



De la communauté métropolitaine de Montréal aux métropoles françaises : retour sur 15 ans d'expériences

Nicolas Douay & Olivier Roy-Baillargeon

La mise en place de métropoles dans les agglomérations de Paris et d'Aix-Marseille a singulièrement modifié le paysage institutionnel français, « sur le papier » en tout cas. À travers une comparaison entre cette énième réforme française et la mise en place de la communauté métropolitaine de Montréal (Canada) il y a une quinzaine d'années, les auteurs tentent de mettre en perspective les motivations, obstacles et conditions de réussite de ces réformes de la gouvernance territoriale.

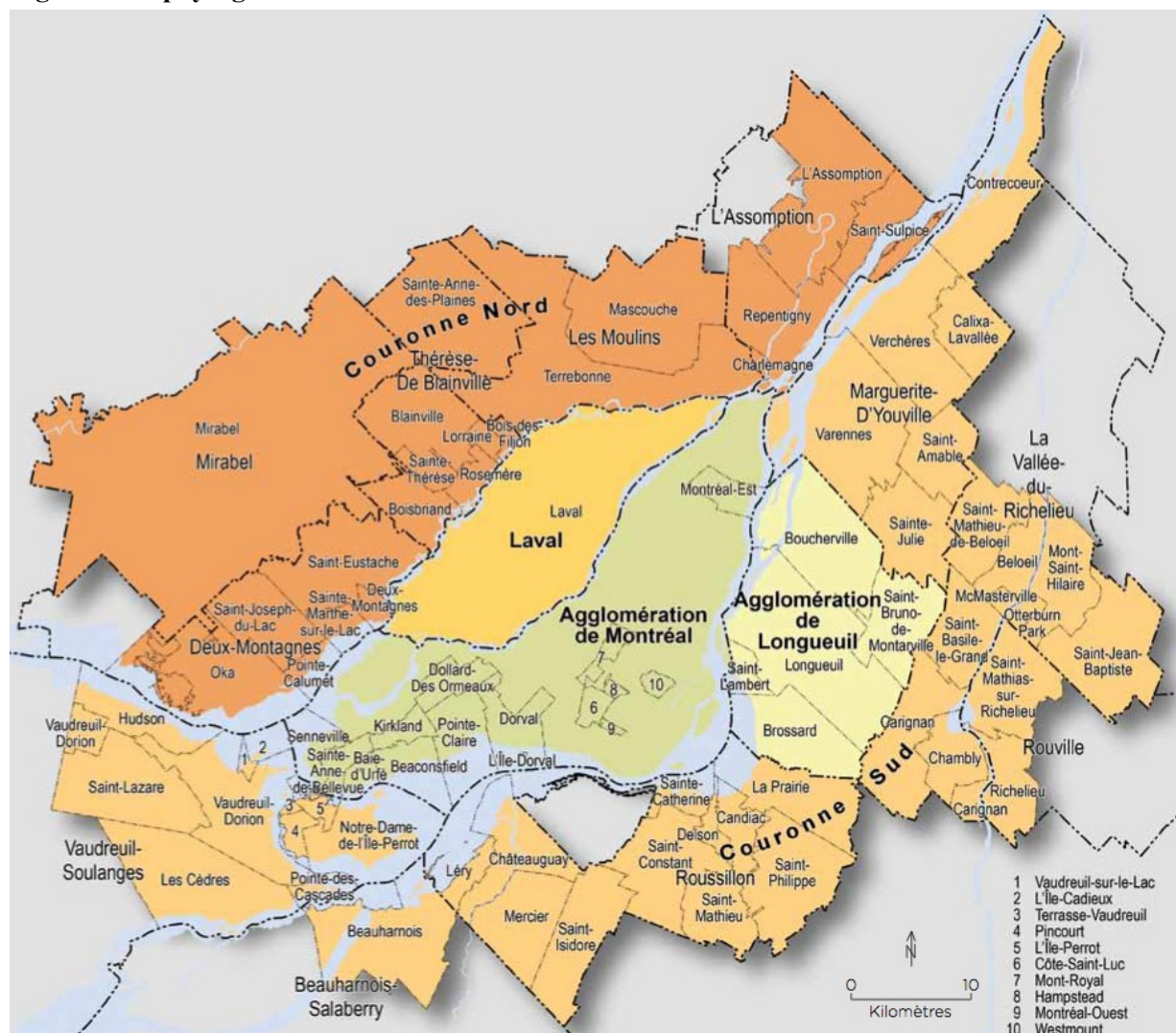
À Montréal, la nécessité de créer un niveau de gouvernement à l'échelle des agglomérations est un objet de débat depuis le début du xx^e siècle (Douay 2010 ; Pineault 2000 ; Tomàs 2012 ; Trépanier 1998). En 1969, la communauté urbaine de Montréal (CUM) est créée sur l'île de Montréal. Le débat sur la gouvernance montréalaise revient à l'agenda dans les années 1990 et aboutit à la mise en place par le gouvernement du Québec d'une réforme à deux niveaux en 2001 : à l'échelle supérieure, la communauté métropolitaine de Montréal (CMM) épouse pour l'essentiel les limites de la région métropolitaine de recensement (RMR)¹ avec 3 829 890 habitants répartis sur 4 360 km² ; et, dans le centre de l'agglomération, une vaste opération de fusions municipales transforme l'ancienne CUM en la nouvelle « ville de Montréal »².

