Planifier et produire le TOD dans les banlieues du Grand Montréal

Juliette Maulat

▶ **To cite this version:**

Juliette Maulat. Planifier et produire le TOD dans les banlieues du Grand Montréal. [Rapport de recherche] Observatoire Ivanhoé Cambridge du développement urbain et immobilier - Université de Montréal. 2016, 189 p. halshs-01491672v2

HAL Id: halshs-01491672
https://shs.hal.science/halshs-01491672v2

Submitted on 7 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Villes & immobilier

Planifier et produire le TOD dans les banlieues du Grand Montréal

Rapport de recherche post-doctorale

Juliette Maulat

Sous la direction de Franck Scherrer

OBSERVATOIRE IVANHOÉ CAMBRIDGE
DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET IMMOBILIER

Université de Montréal

Rapport de recherche post-doctorale

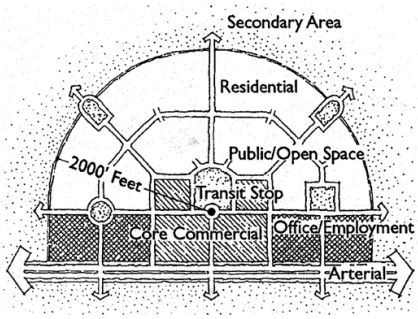
Observatoire Ivanhoé Cambridge
Université de Montréal

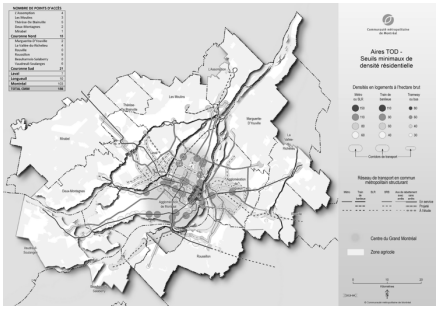
Planifier et produire le TOD dans les banlieues du Grand Montréal

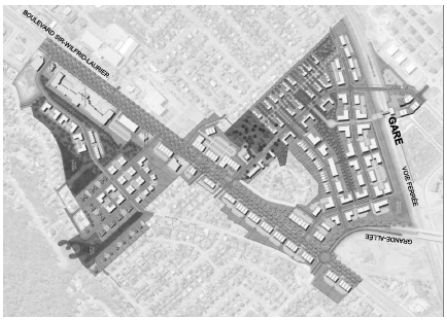
Juliette Maulat

Sous la direction de Franck Scherrer

Décembre 2016







OBSERVATOIRE IVANHOÉ CAMBRIDGE
DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET IMMOBILIER

Université de Montréal

Résumé

Depuis la fin des années 1990, le *Transit-oriented Development* s'est imposé comme une figure centrale de la planification urbaine des villes nord-américaines. Conçu pour réduire l'étalement urbain et favoriser un report modal de la voiture vers les transports collectifs, le TOD est défini comme un projet urbain autour d'une station de transport collectif présentant une densité importante, une mixité de fonction et un design urbain favorable aux modes actifs. Dans un contexte de promotion et diffusion de ce modèle d'aménagement, incitant à un renouvellement des pratiques d'urbanisme dans les villes nord-américaines, cette recherche post-doctorale s'intéresse aux enjeux, processus et modalités concrètes associées à la planification, la production et la mise en œuvre de projets urbains de TOD autour de gares de banlieue du Grand Montréal. Elle croise deux échelles d'analyse : à l'échelle métropolitaine, elle analyse les instruments déployés par la CMM pour assurer la concrétisation du plan ; à l'échelle locale, elle étudie en détail quatre projets urbains de TOD en cours de développement autour de gares de banlieue. Elle s'appuie sur l'analyse de sources documentaires, le traitement de données territoriales et la réalisation d'une trentaine d'entretiens auprès des acteurs publics et privés impliqués dans les projets étudiés. Cette recherche propose différents résultats. Elle éclaire, d'une part, les transformations actuelles des instruments d'action publique, des méthodes de planification et des outils de gouvernance de la métropole montréalaise. Elle éclaire, d'autre part, les processus et modalités concrètes liés à la mise en oeuvre de projets TOD dans les banlieues montréalaises, et leurs conséquences sur la production urbaine en banlieue. Elle démontre précisément comment les conditions d'élaboration des projets jouent sur leur contenu (densités préconisées, formes des espaces publics, fonctions, etc.) et donne à voir les termes et modalités de négociations entre acteurs autour de ces projets. Elle montre également, qu'en dépit de certaines limites, ces projets sont supports et vecteurs de changements dans les référentiels des acteurs, les pratiques d'urbanisme et le contenu de la production urbaine dans les banlieues montréalaises. En soulignant le poids des contextes locaux, l'importance des arrangements et négociations localisées, et la diversité des logiques associées à ces projets, cette recherche contribue à renouveler l'appréhension des enjeux, contraintes et conditions de mise en œuvre du TOD dans des contextes suburbains. Les résultats de cette recherche entrent ainsi en débat avec trois ensembles de travaux portant sur le TOD, les instruments de l'action publique et la production de la « post-suburb » dans les banlieues nord-américaines.

Rapport de recherche
Version modifiée mai 2017.

Sommaire

Préambule **5**
Remerciements **6**

1. Introduction **7**

2. État de l'art : le TOD, du modèle à sa mise en oeuvre **8**
2.1. Le TOD : concept, circulation et réalisations **8**
Le TOD comme modèle d'urbanisme « durable » *8*
La circulation du modèle *10*
Réalisation et diversité des projets de TOD *10*
2.2. Planification, gouvernance, outils du TOD à l'échelle métropolitaine **11**
Planification, coordination urbanisme-transport et TOD *12*
Gouvernance, institutions et TOD *13*
Instruments d'action publique, stratégies coordonnées et TOD *14*
2.3. Processus et mise en œuvre des projets de TOD à l'échelle locale **15**
L'importance des enjeux locaux *15*
Les processus de production des projets de TOD et les acteurs impliqués *16*
Les conditions et freins à la mise en œuvre des projets de TOD *18*

3. Terrain : le Grand Montréal **23**
3.1. Le territoire du Grand Montréal **23**
3.2. Contexte institutionnel et gouvernance métropolitaine **23**
3.3. Le renouveau de la planification métropolitaine **25**

4. Approche et méthode **27**
4.1. Étudier la territorialisation du TOD dans le Grand Montréal **27**
4.2. De l'échelle métropolitaine à l'échelle locale **30**
4.3. Sources et méthode d'analyse **30**

5. La planification du TOD à l'échelle métropolitaine **32**
5.1. Le PMAD et le TOD **32**
Le TOD au coeur de la planification stratégique métropolitaine *32*
Les aires TOD : des contextes différenciés *34*
La concrétisation du plan : enjeux et défis *42*
5.2. Les instruments de mise en œuvre du PMAD **44**
Outils réglementaires *44*
Outils de connaissance du territoire *45*
Outils institutionnels *45*
Outils pédagogiques *46*
Outils opérationnels et d'appui au projet *46*
5.3. L'instrument des projets novateurs : programmer et planifier les TOD **47**
Origine et genèse *48*
Principe et méthode *48*
Déploiement et mise en œuvre *50*

6. La production du TOD à l'échelle locale **53**
6.1. Deux-Montagnes **53**
Le contexte de la municipalité de Deux-Montagnes *53*
Émergence de la réflexion sur le TOD *56*
L'aire TOD de Grand Moulin *58*
L'aire TOD de Deux-Montagnes *72*
6.2. Candiac **82**
Contexte local *82*
Aire TOD *84*

Étapes et processus ... *88*
Contenu du projet ... *91*
Mise en œuvre et outils ... *97*
6.3. Mont-Saint-Hilaire ... **104**
Contexte local ... *104*
L'aire TOD ... *106*
Étapes et processus du projet ... *113*
Contenu du projet ... *118*
Mise en œuvre et outils ... *125*

7. La fabrique du TOD : du plan au projet ... **129**
7.1. L'instrument des projets novateurs : les méthodes nouvelles de planification du Grand Montréal ... **129**
Des enjeux cognitifs ... *129*
Des enjeux procéduraux ... *130*
Des enjeux substantiels ... *131*
Des enjeux de marketing territorial ... *132*
7.2. La mise en œuvre des projets de TOD : entre standardisation et différenciation ... **132**
Enjeux locaux et objectifs des projets : le TOD au service de stratégies post-suburbaines différenciées ... *133*
Des processus et dispositifs d'action différents ... *134*
Un contenu des projets ajusté et négocié : densité, fonctions, design, accès ... *137*
Des stratégies et outils de mise en œuvre différents ... *140*
7.3. Quels changements ? Entre renouveau et inertie des pratiques d'urbanisme dans les banlieues montréalaises ... **145**
Une évolution des regards sur le TOD ... *145*
Des projets supports de coopérations entre acteurs et d'évolutions dans les modes d'action ... *150*
Des changements dans le contenu des plans et des projets urbains en banlieue : des bungalows aux condos ... *155*
Des freins à la concrétisation des projets ... *158*

8. Conclusion et pistes de recherche ... **164**
Résultats : la planification et la production du TOD dans le Grand Montréal ... *164*
Discussion : l'action collective urbaine au prisme du TOD ... *166*
Ouverture et pistes de recherche ... *168*

9. Bibliographie ... **169**
9.1. Références ... **169**
9.2. Autres références ... **178**

10. Sources et documents ... **178**
10.1. Liste des entretiens ... **178**
10.2. Sources documentaires ... **179**

11. Liste des tableaux, encadrés et figures ... **183**

12. Annexes ... **185**
12.1. Annexe 1. Les débats autour des effets du TOD ... **185**
12.2. Annexe 2. Compléments sur les projets étudiés ... **187**

Préambule

La recherche dont ce rapport est issu a été financée par l'Observatoire Ivanhoé-Cambridge du développement urbain et immobilier et s'inscrit dans le projet scientifique de l'Observatoire.

L'Observatoire Ivanhoé Cambridge du développement urbain et immobilier est né en 2006 d'une entente entre la société Ivanhoé Cambridge (Caisse de dépôt et placement du Québec) et la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal. Cet observatoire a pour mission de promouvoir la recherche appliquée dans les domaines politiques, économiques et environnementaux du développement urbain et immobilier autant aux Nords qu'aux Suds.

L'Observatoire Ivanhoé Cambridge s'intéresse au développement urbain et immobilier contemporain à travers différents thèmes : la construction de la ville, le renouvellement urbain, les grands projets urbains, les échelles de gouvernance et les enjeux du développement urbain durable. Les activités de recherche appliquée de l'Observatoire Ivanhoé Cambridge sont structurées autour de trois axes complémentaires : les grands projets urbains, la métropolisation du Sud, les enjeux métropolitains.

Cette recherche post-doctorale est consacrée à l'étude des processus associés à la mise en œuvre de projets TOD dans le Grand Montréal. Elle a été financée par l'Observatoire Ivanhoé-Cambridge et contribue directement aux recherches de l'Observatoire en abordant plusieurs problématiques cohérentes avec le projet scientifique de celui-ci. Tout d'abord, elle contribue à la connaissance des problématiques liées à la planification et la gouvernance du Grand Montréal dans un contexte de transformations importantes des enjeux, objectifs et outils des politiques métropolitaines en lien, entre autres, avec l'adoption du PMAD en 2012 (Axe 3 de recherche de l'observatoire). Ensuite, cette recherche contribue à la compréhension des enjeux concrets soulevés par la conception et la mise en œuvre de projets urbains de TOD dans les banlieues du Grand Montréal (Axe 1 de recherche de l'observatoire). Enfin, ce travail enrichit les connaissances relatives aux conditions, leviers et freins à l'émergence de pratiques et de projets d'urbanisme plus durables dans les espaces suburbains de Montréal (Axe 3 de recherche de l'observatoire).

Ce rapport rend compte des différents résultats de cette recherche. Par ailleurs, plusieurs projets d'articles sont en préparation et ce travail a déjà fait l'objet de communications dans différents colloques internationaux au cours de l'année 2016. Ces communications ont été réalisées en collaboration avec F. Scherrer (UDEM), qui a dirigé cette recherche post-doctorale, et F. Paulhiac-Scherrer (UQAM), qui dirige actuellement un projet de recherche sur les TOD au Canada auquel nous participons :

- Maulat J., Paulhiac-Scherrer F., Scherrer F., 2016, « *Les projets « novateurs » de TOD dans le Grand Montréal : Conception, mise en œuvre et effets d'un nouvel instrument de planification et de pilotage du territoire métropolitain*. », Colloque de l'ASRDLF, Gatineau, 7 au 9 juillet 2016.
- Maulat J., Paulhiac-Scherrer F., Scherrer F., 2016, « *Les projets « novateurs » de TOD dans le Grand Montréal : outil de planification et de co-production urbanisme-transport* », Colloque de l'APERAU, Bruxelles, 22-27 mai 2016.
- Maulat J. et Scherrer F., 2016, « *From metropolitan planning ideas to local realities: Challenges to implementing Transit-oriented development in Montreal suburban areas* », Urban Affair Association Conference, 16-19 mars 2016, San Diego.

Remerciements

Cette recherche post-doctorale a bénéficié du soutien de nombreux chercheurs de l'UDEM associés à l'Observatoire Ivanhoé-Cambridge. Elle a été menée en collaboration avec Franck Scherrer, Directeur de l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage, que je remercie vivement.

Je remercie également Michel Max Raynault, Directeur de l'Observatoire pour son appui et Michel Gariépy, Professeur émérite à l'UDEM, pour m'avoir soutenue au départ de ce projet.

Je remercie Gérard Beaudet, Professeur à l'UDEM, pour m'avoir fait découvrir les banlieues montréalaises et Olivier Roy-Baillargeon, Post-doctorant à l'Université de Waterloo, pour ses conseils.

