

L'AGGLOMERATION DE MONTREAL : VELLEITES DE CONCENTRATION ET TENDANCES CENTRIFUGES

Gérard Divay et Marcel Gaudreau
Institut national de la recherche scientifique - Urbanisation
3465 Durocher, Montréal, Québec
H2X 2C6

En ce début des années quatre-vingt, le développement de l'agglomération de Montréal s'inscrit dans un nouveau contexte. La nouveauté du contexte tient moins aux paramètres conjoncturels et aux tendances communes à plusieurs agglomérations (récession économique, faible croissance démographique, changements dans la valorisation de divers secteurs résidentiels) qu'aux modifications survenues ces dernières années dans le cadre politique et institutionnel de la zone métropolitaine. Du point de vue de la planification du territoire, Montréal et le Québec en général, sont parfois considérés comme une heureuse exception : les contrôles d'urbanisme y seraient moins inhibiteurs et moins bureaucratiques qu'ailleurs. Cette particularité qui, il n'y a pas si longtemps, passait souvent pour un défaut, pour une lacune révélatrice de sous développement, a tendance à être présentée comme un avantage, maintenant que les critiques se font plus vives à l'égard de l'intervention publique. Si avantage il y a (eu), on peut se demander s'il n'est pas en train de disparaître. Certes, l'agglomération de Montréal n'est toujours pas soumise à une planification rigoureuse, ni à un urbanisme bureaucratique. Toutefois, les mesures gouvernementales qui ont favorisé l'expansion suburbaine au cours des décennies précédentes, ont été contrebalancées, fin des années soixante-dix, par d'autres qui privilégient nettement une concentration du développement urbain. Quelle est l'ampleur de ce changement d'orientation ? Quelles sont les chances de succès de ces nouvelles options ? Dans cet article nous amorçons des réponses à ces questions en rappelant quelle a été la trame politique et institutionnelle de l'expansion suburbaine et en relatant les principales tentatives de planification dans l'agglomération jusqu'aux récentes options provinciales.

L'expansion suburbaine et sa trame politique et institutionnelle

Le processus de développement de l'agglomération de Montréal et ses résultats dans la forme métropolitaine font l'objet de certaines idées courantes qui doivent être reprises avec un recul critique. Du point de vue du processus, le développement se serait fait de manière « spontanée », selon des « tendances naturelles »; il aurait été promu par de multiples initiatives privées, dans le cadre d'un « marché libre », sans contrainte étatique, en particulier en l'absence de toute planification. Au point de vue des résultats, les conséquences de ce processus auraient été néfastes, sinon désastreuses : le sprawl, l'étalement désordonné et éparpillé des développements de faible densité induit toute une série de coûts collectifs. Ces images, à peine caricaturées, laissent toutefois dans l'ombre des aspects importants. Si la « main invisible » du marché a bien guidé le développement, il ne faut pas oublier que cette main, tout invisible qu'elle soit, a eu un squelette, constitué par l'ensemble des mesures gouvernementales ayant une incidence sur le développement urbain. Si, d'après les canons de l'urbanisme professionnel, la carte métropolitaine semble due à un malheureux hasard, elle doit aussi être évaluée selon bien d'autres critères et d'autres intérêts. La morphologie de cette carte, avec les avantages et les inconvénients qui lui sont attachés, est en grande partie due à l'encadrement politique et institutionnel ou plus précisément à la trame politique et institutionnelle; car il n'y a pas eu, à proprement parler, mise en cadre du développement urbain, mais simplement orientation de ses axes et de ses formes à travers diverses mesures gouvernementales structurantes.

La trame politique et institutionnelle

De l'après-guerre jusqu'aux années soixante-dix, l'action des trois niveaux de gouvernement dans le développement de l'agglomération a été imprégnée par une représentation collective dominante : la croyance en une croissance urbaine continue. Même les résultats des recensements de 1966 et 1971 qui montraient une nette perte de vitesse de Montréal par rapport à Toronto n'empêchaient pas le maire de Montréal, personnage clé des visions et de la planification à long terme dans l'agglomération, de rêver en 1972 à une métropole de 7 000 000 habitants. Cette vision de l'avenir de la métropole, partagée avec plus ou moins d'optimisme jusqu'au recensement de 1981, a certainement contribué à accepter, sinon à encourager, une forte expansion territoriale. A chacun des trois niveaux de gouvernement, une politique majeure est venue favoriser et canaliser cette expansion : la poursuite par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (la S.C.H.L.) et le fédéral d'une production de masse du logement, la mise en place par le provincial d'une infrastructure

autoroutière, la fragmentation municipale et la quête incessante du développement résidentiel par les intérêts locaux. Ces trois politiques ont été largement convergentes et leurs effets se sont renforcés pour aviver la dispersion.

