

## La symbiose de la planification et de la gouvernance territoriales: Le cas du Grand Montréal

Olivier Roy-Baillargeon  
Stagiaire postdoctoral Banting Postdoctoral Fellow  
School of Planning  
*University of Waterloo*

### *Résumé*

Cet article postule, vu la transition simultanée de la planification et de la gouvernance territoriales de la verticalité à l'horizontalité et leur association toujours plus étroite au sein de la fabrique politique urbaine, qu'elles évoluent dans une relation symbiotique en cours de renforcement et que chacune constitue désormais un instrument de l'autre. Il montre qu'un récent exercice de débat public sur l'aménagement du Grand Montréal a été éclipsé par un marchandage politique et une instrumentalisation de la planification territoriale visant à construire une capacité de gouvernance territoriale. Il révèle qu'en réciproque, l'inscription de cet épisode dans une optique de gouvernance territoriale par la concertation des parties prenantes mobilisées a aidé à construire une capacité de planification territoriale longuement attendue pour le Grand Montréal. Il invite en conclusion à approfondir la recherche urbaine sur ces instruments, leur relation et leurs effets sur les dynamiques politiques et sociales des régions métropolitaines contemporaines.

*Mots clés:* gouvernance territoriale; planification territoriale; symbiose; Grand Montréal

### *Abstract*

This article postulates, given the simultaneous transition of territorial planning and governance from verticality to horizontality and their ever closer association in urban policymaking, that they evolve in a strengthening symbiotic relationship and that each is now an instrument of the other. It shows that a recent public debate exercise on the development of the Greater Montreal Area has been eclipsed by a political bargaining and a manipulation of territorial planning to develop a territorial governance capacity. It reveals that reciprocally, the embedding of this episode in a territorial governance perspective by the consensus built among mobilised stakeholders has helped establish a long-awaited territorial planning capacity for the Greater Montreal Area. It invites in conclusion to deepen urban research on these instruments, their relationship and their effects on the political and social dynamics of contemporary metropolitan areas.

*Keywords:* territorial governance; territorial planning; symbiosis; Greater Montreal Area

## Introduction

Jadis gouvernées de manière directive et descendante par des pouvoirs étatiques centralisés et planifiées par une classe de technocrates experts au nom de principes de rationalité et d'exhaustivité, les régions métropolitaines sont depuis quelques décennies le terrain d'une planification et d'une gouvernance territoriales qui tirent leur substance de procédures et de dynamiques de décentralisation, de concertation, de collaboration, de coopération et de coordination. À cette enseigne, la planification territoriale constitue désormais un instrument de gouvernance territoriale, et réciproquement. Comment l'intensification des dynamiques de gouvernance territoriale affecte-t-elle les pratiques de planification territoriale des régions métropolitaines contemporaines? Réciproquement, comment la transformation récente des modalités de planification territoriale en faveur d'une plus grande participation de ses parties prenantes affecte-t-elle la nature des interactions politiques entourant l'administration de ces agglomérations?

Cet article postule que la planification et la gouvernance territoriales sont désormais liées par une relation symbiotique renforcée par la conduite de chaque nouvel exercice de réflexion et de débat à grande échelle sur l'aménagement et le développement des régions métropolitaines. Il illustre cette dynamique en mettant en lumière l'intense marchandage politique qui s'est déroulé en marge d'un exercice de planification territoriale conduit à des fins de construction d'une capacité de gouvernance territoriale pour une région métropolitaine qui peinait à s'affranchir de son histoire tumultueuse marquée par les conflits et l'inertie qui en découle: le Grand Montréal<sup>1</sup>. Il détaille d'abord la nature des transformations procédurales et substantielles qu'ont subi la planification et la gouvernance territoriales au cours des dernières décennies puis il révèle le caractère symbiotique de leur relation en prenant appui sur cet exposé. Il relate ensuite les principaux jalons de cet épisode récent du Grand Montréal afin d'illustrer la transformation progressive de chacune en un instrument de l'autre. Il révèle ce faisant le décalage majeur qui apparaît à l'étude de cet épisode entre, d'une part, les implications théoriques de cette transition vers la gouvernance collaborative (détaillées dans les trois prochaines sections, consacrées à la recension des écrits) et, d'autre part, les modalités politiques par lesquelles le Grand Montréal a mis en débat et adopté son tout premier plan métropolitain (détaillées dans les trois sections suivantes, consacrées à l'étude de cas). Il se conclut sur une discussion de la signification de ce décalage en lien avec la théorie de la gouvernance urbaine et une invitation à explorer les autres transformations empiriques associées à cette transition symbiotique de l'administration et de la planification des territoires.

