

Commission parlementaire sur le projet de loi 170

**Réforme de l'organisation territoriale des régions métropolitaines de  
Montréal, de Québec et de l'Outaouais**

## ***Pour un développement viable des agglomérations québécoises***

***Mémoire présenté par***



*Décembre 2000*

***Présentation de Vivre en ville***

Vivre en Ville est un organisme national dont le principal objet est de regrouper différents groupes et individus en vue de faire la promotion d'un développement urbain, rural et villageois viable. Les questions d'aménagement du territoire, de mixité des populations et des fonctions pour chaque quartier, de santé environnementale liée à la qualité des habitats et de l'air des quartiers urbains et ruraux, de même que celles reliées aux changements climatiques et aux questions d'efficacité énergétique, sont au cœur des préoccupations de Vivre en Ville.

**Objectifs de Vivre en ville :**

- ✓ Favoriser la planification intégrée et à long terme du territoire ;
- ✓ Promouvoir des modèles d'habitation sains et viables ;
- ✓ Garantir l'accessibilité au logement et la mixité des fonctions et des personnes ;
- ✓ Promouvoir l'efficacité énergétique (habitation, transport, aménagement du territoire) ;
- ✓ Permettre le développement de modes de transports alternatifs à l'automobile ;
- ✓ Protéger et revitaliser le patrimoine bâti et naturel, héritage transmissible aux générations futures ;
- ✓ Accroître la présence des arbres et des espaces verts en milieu urbain ;
- ✓ Favoriser la réappropriation et l'utilisation des espaces résiduels (terrains vacants, toits, ruelles, etc.) ;
- ✓ Protéger le milieu rural, les terres agricoles, les ressources forestières et les milieux naturels du développement tentaculaire des agglomérations ;
- ✓ Effectuer de la recherche et du développement sur des sujets relatifs à sa mission (aménagement du territoire, transport, modèles d'habitation, efficacité énergétique, fiscalité);
- ✓ Développer des outils pour sensibiliser, éduquer et faire participer l'ensemble de la population à la mise en œuvre des collectivités viables.

## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>PRÉSENTATION DE VIVRE EN VILLE .....</b>	<b>1</b>
<b>PRÉAMBULE .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>LES COMMUNAUTÉS MÉTROPOLITAINES UNE RÉPONSE AUX OBJECTIFS DE LA RÉFORME .....</b>	<b>6</b>
<b>Communautés métropolitaines et orientations gouvernementales .....</b>	<b>6</b>
Obligation légale à l'intégration et au respect du développement durable.....	6
<b>Communauté métropolitaine de Québec et représentation .....</b>	<b>7</b>
Maintien de la représentation d'agglomération et éventuel élargissement des limites de la CMQ.....	7
<b>Vision de Vivre en ville pour l'avenir .....</b>	<b>7</b>
Élection régionale des membres des conseils d'administration des communautés métropolitaines.....	7
<b>Communautés métropolitaines et responsabilisation.....</b>	<b>8</b>
Ajout de postes d'auditeurs (ombudsman) au sein des nouvelles communautés métropolitaines.....	8
<b>Communautés métropolitaines et nouvelles villes : suivi d'implantation .....</b>	<b>10</b>
Création des comités de suivi ~ Observatoires de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.....	10
<b>LES COMMUNAUTÉS MÉTROPOLITAINES ET LEURS COMPÉTENCES.....</b>	<b>11</b>
<b>Communautés métropolitaines et transport en commun.....</b>	<b>11</b>
Création d'une agence métropolitaine de transport pour l'agglomération de la Capitale .....	11
<b>Schémas métropolitains d'aménagement et de développement ; pierre angulaire du développement viable des agglomérations.....</b>	<b>13</b>
Affirmer une vision intégrée et à long terme du développement des agglomérations.....	13
<b>Schémas métropolitains et planification des transports .....</b>	<b>15</b>
Assurer l'harmonisation de la planification de l'aménagement du territoire et des transports.....	15
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>17</b>
Une réforme en mouvement .....	17
La sensibilisation du public, facteur de réussite de la réforme .....	17
<b>RECUEIL DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>18</b>

## **Mémoire de Vivre en ville**

Déposé dans le cadre de la  
Commission parlementaire sur le projet de loi 170  
portant réforme de l'organisation territoriale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et  
de l'Outaouais

### *Préambule*

Vivre en ville : le regroupement québécois pour le développement urbain, rural et villageois viable s'intéresse aux questions relatives à l'aménagement du territoire des agglomérations urbaines, villes, banlieues, villages et milieux ruraux. De manière plus précise, nous travaillons à inclure les principes de développement durable dans la planification urbaine de manière à prendre les décisions et réorienter nos positions qui permettent de préserver et d'améliorer la qualité des milieux de vie dans lesquels évoluent les individus.

D'où notre intérêt indéniable pour les questions entourant la réforme municipale. Cette réforme constitue une occasion inespérée de redonner aux instances régionales un meilleur contrôle des décisions pour les communautés à l'échelle métropolitaine, de replacer le citoyen au centre des décisions, d'assurer un développement économique qui respecte l'environnement.