Dans la croissance du tissu urbain, l'espace occupé par la fonction résidentielle joue un rôle majeur, ne serait-ce qu'en raison de son importance quantitative. En 1976, la fonction résidentielle occupait à elle seule 53 pour cent de l'espace urbanisé de l'agglomération [13]. Elle est encore plus importante dans bon nombre de municipalités de banlieue ayant une faible diversification fonctionnelle. Or, le développement résidentiel en banlieue de plus en plus éloignée a été cautionné et garanti par la S.C.H.L. La S.C.H.L. n'a sans doute pas voulu la banlieue en tant que telle; mais l'éloignement et, dans une certaine mesure, la discontinuité des développements résidentiels ont été une conséquence des objectifs de logement dans un contexte de non intervention publique sur le marché foncier. Un objectif majeur de la S.C.H.L. a été de faire produire, non seulement beaucoup de logements mais encore des logements accessibles à un large éventail de revenu. Or, des logements bon marché commandent aussi des terrains bon marché. Pour bénéficier de tels terrains, le développement résidentiel a eu tendance à être reporté de plus en plus loin, ou du moins à se poursuivre sans continuité, compte tenu du fonctionnement même du marché foncier. La S.C.H.L. a favorisé l'ouverture de nouveaux développements même discontinus, en faisant des prêts aux promoteurs ou en les garantissant [7]. Elle a ainsi eu tendance à être davantage présente dans les zones périphériques. Son influence sur les développements a dépassé le choix de leur localisation pour s'étendre à diverses caractéristiques de leur aménagement, car la S.C.H.L. a suppléé à l'absence de savoir-faire en urbanisme dans les petites municipalités périphériques envahies par l'urbanisation.

Si la dispersion résidentielle a été avalisée par les pratiques et les objectifs de la S.C.H.L., elle a été rendue possible par la politique provinciale d'implantation autoroutière. Un chiffre illustre bien l'ampleur et la rapidité de la transformation dans l'accessibilité au cœur de l'agglomération : de 1958 à 1976, le réseau autoroutier est passé de 0 à 250 milles. Il a débloqué des quantités prodigieuses de terrains en vue d'une urbanisation potentielle, pas seulement par sa longueur, mais aussi par sa forme. Il a quadrillé toute la périphérie de l'agglomération avec des axes centrifuges dans toutes les directions et des axes de raccordement à diverses distances du centre. Le gouvernement provincial est le principal responsable décisionnel et financier de cette équipée, qui a connu un arrêt assez brusque dans la dernière moitié de la décennie soixante-dix avec la suspension de quelques projets. Si certains axes ont répondu à la nécessité d'accommoder ou de faciliter des flux de circulation en zone déjà urbanisée,

d'autres axes ou tronçons ont nettement devancé l'urbanisation. L'emballement du réseau autoroutier au cours de cette période s'explique par un entrecroisement de raisons : l'adoption de l'automobile comme mode privilégié de transport, des disponibilités financières publiques alliées à la volonté de promouvoir emplois et investissements, la fierté et l'intérêt professionnels des ingénieurs avec la rentabilité politique d'infrastructures visibles et passant à la postérité, des prévisions de croissance urbaine soutenue au rythme du début des années soixante... Autant de raisons propres à la dynamique économique et politique du secteur des transports, mais qui ne sont pas subordonnées à des objectifs généraux d'aménagement, bref comme le rappellent judicieusement L. Quesnel-Ouellet et G. Bouchard, « des transports urbains sans objectifs » [17].

La percée autoroutière n'a pas seulement accru la zone potentiellement urbanisable, elle a renforcé l'indétermination spatiale du développement résidentiel, dans la mesure où elle s'est effectuée parallèlement à une absence de plan régional et à la multiplication des unités décisionnelles locales. En effet, pendant que se mijotaient les tracés d'autoroutes et de ponts, les propriétaires fonciers et des spéculateurs morcelaient le territoire municipal, créaient des nouvelles municipalités, afin de faciliter l'utilisation du potentiel d'urbanisation en voie de création. Ce morcellement s'est opéré avec l'approbation des instances provinciales, jusqu'au milieu des années soixante. Ainsi, au cours d'une vague spéculative en 1958, C. Langlois [8] note qu'une cinquantaine de nouvelles municipalités se sont ouvertes à l'urbanisation. Les possibilités de nouveaux foyers d'urbanisation ont été ainsi multipliées, d'autant plus que les municipalités jouaient, d'une certaine façon, le rôle de développeurs, puisqu'elles prenaient en charge l'installation des infrastructures locales.

Avec les objectifs et les pratiques de la S.C.H.L., avec la double ligne de conduite du gouvernement provincial d'agressivité dans l'équipement autoroutier et de passivité dans le morcellement, les conditions idéales étaient réunies pour que les initiatives locales, publiques et privées, alimentent le « sprawl ».