La CMM est une structure relativement légère et souple, avec un budget réduit (119 millions de dollars en 2015), dédiée à la planification, à l'aménagement du territoire, au développement économique, au logement social, à la planification du transport collectif, etc. Elle rassemble 82 municipalités regroupées en 11 municipalités régionales de comté (MRC) ainsi qu'une ville (Laval) et deux agglomérations (Longueuil et Montréal) disposant des mêmes compétences que ces MRC (cf. figure 1 et tableau 1).

¹ Comme l'aire urbaine de l'INSEE, la RMR se base sur les navettes domicile-travail avec au moins 50 % des actifs des municipalités périphériques qui travaillent dans le centre de l'agglomération.

² Elle sera en partie démembrée en 2004 à l'issue de référendums.

Figure 1. Le paysage institutionnel du Grand Montréal



Source : Communauté métropolitaine de Montréal, 2012.

Alors que la CMM fête son quinzième anniversaire, et au moment où les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille se mettent en place, cet article³ propose de revenir sur cette expérience québécoise et d'en tirer des enseignements et interrogations pour les métropoles françaises. Il aborde la définition du territoire métropolitain et la mobilisation des élus après la phase de rejet et de protestation autour des fusions, et revient sur la construction des compromis ayant permis la définition de politiques métropolitaines en matière d'aménagement, dont la mise en œuvre reste à venir.

De quel(s) territoire(s) la métropole est-elle le nom ?

Le territoire de la CMM se base sur le territoire fonctionnel de l'agglomération et il existe des mécanismes pour prévoir son évolution même s'il n'a pas encore été élargi⁴. Ce périmètre est en décalage avec les territoires institutionnels, car il scinde des MRC et des régions administratives existantes.

³ Cette recherche a bénéficié du financement du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada ainsi que de Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

⁴ En 2014, une étude sur une possible extension a été réalisée, mais la faible croissance démographique de la métropole et surtout le peu d'enthousiasme des élus des municipalités à la lisière de l'institution y ont fermé la porte.

Les principales métropoles françaises, quant à elles, ont fait l'objet d'un découpage « sur mesure » afin de s'adapter aux contextes politiques locaux : à Paris, un territoire de 814 km² réduit essentiellement à la petite couronne ; à Lyon, une fusion entre la communauté urbaine et une partie du département sur 538 km² ; et à Marseille, une institution sur un large périmètre de 3 173 km² (Béhar 2014 ; Desjardins et Douay 2015 ; Douay 2013).

