



**7^e PLATEFORME INTERNATIONALE SUR LES
AGGLOMÉRATIONS URBAINES**

**PROJET DE RAPPORT SYNTHÈSE SUR LA
PLATEFORME TENUE À MONTRÉAL, MAI 2009**

Le 19 juin 2009

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|---------|
| 1. Mise en contexte | Page 3 |
| 2. Le cadre de réflexion | Page 4 |
| 3. La synthèse des 5 cas d'étude abordés | Page 7 |
| a. La région métropolitaine de Montréal (texte F. Desrochers) | Page 7 |
| b. La région de Lyon-Saint-Étienne (texte B. Bariol) | Page 12 |
| c. La région métropolitaine de Québec (texte C. Hallé) | Page 13 |
| d. L'agglomération franco-valdo-genevoise (texte L. Boulianne) | Page 15 |
| e. La région de Bruxelles-Capitale (texte Yves Van de Casteele) | Page 17 |
| 4. Quelques réflexions synthèse | Page 19 |
| Annexes | |
| I. Cadre théorique de réflexion | |
| II. Présentation des 5 cas d'étude (présentations PP) | |
| a. La région métropolitaine de Montréal | |
| b. La région de Lyon-Saint-Étienne | |
| c. La région métropolitaine de Québec | |
| d. L'agglomération franco-valdo-genevoise | |
| e. La région de Bruxelles-Capitale | |
| III. Texte synthèse de PUCA (Patrice Aubertel et Nicole Rousier) | |
| IV. Coordonnées des participants à la Plateforme 2009 | |

7^e Plateforme internationale sur les agglomérations urbaines

PROJET DE RAPPORT SYNTHÈSE Juin 2009

1. MISE EN CONTEXTE

La Plateforme « Connaissance des agglomérations » est un dispositif d'échanges de savoirs et de savoir-faire mis en place par des praticiens et des chercheurs. Elle a pour objectif de contribuer à la constitution d'un socle commun de connaissances qui sont produites à partir des pratiques professionnelles et des questionnements théoriques. Il s'agit donc d'apprendre des autres, de s'enrichir mutuellement.

L'opération Plateforme est une initiative de pays francophones : la Suisse, la Belgique et plus particulièrement Bruxelles et la Wallonie, le Canada avec le Québec, la France. Des ouvertures vers des chercheurs britanniques ont eu lieu, notamment au cours de la Plateforme stéphanoise.

La 7^{ième} Plateforme internationale sur les agglomérations urbaines, s'est déroulée à Montréal les 4, 5 et 6 mai 2009 et a regroupé une quarantaine de participants. Le thème de cette 7^e Plateforme était : « *Planification territoriale, quelle contribution à la compétitivité et à l'attractivité ?* ». La Communauté métropolitaine de Montréal était l'hôte de l'événement. Comme pour les autres Plateformes, une orientation thématique a été adoptée, celle-ci structurant les débats.

La 7^{ième} Plateforme s'est inscrite dans la suite des autres Plateformes qui se sont tenues précédemment à la Chaux de Fonds, à Namur, à Toulouse, à Bâle, à Liège et à Saint - Etienne. Elle n'a pas dérogé au fil commun à l'ensemble de ces rencontres qui est la coopération intercommunale envisagée comme le moteur de la construction d'une dynamique d'agglomération.

À partir de l'examen de cinq cas d'étude, la 7^e Plateforme internationale sur les agglomérations urbaines a fondé sa réflexion sur les questions suivantes :

- Comment la planification territoriale peut-elle contribuer à la compétitivité et à l'attractivité des régions métropolitaines ?
- Quels sont les axes d'intervention qui s'offrent à la planification territoriale pour soutenir la croissance du développement économique, social, humain et environnemental ?

- Quels sont les indicateurs de planification territoriale qui peuvent être envisagés en lien avec la compétitivité et l'attractivité ? Certains de ces indicateurs peuvent-ils être mesurables dans la perspective d'une veille de la performance de la planification territoriale réalisée ?
- Quelles sont les difficultés qui se posent dans le processus de la planification territoriale ?
- Comment en arriver à une complémentarité entre les niveaux locaux et métropolitains de la planification territoriale ? Comment en arriver à une coopération efficace entre ces différents niveaux ?

Cinq (5) cas d'étude ont fait l'objet de présentations exhaustives et des travaux de la Plate-forme, soit :

- La région métropolitaine de Montréal, présentée par Gérald Bolduc et François Desrochers de la CMM
- La région de Lyon/Saint-Étienne, présentée par Brigitte Bariol, de EPURES
- La région métropolitaine de Québec, présentée par Claude Hallé de la CMQ
- Le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise, présentée par Louis Boulianne de C.E.A.T./EPFL
- La région de Bruxelles-Capitale, présentée par Benoit Périlleux et Yves Van de Casteele du ministère de la région Bruxelles

Un résumé de ces présentations est présenté à la section 3.

Afin de faciliter les échanges et les discussions, la Plateforme s'est dotée d'un cadre de réflexion bonifié au fil des exposés, des commentaires et synthèses formulés par les participants.

2. LE CADRE DE RÉFLEXION

Pour amorcer les discussions de la 7^e Plateforme internationale sur les agglomérations urbaines, un cadre de réflexion a été proposé et élaboré par un comité scientifique mis sur pied à cette fin. Ce comité était présidé par Mario Carrier de l'Université Laval. La proposition complète est jointe à l'annexe 1.

Le point de départ de ce cadre de réflexion était donné par la reconnaissance du niveau métropolitain comme palier pertinent pour les politiques territoriales, cette reconnaissance entraînant un certain nombre de questionnements. Plusieurs des interrogations soulevées sont liées directement aux enjeux au sujet desquels les

agglomérations métropolitaines sont interpellées. C'est le cas, particulièrement des enjeux de la compétitivité et de l'attractivité des régions métropolitaines.