## L'administration territoriale, du gouvernement à la gouvernance

La recherche urbaine accepte de façon relativement unanime et depuis une vingtaine d'années la prémisse selon laquelle la «gouvernance urbaine» s'est substituée au «gouvernement des villes» (Le Galès 1995) pour refléter l'évolution de l'administration territoriale caractérisée par la décentralisation des politiques publiques (Simard et Chiasson 2008) et la complexification des processus décisionnels (Paquet 2001). Cette prémisse se fonde sur le constat que ces transformations ont été entraînées par l'établissement de nouveaux partenariats et la redéfinition des rapports de force, des règles et des principes de l'action publique (Paquet 2006) en faveur, suivant un idéal théorique mélioratif et normatif, d'une plus grande autonomie des collectivités locales à l'égard de l'État (Bourdin 2000), d'une coopération accrue entre les autorités publiques et les acteurs privés (Kleinschmager et Pumain 2006) ainsi que d'une démocratie locale participative, délibérative et inclusive (Blondiaux et Sintomer 2002). Cette nouvelle dynamique conjugue la coopération des gouvernements, la collaboration des secteurs et la coordination des fonctions (Swanstrom et Banks 2009). En droite ligne avec la perspective de Vodoz, Thévoz et Faure (2013), cet article définit 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 autorités responsables d'un territoire donné, incluant ou non les citoyens et les organisations de la société civile.

Les modalités d'organisation de l'action collective territoriale ont entraîné une remise en cause, une banalisation, un dépassement, un repli et une érosion de l'État, dépourvu de son monopole, de sa position d'opérateur économique, de sa «puissance suprême» et de son «autorité sans partage» hérités des Trente glorieuses, reflétant sa perte de légitimité et les limites de sa capacité à répondre seul et adéquatement aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux de l'époque néolibérale (Chevallier 2003). L'«intérêt général», jadis donné de manière descendante (*top-down*) par l'expertise de la sphère technique et le pouvoir décisionnel des

acteurs étatiques, s'en trouve désormais constamment négocié par et entre les gouvernants de naguère, dans une approche tantôt ascendante (*bottom-up*), tantôt — mais plus rarement — horizontale. Le rôle que jouent les gouvernés de naguère au sein de ce processus de négociation constante demeure toutefois contingente et tributaire de la bonne foi des élites politiques et économiques, parties prenantes prépondérantes de cette nouvelle distribution des pouvoirs tacites et explicites (Jouve 2005). La montée en puissance des acteurs du secteur privé qui participe de ce phénomène contribue à transformer le contexte de planification territoriale, marqué non plus seulement 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. Le degré de satisfaction de la société civile en général, et des citoyens directement concernés par ces solutions en particulier, demeure indissociable de la place qui leur est réservée dans le cadre de ces exercices de planification nouveau genre.

### La planification territoriale, de la rationalité globale à la collaboration

La recherche urbaine s'effectue également de manière générale dans une perspective selon laquelle, parallèlement à cette évolution de l'administration territoriale vers la gouvernance, la planification territoriale a elle aussi effectué une transition marquée, du modèle rationnel global, technocratique et hiérarchique (Faludi 1973; Taylor 1998; Wachter 2000) vers un paradigme transactionnel, axé sur l'information et la consultation du public sur les plans et les projets d'aménagement et d'urbanisme (Forester 1989; Friedmann 1987; Healey 1997). Le corollaire de cette prémisse est que l'élitisme technocratique de la planification territoriale d'après-guerre a progressivement fait place à des pratiques planificatrices davantage axées sur les interactions sociales et impulsées par les dynamiques politiques et économiques des territoires concernés.

La planification territoriale cherche à lier des étapes non seulement temporellement linéaires mais aussi spatialement diffuses et dont les objets et les finalités sont en grande partie déterminés par les acteurs qui y participent, suivant les asymétries habituelles entre leur pouvoir d'influence respectif. Ses pratiques peuvent ainsi de moins en moins être considérées comme les déterminants exclusifs ou prépondérants de l'action publique territoriale — 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 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 voire contradictoires qui doivent être conciliés et coordonnés (Schön 1994; Thomas et Healey 1991). Ce contexte qui requiert la concertation et la coopération d'acteurs variés en quête de l'atteinte des objectifs de leurs plans constitue la nouvelle matérialisation du politique sur le territoire: la gouvernance.

### La symbiose de la planification et de la gouvernance territoriales

La recherche doctorale dont est issu cet article prend quant à elle appui sur la prémisse que ces évolutions de l'administration et de la planification territoriales n'ont pas été que parallèles. D'une part, la décentralisation de la prise de décisions associée au passage à l'ère de la gouvernance territoriale a contribué à ouvrir le réseau de parties prenantes de la planification territoriale, bien qu'elle se soit accompagnée de nouvelles incarnations de rapports de force perpétuant la marginalisation des acteurs défavorisés, novices ou faiblement organisés. D'autre part, cette transformation des pratiques planificatrices a réciproquement accéléré l'éloignement du modèle descendant de gestion des agglomérations, sans pour autant inverser les polarités et recadrer les interactions entre ses parties prenantes dans une optique véritablement ascendante plutôt que horizontale. Tant l'administration que la planification des territoires se déploient ainsi désormais davantage par la délibération, la concertation, la collaboration, la coopération et la coordination de leurs nombreuses et diverses parties prenantes. Ces deux processus ont été étroitement associées, dans cette transition relative de la verticalité à l'horizontalité. Cet article postule qu'ils sont aujourd'hui liés par une relation symbiotique en cours de renforcement. Il argue que les fondements, les dynamiques et les pratiques renouvelés de la planification territoriale, désormais davantage collaborative que rationnelle globale, conditionnent dans une grande mesure ceux de la gouvernance hétérarchique ayant succédé au gouvernement hiérarchique — et réciproquement.