Je remercie également vivement Florence Paulhiac-Scherrer, Professeur à l'UQAM, pour nos riches échanges autour de cette recherche. Je la remercie en particulier de m'inclure à son projet CRSH sur les TOD au Canada et de m'associer aux activités de la Chaire In.Situ qu'elle a créée à l'ESG de l'UQAM.

Je remercie Clara Mosbah pour son aide pour la retranscription des entretiens.

Merci également aux amis de l'UDEM, Nathalie et Gabriel.

Enfin, je remercie vivement l'ensemble des acteurs montréalais qui ont participé à cette recherche et accepté de répondre à mes très nombreuses questions.

1. Introduction

« *Toute une municipalité qui a une gare fait des TOD*. »
(Urbaniste, FIRME-2).

Depuis la fin des années 1990, le *Transit-oriented Development* s'est imposé comme une figure incontournable de la planification urbaine des villes nord-américaines (Cervero, Ferrell, et al. 2004). Conçu pour favoriser une maîtrise de l'étalement urbain et un report modal de la voiture vers les transports collectifs, le TOD est défini comme un projet urbain autour d'une station de transport collectif présentant une densité importante, une mixité de fonction et un design urbain favorable aux modes actifs (Calthorpe 1993).

Le Grand Montréal n'échappe pas à cet engouement nord-américain pour le TOD. La Communauté métropolitaine de Montréal a en effet adopté en 2012, un nouveau Plan Métropolitain d'Aménagement et Développement (PMAD) qui identifie 155 sites devant faire l'objet de projets de TOD. La mise en œuvre du plan est en cours et la CMM a créé plusieurs outils pour favoriser la concrétisation des objectifs métropolitains, parmi lesquels une démarche d'appui à la conception de « *projets novateurs* ». L'adoption du PMAD s'est accompagnée ainsi du foisonnement de projets de développement autour des gares du Grand Montréal, concourant à une transformation sensible des paysages de banlieue qui semble dessiner l'émergence d'une « *post-suburb* » (Phelps et al. 2006).

En lien avec sa diffusion dans la planification métropolitaine, le TOD constitue actuellement un champ de recherche riche en urbanisme. Toutefois, si de nombreux travaux traitent du modèle et de ses effets sur l'urbanisation et la mobilité, les processus concrets de mise en œuvre du TOD à l'échelle locale ont été peu étudiés (Boarnet et Compin 1999; Dushina et al., 2015). Dans ce contexte, cette recherche postdoctorale propose de s'intéresser aux enjeux, processus et modalités concrètes associées à la mise en œuvre de projets TOD dans les banlieues du Grand Montréal. L'objectif est de comprendre les mécanismes en jeu dans la territorialisation de ce modèle d'aménagement et de mettre en lumière les conditions, leviers et freins à la concrétisation de tels projets. Plusieurs questions guident ainsi cette recherche : Comment les orientations métropolitaines en matière de TOD sont-elles mises en œuvre à l'échelle locale ? Comment les acteurs publics et privés conçoivent et négocient les projets de TOD ? Quels facteurs favorisent ou freinent leur réalisation ? Quels changements dans les référentiels, les modes d'action et les pratiques d'urbanisme en lien avec le TOD ?

Pour traiter ces questions, cette recherche croise une analyse des instruments déployés à l'échelle métropolitaine pour accompagner la mise en œuvre du plan métropolitain, et une analyse des processus à l'œuvre à l'échelle locale, dans trois municipalités de banlieue. Le champ de cette recherche concerne ainsi la planification et la production de projets de TOD impliquant une intervention importante des acteurs publics. Elle étudie en particulier à des projets de TOD faisant l'objet de démarches innovantes de planification (projets novateurs) qui mettent en jeu des coopérations nouvelles entre acteurs de l'urbanisme et du transport. Loin de traiter de l'ensemble des pratiques et processus associés à la production de projets TOD dans le Grand Montréal, ce travail se concentre sur des projets de type « *Public Transit-oriented Development* » (Hickman et Hall 2008) en banlieue.

Ce rapport revient tout d'abord sur l'état des travaux sur le TOD. Il précise ensuite le terrain d'étude, le cadre théorique, et la méthode choisie. Il expose ensuite les résultats de la recherche en trois temps. Nous revenons tout d'abord sur la planification du TOD à l'échelle métropolitaine et les instruments associés. Nous détaillons ensuite les processus locaux associés à l'élaboration de projets de TOD dans trois municipalités de la banlieue de Montréal (Deux-Montagnes, Candiac et Mont-Saint-Hilaire). Enfin, nous proposons une analyse croisée de l'étude à l'échelle métropolitaine et locale autour de trois entrées : le renouveau des instruments de planification et de pilotage du Grand Montréal, la différenciation des pratiques et projets locaux, le changement dans l'action publique urbaine en banlieue.

2. État de l'art : le TOD, du modèle à sa mise en oeuvre

Comme rappelé en introduction, le TOD constitue un champ de recherche foisonnant en Amérique du Nord et fait écho aux nombreux travaux, nord-américains et européens, sur la coordination des politiques d'urbanisme et de transport. Ces travaux peuvent être regroupés en plusieurs catégories. Un premier ensemble de travaux s'intéresse au concept, à sa genèse, aux enjeux associés à la promotion du TOD et aux effets attendus de stratégies intégrées urbanisme-transport (Hale 2014). Un second ensemble de travaux s'attache à caractériser les formes et types d'articulations différenciées entre réseaux de transport et urbanisation pour évaluer les potentiels de densification autour des gares (Brès 2014; Leysens 2011; Grosjean et al. 2015). Une partie de ces travaux ont abouti à la production de « typologies » de TOD, fondées sur des analyses morphologiques ou plus fonctionnelles (Atkinson-Palombo et Kuby 2011; Ratner et Goetz 2013; Kamruzzaman et al. 2014). Un troisième ensemble de travaux se concentre sur l'étude de « bonnes pratiques » (Dittmar et Ohland 2003; Jacobson et Forsyth 2008) et l'identification des facteurs et conditions de succès de telles expériences (Curtis, Renne, et Bertolini 2009; L'Hostis et al. 2009; Falconer et Richardson 2010; Thomas et Bertolini 2014; Thomas et Bertolini 2015). D'autres travaux évaluent les effets d'actions intégrées urbanisme-transport sur la mobilité, l'urbanisation ou les prix fonciers (Cervero, Ferrell, et al. 2004). Un dernier ensemble de travaux, plus rares, s'intéresse aux conditions politiques et aux processus associés à la conception, la planification et la mise en œuvre d'un tel modèle d'aménagement, aux échelles métropolitaines (Douay et Roy-Baillargeon 2015) et locales (Nessi et Delpirou 2009; Maulat 2014; Boarnet et Compin 1999; Dushina, Paulhiac-Scherrer, et Scherrer 2015). Nous proposons ici de faire état de ces travaux, en nous concentrant sur les travaux traitant de la mise en œuvre du TOD. Cet état de l'art fait apparaître la rareté des travaux consacrés à l'analyse des processus associés au TOD, qui justifie les partis pris de cette recherche.

2.1. Le TOD : concept, circulation et réalisations

Le TOD comme modèle d'urbanisme « durable »

Aux États-Unis, mais aussi en Australie (Curtis 2008), au Canada (Ouellet 2006) et plus récemment en Asie (Cervero et Day 2008; Loo, Chen, et Chan 2010), la question de l'intégration des politiques de transports collectifs et d'aménagement urbain a été abordée à travers le modèle du Transit-oriented Development (TOD). Liée au *New Urbanism* (Cervero, Administration, et al. 2004) et au Smart Growth[1], la formule de TOD a été popularisée par P. Calthorpe en 1993 dans son ouvrage *The Next American Metropolis* (Calthorpe 1993). Néanmoins, l'expression TOD ne fait pas l'objet d'une définition homogène dans la littérature et les terminologies employées sont diverses : *transit-friendly development, transit-joint development* (Renne, Wells, et Boulstein 2005) ou *transit villages* (Bernick et Cervero 1997). Parmi les nombreuses définitions du TOD, la plus connue est celle de Peter Calthorpe : « *Un TOD est un quartier polyvalent dans un rayon de 600 mètres environ de distance à pied d'une station de transport et d'un pôle commercial. Les TOD allient du résidentiel, du commerce, des bureaux, de l'espace ouvert et des utilitaires publics au sein d'un environnement accessible à pied, facilitant les déplacements des résidents et salariés*

[1] Le *Smart growth* et le *New Urbanism* sont deux mouvements proches qui ont émergé aux États-Unis et qui s'inscrivent dans les principes de développement urbain durable et de lutte contre l'étalement urbain. S'ils se ressemblent, ces concepts ne se recoupent cependant pas complètement, que ce soit au niveau de l'échelle d'intervention et des acteurs concernés. Le *Smart Growth* correspond plutôt à un principe politique tandis que le *New Urbanism* vise à recréer les qualités et les attributs des types de développement urbain traditionnels de l'Amérique du Nord au début du XXe siècle. On parle aussi de "néo-traditionnalisme". Pour une analyse précise des différences entre *Smart Growth* et New Urbanism, se référer aux travaux de M. Ouellet (Ouellet 2006).

en transports en commun, à vélo, à pied ou en voiture. » (Calthorpe 1993, 56)[2]. Le TOD est défini ainsi en opposition à l'étalement urbain (*urban sprawl*) et à l'urbanisme de l'automobile (*auto-oriented transit*) (Calthorpe 1993). Il se réfère explicitement à la ville européenne dense, caractérisée par des « *high quality public spaces and excellent transit network and services*. » (Renne et Wells 2004, 12). Ce modèle insiste sur la forme urbaine, le design du projet urbain et traduit une vision déterministe du lien entre forme urbaine et mobilité : le design, la densité et la mixité fonctionnelle sont censés assurer un report modal de la voiture vers les transports collectifs. À ce titre, il est possible de percevoir ce modèle comme la contraposée du « *mythe des effets structurants* » insistant sur les effets des infrastructures de transport sur le développement urbain (Offner 1993).

Si la formule de TOD a été popularisée au cours des années 1990 et 2000 (Cervero et Kockelman 1997), le TOD est loin d'être un concept nouveau. Ces principes sont analogues à d'autres exemples d'intégration forte de la planification urbaine et de la planification des transports (Robinson 1997). Il s'appuie sur le modèle de la ville européenne (Renne et Wells 2004) et réactive un certain nombre d'utopies ou de réalisations datant du 19ème et du début du 20ème siècle comme le modèle de *garden city* de E. Howard et plus tard de R. Unwin en Grande-Bretagne (Haywood 2009; Carlton 2009). Il propose une forme urbaine similaire aux aménagements de type *streetcar suburbs* (Warner 1990) qui concernaient de nombreuses villes nord-américaines à la fin du dix-neuvième et au début du vingtième siècle (Boston, Chicago, Melbourne, New York, Philadelphia) (Renne, 2011). Le TOD serait alors simplement « *the 1990's branding of an old concept* » (Carlton 2009, 1), déjà présent dans certains plans de développement de villes nord-américaines ou européennes de l'après-guerre, comme le *Finger Plan* de Copenhague (Knowles 2012) ou le plan parisien de Delouvrier (Fouchier 1997). Cependant, la diffusion de ce modèle est le signe d'un nouvel intérêt pour les transports publics en Amérique du nord (Pucher 2002) et d'un changement d'approche, sur le temps long, des politiques de mobilité, en lien avec les enjeux de développement durable (Bourdages et Champagne 2012). Le constat des limites d'une politique uniquement axée sur le développement de l'offre (Banister, 1994) a en effet conduit à considérer l'organisation spatiale comme un levier d'action pour agir sur la mobilité (Kaufmann et al. 2003; Gallez 2015). La promotion du TOD s'inscrit dans ce renouvellement des doctrines de l'urbanisme et de la planification des transports (Gallez et al. 2015).

Si, au départ, le TOD a été principalement identifié comme un moyen de favoriser l'usage des transports collectifs et de rentabiliser les investissements réalisés dans le développement de ces réseaux (Lund, Cervero, et Wilson 2004), d'autres objectifs lui ont été assignés progressivement, comme la maîtrise de la croissance urbaine et l'amélioration de la qualité de vie (Cervero et al. 2004). Aujourd'hui, les objectifs associés au TOD sont de diverses natures : des objectifs environnementaux (réduire l'usage de l'automobile, limiter l'étalement urbain, etc.), de santé (réduire la pollution, promouvoir des quartiers propices aux modes actifs), économiques (accroître la clientèle du transport public, rentabiliser les transports collectifs, contribuer à la valorisation immobilière de certains secteurs, accroître les ressources fiscales par l'accueil de populations nouvelles), sociaux (diminuer les dépenses de mobilité des ménages, offrir aux populations modestes un habitat abordable et un accès de qualité aux emplois) (Cerema, 2015). Le TOD tend à devenir, en Amérique du Nord, « *un label recouvrant une pluralité d'objectifs et de réalisations* » (Cerema, 2015). Face à ces constats, certains auteurs pointent les lacunes du concept, son caractère extensible, autant dans les discours des acteurs que dans les travaux de recherche, et ses ambiguïtés. Les bases du concept ou du modèle sont « instables » (Hale 2014), ce qui participe au succès de l'expression, à même d'embrasser une multitude de réalisation, d'intérêts et d'enjeux. Le concept de TOD serait ainsi suffisamment flou pour embrasser des objectifs et des finalités multiples.

[2] Traduction personnelle.

