

Édition réalisée par le
Sous-ministériat aux politiques et
à la concertation métropolitaine
du ministère des Affaires municipales et de la Métropole

*Cadre d'orientation
EMM
2001 - 2021*

La reproduction partielle ou totale est autorisée à condition de mentionner la source.

Dépôt légal - juin 2001

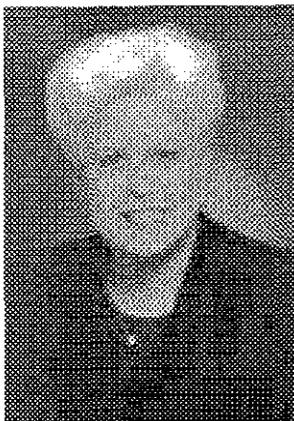
Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 2-550-37847-4

© Gouvernement du Québec - 2001

MOT DE LA MINISTRE



La création de la Communauté métropolitaine de Montréal en 2000 a constitué un jalon majeur du développement de la métropole. Cette dernière devient désormais partenaire privilégié du gouvernement en matière d'aménagement et de développement du territoire. L'élaboration du schéma d'aménagement et de développement qu'elle entreprend fournit au gouvernement l'occasion de préciser et de faire connaître ses orientations en matière d'aménagement du territoire. Ces orientations revêtent une importance considérable tant pour le gouvernement que pour l'agglomération métropolitaine de Montréal.

Le Cadre d'aménagement est transmis à la Communauté métropolitaine et aux MRC voisines indiquant les orientations que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent poursuivre en matière d'aménagement, conformément à l'article 128 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (2000, c. 34). Ces orientations que le gouvernement transmet à la Communauté métropolitaine de Montréal s'inspirent de celles qui ont déjà été communiquées au milieu municipal depuis 1994 ainsi que de celles qui ont été retenues par le Conseil des ministres à l'égard de la métropole.

Les orientations du Cadre d'aménagement découlent d'une vision de l'avenir sur un horizon de vingt ans. À cause de son importance au sein du Québec et en raison de sa vocation économique nord-américaine et internationale, les mesures nécessaires doivent être prises afin que la croissance territoriale de l'agglomération métropolitaine de Montréal soit planifiée suivant une approche globale et à plus long terme. Une invitation est ainsi lancée à la Communauté métropolitaine de Montréal d'entraîner l'agglomération métropolitaine sur la voie d'un développement durable.

De plus, le Conseil des ministres a entériné le Cadre d'aménagement à titre de cadre de référence pour l'ensemble des ministères et mandataires gouvernementaux intervenant en aménagement du territoire. Ainsi, le gouvernement se lie désormais à un cadre d'aménagement exprimant pour la région métropolitaine un projet mobilisateur pour les ministères, les organismes gouvernementaux et les municipalités et qui contribuera à assurer la cohérence de leurs interventions sur le territoire de la région métropolitaine.

Comme forme d'organisation de l'espace, le Cadre d'aménagement s'appuie sur des tendances polycentriques déjà à l'œuvre et assure une solidarité et une prise en compte des forces de la métropole en vue d'une plus grande croissance économique. Le Cadre d'aménagement met également l'accent sur l'importance de protéger et de mettre en valeur les grands espaces naturels ainsi que les potentiels agricoles de son territoire. De plus, le gouvernement affirme son choix en ce qui a trait à une organisation de l'espace qui favorise l'utilisation optimale des infrastructures de transport en commun dans un objectif de développement durable et d'amélioration de la qualité environnementale.

Le but ultime du Cadre d'aménagement est d'offrir à la communauté un projet rassembleur qui permettra de positionner la région métropolitaine parmi les grandes agglomérations de qualité dans le monde.

La ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole,

A handwritten signature in black ink, reading "Louise Harel". The signature is written in a cursive, flowing style.

LOUISE HAREL

*« Et nous estans sus ladicte montaigne, eusmes veue et congnoissance
de plus de trente lieues, à l'envyron d'icelle; dont il y a, vers le nort,
une rangée de montaignes, qui sont est et ouaist gisantes, et autant devers le su.
Entre lesquelles montaignes est la terre, la plus belle qu'il soit possible de veoyr,
labourable, unye et plaine. Et par le meilleu desdictes terres,
voyons ledict fleuve... »*