L'étalement suburbain et son évaluation

Cet étalement suburbain a pris des proportions considérables, comme en témoigne la très faible densité brute de l'agglomération (997 habitants/km² dans les limites de la zone métropolitaine de recensement). Il s'est même accéléré fin des années soixante début des années soixante-dix; le taux d'urbanisation est passé de 110 acres pour chaque augmentation de 1000 habitants, durant la période 1958-1961, à 96 de 1961 à 1964 et à 191 de 1966 à 1976. Cet étalement a moins résulté d'une forte croissance démographique que d'une expansion du parc résidentiel : alors que de 1961 à 1976, la population de l'agglomération n'augmentait que de 27 pour cent, le

nombre de logement croissait de 68 pour cent. L'étalement suburbain s'est accompagné d'une transformation dans le poids respectif des diverses zones. La part de la ville de Montréal est passée de 55 pour cent en 1966 à 43 pour cent en 1976, celle de l'île de Montréal (y compris la ville) de 78 à 71 pour cent, celle de la rive nord de 10 à 13 pour cent et celle de la rive sud de 11 à 16 pour cent. La suburbanisation s'est d'ailleurs prolongée en périurbanisation, avec un rythme élevé de croissance dans certaines municipalités situées dans la dernière couronne suburbaine ou un peu au-delà des limites de l'agglomération de recensement [15]. Les données préliminaires du recensement de 1981 sur la population confirme l'accentuation de cette tendance de 76 à 81, à certains endroits, même si elle semble s'être ralentie en 1980, d'après les mises en chantier. Il est toutefois à noter que la suburbanisation ne s'est pas déployée uniquement par la prolifération de maisons unifamiliales; la part des autres logements est restée importante (59 pour cent à Montréal contre 37 pour cent à Toronto dans les « nouvelles banlieues », d'après *Perspectives Canada III*). Ceci explique que de 1966 à 1976, la densité de logements par acre résidentielle ait sensiblement augmenté dans toutes les zones de l'agglomération sauf dans la ville de Montréal.

La forme prise par l'expansion suburbaine a été très tributaire du réseau autoroutier, de manière plus nette sur la rive nord que sur la rive sud [1]. Toutefois, la multiplicité et l'éparpillement des foyers d'urbanisation entraîne un certain amorphisme généralisé, comme Blumenfeld le dénonçait en 1966 : « It appears as chaos; it seems impossible to give form and order to this endless sprawl » [19].

Quand la tendance à l'étalement discontinu s'est clairement manifestée après la guerre, des protestations ont commencé à s'élever contre cette forme d'urbanisation. Dès 1955, les urbanistes du Québec la critiquaient vigoureusement, en s'appuyant sur les résultats d'une analyse des diverses formes du développement suburbain; ils y voyaient surtout « laideur » et « médiocrité » [12]. Dans les années soixante, des diagnostics semblables ont été repris, par exemple, dans les documents de la Commission provinciale d'urbanisme ou dans ceux du Service d'urbanisme de la ville de Montréal [19]. Les reproches faits à cette forme d'urbanisation se répètent, jusque dans les années soixante-dix, sous quelques thèmes majeurs : la difficulté d'établir un système de transport en commun, le gaspillage des bonnes terres agricoles de la plaine de Montréal, le coût des services municipaux, l'exploitation de la ville centrale par les banlieusards, le manque d'animation et de variété dans les quartiers de banlieue... Il est quand même surprenant de constater que les diagnostics sur la suburbanisation aient souvent été des réquisitoires en soulignant ses inconvénients sans mentionner d'avantages, alors même qu'une bonne partie de la population choisissait la banlieue, ou pour le moins semblait s'en accommoder.

Sans minimiser l'ampleur des inconvénients, plus souvent dénoncés que démontrés dans les réquisitoires, il faut cependant se demander si la popularité de la banlieue n'a pas eu sa source dans certains avantages objectifs majeurs. Un de ces avantages se trouve sans doute dans le fait que les logements de banlieue ont été accessibles à de larges couches de la population. Les effets conjugués des trois politiques mentionnées précédemment ont permis le maintien d'un système concurrentiel d'offre de terrains et de promotion résidentielle qui a contribué à contenir le prix des logements neufs. En particulier, la prise en charge des infrastructures résidentielles par les municipalités n'a pas fourni d'incitation à la concentration des développeurs, même si certains d'entre eux se sont constitués des réserves foncières fort considérables dans certaines zones géographiques [5]. Par ailleurs, la localisation en périphérie n'a pas toujours signifié un accroissement indu des déplacements individuels. En raison d'une certaine déconcentration spatiale des emplois industriels sur l'île de Montréal et du développement des centres commerciaux en banlieue, la localisation périphérique a pu être tout aussi rationnelle qu'une localisation centrale. La répartition spatiale des emplois se traduit dans l'importance des flux quotidiens de déplacements interzones dans l'agglomération; si en 1978, 472 000 banlieusards venaient quotidiennement dans la ville de Montréal, pas moins de 200 000 Montréalais faisaient le trajet inverse vers la banlieue; pour le magasinage seulement, les deux flux s'équivalaient presque [3]. La forme de l'agglomération doit donc s'évaluer aussi en fonction de sa structure (articulation spatiale des lieux d'activité), ce que les diagnostics sur la suburbanisation ont habituellement oublié de faire. Or, à ce point de vue, il est permis de se demander si la déconcentration des activités et des résidences est vraiment nettement moins avantageuse qu'une solution de concentration des activités dans la zone centrale; d'évaluation des formes métropolitaines n'est pas encore assez développée [16] pour pouvoir répondre à ce genre de question.

