PMAD, mais pas seulement à cause du PMAD en soi; on n'a*

*jamais autant parlé d'aménagement*». Le changement à cet égard réside surtout dans le fait que selon lui, corollairement à la prise d'importance de ce domaine de l'action publique et de ses modalités de concrétisation dans le cadre du débat sur le PPMAD, *«la conception même de région métropolitaine, dans la perception des gens, est beaucoup plus présente qu'elle ne l'a jamais été auparavant*». Cela souligne tout à la fois que l'échelle de la planification a besoin de correspondre à une réalité préhensible et ancrée dans la psyché collective pour être reconnue et acceptée et que le PMAD ne pouvait quant à lui qu'être soutenu par la société civile de la région et adopté par les élus en bout de ligne dès lors que ces astres étaient alignés pour une toute première fois.

Tous les acteurs interviewés ne sont toutefois pas nécessairement d'accord pour affirmer que le Grand Montréal, la CMM, le PMAD ainsi que la planification, l'aménagement et l'urbanisme en général sont importants pour la *population* de la région. Deux d'entre eux en particulier, urbanistes depuis plusieurs décennies, l'un ayant joué un rôle de premier plan dans la mise sur pied de la CMM et dans ses travaux des premières années (CMM5 2014-08-07), l'autre travaillant dans une MRC de la couronne nord depuis bien avant la création de la CMM et y agissant aujourd'hui comme directeur général (MRCN1 2014-09-05), soutiennent plutôt que ces notions bénéficient en fait du soutien de la *société civile organisée*, et non de la population en général. Selon le second (MRCN1 2014-09-05), l'idée véhiculée par les élus de la commission de l'aménagement de la CMM tout au long des audiences et à chaque occasion depuis lors selon laquelle le PMAD aurait prétendument bénéficié du soutien massif de la population est une hyperbole rhétorique intéressée: *«Ça n'existe pas. Pour moi, c'est de l'utopie. Le citoyen ordinaire, ce qui le préoccupe, c'est élever sa famille et payer son hypothèque. Ça prend un minimum d'intérêt pour la chose publique, pour se mobiliser comme ça»*, croit-il. En effet, selon lui, *«il faut vraiment que tu sois quelqu'un de très curieux intellectuellement ou qui lit beaucoup sur l'actualité»* pour être préoccupé par la planification, l'aménagement, la CMM, le PMAD et leurs objets (densification, TOD, zonage agricole, part modale du transport collectif, réseau cyclable métropolitain, trame verte et bleue, etc.). Son expérience d'urbaniste sur la couronne nord justifie sa tempérance:

*Je ne sais pas à quel segment de la population ça correspond, mais on exagère, quand on dit que «Toutes les forces vives de la CMM ont été mobilisées». Les forces vives de la société civile organisée, oui. Mais Madame Tartempion? Elle ne sait même pas qu'il y a un règlement de zonage dans sa ville!*

Ces limites des connaissances des «citoyens ordinaires» à cet effet réduisant leur niveau d'engagement public sur ces sujets sont un exemple de *«deficit model»* (Eden 1998) ou *«cognitive deficit»* (Wynne 1991), tel qu'illustré par l'étude de Legacy (2012) sur la légitimation de la planification métropolitaine stratégique par la production délibérative de plans dans les régions métropolitaines de Perth et de Vancouver. Deux autres recherches doctorales effectuées au cours de la dernière décennie sur la planification métropolitaine du Grand Montréal dans une perspective politique de l'action publique parente de celle développée dans cette thèse ont également fait état de conclusions en ce sens. La plus

récente révélait que les «acteurs métropolitains» sont peu nombreux et le plus souvent limités aux élites politiques ou économiques puisque la notion de région métropolitaine «*a peu de résonance géographique ou politique dans l'esprit de la plupart des citoyens*» (Leblanc Van Neste 2011: 272). La précédente montrait que cette nouvelle échelle reste dans les circonstances «*largement inédite du fait du désintéressement de la majorité des acteurs*» face aux processus associés, méconnus et leur offrant d'en retirer en s'y engageant des bénéfices difficiles à promouvoir et à mesurer (Douay 2007: 345).

L'ex-employé de la CMM (CMM5 2014-08-07), puisant à même son expérience d'urbaniste dans le Grand Montréal, dit quant à lui avoir constaté que le «citoyen moyen», individuel, est trop nombriliste et obnubilé par sa propriété et sa qualité de vie, donc inapte à se projeter au-delà de son échelle, pour se prononcer sur des enjeux de nature municipale, régionale et, à encore plus forte raison, métropolitaine. Son collègue directeur général d'une MRC de la couronne nord (MRCN1 2014-09-05) abonde dans le même sens: «*Les propriétaires de maisons, ce qu'ils veulent, c'est la tranquillité. Leur principale, voire seule, préoccupation, c'est la sécurité publique. Après ça, si tu leur offres un cadre de vie diversifié et tout ça, c'est la cerise sur le gâteau*», constate-t-il. Dans la prochaine section, je me penche sur la nature de l'engagement des participants au débat public sur le PPMAD pour vérifier la justesse de ces propos. En revanche, les organisations de la société civile parviennent très habilement à participer aux débats à l'échelle du Grand Montréal et portant sur l'aménagement et l'urbanisme et à y apporter une contribution substantielle et importante, comme l'a montré l'épisode du PMAD et l'Agora métropolitaine qui s'en est suivie, selon cet ancien haut placé de la CMM (CMM5 2014-08-07).

### **6.8 Territorialisation idiosyncrasique et «métropolitisation» des questions locales**

Le fait que cet intérêt, cette motivation et cette capacité à se mobiliser adéquatement en la matière soient limités aux organisations de la société civile et excluent les «citoyens ordinaires» est toutefois en voie de changer progressivement. En effet, l'espace vécu des citoyens et le territoire d'intervention des organisations de la société civile grand-montréalaise débordent désormais fréquemment les frontières de leur quartier ou de leur municipalité, permettant à certains de se mobiliser à l'échelle de cet espace vécu ou ce territoire d'intervention, correspondant de plus en plus souvent à celle de la métropole (Leblanc Van Neste 2011). Par exemple, sur les enjeux qui les préoccupent le plus directement au quotidien, parmi lesquels le transport trône sans contredit au sommet, «*même certains organismes communautaires liés à l'échelle de l'arrondissement ont fait le saut jusqu'aux débats métropolitains*» (*ibid.*: 273). La coalition de plusieurs dizaines de citoyens individuels et de membres de groupes militants locaux autour des Partenaires du parc écologique de l'archipel de Montréal susmentionnés, dans le cadre du débat sur le PPMAD, constituait à maints égards une première manifestation d'un tel saut d'échelle en matière d'aménagement dans la région. Cela donne à penser que ce «*deficit model*» ou ce «*cognitive deficit*» ont peut-être été palliés dans une certaine mesure par la vaste offensive d'information et de mobilisation de la CMM entourant le PMAD et la planification

métropolitaine. Le directeur général de MRC cité ci-dessus (MRCN1 2014-09-05) reconnaît qu'il s'est agi d'une *«belle opération, mais de là à se targuer que tout le monde était d'accord avec le PMAD»*, il y a un pas qu'il ne faut franchir.

Cette mobilisation sans précédent de la société civile mérite en effet d'être soulignée, surtout qu'elle s'est effectuée autour d'un document de planification portant sur des échelles spatiale et temporelle sur lesquelles le Grand Montréal ne s'était penché qu'une fois auparavant, six ans plus tôt, quand il a tenté en vain d'adopter son projet de schéma métropolitain. Il est toutefois incertain que cela confirme que l'échelon métropolitain revête aujourd'hui une signification et une importance concrètes pour la société civile du Grand Montréal dans son ensemble. Seuls les groupes et organismes dont l'aire d'intervention ou d'influence est métropolitaine ont ainsi référé explicitement à cette échelle, à l'exception notable des acteurs locaux, régionaux et même nationaux coalisés pour l'occasion autour de la promotion de ce projet de trame verte et bleue. Toutefois, les interventions à cette fin de la majorité de ces citoyens non affiliés ou membres de groupes militants locaux participaient en fait d'un processus singulier qu'il convient de qualifier de «territorialisation idiosyncrasique», c'est-à-dire d'ancrage territorial des enjeux du débat en fonction de leurs manières particulières et habituelles de réagir et de se mobiliser observée à d'autres échelles, sur d'autres enjeux et même à d'autres périodes.

La plupart de ces citoyens et groupes locaux ont en effet utilisé l'arène métropolitaine pour mettre en évidence des préoccupations globales à l'égard de milieux particuliers. Une grande quantité de participants a ainsi demandé aux commissaires de la CMM que le PMAD protège ce boisé, cette forêt, ce milieu humide, ce parc, cette rivière, ce ruisseau, etc. (bois Angell; boisé Saint-Paul; club de golf Meadowbrook; corridor vert Châteauguay-Léry; escarpement Dickson; falaise Saint-Jacques; forêt Sainte-Dorothée; îles au Foin, aux Vaches, Charron, Saint-Joseph et Saint-Pierre; monts Laval et Royal; parcs de la rivière Saint-Jacques et Westmount; promenade Bellerive; rivière de l'Anse-à-l'Orme; ruisseau Molson; etc.). L'innovation à cet égard résidait ainsi dans le fait que leurs requêtes étaient pour la plupart rattachées à ce souhait que le Grand Montréal constitue sa trame verte et bleue en protégeant ce boisé, cette forêt, ce milieu humide, ce parc, cette rivière, ce ruisseau, etc. Les fins d'autrefois devenaient dès lors les moyens d'aujourd'hui de parvenir à de nouvelles fins plus globales, et ce, sans pour autant cesser de constituer des fins en elles-mêmes. Plutôt que d'être le théâtre d'une soudaine apparition de préoccupations de nature métropolitaine, le débat public sur le PMAD a donc mis en scène une certaine «métropolitisation» des questions locales, surtout en matière de protection de l'environnement.

Gariépy et Gauthier (2009) ont montré qu'un phénomène similaire s'est produit durant les audiences de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) sur le plan d'urbanisme de 2004 de la Ville de Montréal. Dans son rapport synthétisant les mémoires présentés devant lui par les groupes et citoyens, l'OCPM a laissé de côté plusieurs requêtes concernant des territoires locaux particuliers en disant qu'il

appartenait aux arrondissements, et non à la ville-centre, de s'en occuper, et rattaché les autres à des questions globales en soutenant que leur prise en considération était nécessaire à l'échelle de la ville dans son ensemble. Les commissaires ont donc assuré la montée en généralités de certaines requêtes et permis leur saut d'échelle du local au supralocal. Leur travail d'interprétation a permis de traiter ces préoccupations particulières adéquatement en rendant les principales «plus digestes» pour les élus en les enchâssant dans de grands principes mieux connus et attestés. Durant les audiences sur le PPMAD, les citoyens et groupes locaux partisans du projet de parc écologique ont effectué par eux-mêmes ce travail d'abstraction du concret et de regroupement de leurs requêtes précises sous le parapluie d'un idéal global, novateur, rassembleur et, par conséquent, beaucoup plus susceptible de recueillir l'appui des décideurs. Dans de telles circonstances, l'ajout de la trame verte et bleue aux objectifs du PMAD a permis à la société civile de souligner l'importance et l'ampleur de sa contribution à la planification métropolitaine et à la CMM de montrer qu'elle a su écouter ce que le Grand Montréal lui demandait et accéder à ses requêtes pour le bien-être de tous. Toutes deux se sont ainsi légitimées réciproquement.

Les répercussions de cette dialectique unissant les employés de la CMM, les élus du Grand Montréal et la population de la région ne seraient toutefois pas que de nature discursive. Les liens de confiance tissés entre tous ces acteurs entre autres par le débat sur le PMAD et la légitimation réciproque entre citoyens et élus qui en a découlé permettraient en effet d'augmenter la capacité des parties prenantes à le mettre en œuvre — en somme, de rendre «plus fonctionnelle» la gouvernance de l'aménagement métropolitain. Selon une mairesse de la couronne sud (MCS2 2014-10-02), l'acculturation des élus, planificateurs et citoyens de la région aux réalités plurielles de l'aménagement local, régional et métropolitain maximise les probabilités que la CMM, les MRC et les municipalités parviennent à traduire avec efficacité et adéquation les orientations générales du PMAD en interventions concrètes (constitution d'une aire TOD, protection d'un boisé, etc.). La dynamique d'inter-mobilisation qui lie les élus et les citoyens participant au débat public joue toutefois un rôle déterminant dans ce processus, selon elle, car ces acteurs sont les vecteurs de cette traduction réussie:

*Si on veut faire arriver les choses dans la plus petite poupée russe, il faut aller en haut pour que ça descende jusqu'en bas. [...] Quand on dit qu'il faut faire descendre les choses sur les territoires locaux, ça me fait toujours un peu peur, parce que les acteurs sur le terrain disent que c'est la volonté d'en haut mais qu'ils n'ont pas les outils pour l'appliquer concrètement. Si on veut avoir les outils, il faut s'assurer qu'en haut, on comprenne la réalité du terrain et ce qu'elle représente comme défi. Donc on mobilise les citoyens pour qu'à chaque étape des consultations, ils soient là pour rappeler le même message pour qu'il ne soit pas oublié et qu'il percole jusque sur le terrain. [...] Alors moi, je surfe sur cette vague citoyenne, et pour ça, il faut que je l'alimente.*

La réciprocité de cette relation est tout aussi bénéfique pour les planificateurs de la région. Une fois mobilisés en nombres plus importants dans le cadre de grandes conversations en continu sur les enjeux de l'aménagement et ralliés autour d'objectifs partagés qu'ils se sont fixés ensemble à cette occasion, citoyens et élus locaux sont beaucoup moins susceptibles de s'opposer au travail des urbanistes, qui

s'en trouve considérablement facilité. L'assurance de l'acceptabilité sociale des projets, toujours complexe et sujette à d'intenses controverses, est dès lors plus probable, ce qui retire un poids considérable de leurs épaules — une autre contribution significative à la stabilisation et à la pérennisation d'une gouvernance pour la région. L'adoption du PMAD à l'issue d'une telle conversation marquée par une mobilisation sans précédent leur permet même de l'utiliser comme outil de justification de leurs intentions et interventions. Par exemple, l'employée de la CMM responsable d'interagir avec les MRC pour la concordance de leur SAD (CMM1 2013-11-29) a constaté depuis son entrée en vigueur en 2012 qu'il donne du poids aux revendications des élus et des planificateurs des couronnes face à leur population plus réticente à la densité. Par exemple, son collègue responsable des discussions politiques de la CMM avec les élus locaux (CMM3 2014-07-24) révèle que des municipalités des couronnes utilisent le PMAD pour justifier la densité et la protection de l'environnement face à leur population, comme à Saint-Bruno-de-Montarville, sur la couronne sud, où un projet prévoyant 1 500 logements en comptera finalement de 2 500 à 3 000, et à Saint-Eustache, sur la couronne nord, où un terrain de golf, plutôt que des terres agricoles, sera utilisé pour accueillir un projet de lotissement. La planification métropolitaine constitue ainsi un instrument de gouvernance au sein des territoires locaux également.

## **6.9 Instrumentalisation de la participation publique à des fins de gouvernance**

Depuis l'entrée en vigueur du PMAD, à l'échelle métropolitaine, deux autres exercices de participation publique ont été organisés et ont offert des exemples probants d'instrumentalisation de ces procédures à des fins de construction, de stabilisation et de pérennisation d'une gouvernance pour la région. Il s'agit, dans l'ordre, des audiences de la commission du transport de la CMM sur le financement du transport collectif métropolitain et de la toute première édition (2013) de l'Agora métropolitaine.

### *6.9.1 Financement ou gouvernance du transport collectif métropolitain?*

Dans le contexte actuel d'austérité, les parties prenantes du transport et de l'aménagement du Grand Montréal reconnaissent d'emblée qu'il sera très difficile de financer les 23 milliards de dollars de projets de transport collectif identifiés dans le PMAD sans miser sur de nouvelles sources de revenu et de financement. Certaines constituent par surcroît des modalités efficaces de dissuasion de l'utilisation de l'automobile, comme le montrent plusieurs exemples de métropoles européennes (Londres, Milan, Oslo, Stockholm, etc.) et permettraient au Grand Montréal de cheminer simultanément vers l'atteinte de ses deux principaux objectifs en matière de transport: mieux financer le transport collectif pour en poursuivre le développement (objectif 2.2), et en faire augmenter la part modale en période de pointe matinale (critère 2.2.1). La commission du transport de la CMM a donc tenu une série de consultations publiques sur la question du financement du transport collectif dans les cinq secteurs de la région métropolitaine, en mai 2012. Ont ainsi été évoquées l'augmentation de la taxe sur l'essence ou sur les immatriculations, la création d'une taxe sur le stationnement, les valeurs foncières ou la masse

salariale, l'augmentation de la contribution du secteur privé et la réinstauration d'une tarification de l'accès au réseau autoroutier. Les élus de la CMM ne sont finalement parvenus à s'entendre que pour demander au gouvernement une légère hausse progressive de la taxe sur l'essence sur plusieurs années.

Les commissaires responsables du pilotage des audiences ont toutefois profité de l'exercice pour rouvrir le débat entourant la «gouvernance» du transport collectif dans la région métropolitaine, en amont de celui qui devait avoir lieu sur son financement, selon eux, et ce, bien que la CMM s'était adonnée à un exercice similaire en 2005, en adoptant un projet de décentralisation du transport collectif métropolitain qui aurait fait relever l'AMT de la CMM, et bien qu'elle avait mis sur pied en 2008 un comité de travail sur la gouvernance et le financement du transport collectif métropolitain. La question demeure donc ouverte, et les élus des différents niveaux s'interpellent sur différentes polémiques, au sein du milieu municipal et aussi avec le gouvernement. En réciproque, Québec instrumentalise les désaccords au sein de la région métropolitaine pour prolonger les débats et maintenir le *statu quo* afin de garder la main haute sur la gouvernance du transport en attendant une hypothétique entente des décideurs du Grand Montréal sur ces questions, qui tarde toujours à venir. C'est d'ailleurs ce que soutient un des commissaires, qui assume un rôle très important dans la gouvernance du transport du Grand Montréal (MCN1 2014-09-26): *«Comme on est divisé au chapitre de la gouvernance, et en alternance en plus, le gouvernement a beau jeu, parce que personne ne prend position de façon importante»*. Il croit que le gouvernement *«pense qu'on ne pourra pas trouver une solution»* à cet égard et qu'il va continuer de *«faire à sa tête»* mais qu'il est à tout le moins *«prêt à entendre ce que la CMM et les 82 villes ont à dire»*. L'importance que ces acteurs puissent s'exprimer et débattre sur la scène métropolitaine, avec le gouvernement comme spectateur, a donc guidé les élus de la commission du transport dans leur pilotage de cet exercice de participation au même titre que durant l'épisode du PMAD, un an plus tôt.

#### *6.9.2 Participation publique ou communication politique? L'Agora métropolitaine 2013*

L'hiver suivant, la commission de l'aménagement de la CMM et ses huit partenaires de la société civile exposés au chapitre précédent ont tenu la première édition (2013) de l'Agora métropolitaine, dont j'ai décrit le déroulement (cf 5.10). Ils l'ont présentée comme une occasion de consulter la population et de l'associer au suivi de la mise en œuvre du PMAD. Il serait toutefois plus juste de parler d'un autre vecteur de communication unidirectionnelle, car l'Agora a pris la forme d'une conférence au cours de laquelle la CMM a avisé la société civile des démarches de mise en œuvre du PMAD, plutôt que de la consulter sur les interventions à prioriser et, ainsi, l'engager vraiment dans le suivi de sa réalisation. Elle constitue certes officiellement un gage d'ouverture de la CMM et de ses élus à une plus grande participation publique en aménagement. Elle participe ainsi d'un volontarisme public relatif illustrant l'inévitable prise en compte de l'impératif délibératif, passage obligé en aménagement et en urbanisme. En revanche, en pratique, l'Agora consiste en une stratégie bien davantage de légitimation de la CMM

et de son PMAD par la société civile et, réciproquement, de la société civile par la CMM et ses exercices de planification. Elle offre ainsi un exemple probant d'instrumentalisation de la participation publique à des fins de construction de capital politique, d'un sentiment d'appartenance au territoire métropolitain et d'une capacité de gouvernance de la région par la planification et l'aménagement.

Analyser les déclarations initiales de deux acteurs de premier plan du PMAD et de l'Agora permet d'étayer cet argument. D'abord, durant la conférence de presse du 8 décembre 2011 suivant l'adoption du PMAD par le conseil de la CMM, le maire Gérald Tremblay a déclaré: *«On va tenir une agora tous les deux ans pour le suivi, pour ne pas que les gens sentent qu'on ne se préoccupe plus d'eux maintenant que nous les avons écoutés dans le cadre des audiences de cet automne»*. Il est fort peu probable que tous ces participants au débat public sur le PPMAD aient demandé la mise sur pied d'un mécanisme de suivi les associant étroitement à la prise de décision dans le but que les élus s'entendent à continuer de «se préoccuper d'eux» et de «les écouter». La lettre du ministre Lessard (2012) annonçant l'entrée en vigueur du PMAD est encore plus évocatrice à cet égard: selon lui, l'Agora vise en fait à *«poursuivre la sensibilisation de la population métropolitaine aux enjeux de développement et d'aménagement du territoire»* et à *«faire émerger un véritable sentiment d'appartenance à la Communauté»*. Cette dernière mention figure d'ailleurs parmi les objectifs explicites de la deuxième édition de l'Agora, qui aura lieu en octobre 2015 (encadré 5.9). La population et la société civile se trouvent dès lors dans une position de récepteurs passifs d'un discours convenu d'avance, plutôt que dans un rôle d'acteurs influents aidant à construire les projets et leur acceptabilité. Ces volontés sans équivoque participent d'une perspective de relations publiques diamétralement opposée à celle d'inclusion et d'écoute que les participants au débat ont demandée avec insistance dans leur mémoire. Lafortune et Collin (2011) auraient ainsi encore raison d'affirmer qu'il n'y a toujours pas, dans la région, de mécanisme officiel pour engager la société civile dans le processus décisionnel de la CMM.

## **6.10 Conclusion**

Dans ce chapitre, j'ai montré que plusieurs aspects de l'épisode du PMAD et de ses suites (consultation sur le financement du transport collectif et Agora métropolitaine 2013) ont contribué à faire du plan un instrument de gouvernance pour le Grand Montréal. La participation publique a ainsi été utilisée par la CMM pour secouer les MRC et municipalités locales afin qu'elles lui emboîtent le pas en rouvrant le dossier de l'aménagement régional ainsi que pour prendre appui sur la mobilisation massive de la société civile de la région (qu'elle a en bonne partie soutenue en coulisses) afin de se légitimer et de permettre à ses élus d'en faire de même. Réciproquement, la société civile a elle aussi profité du débat sur le PPMAD pour assurer sa légitimation aux yeux de la CMM et de ses élus. Ce rapprochement de toutes les parties prenantes de l'aménagement du Grand Montréal (CMM, MRC, municipalités locales, élus et groupes de la société civile) découle *et* participe du passage de la planification métropolitaine à l'heure de la co-construction itérative et de l'incrémentalisme graduel ainsi que de l'inscription accrue

de la gouvernance de la région dans une perspective d'apprentissage axée sur un apprivoisement et une acceptation réciproques de tous ces acteurs. Dans le chapitre suivant, je montre comment le concept de TOD a également été instrumentalisé à des fins de gouvernance. La conclusion de cette thèse complète l'exercice, construite sur les bases argumentatives du présent chapitre et du suivant.

# 7. TOD et gouvernance: Le Grand Montréal

## 7.1 Introduction

Dans ce chapitre, je montre comment le TOD constitue également un instrument de gouvernance métropolitaine pour le Grand Montréal. J'indique que les acteurs locaux se sont approprié le TOD pour le plier à la réalité suburbaine des couronnes. Je souligne qu'ils ont ainsi déformé le concept pour permettre la poursuite de la suburbanisation éparse. J'insiste sur le fait qu'ils l'ont aussi détourné pour favoriser la suburbanisation de terres agricoles. Je révèle de plus que les décideurs politiques et techniques du Grand Montréal ont marchandé et marchandisé le PMAD et le TOD pour construire et pérenniser une gouvernance harmonieuse pour la région. J'expose qu'ils ont cherché à rallier les décideurs réfractaires et à dégager un consensus métropolitain à des fins de *marketing* territorial. Je présente également leurs stratégies pour vendre et négocier une planification stratégique plus politique qu'urbanistique. J'illustre aussi que la gouvernance prime la planification en détaillant la réponse de la région à la question de l'adaptation ou de l'adoption du TOD. Je mets pour ce faire en lumière le cas du Grand Montréal par rapport aux exemples chinois et grecs à cet égard. Je précise que les parties prenantes de la région ont instrumentalisé le concept de TOD, en se l'appropriant et en l'adaptant à leur réalité, à des fins politiques et financières. Je conclus que le PMAD et le TOD sont les nouveaux vecteurs de la construction politique du Grand Montréal.