À l'origine, le projet d'institution métropolitaine à Montréal était plus ambitieux et imaginait une élection directe de ses représentants, s'inspirant de Portland (Maine) aux États-Unis. Face à la résistance des maires, notamment de Laval et des municipalités de la couronne nord, la réforme n'aboutit qu'à une structure d'articulation des planifications provinciale et régionale. En succédant aux intercommunalités, les métropoles françaises héritent, quant à elles, de budgets de plusieurs milliards d'euros, mais leurs ambitions ont néanmoins été réduites. Elles doivent composer avec des « territoires » dont les limites sont souvent issues des anciennes intercommunalités et qui, même si elles ne doivent être que transitoires, risquent de perdurer. En effet, l'expérience montréalaise montre que les pesanteurs institutionnelles sont nombreuses et fortes et qu'il faut prendre garde aux ornières institutionnelles qui sont en train de se creuser, dont il sera probablement difficile de s'extraire.

Tableau 1. Organisation institutionnelle et instruments de planification des trois métropoles

	Montréal	Paris • Marseille
Institution métropolitaine	CMM	MGP • AMP
Institution infra-métropolitaine	MRC, agglomérations et villes	Territoires et communes/arrondissements
Planification métropolitaine	PMAD	Schéma de cohérence territoriale (SCOT)
Planification infra-métropolitaine	Schémas d'aménagement et de développement (SAD) des MRC, plans et règlements d'urbanisme des municipalités	Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI)

Quelle articulation des compétences en aménagement ?

À Montréal, le partage des prérogatives de planification à l'échelle métropolitaine a, au départ, donné lieu à d'importants conflits, car il prévoyait un transfert des compétences en aménagement des MRC vers la CMM à l'issue de l'adoption d'un premier schéma métropolitain. La résistance des élus municipaux et des employés des MRC a été telle que le gouvernement a dû négocier et faire évoluer cette définition de l'intérêt métropolitain. En 2010, une nouvelle loi décide d'un nouveau partage des compétences qui permet la construction d'un compromis sur les orientations, objectifs et critères d'un tout premier plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Ce dernier se superpose aux schémas des MRC, dans une logique de concordance⁵, au lieu de s'y substituer.

Cette situation ressemble aux évolutions législatives en France, avec une métropole forte censée remplacer les intercommunalités et, à la suite de résistances des maires, notamment en Île-de-France et à Aix-Marseille, des « territoires » qui conservent des compétences importantes mais articulées avec l'échelon métropolitain. En ce sens, l'enjeu de l'élaboration d'un SCOT et d'un PLUI à l'échelle métropolitaine s'apparente beaucoup au cas montréalais, où un schéma très intégrateur et normatif que l'on peut comparer à un super-SCOT-PLUI a été remplacé par un plan

⁵ Cela peut correspondre à la notion de « compatibilité » présente dans le Code de l'urbanisme français.

plus léger mais plus stratégique se cantonnant aux enjeux métropolitains dans une optique d'attractivité et de compétitivité. Cela permet de garder une planification infra-métropolitaine (les SAD des MRC) assez semblable aux PLUI qui seront élaborés en France à l'échelle des territoires, tout en étant encadrée par un SCOT métropolitain, ainsi qu'un schéma régional contraignant dans le cas de l'Île-de-France.

Quels compromis politiques ?

La définition d'un nouveau pouvoir métropolitain pose notamment la question de son positionnement et de son poids par rapport au gouvernement national. La place de la métropole montréalaise sur l'échiquier politique québécois et canadien est particulière et délicate. Dans un contexte de fédéralisme, et dans la mesure où le Québec cherche à conserver un certain rapport de force vis-à-vis d'Ottawa, il serait impensable que le Grand Montréal élise un maire métropolitain disposant d'une légitimité démocratique de près de 4 millions de citoyens, d'autant que le premier ministre québécois n'est élu directement que par la centaine de milliers de résidents de sa circonscription, avant d'être désigné par sa majorité parlementaire. Ce déséquilibre affaiblirait la position relative du gouvernement provincial face à son interlocuteur fédéral, et c'est la raison pour laquelle Québec semble préférer une métropole faible, fragmentée (82 municipalités, 14 autorités régionales, 5 régions administratives, etc.) et désunie (les couronnes comme adversaires plutôt que partenaires de Montréal).

