

Vers un nouveau partage des compétences pour la planification du développement du territoire métropolitain

Par Mme Francine Senécal, présidente de la commission de l'aménagement de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)

En vertu de sa loi constitutive, la Communauté métropolitaine de Montréal est appelée à exercer un rôle et des responsabilités importants en matière d'aménagement du territoire.

Depuis sa création en 2001, plusieurs travaux ont d'ailleurs été réalisés : ainsi, la Communauté a produit, en 2002, un diagnostic des forces et des faiblesses de la région ainsi que les grands défis à relever au cours des prochaines années. Par la suite, un projet d'énoncé de vision stratégique a été adopté en septembre 2003. En 2005, un Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement a également été adopté et soumis à une vaste consultation publique.

La loi actuelle de la CMM prévoit qu'une fois le schéma métropolitain en vigueur, les MRC et agglomérations présentes en partie ou en totalité sur le territoire de la CMM n'exerceraient plus de responsabilités en aménagement sur le territoire métropolitain. Cette disposition a longtemps été questionnée par les élus de la région.

Le 12 juin 2008, une proposition a fait consensus auprès des élus de la région du Grand Montréal en faveur du maintien du rôle des MRC et des agglomérations en matière d'aménagement et de l'élaboration par la CMM d'un outil métropolitain de planification, distinct et complémentaire des schémas régionaux. Cette proposition pose les fondements d'une nouvelle approche novatrice pour la planification du développement du territoire métropolitain.

Aménagement du territoire : le cadre institutionnel actuel

La loi constitutive de la Communauté métropolitaine de Montréal consacre plusieurs articles à la définition du rôle et des responsabilités de la CMM en matière d'aménagement du territoire. La Communauté est ainsi tenue, de par la loi, d'« élaborer, d'adopter et de maintenir en vigueur, en tout temps et sur l'ensemble de son territoire, le schéma d'aménagement et de développement prévu par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ».

La loi prévoit notamment que l'entrée en vigueur du schéma métropolitain aurait pour effet de lier le gouvernement aux orientations et objectifs énoncés dans le schéma et d'encadrer l'élaboration des plans et règlements d'urbanisme des municipalités et arrondissements du territoire. Une fois le schéma métropolitain en vigueur, les MRC et agglomérations présentes en partie ou en totalité sur le territoire de la CMM n'exerceraient plus de responsabilités en aménagement sur le territoire métropolitain. Aux yeux du législateur, la CMM serait alors considérée au même titre qu'une municipalité régionale de comté pour l'application de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Dès ses premiers mois d'existence, la Communauté métropolitaine de Montréal s'est donc engagée dans l'élaboration du schéma métropolitain d'aménagement et de développement (SMAD) pour répondre aux attentes du législateur.

Une des premières étapes à la réalisation du schéma métropolitain d'aménagement et de développement a consisté dans l'adoption d'une vision stratégique de développement.

Une première étape : l'adoption d'une vision stratégique de développement

En septembre 2003, la Communauté a donc adopté, au terme d'un important processus de consultation, un énoncé de vision stratégique du développement économique, social et environnemental de la région métropolitaine. Fruit d'un diagnostic rigoureux, établi par la CMM en 2002, cet énoncé de vision offre une

représentation de ce que pourrait devenir la Communauté en 2025 si tous les efforts nécessaires étaient consentis.

Cet énoncé de vision, intitulé « *Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable* », s'applique à décrire la future communauté métropolitaine qui est souhaitée à l'horizon de l'année 2025, soit une communauté :

- «compétitive», parce qu'il est important de se fixer comme défi d'être parmi les meilleurs pour faire de nouveau partie du peloton de tête des régions métropolitaines;
- «attractive», parce qu'il importe également de mettre en valeur les atouts de la région, répondre aux attentes de la population et attirer davantage d'activités et de personnes dans la région métropolitaine;
- «solidaire», parce qu'il est aussi nécessaire de lutter contre l'exclusion sociale, de réduire le décrochage scolaire, d'accroître la contribution de l'immigration à notre développement;
- «responsable», parce qu'il faut en outre relever le défi d'associer le citoyen à la prise de décision par des pratiques continues d'information et de «gouvernement en ligne».