## 7.2 Stratégie TOD

Le TOD constitue sans conteste l'élément central du PMAD. Dans son mémoire soumis en réaction au PPMAD, la TPÉCS affirmait que l'approche de planification intégrée du transport et de l'aménagement en constitue la pierre angulaire. Les propos tenus par le maire de Candiac (Dyotte 2014: 21) devant l'auditoire de *UN Habitat World Urban Forum 7*, en Colombie, le 10 avril 2014, ne pourraient être plus explicites à cet égard: «*Si le PMAD est le 'livre de recettes' pour rendre la région métropolitaine de Montréal plus résiliente, on peut suggérer que l'aménagement de quartiers TOD en est le 'principal ingrédient'*». Dans cette section, je présente la gouvernance de la stratégie TOD du Grand Montréal et les outils et méthodes par lesquels elle sera mise en œuvre dans la région au cours des prochaines décennies. Je retrace le parcours des acteurs de la région de l'importation du concept à son appropriation locale. Je circonscris ce faisant l'étendue territoriale de la stratégie, le rôle de chaque partie prenante du transport et de l'aménagement dans sa concrétisation, la portée des outils élaborés pour faciliter ce passage de l'abstrait au concret et la nature des premières activités qui ont servi à mettre la table au déploiement de ce processus inédit pour la forte majorité des acteurs de la région. J'esquisse la marche à suivre dont ces acteurs ont convenu depuis l'entrée en vigueur du PMAD pour

utiliser ces outils et mettre à profit les enseignements tirés de ces activités en réalisant leurs premières aires TOD. Je souligne ainsi que la CMM et ses partenaires des milieux régional et local ont décidé de commencer par des projets-pilotes de démonstration dont ils souhaitent tirer le plus grand nombre de conclusions possible pour les partager à l'échelle métropolitaine dans une perspective d'apprentissage.

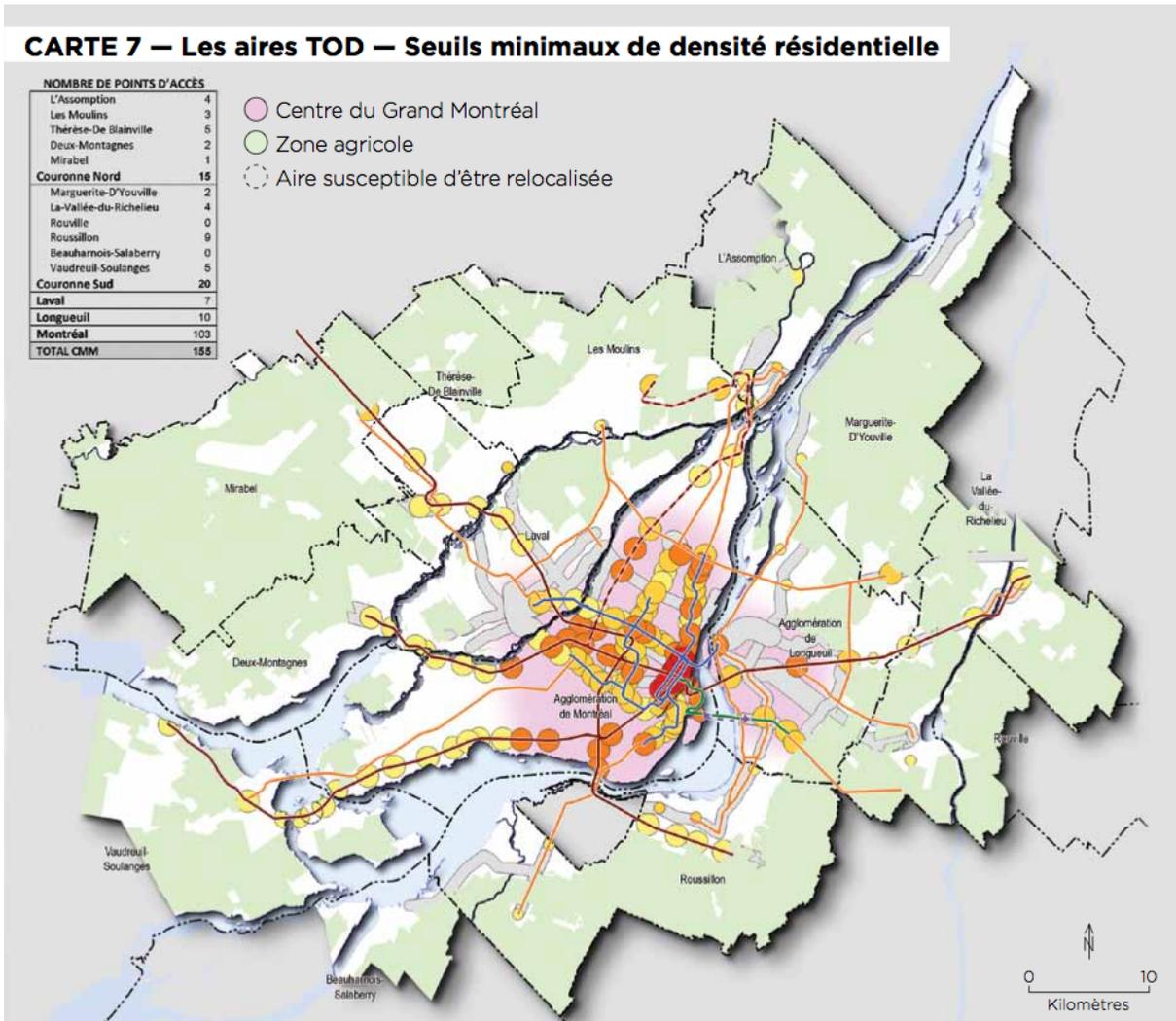
### 7.2.1 Définition et objectifs

Afin de respecter les orientations gouvernementales en matière de coordination du transport et de l'aménagement (cf 3.2.5), le PMAD de la CMM (2012c: 80) mise sur le TOD pour «orienter 40 % de la croissance des ménages aux points d'accès du réseau de transport en commun métropolitain structurant». Pour ce faire, le concept de TOD y est ainsi défini (*ibid.*: 80-81):

*Le TOD est un développement immobilier de moyenne à haute densité structuré autour d'une station de transport en commun à haute capacité, comme une gare de train, une station de métro, une station de SLR [système léger sur rail] ou un arrêt de bus (axes de rabattement ou service rapide par bus [SRB]). Situé à distance de marche d'un point d'accès important du réseau de transport collectif, le TOD offre des opportunités de logement, d'emploi et de commerce et n'exclut pas l'automobile. Le TOD peut être un nouveau projet ou un redéveloppement [sic] selon une conception facilitant l'usage des transports collectifs et actifs.*

Afin d'atteindre cet objectif, le PMAD définit trois critères: 1.1.1, «La localisation des aires TOD»; 1.1.2, «Les seuils minimaux de densité applicables aux aires TOD», et 1.1.3, «L'aménagement des aires TOD». Selon le premier critère, les abords de «tous les points d'accès au réseau de transport en commun métropolitain structurant actuel et en développement» et de certains corridors où des projets de transport collectif sont à l'étude (en gris sur la figure 7.1) sont considérés comme des aires «à densifier et à urbaniser» par le TOD (*ibid.*: 84). Ce critère définit aussi l'étendue des aires TOD selon le type de desserte: 3,14 km<sup>2</sup> (rayon de 1 km) autour des stations de métro, de train de banlieue et de SLR et au minimum 1,57 km<sup>2</sup> (rayon de 500 m) autour des stations de tramway, de SRB ou de lignes d'autobus de rabattement. Le PMAD prévoit en constituer 103 sur l'île de Montréal, 20 sur la couronne sud, 15 sur la couronne nord, 10 dans l'agglomération de Longueuil et 7 dans la ville de Laval. Le deuxième critère prescrit des seuils minimaux de densité résidentielle (en logements par hectare brut, log./ha) variant de 30 à 80 log./ha autour de stations tramway ou d'autobus, de 40 à 110 log./ha autour de stations de train de banlieue et de 60 à 150 log./ha autour de stations de métro ou de SLR, établis en fonction de la localisation ou non au centre du Grand Montréal (en rose sur la figure 7.1), du type de milieu concerné («régional, centre urbain, suburbain ou quartier»), de la densité résidentielle brute médiane observée dans le rayon visé et des «caractéristiques spécifiques à certaines aires» (*ibid.*: 86).

Figure 7.1: Localisation et seuils minimaux de densité résidentielle des 155 aires TOD prévues



Source: Communauté métropolitaine de Montréal (2012c)

Enfin, le troisième critère demande que ces aires soient conçues par une démarche de planification détaillée, cohérente, intégrant le transport et l'aménagement «selon les caractéristiques et les potentiels spécifiques à chacun des milieux» (*ibid.*: 90) et dont les objectifs sont détaillés dans l'encadré 7.1.

**Encadré 7.1: Le critère 1.1.3 du PMAD, «L'aménagement des aires TOD»**

L'exercice de planification détaillée doit viser à:

- améliorer l'intégration de la station au milieu environnant en encourageant sa visibilité et son accessibilité (interfaces des points d'accès au transport en commun);

- moduler la densité au sein du territoire de manière à assurer une gradation à partir du point d'accès et de manière à maximiser le développement des terrains tout en respectant ses particularités — patrimoine, paysage, milieu naturel, équipements, services — (densité des usages adaptée au milieu);
- favoriser une mixité et une meilleure intégration, tant horizontale que verticale, des usages (commerces, services, résidences et institutions) afin de permettre l'émergence d'une vie de quartier dynamique (mixité des fonctions);
- favoriser la construction d'une gamme diversifiée de logements (typologies et tenures) afin de mieux répondre aux besoins des différents types de ménages et de mieux intégrer les différents groupes socioéconomiques à la vie du quartier (soutien d'une mixité sociale);
- faciliter l'accès à l'infrastructure du transport collectif en accordant une priorité aux déplacements actifs (réseau de rues et accessibilité);
- faciliter les déplacements actifs (piétons, cyclistes, etc.) par un aménagement qui assure la sécurité et le confort (réseau de rues et accessibilité);
- assurer une gestion du stationnement hors rue qui vise à limiter le nombre de places de stationnement en favorisant d'autres formes de stationnements — souterrains ou en structure — et qui priorise le transport collectif et actif (gestion de l'offre en stationnement);
- favoriser un aménagement distinctif qui met en valeur l'identité du lieu (design urbain, sécurité, qualité des aménagements et identité du lieu);
- favoriser une implantation du cadre bâti en front de rue ainsi qu'une facture architecturale diversifiée afin de diminuer la distance de marche vers les arrêts de transport public et créer un environnement convivial pour les piétons (implantation bâtie et architecture diversifiée);
- encourager des aménagements durables afin d'améliorer la qualité de vie de ces espaces notamment par la construction de bâtiments à haute performance énergétique, l'aménagement paysager adapté au milieu, la protection des milieux naturels et des secteurs à caractère historique, patrimonial et culturel, la récupération et la rétention des eaux pluviales (aménagement durable).

Source: CMM (2012c: 90)

À l'occasion des Rencontres VRM sur la densification, le 6 juin 2014, le coordonnateur des politiques et interventions de développement de la CMM, Stéphane Pineault, a indiqué que «*protéger les milieux naturels*», «*préserver les terres agricoles*» et «*diminuer la dépendance à l'automobile*» sont les trois grands objectifs du PMAD et que le TOD en est l'élément liant. La CMM indique dans son PMAD viser trois objectifs explicites par le TOD. D'abord, elle souhaite qu'il engendre une utilisation accrue du transport collectif, car elle s'est fixé comme objectif d'en faire passer la part modale, en période de

pointe matinale, de 25 % à 30 % d'ici à 2021. Ensuite, en corollaire, elle dit espérer qu'il facilitera la réduction de la consommation d'énergie et de carburants liés aux déplacements individuels. Enfin, elle croit que le TOD pourra entraîner une amélioration de la qualité de vie urbaine et de la santé publique (par des services de proximité et des emplois plus accessibles, des émissions de gaz à effet de serre et des impacts de l'empreinte urbaine sur les milieux naturels et agricoles réduits, des investissements publics et des valeurs foncières optimisés ainsi qu'une meilleure réponse aux besoins en logement).

### *7.2.2 Parties prenantes, démarche et outils*

La stratégie TOD s'applique à 155 secteurs restreints (un rayon de 500 m à 1 km autour des points d'accès au transport collectif) et indépendants les uns des autres. Bien que toutes les stations et gares des lignes de métro et de train existantes et en cours de parachèvement soient à terme visées par le TOD, contrairement à l'approche de contrat d'axe adoptée en France à la poursuite des mêmes objectifs de densification et d'augmentation de l'achalandage en transport collectif (Maulat et Krauss 2014; Meunier-Chabert 2015), les acteurs du Grand Montréal n'inscrivent pas leur action dans une logique de corridor. Chaque aire TOD constitue donc une pastille indépendante sur le plan. Néanmoins, la perspective adoptée par la CMM mise sur une application de l'outil à la totalité du territoire de l'agglomération, partout où les infrastructures de transport collectif existent ou sont planifiées.

Parmi les parties prenantes de la mise en œuvre de la stratégie TOD du Grand Montréal, on retrouve au premier plan la municipalité concernée par l'aire TOD prévue au PMAD et les promoteurs immobiliers propriétaires des terrains situés dans un rayon d'un kilomètre autour des gares et stations; au second plan, la CMM; et autour, l'AMT, les ministères provinciaux ainsi que la MRC concernée par le projet. La concrétisation du TOD est donc d'abord et avant tout un enjeu du ressort du milieu local, bien que sa gouvernance associe des acteurs de tous les paliers. À ce jour, les questions de financement associées à leur réalisation ne portent pas tant sur les infrastructures et services de transport collectif, pourtant cruciales, comme c'est notamment le cas aux États-Unis (Meunier-Chabert 2015), que sur les infrastructures de voirie ainsi que d'approvisionnement en électricité et en eau, dont les coûts sont assumés par les municipalités locales. Dans une approche de type partenariat public-privé (PPP) nouveau genre importante pour les investisseurs privés et les promoteurs immobiliers, les espaces publics des quartiers sont le plus souvent aménagés par les villes mais financés par les promoteurs.

Quant aux frais d'exploitation du service de train de banlieue, qui dessert près de la moitié des aires TOD prévues, ils sont assumés par l'AMT, dont les opérations sont financées par les droits sur l'immatriculation prélevés par la Société de l'assurance automobile du Québec, une taxe sur l'essence s'appliquant sur son territoire, les tarifs payés par les usagers de ses services, bien sûr, ainsi que les quotes-parts qui lui sont versées par les municipalités de la région. Les quatorze transporteurs locaux, soit trois sociétés de transport, neuf conseils intermunicipaux de transport (CIT), un conseil régional de transport (CRT) et un organisme municipal et intermunicipal de transport (OMIT), assurent quant à eux

la desserte des gares de train de banlieue et des terminus métropolitains en y rabattant leurs autobus, là où l'aménagement le leur permet.

Parallèlement au débat sur le PPMAD, la CMM a mandaté une agence d'urbanisme montréalaise pour élaborer un guide illustrant les principes d'aménagement pour les aires TOD (AECOM 2011). Destiné aux villes, MRC et autres intervenants responsables, il vise à *«leur permettre d'intégrer les notions d'aménagement TOD dans leurs outils de planification en fonction des réalités locales»* (CMM 2013: 17). Ce guide s'ouvre sur une interprétation québécoise des principes de planification du TOD, soit ses composantes et critères principaux. Il présente une typologie des huit futures aires-types de la région, de l'«hypercentre» au «quartier suburbain», déterminée en fonction (1) du type de milieu identifié dans le PMAD auquel ils correspondent; (2) des fonctions et vocations qu'on retrouve autour des stations; (3) des modes de transport associés à ces stations; (4) des seuils de densité qui sont proposés dans le PMAD; et (5) de leur morphologie urbaine. Il expose ensuite un cadre d'aménagement des aires TOD en fonction de sept critères: (1) la densité; (2) la mixité des usages; (3) les sites et l'implantation du bâti; (4) les réseaux de rues et espaces publics; (5) l'aménagement et la conception du domaine public; (6) la sécurité; et (7) l'aménagement et la gestion du stationnement. Il se conclut par une illustration de l'application de ces sept critères sous forme de balises pour chacune de ces huit aires-types, dont un extrait d'un exemple est présenté à la figure 7.2.

Figure 7.2: Un extrait d'une des balises proposées par le guide d'AECOM pour les aires TOD

CENTRE URBAIN RÉGIONAL		
CRITÈRE	ORIENTATION	ILLUSTRATION
<b>1. DENSITÉ</b>	Résidentielle - 60 à 110 Logements/Ha	Exemple de modulation: densité moyenne de 110 L/Ha
Rayon 1km	60 à 110 L/Ha	<p>R500m 120 à 180 L/Ha R1000m 40 à 90 L/Ha</p>
<b>2. USAGES / MIXITÉ</b>	Favoriser l'usage résidentiel	
Usages souhaités	Favoriser les usages liés à l'emploi/ Déplacer les usages incompatibles (industries)	
Répartition des usages	Encourager l'usage résidentiel (ex: 50%)	
Mixité	Horizontale et verticale	
<b>3. SITES ET IMPLANTATION DU BÂTI</b>	Assurer une transition entre édifices aux usages différents	
Implantation / Architecture	En front de rue et des espaces publics / Règles d'insertion	
Gabarits / Hauteurs	4 étages minimum/ Bâtiments multi-usages / Gradation des hauteurs	
Interface / Transition	Traitement des interfaces selon les usages et pour le piéton (transparence et accès sur rue)	

Source: AECOM (2011)

Le processus d'appropriation du concept de TOD par les principales parties prenantes du transport et de l'aménagement du Grand Montréal s'est poursuivi par l'organisation de deux activités qui ont joué un rôle crucial dans leur souscription à l'idéal de densité, de mixité et d'urbanité axée sur le transport collectif en leur faisant voir de leurs propres yeux à quoi des quartiers aménagés selon les principes exposés dans le guide d'AECOM pouvaient ressembler. Ainsi, au nom de la CMM, l'organisme Vivre en ville a organisé, du 5 au 8 juin 2012, une mission d'exploration réunissant 30 acteurs-clés de la planification du territoire et du transport grand-montréalaise<sup>41</sup> dans la région métropolitaine de Washington-Arlington. Une journée de réflexion a ensuite été tenue, le 17 octobre 2012, sous l'égide de la professeure Florence Junca-Adenot et de son Forum URBA 2015, au cours de laquelle le rapport-synthèse de leur mission (CMM 2012a) a été rendu public et leur intention de lancer la mise en œuvre de leur stratégie par la réalisation de sept projets-pilotes d'aires TOD a été communiquée.

Le dernier «outil tangible» à avoir été produit pour ce faire est la stratégie immobilière (CMM 2012b) adoptée afin d'instaurer un programme incitatif axé sur la signature d'ententes entre la CMM, d'une part, ainsi que les municipalités et ministères concernés, d'autre part, «*visant la réalisation de projets résidentiels novateurs de démonstration*» dans les aires TOD (CMM 2013: 13). Enchâssée dans un rapport de mandat de la commission de l'aménagement de la CMM, cette stratégie vise à appuyer les municipalités de la région dans la conception et la réalisation de quartiers démontrant une conception axée sur le renforcement du lien entre le transport et le aménagement, les mixités fonctionnelle et sociale, le transport actif et une utilisation du sol optimisée, dans l'esprit du critère 1.1.3 du PMAD (encadré 7.1). Dans cette optique, la CMM s'est engagée avec ses partenaires du milieu local à réaliser sept projets-pilotes d'aires TOD au cours des prochaines années: un dans chaque agglomération, deux sur chaque couronne et un à Laval. Leur localisation avait été annoncée durant le forum du 17 octobre 2012. À l'occasion d'un colloque sur le TOD organisé par l'Ordre des urbanistes du Québec (OUQ) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le 6 décembre 2012, le directeur général de la CMM en a dévoilé les slogans officiels:

1. pour la gare de Candiac: «*Favoriser l'écomobilité*»;
2. pour la gare de Deux-Montagnes: «*Optimiser la ressource sol*»;
3. pour la gare Vimont, à Laval: «*Revitaliser un secteur déstructuré*»;
4. pour la gare Saint-Hubert, à Longueuil: «*Nouvelle entrée de ville*»;

---

<sup>41</sup> Il s'agissait de huit élus de Candiac, Delson, Deux-Montagnes, Laval, Longueuil, Mont-Saint-Hilaire et Montréal; trois représentants gouvernementaux de la Société d'habitation du Québec et du MAMOT; douze fonctionnaires des villes de Delson, Longueuil, Laval, Montréal, Repentigny, Sainte-Catherine, Sainte-Julie et Vaudreuil-Dorion, des MRC de Roussillon et Les Moulins ainsi que de la Table des préfets et élus de la couronne sud; quatre employés de la CMM; et trois employés de Vivre en ville. Deux ans après leur retour de cette mission, afin de recueillir leurs commentaires notamment sur le TOD, j'ai interviewé cinq de ces acteurs: un élu, deux fonctionnaires et deux employés de la CMM.

5. pour la station de métro Namur, à Montréal: «*Un quartier sans auto*»;
6. pour la gare de Repentigny: «*Bâtir la ville sur la ville*»; et
7. pour la gare de Saint-Basile-le-Grand: «*Miser sur le transport actif*».

Des ententes ont été conclues pour que soit versée à chacune des municipalités visées par les projets restants une subvention de 100 000 dollars (assumée à parts égales par la CMM et le MAMOT) pour la réalisation d'une planification détaillée respectant le critère 1.1.3 du PMAD (encadré 7.1). Ces planifications détaillées doivent comprendre une vision d'ensemble, un plan directeur, un échéancier de réalisation et une évaluation des coûts. Cette démarche prend appui sur une concertation entre la municipalité concernée et la CMM ainsi que sur la création, par chacune des villes, d'un «*bureau de projet*» (CMM 2013: 14) prenant en fait la forme d'un comité de partenaires associant à la municipalité visée sa MRC d'appartenance, l'AMT, les ministères québécois concernés et tout autre intervenant jugé pertinent par l'autorité responsable (grands employeurs, services publics, commissions scolaires, etc.).

### 7.2.3 Enjeux d'aménagement et apprentissage

Les responsables de la mise en œuvre de la stratégie TOD du Grand Montréal devront s'attaquer à d'importants enjeux d'aménagement, dans le cadre de cette première étape. Si six de ces projets-pilotes sont dominés par des accès autoroutiers, cette caractéristique est prédominante dans les cas de ceux de Candiac, Namur, Repentigny et Saint-Hubert: le premier est enserré par les autoroutes 15, 30 et 930; le deuxième, séparé en deux par l'autoroute 15, en tranchée; le troisième, séparé en quatre par l'autoroute 40 dans un sens et la rivière L'Assomption dans l'autre sens; et le troisième, aussi séparé en deux par l'«autoroute» 116, en plus de voir un quart de son aire être occupé par un aéroport. De même, si six des projets-pilotes concernent des gares de train de banlieue de l'AMT dont les abords sont dominés par de vastes stationnements incitatifs<sup>42</sup>, cette caractéristique, conjuguée à la présence de boisés protégés est prédominante dans le cas de ceux de Deux-Montagnes et de Vimont. Enfin, si le projet-pilote d'aire TOD prévu à Candiac est surtout caractérisé par sa localisation entre trois autoroutes, il importe malgré tout de mentionner qu'il comporte une proportion négligeable de terres agricoles protégées, à l'instar de celui de Saint-Basile-le-Grand, dont près du tiers de l'aire visée est situé en zone agricole.

Pleinement conscients des divers et nombreux obstacles que les urbanistes locaux devront surmonter pour concrétiser leur stratégie, les planificateurs et élus de la CMM souhaitent que leurs projets-pilotes d'aires TOD soient des modèles «à valeur ajoutée» servant à des fins de «*démonstration*» afin d'en

---

<sup>42</sup> En date du 24 avril 2015, on dénombrait 347 places à Candiac, 1 628 à Deux-Montagnes, 415 à Repentigny, 449 à Saint-Basile-le-Grand, 604 à Saint-Hubert et 330 à Vimont. Bien que l'AMT ne dispose ni d'une gare de train de banlieue ni d'un terminus d'autobus métropolitain dans l'aire du septième projet-pilote, prévu sur le site de l'hippodrome, elle offre malgré tout 252 places dans son stationnement incitatif Namur Ouest, à moins de 100 mètres de l'édicule de la station de métro Namur. Ainsi, autour de ces sept gares et stations, pas moins de 4 025 voitures peuvent être stationnées simultanément, et ce nombre est appelé à croître, car l'AMT prévoit déjà ajouter 615 places à son stationnement jouxtant la gare de Repentigny, sur sa ligne inaugurée en décembre 2014.

tirer autant d'enseignements que possible, selon deux employés de l'institution qui y sont étroitement associés. L'objectif est ainsi de tirer des leçons quant aux défis rencontrés par les acteurs en matière de remembrement et de requalification, par exemple, en prévision des 148 projets d'aires TOD suivants. Selon l'employée de la CMM qui assiste la planification des projets-pilotes et siège sur les comités de partenaires mis sur pied par chaque municipalité (CMM1 2013-11-29), les villes concernées partagent cette perspective d'apprentissage collectif, car elles n'ont encore que très peu d'expérience en la matière et bénéficieront par conséquent de ces occasions pour faire leurs premières armes avec le TOD. Elle insiste sur le fait que l'intention n'était surtout pas de commencer par les projets les plus faciles mais plutôt de voir les différents problèmes qui se poseront dans la réalisation des premiers, hautement complexes, pour que le milieu local en tire des leçons, en apprenne beaucoup, vive des expériences et en fasse profiter les autres territoires. Les deux mairesses de la couronne sud interviewées pour cette thèse voient d'emblée comment ce processus se déploiera en leur lançant des défis et risque par conséquent de produire des résultats mitigés. La première (MCS1 2014-07-22) conçoit d'ores et déjà que les aires TOD seront *«de très beaux succès et de grands échecs, mais ça va faire partie de l'apprentissage»*, souligne-t-elle. La seconde (MCS2 2014-10-02) reconnaît aussi que le Grand Montréal *«a un gros devoir d'apprentissage et de mise à niveau à faire»* et entrevoit que la mise en œuvre du TOD contribuera à ce processus, au même titre que son appropriation et sa désignation comme pierre angulaire du PMAD ont assuré le succès de son adoption.