Les critiques de l'étalement discontinu, sans contrôle, maintes fois répétées depuis les années cinquante, ne sont toutefois pas restées sans écho. Diverses propositions ont été faites pour planifier, ou du moins mettre de l'ordre dans l'expansion de l'agglomération. Si certaines de ces propositions ont été partiellement mises en pratique, il faut néanmoins attendre la fin des années soixante-dix pour que le gouvernement provincial énonce une option générale d'aménagement de l'agglomération et pose certains gestes sectoriels qui lui sont conformes, sans en être dérivés. Examinons brièvement ces propositions et ces décisions récentes pour voir comment elles changent le contexte institutionnel du développement de l'agglomération.

Les tentatives de planification et l'option concentration

Québec s'est toujours montré réticent à intervenir dans l'orientation du développement urbain à Montréal, pour des raisons qui restent encore assez obscures; peut-être en raison de la séparation entre la capitale et la métropole, aussi importante géographiquement qu'au plan de la perception des problèmes; peut-être en raison du poids politique de la ville de Montréal et de sa préépondérance en aménagement (ne serait-ce qu'en raison de ses ressources techniques); peut-être surtout à cause d'une tradition dans la philosophie d'intervention publique en aménagement qui ne s'est guère démentie au Québec: la volonté des responsables provinciaux de considérer l'aménagement comme une prérogative essentiellement locale. Pour contrôler l'expansion urbaine, le gouvernement provincial a d'abord mis sur la création d'un palier supralocal de gouvernement; devant le peu de succès de cette opération, il a été amené, au cours des années soixante-dix, à définir une option de développement, rendue publique en 1978, mais le geste le plus décisif est venu d'une politique sectorielle: l'adoption de la Loi du zonage agricole en 1978.

Réforme municipale et espoir de planification sous-régionale

À partir du milieu des années soixante, la réforme municipale est à l'ordre du jour des préoccupations gouvernementales; les responsables provinciaux souhaitent soit une diminution du nombre de municipalités, soit la création d'unités supralocales pour prendre en charge la fonction d'aménagement. Dans l'agglomération de Montréal, comme ailleurs dans la province, les velléités politiques de regroupement municipal n'ont donné que des résultats très limités. Certes, dès 1964, les quatorze municipalités de l'île Jésus fusionnent pour former la deuxième ville de Québec par la population: Laval; la configuration précise du territoire (une île), les problèmes de croissance résidentielle de plusieurs municipalités, la présence d'un leader politique local fort, ont facilité la nécessité de la fusion. Par contre, sur la rive sud de Montréal, la réforme de la carte municipale piétine. Une commission intermunicipale (1963-1968) accouche de deux rapports, un sur des hypothèses de regroupement, l'autre sur l'implantation d'un système de transport en commun. Si une commission de transport voit enfin le jour en 1974, les possibilités de regroupement ont continué à alimenter les élucubrations des partisans d'une réforme et les craintes des opposants durant les années soixante-dix. Néanmoins, quelques fusions se sont produites.

Sur l'île de Montréal, l'histoire du regroupement est encore plus mouvementée [6]. La Commission métropolitaine de Montréal, créée en 1921 et surtout chargée de surveiller les finances des banlieues, cède la place en 1959 à la Corporation de Montréal métro-

politain qui devait, entre autres, préparer un plan directeur du transport et une planification d'ensemble du territoire de l'île. La préparation de cette planification fut en fait confiée au service d'urbanisme de la ville de Montréal, qui produisit le plan *Horizon 2000*. Mais les tiraillements entre Montréal et la banlieue finirent par paralyser la Corporation. En 1969, une grève des policiers de la ville de Montréal fournit l'occasion de créer un nouvel organisme. En contrepartie d'un partage des coûts du service de police par l'ensemble de l'île, Montréal consentit à la création d'une Communauté urbaine projetée par le provincial sur l'île de Montréal. Entre autres mandats, la CUM devait préparer un schéma d'aménagement dans un délai de trois ans. En 1973, des *Propositions pour l'aménagement du territoire* ont été déposées au Conseil de la Communauté; elles ont depuis lors été scrutées, discutées, modifiées, mais pas encore officiellement adoptées. La volonté de la ville de Montréal de maintenir son leadership, le renforcement du poids politique et démographique de la banlieue entraînent des divergences de conception dans le schéma d'aménagement, entre autres sur le degré de polarisation des activités au centre-ville.

En 1979, la Loi 125 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, vient enfin après une quinzaine d'années de discussion, de livres blancs et de projets de loi avortés, traduire les velléités de réforme générale en décision politique [11]. Cette loi maintient la philosophie générale d'aménagement décentralisé¹; l'aménagement devient la prérogative principale d'une nouvelle structure : les municipalités régionales de comté (M.R.C.). Même si toutes les M.R.C. ne sont pas encore définitivement constituées, il est permis de douter qu'elles permettent à elles seules de contrôler l'expansion urbaine, ne serait-ce qu'à cause de leur nombre. Laval et la Communauté urbaine de Montréal sont considérées comme M.R.C. Mais ailleurs sur la rive nord et sur la rive sud, le reste de l'agglomération de recensement est susceptible d'être morcelé en pas moins de 11 M.R.C. dont certaines débordent ces limites. En l'absence de structure de concertation entre ces M.R.C., il paraît assuré que la planification d'ensemble de l'agglomération ne pourra venir du palier local; pour se faire, elle devra être prise en charge par le gouvernement provincial, ce qui semble se dessiner avec la présentation de l'option Montréal.