L'adoption de cet énoncé de vision en 2003 a constitué un premier jalon dans le processus d'élaboration du Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement.

Le Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement (PSMAD)

En février 2005, le Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement (PSMAD) a été adopté par le conseil de la Communauté. Le document comprenait notamment un portrait des composantes d'aménagement et de développement de la région métropolitaine et un énoncé des choix d'aménagement à privilégier.

Conformément à la loi, le PSMAD était soumis à une consultation publique assurée par la commission de l'aménagement. De façon à se rendre le plus accessible possible, la commission a tenu plusieurs assemblées publiques de consultation en divers endroits du territoire.

Durant ce processus de consultation, les municipalités, les municipalités régionales de comté, les commissions scolaires, de même que le gouvernement étaient appelés à formuler leur avis sur le PSMAD. Le gouvernement devait d'ailleurs faire parvenir en juin son avis sur le projet de schéma. En septembre 2005, la commission de l'aménagement déposait son rapport au conseil.

Lors de la consultation publique, plusieurs élus allaient notamment exprimer leur préoccupation à l'effet de maintenir le rôle des MRC en matière d'aménagement, contrairement à ce que prévoit la loi actuelle. Cette préoccupation allait devenir un enjeu majeur dans les mois suivants.

En avril 2006, un document relatif à des orientations révisées et au cadre institutionnel renouvelé en matière d'aménagement du territoire a été déposé au comité exécutif de la Communauté. Par la suite, une nouvelle consultation menée par commission de l'aménagement devait permettre d'identifier les orientations faisant l'objet d'un consensus. La commission a déposé son rapport en septembre de la même année et, par la suite, au conseil de la CMM en février 2007.

Après cette date, la question du partage des compétences et des pouvoirs en aménagement devait occuper l'avant-scène jusqu'à ce qu'une proposition quant à un nouveau partage des compétences et des pouvoirs en matière d'aménagement et de développement entre la CMM, les MRC ainsi que les agglomérations rallie les élus de la région du Grand Montréal.

Une proposition pour un nouveau partage des compétences en aménagement

Le 12 juin 2008, le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal a unanimement résolu d'approuver une proposition d'un nouveau partage des compétences pour la planification du développement du territoire métropolitain par la CMM et de la transmettre à la ministre des Affaires municipales et des Régions (résolution CC08-022). La Communauté faisait alors le souhait que les modifications législatives requises par ce nouveau partage des compétences soient en vigueur dès la fin 2008.

S'appuyant sur ce consensus, la Communauté est maintenant engagée à finaliser la planification de l'aménagement et du développement du territoire métropolitain dans l'esprit de ce nouveau partage des compétences.

La proposition adoptée en juin prévoit le maintien du rôle des municipalités régionales de comté et des agglomérations en matière d'aménagement régional, tel que défini pour l'ensemble des MRC québécoises dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), en l'adaptant conformément à la proposition de la CMM. Elle suppose en même temps l'élaboration par la CMM d'un nouvel outil métropolitain de planification, distinct et complémentaire des schémas d'aménagement et de développement régionaux des MRC et agglomérations.

Ce futur outil métropolitain portera sur les facteurs de compétitivité et d'attractivité liés à l'aménagement du territoire dans un contexte mondial de concurrence entre les régions métropolitaines.

Dans une perspective d'un développement durable et intégré, l'outil métropolitain visera :

- l'optimisation des réseaux de transport des personnes et des marchandises;
- la protection du patrimoine bâti et naturel;
- l'identification de secteurs ciblés de densification et de secteurs ciblés de planification;
- l'établissement de cibles de densité selon les caractéristiques du milieu;
- la mise en valeur des activités agricoles de la zone verte;
- la définition du périmètre d'urbanisation métropolitain afin de soutenir une utilisation rationnelle des espaces propices à l'urbanisation selon une analyse coût/bénéfice;
- l'identification des risques naturels et anthropiques pour la santé et la sécurité publique.