Nous croyons que l'opinion de Vivre en ville dans ce débat peut être intéressante pour deux raisons majeures :

1. Vivre en ville est un des seuls organismes à but non lucratif qui s'intéresse précisément aux questions d'aménagement du territoire dans une perspective nationale, c'est-à-dire pour le Québec dans son entier, et qui effectue sur ce sujet recherches, analyses et représentations;
2. Vivre en ville a un statut indépendant, en ce sens qu'il ne défend aucun intérêt corporatiste. Notre action réside dans la défense des droits de la collectivité, le droit de l'ensemble des citoyens peu importe leur lieu de résidence à pouvoir évoluer dans un milieu de vie dynamique, dans un environnement de qualité et sécuritaire.

Par le passé, nous avons démontré le sérieux de nos opinions et positions en participant à différents débats, notamment ceux de la Commission sur les finances et la fiscalité locales qui a produit le rapport Bédard à la fin de l'année 1998. Lors des audiences de la Commission, nous avons fait valoir l'importance de se doter de mécanismes de contrôle de l'étalement urbain par des mesures fiscales et financières permettant la protection de la qualité de l'environnement dans l'intérêt public. Nous avons précédemment présenté un mémoire à la Commission sur le financement des services publics en 1996 en faisant valoir des arguments similaires.

Nous nous sommes bien évidemment inspirés de ces positions défendues dans nos mémoires pour structurer le présent document. Nous avons également puisé une grande partie de l'information dans les rapports des comités consultatifs ainsi que dans la loi 134, le projet de loi 170, de même que dans le Livre blanc présenté en avril dernier, et quelques rapports d'experts. De plus, nous avons tenu compte des nombreux articles, éditoriaux et positions présentés par divers intervenants dans les quotidiens du Québec pour rédiger notre mémoire.

## *Introduction*

Pour Vivre en ville, le projet de loi 170 contient un minimum d'éléments permettant une gestion réelle d'agglomération. Cette Loi s'avère un instrument de réforme sans précédent des structures municipales telles qu'on les connaît et encadre les changements en ce qui a trait au territoire d'application des décisions en matière d'aménagement du territoire et de développement économique notamment. Dans ces deux domaines, le projet de loi et les outils qui l'accompagnent, pourraient laisser une place, si minime soit-elle, à des effets pervers ou à des effets de débordement qui sont persistants en Amérique du Nord, en particulier le problème de l'étalement urbain et la difficulté de se doter d'une vision intégrée du développement. Le présent mémoire cherche à éviter ces brèches en insistant sur la nécessité de maintenir certaines orientations du projet de loi et en proposant quelques ajouts qui favoriseront l'atteinte des objectifs de la réforme.

Plusieurs des problèmes que souhaite corriger la réforme municipale sont issus d'un manque de planification et de cohérence au niveau régional ou métropolitain. L'idée centrale de notre intervention est que la réforme, à la fois quant aux fusions municipales qui semblent inévitables et à la restructuration des instances décisionnelles à l'échelle métropolitaine, doit absolument viser le développement durable. Pour Vivre en ville, il est essentiel que le gouvernement adopte les décisions qui permettent d'assurer que le développement économique et social se fasse dans le respect de l'environnement. C'est le partage de cette vision qui doit, par exemple, nous conduire à favoriser les déplacements autrement qu'en utilisant la voiture individuelle. La réforme municipale doit pouvoir assurer, entre autres, une planification régionale et municipale efficace, et favoriser ainsi l'adoption d'orientations pour réduire les déplacements, assurer l'accessibilité pédestre aux services de proximité, l'implantation d'un bon réseau de pistes cyclables, la rentabilisation des infrastructures existantes, etc. Il est clair pour Vivre en ville que l'on doit, par la refonte des structures municipales, conduire à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble des citoyens tout en préservant la qualité de l'environnement.

Nous croyons également qu'une telle réforme ne peut pas se faire sans heurts. Évidemment, il est courageux mais difficile de mettre en œuvre les correctifs qui s'imposent pour régler la problématique majeure de l'iniquité fiscale qui s'est creusée entre les secteurs centraux et périphériques. Le gouvernement doit maintenir ces décisions afin d'atteindre la réalisation des objectifs de la réforme.

Vivre en ville soumet donc ses propositions à la Commission dans le but d'assurer l'atteinte des objectifs si essentiels de la réforme soit l'amélioration de la qualité de nos milieux de vie, passant nécessairement par une rentabilité accrue de nos investissements tant sur le plan social, environnemental qu'économique. Nous souhaitons que tout ce travail et ces débats soient bénéfiques pour les générations actuelles et celles à venir. Nous invitons donc l'ensemble des membres à travailler dans un esprit constructif et à faire preuve de courage et de vision à l'égard des recommandations finales qui seront adressées au gouvernement du Québec.

## *Les communautés métropolitaines une réponse aux objectifs de la réforme*

### **Communautés métropolitaines et orientations gouvernementales**

#### *Obligation légale à l'intégration et au respect du développement durable*

Le projet de loi prévoit que les élus des municipalités incluses dans le territoire visé par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) siègent à titre d'administrateurs de leur instance respective. Ce système nous apparaît conforme au système de représentation des actuelles communautés urbaines mais appliqué à un territoire élargi.