Option Montréal

Contenu du mandat et libellé de l'option

Le 9 février 1977, le ministre d'Etat à l'Aménagement recevait du

¹Même si un nouvel organisme provincial est créé : la Commission Nationale de l'Aménagement qui doit assurer une cohérence dans les politiques locales d'urbanisme.

Conseil des ministres le mandat de proposer, avant la fin de l'année courante, une stratégie des investissements gouvernementaux dans la région de Montréal. Cette stratégie devait servir de guide « ... soit pour le gouvernement du Québec directement ou via les subventions et prêts consentis aux gouvernements municipaux » [9]. Au moment même où s'amorçait la dernière main à des études sur la région de Montréal. D'abord, le ministère des Affaires municipales (MAM), dans une étude sur l'urbanisation montréalaise [13] proposait une politique de concentration et de consolidation de l'urbanisation; ce document préparait directement la voie à la future option gouvernementale. Ensuite, l'Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.) déposa son esquisse finale sur la région administrative de Montréal [14], document d'ensemble se présentant comme une formulation cohérente du développement socio-économique et spatial; entre autres, on y préconisait une organisation spatiale polynucléaire prenant appui sur un axe de développement nord-sud. Par ailleurs, le Comité des transports de la région de Montréal publiait une étude [4] dans laquelle on dégagait des orientations privilégiant les transports en commun.

C'est donc dans ce contexte d'analyses diverses et, parfois, de remises en question, que fut élaborée une option préférentielle d'aménagement. L'option, après révision, fut finalement retenue par le Conseil des ministres, le 22 février 1978 et rendue publique le 7 avril 1978, devant les maires de la région de Montréal [10]. Le libellé de l'option est le suivant :

La consolidation du tissu urbain à l'intérieur du périmètre urbanisé actuel et le réaménagement accéléré de l'île de Montréal, en termes de qualité de vie.

Fondement de l'option : une problématique dépassée du développement urbain de Montréal

L'option de Montréal a donc été élaborée dans les officines gouvernementales. De toutes façons, la nécessité d'une consultation élargie ne s'imposait pas d'elle-même aux auteurs puisqu'il s'agissait de procurer une stratégie d'intervention au gouvernement permettant de guider ses propres investissements dans la région métropolitaine de Montréal. Le gouvernement s'est ailleurs bien défendu de vouloir imposer un plan d'aménagement, l'option n'aurait qu'un rôle de concertation des instances gouvernementales. A l'encontre de cette vision réductrice, on pourrait bien sûr, rappeler l'impact majeur des investissements gouvernementaux, notamment dans le domaine des transports, sur la structuration urbaine. On peut sans peine, s'imaginer l'ampleur de cet impact dans un contexte de concertation de l'ensemble des actions gouvernementales à l'échelle d'une région métropolitaine comme Montréal.

Jamais un gouvernement n'avait réussi, jusqu'à maintenant, à définir une position commune sur le devenir urbain de Montréal. Aussi, on peut s'interroger sur les éléments nouveaux introduits dans la problématique urbaine montréalaise permettant tout-à-coup d'arrêter une option préférentielle. Deux préoccupations fondamentales semblent avoir inspiré l'option préférentielle : le développement urbain désordonné dans la région de Montréal et l'augmentation démesurée des coûts des équipements collectifs.

On argue que la forme actuelle d'urbanisation dispersée et morcelée s'est constituée indépendamment des contraintes géographiques qui auraient dû normalement limiter le gros de l'urbanisation à l'île de Montréal. La multiplication des ponts et des autoroutes a annulé en grande partie l'effet des barrières créées par les plans d'eau et a favorisé, au contraire, l'étalement urbain sur la rive sud du fleuve, la rive nord de la Rivière-des-Prairies et de la rivière des Milles-Isles et dans les autres composantes de l'archipel. En conséquence, on assiste à un dépeuplement du centre où est abandonnée une population qui vieillit et s'appauvrit alors qu'elle doit supporter les coûts croissants des services dont plusieurs ont une fonction régionale. En outre, ce type d'urbanisation est coûteux pour la collectivité et considéré plus ouvertement par certains organismes gouvernementaux comme un gaspillage de ressources. Dans cette argumentation, l'exemple des infrastructures de transport illustre à quel point le modèle d'urbanisation qui a prévalu jusqu'à maintenant est source d'irrationalité dans les investissements publics : pendant que le gouvernement investit dans les ponts et les autoroutes, accélérant ainsi l'urbanisation périphérique, il doit supporter une bonne part des coûts de construction du métro.

Aucun aspect de cette problématique n'est vraiment nouveau comme on l'a précédemment fait remarquer. L'originalité de l'option tient au fait que cette problématique est passée du niveau des fonctionnaires et des professionnels au niveau politique où elle est partagée par un nombre grandissant d'organismes gouvernementaux.