Depuis l'annonce de la planification de ces projets-pilotes et la mise sur pied des comités de partenaires qui assureront leur réalisation, tous ont avancé à des rythmes différents. Ainsi, selon l'employée de la CMM qui les encadre, au moment de notre second entretien (CMM1 2014-07-24), ceux de Candiac et de Montréal (métro Namur) cheminaient; celui de Longueuil (gare Saint-Hubert) avait cheminé mais se trouvait dans une accalmie; la rencontre de démarrage de celui de Repentigny avait eu lieu un mois plus tôt; et la rencontre de celui de Deux-Montagnes devait avoir lieu sous peu. En revanche, le projet de Saint-Basile-le-Grand a été abandonné et celui de Vimont, remis à plus tard.

### **7.3 S'appropriier le TOD pour le plier à la réalité suburbaine des couronnes**

Le rôle du gouvernement a été essentiel pour poser l'acte fondateur du PMAD en imposant dans ses orientations (MAMM 2001) le gel du périmètre d'urbanisation. Cette sanctuarisation des zones verte et banche a obligé les élus et les planificateurs de la région à penser l'optimisation des usages du sol et à axer le PMAD dans cette direction. Le TOD apparaissait dès lors comme le moyen le plus opératoire d'atteindre cet objectif, selon un employé de la CMM associé de près à la décision de l'institution de miser sur ce concept (CMM3 2014-07-24), et de respecter l'orientation en préservant des perspectives de développement pour les municipalités des couronnes, dont les décideurs voulaient se sentir parties prenantes d'un *«deal»*, comme il l'a souligné au chapitre 5. Le TOD est ainsi surtout une stratégie pour rendre plus tangibles aux yeux du gouvernement et des milieux régional et local les objectifs de

densification du territoire urbanisé et à urbaniser afin de protéger le territoire agricole et les milieux naturels. Pour les planificateurs et décideurs de la CMM, le recours au concept s'imposait comme une évidence à la manière d'un référentiel hégémonique pour la pratique de la planification en Amérique du Nord. Or miser sur le TOD ne signifiait pas pour autant rompre définitivement avec les lourds héritages du passé et transformer de façon radicale les futures façons de faire, selon lui: «*L'étalement est fait. La question, c'est: 'Comment puis-je densifier à l'intérieur de cet étalement?'*», illustre-t-il.

Soucieux de présenter leurs aires TOD à aménager comme des succès et non des échecs, les décideurs et les planificateurs du Grand Montréal ont rapidement compris la nécessité pour eux de prendre leurs distances par rapport aux principes fondamentaux du concept afin de se l'appropriier et de l'adapter à leur situation particulière. Le guide d'AECOM (2011) constitue sans conteste un complément au PMAD permettant à la CMM de montrer à ses partenaires et au gouvernement qu'à défaut d'avoir révisé son document-phare pour se conformer à leurs exigences en prenant en considération leurs commentaires, elle a à tout le moins fait (faire) ses devoirs en développant ou en faisant développer des outils parallèles. Que le guide offre une interprétation grand-montréalaise du concept de TOD a sans doute grandement contribué à ce que les acteurs des milieux local et régional se l'approprient en imaginant plus facilement comment il pourrait prendre forme sur leur territoire respectif.

Plusieurs élus et planificateurs de la région ont manifestement une conception du TOD qui n'a que peu à voir avec les définitions issue des écrits recensés (cf 2.5). Certains acteurs de Montréal font à cet égard preuve d'une étonnante confusion. Ainsi, le maire de l'arrondissement de Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce et responsable de l'habitation et de l'urbanisme au sein du comité exécutif de la Ville de Montréal, Russell Copeman, considère qu'«[avec] *son métro, Montréal est un énorme 'TOD'*» (Bonneau 2014). Il recoupe ainsi le propos du mémoire de Projet Montréal sur le PPMAD selon lequel les 320 000 ménages qui devraient venir s'installer dans la région métropolitaine à l'horizon 2031 «*pourraient aisément être accueillis dans la grande aire TOD de la seule île de Montréal*». De même, le directeur général de l'OUQ, Claude Beaulac, a affirmé à un parterre d'urbanistes et d'experts du domaine de l'habitation que «*la ville est un TOD*» en expliquant que «*l'œuf [est venu] avant la poule*», à l'occasion du colloque organisé avec la collaboration de la SCHL susmentionné. Cette adhésion unanime au TOD par des conceptions particulières observable dans le discours d'acteurs pourtant censés être dans une certaine mesure experts en urbanisme donnent à penser que le concept a acquis le statut de dogme de l'aménagement contemporain. Cette situation explique sa spectaculaire prolifération dans le Grand Montréal depuis l'épisode du PMAD, en 2011.

Le cas particulier de Candiac est un révélateur probant de ce phénomène. Son maire, Normand Dyotte, à l'occasion de la présentation du projet-pilote prévu autour de sa gare, au colloque du Forum URBA 2015, le 17 octobre 2012, a déclaré que «*ce qui est bien, c'est que notre aire TOD est située à côté et chevauche même [sic] notre aire de développement commercial. Pour nous, c'est un avantage*», a-t-il

ajouté. Or cette aire de développement commercial correspond au Carrefour Candiac, un «*Smart [sic] Centre*» composé de magasins-entrepôts Costco, Target, Réno-Dépôt et autres bannières de cet acabit, entourés d'océans de stationnement. Par surcroît, le maire Dyotte affirmait que la localisation de la gare au sein de sa municipalité est propice à la mise en œuvre du TOD, car elle est très facilement accessible par le réseau autoroutier métropolitain:

*Ce qui est intéressant, [...] c'est que la situation de la gare et du TOD est dans un endroit stratégique de développement économique, et pour Candiac, et pour le Roussillon. [...] Donc les autoroutes 30, 15 et 930 vont nous aider à développer tout ce secteur-là et amener un achalandage très intéressant.*

Calthorpe (1993: 67) écrit toutefois que «*TODs should be located to maximize access to their Core Commercial Areas [sic] from surrounding areas without relying solely on arterials*». Qui plus est, Mees (2014: 463) met en garde contre les risques que l'aménagement d'aires TOD axées sur leur accessibilité automobile laisse planer sur leur qualité et leur dynamisme:

*the task of planning TOD is more complex than simply increasing housing densities near rail stations. Both the stations themselves and any commercial facilities provided as part of TODs will attract travellers from beyond walking distance. If enough of these travellers arrive by car, then station precincts risk becoming the 'asphalt deserts' lamented by Victor Gruen [l'inventeur du centre commercial].*

Le souhait du maire d'attirer de l'achalandage au Carrefour Candiac et dans sa potentielle aire TOD en capitalisant sur les trois autoroutes qui l'encerclent est donc en contradiction avec le principe du TOD selon lequel les commerces et services inclus dans le quartier conçu sur ce modèle doivent idéalement être de petite taille, adjacents à la gare ou à la station et facilement accessibles à pied ou à vélo. Qu'il affirme avec assurance que la présence d'un carrefour commercial de cette nature à proximité de la gare et de trois autoroutes délimitant le quartier à constituer sont en fait des atouts pour la mise en œuvre du TOD, dans le cadre d'un forum de réflexion et d'échange consacré à présenter les résultats d'une mission d'observation à laquelle il a participé ainsi que les projets-pilotes qui seront réalisés ici en s'inspirant des succès qu'il y a étudiés, n'est pas anodin. Pour peu que cette façon de concevoir le TOD déroge de celle prônée à l'origine par Calthorpe (1993), elle n'en demeure pas moins conforme à la version du concept appropriée par les élus et les planificateurs du Grand Montréal dans le PMAD.

Dans le cadre de ce forum, les élus et les planificateurs de la région ont ainsi pu qualifier les autoroutes qui traversent ou bordent leurs potentielles aires TOD d'atouts et de catalyseurs de développement et exprimer clairement leur volonté d'augmenter la capacité de leurs stationnements incitatifs. Or ils connaissent les conditions de transport et d'aménagement qui doivent être réunies pour que le TOD offre ses bienfaits, puisqu'ils sont allés les étudier à l'été 2012. De plus, ils ont assisté, durant ce forum, à la présentation d'un employé de Vivre en ville exposant en détail pourquoi les stationnements et les autoroutes sont des «chimères» pour les aires TOD et les transports collectifs à l'aide du contre-exemple d'Englewood, près de Denver. Les conditions de réussite décrites dans leur rapport de mission

(CMM 2012a) pour synthétiser les conclusions de leur séjour d'étude des aires TOD de la région de Washington allaient également dans le sens opposé à celui qu'ils décrivaient dans leurs exposés. Ils ne semblaient toutefois pas incommodés par cette incohérence apparente, car ils sont libres d'aménager leur aire TOD à leur guise, à condition qu'ils respectent le seuil minimal de densité résidentielle exigé; le critère 1.1.3 sur leur aménagement ne constitue en effet qu'une série d'invitations et de suggestions.

Les élus et les planificateurs de la région qui se sont prononcés sur le concept ou sur l'adéquation de leur projet-pilote depuis l'entrée en vigueur du PMAD disposent de toute l'information nécessaire pour bien comprendre ce qui facilite ou entrave la concrétisation du TOD en milieu tant urbain que suburbain. Ils ne veulent en revanche pas pour autant que la stratégie du Grand Montréal affecte les dynamiques d'aménagement de leur municipalité à leur insu ou contre leur gré. Ils reprennent ainsi le discours habituel sur la croissance et les atouts territoriaux en présentant leur future aire TOD afin de pouvoir jouer un rôle de premier plan dans la traduction de la stratégie TOD de la CMM et de ses partenaires.

### *7.3.1 Déformer le TOD pour poursuivre la suburbanisation éparse*

Les prochains extraits issus d'un entretien avec un employé d'une MRC de la couronne sud et d'avis de cinq des sept composantes de ce secteur géographique du territoire de la CMM contribuent également à étayer cet argument selon laquelle l'appropriation du TOD par les acteurs politiques et techniques du Grand Montréal est guidée par leurs intérêts particuliers plutôt que par leur ignorance ou leur incompréhension. Les propos de cet employé (MRCS2 2014-09-10) montrent que certains acteurs ont intérêt à limiter la stratégie TOD à des milieux circonscrits. Ils révèlent également le caractère mur-à-mur de la solution du Grand Montréal et l'hégémonie du concept de TOD sur laquelle elle prend exclusivement appui, qui pousse les décideurs et les planificateurs à l'appliquer partout indistinctement. Ce praticien cherche visiblement à ce que tous puissent profiter du TOD à leur façon:

*Le TOD, ce n'est pas une fin en soi. Le PMAD m'a permis de faire une journée de colloque sur les TOD et d'identifier partout, sur tous les territoires, les endroits où il y avait deux branches d'autobus qui se croisent à des endroits où les terrains valent plus cher que les bâtiments qui sont construits dessus. On a fait une journée de formation pour dire aux maires: «Ici, vous avez déjà deux lignes d'autobus pour lesquelles vous payez. Vous pourriez faire un mini TOD! Vous n'avez qu'à détruire ce qu'il y a sur le terrain et à monter en hauteur pour créer un petit TOD et aller chercher plus de revenus.» Les municipalités comprennent ça.*

Réduire le TOD ainsi à la construction de quatre bâtiments en hauteur sur les terrains situés au croisement de deux lignes d'autobus afin de faire croître les revenus des municipalités et consacrer une «journée de formation» destinée à leurs maires pour promouvoir un tel modèle d'application du concept participe clairement d'une appropriation intéressée du concept. L'avis sur le PPMAD de la MRC de Marguerite-D'Youville (2011: 5) s'inscrivait également dans cette optique, en demandant à la CMM de prévoir sur son territoire «des TOD avec une densité de 30 log/ha». Rappelons que le seuil

minimal pour rentabiliser ne serait-ce qu'une ligne de bus à fréquence régulière est de 37,5 log./ha (Pushkarev et Zupan 1977). Par surcroît, à l'opposé de l'employé d'une MRC de la couronne sud cité ci-dessus, qui souhaite aussi faire appliquer le TOD en le réduisant à un rayon d'une seule intersection, Marguerite-D'Youville demandait à la CMM «une marge de manœuvre quant au rayon de ses TOD de façon à élargir ce rayon à 1 000 mètres» (*ibid.*), ce qui a finalement été accordé dans le PMAD. Cette requête révèle sa volonté de pouvoir poursuivre sa suburbanisation éparse d'au plus 30 log./ha sur une zone encore plus grande, puisqu'elle demandait en plus de tout ça «une certaine latitude ou du moins une flexibilité dans l'applicabilité du seuil minimal de densité hors TOD» (*ibid.*). Dans la même optique, la MRC de Roussillon (2011: 9) disait dans son avis sur le PPMAD être «en réflexion afin d'augmenter le rayon de 1 km autour des points d'accès pour le train de banlieue [...] à 1,5 km». Sachant qu'un rayon d'environ 610 mètres («2,000 feet») est un des éléments de base de la définition d'origine du concept de Calthorpe (1993) et que les écrits recensés au chapitre 2 indiquent que l'utilisation de la marche pour accéder aux gares et stations décline drastiquement au-delà d'un rayon de 800 mètres à vol d'oiseau, qu'advierait-il de l'accès au train à pied, dans de telles circonstances?

L'avis sur le PPMAD de la MRC de Beauharnois-Salaberry (2011: 3) était aussi un révélateur probant de l'hégémonie du TOD: elle y exigeait de la CMM sa part du gâteau en déformant le concept pour le plier à sa réalité au point d'en occulter jusqu'à l'essence, recommandant l'ajout «d'une aire TOD à Beauharnois sous forme de stationnement incitatif pour le transport par autobus». Elle justifiait cette requête par l'idée que selon elle, «l'ajout d'une aire TOD permet de limiter l'impact négatif de l'arrivée de nouveaux habitants par l'implantation d'un point d'accès au transport en commun et de commerces de proximité accessibles par transport actif» (*ibid.*). Passons sur le fait que la MRC y dise concevoir que l'arrivée de nouveaux habitants ait un impact négatif pour plutôt souligner le fait que l'ajout d'un point d'accès au transport collectif, même s'il ne s'agit en fait que d'un stationnement incitatif, dès lors qu'il s'accompagne de commerces de proximité accessibles à pied et à vélo, constitue à ses yeux du TOD. Qu'importe que l'offre de transport collectif y soit rudimentaire, qu'aucun logement n'y soit prévu et que la probabilité que des commerces de proximité soient implantés en bordure d'un stationnement incitatif soit très mince, à plus forte raison dans l'optique où les piétons et cyclistes pourraient s'y rendre facilement; la CMM a convaincu les acteurs des couronnes que le TOD était ce qu'il leur fallait et ils veulent maintenant faire partie du jeu, quitte à tenter de l'appliquer de cette façon. La MRC de La Vallée-du-Richelieu (2011: 12), elle aussi située sur la couronne sud, indiquait également dans son avis sa volonté d'être incluse dans le concert du TOD, en demandant à la CMM de «prévoir la possibilité d'identifier d'autres aires TOD et d'autres axes de rabattement» sur son territoire, étant donné qu'«un projet de stationnement incitatif est actuellement à l'étude à Beloeil. Il serait donc opportun d'en [sic] faire allusion», concluait-elle à cet effet. Le TOD est ainsi devenu, pour certains acteurs des couronnes, une manière de renverser complètement l'ordre dans lequel le

transport et l'aménagement se planifient de manière coordonnée: selon leur approche, prévoir un stationnement incitatif est une raison suffisante pour demander une aire TOD. Qu'importe que le TOD soit censé concerner plutôt des gares, des stations de métro et des arrêts de SLR ou de SRB, comme tant Calthorpe (1993) que la définition du concept retenue dans le PMAD le prescrivent; le fait qu'il soit au cœur de la stratégie d'aménagement du Grand Montréal représente pour eux une occasion d'attirer des investissements en transport collectif et d'élargir leur assiette fiscale en misant sur les taxes foncières.

### 7.3.2 Détourner le TOD pour suburbaniser des terres agricoles

La stratégie TOD du Grand Montréal vise également, quoique indirectement, à urbaniser certaines terres agricoles. Dans son avis sur le PPMAD, le MTQ (2011) avait enjoint à la CMM d'éviter d'utiliser le TOD à cette fin, indiquant que les contraintes à la mise en place des 155 aires n'y étaient pas caractérisées et soulignant qu'une quinzaine d'entre elles étaient en fait situées à la limite de la zone agricole, tant et si bien que leur développement nécessiterait que les villes concernées soumettent une demande d'exclusion à la CPTAQ. C'est notamment le cas des aires TOD prévues par la CMM à la gare de Saint-Basile-le-Grand, dont le projet-pilote a été abandonné puisque la municipalité n'a jamais réussi à obtenir l'approbation nécessaire de la Commission, et à la gare que l'AMT projetait de construire en zone verte à Mirabel jusqu'à ce que le ministre des Transports ne s'interpose. Le MTQ demandait donc à la CMM qu'elle retire de son PMAD tous les potentiels de développement de type TOD *«localisés autour de gares et autres points d'accès au réseau de transport collectif métropolitain qui sont situés à la limite de la zone agricole décrétée»* (ibid.: 7). La CMM n'a pas donné suite à cette requête. Dans son avis sur le PPMAD, le gouvernement (MAMROT 2011: 21) avait également indiqué à la CMM qu'elle devait déterminer les critères encadrant les éventuelles demandes d'exclusion de terres agricoles situées près de ces points d'accès en vue de leur intégration au périmètre métropolitain ainsi que *«s'assurer qu'il s'agit des zones de moindre impact sur le territoire et les activités agricoles»*. À ce jour, de tels critères n'ont toujours pas été déterminés et la CMM a préféré laisser à la CPTAQ le soin d'indiquer aux municipalités que leurs demandes d'exclusion sont en fait irrecevables.

Ce laxisme contraire aux requêtes du MTQ et du gouvernement laisse donc aux milieux local et régional une porte grande ouverte. Ils ne se gênent d'ailleurs pas pour en profiter et même pour faire connaître leurs intentions à cet égard. Ainsi, dans son avis sur le PPMAD, la MRC Les Moulins (2011) indiquait à la CMM que les aires TOD identifiées sur son territoire dont certaines parties comprennent des terres agricoles feraient l'objet d'une analyse d'opportunité pouvant en définitive mener à leur retrait de la zone permanente. La MRC précisait également qu'elle envisageait de présenter à la CPTAQ et *«avec l'appui de la CMM»* une demande à cet effet *«pour permettre la mise en place de véritables projets TOD»* (ibid.: 6). De même, elle aussi dans son avis sur son PPMAD, la MRC de Roussillon (2011: 8) recommandait également à la CMM *«de se doter d'un objectif de consolidation*

*des aires TOD déjà existantes, peu importe si elles se trouvent en zone urbaine ou agricole*». Elle lui demandait aussi du même souffle d'ajouter à sa carte présentant les 155 aires TOD prévues «*une nouvelle gare en zone agricole sur le territoire de la municipalité de Saint-Philippe à titre de [sic] 'projet à l'étude'*» afin d'y permettre «*le développement d'un projet TOD structurant*» (ibid.: 10).

Les transports collectifs et le TOD seraient-ils devenus dans le Grand Montréal des outils d'exclusion de terrains à la zone agricole? À la lumière de ces dynamiques, on jurerait que les municipalités des couronnes instrumentalisent la CMM et l'AMT pour parvenir à cette fin par l'entremise d'une stratégie en trois temps: d'abord, ils demandent à l'AMT d'implanter une gare à la limite de leur zone agricole; ensuite, ils demandent à la CMM qu'une aire TOD y soit planifiée; enfin, ils demandent à la CPTAQ, avec l'appui de la CMM et de leur MRC d'appartenance, que les terrains situés aux abords de cette gare et dans un rayon de 1 km en soient exclus afin de pouvoir constituer l'aire TOD que le PMAD prévoit à cet endroit. Lors du forum d'échange du 17 octobre 2012, en présentant leur projet-pilote, le maire de Candiac Normand Dyotte et l'urbaniste de Saint-Basile-le-Grand Lise Tétreault ont montré que cette stratégie était bel et bien à l'œuvre sur leur territoire. Ils ont ainsi présenté les terres agricoles située aux abords de leur gare comme des «enclaves», des résidus, pour légitimer leur transformation en quartiers résidentiels et en pôles commerciaux au nom de la stratégie TOD du Grand Montréal.

Contrairement à ses homologues des MRC Les Moulins et Roussillon, la MRC de Rouville (2011: 2), pourtant la moins peuplée du Grand Montréal<sup>43</sup>, elle aussi dans son avis sur le PPMAD, invitait quant à elle la CMM «*à se questionner sur l'opportunité d'obliger la présence des services d'aqueduc et d'égout pour tout nouveau développement urbain à l'intérieur du périmètre d'urbanisation métropolitain, et ce, dans une perspective évidente de développement durable*».

Bien que la CMM, Vivre en ville ainsi que Florence Junca-Adenot et son Forum URBA 2015 aient réussi à les convaincre des vertus du TOD, les décideurs et les planificateurs de la région ont aussi compris qu'un changement de cap important en matière de transport et d'aménagement qu'ils ne sont pas prêts à accepter et surtout à effectuer est toutefois nécessaire afin que le concept puisse être mis en œuvre et produire les effets qu'on attend de lui. Ainsi, s'ils clament tous en chœur qu'ils veulent appliquer le TOD autour de leurs gares et stations, ils continuent malgré tout à concevoir l'aménagement et le développement de leur territoire de la même manière qu'avant et à poursuivre les mêmes objectifs de croissance urbaine et économique à tout prix qu'au cours des dernières décennies. L'innovation du PMAD à cet égard est que la CMM leur a en fait permis de dévoyer le concept de TOD en échange de leur adhésion à sa planification. Le concept s'en est dès lors trouvé instrumentalisé

---

<sup>43</sup> Elle ne compte que deux municipalités incluses dans le territoire de la CMM, totalisant 10 085 habitants. Au total, elle ne compte que 36 848 habitants et une seule municipalité de plus de 10 000 habitants. En guise de comparaison, soulignons que la MRC de Roussillon en compte 162 185 et six municipalités de cette taille et la MRC Les Moulins, 148 815 dans deux municipalités de plus de 45 000 habitants, dont la dixième ville la plus peuplée au Québec, Terrebonne (106 322 habitants).

par les acteurs-clés de sa mise en œuvre. Son appropriation par les acteurs de la région a constitué un moment-charnière dans l'établissement des bases d'une gouvernance harmonieuse axée sur l'aménagement métropolitain.

#### **7.4 Marchand(is)er le PMAD et le TOD pour construire et pérenniser la gouvernance**

Le caractère simpliste du concept de TOD en a fait un outil de choix pour que les responsables de la planification métropolitaine puissent plus facilement la *marchandiser* à l'attention des décideurs qui n'en voulaient pas puisqu'ils disaient naguère ne pas y trouver leur compte<sup>44</sup>. Le rôle central du TOD dans la stratégie du Grand Montréal offrait par surcroît aux «entrepreneurs politiques» des couronnes une occasion en or de *marchander* leur appui au PMAD en échange de mesures d'assouplissement des contraintes qu'il avait initialement pour objectif d'imposer au développement de leur municipalité. Je qualifie ainsi la dynamique réunissant la planification, la gouvernance et le TOD de *marchand(is)age*.

Le choix du TOD comme pierre angulaire du PMAD s'inscrit dans une optique de constitution d'une tradition de concertation, de collaboration et de coopération par l'apaisement et la pacification des relations tendues entre les acteurs urbains et suburbains du Grand Montréal (cf 3.2.6) autour de questions de transport et d'aménagement demeurant intensément polémiques: le contrôle de l'étalement métropolitain, la densification à l'intérieur des zones déjà urbanisées, le développement d'infrastructures autoroutières, le financement du transport collectif, etc. (cf 3.2.5). Or le fait que la CMM ait recouru au TOD pour susciter l'adhésion des élus suburbains très réfractaires à la planification métropolitaine de l'institution depuis sa mise sur pied obéirait par conséquent à des logiques bien davantage politiques qu'urbanistiques ou environnementales. Ce choix du TOD comme pierre angulaire du PMAD peut ainsi, selon un employé de la CMM associé de près à cette démarche (CMM3 2014-07-24), être interprété comme un autre marché conclu entre les élus locaux responsables de la CMM. Il permet de confiner la densification du territoire urbanisé dans l'aire TOD, soit sur un territoire de 314 hectares (3,14 km<sup>2</sup>), c'est-à-dire une infime partie du territoire des municipalités visées. L'aménagement s'effectuera donc désormais selon deux réalités parallèles: l'aire TOD, faisant l'objet d'une densification intensive, et le reste (95 % du territoire), où ce sera pour l'essentiel «*business as usual*», selon un haut placé de la planification de l'AMT (AMT1 2014-07-15). Cette stratégie offre également l'avantage de limiter à un petit espace les polémiques habituelles sur la densification et, surtout, de donner de la visibilité à un tournant durable qui est largement mis en scène par les responsables politiques et techniques du Grand Montréal.