Vivre en ville considère incontournable l'obligation de conformité prévu au projet de loi 170 entre les orientations et attentes gouvernementales et les schémas métropolitains sous la responsabilité des communautés métropolitaines. De fait, l'expérience démontre qu'il y avait une marge entre, d'une part, la conformité légale des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme aux orientations gouvernementales et, d'autre part, la réalité quotidienne.

Pour Vivre en ville, l'application formelle des orientations gouvernementales, à la base de la présente réforme, passe indéniablement par l'obligation légale de les intégrer au mandat des communautés métropolitaines. De plus, ces orientations devront respecter les principes du développement durable. Cet ajustement légal encadrera clairement le mandat des élus et les outillera pour l'analyse et la prise de décision. Les orientations déposées par le gouvernement permettront également à la population de savoir qu'elles devront être les attentes envers le conseil d'administration des communautés métropolitaines et les prémisses à l'élaboration des schémas et plans de développement métropolitains.

**Recommandation 1** Le développement durable des agglomérations comme principe fondamental des lois et outils se rapportant à la mise en œuvre de la réforme municipale

Vivre en ville recommande que les objectifs suivants soient énoncés à l'article 1 du projet de loi 170 en vue d'assurer leur respect par l'ensemble des instances concernées par celui-ci. De plus, nous croyons que ces objectifs devraient guider l'élaboration des orientations et attentes gouvernementales.

- ✓ assurer un développement qui soit optimal et rentable aux plans social, économique et environnemental;
- ✓ doter les collectivités d'une vision commune de leur devenir économique et social;
- ✓ favoriser un aménagement urbain harmonieux de façon à contrer l'étalement urbain;
- ✓ rendre le secteur municipal plus efficace de manière à mieux répartir le fardeau fiscal et à l'alléger à terme.

## **Communauté métropolitaine de Québec et représentation**

### *Maintien de la représentation d'agglomération et éventuel élargissement des limites de la CMQ*

L'actuel projet de loi favorise l'inclusion de la nouvelle ville de Lévis dans la CMQ. Pour nous, il est impératif de conserver cette représentation afin d'éviter, à moyen terme une compétition entre Québec et Lévis pour la localisation des entreprises, des institutions et des résidents notamment.

La MRC de Portneuf est située à la frange ouest de l'agglomération de Québec. Pour Vivre en ville, ce territoire constitue déjà un lieu de développement périphérique lié à la nouvelle ville. Le schéma d'agglomération devrait donc comprendre cette portion de territoire de manière à éviter les effets de débordement dans cette région.

### **Recommandation 2**   Élargissement du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec

Vivre en ville recommande, afin d'éviter les effets de débordements et en vue d'une planification intégrée et extensive du territoire, dont notamment, le plan de gestion de croissance, la ceinture verte et le contrôle du développement péri-urbain (saute-mouton et étalement), d'inclure la MRC de Portneuf dans le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ).
--

## **Vision de Vivre en ville pour l'avenir**

### *Élection régionale des membres des conseils d'administration des communautés métropolitaines*

Pour Vivre en ville le projet de loi aurait pu aller jusqu'à l'élection des membres du conseil d'administration des communautés métropolitaines afin d'insuffler une réelle imputabilité des élus régionaux auprès de la population régionale et d'assurer la mise en œuvre d'une vision d'agglomération.

Le caractère nominatif des postes réservés au sein des conseils d'administration tel que proposé dans le projet de loi, constitue une réplique ajustée en terme de prise de décision et de territoire, des anciennes communautés urbaines. Ce modèle de représentation demeure risqué selon nous. Effectivement, il pourrait survenir que le conseil d'administration d'une CM n'agisse pas au nom de l'agglomération mais au nom de la somme des intérêts particuliers, et parfois divergents, que représentent chacun de ses membres. Ce modèle mène trop souvent à l'inertie.

Pour contrer cet effet pervers qui équivaut au statu quo revampé, on peut envisager l'élection des membres des conseils d'administration des communautés métropolitaines ou miser sur les outils implicites à la réforme, dont notamment la planification de l'aménagement du territoire et du développement économique harmonieux ou encore le modèle de prise de décision.

**Recommandation 3** Élection des membres des conseils d'administration et des auditeurs des communautés métropolitaines

Bien que nous ayons confiance en ces deux derniers éléments et que nous ne voulons pas critiquer les futurs représentants des communautés métropolitaines sans qu'ils n'aient encore amorcés leur mandat, Vivre en ville recommande tout de même d'envisager l'intégration au projet de loi des dispositions permettant de mettre en œuvre l'élection au suffrage universel du président et de l'auditeur (voir recommandation 3) des communautés métropolitaines et l'élection par district régional ou arrondissement, des autres membres du conseil d'administration.