Jacques Cartier, le 3 octobre 1535

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux	x	Le transport des marchandises	26
Liste des graphiques	x	a) Le Québec à l'heure de la libéralisation des échanges	26
Liste des cartes	xi	b) La région de Montréal : carrefour des réseaux de transport	26
Liste des sigles et des acronymes	xii	Le transport et les déplacements des personnes	27
Introduction	1	a) La distribution modale des déplacements	27
Un cadre d'aménagement pour assurer le développement cohérent de la région métropolitaine	3	b) La motorisation des ménages	28
Un cadre d'aménagement qui s'appuie sur le principe du développement durable	3	c) La desserte par transport collectif des principaux pôles d'emploi	29
Un nouveau partenaire du gouvernement : la Communauté métropolitaine de Montréal	4	Les composantes du territoire	30
Le Cadre d'aménagement : une entente de partenariat entre le gouvernement et la Communauté métropolitaine de Montréal	4	a) L'utilisation du sol	30
Le Cadre d'aménagement dans le contexte historique de planification métropolitaine : l'urgence d'agir	5	b) Les espaces industriels et commerciaux	32
Le mandat confié au Comité interministériel et la démarche d'élaboration du Cadre d'aménagement ..	6	c) La densité résidentielle	32
Le territoire d'application du Cadre d'aménagement	6	d) Les terrains vacants	32
Présentation du rapport	7	e) Les terrains contaminés	33
Première partie : Présentation générale de la région métropolitaine	9	La zone et les activités agricoles	34
Le territoire	11	Les milieux naturels	36
Le profil socio-économique	11	a) Les espaces verts, la forêt et les milieux humides ..	36
a) La population et les ménages	11	b) Les espaces bleus métropolitains	37
b) L'âge de la population	13	c) Les aires protégées	38
c) La composition des ménages	13	Les infrastructures et les équipements métropolitains ..	39
d) Le revenu des ménages et leur mode d'occupation résidentielle	14	Deuxième partie : Problématique générale	41
e) La mobilité résidentielle	15	Le contexte : une métropole en expansion	43
f) L'immigration	16	La consolidation d'une structure polycentrique	44
g) La défavorisation	17	Montréal : une métropole qui progresse lentement face au reste de l'Amérique du Nord et du monde	45
Les projections démographiques	17	La problématique d'aménagement dans la région métropolitaine	47
a) La population et les ménages	17	1. L'absence d'une vision commune du développement résultant d'une gestion fragmentée du territoire	47
b) Le vieillissement de la population	19	1.1 Une multitude d'entités administratives dans la région	47
c) L'immigration dans la RMRM	21	1.2 Le défi de l'harmonisation des planifications stratégiques en matière de développement	47
La croissance prévue dans les MRC voisines de la RMRM	21	2. Une urbanisation coûteuse et non planifiée à l'échelle métropolitaine	48
L'économie et l'emploi	24	2.1 La perte de terres agricoles	48
a) Le secteur primaire	24	2.2 La perte d'espaces naturels et l'inaccessibilité aux milieux riverains	48
b) Le secteur secondaire	24	2.3 Des terrains contaminés qui freinent le développement du centre	49
c) Le secteur tertiaire	25	2.4 Une offre de nouveaux équipements en périphérie, alors que ceux du centre ne sont pas optimisés ..	50
d) Les pôles économiques à caractère international ..	25		

2.5 La congestion : une hausse de la motorisation combinée à une baisse de l'utilisation du transport en commun	51
2.6 Une détérioration de l'environnement par suite de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre	56
2.7 Une nécessaire amélioration des quartiers anciens du centre de l'agglomération	57
2.8 Des disparités socio-économiques dans la région métropolitaine	59
La nécessité d'une vision commune à l'échelle métropolitaine pour assurer la cohérence des interventions d'aménagement et de développement	60
Troisième partie : L'énoncé de vision gouvernementale en matière d'aménagement et de développement et le concept d'organisation spatiale	61
Pour une métropole solidaire, attrayante, compétitive et viable	63
Un énoncé de vision pour l'aménagement du territoire	64
Mission sociale	64
Mission éducative et culturelle	64
Mission économique et environnementale	65
Mission de gouverner et de justice	66
Le concept d'organisation spatiale	67
Un concept fondé sur neuf éléments articulés autour du principe du développement durable	67
1. Un centre d'agglomération dynamique et des quartiers centraux pouvant être revitalisés au cœur de la région métropolitaine	68
2. Six pôles économiques prioritaires où sont concentrées les activités internationales à renforcer et sur lesquels le développement économique métropolitain peut prendre appui	68
3. Une couronne périurbaine entourant le centre d'agglomération, lieu d'interface entre la trame urbaine, la zone agricole et les grands bassins	68
4. Un axe industriel est-ouest comprenant les pôles Saint-Laurent / Dorval, Centre-ville et Anjou / Mercier qui doivent être mis en réseau et desservis par un service de transport efficace	69
5. Un axe de services nord-sud reliant des pôles prioritaires et des pôles secondaires à mettre en réseau et à développer en fonction de leurs infrastructures de transport en commun	69
6. Une zone agricole occupant 54 % du territoire de la RMRM qu'il faut protéger et mettre en valeur	69
7. Un réseau accessible d'espaces verts et de grands bassins à protéger et à mettre en valeur	70