En France, l'autonomie politique de Paris suscite des peurs et des résistances anciennes de la part de l'État, comme l'atteste l'absence de maire et une administration directe par l'État entre 1871 et 1977. Toutefois, la période récente est plutôt le théâtre de résistances locales, avec des maires qui refusent de mettre en commun les ressources à l'échelle de la métropole et redoutent de voir disparaître le pouvoir qu'ils ont « confisqué » (Desage et Guéranger 2011) en utilisant leur mandat intercommunal dans le but de défendre leurs attributions municipales. On peut citer le cas des résistances venant de l'ouest pour le Grand Paris. Pour la métropole d'Aix-Marseille, l'opposition est quasi généralisée et transcende les clivages politiques, avec 109 des 119 maires (avant les élections de 2014) opposés au projet. Par ailleurs, et dans une moindre mesure, l'échelle supérieure à la métropole peut aussi y voir une concurrence, en craignant de se voir départir de ses compétences sur ces territoires urbains ou périurbains, à l'image de la région d'Île-de-France et du département des Bouches-du-Rhône.

Alors que la CMM célèbre son quinzième anniversaire, son mode de fonctionnement s'est normalisé. Les controverses n'opposent plus nécessairement de façon classique le centre contre la périphérie mais sont souvent plus complexes, alternant Montréal contre le reste de la région métropolitaine, Montréal avec Laval et Longueuil contre les couronnes nord et sud et, le plus souvent, Montréal avec Longueuil et la couronne sud contre Laval et la couronne nord. La diversification des alliances montre que les positionnements sont de moins en moins systématiquement opposés à la métropole et de plus en plus ponctuels, en fonction des dossiers et des projets particuliers, à mesure que l'institution est acceptée par la vaste majorité des élus de la région. Ainsi, après de nombreux conflits, les décideurs locaux ont appris à vivre ensemble et surtout à négocier entre eux pour conclure des marchés, c'est-à-dire à construire des compromis entre acteurs partageant un objectif commun qui leur permettent de consolider leurs intérêts respectifs et d'apparaître, aux yeux de leurs collègues et électeurs, comme des « entrepreneurs » politiques efficaces et dynamiques (Douay et Roy-Baillargeon 2015).

Cet équilibre s'appuie sur un ensemble de transactions entre les élus mais tient aussi au rôle prépondérant donné au président, le maire de la ville-centre. En effet, au regard de l'expérience de la CUM (1969-2001), confier la présidence de l'institution métropolitaine à un élu de la périphérie n'est pas toujours le meilleur moyen de faire vivre la vision métropolitaine. Toutefois, dans la situation actuelle, les couronnes se sentent marginalisées au sein du conseil, où elles ne détiennent que huit sièges, contre trois chacun pour l'agglomération de Longueuil et la ville de Laval et

quatorze pour l'agglomération de Montréal (dont le vote prépondérant du maire-président, soit une majorité *de facto*).

À cet égard, il est intéressant d'observer la nature des compromis métropolitains en cours de définition : à Paris, avec un président de droite venant de la banlieue aisée secondé par la maire de Paris, par rapport à Lyon, où le maire de la ville-centre préside la métropole, et enfin à Marseille, où l'élection du maire de la ville-centre est contestée par de nombreux maires. Dans tous les cas, il est évident que la construction de ces compromis nécessite du temps, de l'investissement et de nombreuses transactions de la part des acteurs. Ce fonctionnement par consensus interdit aux structures intercommunales d'imposer leurs orientations aux maires et, en réciproque, annihile surtout la possibilité de faire des choix ambitieux (Desage et Guéranger 2011).