**Communautés métropolitaines et responsabilisation**

*Ajout de postes d'auditeurs (ombudsman) au sein des nouvelles communautés métropolitaines*

**Recommandation 4** Création du poste d'auditeur (ombudsman) au sein des communautés métropolitaines

Vivre en ville recommande, en parallèle à la création des communautés métropolitaines et des nouvelles municipalités, que le gouvernement ajoute un poste d'auditeur ou d'ombudsman au sein des communautés métropolitaines. Celui-ci évaluerait la performance des administrations municipales et régionales au nom du respect des intérêts collectifs. Ce poste n'est donc pas restreint uniquement aux fonctions de protecteur du citoyen mais de toute la collectivité en ce qui a trait à la gestion financière, au respect des outils de planification et à l'atteinte des objectifs des programmes mis en œuvre sur le territoire des municipalités et des communautés. Un tel poste combine les fonctions de vérificateur comptable, d'analyste des politiques et des programmes et de protecteur de l'intérêt collectif. Il accroît la responsabilisation des élus envers les citoyens.

La création de ce poste peut sembler un outrage à l'imputabilité intrinsèque des nouveaux élus envers la population. Au contraire, la confiance portée envers les élus n'est pas entachée puisqu'il s'agit d'un poste qui vient s'ajouter à la vérification comptable externe déjà prévue dans le projet de loi 170. De fait, en observant les travaux relatifs à la fonction d'auditeur (ombudsman), on découvre tous les avantages que cela représente pour les administrateurs et les décideurs tant municipaux que régionaux.

Les évaluations de performance réalisées par l'auditeur (ombudsman) quant à la gestion des organisations, aux sommes affectées et investies, aux programmes réalisés, aux politiques déployées en regard des objectifs recherchés, etc., permettront de raffiner les outils d'aide à la prise de décision pour les nouveaux administrateurs et de corriger le tir pour améliorer constamment l'utilisation des fonds publics.

Le cas de l'auditeur du gouvernement régional élu de Portland (Oregon) peut ici être exposé à titre d'exemple pour bien cerner les fonctions et responsabilités implicites de ce poste.

Ce poste a été créé en 1992 suite à une modification de la charte du Metro Portland. Le gouvernement régional a été institué en 1979. Le premier auditeur a été élu au suffrage universel en 1995. L'auditeur est complètement indépendant du conseil régional et du maire régional, lui aussi élu au suffrage universel par la population de toute l'agglomération.

L'auditeur du Metro réalise, avec l'appui des ressources de son bureau, des audits de performance et financiers des programmes et des investissements du gouvernement régional en fonction de divers critères d'évaluation. Les audits éclairent les décideurs et les administrateurs sur des moyens permettant d'améliorer constamment la performance de gestion et d'utilisation des fonds publics. L'auditeur analyse également l'utilisation rationnelle et efficace des ressources et évalue la performance des programmes mis en œuvre par rapport aux buts recherchés.

L'auditeur, lors des évaluations, cherche à savoir, notamment, s'il est possible d'atteindre les objectifs des politiques et programmes à meilleur coût, si la qualité des services peut s'améliorer sans hausse de coût, s'il y a mauvaise utilisation de fonds publics, etc.

Les rapports de l'auditeur font état des éléments évalués. Se voulant constructifs, les rapports et les recommandations qui en sont issus permettent aux élus d'apporter les correctifs nécessaires et constituent d'excellents outils d'aide à la prise de décision.

Les outils, programmes, politiques, etc., qui seront examinés au cours d'une année sont planifiés par l'auditeur avec le concours du maire régional, du conseil d'élus régional, de certains employés du Metro et du public. L'audit financier ou la vérification comptable des états financiers du Metro Portland doit être effectué par une firme externe selon la loi de l'état de l'Oregon.

#### **Recommandation 5** Nomination des auditeurs

Bien que l'auditeur soit élu au suffrage universel dans le cas du gouvernement régional de Portland (Oregon), Vivre en ville recommande que les candidats pour ce poste soit référés par l'ensemble des membres des conseils d'administration des communautés métropolitaines et nommés par le gouvernement du Québec (dans l'intérim de l'application de la recommandation 3).

L'auditeur (ombudsman) d'une communauté sera en poste pour un mandat de six ans renouvelable. Ses rapports sont publics. Ils sont déposés au conseil d'administration de la communauté et au gouvernement du Québec (Assemblée Nationale et MAMM). Ses travaux devront être évalués par le vérificateur général du Québec aux trois ans.

## **Communautés métropolitaines et nouvelles villes : suivi d'implantation**

*Création des comités de suivi ~ Observatoires de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*

Par cette proposition, Vivre en ville ne condamne pas à l'avance les intentions des futurs élus des nouvelles instances ou ne met pas en doute la justification de la réforme municipale. Nous espérons que le futur maire ou la majorité des élus au conseil municipal n'oseront faire de l'obstruction systématique dans la gestion et la coordination de la nouvelle ville en signe de protestation. Les énergies de trop d'intervenants seraient alors détournées du vrai défi ; élaborer une vision d'agglomération.

### **Recommandation 6** Création et composition de comités de suivi pour les trois territoires

Vivre en ville recommande la création de comités de suivi pour observer, en parallèle des nouveaux élus, la mise en œuvre des éléments contenus dans la réforme. Il pourra s'agir d'un élargissement du mandat du comité de transition où certains membres pourraient être maintenus en poste et de nouveaux y seraient nommés parmi les citoyens des agglomérations.