- La compétitivité d'une région fait référence à sa capacité d'accroître sa croissance économique, sociale, humaine et environnementale et ce, dans un environnement concurrentiel mondialisé.
- L'attractivité de ce même territoire correspond à son aptitude à attirer et à retenir les populations et les entreprises dans un contexte de mobilité croissante des personnes et des entreprises à l'échelle régionale, nationale et internationale.
- Les notions de compétitivité et d'attractivité demeurent fortement interdépendantes.

Pour tenter de répondre aux questions formulées, un cadre d'analyse et de réflexion a été proposé, structuré autour de quatre thèmes, soit les contenus de la planification territoriale métropolitaine, ses enjeux, ses processus ainsi que les résultats recherchés :

- En discutant des **contenus** de la planification territoriale métropolitaine, l'objectif visé était de cerner à la fois les problématiques, les compétences, les objets d'étude et d'intervention et les objectifs pertinents de ce niveau de planification et généralement reconnus à ce titre par les pouvoirs publics. Ces contenus ont à la fois un caractère multidisciplinaire, politique, légal, réglementaire, instrumental, actionnaliste, et peuvent se décliner à travers les thématiques et champs de compétences ayant trait au développement durable, à l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, au développement économique et à la qualité de vie.
- Au cœur des débats de la *Plateforme Montréal 2009* se retrouvent deux des **enjeux** généralement reconnus à la planification territoriale, soit ceux de la compétitivité et de l'attractivité des métropoles. Deux autres enjeux et défis sont toutefois étroitement associés aux premiers. Il s'agit des enjeux de la solidarité et de la cohésion.
- Sous le vocable des **processus** de la planification territoriale métropolitaine étaient ciblés à la fois les différentes approches, démarches, dispositifs, instruments et moyens qui permettent d'opérer la planification territoriale. Celle-ci est de plus en plus définie et perçue quant à l'importance des processus permettant de conduire à des approches de gouvernance pour la prise de décision et l'élaboration d'objectifs, de stratégies et moyens d'interventions.

- Enfin, quels sont les **résultats** recherchés de la planification territoriale métropolitaine? Ceux-ci doivent être des facilitateurs, des accompagnateurs et des opérateurs de l'action spécifiquement métropolitaine

Le cadre de réflexion proposé permettait d'avancer, a priori, des hypothèses de réponses aux questions présidant aux travaux de la Plateforme dont notamment que :

- c'est par son travail de réflexivité et de mobilisation auprès des acteurs intervenant à l'échelle métropolitaine que la planification territoriale peut contribuer au développement économique et urbain des régions métropolitaines. Ce travail, qui favorise l'émergence d'une vision commune et partagée, doit être tourné vers l'action, laquelle se construit autour d'axes d'intervention qui sont, soit définis par le cadre législatif ou qui émergeront par consensus de la mobilisation des acteurs.
- les indicateurs de performance de la planification territoriale et les critères de mesure de cette performance, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, doivent être contextualisés et définis en fonction des enjeux visés et des objectifs, des stratégies, des moyens et des projets qui soutiendront ces enjeux. C'est à travers les moyens et projets que pourront s'implanter, le plus facilement, des mécanismes de veille de la performance du travail de planification.
- les difficultés de la planification territoriale métropolitaine sont liées à la légitimité de ce niveau de planification et à la définition de sa spécificité. Ces difficultés peuvent être surmontées à travers des processus de planification au sein desquels seront identifiés des interstices d'actions possibles qui mobiliseront largement les réseaux d'acteurs concernés. Cette mobilisation pourra progresser et se renforcer, si au-delà du travail de la planification, celle-ci débouche sur des moyens et des projets métropolitains concrets qui pourront se déployer avec une bonne marge d'autonomie, notamment sur le plan financier.

3. LA SYNTHÈSE DES CINQ CAS D'ÉTUDE ABORDÉS

Les textes qui suivent proposent chacun une synthèse d'un des cinq cas d'étude abordés dans le cadre de la 7^{ième} Plateforme internationale sur les agglomérations urbaines. Ils ont été préparés, à la demande des organisateurs, par les conférenciers invités à prendre la parole devant les participants de la 7^{ième} Plateforme. Le lecteur voudra bien consulter les présentations complètes des cas d'études à l'annexe II.

a. La région métropolitaine de Montréal par Gérald Bolduc et François Desrochers

LA PLANIFICATION TERRITORIALE DANS LE GRAND MONTRÉAL (CMM)

Comme vous avez pu le constater à la lumière de la présentation dans le cadre de la Plateforme, la planification territoriale actuellement en cours d'élaboration au sein de la CMM vise à permettre d'améliorer les facteurs de compétitivité et d'attractivité du Grand Montréal (3,6 M d'habitants et 1,9 M d'emplois) dans un contexte législatif nouveau qui s'éloigne en partie de l'approche «poupées russes».

Dès 2003, la Communauté adoptait la Vision stratégique 2025 *Cap sur le monde : Bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*. L'année 2005 était également fertile avec l'adoption du *Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement* ainsi que l'adoption du *Plan de développement économique*.

Suite à la consultation effectuée relativement au Projet de schéma 2005 et, après avoir fait le constat de l'inadéquation de la législation actuelle, les élus municipaux de la région du Grand Montréal siégeant au conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal ont mis de l'avant en juin 2008, la proposition d'un nouveau partage des compétences en matière d'aménagement du territoire.

Selon cette proposition, la Communauté a la responsabilité d'élaborer un nouvel outil métropolitain de planification territoriale, distinct et complémentaire des outils de planification des 14 administrations régionales (schémas d'aménagement et de développement des MRC et des Agglomérations). Ce nouvel outil de planification portera sur des objets ciblés afin de soutenir la compétitivité et l'attractivité liés de l'aménagement du Grand Montréal dans une perspective de développement durable. Cet outil sera complet au sens où il comprendra une instrumentation complète permettant la formulation d'orientations métropolitaines

stratégiques et leur réalisation par des moyens de mise en œuvre comprenant à la fois les notions de conformité réglementaire et de plans d'actions incluant des ententes de développement.