8. Un réseau d'agglomérations urbaines de recensement situées au pourtour extérieur de la RMRM soutenant la métropole sur le plan du développement économique et urbain et qui regroupera près de 338 000 personnes en 2021	70
9. Une couronne champêtre à l'extérieur de la RMRM dont le caractère naturel et culturel et le potentiel touristique sont à planifier, à protéger et à mettre en valeur	71

Quatrième partie : Les orientations et les attentes du gouvernement envers la Communauté métropolitaine de Montréal

<i>Première préoccupation : Une stratégie d'urbanisation visant à limiter les coûts des infrastructures et équipements collectifs dans la RMRM et en dehors de la RMRM</i>	76
Les orientations gouvernementales	76
Rappel du problème	76
Les enjeux	76
Les préoccupations ministérielles	76
Les attentes gouvernementales à l'égard de la Communauté métropolitaine de Montréal	78
Soutien et engagements gouvernementaux	79
<i>Deuxième préoccupation : Une urbanisation et des types d'habitation contribuant à assurer une composition sociale diversifiée</i>	82
L'orientation gouvernementale	82
Rappel du problème	82
L'enjeu	82
Les préoccupations gouvernementales	82
Les attentes gouvernementales à l'égard de la Communauté métropolitaine de Montréal	83
Soutien et engagements gouvernementaux	83
<i>Troisième préoccupation : Une amélioration de la qualité de vie dans les quartiers anciens ou vétustes</i>	84
L'orientation gouvernementale	84
Rappel du problème	84
Les enjeux	84
Les préoccupations gouvernementales	84
Les attentes gouvernementales à l'égard de la Communauté métropolitaine de Montréal	85
Soutien et engagements gouvernementaux	85

<i>Quatrième préoccupation : Un renforcement des pôles économiques contribuant à maintenir la compétitivité de la métropole sur le plan international</i>	87	<i>Huitième préoccupation : La prise en compte des risques de sinistre dans les décisions d'aménagement et de développement économique</i>	105
L'orientation gouvernementale	87	L'orientation gouvernementale	105
Rappel du problème	87	Rappel du problème	105
Les enjeux	87	Les enjeux	105
Les préoccupations gouvernementales	88	Les préoccupations gouvernementales	105
Les attentes gouvernementales à l'égard de la Communauté métropolitaine de Montréal	88	Les attentes gouvernementales à l'égard de la Communauté métropolitaine de Montréal	106
Soutien et engagements gouvernementaux	89	Soutien et engagements gouvernementaux	107
<i>Cinquième préoccupation : Une planification des équipements et des infrastructures publics de transport visant la consolidation des zones urbaines existantes et des pôles économiques majeurs ainsi que la réduction des gaz à effet de serre</i>	91	<i>Neuvième préoccupation : L'harmonisation interrégionale des interventions de la CMM, des régions et des MRC voisines dans un esprit de réciprocité et d'alliance stratégique</i>	109
L'orientation gouvernementale	91	L'orientation gouvernementale	109
Rappel du problème	91	Rappel du problème	109
Les enjeux	92	Les préoccupations gouvernementales	109
Les préoccupations gouvernementales	92	Les attentes gouvernementales à l'égard des MRC voisines de la Communauté métropolitaine de Montréal	110
Les attentes gouvernementales à l'égard de la Communauté métropolitaine de Montréal	93	Soutien et engagements gouvernementaux	110
Soutien et engagements gouvernementaux	94	Cinquième partie : Les projets d'équipements et d'infrastructures du gouvernement	111
<i>Sixième préoccupation : La protection et la mise en valeur de la zone et de l'économie agricoles</i>	96	Les équipements et les services aux personnes	113
L'orientation gouvernementale	96	a) Le ministère de la Culture et des Communications	113
Rappel du problème	96	b) Le ministère de l'Éducation	113
Les enjeux	96	c) Le ministère de la Santé et des Services sociaux	115
Les préoccupations gouvernementales	96	d) La Société immobilière du Québec	120
Les attentes gouvernementales à l'égard de la Communauté métropolitaine de Montréal	97	Les infrastructures de transport	120
Soutien et engagements gouvernementaux	98	a) Le transport routier	122
<i>Septième préoccupation : La protection et la mise en valeur des espaces verts et bleus ainsi que la protection du patrimoine et des paysages dans le cadre d'une stratégie à l'échelle métropolitaine</i>	100	b) Le transport en commun	126
L'orientation gouvernementale	100	c) Le transport d'énergie	130
Rappel du problème	100	Les équipements de tourisme et de loisir	131
Les enjeux	101	Conclusion	133
Les préoccupations gouvernementales	101	Bibliographie	137
Les attentes gouvernementales à l'égard de la Communauté métropolitaine de Montréal	102	Lexique	141
Soutien et engagements gouvernementaux	103		