Ces comités de suivi consistent en des observatoires du fonctionnement des nouvelles villes et des communautés métropolitaines et auraient à évaluer une série de critères validant l'atteinte des objectifs recherchés par la réforme municipale. Des ressources humaines de divers ministères seraient également affectées aux travaux de ces comités.

Le but recherché par cette recommandation est de laisser place aux ajustements en cours d'implantation des nouvelles instances. Face à l'ampleur des travaux relatifs à cette nécessaire réforme, il faut garder une porte ouverte pour apporter les correctifs aux lois en cause afin d'assurer une implantation réussie de la réforme et l'atteinte des objectifs fixés. Nous considérons qu'il serait sage de corriger au fur et à mesure les problèmes au lieu d'attendre trop longtemps avant de faire des modifications.

De tels observatoires, à travers les chambardements, permettraient également d'avoir une vue d'ensemble sur les résultats et de recueillir les préoccupations des citoyens durant le processus de mise en œuvre des nouvelles structures.

### **Recommandation 7** Mandat des comités de suivi et délégation après terme

Pour accomplir cette tâche et proposer les modifications qui s'imposent au gouvernement, Vivre en ville recommande la création desdits comités qui auront pour mandat d'observer les travaux des nouvelles instances et d'assurer le suivi de l'implantation de la réforme pour les cinq premières années. Vivre en ville recommande qu'après ces cinq années, ce mandat revienne d'office aux auditeurs (ombudsman) nommés pour les communautés métropolitaines.

## *Les communautés métropolitaines et leurs compétences*

Les compétences accordées aux communautés métropolitaines soulèvent quelques interrogations pour Vivre en ville. Ces préoccupations, présentées dans les points qui suivent, concernent l'intégration de la planification et de la gestion du transport et de l'aménagement du territoire, la planification et la gestion du transport en commun et enfin la confection et l'horizon de développement des schémas métropolitains.

Pour Vivre en ville, il s'agit-là d'éléments indissociables du développement viable des agglomérations et de l'amélioration constante de nos milieux de vie.

### **Communautés métropolitaines et transport en commun**

#### *Création d'une agence métropolitaine de transport pour l'agglomération de la Capitale*

L'agglomération de Québec souffre depuis déjà trop longtemps du manque de coordination, de coopération et de planification régionale en matière de transport collectif. La multiplicité des acteurs (CUQ, OMITs, MTQ, etc.) avec chacun leurs plans de développement des services de transport en commun a réduit toutes les chances de l'agglomération de développer de façon cohérente un système qui soit efficace et qui réponde aux besoins de la clientèle régionale.

Depuis cinq ans, les deux rives tentent d'intégrer horaires et tarifs et d'organiser une offre respectable en transport en commun au plan régional. Ce projet, qu'on surnomme Interrives, maintes fois étudié et encore soumis à l'étude dans le plan de transport de l'agglomération de la capitale, n'a jamais vu le jour. Autrefois perçu par l'ex-président de la STCUQ comme le seul moyen de poursuivre la relance du transport collectif dans l'agglomération et d'éviter le fiasco financier et la déroute de la STCUQ qui s'amplifie depuis 1996, il est encore aujourd'hui reconnu par le président de la CUQ comme un des seuls moyen de solutionner les problèmes qui sévissent à cette société de transport.

Le comité régional des usagers (CRUTEK) revendique depuis 1996 des sièges au sein du conseil d'administration de la STCUQ. Sachant que cette demande implique une modification législative, les élus de la CUQ, réticents au début, se sont montrés ouverts plus récemment. Pour Vivre en ville et le CRUTEK la réforme actuelle constitue le moment opportun d'élargir le conseil d'administration de la société de transport. Il faut souligner que le conseil d'administration de la STCUQ est composé d'élus qui n'utilisent pas régulièrement le service qu'il gère, qui ne consultent pas les usagers réguliers et qui sont autodidactes en matière de gestion de transport collectif.

Suites aux crises successives qui affectent l'ensemble des usagers depuis 1993, il est grand temps de restructurer la gestion et l'offre du transport en commun dans l'agglomération. À ce titre nous accueillons favorablement l'attribution au sein de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) de la compétence de planification, de coordination et de financement du transport en commun pour l'agglomération.

Cependant, pour élargir la représentation au sein des conseils d'administration des sociétés de transport en commun, il faudrait pouvoir créer des instances parallèles aux communautés

métropolitaines qui se verraient déléguer les compétences de coordination, de financement et de plan de développement du transport collectif. Cette situation se pose plus particulièrement dans les cas de l'agglomération de Québec et de l'agglomération de l'Outaouais puisqu'à Montréal le mandat de l'Agence métropolitaine de transport (AMT) est maintenu.