Le suivi ou des difficultés de la concertation

L'option, aux yeux du gouvernement, ne devait pas être un plan d'aménagement d'autant plus qu'il s'apprêtait à adopter la Loi 125 qui laisse l'aménagement au palier décentralisé (municipalités régionales de comté et municipalités locales). L'objectif premier était de fournir aux différents agents gouvernementaux, ainsi qu'aux collectivités locales, un cadre d'interprétation pour leurs propres décisions. Cette stratégie gouvernementale devait amener une meilleure coordination et une plus grande rationalité des investissements publics. Mais cette entreprise de coordination devait vite se butter à des embûches qui ont, tout au moins, retardé ses effets.

Au niveau de la lecture du libellé de l'option, les municipalités en dehors de l'île de Montréal y ont vu une atteinte à leurs possibilités d'expansion. Aussi, le gouvernement a-t-il dû expliquer l'option aux municipalités de la région de Montréal avec beaucoup de prudence en répétant d'abord que le territoire visé par l'objectif de consolidation, en plus de l'île incluait les banlieues proches, soit la ville de Laval et les municipalités riveraines du nord et du sud; il n'était pas question d'arrêter le développement des banlieues urbanisées, mais bien de susciter ce développement à l'intérieur du périmètre urbanisé actuel. Ensuite, en ce qui concerne le réaménagement prioritaire de l'île de Montréal, il a fallu insister sur l'esprit de l'option qui n'était pas de limiter les actions gouvernementales à l'île mais plutôt d'inciter les organismes publics à orienter leurs décisions en fonction de l'objectif de l'amélioration de la qualité de la vie sur l'île, dans tous les domaines (habitation, récréation, transport, etc.); ce que l'on cherche c'est d'inciter les citoyens à rester sur l'île et même à y revenir. Concrètement, le résultat visé par l'amélioration de la qualité de la vie sur l'île, est donc la concentration du développement urbain sur l'île de Montréal. Cet objectif découle d'ailleurs logiquement des termes de la problématique : après avoir fait le constat que l'axe nord-sud d'urbanisation a été le plus important et le plus coûteux en terres agricoles, on privilégie un axe plus « naturel » (respect des contraintes géographiques). A l'encontre de cette conclusion, on pourrait bien sûr rappeler que plusieurs municipalités de la rive sud sont plus près du centre-ville que celles qui sont aux extrémités de l'île.

Le libellé de l'option n'a d'ailleurs pas fait l'unanimité à l'intérieur du gouvernement, notamment sur cette question d'axe d'urbanisation. L'option gouvernementale s'opposait à l'option d'aménagement de 1977 de l'O.P.D.Q., qui favorisait la consolidation des axes Montréal-Saint-Laurent-Sainte-Thérèse-Mirabel, Montréal-Longueuil/Boucherville- Varennes-Contrecoeur-Sorel, Longueuil-Saint-Hubert-Saint-Bruno et Longueuil-La Prairie. De plus, au moment de l'adoption du libellé de l'option, le ministre des Transports d'alors avait soumis un mémoire minoritaire. Il ne fallait donc pas compter sur une collaboration facile de la part de ces deux organismes gouvernementaux dont le rôle aurait pu être majeur dans le suivi et la concrétisation de l'option. Enfin, d'une façon générale, il faut compter avec la force d'inertie des pratiques sectorielles.

Le suivi de l'option a été confié au ministre d'Etat à l'Aménagement et est assumé plus précisément par le secrétariat à l'Aménagement. Un comité de sous-ministres a été mis sur pied (secrétaire général associé à l'Aménagement, président et directeur général de l'O.P.D.Q., sous-ministre des Affaires municipales) dont le secrétariat est assuré par le secrétaire adjoint à l'Aménagement. Relevant de ce comité, a été constitué un groupe technique (sous-ministre

adjoint des Affaires municipales, délégué régional de l'O.P.D.Q.), appelé à travailler avec les hauts fonctionnaires de la CUM, de la ville de Montréal et éventuellement avec ceux des autres municipalités de la région. Il faut signaler, enfin, le rôle potentiel important dans la réalisation de l'option du Comité ministériel de l'aménagement (COMPA), (comité réunissant les ministres « aménageurs »).

L'entreprise de coordination se fait sur dossier. Nous nous arrêterons rapidement à deux dossiers d'actualité présentement : les transports en commun et le projet Archipel.

- Transports en commun

Il s'agit d'un des plus importants dossiers pour le devenir urbain de Montréal, et, aussi, l'un des plus épineux compte tenu qu'il a fallu passer d'une conception de l'urbanisation axée sur la voiture à une vision privilégiant le transport en commun. En ce qui concerne le métro, après un moratoire, les extensions se continuent; reste en suspend la desserte par transport rapide de la partie nord de l'est de l'île. La percée du métro à Laval et son prolongement sur la rive sud (à partir de la station Longueuil), sont perçus comme contrevenant à l'option. La proposition des réseaux express métropolitaines (REM) faite dans le rapport du Comité des transports de la région de Montréal [4]² a également été reçue avec scepticisme compte tenu que ce mode de transport risquait de favoriser l'étalement comme les autoroutes l'avaient fait dans le passé. Mais la valorisation des transports en commun et la rationalisation des infrastructures de transport existantes étaient considérées par les responsables du suivi de l'option comme une évolution marquée des mentalités. A la fin de 1979, le ministre des Transports propose un plan de transport intégré reposant sur deux éléments majeurs : le Métro urbain et le métro de surface. Le plan propose de porter le réseau de métro urbain à 62,5 km en autorisant d'une part, l'extension d'une des deux premières lignes du réseau (du centre-ville vers la ville de Saint-Laurent, au nord) et d'autre part, en permettant la complétion d'une ligne transversale, juste au nord du mont Royal, et en proposant un nouveau tracé pour le prolongement de cette ligne dans les plus brefs délais vers l'est de l'île jusque dans la ville d'Anjou.