Dushina, Paulhiac-Scherrer et Scherrer (2015) concluent de leur étude de la mise en œuvre du TOD à Sainte-Thérèse que le concept, qu'ils abordent eux aussi comme un instrument d'action publique

---

<sup>44</sup> L'opposition des élus des couronnes à l'intervention de la CMM dans les prérogatives des villes et des MRC en matière d'aménagement a empêché l'adoption du PSMAD, en 2005 (Douay et Roy-Baillargeon 2015).

davantage que comme un outil d'urbanisme, consiste en un opérateur de congruence, en raison de sa capacité à faire converger les intérêts différents, voire contradictoires, des divers acteurs du transport et de l'aménagement. Ils offrent ainsi une assise empirique importante à cette thèse selon laquelle le TOD constitue dans le Grand Montréal un instrument de gouvernance métropolitaine davantage qu'un outil de planification territoriale (Gariépy et Roy-Baillargeon [à paraître]), tel qu'il est conventionnellement conceptualisé. S'il est certes présenté dans le PMAD comme un puissant vecteur d'amélioration de la qualité des milieux de vie et de la durabilité des modes de déplacement, il participe en fait bien davantage des visées consensuelles de la CMM quant à sa planification. En effet, son identification en tant qu'élément-clé de la stratégie d'aménagement de la région à l'horizon 2031 découle du fait qu'il constitue justement un concept vague dans lequel chacun voit ce qu'il veut y voir et entend en faire ce qui lui plaît — à l'instar de plusieurs concepts contemporains en vogue («développement durable», «mobilité durable», «concertation», etc.). Le but de la CMM était d'ailleurs que tous les décideurs du Grand Montréal puissent s'y reconnaître et y adhérer.

#### *7.4.1 Rallier les réfractaires et dégager un consensus à des fins de marketing territorial*

La CMM a jeté son dévolu sur le TOD sans pour autant le considérer comme un outil qui lui permettra de faire croître la part modale du transport collectif et réduire la dépendance automobile, même si ce sont les objectifs explicites de son PMAD et ceux que ses employés disent poursuivre en le faisant appliquer par les milieux régional et local. L'analyse de l'épisode du PMAD et des premières étapes du déploiement de la stratégie TOD qui en découle montre qu'elle a en effet plutôt résolu de miser sur le concept dans le but de rallier les élus locaux suburbains, jusqu'alors très réfractaires à son intervention dans leurs champs de compétence et sur leur territoire local. Leur adhésion au PMAD et au TOD, moyennant le marchandage habituel entre entrepreneurs politiques, a permis de dégager un consensus métropolitain et, ce faisant, de conférer une légitimité sans précédent tant au plan et à la CMM qu'aux élus, planificateurs locaux et régionaux et groupes de la société civile organisée, dans le cadre du vaste processus de légitimation tous azimuts détaillé au chapitre précédent (*cf* 6.7). Le TOD est ainsi considéré dans le Grand Montréal comme un instrument de *marketing* territorial capable de susciter l'adhésion des parties prenantes même les plus rétives aux principes de la densité et du transport collectif, puisque leur PMAD le définit de façon laxiste et ne leur impose aucune norme de mise en œuvre les obligeant à respecter les fondements du concept dans leur planification détaillée des abords de leurs gares et stations (critère 1.1.3). En ce sens, sa dilution résultant de son appropriation par les acteurs politiques et techniques de la région l'a visiblement transformé en un vecteur de gouvernance.

Les élus et les planificateurs de la périphérie proche ou éloignée sont-ils en faveur de l'application du TOD sur leur territoire local puisqu'ils savent que le TOD approprié par la CMM ne les forcera pas à densifier les banlieues au-delà de leur volonté? Les décideurs des couronnes savent que le PMAD leur demande de faire augmenter leur densité résidentielle minimale (à raison de deux logements de plus

par hectare par tranche de cinq ans jusqu'en 2031), mais aucun ne s'objecte à la création d'une aire TOD sur son territoire, même si l'idéal théorique du concept et un des objectifs prétendument principaux du PMAD sont précisément de densifier les abords des gares et stations.

Les écrits recensés sur le sujet au chapitre 2 ont montré qu'il ne suffit pas qu'un quartier soit dense, mixte et aménagé autour d'une gare ou d'une station pour que les gens se déplacent en transport collectif plutôt qu'en voiture. Il aurait dès lors été dangereux pour la CMM de s'aventurer à exiger des objectifs quantifiés de report modal résultant de la création prévue des aires TOD. Elle laisse donc les maires des villes où les premières aires TOD seront créées dire ce qu'ils veulent quant à la manière dont elles seront aménagées et dont les gens qui y vivront se déplaceront. Cela lui évite ainsi de devoir expliquer que même dans des conditions dites «idéales», il est fort probable que la création de ces aires TOD n'entraîne pas les augmentations d'achalandage souhaitées, car la planification et l'aménagement ne sont pas en mesure de contrôler les variables socioéconomiques déterminantes des choix modaux. Or plus ces maires chantent les louanges du TOD et de ce qu'il apportera à leur ville et plus ils se préparent à coopérer avec la CMM et l'AMT pour le mettre en œuvre plutôt qu'à faire dérailler leurs planifications et à remettre en question la légitimité de leurs interventions, moins les objectifs inhérents au TOD sont mis au premier plan et plus il devient un outil de *marketing* territorial. Cela ne déplaît d'ailleurs certainement pas aux professionnels de la CMM qui ont toutes les raisons de savoir que les effets produits au final n'auront que peu à voir avec les intentions initiales, surtout autour de gares comme celles qu'ils ont choisies pour réaliser leurs cinq premiers projets-pilotes (cf 7.2.2).

Pourquoi les maires suburbains accepteraient-ils une aire TOD chez eux, si la CMM a fait du concept un simple instrument de *marketing*? Ils savent ce que serait une «véritable» aire TOD, car ils sont allés en visiter une panoplie à Washington en 2012, et que ce qui sera vraisemblablement fait sur leur territoire, autour de leur gare ou d'un potentiel stationnement incitatif, n'y correspondra pas. Ils veulent toutefois montrer patte blanche tant à la CMM qu'à la société civile grand-montréalaise et, surtout, à leur population locale en jouant le jeu, en prenant part au projet métropolitain pour avoir l'air de bonne foi et en laissant croire que leur municipalité s'apprête à vivre une petite révolution en matière de transport et d'aménagement. Le ton triomphant et le vocabulaire grandiloquent qu'ils ont utilisé pour présenter leur projet-pilote dans le cadre du forum d'octobre 2012 en ont fait foi. C'est là «la part de rêve» de l'appropriation locale du TOD. Bien sûr, il se pourrait en revanche qu'ils (ou à tout le moins certains d'entre eux) se soient tout simplement laissés convaincre par la rhétorique enchanteresse de la CMM à l'égard du concept au point de croire eux-mêmes que ce qui s'en vient dans leur ville est l'application d'une solution de transport novatrice et fort prometteuse. C'est là, à l'inverse, «le chant des sirènes» du PMAD et du TOD. Entre «part de rêve» et «chant des sirènes», un constat s'impose: la stratégie TOD de la CMM constitue un exemple probant de finesse stratégique, mais son caractère

fondamentalement rhétorique présente le risque considérable d'enfermer ses parties prenantes dans la perpétuation d'un discours, certes à l'unisson mais sans que les réalisations succèdent aux intentions.

Les élus des couronnes ne sont pas dupes et ne se bercent pas d'illusions. Ils connaissent trop bien les dynamiques de transport et d'aménagement à l'échelle tant de leur territoire que de la grande région (à force de discuter avec les autres membres de leurs tables de préfets et élus, de participer aux débats de la CMM et de transiger avec l'AMT) pour croire véritablement aux vertus transformatrices du TOD. Or ils ont adopté le PMAD et n'ont plus le choix de projeter une image positive laissant croire qu'ils participent diligemment à sa mise en œuvre sur leur territoire — même s'ils font en fait le contraire. Ils ont compris que la planification métropolitaine est une entreprise politique bien davantage qu'un acte urbanistique et font en sorte, par leurs actions quant au TOD, de tirer leur épingle de ce nouveau jeu.

#### *7.4.2 Vendre et négocier le TOD pour faire vivre une planification stratégique politique*

Les élus et les planificateurs de la CMM ont fait du TOD la pierre angulaire du PMAD en recourant à un processus quadruple unissant la gouvernance, la planification et le concept au sein d'une dynamique de *marchand(is)age*. Premièrement, les haut placés de la CMM ont servi de vecteur d'intensification d'un important *marchandage* politique entre Québec et les élus municipaux pour les faire adhérer à la planification dont ils ne voulaient pas à l'origine, puis pour maintenir le consensus obtenu au prix de nombreuses concessions quant au caractère contraignant du PMAD. Deuxièmement, les élus locaux les plus actifs sur la scène métropolitaine et acteurs de premier plan des démarches de la CMM ont piloté entre eux et avec les responsables métropolitains et provinciaux de la planification du Grand Montréal un exercice de *marchandage* intense de leur appui au PMAD en échange de l'assouplissement des principes du TOD pour préserver un grand potentiel de développement sans entraves considérables.

Troisièmement, les administrateurs de la CMM ont procédé au *marchandisage* de la planification métropolitaine à l'attention des élus locaux des couronnes qui n'en voulaient pas, disant naguère ne pas y trouver leur compte, et qui avaient notamment pour cette raison fait avorter les démarches de la CMM au cours des années précédentes. Quatrièmement, les concepteurs du PMAD ont procédé au *marchandisage* du TOD comme un produit urbain durable à l'attention des élus, pour les convaincre de ses prétendues vertus économiques, sociales et environnementales et pour les inciter à participer à leur vaste offensive de *marchandisage* du concept pour que leurs citoyens veuillent «*vivre dans un TOD [sic]*» — un peu comme la communauté internationale a vendu l'idéal du «développement durable».

Les propos du directeur général d'une MRC de la couronne sud (MRCS1 2014-09-10) sur la façon par laquelle on l'a amené à transformer sa conception du développement pour y inclure l'idée de TOD illustre avec éloquence la teneur de ce processus de marchand(is)age. «*Dans les deux années qui ont précédé l'adoption du PMAD, on nous a forcé à faire une réflexion vers ça*», révèle-t-il. «*La CMM a commencé par nous vendre le concept*», décrit-il:

*Ils nous vendu l'idée morceau par morceau. On leur a dit: «C'est correct; on achète ça! On verrait des TOD ici, nous.» [...] J'ai des municipalités qui sont assez ouvertes au concept — à tout le moins plus que dans d'autres MRC, où j'entends: «Oui, on embarque là-dedans... mais on regarde encore pour du dézonage» [sic]. Ça ressemble un peu à dire oui pour avoir droit à son dézonage<sup>45</sup>.*

Ici apparaissent clairement tout autant l'idée de vente que celle de négociation politique. Derrière cette dynamique de marchand(is)age se trouve encore une fois l'idée que les concepts, les modèles, les documents, les exercices, les pratiques et les produits de planification, pour être consensuels et opérationnels, doivent pouvoir être vendus à leurs parties prenantes et à leurs ultimes bénéficiaires. Or le TOD s'inscrit à tous égards dans cette perspective de *marketing* territorial. Si le concept est vague et malléable (Hale 2012; Pojani et Stead 2014), les environnements bâtis générés dans les métropoles occidentales depuis vingt ans par son application sont quant à eux on ne peut plus concrets. Ainsi, alors que *le* TOD est abstrait, ce que les élus, les planificateurs, les groupes d'intérêt et les chercheurs d'un peu partout sur la planète appellent (à tort) *les* TOD est au contraire parfaitement tangible et, dès lors, beaucoup plus facile à expliquer et à vendre.

À cette enseigne, un urbaniste et ex-employé de la CMM (CMM4 2014-07-29) déplore que la stratégie TOD soit en rupture avec les données concrètes sur les comportements et les pratiques de déplacement observés entre les centres d'activités et plutôt axé sur les infrastructures mais reconnaît à tout le moins son caractère très focalisé. Cela le rend d'ailleurs aussi facile à comprendre qu'à expliquer et à vendre aux acteurs concernés qu'il faut convaincre, selon l'employé de la CMM responsable des interactions avec ces décideurs (CMM3 2014-07-24). Le fait que la pédagogie et le *marketing* jouent un rôle aussi important au sein des interactions sur les questions d'aménagement et de développement entre les acteurs explique en partie le constat d'un ancien haut placé de la CMM (CMM5 2014-08-07), qui qualifie le PMAD de document *«populiste, surtout en ce qui concerne le TOD»*. Selon lui, le PMAD a été fait pour être vendu aux élus et à la société civile comme du rêve métropolitain, rassembleur et mobilisateur. Il affirme même que son adoption confirme que faire de la planification, dans la région, requiert désormais d'avoir un diplôme en science politique, et non plus en urbanisme.

Une illustration éloquente de l'instrumentalisation du TOD à des fins de gouvernance s'est dessinée à l'occasion de la conférence de presse suivant l'adoption du PMAD, le 8 décembre 2011. Un journaliste de *La Presse* a demandé aux élus présents: *«Qu'avez-vous à dire sur le seuil [de canalisation] de 40 % [des nouveaux ménages] dans les [aires] TOD?»* Le maire de Terrebonne, Jean-Marc Robitaille, lui a

---

<sup>45</sup> Quelques jours après l'entrée en vigueur du PMAD, en mars 2012, *La Terre de chez nous* révélait que des MRC des couronnes avaient déposé à la CPTAQ des demandes d'extension de leur périmètre d'urbanisation visant 736 hectares de la zone agricole, au cours des onze mois précédents. Or ces demandes ont échappé aux exigences du PMAD, qui n'était alors pas encore en vigueur. Mirabel en a réclamé 301 hectares pour deux parcs industriels et des résidences à proximité d'un terrain de golf et Thérèse-De Blainville, 93, aux mêmes fins. Deux-Montagnes a demandé 141 hectares; La Vallée-du-Richelieu, 134; Roussillon, 36; Vaudreuil-Soulanges, 20; et Laval, 2. Longueuil a obtenu la faveur de la CPTAQ pour 7 hectares de son territoire. L'article révélait par surcroît que des demandes de Blainville (environ 200) et de Boisbriand (environ 210) allaient sous peu s'ajouter.

servi cette réponse révélatrice de la dynamique de gouvernance de la région: «*On reconnaît le polycentrisme, et c'est une reconnaissance qui est importante*». Qu'une prolifération d'aires TOD prévues autour de tous les points d'accès au réseau de transport collectif métropolitain constitue à ses yeux une importante reconnaissance du polycentrisme est saisissant, sachant que Lewis et coll. (2002) soutenaient dix ans plus tôt que le nombre de pôles de la région était déjà trop élevé et que la majorité d'entre eux peinaient à se démarquer. La déclaration du maire Robitaille révèle malgré tout, délibérément ou non, que le TOD a finalement constitué un puissant instrument de ralliement des élus et des planificateurs du monde municipal et régional. Le directeur général d'une MRC de la couronne nord (MRCN1 2014-09-05) croit qu'il s'agit aussi d'un vecteur d'intégration de la périphérie jadis mal-aimée par les élites du centre:

*Ça a rallié tout le monde. C'était hot, à l'échelle métropolitaine. Il y en a 155, un peu partout. Même dans les couronnes, on a des secteurs TOD qu'on peut développer pour y augmenter la densité et être alliés à l'échelle métropolitaine. Ça a été la grande habileté du PMAD et c'est lié au DG [de la CMM, Massimo Iezzoni].*

À ses yeux et à ceux de la plupart des acteurs interviewés, les succès de la CMM et du PMAD découlent principalement des aptitudes stratégique et du flair de son premier dirigeant, qui a su faire traduire la planification métropolitaine en des termes politiques afin d'y rallier les décideurs. Grâce à cette approche de marchand(is)age qu'il a fait adopter à ses employés dans leurs interactions avec les élus et les planificateurs locaux, les acteurs du transport ont aussi été amenés à prendre en considération l'aménagement dans leurs réflexions et interventions: «*Les TOD, ça a été bien reçu. L'accent sur le lien entre le transport et l'aménagement, j'ai beaucoup aimé. Moi, avant, je ne voyais que le transport et je trouvais ça logique*» (CITL1 2014-10-23). Il n'en a toutefois pas été ainsi même des démarches de production du PMAD, car Arcand (2013) a révélé que les acteurs du transport et de l'aménagement ont été sollicités séparément pour donner leur avis sur l'approche développée face au TOD, et ils ne se sont prononcés que sur la partie de la stratégie qui concernait leurs prérogatives: les sociétés de transport et CIT ont participé à la définition du réseau métropolitain structurant et les municipalités et MRC, à celle des seuils minimaux de densité résidentielle et du périmètre d'urbanisation. Cette précision illustre les limites de la transformation des façons de faire entraînée en matière de planification par l'élaboration de la stratégie TOD. Le fait que les acteurs du Grand Montréal aient préféré *adapter* le concept pour le plier à leur réalité de transport et d'aménagement que *l'adopter* afin qu'il aide à transformer cette réalité, comme je le montre ci-dessous, participe de la même optique.

### **7.5 Adapter ou adopter le TOD?**

Le directeur des communications de Mascouche a confié à Bonneau (2014) que le TOD «*ne peut s'appliquer de la même façon*» sur l'île de Montréal et dans sa municipalité. Selon lui, le concept «*doit être adapté à la réalité*» d'une ville de la taille de la sienne. Il voit là «*l'occasion de voir les choses*

*différemment et d'établir une vision orientée vers l'avenir*». Son insistance sur la nécessité d'adapter le TOD à la réalité suburbaine indique que les banlieues des couronnes ne souhaitent pas transformer cette réalité à l'aide du concept. Se pose dès lors une question cruciale qui constitue ni plus ni moins que la trame de fond de cette thèse: faut-il *adapter* ou plutôt *adopter* le TOD? Autrement dit, la planification peut-elle et doit-elle infléchir la gouvernance, ou est-elle limitée par son inertie?

Une éventuelle nécessité d'*adapter* le TOD signifierait que le concept est intrinsèquement défectueux ou inefficace. Un examen critique du recours des régions métropolitaines nord-américaines au TOD révèle toutefois qu'il est le plus souvent utilisé comme instrument de *marketing* sans pour autant être accompagné d'interventions volontaristes sur l'aménagement en faveur de transformations du milieu bâti (densification, diversification fonctionnelle, réduction de l'espace accordé à l'automobile, etc.). Rien ne prouve donc que le concept de TOD, et non l'utilisation qu'elles en font, soit intrinsèquement défectueux ou inefficace. Il est certes contextuellement inadéquat, le plus souvent; complexe à mettre en œuvre, partout et tout le temps; et incapable de remplir toutes ses promesses, systématiquement; mais, surtout, sinon seulement, théorique. Il s'agit d'un concept. Son passage de l'abstrait au concret est au mieux périlleux. Dans de telles circonstances, de deux choses l'une: soit il faut revoir son essence pour l'adapter à la réalité du territoire auquel il s'applique — auquel cas la majorité de ces problèmes serait résolue mais ce ne serait plus intrinsèquement un concept; soit il faut plutôt ignorer l'impossibilité de le traduire tel quel sur le territoire — auquel cas il demeurerait un concept et continuerait à constituer une forme d'idéal théorique à atteindre autant que possible, mais il prêterait ainsi d'autant plus flanc à la critique qu'il n'a aucune considération pour le territoire et ses réalités complexes. Dès lors, dans le contexte de gouvernance actuel, la planification contemporaine a-t-elle besoin d'utiliser de tels concepts flous et malléables pour réussir? La question de l'*adaptation* ou de l'*adoption* du TOD reste donc ouverte et tout aussi pertinente pour la recherche sur la territorialisation, la standardisation, la spécification et la différenciation de l'action publique (Douillet et coll. 2012). Cette thèse dégage certains constats à ce sujet, alors tentons d'y répondre, du moins à titre préliminaire.

#### *7.5.1 Le cas du Grand Montréal à la lumière des exemples chinois et grecs*

Les exemples chinois et grecs sont révélateurs de la pertinence de cette interrogation pour l'action publique territoriale. Dans le premier cas, Zhang (2007) a montré que le succès de la mise en œuvre du TOD dans les villes chinoises, déjà pour la plupart plus denses et mixtes que ce que le concept prescrit et caractérisées par des parts modales du transport collectif jusqu'à dix fois plus élevées que celles observables dans les villes états-uniennes, dépend de son *adaptation* au contexte local par la définition de nouveaux principes directeurs. En effet, il a constaté que les premières expériences de la Chine avec le concept ont consisté en du *development-oriented transit* (DOT), soit du transport collectif développé en fonction des aménagements urbains qui l'ont précédé, le plutôt que l'inverse. Quatre ans plus tard, Pan, Shen et Liu (2011: 95) ont révélé que les planificateurs chinois *adoptent* en général le concept

«and apply it—given their own interpretations—almost uniformly to the planning of all transit station areas, including ones located at the periphery». Ils ont ainsi révélé que même quand elle est précédée d'une réinterprétation du concept par les acteurs locaux, sa mise en œuvre mur-à-mur souffre d'un manque de raffinement nécessaire pour produire des bénéfices considérables. Doulet, Delpirou et Delaunay [à paraître] montrent de même par leur examen approfondi des écrits traitant des démarches d'application du TOD en Chine «*que le concept est souvent utilisé comme un simple 'label' [sic], que ses principes sont parfois mal compris et que sa mise en œuvre reste partielle et inaboutie*». L'importance d'*adapter* le concept a ainsi été prise en considération, mais les responsables de sa mise en œuvre l'ont interprété à leur façon, faute d'en saisir les préceptes, et n'ont pu le concrétiser avec succès comme ils le souhaitaient. Leur application de ce TOD «adapté» partout sans distinction et en ne s'en servant que comme «sceau de qualité» normatif n'a pas pour autant empêché que leurs réalisations soient incomplètes voire qu'elles aillent tout simplement dans le sens contraire au concept. C'est mot pour mot le constat que je formule quant aux démarches du Grand Montréal en la matière: *adapter* le concept au contexte des couronnes à un point tel qu'il n'a pour l'essentiel plus que le nom en commun avec l'idéal théorique de Calthorpe (1993), comme la CMM l'a fait dans son PMAD pour y rallier leurs élus et leurs planificateurs, produit des résultats incongrus et révélateurs d'importantes lacunes dans le travail des décideurs tant politiques que techniques de la région. En revanche, le cas grec montre bien qu'*adopter* le TOD, même dans le contexte européen généralement caractérisé par des densités, des mixités fonctionnelles et des parts modales du transport collectif plus élevées que celles de villes et régions métropolitaines nord-américaines comparables, nécessiterait des transformations au moins aussi nombreuses que radicales des dynamiques de transport et d'aménagement. En effet, Milakis et Vafeiadis (2014: 471) montrent que le succès de la mise en œuvre du TOD requerrait des modifications majeures des conditions «*to reverse the chronic pathologies of an urban landscape that incorporates Western suburbanization trends and domestic planning failures*». À cet effet, ils citent par exemple l'augmentation drastique des densités, le rejet de la logique d'éparpillement linéaire des centres, la reconcentration des activités économiques et l'aménagement d'espaces publics de qualité autour des gares et stations, le développement d'une infrastructure cyclable exclusive axée sur le transport collectif, la reclassification de tout le réseau routier des villes ainsi que l'imposition de restrictions substantielles de la circulation des voitures au centre-ville et de leur accès au stationnement. Ce faisant, le TOD serait non plus le seul moyen par lequel les pouvoirs publics tenteraient de densifier les abords des points d'accès à leur réseau de transport collectif et d'en faire augmenter l'utilisation ou la part modale. Il constituerait plutôt un objectif intermédiaire dont l'atteinte est conditionnelle à une transformation radicale des conditions urbaines préalables à sa mise en œuvre. Pour ce faire, il devrait toutefois être inscrit au cœur de telles stratégies comme une mesure parmi tant d'autres, qui se renforcent les unes les autres et qui contribuent mutuellement à assurer le

succès de leur application. Cela pose toutefois la question de la nature de la planification à l'œuvre et des limites inhérentes qui lui sont imposées par le type de gouvernance qui l'accompagne, la balise et l'encadre.

Cette approche d'*adoption* du TOD par son enchâssement dans un programme plus vaste et ambitieux de métamorphose progressive du transport et de l'aménagement des métropoles contemporaines est celle que je défends par cette thèse. Pour pouvoir se déployer et être couronnée de succès à long terme, toutefois, elle nécessite dans une certaine mesure que la perspective adoptée par ces pouvoirs publics en soit d'abord une d'*adaptation* du TOD à leur réalité particulière. L'étapisme de la stratégie TOD de la CMM en cette matière et la perspective extrêmement conciliante qu'elle a adoptée dans son PMAD à cet effet ne sont toutefois pas assimilables à une approche visant une telle métamorphose. Le plan prétend certes à la protection des milieux naturels, à la préservation des terres agricoles et à la diminution de la dépendance automobile par la constitution de 155 aires TOD, mais il demande du même souffle que cinq autoroutes soient prolongées et ne dit mot sur quelque mesure de dissuasion de l'utilisation de l'automobile que ce soit (régulation de l'accès aux autoroutes et au stationnement, etc.). Les élus des couronnes n'auraient pas appuyé l'adoption du document si cette demande n'y avait pas figuré et s'il avait été accompagné de telles mesures affectant de manière considérable les résidents de leurs municipalités. Le compromis politique qui l'a permis requerrait donc un tel etapisme et un degré très élevé de conciliation d'intérêts contradictoires à l'égard du transport et de l'aménagement.