La conservation de l'AMT-Montréal dans sa forme actuelle est un acquis important de la réforme. En effet, l'expérience des deux dernières années nous démontre clairement les bénéfices associés au travail de l'Agence dans le développement du transport en commun et du transfert modal des automobilistes vers cette forme de transport. Il va de soi que la rentabilité et la pérennité du transport collectif ne peut être assuré sans penser à l'intégration parfaite des plans de développement de ces systèmes et des décisions d'aménagement du territoire par la consolidation et la densification des zones desservies (habitation, travail et loisir).

Le transport collectif, contrairement à l'automobile est accessible à tous les citoyens. Les services publics de transport, que ce soit à Montréal ou à Québec constituent l'une des bases fondamentales du développement économique car ils permettent à des milliers de citoyens, sans égard à leur revenu, de se déplacer pour le travail et les loisirs, d'aller à l'école, de faire les courses ou encore de visiter les amis. Les crises successives qui ont frappées le transport public au cours des dernières années ont constamment fragilisé le maintien des services à la population. En effet, la réduction de la contribution gouvernementale dans le financement des transports, les grèves des travailleurs (si légitimes soient-elles), les hausses de tarifs aux usagers, la construction de nouvelles voies de circulation favorisant la fluidité du transport routier, la dispersion des lieux de localisation et la faible densité d'occupation du sol, sont des facteurs autant de facteurs ayant nuit au développement du transport collectif.

**Recommandation 8** Création d'une agence métropolitaine de transport pour les agglomérations de Québec et de l'Outaouais

Vivre en ville recommande la création d'une agence métropolitaine de transport pour chacune des agglomérations de Québec et de l'Outaouais.

La planification du transport en une vision intégrée avec l'aménagement du territoire devra demeurer la compétence de la CMQ. L'Agence veillera à l'élaboration du plan de développement du transport en commun dans l'agglomération et se verrait déléguer, avec droit de regard de la CMQ, les compétences en matière de financement et de coordination du transport en commun.

Contrairement à l'AMT de Montréal, Vivre en ville recommande que l'Agence de Québec et de l'Outaouais coordonnent et assurent entièrement la gestion des services de transport collectif en lieu et place des organismes locaux. Cela permettrait d'éviter les dédoublements de structures et rendrait plus efficace la gestion de l'offre au profit des clients.

Les Agences de transport ainsi créées auront pour mission d'améliorer l'efficacité des déplacements des personnes en favorisant l'utilisation du transport en commun. De plus, la création de ces Agences permettra la mise en place de conseils d'administration élargis et plus représentatifs (usagers, experts, travailleurs, etc.).

**Recommandation 9** Composition du conseil d'administration de la nouvelle Agence  
métropolitaine de transport de l'agglomération de Québec

Vivre en ville recommande que les membres non-élus du conseil d'administration de la nouvelle Agence métropolitaine de transport soient nommés par le conseil de la Communauté métropolitaine de Québec et que les onze sièges soient répartis comme suit :

- ✓ 5 élus municipaux délégués (3 de la ville de Québec et 2 de la ville de Lévis) ;
- ✓ 3 usagers ;
- ✓ 1 travailleur ;
- ✓ 2 experts

Pour Québec, l'intégration complète des services impliquera sans doute le transfert de la gestion du traversier Québec-Lévis qui assure en partie les déplacements des personnes. L'Agence, si elle se voit dans l'obligation de gérer ce service, devra évidemment recevoir une compensation du gouvernement du Québec en ce qui a trait au transport des véhicules, activité la plus lourde de l'exploitation de cette infrastructure (ressources humaines, matérielles et financières).

Enfin, l'Agence devrait prévoir un processus visant l'implication du public à différentes étapes de la réalisation du plan de développement du transport en commun pour l'agglomération et quant à sa mise en œuvre.

**Schémas métropolitains d'aménagement et de développement ;  
pierre angulaire du développement viable des agglomérations**

*Affirmer une vision intégrée et à long terme du développement des agglomérations*

À travers l'amérique et en europe, les agglomérations se dotent de schémas métropolitains en tant qu'outil de gestion de la croissance et d'aménagement du territoire. Vivre en ville ne peut qu'être en accord avec la proposition du projet de loi à cet égard et félicite également le libellé de la loi en ce qui a trait au contenu du schéma qui doit notamment énoncer pour l'avenir, « une vision stratégique du développement économique, social et environnemental visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la Communauté » et définir les orientations pour consolider le territoire et optimiser les infrastructures et équipements publics.

Vivre en ville considère que l'adoption des schémas métropolitains, tel que proposé dans le projet de loi 170, constitue la pierre angulaire de la réforme municipale. De fait, cela permet la réalisation directe et indirecte des trois objectifs fondamentaux encadrant la réforme municipale , soit :

- ✓ doter les collectivités d'une vision commune de leur devenir économique et social;
- ✓ favoriser un développement durable et un aménagement urbain harmonieux de façon à contrer l'étalement urbain;
- ✓ rendre le secteur municipal plus efficace de manière à mieux répartir le fardeau fiscal et à l'alléger à terme.

Cependant pour accomplir pleinement ces objectifs, les schémas métropolitains devront impliquer la population lors de leur confection et surtout, être réalisés sur une perspective de développement d'un horizon de 20 à 50 ans comme c'est le cas dans certaines agglomérations en Amérique du nord.