En aménagement et en urbanisme, la manière de poser les problèmes influence le caractère des solutions qui y sont proposées, tout comme la manière de produire les plans censés y offrir des solutions influe sur le caractère de ces solutions, c'est-à-dire sur leur contenu et leurs objectifs (Lacaze 1979). En d'autres mots, la conduite de la gouvernance territoriale conditionne en bonne partie la substance de la planification territoriale. Or la réalisation des exercices de planification territoriale conditionne elle aussi en bonne partie la dynamique de gouvernance territoriale, en retour. Cet article qualifie cette dialectique de *symbiose de la planification et de la gouvernance*.

Stead et Meijers (2009) ont constaté qu'un nouveau rôle double d'intégration intersectorielle et de définition d'objectifs sectoriels émerge pour la planification territoriale. 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 territoriale en mesure d'en offrir un. En raison de son recours aux méthodes de gouvernance collaborative décrites ci-dessus, ils croient qu'elle offre des possibilités d'intégration de politiques et que cette intégration peut en réciproque offrir à la planification territoriale une nouvelle rationalité ainsi qu'une justification lui conférant une importance accrue dans le domaine des politiques publiques. Pour ce faire, toutefois, la planification territoriale devrait selon eux être assortie de nouvelles ressources et responsabilités ainsi que d'outils novateurs.

Le récent saut d'échelle de la planification territoriale du local au métropolitain, observé un peu partout en Occident dans la foulée de la généralisation de la métropolisation (Bassand 2007), peut offrir une occasion de renouvellement de ces ressources, ces responsabilités et ces outils. Gallez et Maksim (2007: 49) plaident pour une planification territoriale 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 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 territoriale, pour que la planification territoriale et sa mise en œuvre s'éloignent de la verticalité, du pouvoir descendant et de l'exercice de l'autorité par l'État central seul. La complexification des enjeux, la multiplication des échelles et la diversification des systèmes d'acteurs caractéristiques du passage récent à la gouvernance territoriale assignent à la planification territoriale des objectifs tant substantiels que procéduraux (Gallez et Maksim 2007). Ainsi la manière dont un plan est produit importe-t-elle au moins autant que son contenu. En d'autres mots, 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 cet article cherche à montrer que ce qui est planifié est plus fortement tributaire de la manière dont la planification territoriale est réalisée que de l'identité de ceux qui l'exercent. Dans cette optique, la planification territoriale se façonne dans l'intervention et l'interaction — dans la gouvernance territoriale, en somme. 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 territoriale «*s'insère dans le processus de production de l'action publique*» en tant qu'outil d'orientation ou de gouvernance territoriale. Sa capacité à orienter l'action publique est toutefois incertaine, dans le contexte de déterritorialisation et de reterritorialisation exposé notamment par Leloup, Moyart et Pecqueur (2005). Que la planification territoriale soit plutôt un outil ou un instrument de gouvernance territoriale est en effet beaucoup plus plausible. C'est ce que cet article postule, à l'issue de l'analyse de la mise en place d'outils de planification territoriale donnant vie à la gouvernance territoriale et, inversement, de la réalisation d'exercices de planification territoriale dans une optique de gouvernance territoriale, procédurale, davantage que d'aménagement, substantielle. Voici le cas du Grand Montréal.

## Planifier le Grand Montréal par et pour la gouvernance

Du milieu des années 1980 au tournant des années 2000, de multiples commissions, groupes de travail et chercheurs ont étudié les enjeux politiques et économiques de l'aménagement et du développement du Grand Montréal et ont constaté que les mêmes problèmes de gouvernance territoriale entravaient la bonne conduite de la planification territoriale par les acteurs locaux, régionaux et nationaux aux commandes de la région. 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 a tenté de remédier à cette situation et de relever le défi de l'attractivité et de la compétitivité internationales en faisant passer la planification et la gouvernance territoriales du palier local à l'échelle métropolitaine. Quatre ans après avoir été mise sur pied, la CMM a tenté en vain d'adopter un schéma métropolitain d'aménagement et de développement. Le refus catégorique des acteurs locaux et régionaux de le voir se substituer aux schémas d'aménagement et de développement des municipalités régionales de comté (MRC) du Grand Montréal a mené à son avortement et a paralysé la planification et la gouvernance territoriales en gestation pendant les cinq années suivantes (Douay et Roy-Baillargeon 2015).