Le plan propose, en plus, de mettre en place, à même les emprises ferroviaires existantes, un réseau (électrifié) de trois lignes de métro régional : prioritairement la ligne Deux-Montagnes et la ligne Repentigny et éventuellement, la ligne de Laval. Les trains de banlieue vers l'ouest et le sud (Saint-Hilaire) seraient intégrés et modernisés. Le projet a fait officiellement l'objet d'une entente avec la CUM au début de 1981. Par contre, le Secrétariat à l'aménagement

²Le C.T.R.M. créé en 1976, par le ministre des Transports est devenu le Conseil des transports de la région de Montréal (COTREM) en 1978.

n'a pas vu d'un oeil favorable la desserte du centre-ville par les trois lignes de métro de surface projetées, considérées comme favorisant trop les banlieusards.

Présentement, on semble avoir remis ce plan ambitieux et on se contenterait du maintien du niveau de service actuel des trains de banlieue. Le Secrétariat à l'aménagement est favorable à l'insertion des trains de banlieue de l'ouest compte tenu de leur fort achalandage, dans le projet d'intégration tarifaire dans l'ensemble de l'agglomération.

- Projet Archipel

Le projet Archipel présenté parfois comme le projet de la fin du siècle pour l'agglomération est un projet d'aménagement intégré et polyvalent des eaux de l'archipel de Montréal; la finalité du projet est d'améliorer globalement la satisfaction que retire la population de ses rapports directs ou indirects avec l'eau. Plus concrètement, le projet vise les activités récréatives reliées à l'eau, l'approvisionnement en eau potable, la protection de l'environnement, la mise en valeur du potentiel hydro-électrique, le contrôle des crues, etc. Le projet aura donc une fonction de régulation tout en permettant d'améliorer l'accessibilité des différents plans d'eau pour des fins de récréation. Enfin, l'exploitation hydro-électrique permettra de rendre le projet économiquement réalisable. C'est le ministre d'Etat à l'Aménagement qui s'est vu confié la responsabilité de la coordination et de l'intégration des études sectorielles qui seront exécutées dans l'étude de faisabilité. Il s'agit évidemment d'une décision importante pour l'intégration du projet Archipel aux objectifs de l'option Montréal.

Bref, l'option Montréal marque un net changement dans l'attitude de Québec à l'égard de l'agglomération métropolitaine, puisque pour la première fois, le gouvernement provincial émet officiellement une préférence sur l'aménagement général de l'agglomération. Mais comme on peut le voir, l'Option se résume peut-être surtout à l'intention de vouloir désormais intervenir dans l'orientation spatiale du développement; car le contenu même de l'option reste encore assez flou, ballotté entre les vues sectorielles des divers ministères.

Le zonage agricole

Pendant que se mijotaient ces projets généraux d'aménagement, le gouvernement a pris en 1978 une décision majeure pour l'avenir de l'agglomération; il faisait voter la loi du zonage agricole, en projet depuis plusieurs années et finalement adoptée dans le cadre de la dynamique politique du secteur agricole. Cette loi imposait d'emblée un plan provisoire délimitant, en fonction du potentiel des terres agricoles, la zone verte, c'est-à-dire celle qui désormais devait rester

affectée à l'agriculture, le reste pouvant être alloué à l'urbanisation. Les limites définitives du périmètre maximal d'urbanisation sont fixées après négociations entre les municipalités et la Commission du territoire agricole. L'impact immédiat de cette loi se lit dans l'ampleur de l'amputation du territoire potentiellement urbanisable. Dans son relevé annuel de terrain [20], la S.C.H.L. estime en 1979 que le plan provisoire soustrayait environ 74 000 km, mais qu'il conservait pour l'urbanisation une réserve d'environ 17 000 km, ce qui est considérable eu égard au rythme de croissance résidentielle de l'agglomération. L'impact à moyen et long terme sur les prix des terrains résidentiels reste encore à étudier. Étant donné que cette législation semble durable, même si son application s'assouplira, les contours de l'agglomération se trouvent fixés dans une limite maximale, en dehors même d'un plan général d'aménagement urbain.

