

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> | <i>76</i> |
| 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> | <i>82</i> |
| 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> | <i>84</i> |
| 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 |

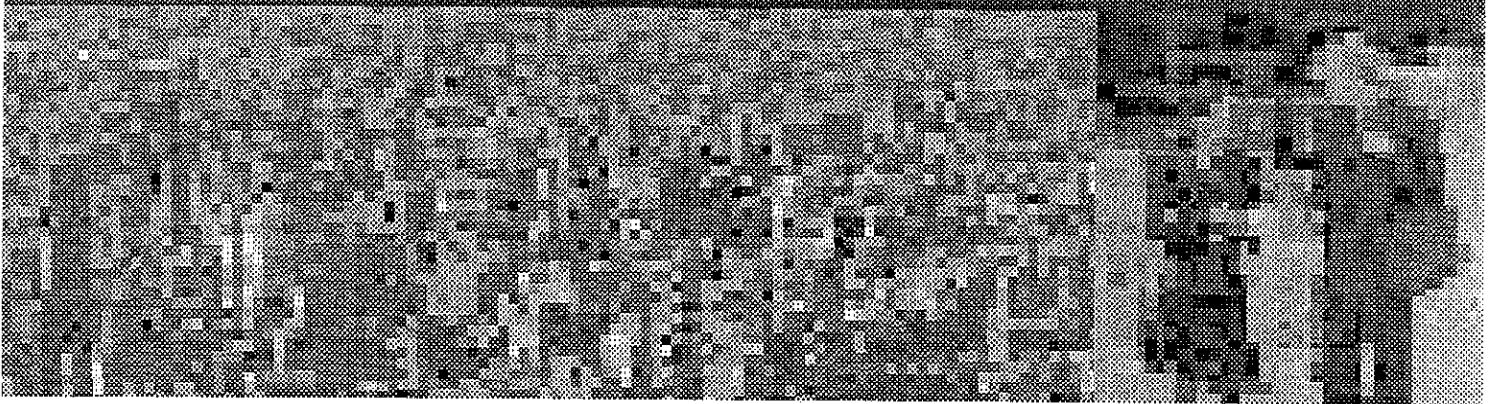
LISTE DES CARTES

- 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 (UICN), 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.

Finalement, 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.