À la suite d'une nouvelle réforme des compétences en matière d'aménagement conclue en 2010 entre le gouvernement et les élus locaux du Grand Montréal afin de dénouer cette impasse, la CMM a reçu le mandat de produire, de soumettre au débat et d'adopter avant le 31 décembre 2011 un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) ne se substituant plus aux schémas des MRC de son territoire mais s'y superposant. Ce plan proposait une série d'objectifs et de critères visant à décliner dans le Grand Montréal les orientations du gouvernement en matière d'aménagement, de transport et d'environnement. 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 14 autorités régionales du Grand Montréal responsables de traduire dans leur schéma d'aménagement et de développement (SAD) respectif les objectifs et les critères généraux du PMAD en fonction des enjeux et des caractéristiques de leur territoire afin qu'ils soient déclinés en mesures dans les plans et les règlements d'urbanisme des 82 municipalités qu'elles regroupent. Ce changement de perspective en matière de planification territoriale devait confirmer la nouvelle approche de gouvernance territoriale préconisée par Québec et en vertu de laquelle les acteurs locaux et régionaux 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 comme ils l'ont fait à maintes reprises au cours des décennies précédentes. D'une part, cette insistance accrue sur la concertation et la coopération a toutefois permis aux élites politiques et techniques de la région d'instrumentaliser le PMAD à des fins de construction d'une capacité de gouvernance pour leur territoire fragmenté et jusqu'alors marqué par les conflits entre le centre urbain et sa périphérie suburbaine. D'autre part, l'abandon du projet de rééchelonnement des compétences en aménagement du palier régional au palier métropolitain et la sacralisation du rôle des autorités municipales dans la concrétisation de la planification confirme la prégnance du principe de délégation au sein de l'appareil urbanistique québécois et grand-montréalais. L'épisode du PMAD illustre avec éloquence l'utilisation de la planification territoriale comme instrument de gouvernance territoriale, et plus particulièrement le rôle prépondérant voire hégémonique des élus de la région au sein de ce processus de négociation politique visant la construction d'une capacité d'action métropolitaine en ces deux matières.

### Concertation extensive et clivages persistants

La production et la mise en débat du PMAD ont pris racine dans une concertation préalable significative. D'abord, 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 résidentielle ainsi que des limites du périmètre métropolitain 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, en novembre 2010, dans chacune desquelles les deux parties se sont engagées à se concerter dans la définition de ces seuils et de ces limites. Les cinq composantes de la CMM lui ont acheminé leurs propositions en mars 2011. Elle en a tenu compte dans la production de son projet de PMAD, que son

conseil a adopté à la fin avril. Pour protester contre le refus de la CMM de leur accorder plus de temps avant de l'adopter afin qu'ils puissent en influencer davantage le contenu, les élus de la couronne nord et de Laval se sont toutefois retirés du conseil au moment du vote.

La CMM a reçu, de juin à août 2011, un avis sur son projet de la part de chacune des 14 autorités régionales de son territoire 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 de la région. À l'origine, une séance de consultation publique était prévue dans chaque composante de la CMM. En fin de compte, pour permettre la présentation des 225 mémoires dont les auteurs ont souhaité s'adresser à la commission de l'aménagement, 17 séances ont finalement été tenues, totalisant 57 heures d'audiences. Parallèlement à ces audiences, structurées par un dispositif de consultation publique correspondant aux exigences minimales de la *LAU*, la CMM a également déployé une stratégie de communication de grande envergure axée sur son site internet (qui a reçu 22 000 visites entre avril et octobre 2011) et sur les médias sociaux, entretenant hors des canaux traditionnels une mobilisation autour de la planification territoriale visant l'émergence d'une pensée métropolitaine au sein de la population intéressée, comme l'indique cette employée de la CMM qui a joué un rôle de premier plan dans cette stratégie:

*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.*

Un clivage net séparait les avis des Agglomérations de Longueuil et de Montréal, d'une part, et ceux des MRC et de la Ville de Laval, d'autre part. Alors que les premières ont dans l'ensemble salué le PMAD mais déploré son manque d'ambition et le caractère limité des mesures qui y étaient proposées, les secondes les considéraient trop contraignantes. Les MRC de Roussillon, de Rouville et, quoique dans une moindre mesure, Les Moulins se sont toutefois distinguées des autres MRC et de la Ville de Laval par l'équilibre général de leurs éloges et de leurs critiques à l'égard du document. Les MRC de Deux-Montagnes et de Vaudreuil-Soulanges ainsi que la Ville de Laval n'ont adressé que des critiques, par surcroît assez sévères, à la CMM quant au contenu et à la substance de son PMAD. L'imposition par Québec d'un périmètre métropolitain d'urbanisation et de seuils minimaux de densité résidentielle ont sans conteste constitué les mesures du PMAD 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.

Un clivage similaire distinguait les mémoires des intervenants des couronnes, qui étaient opposés au caractère prétendument trop contraignant du document (hormis les représentants du monde agricole, qui souhaitaient que la CMM en fasse davantage pour protéger leurs terres de l'urbanisation galopante), et ceux des acteurs du centre urbain, qui déploraient qu'il était au contraire trop timide. La question litigieuse la plus importante du débat sur le PMAD a été celle du droit des municipalités suburbaines de se développer, principalement 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 intervenants de ces municipalités l'ont opposé à la nécessité, défendue par ceux des villes centrales, de densifier les milieux urbains et d'y intensifier les activités afin d'en assurer le développement durable et d'accroître la qualité de vie de leurs résidents ainsi que l'attractivité et la compétitivité de la région dans son ensemble.