#### *7.5.2 Instrumentaliser le TOD approprié et adapté à des fins politiques et financières*

En prenant appui sur les propos d'un ex-employé de l'organisation (CMM5 2014-08-07), je conclus qu'en instrumentalisant le TOD à des fins de marchand(is)age, les décideurs politiques et techniques de la CMM en ont fait un excellent moyen de faire d'une pierre trois coups en attirant de nouvelles subventions pour les municipalités (100 000 \$ pour la planification détaillée de leur projet-pilote), en construisant le capital politique métropolitain des élus locaux et en donnant l'impression au gouvernement que les planificateurs de tous les paliers se dotent et se servent d'outils fiables pour rendre concrètes ses orientations en matière d'aménagement. À cet égard, les vertus procédurales du TOD méritent d'être soulignées. En effet, bien que sa mise en œuvre se révèle le plus souvent hautement complexe et fastidieuse (Boarnet et Compin 1999; Falconer et Richardson 2010), rappelons qu'elle prend appui sur une coopération fructueuse entre les paliers de gouvernement et les autorités responsables concernés (Curtis 2008; Renne et Wells 2004) et que c'est manifestement une dynamique que la CMM a réussi à impulser en misant (tout) sur ce concept.

Cela renforce encore davantage l'impression que les parties prenantes de l'échelle métropolitaine savent depuis le tout début de l'épisode du PMAD que le TOD ne constitue en fait rien de nouveau, comme Calthorpe (1993) l'admet lui-même et comme je l'ai souligné au chapitre 2, et qu'approprié et dénué de l'essentiel de sa substance et de son ambition, par surcroît, il ne peut pas changer grand-chose

aux dynamiques de transport et d'aménagement des banlieues, surtout que même aux endroits où il a été appliqué avec rigueur, l'ampleur de ses effets sur la densité et la mixité fonctionnelle, d'une part, et sur l'utilisation des transports collectifs, d'autre part, est inversement proportionnelle, comme je l'ai aussi souligné au chapitre 2. Dans les circonstances, le flair des décideurs politiques et techniques de la région aura donc été de découvrir que le TOD pourrait à terme transformer les relations entre les partenaires des mondes du transport et de l'aménagement et de miser sur ce potentiel pour ouvrir la voie à la transformation des dynamiques de gouvernance et de planification à l'échelle métropolitaine.

À la lumière de cet intéressant potentiel procédural et de ces limites substantielles majeures, la définition large et floue du TOD retenue dans le PMAD a permis aux acteurs du Grand Montréal — même les plus réfractaires à la densification et à l'insistance des pouvoirs publics sur le transport collectif plutôt qu'autoroutier — de concevoir cet outil de manière à répondre à leurs besoins et d'en faire grosso modo ce qu'ils veulent, sans pour autant vraiment devoir contraindre l'aménagement et le développement de leur territoire pour respecter les principes fondamentaux du TOD et la définition de son idéal théorique (cf 2.5). Cette conception laxiste du TOD a permis d'établir un consensus au sein des élus, planificateurs et groupes de la société civile du Grand Montréal à l'égard du concept. Conjugué à l'édulcoration du gel (initialement prévu) du périmètre d'urbanisation dans la foulée de la révision du PMAD, que j'ai souligné au chapitre 5 en référant à la fameuse soupape du critère 1.6.2, ce consensus inédit des décideurs a permis l'adoption d'un tout premier document de planification à l'échelle de la région métropolitaine. L'instrumentalisation de la planification en général et du PMAD et du TOD en particulier par les élus et les planificateurs de la CMM dans une optique d'incitation à la coopération et de construction d'une gouvernance, longuement désirée mais encore jamais atteinte, est manifeste. D'une part, il y a lieu de se demander si ce n'est pas ainsi que la planification fonctionne désormais. D'autre part, toutefois, il y également lieu de se demander dans quelle mesure l'absence de matérialisation du TOD et sa dimension incantatoire ne risquent pas à terme de fragiliser la CMM en faisant reposer son action sur un consensus obtenu par la compromission et l'évacuation de la substance du concept, plutôt que d'affirmer et de renforcer sa légitimité et de la pérenniser. La question des objectifs que son utilisation par la CMM et le milieu municipal est censée permettre d'atteindre en matière de transport et d'aménagement ainsi qu'aux types d'emplacements et de destinataires des interventions qui viseront à le mettre en œuvre au cours des prochaines décennies mérite également d'être soulevée.

### *7.5.3 PMAD et TOD, vecteurs de construction politique du Grand Montréal*

Il y a ainsi lieu de se demander si le Grand Montréal mise sur le TOD dans le but (a) de créer un grand nombre de milieux de vie de qualité pour accueillir les 320 000 ménages qui viendront s'y installer d'ici à 2031, comme le veut le critère 1.1.1 du PMAD — auquel cas il aurait été plus simple de le faire sur des sites présentant de moins grands défis d'aménagement que les aires retenues pour les projets-

pilotes, comme l'affirment une mairesse de la couronne sud (MCS1 2014-07-22) et l'employée de la CMM responsable d'en superviser la réalisation (CMM1 2014-07-24); (b) de densifier le territoire urbanisé à des niveaux suffisants pour y justifier une éventuelle augmentation de la desserte en transport collectif — auquel cas il aurait été plus judicieux de miser sur une stratégie beaucoup plus ciblée autour de quelques gares desservant des quartiers déjà relativement denses et mixtes de Laval et Longueuil parsemés de terrains sous-utilisés, comme l'affirme un haut placé de la planification de l'AMT (AMT1 2014-07-15); (c) de maximiser la croissance économique pour les promoteurs et municipalités en tirant profit des terrains avoisinant les gares et stations — auquel cas il aurait été plus fructueux de miser sur du développement commercial ou industriel, beaucoup plus lucratif que le développement résidentiel, comme le montre Gallez (2014) à l'étude du Grand Paris, où la majorité des communes réservent leurs terrains disponibles autour des gares à cette fin, plutôt qu'à la construction de logements; ou encore (d) de faire augmenter l'utilisation et la part modale du transport collectif, comme le veut le critère 2.2.1 du PMAD — auquel cas il faudrait accompagner le TOD de mesures incitant à l'utilisation du train et de l'autobus (améliorations de service, baisses de tarifs) et dissuadant l'utilisation de l'automobile (péage, augmentation de la taxe sur l'essence ou des tarifs de stationnement) afin d'influencer les choix modaux, car les succès du TOD en dépendent (Lee, Lee et Lee 2006; Lund, Willson et Cervero 2006; Quinn 2006).

La CMM a plutôt choisi de miser sur le TOD pour (1) conclure un important marché politique permettant d'adopter, «faire vivre» et mettre en œuvre le PMAD; (2) se prémunir contre les habituels obstacles de gouvernance à la sempiternelle et épineuse question de la densification des milieux existants — phénomène NIMBY, réticences des promoteurs immobiliers locaux, idiosyncrasies des élus et techniciens des banlieues, etc. —, abondamment soulignés dans les avis et mémoires soumis en réaction au PPMAD (*cf* 5.4); (3) dégager des marges de manœuvre en matière d'urbanisation afin que la concentration de la densité dans des secteurs restreints laisse ouverte la voie à la poursuite des tendances habituelles à la suburbanisation dispersée sur la grande majorité du territoire des banlieues; (4) permettre aux décideurs locaux de se faire du capital politique à l'échelle du Grand Montréal en donnant l'impression de «jouer le jeu» métropolitain; et (5) offrir des occasions aux acteurs politiques, techniques et civiques de la région d'interagir, s'influencer mutuellement, tirer des leçons de leurs expériences respectives, les partager, s'acculturer les uns aux autres, développer des compréhensions et conceptions communes des défis qui se posent à eux et mieux s'outiller pour s'attaquer ensemble à leurs problèmes partagés, dans une optique d'apprentissage (Sabatier 1988).

Pour toutes ces raisons, le recours au TOD dans le PMAD participe davantage d'une volonté de compromis politique que d'un engagement à court terme envers l'urbanisme et la mobilité durables, dont les contours demeurent très flous et la teneur sera par conséquent à démontrer au cours des prochaines années, malgré que la CMM soit à tout le moins parvenue, par sa stratégie TOD, à ouvrir la

voie à un engagement à long terme envers des principes généraux qui y sont associés. Le corollaire de cette situation est que cette stratégie s'adresse en premier lieu aux banlieues des couronnes, donc à leurs résidents navetteurs, fonctionnaires municipaux, promoteurs immobiliers et, à plus forte raison, décideurs locaux. Il y a fort à parier que cela a en grande partie à voir avec le fait que le dénouement de l'impasse politique dans laquelle la région était coincée depuis la création de la CMM (Douay et Roy-Baillargeon 2015) a obligé l'institution à faire un grand nombre de compromis avec les acteurs des couronnes en ce qui a trait tant au contenu du PMAD qu'aux procédures par lesquelles il sera mis en œuvre d'ici à 2031. Autrement dit, dans le contexte de gel du périmètre d'urbanisation décrété par les orientations gouvernementales, le TOD constitue à plusieurs égards la clé de voûte de la construction politique de l'agglomération grand-montréalaise. Ce postulat est notamment avéré par Delpirou (2014), qui a montré, en comparant Paris, Lyon et Marseille, que les transports collectifs sont structurants pour les coopérations — à défaut de l'être pour les territoires — et constituent à cet effet d'importants ressorts et leviers des projets de construction de communautés métropolitaines politiques en France.

Cette idée prend racine dans l'histoire récente du développement du transport collectif dans la région. Dans l'avant-propos d'un document proposant la constitution du réseau de train de banlieue, le président de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM 1993: 5) soutient que ce projet *«relève du gros bon sens et peut constituer cette première grande expérience d'une collaboration véritablement métropolitaine»*. Douay (2010: 54) a cependant révélé que dès l'année suivante, elle a abandonné ce créneau, poussant le gouvernement à reprendre ces questions en main en créant l'AMT et en transformant par conséquent le transport collectif en puissant *«vecteur de l'émergence d'une coopération métropolitaine»* pour le Grand Montréal. Selon Rayle (2015: 5), des considérations politiques et institutionnelles peuvent expliquer la popularité du concept de TOD, car *«redevelopment plans that feature transit may garner wider political support than plans without transit»*. Cette considération explique en partie le fait que le PMAD ait été l'occasion pour les élus de surenchérir avec leurs requêtes en la matière, chiffrées à 23 milliards de dollars (cf 6.9.1). Dans le cadre de l'épisode du PMAD, tant la planification et les transports collectifs en général que le PMAD et le TOD en particulier ont été instrumentalisés à la même fin par les décideurs du Grand Montréal.

## **7.6 Conclusion**

Dans ce chapitre, j'ai montré qu'à l'instar de l'épisode du PMAD, plusieurs aspects de la stratégie TOD de la CMM ont également contribué à faire du concept un instrument de gouvernance pour le Grand Montréal. L'appropriation du TOD par les acteurs locaux a résulté en une prise de distance considérable par rapport aux principes fondamentaux du concept afin de le plier à la réalité suburbaine des couronnes, car l'adhésion des élus de la périphérie au TOD était nécessaire pour adopter le PMAD et jeter les bases d'une gouvernance harmonieuse pour la région en matière d'aménagement. Les décideurs des banlieues éloignées peuvent ainsi utiliser le concept pour poursuivre la suburbanisation

éparse en prenant appui sur toute infrastructure de transport collectif s'y prêtant, même sur des terres agricoles, à condition que la réalisation de leurs projets d'aires TOD soient réalisés en concertation. La marge de manœuvre que la CMM a été contrainte de leur laisser quant à l'application du TOD, à l'instar de celle qu'elle confère aux MRC dans la traduction de ses objectifs et de ses critères dans les documents de planification régionale, prend racine dans l'approche de négociation politique et de co-construction itérative adoptée par les autorités métropolitaines face au milieu local exposée au chapitre précédent. Que le TOD ait été *adapté*, plutôt qu'*adopté*, et instrumentalisé à des fins politiques et financières laisse présager que les effets et succès potentiels de son application seront limités à plusieurs égards, comme ce fut le cas pour les stratégies de coordination du transport et de l'aménagement énoncées pour le Grand Montréal depuis plus de quarante ans. En revanche, le processus de *marchand(is)age* au cœur duquel le TOD s'est retrouvé durant l'épisode du PMAD a manifestement ouvert la porte à l'instauration d'une coopération interscalaire et même intersectorielle inédite dans la région pour assurer le déploiement de la stratégie de la CMM aux échelons inférieurs. Le TOD, à l'instar du PMAD, constitue dès lors ni plus ni moins qu'un vecteur de construction politique pour la région et, à cette enseigne, s'apparente explicitement à un instrument de gouvernance. Cet exposé concernant cet outil particulier décline donc avec plus de précision le propos général que j'ai élaboré dans le chapitre 6 à l'égard du PMAD. Concluons maintenant cette thèse en prenant appui sur cet exposé particulier et sur ce propos général.

# 8. Conclusion

## 8.1 Contribution

Cette thèse a montré que la production, la mise en débat et l'adoption du PMAD et de la stratégie TOD de la CMM ont fait de la planification métropolitaine en général et du concept de TOD en particulier des instruments de gouvernance pour le Grand Montréal. Comme je l'ai montré au chapitre 5, la production et la mise en débat du PMAD s'est étalée sur plus d'un an et demi, de l'entrée en vigueur de l'exigence légale du gouvernement en juin 2010 à l'adoption du PMAD final en décembre 2011, prenant racine dans une concertation significative entre la CMM et ses partenaires des paliers régional et local et appui sur un recours considérable à la participation publique de la société civile grand-montréalaise. Cet épisode a été le théâtre d'un ralliement tous azimuts autour d'un document d'orientations vagues par des procédures de discussion et de génération de consensus inédites pour la région (*cf.* 5.3).

Les enjeux de gouvernance (coopération et concertation intergouvernementale, subsidiarité, respect de l'autonomie locale, prise en compte des préoccupations des autorités municipales et régionales dans la planification des paliers supérieurs, etc.) ont monopolisé l'attention dans le cadre de cet épisode, en ce qui a trait tant aux principes que les parties prenantes du monde municipal souhaitent voir respectés dans le cadre de la mise en œuvre du PMAD qu'aux critiques qu'elles ont adressées à la CMM à l'égard des procédures par lesquelles elle l'a produit et soumis au débat public (*cf.* 5.4 et 5.5). Bien que les élus de la couronne nord étaient à l'origine catégoriquement opposés à ce que le plan leur impose de laisser la CMM et le gouvernement dicter à leur place la marche à suivre en matière d'aménagement et de développement, ils s'y sont finalement ralliés pour permettre de l'adopter, reconnaissant qu'il demeurerait perfectible mais soulignant que sa production est passée par un dialogue fructueux qui a eu l'effet d'une thérapie collective pour la région (*cf.* 5.8). Cette adoption s'est faite au prix d'une série d'amenuisements de ses exigences découlant de négociations politiques entre les milieux municipal, régional, métropolitain et provincial sur l'étendue de ses objectifs et de ses critères et sur son application.

La CMM a piloté ce vaste exercice d'arbitrage entre les orientations du gouvernement, imposant le gel du périmètre métropolitain et des seuils de densification, et les revendications des élus des couronnes, qui refusaient de voir le PMAD limiter leur droit de développer leur territoire municipal. Il a débouché sur un compromis politique métropolitain à l'égard du contrôle de l'urbanisation à la périphérie et de la densification résidentielle par le TOD qui a permis de rallier les réfractaires et d'adopter le PMAD en respectant les délais légaux imposés par Québec. Son caractère limitatif et contraignant s'en est trouvé

dilué et son approche est demeurée pour l'essentiel incitative. Ce desserrement concédé aux MRC et municipalités locales des couronnes a permis d'obtenir en retour un engagement de leur part à traduire ses orientations en termes concrets dans leurs schémas d'aménagement et de développement et dans leurs plans et règlements d'urbanisme. Cela a permis de satisfaire les acteurs récalcitrants des couronnes quant à la nécessité que la planification soit rassembleuse, suivant l'insistance considérable des décideurs politiques et techniques de la CMM sur cette optique de bonne entente (*cf.* 5.4). Le gouvernement a explicitement avisé la CMM qu'il n'était pas conforme à ses orientations, notamment pour ces raisons, mais l'importance de l'adopter de manière consensuelle pour envoyer le message fort que le Grand Montréal parle enfin d'une seule voix en matière d'aménagement l'a emporté sur le respect des exigences du législateur par l'action des acteurs de la région en matière de planification.

Comme je l'ai souligné au chapitre 6, l'épisode du PMAD a aussi permis le déploiement d'un vaste processus de légitimation par et de la société civile prenant appui sur une affirmation de l'importance de la CMM (tant sa fonction publique que son conseil et ses commissions, composés d'élus) aux yeux de la société civile et, réciproquement, du rôle crucial de la société civile au sein des démarches de la CMM (*cf.* 6.7). La CMM a instrumentalisé la planification à des fins de gouvernance par la manière dont elle a eu recours à la participation publique, dans le cadre de la mise en débat du PMAD. Elle s'en est servi pour renforcer le soutien populaire à sa planification et pour légitimer son action face à ses détracteurs suburbains en s'appuyant sur la vaste mobilisation de la société civile grand-montréalaise qu'elle a suscitée, alimentée et maintenue tout au long de cet épisode crucial pour son avenir. En réciproque, la société civile s'est elle aussi légitimée à l'égard de la CMM, des élus de la région et même du gouvernement, dans le cadre de ce processus, en montrant que sa mobilisation massive sur les enjeux de planification et d'aménagement métropolitains permet de bonifier le contenu des plans, de leur conférer une portée concrète simplifiant la traduction de leurs orientations aux échelles subsidiaires et d'améliorer leur acceptabilité sociale. Cette légitimation bidirectionnelle entre citoyens et élus profite à la CMM et à la capacité du Grand Montréal à mettre en œuvre son PMAD jusqu'à l'échelle locale, en plus de faciliter le travail des urbanistes locaux face à leurs élus et à leur population (*cf.* 6.8). Cet épisode a ainsi ouvert la porte à la construction d'une gouvernance métropolitaine stable et pérenne en matière d'aménagement pour la région. Il rompt ainsi clairement avec les perspectives sombres à cet égard découlant de l'avortement du PSMAD, en 2005.

L'acceptation du PMAD par les élus locaux qui s'y opposaient initialement a également été permise par le changement de registre de la CMM à l'égard de la planification métropolitaine, d'une optique de rationalité et d'expertise technique à une perspective de co-construction incrémentale et itérative qui prend appui sur l'émulation des «meilleures pratiques» des autorités publiques des divers paliers dans le cadre de la révision des plans et schémas (*cf.* 6.4). Cette nouvelle perspective passe également par une marge de manœuvre accrue laissée aux MRC et municipalités dans la traduction des orientations,

des objectifs et des critères généraux et volontairement imprécis du PMAD en termes concrets dans leurs documents de planification respectifs, en vertu du principe de subsidiarité et suivant l'approche incrémentale déclinée par un cheminement par petits pas éclatés et disjoints mais permettant une adaptation rapide, par essai et erreur, à l'évolution des contextes politiques, économiques et sociaux (*cf.* 6.5). Elle s'accompagne enfin d'un certain changement de ton des acteurs de la région à l'égard de leurs homologues urbains et suburbains axé sur leurs appivoisement et acceptation relatifs et les engageant à coopérer davantage dans un but d'apprentissage collectif (*cf.* 6.6). Ces transformations considérables de la planification et de la gouvernance du Grand Montréal se sont ainsi entraînées mutuellement, au sein d'une certaine forme de «boucle de rétroaction»: en (se) planifiant de façon plus collaborative et stratégique, la région a ouvert la voie à l'instauration d'une nouvelle dynamique politique entre ses acteurs de tous les paliers et domaines, ce qui contribue en réciproque à améliorer les perspectives de mise en œuvre de ses documents de planification, etc.

La stratégie TOD de la CMM, en sa foi de pierre angulaire du PMAD, offre une illustration explicite de cette nouvelle dynamique de planification et de gouvernance pour la région, et son déploiement a joué un rôle déterminant dans le processus de négociation politique et de génération de consensus entre les élites politiques et techniques du Grand Montréal qui a dominé l'épisode du PMAD. Comme je l'ai relevé au chapitre 7, cet épisode a aussi été le théâtre d'une appropriation et d'une réinterprétation du TOD par les décideurs politiques et techniques de la région qui a résulté en une distanciation considérable par rapport aux fondements du concept — la densification, la diversification fonctionnelle, l'orientation des aménagements en fonction des transports collectifs et l'encouragement au transfert modal (*cf.* 7.3). Leur appropriation du TOD a débuté par l'énoncé d'une définition et la détermination de critères balisant son application représentant une distanciation significative par rapport à ses principes de planification et d'aménagement (*cf.* 7.2.1). En sus de cette définition et de ces critères, le PMAD fixe des objectifs parallèles concurrents à l'application du TOD (des prolongements d'autoroutes) et ne l'accompagne d'aucune mesure facilitant l'atteinte de ses cibles en matière de transport (dissuasion de l'utilisation de l'automobile et d'incitation au navettage en transport collectif pour maximiser le transfert modal), alors que les recherches sur le concept montrent pourtant explicitement depuis vingt ans qu'il s'agit là de facteurs-clés du succès ou de l'échec de ce processus (*cf.* 2.5.1 et 7.5.1). Refuser de demander ces prolongements autoroutiers et assortir le TOD de telles mesures dans le plan aurait toutefois assuré l'opposition des élus des couronnes et torpillé l'adoption potentielle du PMAD.

L'appropriation grand-montréalaise du TOD s'est poursuivie par la tenue d'une mission d'observation et d'un forum de discussion visant à faire souscrire les élus de la région à l'idéal de densité, de mixité et d'urbanité axée sur le transport collectif véhiculé par le TOD (*cf.* 7.2.2). Les propos des participants à ces deux activités montrent avec éloquence que l'idée qu'ils se font du concept a bien plus à voir

avec les visées qu'ils entretiennent pour poursuivre le développement de leur municipalité en fonction des nouvelles règles que le gouvernement leur impose par l'entremise du PMAD qu'avec les préceptes d'origine du TOD énoncés par Calthorpe (1993) et repris par d'innombrables pouvoirs publics locaux, régionaux et même nationaux d'Amérique du Nord, d'Europe de l'Ouest et d'Océanie depuis lors (cf. 7.3). Leur intention de constituer des aires TOD autour de (potentiels) stationnements incitatifs, sur des terres qui devront être soustraites à la zone agricole permanente, entre les bretelles d'échangeurs autoroutiers ou aux pieds d'une piste d'atterrissage et leur rhétorique d'autojustification de ces distorsions manifestes du concept révèlent leur intention de l'*adapter* à leur réalité et le placent au cœur de leur vision de planification et de gouvernance à long terme pour poursuivre la suburbanisation éparse des couronnes, plutôt que de devoir l'*adopter* et risquer ainsi de transformer les dynamiques de transport et d'aménagement de leur municipalité et du Grand Montréal dans son ensemble en faveur d'un urbanisme et d'une mobilité plus «durables» (cf. 7.5).

Cette appropriation du TOD a été permise par le vaste processus de *marchand(is)age* de la planification et du concept qui s'est déployé entre Québec, la CMM, les MRC et les municipalités, soit à la fois un intense *marchandage* politique entre tous ces acteurs visant à rallier les décideurs de la région autour d'une stratégie consensuelle et à maintenir vivant un compromis inédit à cet égard, et le *marchandisage* du TOD comme «produit urbain durable» à l'attention des décideurs et des planificateurs locaux et de la population afin de les convaincre de ses prétendues vertus économiques, sociales et environnementales pour la région métropolitaine (cf. 7.4). En vertu de ce processus déterminant pour la planification et la gouvernance de la région à long terme, les instances locales et régionales du Grand Montréal ont *marchandé* leur appui au PMAD et au TOD en échange des importantes concessions des autorités métropolitaines et provinciales quant au contenu et à la substance du plan et de la stratégie mentionnés ci-dessus. Le PMAD et le TOD sont ainsi devenus des produits *marchandisables* à l'attention des décideurs qui n'en voulaient pas à l'origine et que les planificateurs de la CMM ont dû convaincre en leur vendant progressivement le concept et des citoyens afin de les inciter à «*vivre dans un TOD [sic]*».

En utilisant le concept de TOD comme pierre angulaire du PMAD et comme objet de *marchand(is)age*, les élites de la région en ont fait un puissant vecteur de coopération interscalaire et intersectorielle. Dans la région, le TOD constitue davantage un prétexte à la collaboration des autorités provinciales, métropolitaines, régionales et locales en matière de transport et d'aménagement dans une optique de construction d'une gouvernance stable qu'un véritable instrument de politique publique visant l'atteinte de l'urbanisme et de la mobilité plus «durables» évoqués. Ils constituent à plusieurs égards de puissants instruments de *marketing* territorial destinés à susciter l'adhésion des parties prenantes même les plus rétives aux principes de la densité et du transport collectif. Leur instrumentalisation à cette fin par la CMM témoigne de sa finesse stratégique, mais le caractère fondamentalement rhétorique du PMAD en

général et de la stratégie TOD en particulier risque d'enfermer les acteurs du Grand Montréal dans la perpétuation d'un discours sans réalisations, si ce n'est de faire vivre une planification stratégique politique dont personne ne semblait vraiment vouloir il y a quelques années à peine. À cette enseigne, à défaut de constituer d'importants outils de planification voués à infléchir les dynamiques de transport et d'aménagement de la région à moyen et long termes en vertu des objectifs du PMAD à ces égards, ils constituent à tout le moins de puissants vecteurs de construction politique pour le Grand Montréal.

Mes constats indiquent que dans le Grand Montréal, la planification métropolitaine, ses documents comme le PMAD et ses outils comme le TOD ne visent pas tant à baliser l'aménagement et le développement du territoire de manière rationnelle pour les décennies à venir qu'à créer un contexte discursif favorable à l'émergence, la stabilisation et la pérennisation d'une gouvernance harmonieuse et fonctionnelle inédite à une échelle encore difficile à saisir pour plusieurs. L'aménagement, la planification et même la notion de région métropolitaine jouissent toutefois depuis l'épisode du PMAD d'une reconnaissance inédite dans la région, qui n'avait jamais connu pareille mobilisation des acteurs pour partager leur connaissance du territoire du Grand Montréal et défendre l'importance de le protéger tout en le développant à long terme. Cette reconnaissance est surtout le fait de la société civile organisée, et non de la population en général, mais cela est en voie de changer, tranquillement.