La circulation du modèle

Cette diffusion du TOD dans la planification des villes nord-américaines s'inscrit dans un contexte général d'accroissement des circulations d'idées et des « bonnes pratiques » d'urbanisme à l'échelle internationale (Stead 2012; Healey et Upton 2010; Healey 2013). Cet accroissement des circulations s'expliquerait par différents processus tels que la dynamique de globalisation, la concurrence entre villes, les transformations des modalités de gouvernance métropolitaine, l'émergence de nouveaux enjeux de développement, et le renforcement de la complexité des problèmes auxquels sont confrontés les acteurs locaux, les amenant à rechercher des solutions nouvelles.

Cette question de la circulation des idées et des « bonnes pratiques » en urbanisme fait l'objet d'un intérêt croissant dans la recherche urbaine, en particulier en Europe. Les travaux qui abordent ces questions sont de deux ordres. D'une part, un ensemble de travaux se concentrent sur l'analyse des dynamiques et facteurs concourant à ces circulations. Ils démontrent l'importance conjointe des dynamiques horizontales et verticales dans ces circulations (Stead 2012; Béal, Epstein, et Pinson 2015). D'autres travaux se penchent plutôt sur la réception et la mobilisation de ces bonnes pratiques par les acteurs et leurs effets sur la production urbaine (Devisme, Dumont, et Roy 2007; Navez-Bouchanine 2007). Ces travaux montrent qu'en dépit du transfert d'idée, cette circulation a souvent des impacts relativement modestes sur les pratiques (Stead 2012). Bulkeley montre, par exemple, que les bonnes pratiques sont, pour les praticiens, un outil utilisé, selon un processus discursif, pour créer de nouvelles connaissances sur un problème ou le reformuler (Bulkeley 2006). D'autres travaux soulignent toutefois que l'usage de références externes ou de « bonnes pratiques » peut aller plus loin. Arab, à partir de l'étude de différents projets de transport, montre que ces références externes peuvent être utilisées non seulement comme support de réflexion ou de légitimation, mais peuvent également servir d'appui pour identifier des solutions nouvelles, ou tester la validité d'hypothèses de programme ou de décisions (Arab 2008).

Parmi les travaux sur la circulation et le transfert de bonnes pratiques, quelques-uns traitent du cas du TOD (Thomas et Bertolini 2015b; Pojani et Stead 2014b). Pojani et Stead ont, par exemple, étudié l'importation du concept de TOD dans la planification métropolitaine aux Pays-Bas, et en particulier, dans la région d'Amsterdam (2014b). Ils se sont intéressés aux acteurs, aux objets, aux logiques, aux processus, aux freins et aux effets de ce transfert. Ils démontrent que ce transfert de modèle dépend fortement d'actions d'un petit nombre d'individus (« *TOD lobby* »), relevant du gouvernement, de firmes privées, d'organisation à but non lucratif ou d'universitaires et concerne principalement les « idées ». Ces transferts portent alors principalement sur trois enjeux : le design des quartiers autour des stations, les outils financiers, et les avantages associés au TOD. Les auteurs montrent que les effets de ce transfert sur les pratiques locales restent toutefois limités, l'idée du TOD offrant une « *inspiration for policy makers but these do not often lead to changes in the formulation of policy or practice*. » (Pojani et Stead 2014b). Ainsi, l'idée selon laquelle la circulation des modèles d'urbanisme « durables » s'accompagnerait d'une standardisation et une uniformisation des pratiques d'urbanisme et des projets d'aménagement dans des différents contextes, est discutée par ces travaux qui démontrent, au contraire, la différenciation forte des modalités locales d'appropriation de ces modèles urbains.

Réalisations et diversité des projets de TOD

Cette différenciation des pratiques locales associées au TOD peut être saisie à travers l'étude des projets réalisés. En effet, en lien avec cette circulation du TOD et sa diffusion dans la planification métropolitaine, plusieurs projets de types TOD ont été mis en œuvre, depuis les années 1990, autour d'axes de transports collectifs urbains ferrés aux États-Unis (Portland, San Francisco, San Diego), mais aussi autour de réseaux de bus en site propre (Bus Rapid Transit) en Amérique du Nord (Ottawa) et du Sud (Curitiba, Bogota) et en Australie (Currie 2006). Ce succès s'explique par une convergence des intérêts des différents acteurs des transports et de l'urbanisme autour du TOD (Carlton, 2009). Ces projets ont en outre été souvent promus par les acteurs publics. Par exemple, aux États-Unis, les

expériences de TOD ont été encouragées par le gouvernement fédéral, les États, mais aussi des organisations à but non lucratif à travers des subventions aux projets et le financement d'études (Belzer et Aulter 2002; Cervero, Ferrell, et al. 2004; CALTRANS 2002).

L'étude des projets urbains désignés comme TOD met en évidence la diversité des réalisations (Cervero, Ferrell, et al. 2004; Curtis, Renne, et Bertolini 2009). Tout d'abord, concernant les modes de transport concernés, des projets de TOD ont été mis en œuvre autour de stations de trains de banlieue, de tramways, mais également de bus à haut niveau de service. Ensuite, les projets de TOD peuvent correspondre à des opérations de renouvellement urbain dans les centres d'agglomération ou à des opérations d'extension urbaine autour de gares de banlieue. La taille des projets est également variée et peut aller d'un hectare à une cinquantaine. Enfin, le contenu des projets, que ce soit en termes de densité, de mixité fonctionnelle ou de design urbain, est également contrasté (Curtis, Renne, et Bertolini 2009). Certaines opérations de TOD correspondent à des projets mixtes couplant logement, services et activités, tandis que d'autres sont conçues autour d'une fonction dominante. Par exemple, certains projets correspondent à des vastes centres commerciaux (Cerema 2015).

Face à cette diversité des projets, plusieurs auteurs pointent un décalage entre le modèle du TOD axé sur le principe des « *3D* » - densité, diversité, design – et les réalisations (Cervero et Kockelman 1997). Certains auteurs utilisent l'expression de *Transit-adjacent development* pour désigner des quartiers autour de stations de transports collectifs dont la forme urbaine est peu favorable aux mobilités alternatives : vastes parkings, cheminements peu favorables aux piétons, densités faibles (Renne 2009; Hale 2014). Pour plusieurs auteurs, les opérations d'urbanisation se revendiquant du TOD ne correspondent pas aux principes d'aménagement défendus par ce modèle et sont rarement intégrées dans leur environnement urbain. Ces projets de TOD auraient le défaut de ne concerner que des sites particuliers, éparpillés, et le TOD ne serait pas suffisamment relayé à l'échelle de la planification métropolitaine (Belzer et Aulter 2002). Par conséquent, l'essentiel du développement urbain continuerait de se faire en périphérie, loin des réseaux de transports collectifs et ce, d'autant plus que ces projets sont considérés par les promoteurs comme complexes, risqués et plus chers que d'autres opérations immobilières (Carlton 2009; Feldman, Lewis, et Schiff 2012). Cervero pointe ainsi les limites associées au développement d' « *islands of TOD in a sea of automobile-oriented development* » (Cervero, Ferrell, et al. 2004, 383).

2.2. Planification, gouvernance, outils du TOD à l'échelle métropolitaine

Ainsi, la littérature sur le TOD traite principalement du concept, de sa diffusion, des réalisations et des effets du TOD sur les dynamiques urbaines, les stratégies résidentielles (Cerema 2015) et les pratiques de mobilité (Cervero 1994; Kamruzzaman et al. 2015) [Annexe 1]. Toutefois, quelques travaux se sont penchés sur l'étude des processus concrets associés à la mise en œuvre du TOD à différentes échelles. Parmi ces travaux, certains analysent, en particulier, les mécanismes liés à la mise à l'agenda et à la planification du TOD à l'échelle métropolitaine. Ils apportent un premier ensemble de connaissances pour comprendre les processus en jeu dans la réception, l'adoption et la mise en oeuvre de ce modèle d'aménagement dans des contextes différenciés.

Planification, coordination urbanisme-transport et TOD

Comme rappelé plus haut, la diffusion des enjeux de coordination urbanisme-transport et du TOD a conduit à l'intégration de ces objectifs dans les stratégies de planification de certaines métropoles nord-américaines, européennes, asiatiques ou australiennes. Au Canada, selon Filion et Kramer (2012), le TOD serait devenu le mot clef des documents de planification métropolitaine. En Europe, la planification métropolitaine met également l'accent sur la coordination des politiques de transport et d'aménagement, avec la promotion d'un modèle d'organisation urbaine polycentrique amarrée aux réseaux de transports collectifs, à l'échelle de régions urbaines dans leur ensemble. Pojani et Stead font par exemple état, aux Pays-Bas, d'un glissement, dans la planification urbaine, du modèle de ville compacte à un modèle de développement métropolitain articulé aux réseaux de transport collectif, marqué par un regain d'intérêt récent pour le TOD (Pojani et Stead 2014a). Pour Cervero comme pour Belzer et Aulter, cette intégration du concept à l'échelle régionale serait une condition centrale du succès du TOD (Cervero, Administration, et al. 2004; Belzer et Aulter 2002).

L'inscription d'orientations en faveur d'un développement axé sur les transports collectifs s'inscrit dans une évolution longue des objectifs de la planification métropolitaine. Plusieurs auteurs se sont ainsi penchés sur ces changements. Gallez et al., à partir de l'étude des trajectoires métropolitaines de 4 villes françaises et suisses ont décrit l'évolution, sur le temps long, du paradigme des politiques urbaines d'un développement axé sur le routier à la promotion de politiques d'urbanisme et de transport collectifs coordonnées (Gallez, Kaufmann, Maksim, Thébert, et al. 2013). Cependant, si ce changement traduit une évolution dans l'appréhension des enjeux liés à la régulation des mobilités, celui-ci n'opère pas de manière linéaire et apparaît marqué par des inerties fortes. Par exemple, Paulhiac a pointé la permanence du « *référentiel techniciste* » dans la planification des transports et de l'aménagement à Montréal (Paulhiac et Kaufmann 2006).

En outre, si de nombreux auteurs font le constat d'une évolution du contenu de la planification métropolitaine en matière de coordination urbanisme-transport, la formulation de ces objectifs est fortement différenciée selon les contextes métropolitains. Filion et Kramer, à partir de l'étude des plans adoptés par 6 villes canadiennes, ont ainsi montré que si l'ensemble des métropoles étudiées promeuvent un développement axé prioritairement sur les « nœuds » de transport collectif, le contenu des plans est plus ou moins précis. Certains fixent un objectif général de concentration du développement autour des nœuds, tandis que d'autres proposent des orientations localisées (Filion et Kramer 2012). Maulat s'est également intéressée à la formulation des objectifs d'articulation de l'urbanisation aux réseaux de transports collectifs dans la planification de deux métropoles françaises (Toulouse et Nantes) et montre la différenciation forte du contenu des schémas (Maulat 2014).

Cette différenciation du contenu de la planification en matière de TOD est liée aux modalités d'élaboration de ces documents et à la négociation des plans par les acteurs publics (et privés) de l'aménagement. La négociation des documents de planification conduit à des ajustements du modèle de TOD dans la formulation et le contenu des schémas en fonction des contextes spatiaux, mais également des jeux d'intérêts à l'œuvre autour de l'élaboration de ces stratégies métropolitaines. Ces processus sont à relier, entre autres, au renouvellement des méthodes de planification, marqué par l'affirmation des approches « stratégiques » Faludi 2000; Motte 2006) et « collaboratives » (Healey 1998; Innes 1995). Pour plusieurs auteurs, cette évolution conduit à faire des processus de planification des supports de la gouvernance métropolitaine et des instruments de coopérations entre acteurs (Douay 2013). La planification est « négociée » et apparaît alors « *tiraillée entre définition de la norme et organisation de la gouvernance locale* » (Gallez et Maksim 2007).

Dès lors, dans un contexte où le « *processus* » de planification compte autant que le « *contenu* » du plan (Gallez et Maksim 2007), certains auteurs montrent comment les enjeux et objectifs de TOD ou de concentration du développement urbain autour des transports collectifs sont négociés par les acteurs publics, et en particulier les municipalités, au cours de l'élaboration des documents de planification. Maulat (2016) a par exemple étudié, à partir

du cas de Toulouse (France), comment les municipalités négocient les orientations en matière de densification urbaine autour des gares inscrites aux plans métropolitains. Si ces négociations concourent dans certains cas à un affaiblissement des objectifs de densification autour des transports collectifs, elles apparaissent également comme nécessaires à la territorialisation et à l'ajustement des doctrines d'urbanisme standardisées aux réalités locales et, par conséquent, comme conditions préalables à la concrétisation de telles orientations. Cependant, pour d'autres auteurs, les pratiques actuelles de planification territoriale, donnant le primat à l'adoption de plans consensuels nécessitant négociations et compromis, seraient surtout défavorables à l'adoption de stratégies métropolitaines ambitieuses en matière de TOD. À partir de l'étude du cas montréalais, Roy-Baillargeon note ainsi que la planification et le TOD sont « instrumentalisés » à des fins de gouvernance métropolitaine au détriment de l'adoption d'orientations d'aménagement volontaristes à l'échelle métropolitaine, qui soient à la hauteur des défis de maîtrise de l'étalement urbain et de promotion d'une mobilité alternative à l'automobile (Roy-Baillargeon 2015).

Gouvernance, institutions et TOD

En lien avec cette question de la place du TOD dans la planification métropolitaine, d'autres travaux se sont intéressés au rôle des cadres de gouvernance métropolitaine et des organisations institutionnelles dans la mise en œuvre de stratégies coordonnées (Hatzopoulou et Miller 2008). Cette question est, par exemple, abordée par plusieurs travaux européens consacrés au rôle des « idées », « intérêts » et « institutions » dans la mise en œuvre de stratégies intégrées en matière d'urbanisme et de transport (Gallez, Kaufmann, Maksim, Thebért, et al. 2013; Pojani et Stead 2014a).