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Évolution de la population selon l'âge, RMRM, 1981-2001	13
Tableau 2 : Typologie des ménages, RMRM, 1996	14
Tableau 3 : Revenu médian des ménages de la RMRM selon leur mode d'occupation résidentielle, 1996	15
Tableau 4 : Évolution du taux de propriétaires dans la RMRM, 1976-1996	15
Tableau 5 : Matrice de mobilité résidentielle interne à la RMRM, 1991-1996	15
Tableau 6 : Croissance de la population et des ménages, RMRM, 2001-2021	18
Tableau 7 : Projection de la population de moins de 24 ans, RMRM, 2001-2021	19
Tableau 8 : Projection de la population âgée de 65 ans et plus, RMRM, 2001-2021	19
Tableau 9 : Croissance de la population et des ménages, MRC voisines de la RMRM, 2001-2021	22
Tableau 10 : Distribution modale attendue, selon la distance entre les lieux de résidence et les stations de métro	29
Tableau 11 : Répartition du territoire urbanisé et vacant selon l'affectation, RMRM, 1997	31
Tableau 12 : Superficie des terrains vacants, RMRM, 1997	33
Tableau 13 : Zone agricole décrétée, RMRM, 1996	35
Tableau 14 : Principaux espaces verts naturels et anthropiques, RMRM, 2001	36
Tableau 15 : Croissance de l'emploi, pôles économiques métropolitains, RMRM, 1996-1999	44
Tableau 16 : Construction et agrandissement des bâtiments d'enseignement, RMRM, 1994-2001	51
Tableau 17 : Impact sur la population locale des déplacements automobiles des non-résidents, pointe du matin, 1998	58

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Répartition de la population et des ménages, RMRM, 2001	12
Graphique 2 : Part relative de la population et des ménages dans la RMRM, 2001	12
Graphique 3 : Répartition de la croissance de la population, RMRM, 2001-2021	18
Graphique 4 : Répartition de la croissance des ménages, RMRM, 2001-2021	18
Graphique 5 : Distribution modale des déplacements, RMRM, 1998	28
Graphique 6 : Nombre annuel de déplacements en transport collectif par habitant, RMRM, 1998	28
Graphique 7 : Caractéristiques de la motorisation des ménages, RMRM, 1998	29
Graphique 8 : Part modale du transport collectif à destination des principaux pôles d'emplois de la région métropolitaine, en pointe du matin, 1998	30
Graphique 9 : Évolution des affectations urbaine et agricole du territoire, RMRM, 1981-1996	43
Graphique 10 : Évolution de la population et des ménages, RMRM, 1981-1996	43
Graphique 11 : Évolution de la population, du parc automobile ainsi que des déplacements par automobile et par transport en commun, RMRM, 1987-1998	52
Graphique 12 : Progression prévue des émissions de gaz à effet de serre, par secteur, RMRM, 1990-2026	57

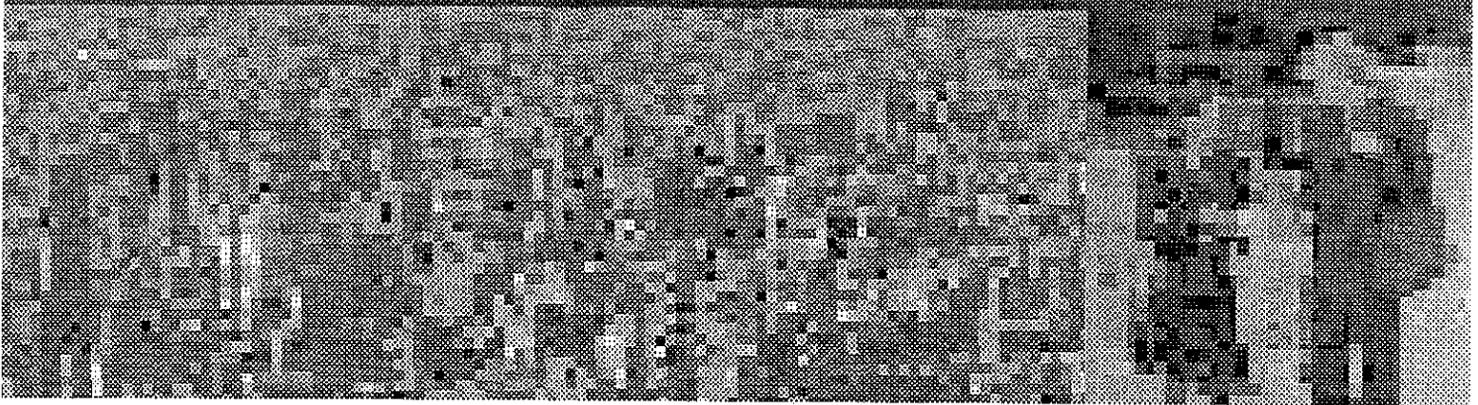
LISTE DES CARTES

- Carte 1 :** Territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal
- Carte 2 :** Pôles économiques à caractère international, RMRM
- Carte 3 :** Identification des grands axes commerciaux et industriels, RMRM
- Carte 4 :** Densité résidentielle nette, RMRM
- Carte 5 :** Espaces vacants et urbanisés et zone agricole décrétée, RMRM
- Carte 6 :** Grands espaces verts et bleus, RMRM
- Carte 7 :** Localisation des marinas et des quais
- Carte 8 :** Réseau métropolitain de transport en commun, RMRM
- Carte 9 :** Réseau stratégique de transport, RMRM
- Carte 10 :** Surfaces boisées et terres humides en voie d'urbanisation, CMM
- Carte 11 :** Concept d'organisation spatiale