La proposition a reçu un accueil positif du gouvernement du Québec qui s'est engagé à finaliser un nouveau cadre institutionnel qui s'en inspirera étroitement.

Parmi les objets du nouvel outil métropolitain de planification territoriale, trois axes d'interventions principaux retiennent l'attention :

1. Intégration des composantes de l'aménagement du territoire et du transport

Actuellement, le Grand Montréal se distingue à l'échelle du continent nord-américain par une part plus importante des déplacements effectués par transport en commun. La relative densité de l'occupation du territoire métropolitain, issue de l'héritage historique, constitue un atout qui demande à être consolidé à la lumière des tendances du développement urbain des dernières décennies.

Pour la compétitivité et l'attractivité du Grand Montréal, il importe d'éviter les conséquences de phénomènes comme une utilisation excessive de l'automobile, une augmentation de la congestion routière, une sous-utilisation des transports publics, le gaspillage qui en résulte des ressources naturelles et financières, l'apparition de problèmes de pollution et, dans certains secteurs, une ségrégation sociale de la population.

Dans cette perspective, une des avenues à privilégier consiste à structurer et à optimiser la croissance urbaine en fonction du développement des services de transports collectif et actif. Cette approche permettra, par ricochet, d'alléger la demande sur les infrastructures autoroutières et possiblement d'améliorer les déplacements pour le transport routier des marchandises.

Aujourd'hui, plus personne ne conteste l'approche voulant que des transports en commun plus performant permettent d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble des citoyens ainsi que l'environnement d'une région. Si les projets de développement en transport collectif demeurent avant tout des solutions proposées pour améliorer la mobilité des citoyens, ils représentent également, en terme d'aménagement du territoire, des opportunités pour catalyser la croissance urbaine à saisir. Ils agissent comme des accélérateurs des tendances permettant d'accroître la prospérité des secteurs dynamiques.

Élargissant les choix des citoyens au plan de la mobilité, les projets en transport collectif, lorsqu'ils sont adéquatement planifiés, peuvent servir de levier pour une occupation plus rationnelle et plus durable du territoire et réciproquement, un

territoire bien planifié peut contribuer efficacement à stimuler le transport actif et le transport en commun par l'émergence de pôles d'activités de type TOD (Transit Oriented Development). L'efficacité et la performance des projets de développement du transport collectif doivent donc être évalués selon que ces projets supportent des objectifs définis en termes de mobilité des personnes mais aussi du point de vue de l'aménagement du territoire, du développement et de l'efficacité économique et de la protection de l'environnement.

Compte tenu de l'impératif de renforcer la compétitivité et l'attractivité de la région métropolitaine, l'orientation de la planification territoriale du Grand Montréal sera de favoriser le développement du transport collectif en intégrant les problématiques d'un aménagement durable et de transport actif.

2. Optimisation et densification de l'urbanisation

Dans la foulée d'une meilleure intégration entre le transport et l'aménagement et, pour l'actualisation d'un aménagement durable du territoire métropolitain, la planification du développement du Grand Montréal passe par la consolidation de milieu urbain et par une utilisation plus rationnelle de l'espace. Des mesures visant le redéveloppement (requalification) et la densification de l'occupation du sol disponible au développement urbain ainsi que la désignation d'un périmètre métropolitain d'urbanisation établissant le partage entre les espaces à vocation urbaine et les espaces à vocation agricole sont à l'agenda de la planification métropolitaine.

La présentation a d'ailleurs permis d'évoquer la présence de bons sols agricoles qui entourent l'aire urbaine existante du Grand Montréal, sols agricoles désignés d'intérêt national et protégés par les dispositions de la loi sur la protection du territoire et le développement des activités agricoles.

Une plus grande optimisation et densification de l'occupation du sol urbain alliée à un renforcement de la mixité des fonctions urbaines favoriseront le rapprochement des lieux de résidence, d'emploi et de services urbains et, ainsi, contribueront à réduire la dépendance à l'automobile. La densification le long des axes forts de transport collectif pourra, également, contribuer à réduire la dépendance à l'automobile. L'approche de redéveloppement, d'optimisation et de densification de l'occupation du sol permettra aussi d'améliorer l'efficacité des équipements et infrastructures déjà en place. Une occupation plus dense est également garante de la préservation des espaces naturels et agricoles.

Le «périmètre métropolitain d'urbanisation» constitue le départage entre l'espace urbain et l'espace agricole à l'intérieur d'un territoire métropolitain. La désignation du périmètre métropolitain permettra de contenir et de canaliser

l'urbanisation à la lumière des besoins de la croissance urbaine tout en assurant la pérennité du territoire agricole.

Les résultats combinés d'une approche de redéveloppement, d'optimisation et de densification de l'occupation du sol urbain allié à la définition d'un périmètre métropolitain d'urbanisation contribueront indéniablement à une plus grande compétitivité et attractivité de la région métropolitaine de Montréal par un apport positif à un aménagement durable orienté sur une mixité de fonctions, une convergence en faveur du transport collectif et actif, une fiscalité municipale optimisée, la pérennité des bons sols agricoles et la protection de l'environnement.