Plusieurs recherches ont ainsi montré que les structures institutionnelles, marquées par une « balkanisation » (Haywood 2005) ou une séparation récurrente des compétences entre secteurs et échelles d'action, pouvaient être un frein à la mise en œuvre de stratégies intégrées (Banister 2004; Hatzopoulou et Miller 2008). En Europe, ce sujet a reçu beaucoup d'attentions et plusieurs travaux concluent que le morcellement des compétences entre transport et aménagement, la faiblesse des documents de planification et du cadre réglementaire (Desjardins et Leroux 2007; Offner 2006) ou encore le poids de l'échelon local, pénalisent la cohérence des décisions et la mise en œuvre d'opérations couplées urbanisme-transport. Sager, en s'appuyant sur l'étude de plusieurs métropoles européennes, montre que la fragmentation géographique et technique des compétences, la segmentation des cultures professionnelles entre le transport et l'aménagement, ainsi que le poids de la bureaucratie constituent des freins à la coordination des actions (Sager 2004). Tan et al. soulignent également, à partir de l'étude des cas de Perth, Portland et Vancouver, le rôle déterminant des conditions institutionnelles, formelles et informelles, dans la mise en œuvre de stratégies TOD (Tan, Janssen-Jansen, et Bertolini 2014). De leur côté, Pojani et Stead (2014), à partir du cas néerlandais, démontrent que les sentiers de dépendance institutionnels, marqués par le rôle historiquement faible des provinces dans la coordination du développement régional et une division traditionnelle des compétences en matière de planification des transports et de l'aménagement, conduisent à l'adoption de stratégies concurrentes ou divergentes, aux échelons étatiques, régionaux et locaux, défavorables à la mise œuvre du TOD (Pojani et Stead 2014a). Pflieger et al. soulignent également ce poids des héritages institutionnels, dans les cas suisses, allemands et français (2009).

En lien avec cette séparation institutionnelle, les stratégies des différents acteurs aux cultures professionnelles et intérêts propres pénaliseraient la réalisation d'opérations intégrées. Il y aurait un « *déficit de coordination entre les services* », même au sein d'institutions intégrées, et les cultures professionnelles ne seraient « *pas suffisamment homogènes entre les métiers des infrastructures de transport et ceux de l'urbanisme* » (Wachter 2003, p. 61), ce qui empêcherait la coopération. Pojani et Stead pointent ce rôle des cultures professionnelles pouvant complexifier le dialogue entre acteurs : « *Transport planners talk about infrastructure, nodes, corridors, technology, figures, and money. Land-use planners, on the other hand, are focused on aesthetics, visions, activity hubs, and spatial*

flows » (Pojani et Stead 2014a, 2414). Ainsi, au-delà des cadres institutionnels, l'histoire des institutions, les cultures professionnelles comme les rivalités ou compétitions entre institutions freineraient la coordination de l'action publique à l'échelle métropolitaine. Par exemple, Delpirou, Doulet et Zhuo, à partir d'une analyse de la diffusion du TOD en Chine, montrent que la coordination des politiques d'urbanisme et transports collectifs se heurte à des logiques institutionnelles contradictoires, à une séparation des compétences entre urbanisme et transport et à des inerties bureaucratiques (2015). Douay et Roy-Baillargeon (2015) ont également montré que les divergences de visions et de stratégies des acteurs et institutions responsables du transport et de l'aménagement à l'échelle métropolitaine - concernant, par exemple, la fonction des espaces autour des gares - sont un frein à la réalisation de projets de TOD dans le Grand Montréal.

Toutefois, le poids des cadres institutionnels et l'idée selon laquelle l'intégration des compétences au sein d'institutions uniques est une condition nécessaire pour la coordination des actions, sont nuancés par d'autres travaux. Tout en reconnaissant le poids des structures institutionnelles dans la fabrique de l'action collective métropolitaine, Gallez et al. (2013) ont par exemple montré que l'existence d'institutions ayant des compétences intégrées n'était une condition ni suffisante ni nécessaire à la coordination (Gallez, Kaufmann, Maksim, Thébert, et al. 2013). Legacy, Curtis et Sturup (2012) ont également montré, à partir du cas australien, que l'intégration des autorités de l'urbanisme et du transport collectif ne conduisait pas nécessairement à la mise en cohérence des politiques, alors que la mise en réseau des parties prenantes couplée à une réglementation stricte apparaissait plus efficace (Legacy, Curtis, et Sturup 2012). Cette importance de la mise en réseau des acteurs a également été pointée par Goetz à propos du cas de Denver (2013). Il démontre que la mise en place de scènes de rencontres et de dialogue entre acteurs privés, publics et élus a favorisé l'adhésion et la construction d'un consensus autour des orientations régionales en matière de *Smart Growth* et le succès d'opérations associées. L'enjeu serait ainsi moins de redéfinir les périmètres institutionnels que de « *favoriser la coopération entre les institutions existantes* » (Gallez et al. 2015), selon des logiques plus horizontales que verticales.

Instruments d'action publique, stratégies coordonnées et TOD

Enfin, parmi les travaux consacrés à l'analyse des stratégies métropolitaines associées au TOD, certains se sont intéressés aux outils et instruments d'action publique déployés pour accompagner la mise en œuvre du TOD. La diffusion des objectifs de coordination urbanisme-transport et du TOD s'est en effet accompagnée à partir des années 2000 d'un foisonnement d'instruments visant à favoriser la coordination des politiques aux échelles métropolitaines et locales (Gallez et al. 2015).

Ces travaux montrent que les objectifs, la portée et le fonctionnement de ces outils sont variables, d'instruments réglementaires à des instruments contractuels ou de gouvernance. Par exemple, pour le TOD, de nombreux de guides d'aménagement ont été publiés par les agences métropolitaines afin de favoriser son intégration dans les plans métropolitains et sa traduction dans des opérations d'aménagement concrètes (Cervero, Ferrell, et al. 2004). Ces outils peuvent s'inscrire dans des modes de gouvernance des politiques de transport et d'aménagement distincts. Tremblay-Racicot et Mercier (2014) ont ainsi analysé et comparé actions des institutions publiques de différents paliers (fédéral, régional, métropolitain, local) en matière d'intégration des politiques d'urbanisme et de transport dans les régions de Toronto et Chicago. L'étude démontre le rôle important des institutions fédérales (à Chicago) et provinciales (à Toronto) dans la mise en place d'outils pour agir sur l'intégration urbanisme-transport. Dans les deux cas, le cadre de gouvernance et les outils utilisés pour intervenir sur la gestion de la planification des transports et de l'aménagement du territoire sont toutefois différents. Alors que le gouvernement de l'Ontario cherche à favoriser l'intégration des politiques d'urbanisme et de transport à travers une approche réglementaire et davantage centralisée (création d'une agence de transport métropolitaine contrôlée par le gouvernement et adoption de lois d'encadrement de la croissance urbaine), le gouvernement de l'Illinois a opté pour une approche plus décentralisée et des outils plus incitatifs (création

d'une agence de planification régionale reposant sur la coopération volontaire entre acteurs locaux et *Local technical assistance program* à destination des municipalités).

En Europe, différents outils ont également été mis en œuvre pour favoriser la coopération accrue entre acteurs et la mise en œuvre de stratégies intégrées. Par exemple, en France, les collectivités locales ont été à l'origine de la création d'un outil singulier, le contrat d'axe. La méthodologie repose une démarche de projet conduisant à la formalisation d'un contrat dans lequel l'autorité organisatrice des transports s'engage sur un niveau de service tandis que les communes et intercommunalités s'engagent à favoriser l'intermodalité et la densification urbaine autour des stations. L'objectif est de co-construire un projet de transport et un projet de territoire en transgressant les frontières institutionnelles en mobilisant les acteurs autour d'un projet localisé (Maulat 2015). En Île-de-France, les contrats de développement territorial (CDT) visent également la coordination des stratégies et des acteurs pour l'élaboration de projets d'aménagement autour des gares du Grand Paris. Cet outil aboutit à la signature d'accords entre l'État et les collectivités locales et a pour finalité de favoriser la construction de logements et d'activités autour des gares du futur métro automatique du Grand Paris (Gallez et Thébert 2013).

Ainsi, plusieurs travaux soulignent le foisonnement des outils associés à des stratégies intégrées urbanisme-transport qui mettent souvent en avant l'importance de la « co-production » et des approches axées sur le projet. Ces outils ont souvent émergé en réponse à la fragmentation des compétences entre institutions et à un besoin de coordination des acteurs. Quelques travaux consacrés à ces outils (Maulat 2015; Gallez et Thébert 2013) ont alors montré que leur mise en œuvre a pu contribuer au dialogue entre acteurs, à l'émergence de coopérations nouvelles et au développement de nouvelles compétences en matière de développement d'actions coordonnées. Toutefois, les travaux consacrés à ces outils insistent également sur le fait qu'ils ne sont pas neutres, mettent en jeu des rapports de force entre acteurs et peuvent être instrumentalisés, comme l'a notamment démontré Enright à propos des contrats de développement territoriaux d'Île-de-France (Enright 2015).

2.3. Processus et mise en œuvre des projets de TOD à l'échelle locale

Plusieurs travaux renseignent sur les processus associés à la formulation des enjeux de coordination urbanisme-transport à l'échelle métropolitaine et les liens entre gouvernance métropolitaine et TOD. Cependant, le passage du TOD comme concept de la planification territoriale à sa mise en œuvre soulève de nombreuses difficultés (Hale 2014) et de nombreux auteurs dressent le constat d'un décalage fort entre la théorie, les ambitions de la planification métropolitaine et les réalités locales (Quinn 2006; Nessi et Delpirou 2009; Roy-Baillargeon 2014). Toutefois, peu de travaux s'attachent à comprendre ces décalages et analysent les processus concrets de mise en œuvre et de production des projets TOD à l'échelle locale. Quelques travaux récents permettent néanmoins d'éclairer ces processus à partir d'études de cas précises aux États-Unis (Boarnet et Compin 1999; Dumbaugh 2004; Dorsey et Mulder 2013), en Australie (Curtis 2012) ou au Canada (Dushina et al., 2015). D'autres travaux européens documentent également les enjeux, processus et conditions politiques liés la mise en œuvre de telles orientations d'aménagement à l'échelle locale (Haywood 2005; Gallez 2014; Maulat 2014). Ils démontrent que si les projets de TOD sont des projets urbains « comme les autres », ils présentent certaines particularités en termes de contenu et de processus.

L'importance des enjeux locaux

Ces différents travaux soulignent, tout d'abord, l'importance des initiatives et des enjeux locaux dans la concrétisation des projets de TOD. Boarnet et Compin (1999) ont démontré, à partir de l'étude du cas de San Diego County que, si les municipalités adhèrent généralement aux principes du TOD, elles abordent le TOD en fonction « *d'objectifs, d'opportunités et de contraintes locales* », constat confirmé par l'étude du cas de Sainte-Thérèse, dans la banlieue de Montréal (Dushina, Paulhiac-Scherrer, et Scherrer 2015). Une

recherche récente portant sur la production urbaine autour des gares régionales françaises a montré également que lorsque des communes engagent des projets urbains autour de leurs gares, ces projets émergent principalement en réponse à des enjeux locaux. Ce sont souvent des besoins de diversification de l'offre de logements ou l'existence d'opportunités foncières qui sont à l'origine de projets de densification urbaine autour des gares (Maulat, 2014). Aux États-Unis, certains projets de TOD ont été ainsi initiés par les municipalités non pour répondre directement à des objectifs globaux de report modal ou de maîtrise de l'étalement urbain, mais pour revitaliser un quartier dégradé ou redynamiser une ville « en déclin » (Cerema, 2015). Le contenu de plusieurs projets de TOD répond ainsi principalement à des enjeux sociaux de production de logement abordable ou de développement de services de proximité. Cette importance des enjeux locaux explique la diversité du contenu des projets de TOD selon qu'ils répondent principalement à des enjeux de mobilité, de construction de logements, de création de nouvelles ressources pour les municipalités, ou de développement de services de proximité.

Les processus de production du TOD et les acteurs impliqués

Ces travaux éclairent, ensuite, les liens entre les modalités de production des projets de TOD et leurs contenus. Ils permettent de comprendre les processus, négociations et jeux d'acteurs autour de ces projets urbains (Dushina, Paulhiac-Scherrer, et Scherrer 2015). Plusieurs thèmes font l'objet d'une attention spécifique : les conditions d'émergence de ces projets, le rôle des acteurs publics, les stratégies des acteurs privés ou encore la place des citoyens et habitants (Renne et Wells 2004).

Concernant les acteurs impliqués, par exemple, il semble qu'en dépit de la pluralité des expériences et des projets de TOD, trois types d'acteurs ont un rôle essentiel dans ces projets (Cerema 2015). Tout d'abord, les ***autorités publiques***, qu'il s'agisse des municipalités, des autorités métropolitaines, des comtés ou des autorités de transport, ont un rôle central dans l'impulsion et la mise en œuvre de ces projets en investissant dans le développement du transport public et en intervenant dans la définition des programmes de TOD et de normes d'aménagement.