L'outil métropolitain comprendra également :

- une vision métropolitaine du développement;
- l'identification des défis de portée métropolitaine;
- des plans d'action précisant les moyens de mise en œuvre, des critères applicables, des sites ciblés et des projets d'importance métropolitaine, à définir avec les partenaires municipaux;
- des ententes de développement à convenir avec le gouvernement pour le financement et la mise en œuvre des plans d'action;
- un « monitoring » (indicateurs, cibles quantifiées, mécanisme de suivi).

Le 2 octobre, le conseil de la Communauté approuvait, par la résolution CC08-032, le rapport du comité technique métropolitain en aménagement sur les éléments de contenu du nouvel outil métropolitain, dans le suivi de la résolution CC08-022.

Une nouvelle approche pour la planification du développement du territoire métropolitain

Le Rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur la CMM*, déposé à l'Assemblée nationale en mars 2008, confirmait qu'il était déjà dans l'intention du gouvernement de *mettre en place un nouveau cadre institutionnel établissant un partage des compétences en aménagement entre la CMM et les MRC et conseils d'agglomération*.

La proposition adoptée en juin dernier par le conseil de la CMM pour un nouveau partage des compétences en aménagement précise la volonté des élus du Grand Montréal quant au contenu de ce nouveau cadre institutionnel. Avec cette proposition, le gouvernement dispose désormais des éléments nécessaires pour faire avancer rapidement ce dossier à la satisfaction de tous.

En mettant l'accent sur les notions de compétitivité et d'attractivité, la proposition de la CMM innove en tenant compte du nouveau contexte mondial de concurrence entre les régions métropolitaines. Elle recentre le mandat de la CMM en matière d'aménagement et de développement sur l'objectif d'accroître la capacité concurrentielle et l'attractivité de la région métropolitaine tout en confirmant la mission originelle des MRC et des agglomérations en matière d'aménagement du territoire régional.

Le nouvel outil métropolitain s'ajoutera aux autres outils de planification mis en place par la CMM, notamment : la Vision 2025; le Plan de développement économique (PDE); le Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles (PMGMR); les Orientations en matière de logement social et abordable. Il proposera une planification intégrée de l'aménagement et du transport. Il reviendra au gouvernement d'assurer la cohérence de la planification effectuée sur le territoire métropolitain et sur le territoire des MRC adjacentes.

À la suite de la proposition de juin 2008, un comité technique réunissant des représentants du MAMR et de la CMM s'est réuni afin de clarifier les éléments de contenu du nouvel outil métropolitain. Le gouvernement s'est depuis, engagé à déposer, au plus tard au printemps 2009, un projet de loi qui traduira le consensus métropolitain obtenu sur le nouveau partage des compétences en aménagement.

Conclusion

La capacité à mobiliser progressivement les municipalités de la région métropolitaine en vue de la réalisation d'objectifs communs est au coeur de la mission de la CMM.

La nouvelle dynamique métropolitaine actuellement à l'œuvre dans le Grand Montréal est par ailleurs porteuse de consensus. Un de ces consensus concerne la proposition d'un nouveau partage des compétences en matière d'aménagement, adoptée en juin par le conseil de la Communauté, taillé sur mesure à la lumière des besoins du Grand Montréal.

En convenant ensemble de cette proposition, les élus représentant les municipalités de la région du Grand Montréal ont démontré leur volonté de travailler ensemble à la définition de solutions nouvelles adaptées. En donnant suite à cette proposition, le gouvernement confirme la force que peut avoir la concertation des élus d'une même région lorsque celle-ci se concrétise à l'échelle métropolitaine. C'est une leçon qui devrait nous inspirer pour l'avenir.