Ce clivage entre les visées du centre urbain et celles de la périphérie suburbaine 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 les 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 cibles de densification que le PMAD prévoyait leur imposer. Les élus et les 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 ces égards.

## Instrumentaliser le PMAD pour dénouer l'impasse

Les efforts de la CMM entourant la mise en débat du plan n'ont pas permis de réconcilier ces visions divergentes, mais les tractations qui s'en sont suivies en coulisses, en marge des audiences sur le plan et donc à l'insu de la société civile, ont débouché sur un compromis politique inédit pour la région. Ce consensus des élus locaux face au PMAD a été obtenu à la faveur du marchandage de leur appui à son adoption en échange d'un certain assouplissement de ses (seules) dispositions contraignantes, à l'encontre de la volonté exprimée par la forte majorité des citoyens et des organismes mobilisés par ce débat public. L'ajout d'un critère permettant aux municipalités suburbaines de faire modifier le périmètre métropolitain d'urbanisation, contrairement à l'exigence stricte du gouvernement à cet égard édictée dans ses orientations et réitérée dans son avis sur le PMAD, en est l'illustration la plus probante. Cette édulcoration du PMAD était une condition *sine qua non* 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 municipalité, mais également parce qu'elle réaffirmait leur rôle de décideurs en leur permettant de conclure un marché politique, comme l'indique cet employé de la CMM qui a joué un rôle de premier plan dans ces tractations en coulisses:

*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.*

L'autre élément du PMAD que la CMM et les élus locaux ont utilisé comme vecteur de marchandage a été l'objectif de densifier et de diversifier les abords des 155 stations de métro, gares de train de banlieue et terminus d'autobus existants et projetés à l'horizon 2031 par l'entremise du concept de *transit-oriented development* (TOD, ou «aménagement axé sur les transports collectifs»). Cette stratégie constitue sans conteste l'élément central, voire la pierre angulaire du PMAD. Devant l'auditoire de *UN Habitat World Urban Forum 7*, le maire de Candiac (Dyotte 2014: 21) a suggéré que si le PMAD «est le 'livre de recettes' pour rendre la région métropolitaine de Montréal plus résiliente, [...] l'aménagement de quartiers TOD en est le 'principal ingrédient'». Pour permettre aux décideurs de s'approprier le concept et de soutenir son enchâssement dans le PMAD, deux activités de sensibilisation et d'éducation ont été organisées. Elles ont joué un rôle crucial dans leur souscription à l'idéal de densité et de mixité axées sur le transport collectif en leur faisant voir de leurs propres yeux à quoi des quartiers aménagés selon les principes du TOD pouvaient ressembler. Au nom de la CMM, l'organisme Vivre en ville a organisé en juin 2012 une mission d'exploration réunissant 30 parties prenantes de la planification du territoire et du transport du Grand Montréal dans la région métropolitaine de Washington-Arlington, aux États-Unis. Une journée de réflexion a ensuite été organisée en octobre 2012 pour permettre à la CMM de rendre public le rapport-synthèse de leur mission et d'annoncer leur intention de concrétiser cette stratégie par la réalisation de projets-pilotes de mise en œuvre du TOD autour de gares suburbaines.

Dans la foulée de ce processus d'appropriation, les élus et les responsables de la CMM ont fait de ce concept la pierre angulaire du PMAD en recourant à un processus politique unissant la planification et la gouvernance territoriales ainsi que le TOD au sein d'une dynamique quadruple que la recherche dont est issu cet article qualifie de «marchand(is)age». Ce terme recoupe dans un premier temps la notion de *marchandage* propre aux interactions entre élus locaux réunis au sein d'institutions régionales, qui procèdent par essence de constantes négociations visant à répartir localement les fruits du développement tout en préservant la sacro-sainte autonomie des pouvoirs municipaux (Feiock 2009; Visser 2004). Il recoupe dans un second temps la notion de *marchandisage* propre à l'inscription de la planification à long terme des métropoles dans une perspective stratégique, qui participe par essence d'une dynamique de compétitivité internationale et de marketing territorial (Proulx et Tremblay 2006; Roy-Baillargeon 2016).

Premièrement, les haut placés de la CMM ont servi de vecteurs d'intensification d'un important *marchandage* politique entre Québec et les maires de banlieue pour les faire adhérer à une planification territoriale dont ils ne voulaient pas à l'origine, puis pour maintenir le consensus obtenu au prix de concessions majeures 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 territoriale du Grand Montréal un intense exercice de *marchandage* de leur appui au PMAD en échange de l'assouplissement des principes de base du TOD pour préserver un grand potentiel de développement de leur municipalité sans entraves considérables. Troisièmement, les administrateurs de la CMM ont procédé au *marchandage* 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 fait avorter les démarches de la CMM en 2005 notamment pour cette raison. Quatrièmement, les concepteurs du PMAD ont procédé au *marchandage* 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 *marchandage* du concept pour que leurs résidents veuillent «vivre dans un TOD [*sic*]» — un peu comme la communauté internationale a vendu l'idéal du «développement durable», depuis la publication du rapport Brundtland.