Dans certains cas, ce sont les *autorités de planification* métropolitaine qui sont à l'initiative des projets de TOD qu'elles identifient comme un moyen de maîtriser l'étalement urbain et de favoriser des mobilités alternatives à l'automobile, comme évoqué plus haut. Dans d'autres cas, ce sont les *autorités organisatrices des transports* qui initient ces projets pour rentabiliser leurs investissements dans l'offre de transport collectif, en développant, entre autres, leurs terrains autour des gares. Même lorsqu'elles n'en sont pas à l'initiative, elles ont un rôle central dans la réalisation de ces projets, en tant qu'autorité organisatrice et propriétaires fonciers. Dans certains cas, elles peuvent être peu favorables au déploiement de projets urbains autour des gares en substitution de parkings de rabattement, dans d'autres cas, elles sont au contraire favorables à ces projets et cherchent à valoriser au maximum leur terrain pour financer le système de transport. Leurs interventions dans les opérations de TOD peuvent alors s'inscrire dans un contexte d'élargissement de leurs missions. Dans le cas de la Lindbergh Station, décrit par Dumbaugh (2004), l'autorité de transport est intervenue directement dans le projet TOD, après avoir été autorisée par l'agence fédérale, à développer ses terrains au-delà d'un usage strictement lié au transport. Cette étude de cas met en évidence le rôle clef des acteurs du transport dans l'impulsion de projets TOD, mais également l'importance de l'action incitative du gouvernement fédéral à la recherche de nouvelles ressources pour financer les transports collectifs : « *By relaxing federal restrictions on the use of transit-area properties, this policy gave transit agencies a powerful incentive to see station-area properties developed into TODs*. » (Dumbaugh 2004, 62)

Enfin, dans d'autres cas, *les municipalités locales* sont à l'initiative du lancement et de la mise en œuvre des projets de TOD. Leur rôle dans de tels projets est central dans la mesure où elles interviennent d'un point de vue réglementaire (zonage, approbation des permis, etc.), stratégique (orientation du contenu du projet, négociation avec les promoteurs), politique (concertation avec les habitants) et économique (financement du projet, portage foncier).

Cependant, selon les contextes, elles peuvent agir de manière plus ou moins favorable aux projets de TOD en fonction des enjeux auxquels elles font face et de leurs contraintes. Par exemple, Boarnet et Crane (1998) ont démontré, dans le cas californien, que les municipalités avaient intérêt, fiscalement, à favoriser le développement de commerces et de bureaux autour des gares plutôt que des développements mixtes et résidentiels. Les zonages constatés autour des gares de San Diego dépendent ainsi étroitement de l'état des finances locales et des décisions des municipalités, la fiscalité locale pouvant alors constituer un frein important à la mise en oeuvre des projets. Dans d'autres contextes, lorsque les municipalités sont très dépendantes des taxes foncières résidentielles, elles peuvent au contraire plutôt favoriser, à travers leur zonage, des usages résidentiels aux valeurs foncières élevées pour engranger un surplus de taxe, ce qui peut pénaliser la mixité fonctionnelle ou sociale des projets de TOD.

Plusieurs travaux s'accordent également pour souligner l'importance des *contributions et financements publics* pour la réalisation de ces projets. Les acteurs publics et privés contribuent en effet au financement des projets de TOD de diverses manières. Tout d'abord, les autorités organisatrices financent les systèmes de transport collectif, que cela concerne l'investissement dans les infrastructures ou l'exploitation. Ensuite, les municipalités peuvent financer les projets urbains, directement (réalisation de travaux d'infrastructure, financement de l'aménagement d'espaces publics, etc.) ou indirectement (allégement de taxe pour les promoteurs). Elles perçoivent certaines recettes liées aux taxes foncières, aux redevances de projet ou à la vente de terrains publics aux promoteurs. Enfin, aux États-Unis, certaines agences gouvernementales, mais aussi des fondations privées ou des ONG subventionnent ces projets. Le montage financier des projets de TOD est dès lors complexe du fait de la diversité des sources de financements publics et privés (Cervero et al., 2004).

Toutefois, si les acteurs publics locaux ont souvent un rôle clef dans l'initiative et la mise en œuvre de projet de TOD, leurs actions s'inscrivent dans un système d'acteurs complexe et dépendent fortement des *stratégies des acteurs privés*. Les promoteurs privés sont en effet parfois à l'initiative d'opérations de TOD et ont un rôle central dans la concrétisation de ces projets. Ils peuvent anticiper pour mobiliser le foncier (repérer et acheter le foncier disponible autour des gares dans la perspective de réaliser une opération), contribuer à définir le contenu du projet et négocier avec la municipalité (droits à construire, etc.) ou encore agir en anticipant les difficultés d'acceptabilité du projet (concertation). L'action des promoteurs dans les projets TOD a fait l'objet de très peu de travaux (Levine 2004; Feldman, Lewis, et Schiff 2012), pourtant, le programme des projets en termes de densité, normes de stationnement, équipements, espaces publics est le fruit de négociations entre acteurs publics et promoteurs privés. Le contenu des projets dépend des contraintes réglementaires et du cadre fixé par la municipalité, mais également de l'état du marché, de la demande et des objectifs financiers des promoteurs privés.

D'autres acteurs privés ont également un rôle important dans les projets TOD, parmi lesquels les compagnies ferroviaires, propriétaires des infrastructures ferroviaires. En Amérique du Nord, les stratégies des compagnies ferroviaires privées peuvent jouer sur la réalisation de tels projets, dans la mesure où leurs actions ont des impacts sur l'offre de transport, mais également l'évolution des terrains aux abords des gares. Ce sujet est absent de la littérature nord-américaine sur le TOD, pourtant ces compagnies possèdent parfois des terrains aux abords des voies, sur lesquels des réglementations spécifiques s'appliquent. Elles peuvent avoir des stratégies patrimoniales contradictoires avec celles des autres acteurs de l'aménagement ou du transport, comme cela a été montré dans d'autres contextes, au Japon (Aveline 2003), en Suisse (Lufkin 2010) en Grande-Bretagne (Haywood 2009) ou en France (Adisson 2015).

Enfin, des *acteurs intermédiaires*, entre public et privé, jouent aussi un rôle important dans le portage et la mise en œuvre des projets de TOD : il peut s'agir d'organisations non-gouvernementales, d'associations ou de fondations qui financent la production de logements sociaux, ou encore, d'organisations communautaires et d'habitants. Sur ce point, les travaux nord-américains sur le TOD soulignent le rôle des habitants dans ces projets comme dans le cas de Fruitvale Village à San Francisco : alors que l'autorité organisatrice des transports souhaitait développer un vaste parking autour d'une station du BART située dans un quartier

populaire, les habitants se sont mobilisés pour que le projet réponde à leurs besoins, ce qui a conduit à la réalisation d'un projet urbain plus mixte (Cerema, 2015). Dans le prolongement de ces questions, Milan (2015) propose de considérer l'intégration des habitants aux processus de planification et d'élaboration des TOD comme un moyen d'améliorer la « durabilité sociale » des projets, c'est-à-dire leur capacité à être des vecteurs de lien social, d'intégration et de consolidation des communautés et du « capital social » de leurs habitants.

Ainsi, l'action des acteurs publics s'inscrit dans un système d'acteurs complexe, et les projets de TOD impliquent et dépendent fortement des stratégies des acteurs privés, mais aussi des habitants qui peuvent freiner la réalisation de ces projets, ou, au contraire, encourager leurs mises en œuvre et participer à leurs développements (Cervero, Ferrell, et al. 2004). Ces conditions institutionnelles de production des projets sont susceptibles d'avoir des effets sur le contenu des projets. Si cette question du lien entre processus de production des projets et contenu est rarement abordée, Dushina, Paulhiac-Scherrer, et Scherrer (2015) ont toutefois montré l'importance des coopérations entre acteurs et d'une coordination, dans le temps, de leur action pour la réalisation de ces opérations de TOD.

Les conditions et freins à la mise en œuvre des projets de TOD

Enfin, plusieurs travaux traitant des processus de mise en œuvre de projets TOD renseignent sur la diversité des conditions et obstacles à leur mise en œuvre (Belzer et Aulter 2002; Hess et Lombardi 2004; Feldman, Lewis, et Schiff 2012).

De nombreux auteurs s'accordent pour souligner que les projets de TOD présentent certaines spécificités et une complexité importante qui a trait à deux dimensions principales : leur localisation et leur contenu. D'une part, ces projets sont localisés autour de stations de transport collectif et, dans le cas d'une pression foncière forte, les enjeux de transport et d'accès aux gares peuvent entrer en tension avec des enjeux de développement urbain. La réalisation de projets de TOD impose de concilier des intérêts et des stratégies d'acteurs contradictoires et implique des négociations et coopérations étroites entre acteurs du transport et de l'urbanisme. D'autre part, le contenu de ces projets est a priori singulier en termes de densité, de fonctions (place accordée aux espaces publics, mixité fonctionnelle, diversité de l'offre de logement) et de design (place importante des espaces publics, etc.). Ce contenu « type » impose, a priori, la réalisation d'un plan d'aménagement d'ensemble et une intervention publique plus forte que dans d'autres projets (Cervero, Ferrell, et al. 2004).

Face à ces enjeux, de nombreux auteurs constatent qu'au-delà d'une forme de consensus « mou » autour du TOD (Pojani et Stead, 2014), la mise en œuvre de tels projets se heurte à de nombreux freins. Ceux-ci sont de nature économique et financière, réglementaire, politique ou institutionnelle et, si certains sont communs à tout projet urbain complexe, d'autres sont spécifiques aux projets de TOD : tensions entre des logiques urbaines et de transport, projets urbains plus risqués pour les promoteurs, complexité liée à la nécessité de coordonner une multiplicité d'acteurs, contextes urbains défavorables, acceptabilité des projets de densification, etc. Si certains travaux sur le TOD insistent sur les enjeux institutionnels (Tan, Janssen-Jansen, et Bertolini 2014), d'autres soulignent plutôt l'importance des freins « *structurels* » (Feldman, Lewis, et Schiff 2012) liés aux contextes locaux (Boarnet et Compin 1999; Dushina 2014; Maulat 2014) : dynamiques de marché, niveau d'offre de transport, potentiels fonciers, freins économiques, etc.

Les conditions économiques

Les obstacles à la concrétisation des projets de TOD peuvent être, tout d'abord, de nature économique et financière. Si ces questions font l'objet de peu de travaux en Europe, de nombreux travaux anglo-saxons sur le TOD abordent ces enjeux et soulignent l'importance des freins économiques pour la réalisation de projets de TOD : marché peu porteur, réticence des promoteurs privés à s'engager dans des projets peu connus et plus coûteux (Levine 2004), résistances des municipalités souhaitant privilégier des usages plus lucratifs fiscalement. Pojani et Stead (2014a) ont, par exemple, montré, dans le cas néerlandais que les promoteurs discutent l'intérêt et la viabilité de projets de TOD en particulier en contexte de crise

économique. Les travaux s'accordent pour dire que les projets de TOD peuvent être plus difficiles à réaliser et à financer que des produits immobiliers traditionnels en raison d'une part, de l'inadaptation des méthodes classiques d'évaluation et de financement des projets urbains à ces projets « alternatifs » (rigidité des institutions financières, standardisation des produits immobiliers, etc.) ; et, d'autre part, du risque plus élevé associé à ces produits immobiliers alternatifs (projets complexes, surcoûts, délais de réalisation incertains, demande incertaine) (Schiff, 2009).

Ces conditions économiques peuvent alors avoir des conséquences sur les catégories d'acteurs privés impliqués dans de tels projets. La littérature sur les projets de TOD aux États-Unis montre que ces projets étant complexes et entraînant plus de risques (coût, délai de réalisation, demande fluctuante), ce sont principalement les grands promoteurs qui sont engagés dans de tels projets (Cervero, Ferrell, et al. 2004). Du fait de ces enjeux économiques, la réalisation de tels projets nécessite également souvent des accords entre acteurs publics et promoteurs concernant la répartition des coûts, des charges ou, à l'inverse, des plus-values.

Outre ces obstacles économiques à la production d'une offre urbaine de type TOD, certains auteurs pointent le fait que la demande n'est pas toujours favorable à de tels développements. Certains auteurs constatent que les consommateurs préféraient se tourner vers des produits immobiliers plus classiques, en particulier en banlieue, et soulignent que la proximité à une station de transports collectifs n'est qu'un critère parmi d'autres du choix résidentiel (Pojani et Stead 2014a).

Les conditions réglementaires

Les obstacles peuvent également être réglementaires. La réalisation d'un projet de TOD suppose en effet que les règles d'urbanisme applicables sur le site soient favorables au projet que ce soit au niveau des usages autorisés, des tailles de lots, des droits à construire ou encore des règles de stationnement. Dans certains cas, certaines municipalités réticentes à la réalisation de tels projets peuvent adopter des règlements de zonages défavorables à une densité importante ou encore à une mixité des fonctions (Schiff, 2009). Comme mentionné plus haut, ses freins réglementaires peuvent être liés à des logiques fiscales. Plus largement, le temps des procédures d'attribution des permis ou de modification des plans d'urbanisme locaux joue sur les modalités de réalisation de ces projets (Cervero, Ferrell, et al. 2004).

Les enjeux politiques, le leadership et l'acceptabilité sociale.

Les obstacles peuvent être également politiques. Ce point est traité dans certains travaux sur le TOD, mais également dans les travaux européens sur la coordination urbanisme-transport. Certains auteurs pointent alors l'importance du leadership politique et d'implication des élus pour la mise en œuvre de tels projets. L'absence « d'ambassadeurs » ou de « missionnaires » du TOD pénaliserait leur concrétisation (Pojani et Stead 2014a, 2415).

Cependant, au-delà des enjeux de leadership ou d'adhésion aux concepts de TOD, d'autres travaux montrent que la concrétisation de projets de TOD ou d'opérations urbaines autour des stations de transport collectif dépend fortement du projet local. Dans certains cas, la perspective de réaliser d'un projet mixte et dense autour d'une gare correspond à des besoins locaux et va dans le sens du projet porté par les acteurs publics locaux ; dans d'autres cas, il peut être contradictoire, la municipalité pouvant défendre une autre stratégie de développement axée, par exemple, sur le renforcement des centralités existantes (Maulat, 2014). Dans d'autres cas, les municipalités locales peuvent être plus clairement réticentes ou opposées à favoriser de tels projets, dans des contextes suburbains caractérisés par une prédominance des faibles densités, de la maison individuelle et de l'automobile.