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

AMT :	Agence métropolitaine de transport
CHSLD :	Centre hospitalier de soins de longue durée
CIT :	Conseil intermunicipal de transport
CLSC :	Centre local de services communautaires
CMM :	Communauté métropolitaine de Montréal
CPTAQ :	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRD :	Conseil régional de développement
CRE :	Conseil régional de l'environnement
CUM :	Communauté urbaine de Montréal
INRS :	Institut national de la recherche scientifique
ISQ :	Institut de la statistique du Québec
MAMM :	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MCC :	Ministère de la Culture et des Communications
MENV :	Ministère de l'Environnement
MEQ :	Ministère de l'Éducation
MRC :	Municipalité régionale de comté
MRCI :	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
MRN :	Ministère des Ressources naturelles
MSP :	Ministère de la Sécurité publique
MTQ :	Ministère des Transports
RMRM :	Région métropolitaine de recensement de Montréal
SIQ :	Société immobilière du Québec
STCUM :	Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal
STL :	Société de transport de Laval

INTRODUCTION



UN CADRE D'AMÉNAGEMENT POUR ASSURER LE DÉVELOPPEMENT COHÉRENT DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE

La région métropolitaine de Montréal constitue le principal bassin de population et le plus important centre économique du Québec. Encore, au cours de la dernière décennie, elle a accru sa population de plus de 245 000 personnes, soit une croissance de 7,6 %. Entre 1996 et 1999, quelque 290 000 emplois se sont ajoutés sur le territoire métropolitain. La région de Montréal est déjà très bien positionnée par rapport au reste de l'Amérique du Nord, puisqu'en 2000, elle se classait au 15^e rang des grandes agglomérations nord-américaines en ce qui concerne la population.

D'ici 2021, la population de la région augmentera de 9 % et le nombre de ménages de 15 %¹. Cependant, si l'on en juge par la planification qui a été faite au cours des vingt dernières années, le développement de la région pourrait continuer d'engendrer des coûts économiques, sociaux et environnementaux élevés ainsi qu'un gaspillage de ressources.

En tant que projet à moyen et long terme, le développement harmonieux et durable de la région métropolitaine repose d'abord et avant tout sur une utilisation judicieuse des ressources de son territoire au moyen d'une planification intégrée. Cette planification d'ensemble a comme finalité la protection durable du cadre bâti, des équipements et des infrastructures déjà en place, de la zone agricole et des milieux naturels ainsi que leur mise en valeur au profit des générations futures.

Un cadre de référence pour l'aménagement du territoire de la région métropolitaine s'impose désormais si l'on souhaite tirer profit de la croissance démographique et économique que la région connaîtra tout en assurant une excellente qualité de vie à l'ensemble de sa population ainsi que la protection des ressources de son territoire pour les générations futures. Le Cadre d'aménagement et le schéma d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal constitueront ce cadre de référence. Ces instruments serviront désormais de pièces maîtresses où s'inscrira

¹ Institut de la statistique du Québec, Scénario A de référence, juin 2000.

le contenu d'un projet de développement à long terme pour la région métropolitaine.

UN CADRE D'AMÉNAGEMENT QUI S'APPUIE SUR LE PRINCIPE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Pour mener à bien cette vaste opération de planification et d'aménagement de la région métropolitaine, le Cadre d'aménagement se fonde et s'appuie sur le principe du développement durable². Il souscrit aux trois objectifs sous-jacents qu'il établit comme principes fondamentaux, à savoir :

- la conservation de l'intégrité écologique et de la diversité biologique du territoire;
- l'amélioration de l'équité entre les individus et entre les générations;
- l'optimisation des interventions en matière de développement dans une perspective de croissance économique et dans le respect des caractéristiques et de la capacité de charge de l'environnement.

L'ensemble de ce document, comprenant un état de situation, une problématique, une vision et des orientations en matière d'aménagement et de développement, constitue la base d'un projet d'avenir proposé par le gouvernement pour la région métropolitaine de Montréal.

Ces éléments se veulent autant de références pour les orientations gouvernementales présentées à la Communauté métropolitaine de Montréal en matière d'aménagement du territoire. Ils répondent également aux préoccupations des ministères et des organismes gouvernementaux.