Plus que jamais au cours des décennies précédentes, les élites politiques du Grand Montréal sont aujourd'hui favorables à la planification métropolitaine et à ses finalités. Aucun participant au débat sur le PPMAD n'a ainsi remis en question la pertinence de produire et d'adopter un plan à l'échelle métropolitaine, contrairement à ce qui s'était passé en 2005 (Douay et Roy-Baillargeon 2015). Les enjeux associés à la gouvernance à ce niveau ont donc été depuis intégrés par les intervenants de la région et la nécessité de doter le Grand Montréal d'un plan de vol clair (Boudreau et coll. 2006) y fait par conséquent consensus, bien que des discordances héritées de décennies de désaccords (*cf.* 3.2.6) subsistent quant à la destination souhaitée et à la trajectoire précise à emprunter. Toutefois, puisqu'ils ont pu le façonner dans une grande mesure, les élus suburbains ne s'opposent pas avec véhémence au contenu du PMAD. Leur critique portait surtout sur ses procédures de production et de mise en débat (*cf.* 5.5). Les tractations en coulisses à l'automne ont permis de les rallier *in extremis* et d'assurer son adoption et son entrée dans les mœurs métropolitaines. Il constitue aujourd'hui un précieux acquis pour les acteurs de l'aménagement de la région, comme en fait foi cet extrait d'un courriel de l'Observatoire Grand Montréal, daté du 18 juin 2015, soulignant l'adoption et la mise en ligne du «rapport de monitoring [*sic*]» du PMAD: «*L'influence du PMAD auprès des instances politiques et des promoteurs de la région est déjà importante et la prise en considérations de ses orientations, objectifs et critères se fait sentir sur un grand nombre de projets touchant l'aménagement et le développement de la région.*»

## 8.2 Mise en perspective

Mettons maintenant en perspective ces constats sur le TOD et le PMAD dans le Grand Montréal. Dans un premier temps, le cas de la région suédoise de Skåne, mis en lumière par Qviström (2015), offre un éclairage très révélateur de ressemblances et de différences avec le cas grand-montréalais permettant d'en faire ressortir de façon synthétique et efficace les principaux éléments pour la suite. Il montre qu'en adoptant une vision stratégique pour la région axée sur le TOD, les acteurs n'ont pas cherché à l'assortir d'un plan de développement spatial en bonne et due forme, car «*the independence of the municipalities and the weak framework for regional planning*» (*ibid.*: 169) rendent difficile la mise en œuvre d'un tel document. Ainsi, la stratégie prend plutôt appui sur diverses méthodes de gouvernance: «*it provides information to frame the understanding of the region, models for how to study or calculate the potential of TOD, good examples and forums for dialogue and collaboration with the municipalities, since it is primarily through local planning that the vision can be realised*» (*ibid.*).

Les parallèles à faire avec le Grand Montréal sont ici très nombreux. L'insistance accrue des décideurs des couronnes sur l'autonomie locale et la subsidiarité affaiblissent aussi la planification métropolitaine (*cf.* 6.5) et engendrent des problèmes de gouvernance qui ont rendu difficile voire empêché la mise en œuvre de plans supramunicipaux au cours des dernières décennies (*cf.* 3.2.6). Le débat public sur le PPMAD a également permis de faire émerger une compréhension commune de la notion de région métropolitaine parmi les élus et acteurs de la société civile du Grand Montréal (*cf.* 6.2). La CMM a aussi assorti son PMAD d'une caractérisation du potentiel des 155 aires TOD identifiées et d'un guide (AECOM 2011) présentant de bonnes pratiques pour leur aménagement (*cf.* 7.2.2). De retour de leur séjour d'observation dans la région de Washington, les élus et les planificateurs de la région ont également profité d'un forum (la journée de réflexion d'URBA 2015 d'octobre 2012) pour dialoguer sur le sujet et le comités de partenaires que chaque municipalité a mis sur pied pour faire produire une planification détaillée de son projet-pilote d'aire TOD transpose ce dialogue à l'échelle locale tout en l'ancrant dans une dynamique de collaboration des autorités concernées avec la municipalité visée (*cf.* 7.2.2).

En revanche, le cas de la région de Skåne présente certaines différences avec celui du Grand Montréal. Par exemple, Qviström (2015) révèle que l'importance des sites pour la mise en place d'activités est ignorée, que le potentiel de densification est considérablement sur-estimé, que les relations de pouvoir sont passées sous silence et que les conflits potentiels face à la densification sont quant à eux sous-estimés. Le contraste par rapport au Grand Montréal n'est pas des plus saisissants quant à l'importance des sites, même si l'insistance excessive de la stratégie TOD sur les 155 points d'accès au réseau de transport collectif métropolitain, au détriment des pratiques de mobilité observables, a été déplorée par la plupart des planificateurs que j'ai interviewés (*cf.* 7.4.2). En revanche, l'avis du gouvernement sur le PPMAD fait plutôt état d'une *sous*-estimation du potentiel de densification dans les aires TOD par la

CMM et ses partenaires régionaux et locaux (cf. 5.4.3). De même, les relations de pouvoir entre les acteurs des différents paliers n'ont pas reposé au cœur de l'épisode du PMAD, contrairement à celui du PSMAD six ans plus tôt (Douay et Roy-Baillargeon 2015), mais elles n'ont pas été passées sous silence pour autant: le bien-fondé ou, au contraire, le caractère déplorable de la capacité de la CMM et du gouvernement québécois à faire appliquer aux paliers régional et local des mesures contraignantes auxquelles s'opposaient catégoriquement les MRC et municipalités (principalement le gel du périmètre d'urbanisation et l'imposition de seuils de densité résidentielle) a été au cœur des vives réactions des acteurs de la région quant au contenu du PPMAD et à ses procédures de production et de mise en débat (cf. 5.4 et 5.5). Quant aux conflits éventuels sur les questions de densification, ils n'ont été ni sur- ni sous-estimés, car l'approche privilégiée par la CMM et ses partenaires (le cantonnement de l'essentiel de la densification à un secteur localisé de très petite superficie, dans un rayon de 500 m à 1 km de la gare ou de la station de transport collectif) vise plutôt à les désamorcer d'emblée en assimilant la densification à une nécessité tant pour respecter les objectifs et les critères du PMAD que pour user à bon escient des ressources publiques en capitalisant sur le potentiel offert autour des infrastructures de transport collectif (cf. 7.4 et 7.5.3).

Afin de mettre en perspective l'épisode du PMAD et la stratégie TOD du Grand Montréal par rapport aux dynamiques globales, utilisons aussi le cadre d'analyse de l'évolution des politiques de transport et d'aménagement de Pflieger et coll. (2007: 383), qui catégorise trois types d'enchâssements historiques:

- la reproduction, *«par laquelle les arrangements cognitifs, institutionnels et morphologiques locaux se trouvent étroitement corrélés aux dynamiques génériques d'évolution des espaces urbanisés»;*
- l'innovation, *«par laquelle un territoire s'engage dans une rupture critique avec les trajectoires antérieures grâce à la réalisation de nouveaux artefacts urbains ou par la transformation des arrangements cognitifs ou institutionnels»;* et
- la contingence, *«qui, partant d'événements d'origines contingentes, dessine une chaîne causale spécifique qui prolonge ses effets à long terme».*

Le saut d'échelle de la planification du local et du régional au métropolitain ainsi que le recours des autorités publiques au TOD comme outil de gestion de l'urbanisation participent sans contredit d'une dynamique de reproduction de tendances désormais planétaires en la matière (Friedmann 2010; Healey 2010). L'injonction du gouvernement quant à la nécessité d'adopter et de mettre en œuvre un PMAD pour le Grand Montréal et d'appliquer un outil de coordination du transport et de l'aménagement à l'échelle métropolitaine pour cheminer vers l'atteinte d'objectifs de densité, de mixité et de transfert modal fait en effet écho à des requêtes à peu de choses près identiques formulées par d'innombrables pouvoirs publics locaux, régionaux et même nationaux d'Amérique du Nord, d'Europe de l'Ouest et d'Océanie. Que les autorités métropolitaines du transport et de l'aménagement (l'AMT et la CMM)

soient appelées à jouer un rôle accru dans le cadre de ce saut d'échelle de la planification et de ce recours au TOD s'inscrit également dans les tendances observées dans d'autres agglomérations comparables de divers continents, confirmant le lien étroit des arrangements institutionnels grand-montréalais avec les dynamiques génériques d'évolution de ces autres régions métropolitaines, aussi profondément marquées par le phénomène planétaire de métropolisation, voire de mégapolisation, et le passage du gouvernement à la gouvernance (Innes, Booher et Di Vittorio 2010; Le Galès 1995; Le Galès et Lorrain 2003). La mise en œuvre du PMAD et du TOD renforcera quant à elle à bien des égards la similitude qui subsiste entre la morphologie du Grand Montréal et celle des métropoles équivalentes du Canada et des États-Unis, dotées d'un centre dense et mixte, d'une première périphérie ancienne structurée par les transports collectifs durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle et d'une vaste couronne suburbaine récente aménagée par et pour l'automobile depuis la Seconde Guerre mondiale au sein de laquelle les abords des rares gares et stations ont fait au cours des dernières années, font en ce moment ou feront à court terme l'objet d'une densification assez importante (Filion et coll. 2004).

L'instigation de procédures de coopération interscalaire et intersectorielle entourant la stratégie TOD du Grand Montréal constitue à certains égards un signe d'innovation, au sens où Pflieger et coll. (2007) l'entendent, car elle marque une volonté de rupture avec les problèmes de gouvernance qui entravaient depuis plusieurs décennies l'adoption et la mise en œuvre de documents de planification métropolitaine et d'outils d'aménagement à l'échelle de la région dans son ensemble (cf. 3.2.6). L'application du TOD autour des 155 points d'accès au réseau de transport collectif métropolitain au cours des prochaines décennies constituera en quelque sorte la réalisation d'autant de «nouveaux artefacts urbains» — bien que calqués sur les pratiques d'aménagement du début du siècle dernier (cf. 2.5) — et prendra de plus appui sur une transformation des arrangements institutionnels permettant cette coopération interscalaire et intersectorielle. En somme, une nouvelle gouvernance est en train de s'instaurer dans la région, en matière de planification, de transport et d'aménagement, sans pour autant être passée par une réforme des structures. Quant à l'adoption d'un PMAD s'appliquant pour l'essentiel au territoire fonctionnel du Grand Montréal (cf. 3.2.1), elle constitue à la fois une certaine innovation, puisque jamais la région métropolitaine vécue (à peu de choses près) n'avait été planifiée dans son ensemble auparavant, mais l'élargissement du périmètre d'intervention de la CMM aux frontières de l'urbanisation contemporaine s'inscrit dans une tendance qui se déploie dans la région depuis près d'un siècle au cours de laquelle chaque nouvelle institution supramunicipale est dotée d'une sphère d'action plus vaste et qui tente tant bien que mal de rattraper le développement qui fuit vers la périphérie toujours plus distante du centre.

Enfin, en ce qui concerne la contingence, bien qu'il est probable que l'épisode du PMAD et l'adoption de la stratégie TOD du Grand Montréal «dessinent des chaînes causales» dont les effets seront appelés à se prolonger à long terme, il serait incongru, à la lumière des éléments susmentionnés, de considérer qu'ils sont des événements fortuits ou imprévus. Les évolutions de la planification et de la gouvernance

dont ils sont issus correspondent certes à des logiques institutionnelles ainsi qu'aux intérêts et aux jeux des acteurs spécifiques à la région, dans une certaine mesure, mais elles s'inscrivent néanmoins surtout dans la lignée de doctrines globales plus larges (Guerrinha et Maksim 2010). Ainsi, à l'instar des tentatives de coordination du transport et de l'aménagement par les pouvoirs publics locaux français et suisses (Gallez et coll. 2013b), les objectifs et les critères du PMAD en général et la stratégie TOD de la CMM en particulier sont des traductions, sur le territoire grand-montréalais, d'objectifs et d'exigences en ce sens formulés par les autorités et les lois nationales — dans la région, les orientations du gouvernement en matière d'aménagement (MAMM 2001) —, et non de cibles ou d'orientations qu'ils ont fixées ou adoptées de leur propre initiative (*cf.* 3.2.5). Il s'agit de politiques *territoriales*, émanant de l'État et adaptées de manière différenciée selon les situations, mais aussi à certains égards *territorialisées*, entraînant une mutation de la régulation territoriale par l'affirmation d'une logique ascendante œuvrant au décloisonnement et à la «désectorialisation» de l'action publique (Béhar 2000; Mévellec 2005).

Ainsi le gouvernement adopte-t-il des orientations différenciées pour les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec mais qu'il leur impose de les traduire en termes concrets sur leur territoire respectif en adoptant et en maintenant en vigueur un PMAD, en vertu de la LAU (encadré 5.7) ainsi que des lois constitutives de la CMM et de la CMQ. En revanche, trois facteurs pointent au contraire vers une certaine mutation de la régulation territoriale dans le Grand Montréal: (1) l'intégration (quoique très embryonnaire) des considérations associées à l'aménagement, au transport et à l'environnement dans le PMAD; (2) la volonté de transformation de la planification de la CMM en un processus cyclique associant les milieux local et régional aux autorités métropolitaines et provinciales dans une logique complétant la «descente» des orientations sur les territoires par l'«ascension», plus rare, des préoccupations des municipalités et des MRC jusque dans les prochaines moutures du plan; et (3) l'intention des parties prenantes de la région de réaliser leur projet-pilote d'aire TOD en prenant appui sur une coopération interscalaire et intersectorielle inédite associant des intervenants du transport et de l'aménagement de toutes les échelles concernées. Le déploiement de ces nouvelles formes de planification et de gouvernance rendraient l'action publique aussi peu cloisonnée et sectorielle qu'elle ne l'a jamais été dans la région, dans pareil contexte de diversité et de complexité.

Comme je l'ai souligné au chapitre 2, selon Le Galès (1995), se pencher en profondeur sur le problème de la gouvernance requiert d'analyser les conditions qui renvoient à la coordination des organisations qui prennent part, de plus en plus nombreuses et diversifiées, aux processus décisionnels, comme je l'ai fait dans cette thèse par l'étude du cas du Grand Montréal. L'épisode du PMAD et la stratégie TOD de la CMM sont des manifestations explicites de la triade de Swanstrom et Banks (2009) selon laquelle la gouvernance se décline par la coopération entre gouvernements, la collaboration entre secteurs et la coordination entre fonctions. Ils illustrent la conclusion de nouveaux partenariats et la multiplication

des procédures de coopération entre les municipalités (cf. 7.2.2), l'accroissement de l'autonomie des collectivités locales face à l'État central (cf. 6.5), le recours plus important à la participation publique (cf. 6.2) ainsi que la négociation de l'intérêt général par les élus, planificateurs et membres de la société civile (cf. 6.7) que j'ai évoqués en définissant les transformations de l'action publique découlant et participant à la fois du passage du gouvernement à la gouvernance. Les problèmes de gouvernance grand-montréalais ont empêché les acteurs d'adopter et de mettre en œuvre une planification métropolitaine au cours des dernières décennies, mais l'instauration d'une dynamique de gouvernance harmonieuse par l'atteinte du compromis métropolitain sur le PMAD a dénoué l'impasse. Cela renvoie à Theys (2003): la gouvernance peut être tout à la fois problème et solution. Le PMAD et le TOD ont été les instruments de la gouvernance grand-montréalaise. Suffiront-ils à la stabiliser et à la pérenniser? La révision du PMAD, prévue par la CMM en 2017, promet d'être fort instructive à cet égard.

### 8.3 Ouverture

À la lumière du double processus de déterritorialisation et de reterritorialisation de l'action publique (Leloup, Moyart et Pecqueur 2005) évoqué au chapitre 2 et illustré par cette thèse, je propose en guise d'ouverture de transcender l'habituelle opposition binaire entre territoires fonctionnel et institutionnel et le constat répété de leur inadéquation systématique (cf. 3.2.1) en évoquant la nécessité de séparer les échelles d'analyse et d'intervention politique, au-delà de la séparation de celles des problèmes et des solutions. Suivant Schafran (2013), je souhaite attirer l'attention sur la pertinence heuristique de les croiser avec la troisième échelle de la géographie des représentations, car la définition d'un problème, la production de solutions à ce problème et l'application de ces solutions sont trois processus distincts, bien que complémentaires. Selon lui, la métropolisation et la mégapolisation forcent les chercheurs, les décideurs et les praticiens à séparer leurs échelles d'analyse — *«which should be as promiscuous, creative, and complex as the changing world demands and new technologies allow»* (ibid.: 599-600) — de leurs échelles d'intervention politique, qui n'ont pas besoin d'évoluer de la même façon et dans le même sens que celles des géographes, qui tentent de saisir le caractère de plus en plus complexe, dynamique et pluridimensionnel des nouvelles formes d'établissement humain découlant de ces processus globaux. Mes constats sur la planification et la gouvernance métropolitaines du Grand Montréal montrent que transformer les façons de faire des intervenants de la région dans cette optique pourrait leur offrir de nouvelles avenues rompant définitivement avec les facteurs incapacitants hérités du passé politique et urbanistique avec lesquels ils doivent toujours composer malgré leur volonté ferme de s'en affranchir.

En matière de transport et d'aménagement métropolitains, cette distinction leur permettrait d'innover dans la définition des problèmes qui les affectent en cessant de subordonner les frontières de leurs réflexions individuelles et collectives à l'applicabilité potentielle des solutions qu'ils pourraient trouver afin de s'y attaquer. Mobiliser les forces vives actives d'une région métropolitaine donnée (les

chercheurs, les citoyens engagés, les groupes d'intérêt et les professionnels de tous horizons) afin qu'elles cernent ensemble les défis qu'elles veulent relever, dans un premier temps, qu'elles déterminent les objectifs qu'elles entendent atteindre, dans un deuxième, et qu'elles trouvent des moyens d'y parvenir endogènes et façonnés par le contexte concret au sein duquel ils seront déployés, dans un troisième et dernier temps, permettrait de rompre avec le réflexe de la planification territoriale en vertu duquel elle importe machinalement des modèles étrangers à la mode et tente dogmatiquement de répliquer des «meilleures pratiques» qui circulent d'un continent à l'autre, comme la *creative class*, la mise sur pied de SRB et... le TOD (Lietao 2015; Peck 2005; Pojani et Stead 2014, 2015; Wood 2015). Plutôt que de devoir transformer considérablement de tels concepts importés pour les plier à la réalité particulière de leur territoire jusqu'à les dénaturer complètement, elles pourraient procéder à l'envers et générer elles-mêmes les outils dont elles souhaitent se servir pour résoudre les problèmes sur lesquels elles se sont entendues. Plutôt que de devoir composer avec l'inefficacité intrinsèque des instruments qu'elles se sont fait imposer ou avec leur incapacité idiosyncrasique à atteindre des objectifs fixés par leurs élus et leurs planificateurs en ayant recours à des moyens d'action qu'elles ne connaissent pas bien, ces forces vives réunies, affranchies de cette propension au mimétisme globalisé, pourraient s'assurer, lors de la dernière phase de leurs processus de planification conjoints, que leurs méthodes d'intervention découlent naturellement de leurs orientations et sont balisées par leur engagement partagé à atteindre la cible qu'ils se sont fixée par chacune de leurs actions. Les «problèmes» de gouvernance et *la* politique ne seraient plus des prétextes à l'échec; la gouvernance et *le* politique seraient des vecteurs de réussite.

Convier les chercheurs, décideurs, planificateurs et membres de la société civile du Grand Montréal à un tel dialogue en trois temps et dont chaque étape serait abordée en fonction des décisions prises lors des précédentes et non des potentialités limitées par les suivantes permettrait par exemple de convenir d'une orientation de politique publique explicite, manifeste et partagée par tous les acteurs concernés. En ce qui concerne le transport et l'aménagement, les régions métropolitaines québécoises ne disposent pas d'un plan de match clair à cet égard. Doivent-elles viser la diminution des émissions de gaz à effet de serre, de la dépendance automobile, de l'étalement, de l'urbanisation des terres agricoles? Doivent-elles œuvrer à l'augmentation de l'utilisation et de la part modale du transport collectif, de la densité, de la mixité fonctionnelle, du polycentrisme, de la rentabilité des investissements en transport? Souhaitent-elles accroître ou diminuer la part du financement des municipalités locales par la taxation foncière? Priorisent-elles la coopération des acteurs responsables du transport et de l'aménagement, des paliers provincial, métropolitain, régional et local, du centre et de la périphérie? Le Grand Montréal ne semble disposer ni de réponses consensuelles à ces questions, ni des moyens légaux de faire délibérer ses forces vives actives sur ces enjeux, ni de la volonté politique de séparer clairement et franchement ces trois dialogues pour définir ses problèmes, y proposer des solutions et les appliquer en concertation

continue et, surtout, de façon distincte mais complémentaire. Le réflexe d'importation de modèles et de réplique de «meilleures pratiques» qui pousse les élus et les urbanistes à (tout) miser sur des mythes opératoires (Offner 1993) comme le TOD est-il si profondément ancré dans la culture planificatrice que même une nouvelle transformation majeure de la gouvernance ne pourrait l'en affranchir durablement? La société civile a tout intérêt à réclamer un tel changement des façons de faire en matière de transport et d'aménagement; les décideurs et les planificateurs ont tout intérêt à tenter le coup; et les chercheurs ont tout intérêt à suivre ces éventuels processus de près, pour en mesurer finement les potentiels effets.

## 9. Bibliographie

- AECOM. 2011. *Guide d'aménagement pour les aires de TOD*. Montréal: CMM.
- Agence métropolitaine de transport (AMT). 2011. *Carte du territoire de l'AMT*. Montréal: AMT.
- . 2013. *Enquête Origine-Destination 2013: La mobilité des personnes dans la région de Montréal. Faits saillants*. Montréal: AMT.
- . 2015. *Dévoilement des résultats de l'enquête Origine-Destination 2013: Croissance de l'usage des transports collectifs en pointe du matin*. Montréal: AMT.
- Albrechts, Louis. 2004. Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design* 31 (5): 743-758.
- Altheide, David L. et John M. Johnson. 2011. Reflections on interpretive adequacy in qualitative research, p. 581-594 dans *The SAGE handbook of qualitative research*, dirigé par Norman K. Denzin et Yvonna S. Lincoln. Thousand Oaks: SAGE.
- Arcand, Ève. 2013. *Une nouvelle collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs? Le cas du Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal*. Montréal: INRS-UCS.
- Atkinson-Palombo, Carol et Michael J. Kuby. 2011. The geography of advance transit-oriented development in metropolitan Phoenix, Arizona, 2000-2007. *Journal of Transport Geography* 19 (2, March): 189-199.
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer. 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative: Une perspective comparative*. Paris: La Découverte.
- Banister, David. 2008. The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15 (2, March): 73-80.
- Barcelo, Alain-Michel, François Charbonneau et Pierre Hamel. 1989. *Option préférable d'aménagement et étalement urbain, 1978-88, dans la région de Montréal: Examen comparé et recommandations*. Montréal: Ville de Montréal.
- Bartholomew, Keith et Reid Ewing. 2011. Hedonic Price Effects of Pedestrian- and Transit-Oriented Development. *Journal of Planning Literature* 26 (1, February): 18-34.
- Bassand, Michel. 2007. Métropoles et métropolisation, p. 3-16 dans *Enjeux de la sociologie urbaine*, dirigé par Michel Bassand, Vincent Kaufmann et Dominique Joye. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Béhar, Daniel. 2000. Les nouveaux territoires de l'action publique, p. 83-92 dans *Territoires sous influence*, dirigé par Dominique Pagès et Nicolas Pélissier. Paris: L'Harmattan.

- Belzer, Dena et Gerald Autler. 2002. Countering sprawl with transit-oriented development. *Issues in Science and Technology* 19 (1, Fall): 51-58.
- Bernard, Louis. 2000. *Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal: Recommandations du mandataire*. Montréal: ministère des Affaires municipales et de la Métropole.
- Bertolini, Luca, Carey Curtis et John Luciano Renne. 2012. Station Area Projects in Europe and Beyond: Towards Transit Oriented Development? *Built Environment* 38 (1, March): 31-50.
- Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer. 2002. L'impératif délibératif. *Politix* 15 (57): 17-35.
- Boarnet, Marlon G. et Randall Crane. 1997. L.A. Story: A Reality Check for Transit-Based Housing. *Journal of the American Planning Association* 63 (2, Spring): 189-204.
- Boarnet, Marlon G. et Nicholas Shawn Compin. 1999. Transit-Oriented Development in San Diego County: The Incremental Implementation of a Planning Idea. *Journal of the American Planning Association* 65 (1, Winter): 80-95.
- Boisvert, André. 2010. *Étude comparative des pratiques d'aménagement du territoire aux Pays-Bas et au Québec: La conurbation de Hollande et l'agglomération montréalaise*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Bonneau, Danielle. 2014. En banlieue sans ma voiture? *La Presse* (29 novembre). En ligne: <http://www.lapresse.ca/maison/immobilier/projets-immobiliers/201412/04/01-4825170-en-banlieue-sans-ma-voiture.php>.
- Boschmann, E. Eric et Sylvia A. Brady. 2013. Travel behaviors, sustainable mobility, and transit-oriented developments: A travel counts analysis of older adults in the Denver, Colorado metropolitan area. *Journal of Transport Geography* 33 (December): 1-11.
- Boudreau, Julie-Anne, Pierre Hamel, Bernard Jouve et Roger Keil. 2006. Comparing metropolitan governance: The cases of Montreal and Toronto. *Progress in Planning* 66 (1, July): 7-59.
- Bourdin, Alain. 2000. Gouvernance, p. 42-43 dans *Repenser le territoire: Un dictionnaire critique*, dirigé par Serge Wachter, Alain Bourdin, Jacques Lévy, Jean-Marc Offner, Jean-Gustave Padioleau, Franck Scherrer et Jacques Theys. La Tour d'Aigues: DATAR/Éditions de l'Aube.
- . 2013. La ville réversible: Une question d'épistémologie pour l'urbanisme, p. 185-201 dans *Villes, territoires, réversibilités*, dirigé par Franck Scherrer et Martin Vanier. Paris: Hermann.
- Brenner, Neil. 1999. Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies* 36 (3, March): 431-451.