3. Protection et mise en valeur des espaces verts et bleus

À l'échelle d'une région métropolitaine comme Montréal, la notion de cadre de vie intègre diverses dimensions : protection et mise en valeur des milieux naturels, qualité et design du cadre bâti, préservation des paysages, protection et reconnaissance des patrimoines, importance et conception des espaces publics. L'urbanisation d'un territoire est cependant souvent porteuse de différentes atteintes à l'environnement et au cadre de vie, qu'il soit naturel ou bâti : perte de la biodiversité, déforestation, dépréciation des paysages, fragmentation des écosystèmes, bâtiment à l'architecture non intégrée, patrimoine en péril, etc. Sous cet optique, les régions métropolitaines représentent des cadres de vie fragiles qui demandent à être consolidées et protégées.

Le développement d'un territoire peut, en même temps, être synonyme d'opportunités pour mieux mettre en valeur certains des atouts d'une région et pour corriger certaines lacunes ou caractéristiques qui la déprécient. Dans cette perspective, les régions métropolitaines représentent des cadres de vies dont l'attractivité ne demande qu'à être renforcée. Dans l'optique d'un aménagement durable, le rôle des autorités publiques consistera notamment à compenser pour les effets de l'urbanisation en assurant, notamment, une protection accrue des milieux naturels et des écosystèmes, en valorisant l'histoire des lieux et le patrimoine culturel, en encourageant un design urbain de qualité, en introduisant un nouvel urbanisme ainsi qu'en reconnaissant et protégeant les caractéristiques des paysages d'une région.

Un environnement sain et sécuritaire constitue par ailleurs une condition de base à la compétitivité et à l'attractivité de la région métropolitaine. Une meilleure planification de la gestion des risques d'envergure métropolitaine est de nature à contribuer à la santé, à la sécurité ainsi qu'à la protection des biens et des personnes. Une bonne planification du développement et de l'aménagement du territoire métropolitain doit aussi permettre de réduire la vulnérabilité de la



région. Devant la menace des changements climatiques, il devient essentiel non seulement de mieux contrôler les émissions de gaz à effets de serre mais aussi de prévoir l'adaptation à ces changements.

Le nouveau cadre institutionnel en matière d'aménagement du territoire prévoit notamment confier à la CMM la responsabilité d'identifier les orientations, les objectifs de développement durable et les moyens d'action concernant la protection du patrimoine bâti et naturel et les risques naturels et anthropiques pour la santé et la sécurité publique. La planification territoriale du territoire métropolitain par la Communauté se situera donc au cœur de la réponse à apporter aux défis de portée métropolitaine qui interpelle directement la compétitivité et l'attractivité du Grand Montréal.

b. La région de Lyon-Saint-Étienne, par Brigitte Bariol

La grande Région urbaine lyonnaise rassemble près de 3 millions d'habitants. L'aire métropolitaine Lyon St-Etienne est devenue un espace vécu, où se jouent les trajectoires professionnelles, résidentielles ou de formation, mais qui reste marqué par une grande complexité institutionnelle (communes, intercommunalités, départements, Région)

L'héritage d'une vingtaine d'année de coopérations métropolitaines s'incarne aujourd'hui dans des "**scènes de coopérations métropolitaines informelles** comme l'association Région Urbaine de Lyon, la démarche interSCOT, des coopérations bilatérales entre les agglomérations de Lyon, St-Etienne – Nord Isère, des réseaux de coopérations d'acteurs (Universités, Autorités de transport...) qui ont permis de tracer une vision commune d'un **espace métropolitain multipolaire** et de poser les briques d'un certain nombre d'actions à caractère plus opérationnel.

Cette vision commune se traduit dans des **documents cadres relevant de la planification**; la Directive Territoriale d'Aménagement document de planification élaboré à l'initiative de l'État (1998-2006) qui est un document opposable aux documents d'urbanisme, la charte RUL 2010 de l'association Région Urbaine de Lyon (1994), le chapitre métropolitain commun de l'interSCOT (006), le projet du réseau des 8 villes et agglomérations de Rhône Alpes, en réponse à l'appel à projet de la DATAR/DIACT sur les coopérations métropolitaines (2006 - 2007). Les outils de planification montrent leur limites lorsqu'il s'agit de réguler ou arbitrer les sujets les plus clivants comme le développement économique, les équilibres sociaux ou les projets d'infrastructure, mais ils restent un cadre et processus privilégié pour construire une vision métropolitaine partagée.

Des **coopérations de « projets » plus opérationnelles** ont été engagées et mobilisent des collectivités et réseaux d'acteurs : le projet Réseau Express de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise (REAL) sur l'offre ferroviaire, la coopération des Autorités Organisatrices de Transport (centrale de mobilité, projet de tarification intégrée métropolitaine et de création d'un syndicat mixte), L'OMPREL (Observation Métropolitaine Partenariale de la Région Économique Lyonnaise), la mise en réseau et valorisation touristique des projets emblématiques de l'architecture du XXe siècle ...Mais les coopérations opérationnelles se développent suivant leur propre logique souvent indépendante des cadres de planification.

La région urbaine se caractérise donc par un **système complexe et itératif de coopérations à géométrie variable**. La question est aujourd'hui posée d'une structuration institutionnelle et politique plus fédérée au service d'une **métropole multipolaire** plus attractive et compétitive.

c. La région métropolitaine de Québec par Claude Hallé

Organisme qui est entré en fonction en janvier 2002, la CMQ regroupe 28 municipalités locales de taille très variable. Ce nouveau niveau de planification qui s'ajoute à deux autres existants (municipalité régionale de comté et municipalité locale) cherche encore certains repères opérationnels. La planification territoriale à l'échelle métropolitaine demeure donc encore un exercice embryonnaire. La préoccupation principale à cette étape-ci de la démarche de planification en est une de positionnement, à savoir la détermination du cadre et de l'étendue des actions qu'elle pourra exercer en cette matière.

Le cadre de planification est, par ailleurs, fortement influencé et confronté au mode de gouvernance qui est actuellement privilégié. En effet, les représentants qui siègent au conseil de la communauté pour traiter de questions métropolitaines sont d'abord élus sur une base locale pour représenter des intérêts locaux. L'environnement politique pose parfois problème entre le rôle que doivent jouer les élus dans un cadre métropolitain et les intérêts qu'ils sont appelés à défendre sur le plan local.