Les réticences des municipalités à s'engager dans des projets de TOD peuvent être aussi liées à l'existence d'oppositions des habitants à ces projets. Quelques travaux rendent ainsi compte des oppositions des habitants aux projets de TOD au regard des densités prévues, des impacts sur la circulation ou de la création de nouveaux logements abordables. Ces

oppositions peuvent relever dans certains cas de réflexes « Nimby » qui peuvent conduire à la suspension du projet ou au contraire, dans d'autres cas, s'appuyer sur des revendications considérées comme plus « légitimes ». Parfois, les revendications des habitants ont permis d'affiner et d'ajuster le projet en fonction de besoins locaux, non identifiés au démarrage du projet (Cervero, Ferrell, et al. 2004). Cette question de l'acceptabilité sociale des projets est en tout cas une dimension importante des projets de TOD et doit être prise en compte pour comprendre les positions des municipalités et les stratégies des promoteurs dans ces projets. Cela peut conduire les municipalités ou les promoteurs à mettre en place des dispositifs de participation ou de concertation spécifique pour anticiper les problèmes liés à l'acceptabilité sociale de ces projets.

Les cadres institutionnels

Les cadres institutionnels jouent également sur la réalisation des projets. La complexité des projets de TOD et leur localisation à proximité d'une station de transport collectif imposent de coordonner une multiplicité d'acteurs publics et privés du transport et de l'aménagement qui peuvent avoir des intérêts contradictoires : par exemple, les autorités organisatrices peuvent favoriser l'aménagement de vastes parkings autour des stations, pour élargir le bassin de chalandise de la station, tandis que les aménageurs prônent plutôt une valorisation urbaine des abords de station.

Plusieurs travaux sur le TOD abordent ces freins institutionnels. Blezer et Autler (2002) soulignent ainsi que les autorités organisatrices des transports et les aménageurs ont des intérêts et des visions divergentes de la fonction des abords d'une gare. Parfois, les acteurs d'une même institution peuvent également, avoir des objectifs difficilement conciliables. Cervero et al. illustrent ce point avec l'exemple de positions distinctes des services d'une même municipalité : tandis que les normes incendies obligent à un gabarit de rue large, les urbanistes, favorables à un apaisement de la circulation dans l'aire de TOD, défendent plutôt des gabarits de voirie réduits (Cervero, Ferrell, et al. 2004).

Cependant, si certains travaux insistent sur ces questions institutionnelles en soulignant qu'un fort degré d'intégration institutionnelle et de centralisation de la décision est nécessaire pour garantir la coordination urbanisme-transport (Sager 2004), d'autres travaux soulignent au contraire que l'existence d'institutions disposant de compétences intégrées ne constitue une condition ni nécessaire ni suffisante à la mise en œuvre de politiques coordonnées (Gallez et al. 2010; Legacy, Curtis, et Sturup 2012). Pour Dushina, Paulhiac-Scherrer et Scherrer (2015), le projet TOD de Sainte-Thérèse montre que la fragmentation institutionnelle n'est pas un frein à la coordination. L'enjeu est moins de réfléchir à la création de nouvelles institutions pour la réalisation d'opérations couplées urbanisme-transport qu'aux moyens de favoriser la coopération entre les institutions existantes et de créer des structures de gouvernance et des outils adaptés à la complexité de ces projets. Curtis (2012) note, par exemple, dans le cas de Perth, des décalages temporels et substantiels, entre le développement autour des stations et l'amélioration de l'offre ferroviaire, en dépit de l'intégration institutionnelle des compétences à l'échelle régionale. Il souligne alors l'importance d'un accompagnement (ressources financières, appui en termes d'expertises, etc.) des municipalités pour favoriser la concrétisation de tels projets.

Sur ce point, les compétences des acteurs sont aussi une dimension importante de la concrétisation d'un projet de TOD. Cervero et al. (2004) soulignent que la complexité des projets de TOD impose des compétences singulières et une capacité des acteurs à anticiper et à conduire un projet urbain « alternatif ». Or, le manque d'expérience des acteurs publics et privés dans la conduite de tels projets peut être un frein à leur réalisation. Cette dimension renvoie alors à l'importance de l'expérience et de l'expertise dans la réalisation de projets de TOD, sujet peu traité dans les travaux sur le TOD.

Les héritages territoriaux et les contextes locaux

Enfin, un dernier ensemble de freins concerne les contextes locaux ou les « facteurs structurels » (Feldman, Lewis, et Schiff 2012). Les travaux sur le TOD soulignent que le

niveau d'offre de transport, la localisation des gares par rapport aux tissus urbains, les potentiels fonciers, les dynamiques de marché à l'échelle locale, mais également l'existence ou non de potentiels de développement urbain sur le territoire des municipalités sont autant de facteurs déterminants pour comprendre les processus de mise en œuvre de ces projets. Plusieurs travaux européens sur la coordination urbanisme-transport insistent aussi sur l'importance des contextes locaux. La mise en œuvre de projets urbains de type TOD dépend, entre autres, des dynamiques de marché - qui ne favorisent pas nécessairement une densification là où les politiques publiques souhaitent l'encourager (Bouteille 2008; Castel 2011) - , des potentiels fonciers autour des gares, des stratégies des acteurs publics locaux, et, plus largement, des « *héritages territoriaux* » (Nessi et Delpirou 2009; Haywood 2009; Gallez et al. 2010). La localisation des gares par rapport aux centralités existantes, les potentiels fonciers, le niveau d'offre ferroviaire, la temporalité du projet local ou les capacités d'action des municipalités sont des dimensions clefs dans les processus de mise en œuvre de projets urbains autour des gares (Maulat, 2014). Parmi ces facteurs, les contextes fonciers semblent une condition importante dans la réalisation de tels projets et ceux-ci sont très différenciés à l'échelle locale.

Ainsi, les travaux sur le TOD comme les travaux européens sur la coordination urbanisme-transport renseignent sur la diversité des conditions et facteurs en jeu dans la mise en œuvre de tels projets. Ces facteurs sont de nature économique et financière, réglementaire, politique ou institutionnelle et, si certains sont communs à tout projet urbain complexe, d'autres sont spécifiques aux projets de TOD : tensions entre des logiques urbaines et de transport, projets urbains plus risqués pour les promoteurs, complexité liée à la nécessité de coordonner une multiplicité d'acteurs, contextes urbains locaux défavorables, acceptabilité des projets de densification, etc.

*

Dans un contexte de foisonnement des travaux sur le TOD, cette recherche post-doctorale propose de s'intéresser aux processus concrets de mise en œuvre de projets de TOD dans les banlieues du Grand Montréal.

Ce sujet de recherche est justifié par différents enjeux. Tout d'abord, si les chercheurs tendent à s'intéresser de plus en plus à l'analyse des processus concrets de mise en œuvre du TOD, ces travaux restent encore peu nombreux, comme montré plus haut. Ensuite, les travaux existants traitent principalement du cas de grands projets phares ; et peu se sont intéressés aux projets de TOD en renouvellement ou en requalification urbaine dans les espaces urbanisés des centres-villes ou des polarités suburbaines (Hess et Lombardi 2004). Enfin, les travaux sur le TOD concernent principalement les villes américaines, et peu portent sur les villes canadiennes qui présentent des spécificités importantes concernant le rôle des acteurs publics dans l'aménagement urbain ou l'organisation spatiale des banlieues (Feldman, Lewis, et Schiff 2012). Les quelques travaux sur le TOD au Canada s'intéressent principalement à la planification du TOD à l'échelle métropolitaine (Filion et Kramer 2012; Roy-Baillargeon 2015) et, à l'exception des travaux consacrés aux pratiques locales en matière de *New Urbanism* (Grant 2009), peu de travaux ont étudié les processus de mise en œuvre du TOD à l'échelle locale. Sur ce point, la recherche engagée par F. Paulhiac-Scherrer en 2016 consacrée au TOD comme instrument d'action publique dans quatre villes canadiennes (Montréal, Toronto, Ottawa-Gatineau, Vancouver) apporte une réponse à cette lacune.

Dans le cas précis de Montréal, les recherches sur la coordination urbanisme-transport et le TOD sont principalement de trois ordres. En premier lieu, quelques travaux se sont intéressés à l'évolution, sur le temps long, des référentiels d'action et du lien entre planification territoriale et planification des transports (Paulhiac et Kaufmann 2006; Beaudet et Wolff 2012). En second lieu, des travaux plus récents, étudient la mise à l'agenda du TOD dans les documents de planification métropolitaine (Roy-Baillargeon 2015; Arcand 2013) au prisme de réflexions sur l'évolution des modes de planification et de la gouvernance du Grand Montréal (Douay 2007). Enfin, si les processus concrets de mise en œuvre des projets

de TOD à l'échelle locale ont fait l'objet de peu de travaux - ce qui peut être expliqué par le caractère récent de la mise à l'agenda du TOD à l'échelle métropolitaine - quelques premiers travaux apportent toutefois des éclairages sur les enjeux liés à la réalisation de projets de TOD dans le Grand Montréal. Par exemple, un premier travail universitaire, élaboré au début des années 2000, a établis de premiers éléments concernant la diversité des contextes et potentiels urbains autour des gares (Côté 2003). Une recherche-action sur le TOD, engagée au milieu des années 2000, a également permis de documenter précisément les processus liés à l'élaboration et la mise en œuvre de deux projets de « TOD » autour des gares de Mont-Saint-Hilaire et Sainte-Thérèse, et de la station de métro de Longueuil (Junca-Adenot, 2006a et 2006b). Toutefois, la dimension politique de ces projets était peu traitée. De leur côté, le travail de Schiff, Feldman et Lewis sur les positions des promoteurs vis-à-vis du TOD a également permis d'identifier les différentes barrières à la mise en œuvre de projet de TOD qu'elles soient réglementaires, financières, politiques, ou « structurelles » dans le cas montréalais (Schiff 2009; Feldman, Lewis, et Schiff 2012). Enfin, un article récent portant sur la mise en œuvre du projet de TOD autour de la gare de Sainte-Thérèse a ouvert des perspectives intéressantes. À partir d'une analyse du jeu d'acteurs et du processus de mise en œuvre de ce projet, de l'émergence à sa réalisation, les auteurs démontrent que, à l'échelle locale, le TOD est un instrument d'action publique, support et vecteur de coopération entre les acteurs publics et privés du transport et de l'aménagement (Dushina, Paulhiac-Scherrer, et Scherrer 2015).

Ainsi, si l'on constate l'émergence d'une recherche sur le TOD au Canada et à Montréal en particulier, celle-ci pourrait être prolongée et approfondie par une analyse précise des processus de mise en œuvre des projets TOD à l'échelle locale. L'actualité du sujet à l'échelle métropolitaine invite à étudier comment les municipalités du Grand Montréal mettent en œuvre de tels projets.

3. Terrain : le Grand Montréal

Cette recherche propose ainsi de s'intéresser aux processus de mise en œuvre de projets de TOD, à l'échelle locale, dans le Grand Montréal. Si la métropole montréalaise présente des traits communs avec les grandes métropoles nord-américaines, elle présente également certaines singularités territoriales et institutionnelles.

3.1. Le territoire du Grand Montréal

Le Grand Montréal accueille près de la moitié de la population du Québec. Depuis les années 1960, la croissance de la population en périphérie se réalise au détriment de la ville-centre. Toutefois, la période récente a été marquée par une légère croissance du centre-ville et 320 000 ménages supplémentaires sont attendus d'ici à 2031. L'analyse des taux de croissance réels souligne cependant une croissance démographique plus faible que d'autres villes d'Amérique du Nord et un vieillissement important de la population.

La métropole de Montréal est caractérisée, par ailleurs, par une forme urbaine plus dense et plus compacte que d'autres régions urbaines nord-américaines[3]. Elle connaît néanmoins un étalement urbain important et si au cours des années 1970, celui-ci était principalement résidentiel, depuis les années 1990, il concerne également l'emploi. Ce desserrement est permis par un réseau routier dense et en développement. Le centre de l'agglomération est maillé par un réseau transport collectif structurant, mais les municipalités périurbaines sont peu desservies. Les années 1980 et 1990 ont été caractérisées par un repli important de l'offre de transport collectif à l'échelle métropolitaine et par un développement important du taux de motorisation et du trafic automobile. Toutefois, la fin des années 1990 a été caractérisée par un certain rattrapage. La création de l'Autorité Métropolitaine des Transports en 1996 s'est accompagnée de la remise en services de trains de banlieue sur certains axes et le réseau a été étoffé grâce au prolongement de certaines lignes, à la création de nouvelles gares, et à l'ouverture du Train de l'Est. Les gares ont été réaménagées et de vastes aires de stationnement ont été créées à leurs abords. Les premiers bilans de l'enquête ménage-déplacement montrent une hausse de la fréquentation des trains de banlieue et des transports collectifs, même si la part modale de l'automobile continue de progresser, en particulier en périphérie (source : AMT, 2015).

Ces constats concernant la poursuite de l'étalement urbain et la croissance de l'automobile amènent à s'interroger sur l'existence ou non d'un marché ou d'une demande en faveur de quartiers de TOD. Schiff (2009) a montré que si les tendances observées à la fin des années 2000 semblent indiquer une demande croissante pour les logements locatifs et les habitations collectives et denses - sur le modèle des condominiums ou des projets de tours dans le cœur de l'agglomération et les zones péricentrales - le marché de la maison individuelle continue de progresser dans les couronnes. Surtout, la proximité à une gare ou à une station de transport collectif reste un facteur secondaire de choix résidentiel tandis que la proximité d'une autoroute ou les aménités offertes par le quartier sont des critères plus déterminants.