² Le rapport de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, mieux connu sous le nom de rapport Brundtland, définit le développement durable comme : « Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. » L'Union mondiale pour la conservation de la nature (UMCN), le Fonds mondial pour la nature (WWF) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ont défini, dans la Stratégie de conservation de la nature en 1991, le développement durable comme « le fait d'améliorer les conditions d'existence des communautés humaines, tout en restant dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes ».

Guidé par les grands principes du développement durable, de la conservation et de la mise en valeur des ressources, ce projet de développement proposé par le gouvernement implique à son tour des choix d'aménagement. Ces choix se traduisent notamment par une stratégie générale de gestion de l'urbanisation où s'incarnent ces principes de développement durable, laquelle stratégie s'inspire de l'énoncé de vision d'aménagement et du concept d'organisation spatiale présentés dans la troisième partie.

UN NOUVEAU PARTENAIRE DU GOUVERNEMENT : LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

La publication du livre blanc sur la réorganisation municipale en avril 2000³ et l'adoption du projet de loi 134 ont introduit un nouvel acteur dans le développement métropolitain : la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Comme l'a souligné le livre blanc :

« La création, dans les agglomérations où existent actuellement des communautés urbaines, de communautés métropolitaines qui remplaceront ces dernières et auront compétence sur un territoire élargi englobant l'essentiel de la région métropolitaine de recensement, constitue un élément indispensable de la réorganisation municipale. En effet, certains enjeux ne peuvent être pris en charge adéquatement qu'à cette échelle, car ils excèdent les territoires des municipalités locales, même regroupées⁴. »

Le gouvernement du Québec veut soutenir le développement de la région métropolitaine par des actions d'aménagement adéquates et cohérentes. Toutefois, dans un contexte où l'aménagement du territoire est une compétence partagée entre l'État et le monde municipal, le gouvernement ne peut assumer seul l'ensemble de la démarche de planification du territoire dans la région métropolitaine. En même temps, le nombre d'entités municipales – et la diversité de leurs intérêts respectifs – dans la région métropolitaine rend le dialogue difficile entre le gouvernement et la région en la matière. À ce sujet, la création de la Communauté métropolitaine de Montréal apparaît donc un jalon majeur du

développement de la région. Cette dernière deviendra désormais la partenaire privilégiée du gouvernement pour intervenir dans le domaine de l'aménagement à l'échelle de la région métropolitaine.

En vertu de sa loi constitutive⁵, la Communauté métropolitaine de Montréal dispose d'une compétence en matière d'aménagement du territoire et, à ce titre, est tenue d'« élaborer, adopter et de maintenir en vigueur, en tout temps et sur l'ensemble de son territoire, le schéma d'aménagement prévu par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme⁶ ».

LE CADRE D'AMÉNAGEMENT : UNE ENTENTE DE PARTENARIAT ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Parce que l'aménagement du territoire est une compétence partagée entre le gouvernement et le milieu municipal, il importe que les entités administratives qui en ont la responsabilité s'entendent sur les objectifs à atteindre et les actions à conduire. À plus forte raison dans le cas d'une région aussi vaste et peuplée que la région métropolitaine de Montréal, cette concertation est indispensable.

Dans le contexte de la réorganisation municipale qu'il a mise en œuvre depuis avril 2000, le gouvernement du Québec entend soutenir la Communauté métropolitaine de Montréal et déployer les moyens d'action voulus afin de contribuer au développement optimal de la région métropolitaine. À cette fin, le Cadre d'aménagement constituera à l'avenir le document de référence et d'échanges en matière d'aménagement entre le gouvernement et la Communauté pour assurer un développement durable de la métropole. C'est à partir de celui-ci que se concrétiseront les volontés publiques en matière d'aménagement du territoire dans la région. Le Cadre d'aménagement remplira trois fonctions dans cette optique.

Tout d'abord, le Cadre d'aménagement constitue l'engagement du gouvernement, de ses ministères, organismes et mandataires à promouvoir un aménagement du territoire de qualité et un développement

³ Gouvernement du Québec, *La réorganisation municipale : changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, avril 2000, 131 pages et 3 cartes.

⁴ *Idem*, p. 76-77.

⁵ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, 2000, c. 34, art. 119 (1°).

⁶ *Idem*, article 126.

durable de la région métropolitaine de Montréal. **C'est désormais en fonction des orientations qu'il propose qu'il servira de référence à l'approbation des interventions des ministères et organismes gouvernementaux sur le territoire métropolitain.**

Ainsi, les plans stratégiques des ministères et organismes gouvernementaux et leurs programmes d'immobilisations devant être soumis au Conseil exécutif en vertu de la *Loi sur l'administration publique* (2000, c. 38) devront être conformes aux orientations du Cadre d'aménagement tout comme leurs politiques sectorielles. En soumettant son action générale à des règles d'aménagement, le gouvernement veut prêcher l'exemple en articulant ses interventions d'une façon cohérente et en effectuant des choix rationnels d'aménagement sur le territoire métropolitain.