**Recommandation 10** Élaboration participative des schémas métropolitains et vision intégrée et à long terme (30 ans) du développement

Vivre en ville recommande, à l'instar du Metro Portland en Oregon (Gouvernement régional élu), l'implication de la population dans la confection des schémas métropolitains d'aménagement et l'élaboration de cet outil sur des perspectives de développement de l'agglomération s'échelonnant sur un horizon de 30 ans.

En s'assurant que l'exercice de planification issu du schéma métropolitain intègre l'ensemble des éléments qui définissent l'espace de l'agglomération et son développement socio-économique, on construit alors un outil de gestion de la croissance qui saura appliquer les principes du développement durable. Pour mettre en œuvre cette recommandation, les orientations et attentes gouvernementales en regard des schémas métropolitains et des communautés métropolitaines devront être teintées des principes de base du développement viable des agglomérations.

Vivre en ville n'endossera jamais toute forme de bricolage issu de l'harmonisation des schémas d'aménagement des entités qui composent le territoire des communautés métropolitaines de Québec et de Montréal. Vivre en ville maintient la proposition présentée dans le projet de loi 170 et rejette toute tentative de création d'une table d'harmonisation des outils de planification du territoire à l'échelle régionale pour chacune des trois agglomérations.

**Recommandation 11** Révision-bilan aux deux ans des schémas métropolitains

Vivre en ville recommande qu'une révision des schémas métropolitains soit effectuée aux deux ans dans le but d'évaluer si les orientations sont valables et appuyées sur des faits qui persistent et si les actions envisagées et réalisées constituent une réponse efficace aux objectifs poursuivis. Un tel bilan sous forme de révision-mise à jour permettra de corriger le tir s'il y a lieu afin d'assurer l'atteinte optimale des orientations gouvernementales et des orientations des schémas métropolitains.

Cette recommandation s'appuie sur la pratique répandue tant dans le public que le privé. Les entreprises révisent leur finalité, les objectifs de part de marché, le marketing etc. aux deux ou trois ans. Plus près de nous, les instances de concertation en matière de développement touristique révisent l'offre et le plan-marketing aux deux ans.

Cette pratique est également répandue dans les agglomérations américaines dotées de schéma d'agglomération. Cette recommandation peut aussi s'appliquer aux plans de développement économique sous la responsabilité des communautés métropolitaines, qui auraient avantages à être révisés aux deux ans afin de raffiner les stratégies en fonction des performances.

## **Schémas métropolitains et planification des transports**

*Assurer l'harmonisation de la planification de l'aménagement du territoire et des transports*

Si les communautés métropolitaines possèdent les compétences en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et d'environnement, il va de soi qu'elles seront les mieux placées pour planifier et gérer la demande en transport. L'octroi de cette compétence aux communautés métropolitaines permettra de mettre en œuvre l'intégration entre la planification de l'aménagement du territoire et des transports sur son territoire dans un esprit de développement durable et de gestion efficace de la demande.

La planification du transport des personnes et des biens a été confié, dans le cas de plusieurs agglomérations américaines, à l'instance régionale désignée et non pas à l'État. À titre d'exemple citons le cas du Metro Portland en Oregon qui gère efficacement et planifie les transports en lien très étroit avec l'aménagement du territoire. D'ailleurs cette agglomération est reconnue pour l'excellent travail de coordination entre la demande en transport et l'aménagement de son territoire faisant en sorte que l'ensemble des infrastructures en place (transport collectif, transport individuel, vélo etc.) sont pleinement utilisées sans être surchargées. On parle ainsi de rentabilisation efficiente des infrastructures, élément clé du développement intégré et viable des agglomérations.

La stratégie de transport déployée à Portland réponds aux orientations entourant le développement viable de l'agglomération, point central du schéma que le gouvernement régional a adopté et qu'il met en œuvre. Tant le schéma d'agglomération que la planification des transports qui y est liée, sont établis sur des horizons à très long terme et révisés annuellement.

Plusieurs agglomérations dans le monde savent que le dynamisme de leur économie tient à la mobilité de la population, des travailleurs, des jeunes, des personnes âgées, des personnes en recherche d'emploi, etc. Pour des villes comme Strasbourg ou Portland (Oregon) pour ne nommer que ces villes, la pierre d'assise du développement a été basée sur des plans intégrant à la fois le transport et l'aménagement. De plus, si l'on regarde la composition des gouvernements supérieurs en France et Angleterre, on constate que les pouvoirs en matière de planification des transports et de l'aménagement font partie de la même entité ministérielle.

Il y a donc nécessité absolue d'intégrer aménagement du territoire et planification des transports en un tout. Le projet de loi 170 maintien en partie, une vision morcelée du développement territorial puisque la compétence de planification du transport à l'échelle de l'agglomération n'est pas spécifiquement attribuée aux communautés métropolitaines qui ont pourtant la responsabilité de l'aménagement du territoire.