En marge de la détermination du pouvoir d'intervention de la communauté métropolitaine qui appelle souvent des gestes de portée plus générale, des actions portant sur certains objets particuliers de planification demeurent possibles. Depuis le début de sa jeune existence la CMQ est intervenue par le biais de deux types d'actions.

D'une part, elle a positionné le territoire métropolitain en se donnant des outils stratégiques de planification qui sont issues de consensus régionaux. Deux documents se démarquent, il s'agit de la *Vision stratégique du développement* (2005) et le *Plan des grands enjeux du développement économique - Préparer l'avenir, perspective 2005-2010* (2005). Le premier constitue l'assise à un *plan métropolitain d'aménagement et le développement (PMAD)* à être élaboré tandis que le second guide les actions particulières des acteurs locaux et régionaux en matière de développement économique et dont le PMAD doit prendre en compte.

Dans le cadre de l'élaboration du PMAD et en vue de son adoption éventuelle, certaines actions menant à des projets plus opérationnels ont d'autre part été entreprises. La contribution apportée par la CMQ se manifeste plus concrètement à travers des objets de réflexion dont la portée dépasse de façon générale et de manière significative les limites administratives des municipalités locales.

Le développement de la connaissance à l'égard des *paysages métropolitains* et la mise en œuvre d'un cadre permettant de baliser les interventions en vue de les protéger et de les valoriser en est un exemple. Le défi consiste à faire « du paysage » un angle par lequel la planification métropolitaine pourra susciter l'adhésion. L'exercice s'inscrit ici dans un processus de long terme.

D'autres projets plus opérationnels trouveront leur finalité dans un horizon plus rapproché. Ce sont ceux qui répondent plus directement aux préoccupations de la population. Les projets reliés au *transport* reçoivent plus facilement l'adhésion nécessaire des acteurs locaux pour en faciliter la concrétisation. Plusieurs d'entre eux ont été initiés ou sont sur le point de l'être. L'amélioration du transport en commun entre les deux rives du fleuve occupe actuellement une place majeure. Ce projet mobilise, dans une démarche commune, la participation des villes riveraines (Québec et Lévis), des réseaux de transports locaux et du ministère des Transports du Québec. Il vise des interventions telles la désignation de voies réservées, l'harmonisation et l'intégration tarifaire ainsi que l'aménagement d'un centre d'échange. Également, dans la perspective de bonifier la desserte en transport en commun, une étude permettant l'utilisation des voies ferroviaires et autoroutières est en cours de réalisation. Finalement, un dernier projet consiste à travailler à l'harmonisation des services de transport collectif avec les territoires périurbains et ruraux limitrophes afin de faciliter les déplacements vers le centre de l'agglomération métropolitain.

Si la planification territoriale régionale permet de soutenir la compétitivité et l'attractivité, il est moins évident qu'à Québec elle participe actuellement à la solidarité et la cohésion des communautés. Les pratiques européennes semblent davantage répondre aux enjeux qui leur sont associés.

La planification ne doit pas apparaître comme une fin en soi mais plutôt se présenter comme un processus. Elle doit favoriser les mécanismes permettant l'adhésion aux orientations et objectifs qu'elle poursuit. Ceux-ci se traduiront alors ultimement en projets et ce indépendamment de l'instance qui en sera le maître d'œuvre (CMQ – MRC – municipalité locale).

d. Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois par Louis Boulianne

Genève, plus petite des grandes villes internationales ! L'agglomération franco-valdo-genevoise compte 770'000 habitants et 390'000 emplois (2005). C'est la deuxième agglomération en Suisse après Zurich (plus de 1 mio d'habitants) et la deuxième de la Région Rhône-Alpes après Lyon (1,3 mios d'habitants). Cette taille modeste assure une qualité de vie réputée, alliant les atouts urbains d'une ville internationale calme et sûre et un cadre de vie remarquable, profitant de la proximité de la campagne, du plus grand lac d'Europe occidentale et de la haute montagne.

L'agglomération franco-valdo-genevoise naît de la volonté politique des collectivités de créer une gouvernance coordonnée à la mesure du bassin de vie. Cette démarche fédératrice en fait l'agglomération la plus étendue de Suisse par sa surface (1'900 km², contre 1'700 pour Zurich) et par le nombre de communes (204 communes contre 127 pour l'agglomération trinationale de Bâle ou 104 pour l'agglomération zurichoise. La fragmentation du territoire par plusieurs frontières institutionnelles a retardé la prise de conscience du changement d'échelle de l'agglomération et freiné la réalisation des adaptations nécessaires. C'est un cœur d'agglomération très dense avec près de 12'000 habitants au km², la plus dense de Suisse et l'une des plus denses d'Europe, la seule ville suisse à avoir vu sa population augmenter ces dernières décennies, avec une faible diminution de ses emplois et qui a su conserver une mixité équilibrée.

Dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, les cantons de Genève, de Vaud (district de Nyon) et la France voisine, ont élaboré un projet d'agglomération transfrontalier et multithématique. Les objectifs du projet sont d'assurer la mise en place d'un développement économique plus équitable et durable entre les partenaires franco-valdo-genevois, de créer les conditions-cadre pour accueillir environ 100'000 emplois supplémentaires d'ici 2030, de promouvoir un développement économique multipolaire, concerté et solidaire en favorisant les conditions d'implantation des activités économiques génératrices d'emplois par une offre d'accueil différenciée et complémentaire et selon les spécificités des territoires.