En définitive, les options gouvernementales sur l'aménagement de Montréal vont-elles contrer les tendances à la suburbanisation dispersée, vont-elles faire sortir le développement urbain des ornières centrifuges qu'il avait creusé lors des décennies précédentes? En ce début des années quatre-vingt, on serait tenté de répondre que la concentration du développement, la consolidation du tissu urbain, préconisées par les instances gouvernementales, sont susceptibles de se produire effectivement, mais sans que l'option Montréal y soit pour beaucoup, même si elle réussit à vraiment harmoniser les vues sectorielles des divers ministères. Sans parler des tendances générales, comme la hausse des coûts de l'énergie et du transport, qui défavorisait la dispersion résidentielle périphérique, plusieurs pratiques municipales laissent penser que le développement se fera de manière plus contiguë. Au niveau local, de plus en plus de municipalités se sont mises, au cours des années soixante-dix, à calculer la rentabilité fiscale des nouveaux développements et à se montrer plus sélectives; conformément aux directives de la Commission municipale, elles encouragent le développement continu pour minimiser le coût des infrastructures.³ Au point de vue métropolitain, la ville de Montréal est revenue fin des années soixante-dix à une politique agressive d'affirmation de son rôle. Elle a décidé de réagir contre l'érosion de sa population qui lui a fait perdre au recensement de 1981 le titre prestigieux de seule ville millionnaire au Canada. A cette fin, elle a lancé l'opération 10 000 logements destinée à remplir les terrains encore vacants de son territoire, veut rénover et réactiver ses zones industrielles; par ailleurs, elle continue à approuver le développement des édifices à

³Plusieurs municipalités ont commencé à demander aux promoteurs de financer les infrastructures, ou même dans certains cas, de les réaliser, comme en Ontario. Il s'agit là d'une modification, majeure pour ses conséquences, dans le contexte institutionnel antérieur.

bureaux au centre-ville, auquel plusieurs analystes précisent une période faste dans les années quatre-vingt. Si ces actions devaient connaître les résultats escomptés, elles freineraient sans doute la diminution du poids démographique de Montréal et tendraient certainement à maintenir la répartition des emplois, la structure même de l'agglomération, alors que l'option Montréal a surtout visé la forme générale de l'agglomération. Toute option gouvernementale sur l'aménagement de la zone métropolitaine doit tenir compte du projet politique territorial de la ville de Montréal; mais il reste encore un long chemin à parcourir pour la concertation entre paliers de gouvernement inaugurée en principe par la Loi 125 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Références

1. Beaulac C. et I. Gabbour. « L'incidence du développement autoroutier sur la croissance spatiale de l'agglomération Montréalaise », 1950-1976, *Plan Canada*, 21 (1981), 90-98.
2. Bellevil, Denis de, ministre des Transports : *Plan de transport intégré de la région de Montréal*, décembre 1979.
3. Collin, Jean-Pierre. « Equipements publics régionaux et développement urbain », *Études et documents*, I.N.R.S.-Urbanisation, à paraître 1982.
4. Comité des transports de la région de Montréal. *Le transport des personnes*, septembre 1977.
5. Divay, Gérard, J. Chung et alii, « Marché foncier et développement résidentiel », *Études et documents*, I.N.R.S.-Urbanisation.
6. Divay, Gérard et Jean-Pierre Collin, « La Communauté urbaine de Montréal : de la ville centrale à l'île centrale », *Rapport de recherche no 4*, I.N.R.S.-Urbanisation, 1977.
7. Divay, Gérard et M. Gaudreau, « La formation des espaces résidentiels » *Rapport de recherche*, I.N.R.S.-Urbanisation, à paraître 1982.
8. Langlois, C. « Problems of Urban Growth in Greater Montreal » dans R.R.Krueger (ed), *Regional and Resource Planning in Canada*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1970.
9. Léonard, Jacques, ministre d'État à l'Aménagement, Conférence de presse, 15 Février 1977.
10. Léonard, Jacques. *Option préférable d'aménagement pour la région de Montréal (Construire la ville en ville)*, allocution prononcée à l'hôtel Méridien, Montréal, le 7 avril 1978.
11. Léveillé, J. (ed.). « L'aménagement du territoire au Québec : du rêve au compromis », Montréal, *Nouvelle Optique*, 1982.
12. Marier, R. « Les développements urbains dans Québec » *Revue canadienne d'urbanisme*, 1954.

13. Ministère des Affaires municipales. *L'urbanisation dans la concentration montréalaise*, avril 1977.
14. Office de planification et de développement du Québec. *Evolution et orientation du développement et de l'aménagement de la région de Montréal*, septembre 1977.
15. Parenteau, René. « Le milieu périurbain. Montréal 1971-1976 », *Cahiers de recherche*, Faculté de l'Aménagement, Université de Montréal, 1981.
16. Preston, R. E. « A Perspective on Alternate Settlement Forms », dans *Essays on Canadian Urban Process and Form*, University of Waterloo, Department of Geography, 1977.
17. Quesnel-Ouellet, L. et G. Bouchard. « Les transports urbains à Québec », *Recherches sociographiques*, vol. XX, no 2, (mai-août 1979), p.205 à 237.
18. Secrétariat à l'Aménagement et la décentralisation, Secrétariat Archipel. *Synthèse du rapport d'étape - Etude de faisabilité*, décembre 1981.
19. Service d'urbanisme, ville de Montréal. *Urbanisation*, Bulletin technique no 5, novembre 1966.
20. Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Programme relevé des terrains et infrastructures*, Montréal, 1979.