Deuxièmement, le Cadre d'aménagement tient lieu de document d'orientations et d'attentes à l'endroit de la Communauté métropolitaine de Montréal. Le Cadre répond en ce sens aux exigences de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, qui prévoit, entre autres, en vertu de l'article 128, que :

« ... le ministre des Affaires municipales et de la Métropole indique à la Communauté les orientations gouvernementales en matière d'aménagement sur le territoire de la Communauté, y compris les projets d'équipements et d'infrastructures.⁷ »

Ainsi, le Cadre d'aménagement agira comme cadre de référence pour l'approbation du schéma métropolitain d'aménagement et de développement que la Communauté devra élaborer⁸. À l'avenir, toute l'instrumentation d'aménagement et d'urbanisme dans la région métropolitaine devra être conforme aux dispositions du Cadre.

Enfin, et en complément à ses deux premières fonctions, le Cadre d'aménagement agira comme point d'ancrage aux démarches respectives de mise en œuvre du Cadre d'aménagement et du schéma d'aménagement de la Communauté. À ce titre, ces démarches s'appuieront sur des ententes entre la CMM et le gouvernement, avec des engagements fermes quant à leur application⁹.

LE CADRE D'AMÉNAGEMENT DANS LE CONTEXTE HISTORIQUE DE PLANIFICATION MÉTROPOLITAINE : L'URGENCE D'AGIR

Depuis près d'une quarantaine d'années, plusieurs propositions ont été faites pour circonscrire la problématique d'un aménagement du territoire structuré dans la région métropolitaine.

En 1967, le *Plan témoin Horizon 2000*, élaboré à l'initiative de la Ville de Montréal, esquissait déjà le portrait d'une région métropolitaine fortement urbanisée à l'aube du 21^e siècle.

De même, dans la foulée des travaux d'aménagement de l'aéroport de Montréal à Mirabel, la Commission de développement de la région de Montréal avait proposé une esquisse du développement de la région nord de Montréal. Ce plan d'action prévoyait une planification plus intégrée des Laurentides – appelée à l'époque région 06-nord – à celle de l'île de Montréal après la mise en service de l'aéroport de Mirabel. Le plan visait cependant le développement d'une partie seulement de la région métropolitaine.

En 1978, le gouvernement déposait l'*Option préférable d'aménagement* pour la région de Montréal et la réaffirmait en 1983. Toutefois, peu de suivi avait été effectué pour en assurer la mise en œuvre. Par la suite, le *Groupe de travail sur Montréal et sa région* en 1993 et le *Forum sur la Commission de développement de la Métropole* en 1996, mis sur pied par le ministère de la Métropole, ont à leur tour fait ressortir l'urgence d'agir sur le développement métropolitain par l'élaboration d'une approche d'aménagement globale et structurante.

Par ailleurs, au cours des années 1970 et 1980, la création de la Communauté urbaine de Montréal de même que celle des municipalités régionales de comté ont doté la région de structures de planification et des premiers schémas d'aménagement du territoire.

À l'heure des bilans, il faut reconnaître que l'action des instances régionales en matière d'aménagement du territoire s'est limitée essentiellement aux interventions commandées par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, à savoir la production de schémas d'aménagement, sans que surgisse un projet de développement commun à l'ensemble de la région métropolitaine.

⁷ *Idem*, article 128.

⁸ Livre blanc sur la réorganisation municipale, *op. cit.*, p. 81.

⁹ *Idem*, page 80.

Prenant appui sur ces expériences passées et s'inscrivant dans le contexte et la réalité des grandes villes-régions du monde en ce début du 21^e siècle, le Cadre d'aménagement affirme désormais l'importance de concilier l'aménagement et le développement du territoire d'une façon durable et concertée de manière à en préserver la qualité de vie pour les citoyens actuels et ceux des générations futures. Le but ultime du Cadre d'aménagement est d'accompagner l'ensemble des acteurs de la région métropolitaine vers un projet rassembleur, supporté par le schéma métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté, qui permettra de positionner la région métropolitaine en 2021 parmi les grandes agglomérations de qualité dans le monde.

LE MANDAT CONFIE AU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL ET LA DÉMARCHÉ D'ÉLABORATION DU CADRE D'AMÉNAGEMENT

Fruit d'un consensus, le Cadre d'aménagement est l'aboutissement d'une démarche de concertation entre l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux.

En septembre 1996, le Conseil des ministres affirmait sa préoccupation relativement à la cohérence des interventions gouvernementales et municipales sur le territoire de la région métropolitaine de Montréal.