Le soutien obtenu dans le cadre d'un premier projet-modèle lancé par la Confédération helvétique a permis de réfléchir aux motivations communes et à la plate-forme institutionnelle à mettre en place. La mise en oeuvre du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois a débuté en 2008 avec, notamment, le lancement d'études à l'échelle locale engagées dans les Périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération (PACA) et sous la forme de Lignes directrices (LD).

Sur la base des huit premiers PACA, la démarche-modèle vise à vérifier la pertinence du type d'études conduites (planification test, mandat d'études parallèles, etc.), à évaluer la démarche participative (travail par scénario avec les représentants des collectivités, les acteurs de la société civile et les investisseurs), à étudier le lien entre le projet urbain et les politiques de services, notamment dans le domaine du logement, de l'économie et de

l'agriculture et, finalement, à préciser le mécanisme d'intégration entre échelle locale (projet urbain) et échelle d'ensemble (projet d'agglomération).

Les enjeux des PACA sont de taille et les questions à débattre difficiles : constructions de nouveaux logements, d'espaces pour les activités économiques et les équipements, densification, maîtrise de la mobilité individuelle motorisée, renforcement de l'offre en transports public, entre autres.

L'objectif de ces études est d'aboutir, par une démarche innovante et participative, à un rapport de recommandations élaborées avec tous les acteurs du périmètre (élus et représentants de la société civile), qui servira de base à l'orientation ou à la révision des principaux outils d'urbanisme et d'aménagement du territoire de chaque collectivité.

Pour réaliser ces études, plusieurs équipes de mandataires travaillent en parallèle. En France cette procédure se nomme « marchés de définition simultanés » et en Suisse, « mandats d'études parallèles » ou « études tests ». Il s'agit d'une démarche ouverte, où plusieurs bureaux d'études travaillent sur des scénarios d'aménagement et les mettent en discussion au fil de leur élaboration afin de construire le projet urbain le plus adéquat et qui réunisse l'adhésion la plus large.

En termes de résultats, il faudra attendre la mise en œuvre des PACA en cours d'élaboration pour juger de l'efficacité de la démarche et mesurer le passage à l'acte. Néanmoins, les premiers résultats semblent montrer une contribution positive du projet à l'attractivité et la compétitivité de l'ensemble de l'agglomération. En effet, le projet a permis la réalisation d'investissements et d'infrastructures au travers de la frontière, une valorisation des sites économiques stratégiques pour l'accueil d'entreprises, d'ONG, d'infrastructures à forte fréquentation, mais aussi à l'amélioration de la gouvernance territoriale et le renforcement de la collaboration franco-suisse, genevoise-vaudoise (3^e voie CFF, aéroport, palexpo) et au niveau de la Suisse occidentale (promotion économie extérieure commune).

De plus, la prise en considération de l'ensemble du périmètre dans les politiques de développement contribue à un décloisonnement et un changement d'échelle favorable à une augmentation de la capacité d'accueil (entreprises, population), à la mobilisation d'investissements fédéraux (taux maximum de subvention dans les infrastructures de transport) et du côté français, de l'Etat français et de la région.

Le projet d'agglomération, au travers de processus de planification territoriale et de réalisations de projets (transport, mobilité, logements, zones d'activités, sites stratégiques, gouvernance), contribue à dynamiser le positionnement de la région genevoise sur la scène européenne.

e. La région de Bruxelles-Capitale par Yves Van de Casteele et Benoit Périlleux

EN QUOI LA PLANIFICATION TERRITORIALE BRUXELLOISE A CONTRIBUE A LA
COMPETITIVITE ET L'ATTRACTIVITE DE LA REGION-CAPITALE ?

Vous l'aurez compris de notre présentation à la Plateforme, répondre à cette question dans le cadre du contexte institutionnel belge et du territoire étriqué de la Ville que nous gérons en regard de son aire métropolitaine, n'est pas une mission simple. Nous identifions cependant 3 éléments de réponse qui, tout en étant d'ordre général, s'appliquent à Bruxelles en particulier.

Tout d'abord, l'existence même d'un document, d'un plan stratégique (pour Bruxelles un Plan Régional de Développement (PRD)) constitue un apport fondamental de la planification à la compétitivité de la Ville. Ce constat est toutefois à nuancer en fonction de la qualité de ce document stratégique. Pour être réellement un élément de compétitivité, ce plan doit avoir une portée transversale tant dans son élaboration que dans sa mise en œuvre. Il doit aussi être ambitieux pour le territoire visé et présenter une vision claire, concertée entre les acteurs et portée par les décideurs politiques. Ces derniers doivent apparaître comme étant des interlocuteurs crédibles aux yeux des acteurs de développement.

A cet égard, l'échec du PRD 2 est sans aucun doute lié à l'absence de vision globale et transversale du document. Les mesures proposées étaient peu intégrées entre elles, aucune priorité d'action ne s'y retrouvait et l'ensemble du plan donnait une impression brouillonne d'éléments juxtaposés en fonction des centres d'intérêts de chaque membre du Gouvernement. Le peu d'engouement qu'il a suscité est la conséquence directe de la trop faible ambition stratégique de ce plan. En revanche, le PRD 1 constituait un véritable document porté dans sa globalité par l'ensemble du Gouvernement avec une vision claire et ambitieuse pour le développement de la Ville-Région. C'était un véritable outil de compétitivité et d'attractivité territoriale, les conséquences sur le développement portent encore leurs fruits aujourd'hui.

Peter Hall, quant à lui, démontre que l'attractivité et la compétitivité des territoires ne s'appuie plus exclusivement sur la présence ou l'absence d'infrastructures importantes au sein de la ville ou de son aire métropolitaine. Ces notions d'attractivité et de compétitivité évoluent vers une dématérialisation croissante. Aujourd'hui, des éléments aussi qualitatifs que le cadre de vie ou le bien-être au travail ou en dehors de celui-ci (qualité des rencontres, des activités culturelles, sportives, de loisirs au sens large...) constituent des éléments forts de l'attractivité et de la compétitivité d'un territoire. La planification territoriale se doit d'intégrer cette évolution dans ses réflexions, d'autant plus dans le cadre urbain et institutionnel bruxellois car la sub- ou la péri-urbanisation n'y répondent pas ou de manière très imparfaite. Les centres urbains sont dès lors valorisés et le caractère institutionnellement confiné du territoire bruxellois est de ce point de vue un atout à davantage valoriser.