À cette enseigne, l'épisode du PMAD en général, et plus particulièrement la stratégie TOD qui en a découlé, semblent avoir ouvert la porte à l'instauration d'une coopération interscalaire (du provincial au municipal, en passant par le métropolitain et le régional) et même intersectorielle (entre le transport et l'aménagement) inédite dans la région pour assurer le déploiement de la stratégie aux échelons inférieurs. Québec et la CMM ont versé à chacune des municipalités qui réalisera un projet-pilote de quartier conçu sur le modèle du TOD une subvention de 100 000 dollars pour la réalisation de sa planification détaillée de concert avec ses divers partenaires. Cette démarche de planification territoriale prend appui sur une concertation entre la municipalité concernée et la CMM ainsi que sur la création, par chacune des villes concernées, d'un comité de partenaires associant à la municipalité visée par le projet-pilote sa MRC d'appartenance, la CMM, l'AMT, les ministères québécois responsables et tout autre intervenant jugé pertinent (grands employeurs, opérateurs de services publics, commissions scolaires, etc.). Le TOD et le PMAD constituent ainsi des vecteurs de construction politique pour la région et, à cette enseigne, se révèlent sans contredit des instruments de gouvernance territoriale.

## Conclusion

Cet article a montré à l'aide du cas du Grand Montréal que planifier le territoire des régions métropolitaines dans une optique plus stratégique et collaborative que rationnelle globale peut ouvrir la voie à l'établissement d'une gouvernance territoriale plus coopérative et décentralisée. Il a également révélé que, réciproquement, l'intensification de ces dynamiques de gouvernance territoriale observable dans le cadre des exercices de planification territoriale récents des régions métropolitaines peut faciliter leur réalisation dans une optique plus harmonieuse, rassembleuse et consensuelle. En mettant à l'ordre du jour métropolitain et en soumettant au débat public leur tout premier PMAD et en en faisant un objet de marchand(is)age entre élus, les élites politiques et techniques du Grand Montréal ont fait émerger un compromis inédit entre des décideurs urbains et suburbains jusqu'alors en conflit. Ce faisant, ils ont jeté les bases d'une capacité de gouvernance territoriale qui peinait depuis plusieurs décennies à émerger. Ils ont ainsi fait de la planification territoriale un instrument de gouvernance territoriale. Réciproquement, en ouvrant le réseau d'acteurs appelés à influencer la prise de décision et en prenant appui sur la mobilisation des citoyens et de la société civile de la région qu'ils ont suscitée et alimentée dans le cadre des audiences sur le PMAD, les élus et les administrateurs de la CMM ont construit la capacité de planification territoriale que l'institution n'avait toujours pas réussi à établir et à légitimer aux yeux du gouvernement provincial, des décideurs locaux et de la société civile du Grand Montréal au terme de dix années d'existence houleuse et menacée. Ils ont ainsi fait, en retour, de la gouvernance territoriale un instrument de planification territoriale.

Cet article a offert une contribution originale à la recherche urbaine sur les dynamiques et les processus de gouvernance et de planification territoriales, notamment en conceptualisant et en explicitant empiriquement le processus de marchand(is)age analysé ci-dessus. Un bémol s'impose toutefois à son égard, car son cantonnement à une série de tractations et de négociations politiques entre élus se révèle incompatible tant avec la théorie normative et méliorative de la gouvernance métropolitaine horizontale présentée d'entrée de jeu qu'avec les exigences du gouvernement provincial et les intentions de la CMM en matière d'inclusion des citoyens et de la société civile du Grand Montréal au sein de ses exercices de planification. Plusieurs questions cruciales pour la compréhension de ces dynamiques et de ces processus émergent de ce décalage. À quoi cet écart entre la théorie et l'empirie est-il attribuable? Comment doit-on l'interpréter? Que signifie-t-il pour la portée et la justesse de la thèse de l'école de la gouvernance urbaine ou métropolitaine dans le contexte nord-américain contemporain? En

guise de réponse préliminaire, avant de se conclure, cet article propose deux pistes de réflexion qui commandent la poursuite de recherches sur ces enjeux, leurs origines et leurs répercussions.

La première clé d'interprétation de ce décalage renvoie à la distinction entre gouvernance horizontale et verticale (descendante ou ascendante). Cet article fait l'hypothèse que la montée en puissance des élites politiques locales mise en scène par les tractations interscalaires entourant l'épisode du PMAD constitue un contrecoup à la tentative de reterritorialisation ascendante (du régional vers le métropolitain) des compétences en aménagement que le gouvernement du Québec a tenté d'opérer en créant la CMM en 2001 et en lui confiant la responsabilité d'adopter un schéma en 2005. Cela souligne l'importance prépondérante que conservent les principes de subsidiarité et de préservation de l'autonomie locale au sein du phénomène global de métropolisation. Le corollaire de cette hypothèse est qu'au sein de l'administration et de la planification des territoires, le déploiement potentiel d'interactions horizontales, entre acteurs publics, privés et associatifs de différents domaines, demeure subordonné à la nature des interactions verticales descendantes et ascendantes, entre acteurs politiques de différentes échelles.