3.2. Contexte institutionnel et gouvernance métropolitaine

Face à ces enjeux importants en matière d'urbanisme et de déplacement, la métropole de Montréal présente, comme ailleurs, un système de gouvernance complexe marqué par une séparation importante des compétences entre échelles et secteurs d'action. Nous rendons compte ici succinctement de la répartition des compétences en matière d'urbanisme et de transport entre les institutions et les échelles d'action. Ce cadrage institutionnel est important pour saisir les enjeux soulevés par la mise en œuvre de projets de TOD à l'échelle locale et étudier les processus qui y sont liés.

[3] Elle est la 5ème métropole nord-américaine en matière de densité de population.

Toute d'abord, le Gouvernement provincial et ses Ministères (Ministère des Transports et Ministère Marmot) ont un rôle important dans l'aménagement de la métropole, que ce soit en matière de transport ou d'urbanisme. Par exemple, le gouvernement a eu un rôle clef dans le nouveau PMAD en imposant le gel du périmètre d'urbanisation.

La Communauté Métropolitaine de Montréal est un autre acteur clef de la gouvernance du Grand Montréal. Créée en 2001, elle regroupe 82 municipalités et 11 MRC rassemblées dans un conseil et un conseil exécutif. Elle a des compétences en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de transport, et est principalement un organisme de planification, de coordination et de financement. Elle est chargée de l'élaboration et du suivi du PMAD, mais également de la coordination des politiques de transport collectif, rôle qui est la source de conflits avec l'AMT. Si, à sa création, la CMM a rencontré de nombreuses difficultés pour prendre place dans le système d'acteur métropolitain, Douay et Roy (2015) constatent que le fonctionnement de la CMM s'est « *normalisé* » : « *Après de nombreux conflits, ils ont appris à vivre ensemble et surtout à conclure des marchés, c'est-à-dire à construire des compromis à la poursuite d'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* » (p.32).

L'Agence Métropolitaine de Transport est un autre acteur important en matière de TOD. Elle a été créée en 1996 pour coordonner l'action des différentes autorités organisatrices de transport sur le territoire de la région métropolitaine de Montréal[4]. L'AMT a pour mission de « *soutenir, développer, coordonner et promouvoir le transport collectif, améliorer les services des lignes de train de banlieue et en assumer le développement, favoriser l'intégration des services entre les différents modes de transport et augmenter l'efficacité des corridors routiers* »[5]. Elle est à la fois une agence du gouvernement, une AOT qui planifie et coordonne le transport collectif régional avec les autres acteurs métropolitains, et un exploitant de transport. Depuis sa création, l'AMT a investi de manière importante dans la relance du transport ferroviaire de banlieue, l'extension du réseau et l'aménagement de l'accès au réseau. Elle a mené des projets importants d'extension des places de stationnement. Cependant, les capacités d'action de l'AMT sont fortement contraintes par ses capacités de financement et les stratégies des compagnies ferroviaires. L'AMT est propriétaire d'une ligne de banlieue, mais le reste du réseau est de propriété du Canadien National et de Canada Pacifique qui privilégient le fret, ce qui laisse peu de capacité d'infrastructure pour développer l'offre de transport de voyageurs.

Actuellement, l'AMT connaît une réforme importante, dont le projet de loi a été déposé à l'automne 2015. Celui-ci prévoit la suppression de l'AMT et sa séparation en deux instances chargées, d'une part, de la planification (Agence Régionale de Transport) et de l'autre, de l'exploitation (Réseau métropolitain de Transport). Le gouvernement affiche vouloir ainsi simplifier l'organisation du transport collectif dans la région de Montréal[6] qui relève actuellement de 14 autorités organisatrices des transports, dont l'AMT, chargées d'établir les orientations stratégiques, une politique tarifaire et de déterminer le niveau de service offert sur leurs territoires. Si cette réforme était pressentie depuis de nombreuses années, sa mise en œuvre perturbe actuellement le fonctionnement courant de l'institution.

En outre, le rôle de l'AMT dans le jeu d'acteur métropolitain est également bousculé par l'annonce, au printemps 2016, du projet de Réseau électrique métropolitain, piloté par la Caisse des Dépôts et de placement du Québec. Il projette la réalisation de 4 lignes, de types SLR, pour desservir l'ouest de l'Île (Sainte-Anne-de-Bellevue et l'aéroport), la rive nord (Deux-Montagnes), et la rive Sud (Brossard). La Caisse envisage de financer une partie du projet par la captation des plus-values foncières générées par la nouvelle offre. Ce projet suscite actuellement de nombreux débats au regard du mode de gouvernance du projet, de

[4] Une loi de 1983 a autorisé les municipalités à organiser et gérer elles-mêmes les services de transport collectif sur leur territoire.

[5] http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/A-7-02/A7-02.htm

[6] http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2308204788

ses impacts environnementaux, des modes de financement ou encore de ses effets attendus sur la mobilité[7].

Plusieurs échelons de municipalités exercent enfin des compétences importantes en matière de transport et d'aménagement (les MRC, les agglomérations et les municipalités) et sont des acteurs clefs pour la réalisation des projets de TOD. D'une part, la CMM regroupe 10 Municipalités régionales de Comté, les agglomérations de Montréal et Longueuil, et les villes de Laval et Mirabel. Elles sont chargées de l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement[8] auquel les municipalités doivent se conformer et elles sont également responsables de l'organisation des transports. D'autre part, les municipalités locales ont des compétences importantes en matière d'aménagement. Elles doivent élaborer un Plan d'urbanisme[9] conforme au Schéma d'Aménagement. Ce plan est un outil stratégique pour la municipalité et un document d'affichage de sa vision pour son territoire et inclut les grandes orientations d'affectation du sol, densités, tracé des infrastructures, etc. Ce Plan est aussi un moyen de coordonner les interventions et les investissements. Les municipalités disposent ensuite de plusieurs outils de contrôle du développement : elles adoptent un règlement de zonage qui spécifie certains critères concernant l'implantation, la forme et l'esthétique des bâtiments, les normes de stationnement, et les usages. Les municipalités peuvent également élaborer et adopter un Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) et établir des Programmes particuliers d'Urbanisme, qui précisent les interventions pour un secteur nécessitant un traitement unique et sont utilisés pour les projets de TOD.

Les enjeux de coordination urbanisme-transport dans le Grand Montréal dépendent ainsi d'un système d'acteur public complexe caractérisé, comme ailleurs, par une séparation importante des compétences entre échelles et secteurs d'action.

3.3. Le renouveau de la planification métropolitaine

L'évolution du contexte institutionnel métropolitain au début des années 2000 à Montréal (création de la CMM et de l'AMT) s'est accompagnée d'une relance de la planification métropolitaine.

La CMM, à sa naissance, s'est engagée dans l'élaboration du Plan Stratégique Métropolitain d'Aménagement et de Développement, dont les objectifs étaient définis par le gouvernement dans la loi LAU. L'adoption du Plan devait se traduire par la disparition des Schémas d'aménagement des MRC et de leur compétence en aménagement. Les agents de CMM ont élaboré un projet, présenté en 2005, mais qui n'a abouti. Comme détaillé par Douay (2007), ce projet a fait l'objet de plusieurs critiques, au regard de son contenu (orientations floues, absence de priorisation dans la mise en œuvre, etc.), mais surtout du processus de planification : rapidité du processus, déficit de consultation des partenaires, information limitée, etc. Ainsi, si les municipalités ont été associées au processus, selon Douay et Roy-Baillargeon (2015), « *la consultation autour du PSMAD est également demeurée assez confidentielle et bureaucratique en suivant le dispositif minimal requis par la loi. Elle n'a pas donné lieu à des innovations particulières visant à susciter la compréhension d'enjeux métropolitains difficiles à aborder pour plusieurs.* » (p.33). Toutefois, outre les critiques adressées à la CMM au regard de la conduite du processus de

[7] Pour illustration de ces débats : Hackney A., 2016, « Un projet monté à l'improviste », *Le Devoir*, 25 juillet, url : http://www.ledevoir.com/politique/montreal/476242/reseau-electrique-metropolitain-un-projet-monte-a-l-improviste.

[8] Schéma d'aménagement et de développement :« *Document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une MRC ou d'une commuant métropolitaine. Il permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. Le Schéma est, avant tout, un document d'intention formulé et conçu de manière à faire ressortir une vision régionale du développement économique, social et environnemental.* » (Gouvernement du Québec, 2008).

[9] Le document de planification « *établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une municipalité tout en présentant une vision d'ensemble de l'aménagement de son territoire* » (Gouvernement du Québec, 2008).

planification, l'opposition au PSMAD et à la CMM était nourrie d'une opposition au projet de substitution des schémas d'aménagement des MRC par le PMAD.

Le processus de planification a été relancé suite à l'adoption d'une nouvelle loi, redéfinissant le partage des compétences entre MRC et CMM et l'articulation des documents de planification. Les schémas régionaux sont conservés, mais doivent être conformes aux orientations du PMAD. Si ces ajustements ont permis de débloquer le processus, le gouvernement a, en parallèle, imposé le gel du périmètre d'urbanisation. Cette *« sanctuarisation »* a *« obligé les intervenants de la région à penser l'optimisation des usages du sol »* (Douay et Roy-Baillargeon 2015), mais cette contrainte a été contrebalancée par le choix d'élaborer un document moins prescriptif et plus « *stratégique* ». Le processus d'élaboration du document s'est ensuite déroulé de 2008 à 2011, avec une participation importante des citoyens au dispositif au travers de différents outils (site internet, agora, etc.), mais également une participation des MRC, des municipalités et des acteurs partenaires de la CMM. Le processus a accordé une place plus importante aux élus et aux négociations, contrairement au PSMAD dont l'élaboration a été prise en charge quasi exclusivement par des cadres techniques de la CMM (Douay, 2007).

Le PMAD a été adopté en 2012 et met l'accent sur trois objectifs principaux : la concentration et la densification du développement urbain autour des stations de transport collectif, le développement de l'offre de transport en commun, la protection du milieu naturel. Le PMAD fait du TOD un élément central de la planification de la métropole et fixe l'objectif de polariser 40% de la croissance démographique au sein de 155 aires de TOD situées aux abords des stations de transport collectif. La mise en œuvre du PMAD est actuellement engagée.

4. Approche et méthode

Dans un contexte d'affirmation du TOD comme principe clef de la planification métropolitaine, cette recherche propose d'analyser les processus concrets associés à la mise en œuvre de projets de TOD dans les banlieues du Grand Montréal. Nous souhaitons étudier en détail les jeux d'acteurs, processus et politiques liées à la construction de ces projets en croisant les échelles et prismes d'analyse.

4.1. Étudier la territorialisation du TOD dans le Grand Montréal

Dans un contexte de promotion forte du TOD, notre travail s'intéresse aux processus associés à **la planification, la production et la mise en oeuvre de projets TOD**. L'enjeu est d'aller au-delà d'une critique surplombante et normative insistant sur le décalage entre les orientations métropolitaines et les réalités locales, pour comprendre les processus en jeu et « *l'écart entre l'intention planificatrice et sa mise en pratique* » (Gallez et al. 2015).

L'objectif est ainsi d'analyser et de comprendre les processus de territorialisation du TOD, c'est-à-dire les mécanismes en jeu dans le passage du plan aux projets. Contrairement aux politistes français qui utilisent le terme de territorialisation pour désigner un processus conduisant à la substitution d'un référentiel sectoriel dominant dans les politiques publiques par un référentiel territorial (Faure 2010), nous employons ce terme au sens de la mise en œuvre et la concrétisation, à l'échelle locale, de normes urbanistiques énoncées à une échelle supra-locale, processus qui s'accompagne d'une différenciation des pratiques et des projets, et d'ajustements aux contextes locaux (Andres et Faraco 2007). Ce processus de différenciation des politiques et projets locaux peut être défini comme un « *processus de production ou de construction in situ et pragmatique de l'action urbaine puisant dans les ressources territoriales* » (Paulhiac-Scherrer et al., 2012). En étudiant la territorialisation du TOD, il s'agit ainsi d'étudier les processus de conception et de mise en œuvre de projets TOD à l'échelle locale et d'interroger les effets du renouvellement des paradigmes de la planification métropolitaine sur les pratiques d'urbanisme locales en banlieue du Grand Montréal.

Plusieurs **questions** guident notre travail : comment les orientations métropolitaines en matière de TOD sont-elles mises en œuvre à l'échelle locale ? Comment les acteurs publics et privés interviennent, conçoivent et négocient les projets de TOD ? Quels sont les stratégies et outils déployés pour accompagner leur concrétisation ? Quels facteurs favorisent ou freinent leur réalisation ? Quels changements dans les référentiels, les modes d'action et les pratiques d'urbanisme en lien avec le TOD ?