Le Plan International de Développement (PDI) adopté par le Gouvernement bruxellois fin 2007 offre une réponse classique (implantation de nouvelles infrastructures importantes) à la problématique attractivité/compétitivité sans intégrer toutes les réflexions de Peter Hall quant aux manquements du territoire bruxellois. L'élaboration d'un nouveau Plan Régional de Développement (PRD 3) devra tenir compte de cette dématérialisation croissante des notions d'attractivité et de compétitivité d'un territoire.

Enfin, à une échelle plus large, la planification métropolitaine constitue un enjeu incontournable dans le cadre des réseaux de coopération ou de compétition entre villes. De manière générale, la mise en place de cette planification métropolitaine se heurte à des difficultés ou des décalages de type institutionnel.

C'est particulièrement vrai pour un Etat fédéral comme la Belgique où il semble plus facile de tisser des liens forts avec des villes situées au-delà des frontières belges qu'à l'intérieur de celles-ci... Ce décalage est, évidemment, encore plus évident dans le cas de Bruxelles !

4. QUELQUES REFLEXIONS SYNTHÈSE...

Le cadre de réflexion retenu dans le cadre de la 7^{ième} Plateforme internationale sur les agglomérations urbaines portait sur la contribution de la planification territoriale pour la compétitivité et l'attractivité des régions métropolitaines et proposait une réflexion articulée autour de quatre thèmes soit, les contenus de la planification territoriale métropolitaine, ses enjeux, ses processus et les résultats attendus. Se référant à ce cadre de réflexion, les réflexions synthèse qui suivent, regroupent en une série de propositions, les commentaires et observations entendus lors de la Plateforme.

* * *

1. Malgré les différences institutionnelles et les niveaux de richesses et d'organisation, les contenus de la planification territoriale métropolitaine associés à la compétitivité et l'attractivité, sont très proches :

- Les contenus de la planification territoriale métropolitaine traitent en général de :
 - l'optimisation des pôles d'activités;
 - l'occupation du territoire impliquant une approche de densification générale;
 - la densification de certaines zones cibles particulièrement en lien avec les transports collectif et actif;
 - la mise en application des pratiques d'aménagement durable pour la mise en place de milieux de vie de qualité;
 - l'organisation des réseaux de transport, avec la volonté de mieux organiser les réseaux routiers et autoroutiers ;
 - l'organisation des transports en lien avec l'aménagement et la perspective d'augmenter la part du transport collectif pour lutter contre les changements climatiques et maîtriser la consommation énergétique;
 - la protection des espaces naturels et de la valorisation des espaces et activités agricoles ainsi que la défense-valorisation des paysages;
 - la valorisation du logement, y incluant la nécessité de conforter le logement de qualité dans le centre ainsi que l'insertion de logements abordables au sein des ensembles résidentiels (mixité des typologies et des clientèles);

- l'optimisation du développement économique lié, entre autres, à l'intégration dans les flux internationaux, tout en reconnaissant la difficulté d'inférer sur le développement économique par la planification territoriale (les approches en matière d'innovation, de formation, de cluster s'appliquent à l'ensemble métropolitain et sont non spatialisées).
- Les interrelations entre le transport et les lieux d'emplois sont plus faciles à identifier. Les impacts négatifs sur l'ensemble métropolitain de certaines «mauvaises décisions» en matière de développement économique sont également faciles à identifier.
- Il est paradoxal que les politiques publiques qui visent à différencier les régions métropolitaines soient sensiblement similaires :
 - Comment miser sur les avantages distinctifs plutôt que comparatifs?
 - Comment interférer sur les contraintes cycliques ?

2. Les enjeux de compétitivité et d'attractivité sont au centre de la planification territoriale et font consensus au niveau métropolitain :

- Les thématiques de compétitivité et d'attractivité dans la planification territoriale métropolitaine permettent de construire progressivement des stratégies communes inter-agglomérations et intercommunales face à la concurrence extérieure.
- Il n'est pas clair comment s'inscrit la dualité exogène/endogène dans la construction d'une planification territoriale métropolitaine. Quelle part adresse-t-on pour capter les ménages et les entreprises mobiles (exogène) versus les résidents et entreprises présentes (endogène)?
- Les stratégies métropolitaines se réfèrent toutes au développement durable : on note cependant la faiblesse des réflexions sur les défis énergétiques et de changements climatiques, les bilans carbone ainsi que sur le concept de «résilience» (nécessité de répondre à des chocs économiques et naturels).
- La convergence « attractivité/compétitivité » est bien traitée mais le binôme « solidarité/cohésion » est un peu délaissé.
- Il y a lieu de poser le lien entre le développement économique et le développement durable. Il est à propos de questionner la pertinence de constamment rechercher la croissance à moins que l'attractivité de la qualité de vie et du milieu ne l'accompagne.
- Le concept de compétitivité suppose un processus de croissance continu qui, pour être bénéfique, doit fournir à l'ensemble de la population des

retombées de croissance en s'accompagnant du concept d'attractivité qui œuvre particulièrement au niveau de la qualité de vie et du milieu de vie.

- Il est pertinent de mettre en tension les questions touchant au cadre de vie et celles touchant la croissance économique.
- Les présentations et les débats ont, par ailleurs, mis en évidence le fait que les participants de la Plateforme ont, dans leurs réflexions, effectué un changement d'échelle caractérisé par le passage de l'agglomération à la région métropolitaine.