Après le conflit majeur sur le rôle des MRC en matière d'aménagement qui a mené à l'avortement du projet de schéma de 2005 (Douay 2008) et la redéfinition du partage de compétences, l'épisode du PMAD de 2011 a été le théâtre d'une mobilisation sans précédent de la société civile montréalaise à l'échelle métropolitaine (344 mémoires soumis par une grande variété de citoyens, de municipalités, d'institutions publiques et de groupes d'intérêt)⁶. De plus, 17 séances de consultation publique (totalisant 57 heures) ont été tenues dans les cinq secteurs de la région et le site internet consacré au PMAD a reçu 22 000 visites d'avril à octobre (Roy-Baillargeon 2015). À un projet de schéma jugé trop technocratique et qui n'avait pas soulevé de véritable intérêt au sein de la population a donc succédé un PMAD plus stratégique et dont la force principale est de s'appuyer sur les « forces vives » de la société civile et, quoique dans une moindre mesure, sur les milieux économiques de la région métropolitaine.

Le défi de la CMM à l'issue de cet épisode était dès lors de trouver des mécanismes pour pérenniser cette mobilisation. Une requête a été adressée par le gouvernement québécois et plusieurs groupes de la société civile en faveur de la mise sur pied d'un mécanisme d'association de la population et des élus du Grand Montréal dédié au suivi de la mise en œuvre du PMAD. L'Agora métropolitaine, une grande conférence biennale réunissant des centaines de représentants des cinq secteurs de la région, fut ainsi créée et organisée par un comité formé des élus de la commission de l'aménagement de la CMM et de membres de la société civile (représentants d'associations, d'organismes publics ou du monde universitaire) cooptés par la CMM. La première édition s'est tenue en mars 2013, et la deuxième en octobre 2015.

De la nécessité d'une gouvernance plus collaborative

L'observation des quinze premières années d'existence de la CMM souligne que, au-delà des résistances et des conflits qui peuvent apparaître, le temps long permet de s'extraire des sentiers de dépendance et d'engager des dynamiques d'apprentissage (Tomàs 2012) en traçant la voie de compromis entre les acteurs. Pour cela, il faut de la souplesse, de l'imagination et de la créativité institutionnelle afin de s'approcher du modèle d'une planification plus collaborative (Healey 1997). Dans cette perspective, les outils d'aménagement et d'urbanisme sont des instruments de gouvernance et d'inscription de l'échelon et du territoire métropolitains dans l'imaginaire collectif.

Un des enjeux essentiels de la construction et de la stabilisation d'un régime de gouvernance et d'aménagement pour la CMM a été de déterminer ce qui devait relever de l'échelle et de l'intérêt métropolitains. Questionner l'apport de la métropole renvoie aux enjeux de la subsidiarité et de la construction de l'acceptabilité politique d'une nouvelle institution. Cette question n'est, d'ailleurs, toujours pas pleinement résolue du point de vue du contenu des plans et des politiques publiques et, surtout, de la réalité institutionnelle et décisionnelle du Grand Montréal (marges de manœuvre, pouvoirs discrétionnaires, caractère contraignant ou incitatif des dispositions des documents de

⁶ Cette mobilisation a été largement sollicitée par une grande offensive de communication de la CMM, qui souhaitait attirer l'attention sur cet exercice pour maximiser sa légitimité aux yeux tant du gouvernement du Québec que des acteurs réfractaires des couronnes.

planification, intérêts financiers et fiscaux locaux primant sur les intérêts sociaux et environnementaux métropolitains, etc.). Les pilotes des réformes métropolitaines parisiennes et marseillaises seraient particulièrement avisés d'initier et d'alimenter un dialogue permanent entre les décideurs de tous les niveaux institutionnels sur ces questions, mais aussi en direction des citoyens, s'ils souhaitent éviter les écueils auxquels leurs homologues montréalais se sont heurtés au cours des dix premières années d'existence de la CMM (cohérence territoriale, partage des compétences, rôle de chaque partie prenante dans la négociation, ou encore maintien de compromis politiques étendus).

Les avancées récentes du Grand Montréal ont été permises par une concertation accrue entre ces différents niveaux de gouvernement, et en intégrant une partie de la société civile. En prenant appui sur ces apprentissages tirés du cas montréalais, les métropoles françaises pourraient s'épargner une décennie de conflit et de réforme et amorcer leurs travaux dans un contexte favorable.