**Recommandation 12** Compétence des communautés métropolitaines en matière de transport

Dans le but d'assurer l'harmonisation de la planification de l'aménagement du territoire et des transports à l'échelle des agglomérations, Vivre en ville recommande que les communautés métropolitaines se voient octroyer la compétence de planification et de gestion de l'offre et de la demande en transport des personnes et des biens. En pratique, les communautés métropolitaines exerceront cette compétence en partenariat avec le ministère des Transports du Québec et les Agences métropolitaines de transport (AMT et celles de Québec et de l'Outaouais recommandation 7).

Cette recommandation implique nécessairement que les plans de transport ou de déplacements récemment déposés par le ministère des Transports pour les territoires des communautés métropolitaines, soient révisés durant l'élaboration des schémas métropolitains. Ce sera par la suite les communautés métropolitaines qui auront à planifier et gérer le transport en totale harmonie et intégration avec les éléments d'aménagement du territoire (habitation, lieux de travail, etc.) et de développement économique (nouveaux secteurs industriels, desserte prioritaire en transport collectif, etc.).

Bien entendu, le ministère des Transports sera un partenaire majeur des communautés métropolitaines dans ce dossier puisqu'il gère les fonds gouvernementaux de cette compétence. Les communautés métropolitaines verraient à créer également un partenariat, en matière de planification du transport des personnes et des biens, avec les citoyens et les arrondissements.

## *Conclusion*

### *Une réforme en mouvement*

La réforme des structures municipales enfin matérialisée dans le projet de loi 170, constitue un aboutissement de longues années d'étude, de consultations, de commissions et de réformes avortées. Vivre en ville se réjouit qu'enfin, un gouvernement impose une restructuration en profondeur des instances locales et métropolitaines pour amorcer le virage que d'autres agglomérations dans le monde ont déjà franchis. Il ne faut pas cesser de rappeler que la compétitivité des agglomérations québécoises sur l'échiquier mondial et le maintien de la viabilité de nos milieux de vie sont au cœur du présent débat.

Nous ne sommes pas peu fiers de pouvoir amorcer, au Québec, ce nécessaire virage qui sans nul doute, permettra la réelle mise en œuvre des principes du développement durable de nos agglomérations. Pour y parvenir, Vivre en ville insiste sur la nécessité de suivre l'implantation de la réforme dans ses premières années et d'apporter les correctifs en cours de route pour s'assurer de rencontrer pleinement l'atteinte des objectifs initiaux. La sensibilisation du public et son implication à l'élaboration des schémas métropolitains constituent également un atout pour assurer l'appropriation complète des nouvelles instances et la compréhension des avantages qui y sont liées pour le devenir des agglomérations québécoises.

### *La sensibilisation du public, facteur de réussite de la réforme*

Pour assurer la mise en œuvre et la réussite d'une telle réforme, il est souhaitable que la population en comprenne les tenants et aboutissants. À cet égard, Vivre en ville constate que la sensibilisation et l'éducation du public revêt une importance particulière. Un citoyen peu informé ne maîtrise pas les enjeux pour la société québécoise et se construit une opinion sur des faits biaisés. Par contre, une fois les faits et la situation expliqués, vulgarisés, il est en mesure d'avoir une opinion plus juste. Développer une logique d'agglomération et une vision intégrée du développement demandera donc, au cours des prochains mois et années, des efforts en ce sens de la part des instances publiques. Sensibilisation, vulgarisation et implication de la population devront être au cœur de l'action pour assurer, en plus des autres outils mis en œuvre, la réussite de la réforme et l'atteinte de ses objectifs.

Depuis plusieurs années, Vivre en ville œuvre sur le terrain pour favoriser le développement des connaissances quant aux impacts de nos choix en matière de planification de nos milieux de vie et aux solutions novatrices permettant l'atteinte du développement durable. Nous espérons poursuivre ce travail encore longtemps, en collaboration avec les acteurs désirant favoriser un développement viable de nos collectivités.

Nous espérons enfin que les recommandations de ce mémoire sauront trouver écho et être utiles dans l'étude du projet de loi et ses modifications ultérieures.

## *Recueil des recommandations*

Recommandation 1	Le développement durable des agglomérations comme principe fondamental des lois et outils se rapportant à la mise en œuvre de la réforme municipale.....	6
Recommandation 2	Élargissement du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec .....	7
Recommandation 3	Élection des membres des conseils d'administration et des auditeurs des communautés métropolitaines .....	8
Recommandation 4	Création du poste d'auditeur (ombudsman) au sein des communautés métropolitaines .....	8
Recommandation 5	Nomination des auditeurs .....	9
Recommandation 6	Création et composition de comités de suivi pour les trois territoires.....	10
Recommandation 7	Mandat des comités de suivi et délégation après terme .....	10
Recommandation 8	Création d'une agence métropolitaine de transport pour les agglomérations de Québec et de l'Outaouais.....	12
Recommandation 9	Composition du conseil d'administration de la nouvelle Agence métropolitaine de transport de l'agglomération de Québec.....	13
Recommandation 10	Élaboration participative des schémas métropolitains et vision intégrée et à long terme (30 ans) du développement .....	14
Recommandation 11	Révision-bilan aux deux ans des schémas métropolitains .....	14
Recommandation 12	Compétence des communautés métropolitaines en matière de transport.....	16