- . 2002. Decoding the Newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: A Critical Overview. *Cities* 19 (1, February): 3-21.
- . 2003. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies* 10 (4, October): 297-324.
- Brown, David. 2013. Vers une ville plus accessible, conviviale et écologique: L’organisation de la densité et de la diversité. *Forum thématique «Bien vivre dans une ville compacte»*, 5 juin, Montréal.
- Bureau d’aménagement du Réseau express de Montréal (BAREM). 1977. *Ligne Mirabel: Réseau express de Montréal. Rapport technique d’avant-projet*. Montréal: BAREM.
- Calthorpe, Peter. 1993. *The Next American Metropolis: Ecology, Community and the American Dream*. New York: Princeton Architectural Press.
- Cascetta, Ennio et Francesca Pagliara. 2008. Integrated railways-based policies: The Regional Metro System (RMS) project of Naples and Campania. *Transport Policy* 15 (2, March): 81-93.
- Cervero, Robert. 1995. Sustainable new towns: Stockholm’s rail-served satellites. *Cities* 12 (1, February): 41-51.
- . 1996. Traditional neighborhoods and commuting in the San Francisco Bay area. *Transportation* 23 (4): 373-394.
- . 2007. Transit-oriented development’s ridership bonus: A product of self-selection and public policies. *Environment and Planning A* 39 (9): 2068-2085.
- Cervero, Robert, Arlie Adkins et Cathleen Sullivan. 2010. Are Suburban TODs Over-Parked? *Journal of Public Transportation* 13 (2): 47-70.
- Cervero, Robert et Danielle Dai. 2014. BRT TOD: Leveraging transit oriented development with bus rapid transit investments. *Transport Policy* 36 (November): 127-138.
- Cervero, Robert et Jennifer Day. 2008. Suburbanization and transit-oriented development in China. *Transport Policy* 15 (5, September): 315-323.
- Cervero, Robert, Christopher Ferrell et Stephen Murphy. 2002. *Transit-Oriented Development and Joint Development in the United States: A Literature Review. Transit Cooperative Research Program Research Results Digest 52*. Washington: Transportation Research Board.
- Cervero, Robert et Roger Gorham. 1995. Commuting in Transit Versus Automobile Neighborhoods. *Journal of the American Planning Association* 61 (2, Spring): 210-225.
- Cervero, Robert, Stephen Murphy, Christopher Ferrell, Natasha Goguts, Yu-Hsin Tsai, G.B. Arrington, John Boroski, Janet Smith-Heimer, Ron Golem, Paul Peninger, Eric Nakajima, Ener Chui,

- Robert Dunphy, Mel Myers, Shannon McKay et Nicole Witenstein. 2004. *Transit-Oriented Development in the United States: Experiences, Challenges, and Prospects*. Transit Cooperative Research Program Report 102. Washington: Transportation Research Board.
- Cervero, Robert et Cathleen Sullivan. 2011. Green TODs: Marrying transit-oriented development and green urbanism. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 18 (3, June): 210-218.
- Chadwick, George Fletcher. 1971. *A systems view of planning: Towards a theory of the urban and regional planning process*. Oxford: Pergamon Press.
- Champagne, Éric. 2002. Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis. *Organisations et territoires* 11 (3, automne): 111-118.
- Chatman, Daniel G. 2013. Does TOD Need the T? On the Importance of Factors Other Than Rail Access. *Journal of the American Planning Association* 79 (1, Winter): 17-31.
- Collin, Jean-Pierre. 2011. La gouvernance métropolitaine en panne, p. 301-314 dans *L'espace-temps métropolitain: Forme et représentations de la région de Montréal*, dirigé par Gilles Sénécal. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal (CMPDGM). 1991. *Pour un redressement durable: Plan stratégique du Grand Montréal*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). 2003. *Vision 2025. Cap sur le monde: Bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*. Document d'énoncé de vision. Montréal: CMM.
- . 2011a. *Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable: Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Montréal: CMM.
- . 2011b. *Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable: Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement. Rapport de consultation publique de la commission de l'aménagement*. Montréal: CMM.
- . 2012a. *Mission de la Communauté métropolitaine de Montréal dans le Grand Washington: Comprendre les conditions de succès pour l'implantation de quartiers de type TOD. Du 5 au 8 juin 2012. Rapport de mission*. Montréal: CMM.
- . 2012b. *Stratégie immobilière pour la région métropolitaine de Montréal: Rapport de mandat*. Montréal: CMM.

- . 2012c. *Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable: Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Montréal: CMM.
- . 2013. *Cahiers métropolitains, n° 2: Bilan de la mise en oeuvre du PMAD*. Montréal: CMM.
- . 2014. *Cahiers métropolitains, n° 4: État des lieux concernant les limites territoriales du Grand Montréal*. Montréal: CMM.
- Communauté urbaine de Montréal (CUM). 1982. *Schéma d'aménagement: Concept préliminaire. Document de consultation - mars 1982*. Montréal: CUM.
- Côté, Marcel, Claude Séguin et Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité de Montréal (GTEGFM). 2010. *Une métropole à la hauteur de nos aspirations*. Montréal: Chambre de commerce du Montréal métropolitain.
- Crane, Randall. 1996. On Form versus Function: Will the New Urbanism Reduce Traffic, or Increase It? *Journal of Planning Education and Research* 15 (2, January): 117-126.
- Creswell, John W. 2007. Five qualitative approaches to inquiry, p. 53-84 dans *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Thousand Oaks: SAGE.
- . 2009a. Qualitative Procedures, p. 173-201 dans *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks: SAGE.
- . 2009b. Research Questions and Hypotheses, p. 129-143 dans *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks: SAGE.
- Curtis, Carey. 2008. Evolution of the Transit-oriented Development Model for Low-density Cities: A Case Study of Perth's New Railway Corridor. *Planning Practice & Research* 23 (3, August): 285-302.
- . 2012a. Transitioning to Transit-Oriented Development: The Case of Perth, Western Australia. *Urban Policy and Research* 30 (3, September): 275-292.
- . 2012b. Delivering the 'D' in transit-oriented development: Examining the town planning challenge. *Journal of Transport and Land Use* 5 (3): 83-99.
- Curtis, Carey et Roger Mellor. 2011. Anticipating a New Railway: The Relevance of Transit-Oriented Development to Businesses in a Car-Oriented City. *Urban Policy and Research* 29 (2, June): 141-165.
- Curtis, Carey, John Luciano Renne et Luca Bertolini. 2009. *Transit Oriented Development: Making It Happen*. London: Ashgate.
- de Cotret, Robert René et Comité ministériel sur le développement de la région de Montréal (CMDRM). 1987. *Pour le développement d'une métropole: Réponse du Gouvernement au*

*rapport du Comité consultatif sur le développement de la région de Montréal*. Ottawa: Gouvernement du Canada.

Delpirou, Aurélien. 2011. La «thérapie du chemin de fer» à Rome: Les impasses de l'articulation entre urbanisme et transport. *L'Espace géographique* 40 (4): 352-366.

———. 2014. Les transports, ressort et levier de la construction métropolitaine? Une approche comparée Paris-Lyon-Marseille. *Métropolitiques* (24 septembre). En ligne: <http://www.metropolitiques.eu/Les-transports-ressort-et-levier.html>.

Denzin, Norman K. et Yvonna S. Lincoln. 2011. Introduction: The discipline and practice of qualitative research, p. 1-19 dans *The SAGE handbook of qualitative research*, dirigé par Norman K. Denzin et Yvonna S. Lincoln. Thousand Oaks: SAGE.

Deslauriers, Jean-Pierre et Michèle Kérisit. 1997. Le devis de recherche qualitative, p. 85-111 dans *La recherche qualitative: Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, dirigé par Jean Poupart, Jean-Pierre Deslauriers, Lionel-H. Groulx, Anne Laperrière, Robert Mayer et Alvaro P. Pires. Montréal: Gaëtan Morin.

Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (DGUAT). 1977. *L'urbanisation dans la conurbation montréalaise: Tendances actuelles et propositions d'orientation*. Québec: Gouvernement du Québec.

———. 1994. *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement: Pour un aménagement concerté du territoire*. Québec: Gouvernement du Québec.

Dittmar, Hank et Gloria Ohland. 2004. *The New Transit Town: Best Practices in Transit-Oriented Development*. Washington: Island Press.

Dorsey, Bryan et Alice Mulder. 2013. Planning, place-making and building consensus for transit-oriented development: Ogden, Utah case study. *Journal of Transport Geography* 32 (October): 65-76.

Douay, Nicolas. 2007. *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation: Enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*. Montréal et Aix-en-Provence: Université de Montréal et Université Paul Cézanne.

———. 2008. La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif, p. 109-136 dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: Planification territoriale, débat public et développement durable*, dirigé par Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

———. 2010. La réforme territoriale en contexte métropolitain: Éclairages canadiens. *L'information géographique* 74 (4): 47-70.

- Douay, Nicolas et Olivier Roy-Baillargeon. 2015. *Le transit-oriented development*, vecteur ou mirage des transformations de la planification et de la gouvernance métropolitaines du Grand Montréal? *Flux* (101-102, juillet-décembre): 29-41.
- Douillet, Anne-Cécile, Alain Faure, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche. 2012. *L'action publique locale dans tous ses états: Différenciation et standardisation*. Paris: L'Harmattan.
- Doulet, Jean-François, Aurélien Delpirou et Teddy Delaunay. [à paraître]. Why research on TOD in China have helped pinpoint key challenges for a better integration between urban and transportation planning? A critical review of the literature. *Journal of Transport and Land Use*.
- Dubé, Jean, Marius Thériault et François Des Rosiers. 2013. Commuter rail accessibility and house values: The case of the Montreal South Shore, Canada, 1992-2009. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 54 (August): 49-66.
- Duncan, Michael. 2011. The Impact of Transit-oriented Development on Housing Prices in San Diego, CA. *Urban Studies* 48 (1, January): 101-127.
- Dushina, Anna, Florence Paulhiac-Scherrer et Franck Scherrer. 2015. Le TOD comme instrument territorial de la coordination entre urbanisme et transport: Le cas de Sainte-Thérèse, dans la région métropolitaine de Montréal. *Flux* (101-102, juillet-décembre): 69-81.
- Dyotte, Normand. 2014. Résilience urbaine et quartiers de type TOD: Le pari du Plan métropolitain d'aménagement et de développement. *UN Habitat World Urban Forum 7*, 10 avril, Medellín.
- Eden, Sally. 1998. Environmental issues: Knowledge, uncertainty and the environment. *Progress in Human Geography* 22 (3, June): 425-432.
- Enright, Theresa Erin. 2013. Mass transportation in the neoliberal city: The mobilizing myths of the Grand Paris Express. *Environment and Planning A* 45 (4, April): 797-813.
- Ewing, Reid et Shima Hamidi. 2014. Longitudinal Analysis of Transit's Land Use Multiplier in Portland (OR). *Journal of the American Planning Association* 80 (2, Spring): 123-137.
- Ewing, Reid, Guang Tian, J.P. Goates, Ming Zhang, Michael J. Greenwald, Alex Joyce, John Kircher et William Greene. 2015. Varying influences of the built environment on household travel in 15 diverse regions of the United States. *Urban Studies* 52 (13, October): 2330-2348.
- Falconer, Ryan et Emmerson Richardson. 2010. Rethinking urban land use and transport planning — opportunities for transit oriented development in Australian cities case study Perth. *Australian Planner* 47 (1, March): 1-13.
- Faludi, Andreas. 1973. *Planning theory*. Oxford: Pergamon Press.

- Feiock, Richard C. 2009. Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review* 44 (3, January): 356-377.
- Fernandez Milan, Blanca. 2015. How participatory planning processes for transit-oriented development contribute to social sustainability. *Journal of Environmental Studies and Sciences*: 1-5.
- Filion, Pierre. 2001. Suburban mixed-use centres and urban dispersion: What difference do they make? *Environment and Planning A* 33 (1, January): 141-160.
- Filion, Pierre, Trudi E. Bunting, Kathleen McSpurren et Alan Tse. 2004. Canada-U.S. Metropolitan Density Patterns: Zonal Convergence and Divergence. *Urban Geography* 25 (1): 42-65.
- Filion, Pierre et Anna Kramer. 2012. Transformative Metropolitan Development Models in Large Canadian Urban Areas: The Predominance of Nodes. *Urban Studies* 49 (10, August): 2237-2264.
- Fischler, Raphaël. 2002a. *Forme urbaine, développement métropolitain et mobilité des personnes: Rapport final soumis à la Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud*. Montréal: Université McGill.
- . 2002b. L'aménagement en fonction des transports en commun. *Mercredis de l'AMT*, 13 mars, Montréal.
- Forester, John. 1989. *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Fournier, Maryse, François Lachapelle, Alain Rajotte, Daniel Rancourt et Amélie Vidal. 2009. Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal, p. 61-102 dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009: Tome II*, dirigé par Renaud Lachance. Québec: Gouvernement du Québec.
- Friedmann, John. 1987. *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2010. Crossing borders: Do planning ideas travel?, p. 313-328 dans *Crossing Borders: International Exchange and Planning Practices*, dirigé par Patsy Healey et Robert Upton. London: Routledge.
- Friedmann, John et Barclay Hudson. 1974. Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory. *Journal of the American Institute of Planners* 40 (1, January): 2-16.
- Friskén, Frances. 1994. Provincial Transit Policymaking for the Toronto, Montreal, and Vancouver Regions, p. 497-539 dans *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective*, dirigé par Frances Friskén. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.

- Gallez, Caroline. 2014. *Contrats de développement territorial* in the Grand Paris project: Towards negotiated networked development? *Town Planning Review* 85 (2): 273-286.
- Gallez, Caroline, Vincent Kaufmann, Hanja-Niriana Maksim, Mariane Thébert et Christophe Guerrinha. 2013a. Coordinating Transport and Urban Planning: From Ideologies to Local Realities. *European Planning Studies* 21 (8): 1235-1255.
- . 2013b. Coordonner transport et urbanisme: Visions et pratiques locales en Suisse et en France. *Revue d'économie régionale et urbaine* (2, août): 317-337.
- Gallez, Caroline et Hanja-Niriana Maksim. 2007. À quoi sert la planification urbaine? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève. *Flux* (69, juillet-septembre): 49-62.
- Gariépy, Michel et Mario Gauthier. 2009. Le débat public en urbanisme à Montréal: Un instrument de développement urbain durable? *Canadian Journal of Urban Research* 18 (1, Summer, Supplement): 48-73.
- Gariépy, Michel et Olivier Roy-Baillargeon. [à paraître]. *Les métropoles canadiennes à l'heure de la gouvernance et de la planification collaborative*, dirigé par Michel Gariépy et Olivier Roy-Baillargeon. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Gauthier, Mario, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier. 2008. Planification territoriale, débat public et développement durable: Une triangulation complexe aux contours incertains, p. 329-346 dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: Planification territoriale, débat public et développement durable*, dirigé par Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Goetz, Andrew. 2013. Suburban Sprawl or Urban Centres: Tensions and Contradictions of Smart Growth Approaches in Denver, Colorado. *Urban Studies* 50 (11, August): 2178-2195.
- Guay, Pierre-Yves. 2009. Le projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement: Autopsie d'un échec, p. 41-75 dans *Montréal aujourd'hui et demain: Politique, urbanisme, tourisme*, dirigé par Pierre Delorme. Montréal: Liber.
- Guerrinha, Christophe et Hanja-Niriana Maksim. 2010. Ruptures et continuités au sein des trajectoires de politiques d'urbanisme et de transports, p. 223-256 dans *L'action publique face à la mobilité*, dirigé par Hanja-Niriana Maksim, Stéphanie Vincent, Caroline Gallez et Vincent Kaufmann. Paris: L'Harmattan.
- Hale, Chris. 2012. TOD Versus TAD: The Great Debate Resolved...(?). *Planning Practice & Research* 29 (5): 492-507.

- Hamilton, David K., David Y. Miller et Jerry Paytas. 2004. Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions. *Urban Affairs Review* 40 (2, November): 147-182.
- Hanigan, Lawrence, Paul Blier, Bernard Benoit et Jacques Piché. 1973. *Rapport du Comité d'étude de la Communauté urbaine de Montréal*. Québec: Ministère des Affaires municipales.
- Hart, Chris. 1998a. Argumentation analysis, p. 79-108 dans *Doing a Literature Review: Releasing the Social Science Research Imagination*. London: SAGE.
- . 1998b. Classifying and reading research, p. 44-78 dans *Doing a Literature Review: Releasing the Social Science Research Imagination*. London: SAGE.
- Hasibuan, Hayati Sari, Tresna P. Soemardi, Raldi Koestoer et Setyo Moersidik. 2014. The Role of Transit Oriented Development in Constructing Urban Environment Sustainability, the Case of Jabodetabek, Indonesia. *Procedia Environmental Sciences* 20: 622-631.
- Haywood, Russ. 2005. Co-ordinating Urban Development, Stations and Railway Services as a Component of Urban Sustainability: An Achievable Planning Goal in Britain? *Planning Theory & Practice* 6 (1): 71-97.
- Head, Brian W. 2011. Governance for sustainable regions: Can government meet the innovation policy challenge? *Regional Science Policy & Practice* 3 (3, August): 219-230.
- Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- . 2010. Introduction: The transnational flow of knowledge and expertise in the planning field, p. 1-25 dans *Crossing Borders: International Exchange and Planning Practices*, dirigé par Patsy Healey et Robert Upton. London: Routledge.
- Hess, Daniel Baldwin et Peter A. Lombardi. 2004. Policy Support for and Barriers to Transit-Oriented Development in the Inner City: Literature Review. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* (1887): 26-33.
- Innes, Judith E., David E. Booher et Sarah Di Vittorio. 2010. Strategies for Megaregion Governance: Collaborative Dialogue, Networks, and Self-Organization. *Journal of the American Planning Association* 77 (1, Winter): 55-67.
- Jacobson, Justin et Ann Forsyth. 2008. Seven American TODs: Good Practices for Urban Design in Transit-Oriented Development Projects. *Journal of Transport and Land Use* 1 (2, Fall): 51-88.
- Jun, Myung-Jin. 2008. Are Portland's Smart Growth Policies Related to Reduced Automobile Dependence? *Journal of Planning Education and Research* 28 (1, Fall): 100-107.

- Kahn, Matthew E. 2007. Gentrification Trends in New Transit-Oriented Communities: Evidence from 14 Cities That Expanded and Built Rail Transit Systems. *Real Estate Economics* 35 (2, Summer): 155-182.
- Kamruzzaman, Md, Douglas Baker, Simon Washington et Gavin Turrell. 2014a. Advance transit oriented development typology: Case study in Brisbane, Australia. *Journal of Transport Geography* 34 (January): 54-70.
- Kamruzzaman, Md, Lisa Wood, Julian Hine, Graham Currie, Billie Giles-Corti et Gavin Turrell. 2014b. Patterns of social capital associated with transit oriented development. *Journal of Transport Geography* 35 (February): 144-155.
- Kay, Andrew I., Robert B. Noland et Stephanie DiPetrillo. 2014. Residential property valuations near transit stations with transit-oriented development. *Journal of Transport Geography* 39 (July): 131-140.
- Keating, Michael. 1995. Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, p. 117-134 dans *Theories of Urban Politics*, dirigé par David Judge, Gerry Stoker et Harold L. Wolman. London: SAGE Publications.
- Kimball, Mindy, Mikhail Chester, Christopher Gino et Janet Reyna. 2013. Assessing the Potential for Reducing Life-Cycle Environmental Impacts through Transit-Oriented Development Infill along Existing Light Rail in Phoenix. *Journal of Planning Education and Research* 33 (4, December): 395-410.
- Klein, Juan-Luis, Jean-Marc Fontan et Diane-Gabrielle Tremblay. 1999. Question métropolitaine et gouvernance locale: Enjeux et pistes d'intervention à partir du cas montréalais, p. 9-26 dans *Entre la métropolisation et le village global: Les scènes territoriales de la reconversion*, dirigé par Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein et Diane-Gabrielle Tremblay. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Kleinschmager, Richard et Denise Pumain. 2006. Gouvernance urbaine, p. 131-132 dans *Dictionnaire: La ville et l'urbain*, dirigé par Denise Pumain, Thierry Paquot et Richard Kleinschmager. Paris: Economica/Anthropos.
- Knowles, Richard D. 2012. Transit Oriented Development in Copenhagen, Denmark: From the Finger Plan to Ørestad. *Journal of Transport Geography* 22 (May): 251-261.
- Kwon, Youngsang. 2015. Sejong Si (City): Are TOD and TND models effective in planning Korea's new capital? *Cities* 42 (February): 242-257.

- L'Hostis, Alain, Claude Soulas et Gebhard Wulforst. 2013. La ville orientée vers le rail et l'intermodalité, p. 115-126 dans *Ville et mobilité: Nouveaux regards*, dirigé par Gérard Brun. Paris: Economica.
- Lacaze, Jean-Paul. 1979. La pratique de la planification urbaine, p. 291-294 dans *Introduction à la planification urbaine: Imprécis d'urbanisme à la française*. Paris: Moniteur.
- Lackowska, Marta et Karsten Zimmermann. 2011. New forms of territorial governance in metropolitan regions? A Polish–German comparison. *European Urban and Regional Studies* 18 (2, April): 156-169.
- Lafortune, Marie-Ève et Jean-Pierre Collin. 2011. Building metropolitan governance capacity: The case of the Communauté métropolitaine de Montréal. *Canadian Public Administration* 54 (3, September): 399-420.
- Laliberté, Pascal. 2002. Un développement urbain pour réduire concrètement la dépendance à l'automobile. [*VertigO*] *La revue électronique en sciences de l'environnement* 3 (2, octobre).
- Le Galès, Patrick. 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique* 45 (1): 57-95.
- Le Galès, Patrick et Dominique Lorrain. 2003. Gouverner les très grandes métropoles? *Revue française d'administration publique* (107): 305-317.
- Leblanc Van Neste, Sophie. 2011. Acteurs métropolitains et territoire vécu, p. 255-278 dans *L'espace-temps métropolitain: Forme et représentations de la région de Montréal*, dirigé par Gilles Sénécal. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Lee, Seungjae, Shinhae Lee et Young-Ihn Lee. 2006. Innovative Public Transport Oriented Policies in Seoul. *Transportation* 33 (2): 189-204.
- Lee, Seungjae, Shinhae Lee, Dongjoo Park et Chungwon Lee. 2010. Analysis of travel patterns between road and transit-oriented development areas. *Journal of Advanced Transportation* 44 (1, January): 3-10.
- Lefèvre, Christian. 1998. Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (1, March): 9-25.
- Legacy, Crystal. 2012. Achieving Legitimacy Through Deliberative Plan-Making Processes—Lessons for Metropolitan Strategic Planning. *Planning Theory & Practice* 13 (1, March): 71-87.
- Legault, Guy R. 2002. Le métro, p. 47-72 dans *La ville qu'on a bâtie: Trente ans au service de l'urbanisme et de l'habitation à Montréal, 1956-1986*. Montréal: Liber.

- Leloup, Fabienne, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur. 2005. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, économie, société* 7 (4): 321-331.
- Lessard, Laurent. 2012. *Lettre d'entrée en vigueur du PMAD*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Levine, Jonathan et Aseem Inam. 2004. The Market for Transportation-Land Use Integration: Do Developers Want Smarter Growth than Regulations Allow? *Transportation* 31 (4, November): 409-427.
- Lewis, Paul. 1997. La planification des transports dans la région de Montréal: La recherche de la cohérence, p. 287-304 dans *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, dirigé par Michel Gariépy et Michel Marié. Paris: L'Harmattan.
- Lewis, Paul, Alain-Michel Barcelo, Caroline Larrivée et Daniel Gill. 2002. *Améliorer la mobilité en aménageant autrement: Examen du potentiel des mesures et stratégies pour améliorer la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud. Rapport préparé pour la Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud*. Montréal: Université de Montréal.
- Lieto, Laura. 2015. Cross-border mythologies: The problem with traveling planning ideas. *Planning Theory* 14 (2, May): 115-129.
- Lindblom, Charles E. 1959. The science of 'muddling through'. *Public Administration Review* 19 (2, Spring): 79-88.
- Loo, Becky P. Y., Cynthia Chen et Eric T. H. Chan. 2010. Rail-based transit-oriented development: Lessons from New York City and Hong Kong. *Landscape and Urban Planning* 97 (3, September): 202-212.
- Loukaitou-Sideris, Anastasia. 2010. A New-found Popularity for Transit-oriented Developments? Lessons from Southern California. *Journal of Urban Design* 15 (1, February): 49-68.
- Lund, Hollie M. 2006. Reasons for Living in a Transit-Oriented Development, and Associated Transit Use. *Journal of the American Planning Association* 72 (3, Summer): 357-366.
- Lund, Hollie M., Richard W. Willson et Robert Cervero. 2006. A Re-Evaluation of Travel Behavior in California TODs. *Journal of Architectural and Planning Research* 23 (3, Autumn): 247-263.
- Ma, Xiaosu et Hong K. Lo. 2013. On joint railway and housing development strategy. *Transportation Research Part B: Methodological* 57 (November): 451-467.
- Mathur, Shishir et Christopher Ferrell. 2013. Measuring the impact of sub-urban transit-oriented developments on single-family home values. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 47 (January): 42-55.