Bibliographie

- Béhar, D. 2014. « Paris, Lyon, Marseille : la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation », *Métropolitiques*, 22 septembre. URL : www.metropolitiques.eu/Paris-Lyon-Marseille-la.html.
- Desage, F. et Guéranger, D. 2011. *La Politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant.
- Desjardins, X. et Douay, N. 2015. « Le duo “métropole-région” au regard des politiques d'aménagement du territoire depuis les années 1980 : une comparaison entre Paris et Marseille », in Cremaschi, M., Delpirou, A., Rivière, D. et Salone, C. (dir.), *Métropoles et Régions. Entre concurrences et complémentarités : regards croisés France/Italie*, Rome : Planum, p. 41-47.
- Douay, N. 2008. « La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif », in Gauthier, M., Gariépy, M. et Trépanier, M.-O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal : Presses de l'université de Montréal, p. 109-134.
- Douay, N. 2010. « La réforme territoriale en contexte métropolitain : éclairages canadiens », *L'Information géographique* [en ligne], vol. 74, n° 4, p. 47-70. Consulté le 14 février 2016, URL : <https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2010-4-page-47.htm>.
- Douay, N. 2013. « Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*, 18 décembre. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Aix-Marseille-Provence.html>.
- Douay, N. et Roy-Baillargeon, O. 2015. « Le *transit-oriented development* (TOD), vecteur ou mirage des transformations de la planification et de la gouvernance métropolitaines du Grand Montréal ? », *Flux*, n° 101-102, p. 29-41.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver : University of British Columbia Press.
- Pineault, S. 2000. *Rapports de pouvoir et enjeux métropolitains dans l'agglomération montréalaise, 1920-1961 : les problèmes de l'organisation institutionnelle, de la planification du territoire et du transport des personnes*, thèse d'études urbaines, Montréal : Institut national de la recherche scientifique – Centre Urbanisation, culture et société (INRS-UCS).
- Roy-Baillargeon, O. 2015. *La Planification métropolitaine et le transit-oriented development (TOD) : les nouveaux instruments de la gouvernance du Grand Montréal*, thèse d'aménagement, Montréal : université de Montréal.
- Tomàs, M. 2012. *Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*, Québec : Presses de l'université du Québec.

Trépanier, M.-O. 1998. « Metropolitan Governance in the Montreal Area », in Rothblatt, D. N. et Sancton, A. (dir.), *Metropolitan Governance Revisited: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, Berkeley : Institute of Governmental Studies Press, p. 57-120.

Nicolas Douay est maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme à l'université Paris-7 Diderot et chercheur à l'UMR Géographie-cités (équipe CRIA). Après un doctorat en co-tutelle entre l'université de Montréal et Aix-Marseille Université, il a séjourné au Centre d'études français sur la Chine contemporaine (CEFC, Hong Kong) grâce à une bourse de post-doctorat Lavoisier en 2008 et 2009, puis à partir de 2015 dans le cadre d'une délégation CNRS. Ses recherches font une large place aux approches comparatives entre l'Asie (Chine et Hong Kong), l'Europe (France) et l'Amérique du Nord (Canada) et se focalisent sur le processus de métropolisation, en particulier sous l'angle des politiques urbaines, des processus de planification territoriale et des usages du numérique.

Sa page personnelle : www.parisgeo.cnrs.fr/spip.php?article101&lang=fr.

Olivier Roy-Baillargeon est docteur en aménagement de l'université de Montréal et stagiaire postdoctoral Banting en urbanisme à l'université de Waterloo. Ses recherches portent sur la gouvernance de la planification métropolitaine, la coordination du transport et de l'aménagement et le *transit-oriented development* (TOD) dans les principales métropoles canadiennes.

Pour citer cet article :

Nicolas Douay et Olivier Roy-Baillargeon, « De la communauté métropolitaine de Montréal aux métropoles françaises : retour sur 15 ans d'expériences », *Métropolitiques*, 15 février 2016. URL : <http://www.metropolitiques.eu/De-la-communaute-metropolitaine-de.html>.