3. Les processus de planification territoriale métropolitaine interpellent une nouvelle approche inter-agglomérations et intercommunales et un nouveau rapport avec l'État :

- L'échelle métropolitaine suscite beaucoup d'intérêt, notamment en tant que scène de débat et d'élaboration d'une vision commune.
- Planifier, c'est réguler le changement, même à l'échelle métropolitaine : c'est aussi élaborer un outil de connaissance partagée comme cela peut également être un instrument de négociation pour construire une vision partagée.
- La question de la construction du consensus a souvent été posée : Est-il nécessaire de construire un consensus ? Ne s'agit-il pas, souvent, de compromis ? Ne peut-on pas parler plutôt d'arrangements ? Est-ce que l'absence de consensus n'est pas, parfois, une bonne solution ? Est-ce que l'intervention d'un acteur d'un rang supérieur n'est pas un bon moyen pour promouvoir une solution qui ne peut advenir en recherchant le consensus entre pairs dans le cadre de la coopération intercommunale ?
- Penser qu'il puisse y avoir consensus est une forme d'illusion car il y aura toujours quelqu'un de frustré : de fait, il s'agit de savoir quel accord nous cherchons à établir. Trois types d'accords sont mentionnés : l'accord fondé sur l'intérêt général transcendant ; l'accord issu d'un intérêt commun partagé et enfin, l'accord qui se fait en retenant un intérêt qui ne contrevient pas aux intérêts particuliers. Les objets non consensuels sont souvent non traités car ils ne sont pas arbitrés par le politique.
- Les aspects les plus révélateurs de l'évolution de la planification vers l'échelle de la région métropolitaine (plutôt que l'agglomération) se manifestent dans la manière de caractériser les attentes exprimées vis-à-vis de l'État central et dans la façon d'aborder l'ensemble des relations entretenues avec celui-ci.
- Dans les études de cas présentées au cours des rencontres précédentes de la Plateforme, il était attendu de l'État que celui-ci aide au développement,

qu'il assure un développement équilibré des territoires. L'État était investi d'un triple rôle de tuteur, d'animateur et de régulateur. Ce triple rôle, il l'exerçait au bénéfice de toutes les agglomérations.

- Dans l'approche « région métropolitaine » la perception de l'État central et les relations entretenues avec lui ne s'inscrivent plus dans le même registre. L'État n'est plus perçu seulement comme une puissance tutélaire et bienveillante dont on attend beaucoup et il se révèle être parfois un concurrent qui peut faire des choix qui sont mal compris, choix qui, dans nombre de cas, peuvent s'avérer préjudiciables à la métropole. État et région métropolitaine se vivent alors en tant qu'acteurs à part entière d'un monde globalisé. Un monde globalisé dans lequel des institutions internationales fortes interfèrent en les confortant parfois, avec les dynamiques portées en propre par la région métropolitaine.
- La «coopétition» est à considérer dans ce nouveau type de processus de planification territoriale métropolitaine.
- La complémentarité entre les démarches formelles et informelles de planification est porteuse de succès.
- Le millefeuille institutionnel est présent dans toutes les régions métropolitaines. Les processus d'échanges et de décisions doivent composer avec.
- Pour la construction d'une vision partagée et d'un sentiment d'appartenance, le processus d'élaboration est aussi important que les résultats atteints.

4. Les résultats de la planification territoriale permettent de réguler le changement et peuvent contribuer à une articulation adéquate plan-projets :

- Plusieurs résultats sont attendus de la planification territoriale et de la mise en rapport des acteurs : réguler le changement, outil de connaissance partagée, outil de négociation, conjuguer les actions externes et internes de la région métropolitaine.
- Les contenus de la planification territoriale, identifiés précédemment, font partie des problématiques présentes dans toutes les régions métropolitaines. En revanche, certains domaines sont appréhendés comme des leviers pour l'action : c'est le cas notamment de l'environnement.
- La planification territoriale apparaît comme un schéma d'ensemble qui doit créer de la valeur ajoutée.
- Les projets constituent des réalisations effectives. L'articulation entre la planification territoriale et les projets revêt des formes différentes suivant

les cas considérés mais permet l'inscription de la vision poursuivie dans la réalité. Il y a des lieux de projets qui commandent des interventions fortes attendues des pouvoirs publics; ailleurs, il s'agit de réguler et de mettre les règles du jeu en harmonisation.

- La Plateforme a permis d'échanger sur les processus, sur la mobilisation et les contenus de la planification mais peu sur l'évaluation des contenus. Il est pertinent de requestionner les façons de faire, les valeurs sous-jacentes et les résultats tangibles attendus et réalisés (monitoring) de la planification territoriale métropolitaine. Il faut revenir constamment aux besoins des utilisateurs finaux à savoir les entreprises et la population.
- La question de l'identification des facteurs de la planification territoriale qui contribuent à créer une identité métropolitaine demeure entière.
- La planification pose la question du leadership par une vision partagée, des valeurs, des relatifs consensus et des interlocuteurs qui assument le leadership.
- La planification n'est pas un processus linéaire et mécanique mais plutôt un processus itératif.
- La planification doit réguler pour résister à ce qui n'est pas prévu et éviter la «surchauffe».
- La planification territoriale exige de penser dans le temps et dans l'espace un développement cohérent mais en tenant compte de plusieurs logiques et non d'une seule logique technocratique.
- Il est pertinent de distinguer une planification efficace (sans tenir compte des besoins des acteurs) d'une planification efficiente (au service d'un but identifié).
- Comment mobiliser des partenariats stratégiques à un bon niveau pour éviter que la planification territoriale ne soit à la remorque de facteurs externes et qu'elle devienne ainsi plus subie que voulue? Malgré ces partenariats, comment introduire les chocs extérieurs non prévisibles?