- Matkin, David S. T. et H. George Frederickson. 2009. Metropolitan Governance: Institutional Roles and Interjurisdictional Cooperation. *Journal of Urban Affairs* 31 (1, February): 45-66.
- Maulat, Juliette et Aurélie Krauss. 2014. Using *contrats d'axe* to coordinate regional rail transport, stations and urban development: From concept to practice. *Town Planning Review* 85 (2): 287-311.
- Mees, Paul. 2014. TOD and Multi-modal Public Transport. *Planning Practice & Research* 29 (5): 461-470.
- Merlin, Pierre et Françoise Choay. 2010. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris: Presses universitaires de France.
- Meunier-Chabert, Martine. 2015. *Articuler urbanisme et transport: Les contrats d'axe français à la lumière du TOD*. Lyon: CEREMA.
- Mévellec, Anne. 2005. Les transitions institutionnelles territoriales en France et au Québec, p. 63-83 dans *Jeux d'échelle et transformations de l'État: Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, dirigé par Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Milakis, Dimitris et Evangelos Vafeiadis. 2014. Ado(a)pting the Transit-Oriented Development Model in the Greek Urban and Transport Contexts. *Planning Practice & Research* 29 (5): 471-491.
- Miles, Matthew B. et A. Michael Huberman. 2003. Centration et délimitation du recueil des données: Fondements liminaires, p. 37-80 dans *Analyse des données qualitatives*. Paris: De Boeck Université.
- Ministère de la Métropole. 1996. *Vers une commission de développement de la métropole: Document de consultation*. Montréal: Ministère de la Métropole.
- Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM). 2001. *Une vision d'action commune: Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal, 2001-2021*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR). 2007. *Fiche de veille – La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme: Diagnostic de l'application de la loi*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). 2011. *Avis du gouvernement sur le projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal*. Québec: Gouvernement du Québec.

- . 2012. Outils de planification: Règle de conformité. *Guide La prise de décision en urbanisme*. En ligne: [www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/regle-de-conformite](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/regle-de-conformite).
- Ministère des Transports du Québec (MTQ). 2011. *Avis ministériel sur le projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal*. Québec: Gouvernement du Québec.
- . 2013. *Politique québécoise de mobilité durable: Document de consultation*. Québec: MTQ.
- MRC de Deux-Montagnes. 2011. *Avis sur le projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM*. Saint-Eustache: MRC de Deux-Montagnes.
- MRC de Beauharnois-Salaberry. 2011. *Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la CMM. Recommandations régionales*. Beauharnois: MRC de Beauharnois-Salaberry.
- MRC de L'Assomption. 2011. *Avis sur le projet de PMAD de la CMM*. L'Assomption: MRC de L'Assomption.
- MRC de La Vallée-du-Richelieu. 2011. *Avis portant sur le contenu du projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)*. McMasterville: MRC de La Vallée-du-Richelieu.
- MRC de Laval. 2011. *Avis sur le projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement adopté par le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal le 28 avril 2011*. Laval: MRC de Laval.
- MRC de Marguerite-D'Youville. 2011. *Mémoire sur le projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement présenté à la Communauté métropolitaine de Montréal*. Verchères: MRC de Marguerite-D'Youville.
- MRC de Mirabel. 2011. *Avis sur le projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement adopté par le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal le 28 avril 2011*. Mirabel: MRC de Mirabel.
- MRC de Roussillon. 2011. *Plan métropolitain d'aménagement et de développement: Mémoire présenté à la Communauté métropolitaine de Montréal*. Saint-Constant: MRC de Roussillon.
- MRC de Rouville. 2011. *Avis sur le projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal*. Marieville: MRC de Rouville.

- MRC de Thérèse-De Blainville. 2011. *Avis sur le projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal adopté le 28 avril 2011*. Bois-des-Filion: MRC de Thérèse-De Blainville.
- MRC de Vaudreuil-Soulanges. 2011. *Mémoire à la Communauté métropolitaine de Montréal relatif au projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement (PPMAD)*. Vaudreuil-Dorion: MRC de Vaudreuil-Soulanges.
- MRC Les Moulins. 2011. *Avis sur le projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)*. Terrebonne: MRC Les Moulins.
- Mu, Rui et Martin de Jong. 2012. Establishing the conditions for effective transit-oriented development in China: The case of Dalian. *Journal of Transport Geography* 24 (September): 234-249.
- Nahlik, Matthew J. et Mikhail V. Chester. 2014. Transit-oriented smart growth can reduce life-cycle environmental impacts and household costs in Los Angeles. *Transport Policy* 35 (September): 21-30.
- Nasri, Arefeh et Lei Zhang. 2014. The analysis of transit-oriented development (TOD) in Washington, D.C. and Baltimore metropolitan areas. *Transport Policy* 32 (March): 172-179.
- Nelson, Dick et John Niles. 1999. Market Dynamics and Nonwork Travel Patterns: Obstacles to Transit-Oriented Development? *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* 1669: 13-21.
- Nessi, Hélène et Aurélien Delpirou. 2009. Les politiques de «développement urbain durable» face aux héritages territoriaux: Regards romains sur la coordination transport/urbanisme. *Flux* (75, janvier-mars): 69-79.
- Newman, Peter W. G. et Jeffrey R. Kenworthy. 1996. The land use—transport connection: An overview. *Land Use Policy* 13 (1, January): 1-22.
- Office de planification et de développement du Québec (OPDQ). 1975. *Schéma de développement et d'aménagement de la région de Montréal: Programme de travail*. Montréal: OPDQ.
- . 1979. *Les orientations du développement régional de Montréal*. Montréal: OPDQ.
- Offner, Jean-Marc. 1993. Les «effets structurants» du transport: Mythe politique, mystification scientifique. *L'Espace géographique* 22 (3): 233-242.
- . 2013. Les «effets structurants» du transport: Vingt ans après. *L'Espace géographique* 43 (1): 52-54.

- Olaru, Doina et Carey Curtis. 2015. Designing TOD precincts: Accessibility and travel patterns. *European Journal of Transport and Infrastructure Research* 15 (1, January): 6-26.
- Olaru, Doina, Brett Smith et John H. E. Taplin. 2011. Residential location and transit-oriented development in a new rail corridor. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 45 (3, March): 219-237.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2004. *Examens territoriaux de l'OCDE: Montréal, Canada*. Paris: OCDE.
- Ouellet, Michel. 2006. Le smart growth et le nouvel urbanisme: Synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne. *Cahiers de géographie du Québec* 50 (140, septembre): 175-193.
- Paillé, Pierre et Alex Mucchielli. 2008. L'analyse par questionnaire analytique, p. 141-159 dans *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris: Armand Colin.
- Pan, Haixiao, Qing Shen et Chang Liu. 2011. Transit-Oriented Development at the Urban Periphery: Insights from a Case Study in Shanghai, China. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* 2245: 95-102.
- Paquet, Gilles. 2001. La gouvernance en tant que manière de voir: Le paradigme de l'apprentissage collectif, p. 9-41 dans *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, dirigé par Caroline Andrew et Linda Cardinal. Ottawa: Presses de l'Université d'Ottawa.
- . 2006. Ottawa/Gatineau, cité-région transfrontalière: Gouvernance baroque et bricolage, p. 27-54 dans *L'Outaouais au carrefour des modèles de développement*, dirigé par Martin Robitaille, Jean-François Simard et Guy Chiasson. Gatineau: Université du Québec en Outaouais.
- Paulhiac, Florence. 2005. *Mobilités urbaines à Montréal: Du renouvellement de l'action publique à la pérennité du référentiel techniciste*. Cahier du LaSUR 6. Lausanne: École polytechnique fédérale de Lausanne.
- Peck, Jamie. 2005. Struggling with the Creative Class. *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (4, December): 740-770.
- Petrelli, Robert. 1997. Vers la création d'une Commission métropolitaine pour la grande région de Montréal, p. 121-142 dans *Les défis et les options de la relance de Montréal*, dirigé par Luc-Normand Tellier. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Pflieger, Géraldine, Vincent Kaufmann, Christophe Jemelin et Luca Pattaroni. 2007. Entre reproduction, innovation et contingence: Infléchir une trajectoire urbaine. L'exemple des politiques locales de transports et d'urbanisme. *Swiss Journal of Sociology* 33 (3): 369-386.

- Picard, Laurent et Comité consultatif sur le développement de la région de Montréal (CCDRM). 1986. *Rapport du Comité consultatif au Comité ministériel sur le développement de la région de Montréal*. Ottawa: Gouvernement du Canada.
- Pichette, Claude et Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR). 1993. *Montréal, une ville-région -efficace, prospère et vibrante, -à vocation internationale, -au service de ses citoyens*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Pilette, Danielle et Jean-François Tribillon. 1993. *L'urbanisme: Version québécoise de pratiques contemporaines*. Québec: Fischer Presses.
- Pineault, Stéphane. 2000. *Rapports de pouvoir et enjeux métropolitains dans l'agglomération montréalaise, 1920-1961: Les problèmes de l'organisation institutionnelle, de la planification du territoire et du transport des personnes*. Montréal: INRS-UCS.
- Pinson, Daniel. 2004. Urban planning: An 'undisciplined' discipline? *Futures* 36 (4, May): 503-513.
- Pojani, Dorina et Dominic Stead. 2014. Dutch planning policy: The resurgence of TOD. *Land Use Policy* 41 (November): 357-367.
- . 2015. Going Dutch? The export of sustainable land-use and transport planning concepts from the Netherlands. *Urban Studies* 52 (9, July): 1558-1576.
- Prost, Robert et Laval Rioux. 1977. *La planification: Éléments théoriques pour le fondement de la pratique*. Montréal: Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, Marc-Urbain. 2008. 40 ans de planification territoriale au Québec, p. 23-54 dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: Planification territoriale, débat public et développement durable*, dirigé par Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Pushkarev, Boris et Jeffrey M. Zupan. 1977. *Public transportation and land use policy*. Bloomington: Indiana University Press.
- Quinn, Brian. 2006. Transit-Oriented Development: Lessons from California. *Built Environment* 32 (3, September): 311-322.
- Qviström, Mattias. 2015. Putting accessibility in place: A relational reading of accessibility in policies for transit-oriented development. *Geoforum* 58 (January): 166-173.
- Rangwala, Lubaina, Rejeet Mathews et Sanjay Sridhar. 2014. Shifting Discourse About Transit-Oriented Development in Mumbai, India. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* (2451): 60-67.

- Ragin, Charles C. et Lisa M. Amoroso. 2011. Using Qualitative Methods to Study Commonalities, p. 111-134 dans *Constructing social research: The unity and diversity of method*. Los Angeles: SAGE.
- Ratner, Keith A. et Andrew R. Goetz. 2013. The reshaping of land use and urban form in Denver through transit-oriented development. *Cities* 30 (1, February): 31-46.
- Rayle, Lisa. 2015. Investigating the Connection Between Transit-Oriented Development and Displacement: Four Hypotheses. *Housing Policy Debate* 25 (3): 531-548.
- Renne, John Luciano. 2009. From transit-adjacent to transit-oriented development. *Local Environment* 14 (1, January): 1-15.
- Renne, John Luciano et Jan S. Wells. 2004. Emerging European-style planning in the USA: Transit-oriented development. *World Transport Policy & Practice* 10 (2): 12-24.
- Roshan Zamir, Kiana, Arefeh Nasri, Babak Baghaei, Subrat Mahapatra et Lei Zhang. 2014. Effects of Transit-Oriented Development on Trip Generation, Distribution, and Mode Share in Washington, D.C., and Baltimore, Maryland. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* (2413): 45-53.
- Rivard, Mathieu, Mariona Tomàs et Jean-Pierre Collin. 2004. *La gouvernance métropolitaine à Montréal: Le temps des réformes*. Montréal: Ville de Montréal et INRS-UCS.
- Roy-Baillargeon, Olivier. 2011. *Gouvernance et planification métropolitaines: Les pratiques d'aménagement du territoire et des transports dans la Région de la capitale nationale du Canada*. Gatineau: Université du Québec en Outaouais.
- Sabatier Paul A. 1988. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21 (2-3): 129-168.
- Sancton, Andrew. 2005. The governance of metropolitan areas in Canada. *Public Administration and Development* 25 (4, October): 317-327.
- Savitch, H. V. et Ronald K. Vogel. 2000. Introduction: Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review* 32 (3, Fall): 158-168.
- Schafran, Alex. 2013. Rethinking Mega-Regions: Sub-Regional Politics in a Fragmented Metropolis. *Regional Studies* 48 (4): 587-602.
- Schön, Donald A. 1994. *Le praticien réflexif: À la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*. Montréal: Éditions Logiques.
- Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. 1979. *La décentralisation: Une perspective communautaire nouvelle*. Québec: Éditeur officiel du Québec.

- . 1983. *Aménager l'avenir: Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Sénécal, Gilles, Pierre J. Hamel, Ludovic Guerpillon et Jean Boivin. 2001. Aménager la métropole nature: Retour sur les efforts passés de planification dans la région de Montréal et essai d'évaluation de la situation actuelle des banlieues. *Géocarrefour* 76 (4): 303-317.
- Shatu, Farjana Mostafiz et Md Kamruzzaman. 2014. Investigating the Link between Transit Oriented Development and Sustainable Travel Behavior in Brisbane: A Case-Control Study. *Journal of Sustainable Development* 7 (4): 61-70.
- Siemiatycki, Matti. 2012. The Role of the Planning Scholar: Research, Conflict, and Social Change. *Journal of Planning Education and Research* 32 (2, June): 147-159.
- Simard, Jean-François et Guy Chiasson. 2008. La gouvernance territoriale: Un nouveau regard sur le développement. *Revue canadienne des sciences régionales* XXXI (3, automne): 455-485.
- Singleton Jr., Royce A. et Bruce C. Straits. 2010. Field Research, p. 354-392 dans *Approaches to social research*. New York: Oxford University Press.
- Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM). 1993. *Un réseau intégré de trains de banlieue: Une solution d'avenir pour toute la région de Montréal. Argumentaire, perspectives et enjeux*. Montréal: STCUM.
- Statistique Canada. 2011a. *Profil du recensement*. En ligne: [www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F](http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F).
- . 2011b. *Région métropolitaine de recensement de Montréal: Carte de référence (2011)*. Ottawa: Statistique Canada.
- Stead, Dominic et Evert Meijers. 2009. Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice* 10 (3, September): 317-332.
- Sung, Hyungun et Ju-Taek Oh. 2011. Transit-oriented development in a high-density city: Identifying its association with transit ridership in Seoul, Korea. *Cities* 28 (1, February): 70-82.
- Swanstrom, Todd. 2001. What We Argue About When We Argue About Regionalism. *Journal of Urban Affairs* 23 (5, Winter): 479-496.
- Swanstrom, Todd et Brian Banks. 2009. Going regional: Community-based regionalism, transportation, and local hiring agreements. *Journal of Planning Education and Research* 28 (3, March): 355-367.

- Switzer, Andrew, Leonie B. Janssen-Jansen et Luca Bertolini. 2013. Inter-actor Trust in the Planning Process: The Case of Transit-oriented Development. *European Planning Studies* 21 (8, August): 1153-1175.
- Tan, Wendy G. Z., Leonie B. Janssen-Jansen et Luca Bertolini. 2013. The Role of Incentives in Implementing Successful Transit-Oriented Development Strategies. *Urban Policy and Research* 32 (1): 33-51.
- Taylor, Nigel. 1998. Rational planning and implementation, p. 111-130 dans *Urban planning theory since 1945*. London: SAGE.
- Theys, Jacques. 2003. La gouvernance, entre innovation et impuissance: Le cas de l'environnement. *Développement durable et territoires* (2): 1-30.
- Thomas, Huw et Patsy Healey. 1991. *Dilemmas of planning practice: Ethics, legitimacy, and the validation of knowledge*. Aldershot: Avebury Technical.
- Thomas, Ren et Luca Bertolini. 2014. Beyond the Case Study Dilemma in Urban Planning: Using a Meta-matrix to Distil Critical Success Factors in Transit-Oriented Development. *Urban Policy and Research* 32 (2): 219-237.
- Tiebout, Charles M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64 (5, October): 416-424.
- Tomàs, Mariona. 2007. *Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal*. Montréal: INRS-UCS.
- . 2012. Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal. *International Journal of Urban and Regional Research* 36 (3, May): 554-567.
- Tremblay-Racicot, Fanny Rose et Jean Mercier. 2014. Integrating transportation and land use planning at the metropolitan level in North America: Multilevel governance in Toronto and Chicago. *urbe. Revista brasileira de gestão urbana* 6 (2, May-August): 184-200.
- Trépanier, Marie-Odile. 1982. Formes traditionnelles et réforme récente du droit de l'urbanisme au Québec: Changement de fond ou changement de formes?, p. 11-42 dans *L'aménagement du territoire au Québec: Du rêve au compromis*, dirigé par Jacques Léveillé et Jean Crête. Montréal: Nouvelle optique.
- . 1998. Metropolitan Governance in the Montreal Area, p. 57-120 dans *Metropolitan Governance Revisited: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, dirigé par Donald N. Rothblatt et Andrew Sancton. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.

- . 2004. Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement: 1961-2001, p. 59-72 dans *L'Institut d'urbanisme 1961/1962-2001/2002: Un urbanisme ouvert sur le monde*, dirigé par Gérard Beaudet. Montréal: Éditions Trames.
- Tribillon, Jean-François. 1991. *L'urbanisme*. Paris: Presses universitaires de France.
- Visser, James A. 2004. Voluntary Regional Councils and the New Regionalism: Effective Governance in the Smaller Metropolis. *Journal of Planning Education and Research* 24 (1, September): 51-63.
- Vodoz, Luc, Laurent Thévoz et Prisca Faure. 2013. *Les horizons de la gouvernance territoriale*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Wachter, Serge. 2000a. Planification, p. 59-60 dans *Repenser le territoire: Un dictionnaire critique*, dirigé par Serge Wachter, Alain Bourdin, Jacques Lévy, Jean-Marc Offner, Jean-Gustave Padioleau, Franck Scherrer et Jacques Theys. La Tour d'Aigues: DATAR/Éditions de l'Aube.
- . 2000b. Subsidiarité, p. 71 dans *Repenser le territoire: Un dictionnaire critique*, dirigé par Serge Wachter, Alain Bourdin, Jacques Lévy, Jean-Marc Offner, Jean-Gustave Padioleau, Franck Scherrer et Jacques Theys. La Tour d'Aigues: DATAR/Éditions de l'Aube.
- Webber, Melvin M. 1963. The prospects for policies planning dans *The urban condition: People and policy in the metropolis*, dirigé par Leonard J. Duhl. New York: Basic Books.
- Wheeler, Stephen Maxwell. 2008. The New Regionalism: Key Characteristics of an Emerging Movement. *Journal of the American Planning Association* 68 (3, September): 267-278.
- Willson, Richard W. 2005. Parking Policy for Transit-Oriented Development: Lessons for Cities, Transit Agencies, and Developers. *Journal of Public Transportation* 8 (5): 79-94.
- Wood, Curtis. 2006. Scope and Patterns of Metropolitan Governance in Urban America: Probing the Complexities in the Kansas City Region. *The American Review of Public Administration* 36 (3, September): 337-353.
- Wood, Astrid. 2015. The Politics of Policy Circulation: Unpacking the Relationship Between South African and South American Cities in the Adoption of Bus Rapid Transit. *Antipode* 47 (4, September): 1062-1079.
- Wynne, Brian. 1991. Knowledges in Context. *Science, Technology, & Human Values* 16 (1, Winter): 111-121.
- Yin, Robert K. 2002. *Case Study Research: Design and Methods*. London: SAGE.
- Zhang, Ming. 2007. Chinese Edition of Transit-Oriented Development. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* (2038): 120-127.

## 10. Annexe

Organisations de la société civile qui ont soumis un mémoire en réaction au PPMAD de la CMM:

1. Comité pour l'Anse-à-l'Orme
2. Saraguay Citizens Group
3. SAVE (Senneville as a village environment)
4. Association pour la protection du bois Angell
5. Association pour le développement des sentiers de vélo de montagne au Québec
6. Héritage laurentien
7. Nature Connection
8. Fondation David Suzuki
9. Groupe en recherche urbaine Hochelaga-Maisonneuve
10. Comité d'action des citoyennes et citoyens de Verdun
11. Tous pour l'aménagement du Centre-Sud
12. Culture Montréal
13. Canards illimités
14. Comité pour la protection du patrimoine de l'Île-des-Sœurs
15. Groupe de ressources techniques Bâtir son quartier
16. Institut de politiques alternatives de Montréal
17. Montreal Raging Grannies
18. Génération d'idées
19. Habiter Ville-Marie
20. ruepublique
21. Les amis du Champ des possibles
22. Héritage Montréal
23. Save the park
24. Partenaires du Parc écologique de l'archipel de Montréal
25. La famille

26. Senneville Agricultural Group
27. Comité consultatif des résidents
28. Green Coalition
29. Conseil communautaire de Notre-Dame-de-Grâce
30. Centre québécois du droit de l'environnement
31. Comité ZIP Jacques-Cartier
32. Inter-Loge
33. Alliance pour une gestion des interfaces industrielles/résidentielles responsable (AGIIRR)
34. Comité d'action de Parc-Extension
35. Milton Parc Citizens Committee
36. Ouranos
37. Mobiligo
38. Conseil régional de l'environnement de Montréal
39. Expédition Montréal route bleue
40. Transport 2000
41. Les amis de Meadowbrook
42. Milton Park ad hoc committee to save Parc Oxygène
43. Club environnemental de l'école Herzliah
44. Centre d'écologie urbaine de Montréal
45. Vélo Québec
46. Équiterre
47. Conseil québécois du loisir
48. Enviro Mille-Îles
49. Comité d'action et de concertation en environnement du Cégep Lionel-Groulx
50. Vivre en ville
51. Sierra Club
52. Éco-Nature
53. Conseil régional de l'environnement de Laval

54. Les Clubs 4-H du Québec
55. Corporation pour la mise en valeur du bois de l'Équerre
56. Association des architectes-paysagistes du Québec
57. Sauvons nos trois grandes îles de la rivière des Mille-Îles
58. Association canadienne des médecins pour l'environnement
59. Comité de protection de l'environnement Saint-François
60. Comité pour la création du parc urbain nature Mont-Laval
61. Comité de citoyens pour des transports collectifs dans l'Est de Laval
62. Ordre des architectes du Québec
63. Quartier vert du Marigot
64. Comité ZIP Ville-Marie
65. Héritage Saint-Bernard
66. La cuisine verte
67. Association québécoise du transport intermunicipal et municipal (AQTIM)
68. Comité de sauvegarde du patrimoine bâti et naturel du quartier Desmarchais-Crawford de Verdun
69. Vigile verte
70. SOS Forêt Fernand-Seguin
71. Regroupement des usagers du transport adapté et accessible de l'île de Montréal
72. Fédération québécoise du canot et du kayak
73. Forum jeunesse de l'île de Montréal
74. TRANSIT
75. Table de concertation des aînés de l'île de Montréal
76. Conseil régional de l'environnement de la Montérégie
77. Action pour l'environnement de Saint-Basile-le-Grand/Saint-Bruno-de-Montarville
78. Centre de la nature du mont Saint-Hilaire
79. Réseau de milieux naturels protégés
80. Société d'histoire de la seigneurie de Chambly
81. Nature Québec

82. Projet Genèse
83. Ordre des urbanistes du Québec
84. Collectif en environnement Mercier-Est
85. Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu
86. Nature-Action Québec
87. Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)
88. Comité logement Plateau-Mont-Royal
89. Éco-quartier Sainte-Marie
90. Comité de veille pont Papineau
91. Comité logement Rosemont
92. Walk the Region
93. Comité des citoyens du Mile-End
94. Femmes musulmanes du Québec
95. Conseil québécois sur le poids et la santé
96. Propriétaires de terrains du chemin Bord-de-l'eau de Laval
97. Association pour la protection du boisé Sainte-Dorothée
98. Comité de citoyens de mobilisation pour l'hôpital du CSSS de Vaudreuil-Soulanges
99. Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain
100. Club équestre Les forestiers
101. Les amis de la montagne
102. Communauté Milton Parc
103. Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec
104. Solidarité Saint-Henri
105. Interaction du quartier Peter-McGill
106. Centre d'information sur l'environnement de Longueuil
107. Association industrielle de l'Est de Montréal
108. Concertation Saint-Léonard
109. Regroupement pour des voies réservées

- 110.Coalition montréalaise des tables de quartier
- 111.Table de développement social de LaSalle
- 112.Protection des oiseaux du Québec
- 113.Table de concertation du Faubourg Saint-Laurent
- 114.Groupe de recherche appliquée en macroécologie
- 115.Association des usagers du transport adapté de Longueuil
- 116.Groupe environnemental STOP
- 117.Syndicat de copropriété du Faubourg Boisbriand
- 118.Conservation de la nature
- 119.Comité des organismes sociaux de Saint-Laurent
- 120.Altergo, Comité régional des associations en déficience intellectuelle, Exaequo, Regroupement des organismes de promotion du Montréal métropolitain et Société Logique