Forcé à se réinventer par le passage du gouvernement à la gouvernance, l'État réagit à la restructuration territoriale urbaine entraînée par la métropolisation en produisant de nouvelles institutions et de nouveaux cadres réglementaires à l'échelle régionale, à l'issue de longs processus structurés par les conflits politiques et les luttes interscalaires quant aux compétences et au degré d'autonomie des différents paliers, comme l'ont montré Kübler et Koch (2008) à l'étude de la réorganisation institutionnelle des transports publics à Berne et à Zurich. Dans la conduite de ces processus, les régions métropolitaines empruntent des trajectoires extrêmement différenciées voire diamétralement opposées, mais la dimension verticale de la gouvernance et le marchandage politique entre élus qui y est consubstantiel continuent d'en représenter des passages obligés, comme l'ont révélé Tremblay-Racicot et Mercier (2014) à l'étude des démarches de coordination des politiques de transport et d'aménagement métropolitains à Toronto et à Chicago. Ces deux mises en parallèle du cas du Grand Montréal montrent que la région n'est pas unique à cet égard et que ces enjeux méritent davantage d'attention. Elles révèlent aussi l'importance de la dimension verticale et des modalités particulières d'administration et de planification des territoires qui y sont associées, laissées dans l'ombre par la plupart des travaux récents sur la gouvernance urbaine ou métropolitaine.

La seconde clé d'interprétation de l'écart entre la théorie de la gouvernance urbaine ou métropolitaine et les dynamiques analysées dans le Grand Montréal renvoie au rôle de la participation publique au sein de la symbiose de la planification et de la gouvernance territoriales. L'enthousiasme des élus locaux et du gouvernement devant l'ampleur de la mobilisation de la société civile grand-montréalaise sur le PMAD, en grande partie suscitée par la CMM pour générer de l'intérêt pour l'institution, la région et la planification métropolitaines, ne doit pas occulter que le véritable débat sur le plan s'est effectué en marge des audiences. Certes, la consultation publique de grande envergure a permis la légitimation réciproque de la CMM et de la société civile, mais elle demeure en rétrospective un cas probant d'instrumentalisation de la participation publique à des fins de construction de capital politique (Roy-Baillargeon 2016).

Force est d'admettre que la volonté populaire quant au PMAD s'est exprimée par l'entremise d'un canal parallèle au processus de marchand(is)age politique monopolisé voire confisqué par les maires des couronnes suburbaines et les administrateurs de la CMM. En fait notamment foi le caractère essentiellement cosmétique des modifications apportées aux dispositions du plan à l'issue du débat public auquel la société civile a participé massivement, principalement pour demander leur renforcement substantiel (Roy-Baillargeon 2015). Le rôle de spectateurs auquel les citoyens et les groupes d'intérêt ont été confinés dans le cadre des deux premières offensives de relations publiques de la CMM qu'ont constitué les «Agoras métropolitaines» prétendument consacrées au suivi de la mise en œuvre du PMAD (Roy-Baillargeon 2016) confirme également l'exclusion effective de ces acteurs, pourtant centraux dans la théorie de la gouvernance urbaine, de la construction et de la gestion des projets qui en découlent. Cette dynamique trouve également des échos dans les processus de planification et de gouvernance territoriales d'autres régions métropolitaines. À Toulouse, en France, par exemple, Maulat (2016) a montré que la politisation croissante des exercices de planification régionale permet de légitimer ces processus mais subordonne la définition des cibles et des normes des documents qui en découlent à une série de négociations entre élus locaux renvoyant à la marge tant la société civile que les autorités régionales et même nationales du domaine des transports. Cela invite à relativiser la portée de l'insistance sur la participation publique qui émane des travaux des théoriciens de la gouvernance horizontale et de la planification collaborative

ainsi que des plans et des politiques des autorités publiques éprises de ces grands principes. Cela suggère en corollaire que la mobilisation populaire en aménagement et en urbanisme constitue en quelque sorte le vernis, plutôt que le ciment, de la symbiose de la planification et de la gouvernance territoriales.