Le Conseil des ministres retenait à cet effet trois orientations générales d'aménagement, lesquelles visaient en clair à consolider l'urbanisation, à renforcer les pôles d'activité et à accorder la priorité à la conservation et à l'utilisation optimale des infrastructures et des équipements existants.

En février 1997, ces trois orientations ont été rendues publiques conjointement par le ministre des Affaires municipales et par le ministre de la Métropole.

Dans ce contexte, le Conseil des ministres demandait à un comité interministériel présidé par le sous-ministre des Affaires municipales d'élaborer une proposition gouvernementale de Cadre d'aménagement pour la région métropolitaine de Montréal. Il demandait aussi que soient proposés des mécanismes administratifs afin d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale lors de sa mise en œuvre.

Un comité technique a été mis sur pied par le comité interministériel afin d'évaluer la conformité des politiques, programmes et projets d'immobilisations des ministères et organismes concernés avec les orientations retenues par le Conseil des ministres et de préparer des ajustements à ces politiques, programmes et projets¹⁰. Ce comité a présenté un rapport en mars 1998, lequel proposait une série d'orientations et de mesures d'intervention afin de mieux contrôler l'aménagement du territoire et le développement dans la région métropolitaine.

Par la suite, les travaux ont été ralentis en raison de la relance du débat sur la réforme municipale. C'est en octobre 1999 que le Comité ministériel de la région de Montréal (CMRM) autorisait la relance des travaux sur le Cadre d'aménagement. Deux rapports ont été déposés au comité ministériel : un premier en février 2000 et un second en février 2001. À la suite de ce deuxième rapport, le comité a entériné, en principe, huit orientations proposées pour l'aménagement de la région métropolitaine de Montréal, sous réserve d'en ajuster au besoin le libellé, et il a autorisé le ministère des Affaires municipales et de la Métropole à effectuer des consultations sur les orientations proposées. De plus, le comité a demandé que soient présentées une proposition finale ainsi que des orientations d'aménagement pour la région métropolitaine, et ce, selon un échéancier qui permettrait de transmettre des orientations à la Communauté métropolitaine de Montréal en conformité avec les dispositions de sa loi constitutive (*Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, 2000, c. 34).

LE TERRITOIRE D'APPLICATION DU CADRE D'AMÉNAGEMENT

Au moment où était entreprise l'élaboration du Cadre d'aménagement, en 1996, la création de la CMM n'était pas encore envisagée. La référence territoriale qui avait alors été retenue pour l'application du Cadre était la Région métropolitaine de recensement de Montréal (RMRM), telle qu'elle a été établie par Statistique Canada. Il faut ajouter que les nombreuses propositions de modification

¹⁰ Lettre de M. Alain Gauthier, sous-ministre aux Affaires municipales, à M. J.-Y. Therrien, sous-ministre à la Métropole, 19 mars 1998.

au territoire de la Communauté métropolitaine lors de la préparation du Cadre d'aménagement ne permettaient pas d'aborder l'ensemble de la problématique métropolitaine selon un traitement de données fait suivant le découpage du territoire de la Communauté. C'est donc en fonction du territoire de la RMRM que toutes les analyses ont été conduites.

La création de la CMM, dont le territoire n'épouse pas exactement celui de la RMRM, si elle change les données statistiques en raison de la variation du nombre de municipalités touchées, ne modifie cependant en rien la problématique générale et les éléments à considérer en matière d'aménagement du territoire. Aussi, bien que les analyses se rapportent ici à la RMRM, les orientations gouvernementales à l'égard de la région métropolitaine de même que les attentes à l'endroit du milieu municipal restent les mêmes et demeurent applicables au territoire de la Communauté dans son intégralité.

PRÉSENTATION DU RAPPORT

Le rapport se divise en cinq grandes parties.

La première partie fait une présentation générale de la région métropolitaine, de sa population, de son économie et des principales composantes du territoire (ressources, milieux, etc.).

La seconde partie expose la problématique générale dans la région métropolitaine en matière d'aménagement en fonction des grandes tendances et des projections anticipées en termes de développement urbain et démographique.

La troisième partie présente le parti pris d'aménagement et le concept d'organisation spatiale que propose le gouvernement pour la mise en œuvre d'un projet de développement durable pour la région métropolitaine.

La quatrième partie du rapport comprend les orientations gouvernementales et les attentes que le gouvernement doit présenter à la Communauté métropolitaine de Montréal conformément à l'article 128 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*. Cette quatrième partie présente donc, par préoccupation, l'ensemble des orientations gouvernementales en matière d'aménagement ainsi que les attentes du gouvernement à l'égard de la

Communauté métropolitaine de Montréal que cette dernière est invitée à intégrer dans son schéma d'aménagement.

Enfin, la cinquième partie du rapport présente la liste des projets d'équipements et d'infrastructures qu'entendent poursuivre le gouvernement, ses ministères et mandataires sur le territoire métropolitain.