D'autres interrogations de nature théorique ou conceptuelle émergent de cet article, et particulièrement de ces clés d'interprétation. Hormis la planification territoriale, quels autres instruments de gouvernance territoriale se dessinent pour les régions métropolitaines contemporaines? Réciproquement, hormis la concertation, la collaboration, la coopération et la coordination d'acteurs variés afin de concilier leurs intérêts divergents par laquelle se déploie la gouvernance territoriale, quels autres instruments de planification territoriale sont susceptibles d'émerger et de les aider à atteindre leurs objectifs de protection environnementale, de cohésion sociale et de développement économique? Mes recherches doctorales (Roy-Baillargeon 2015) révèlent que le TOD constitue un instrument tant de planification que de gouvernance territoriales, à tout le moins dans le cadre du récent épisode du PMAD du Grand Montréal. Cette thématique de recherche est particulièrement féconde pour les champs de la recherche urbaine. L'approfondissement des analyses sur ces instruments, inscrite ou non dans la perspective déjà bien balisée par Lascoumes et Le Galès (2004), offre un grand potentiel de renouvellement des perspectives théoriques et des connaissances empiriques essentielles sur les évolutions récentes et anticipées propres à ces régions métropolitaines et à leur échelle particulière, désormais incontournables dans l'appareil de recherche.

### Remerciements

Cette recherche a été effectuée sous la supervision du professeur émérite de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal Michel Gariépy et a bénéficié du soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. L'auteur remercie chaleureusement les évaluateurs de la revue pour leur critique constructive de ce texte.

### Acknowledgements

This research has been conducted under the supervision of University of Montréal Urban Planning Institute Professor Emeritus Michel Gariépy and has benefited from the financial support of the Social Science and Humanities Research Council of Canada. The author warmly thanks the reviewers of the journal for their constructive criticism of this text.

### Notes

<sup>1</sup> Le territoire du Grand Montréal s'étend sur 4 360 km<sup>2</sup>, de Contrecoeur à Hudson et de Mirabel à Saint-Jean-Baptiste. Il accueille 3 959 179 habitants et 1 762 440 emplois (la moitié du total québécois), dont un peu plus de la moitié sur l'île de Montréal. Il rassemble 82 municipalités locales regroupées en 11 municipalités régionales de comté ainsi que la Ville de Laval et les Agglomérations de Longueuil et de Montréal, disposant des mêmes compétences en matière d'aménagement du territoire. Ces quatorze autorités régionales sont chapeautées par un organisme de planification, de coordination et de financement: la Communauté métropolitaine de Montréal.

### Références

- 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.
- Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer. 2002. L'impératif délibératif. *Politix* 15 (57): 17-35.
- 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.
- Chevallier, Jacques. 2003. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique* (105-106): 203-217.
- 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): 29-41.
- 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.
- Faludi, Andreas. 1973. *Planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Feiock, Richard C. 2009. Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review* 44 (3): 356-377.
- Forester, John. 1989. *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Friedmann, John. 1987. *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press.
- 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): 49-62.
- Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- Jouve, Bernard. 2005. From government to urban governance in Western Europe: A critical analysis. *Public Administration and Development* 25 (4): 285-294.
- 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.
- Kübler, Daniel et Philippe Koch. 2008. Re-scaling network governance: The evolution of public transport management in two Swiss agglomerations. *Flux* (72): 108-119.
- 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.
- Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Galès, Patrick. 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique* 45 (1): 57-95.
- Leloup, Fabienne, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur. 2005. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, économie, société* 7 (4): 321-331.
- Maulat, Juliette. 2016. Le rôle de la planification territoriale dans la coordination des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional à l'échelle métropolitaine: L'exemple toulousain. *Revue internationale d'urbanisme* (2).
- 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.
- Paquet, Gilles. 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.
- 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.
- Proulx, Marc-Urbain et Dominic Tremblay. 2006. Marketing territorial et positionnement mondial: Global positioning of the peripheries with territorial marketing. *Géographie, économie, société* 8 (2): 239-256.
- Roy-Baillargeon, Olivier. 2015. *La planification métropolitaine et le transit-oriented development (TOD): Les nouveaux instruments de la gouvernance du Grand Montréal*. Montréal: Université de Montréal.
- Roy-Baillargeon, Olivier. 2016. Grand Montréal: La planification peut-elle être stratégique? *Revue internationale d'urbanisme* (2).
- Schön, Donald A. 1994. *Le praticien réflexif: À la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*. Montréal: Éditions Logiques.
- Simard, Jean-François et Guy Chiasson. 2008. La gouvernance territoriale: Un nouveau regard sur le développement. *Revue canadienne des sciences régionales* XXXI (3): 455-485.
- Stead, Dominic et Evert Meijers. 2009. Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice* 10 (3): 317-332.
- Swanstrom, Todd et Brian Banks. 2009. Going Regional: Community-Based Regionalism, Transportation, and Local Hiring Agreements. *Journal of Planning Education and Research* 28 (3): 355-367.
- Thomas, Huw et Patsy Healey. 1991. *Dilemmas of planning practice: Ethics, legitimacy, and the validation of knowledge*. Aldershot: Avebury Technical.

- Tremblay-Racicot, Fanny et Jean Mercier. 2014. Intégration des transports et de l'aménagement du territoire au niveau métropolitain à Toronto et à Chicago: Perspectives de gouvernance verticale et horizontale. *Cahiers de géographie du Québec* 58 (164): 213-232.
- 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): 51-63.
- Vodoz, Luc, Laurent Thévoz et Prisca Faure. 2013. *Les horizons de la gouvernance territoriale*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.