Ce travail s'inscrit ainsi dans des questions vives de la recherche en urbanisme relatives à **l'action collective urbaine,** la **planification et la production urbaine**, les **stratégies de coordination urbanisme-transport** (Gallez et al. 2015), mais aussi à la **production des banlieues nord-américaines**. Au-delà de la question du TOD, il pose en effet des questions relatives à la **fabrique de la « post-suburb »** face aux enjeux de développement urbain durable. Ce terme de *post-suburb* a été introduit par Teaford pour qualifier une période qui succède à l'ère suburbaine, caractérisée par une dilatation spatiale organisée autour des axes routiers, et qui correspond à une phase de maîtrise de l'expansion urbaine et de diversification des fonctions et des formes urbaines (Teaford 1997). L'expression désigne ainsi une rupture avec les processus et modèles de suburbanisation passés (Phelps et al. 2006). Cette transformation, d'un rôle exclusivement résidentiel de la banlieue, à des fonctions plus diversifiées s'accompagne cependant de tensions entre des logiques, des enjeux et des objectifs différents, entre développement économique et préservation des espaces naturels, par exemple. Plusieurs travaux récents se sont intéressés à la fabrique de cette *post-surburb*, en Amérique du Nord et en Europe, en croisant une analyse des processus, du contenu des politiques et de leurs effets spatiaux (Phelps et al. 2006; Charmes et Keil 2015). On peut, par exemple, citer les travaux de Touati (2013 ; 2015) qui s'est intéressée aux politiques et processus de densification des espaces pavillonnaires en Île-de-France et à Toronto. Elle montre que les actions mises en œuvre par les municipalités en

faveur de telles transformations urbaines relèvent de deux modes d'intervention principaux (incitatifs et interventionnistes) et correspondent à des stratégies post-suburbaines de centralité et de croissance différenciées. Charmes et Rousseau (2014) ont de leur côté étudié la géopolitique de la densification dans les banlieues lyonnaises et démontrent également que la diversité des logiques politiques et sociales guidant les politiques de densification mises en œuvre par les municipalités. En nous intéressant à la planification et à la production du TOD à l'échelle locale dans les banlieues montréalaises, cette recherche propose ainsi de contribuer non seulement à la compréhension des modalités concrètes liées à la mise en œuvre de stratégies intégrées urbanisme-transport, mais également à la compréhension de la fabrique politique de la « *post-suburb* ». En effet, la promotion du TOD vise un renouvellement des concepts et pratiques de l'urbanisme (Carlton 2009), en particulier dans les espaces suburbains et participe ainsi aux incitations à l'avènement d'un nouvel urbanisme *post-suburb*.

Pour analyser les processus de mise en œuvre du TOD, nous mobilisons un cadre d'analyse pluridisciplinaire, croisant **approche des sciences politiques et outils de la recherche en urbanisme et en aménagement**. Nous privilégions une analyse « *au concret* » et « *par le bas* » de l'action urbaine (Lascoumes et Galès 2012). Ce parti pris repose aussi sur l'idée selon laquelle ce n'est qu'à partir d'une analyse de l'action « *en train de se faire* » (Weller, 2008) que l'on peut saisir et comprendre les enjeux et les processus concrets liés à la coordination urbanisme-transport et de stratégies TOD :

> *« Au-delà de la vision standardisée véhiculée par une doctrine ou un instrument d'action publique,* ***c'est à travers les logiques et pratiques des acteurs publics et privés que se construit la relation entre l'urbanisme et les transports collectifs****. La manière dont les outils de coordination contribuent à la fabrique des politiques urbaines doit être appréhendée à l'épreuve des situations locales. » (Gallez et al., 2015).*

Ce moment de la mise en œuvre est non seulement la phase de concrétisation d'une politique publique - « *moment de l'action publique où la décision se confronte à la réalité*. » (Mégie 2010) - mais aussi un moment du processus de production des politiques publiques : « *le temps et le lieu de la mise en œuvre doivent aussi être envisagés comme des espaces d'ajustement, des périodes de négociation entre les intérêts* » et les acteurs (Lascoumes et Galès 2012, 39). Une telle approche implique de prendre en compte non seulement du contexte institutionnel, des systèmes d'acteurs impliqués dans la définition des projets de TOD, mais aussi les contextes locaux et les configurations territoriales dans lesquelles ces projets sont mis en œuvre. Cette entrée territoriale permet de prendre la mesure du rôle du contexte – social, technique, urbain, politique…-, des « *héritages territoriaux* » (Delpirou 2009), dans la conception et la mise en œuvre des projets de TOD. Ces héritages territoriaux sont des contraintes pour les acteurs, peuvent tracer des « *sentiers de dépendance* » et être un frein au changement des pratiques (Pflieger et al. 2008). Cependant, ils peuvent aussi constituer, en fonction des contextes, des ressources et des opportunités pour les acteurs.

L'analyse des processus de territorialisation du TOD nous conduit ainsi, dans le prolongement de Dushina, Paulhiac-Scherrer et Scherrer (2015), à **nous intéresser au TOD moins comme concept et modèle d'urbanisme, que comme processus, projet, action collective** qui met en jeu des négociations entre acteurs. Nous proposons, d'une part, d'étudier **la planification du TOD à l'échelle métropolitaine** et les instruments déployés pour accompagner sa mise en œuvre, en nous prenant appui sur les travaux sur la planification métropolitaine, ses méthodes, pratiques et outils. Cette analyse nous amène à mobiliser, en particulier, le cadre d'analyse des instruments et de l'instrumentation de l'action publique, sur lequel nous revenons au début de la section 5. Nous proposons, d'autre part, d'étudier **la production du TOD à l'échelle locale,** c'est-à-dire la manière dont les projets TOD sont conçus et mis en œuvre localement, en analysant les liens entre les processus et négociations entre acteurs et le contenu des projets élaborés. Sur ce point, la recherche prend appui sur les travaux consacrés à la fabrique des projets urbains qui s'attachent à décrire et comprendre les modalités à travers lesquels les acteurs négocient et mettent en place des actions collectives pour agir et transformer des portions de l'espace

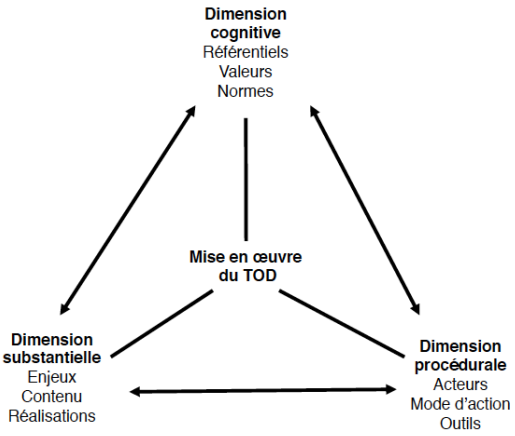
urbain. Nous retenons la définition du projet proposée par N. Arab comme « *activité collective, indéterminée et bornée dans le temps, opérant par confrontations et ajustements entre la formulation des choix de transformation de l'espace et celle de leurs modalités de concrétisation*. » (Arab 2016). Plusieurs auteurs, en sciences politiques (Pinson 2005 et 2009), en sciences de gestion ou en urbanisme (Arab 2007; Idt 2013), ont montré l'intérêt de s'intéresser aux démarches de projet pour comprendre l'évolution de l'action publique urbaine, marquée par une « *transition* » « *entre la manière traditionnelle de penser l'urbanisme et une nouvelle approche, moins figée et plus ouverte aux transformations et aux débats* » (Ingallina 2008), et la recomposition des articulations entre planification métropolitaine et mise en oeuvre opérationnelle (Zepf et Andres 2013). Notre analyse de la conception et mise en œuvre des projets TOD s'inscrit dans ces analyses de l'activité de projet, mais s'attache à faire le lien entre les processus à l'œuvre et le contenu des projets : en quoi les négociations entre acteurs jouent sur les partis pris, le contenu concret et la matérialité des projets urbains de TOD ?

Nous étudions ainsi la mise en œuvre du TOD, de la planification à la production locale des projets, en analysant :

1) Les **enjeux et objectifs** associés au TOD
2) **Les processus de conception et le contenu des projets** et les liens entre modes d'action et contenu
3) Les **outils et instruments d'action publique** déployés pour mettre en oeuvre de tels projets de TOD
4) Les **conditions de réalisation et de concrétisation** des projets.

Nous proposons ainsi de ne pas dissocier, dans l'analyse, ce qui constitue **trois dimensions importantes pour comprendre l'action urbaine** : une dimension cognitive (référentiels d'action, objectifs), substantielle et matérielle (contenu des projets et politiques mis en œuvre), procédurale (méthodes et outils de l'action).

Figure 1. Cadre d'analyse des projets TOD : trois dimensions



Réalisation : J. Maulat, 2016.

Notre projet de recherche se structure autour de trois hypothèses principales. En premier lieu, nous faisons l'hypothèse selon laquelle **la mise à l'agenda métropolitain du TOD s'accompagne du déploiement, à l'échelle métropolitaine, de nouveaux outils** pour accompagner la mise en œuvre du plan qui renouvellent les modalités de planification et de pilotage du territoire métropolitain. En second lieu, nous faisons l'hypothèse selon laquelle **la mise en oeuvre du TOD, à l'échelle locale, s'accompagne de mécanismes de standardisation et différenciation des pratiques**. Cette différenciation est liée aux « *opportunités, enjeux et contraintes locales* »(Boarnet et Compin 1999) auxquels font face les municipalités, mais également aux processus d'élaboration et aux négociations entre acteurs publics et privés autour de ces projets. Les politiques et projets locaux de TOD mis

en œuvre à l'échelle locale sont ainsi diversifiés, leur contenu dépendant des enjeux et contextes locaux, des stratégies politiques des municipalités, et de négociations entre acteurs publics et privés de l'urbanisme et des transports. En troisième lieu, nous faisons l'hypothèse selon laquelle, parce qu'ils mettent en jeu des processus singuliers, l**es projets de TOD pourraient être supports et vecteurs de changements** dans les référentiels des acteurs, les modes d'action et les pratiques d'urbanisme, changements qui opèrent non par la transposition simple des doctrines planificatrices, mais de manière « *incrémentale* » (Boarnet et Compin 1999).

De l'échelle métropolitaine à l'échelle locale

Pour étudier les processus concrets de mise en œuvre de projets de TOD dans le Grand Montréal, nous croisons deux échelles d'analyse. À l'échelle métropolitaine, nous nous intéressons à la planification du TOD et aux outils déployés par l'institution métropolitaine pour assurer la concrétisation du plan. Nous étudions en particulier, la genèse, la méthode et les usages de l'instrument des projets de novateurs de TOD, crée par la CMM pour accompagner la mise en œuvre du PMAD. À l'échelle locale, nous étudions en détail quatre projets en cours de développement autour de gares de banlieue des municipalités de Candiac, Deux-Montagnes et Mont-Saint-Hilaire.

Ces cas d'études ont été choisis en fonction de deux critères. D'une part, nous souhaitions étudier des projets « planifiés » par les acteurs publics (*Public transit-oriented development*) et nous nous sommes concentrés sur les premiers projets novateurs initiés par la CMM afin de travailler sur des projets suffisamment avancés. D'autre part, nous souhaitions mesurer le rôle des contextes locaux comme contrainte et ressource pour la mise en oeuvre de projets TOD, et travailler sur des cas présentant des caractéristiques territoriales différentes (localisation, forme urbaine, densité, disponibilités foncières). Trois cas ont été choisis : un cas de projet en intensification urbaine (Deux-Montagnes), un cas d'extension urbaine (Candiac) et un cas de restructuration urbaine (Mont-Saint-Hilaire).

Tableau 1. Profil des aires TOD étudiées

	Cas 1		Cas 2	Cas 3
Caractéristiques	**Deux-Montagnes**	**Grand-Moulin**	**Mont-Saint-Hilaire**	**Candiac**
Population 2011	7 495	5 395	5 615	840
Emplois 2011	1 305	1 025	775	585
Densité résidentielle observée (logt par ha)	19,83	15,42	16,62	15,46
Seuil minimal de densité (PMAD) (logt par ha)	40	40	40	40
Densité d'activité humaine (hab. et emplois par ha)	28,01	30,23	22,94	7,24
Espaces résidentiels vacants	1	2	28	19
Espaces résidentiels mixtes et à redévelopper	0	2	27	0
Capacité d'accueil résidentielle (estimation CMM)	20	83	1225	452
Stationnements incitatifs	1256	304	837	343
Densité minimale PMAD (logt par ha)	40	40	40	40
Arrêts en gare jour de semaine	49	49	14	18
Fréquentation par jour	4574	1362	1452	385
Places de parking	1256	304	837	343
Places de vélos	246	44	37	7
Taux d'occupation parkings	92%	96%	75%	56%

Source : CMM, 2016.

4.2. Sources et méthode d'analyse

Différents matériaux sont mobilisés pour l'étude à l'échelle métropolitaine et locale : l'analyse de sources documentaires (documents liés au processus de planification territoriale, études, support de promotion des démarches, sites internet, documents de planification), le traitement de données territoriales (mode d'occupation du sol, données sur l'urbanisation et les pratiques de mobilité, recensement du foncier disponible, cadastre), des visites de

terrains, et des entretiens menés auprès des acteurs publics et privés impliqués dans les projets novateurs étudiés (Ministères, CMM, municipalités, acteurs des transports, bureaux d'étude, promoteurs immobiliers). 24 personnes ont été interviewées. Les acteurs nous ont réservé un accueil positif et ont été enclins à nous faire part de leur expérience et de leur rôle dans ces projets. Les entretiens ont été intégralement retranscrits et anonymisés. La liste détaillée des entretiens réalisés est fournie en annexe. Cet échantillon est lacunaire dans la mesure où plusieurs catégories d'acteurs n'ont pas été interrogées : les promoteurs et propriétaires privés, les compagnies ferroviaires, et les citoyens ou associations ayant participé à la conception des projets. Sur ce point, l'enquête mériterait d'être poursuivie.

Tableau 2. Entretiens réalisés

Institutions	**Transport**	**Aménagement**
Ministères	1	2
CMM		3
MRC		2
AMT	2	
Autorité organisatrice des transports locaux	1	
Municipalité :		
Élus		2
Services techniques		6
Bureaux d'étude		4
Promoteurs		1

Pour chaque étude de cas, nous nous appuyons sur une trame d'analyse commune : contexte local, émergence du projet de TOD, élaboration du projet, modes d'action et outils de mise en œuvre, réalisations. Les études de cas font l'objet d'une analyse croisée autour de quatre entrées : les processus de projet, le contenu des projets, les outils de mise en œuvre, les obstacles et leviers à la réalisation des projets.

5. La planification du TOD à l'échelle métropolitaine

L'analyse des processus associés à la territorialisation du TOD dans le Grand Montréal impose dans un premier temps d'étudier les dispositifs développés à l'échelle métropolitaine pour accompagner la mise en œuvre du PMAD. Dans cette section, nous revenons succinctement sur le contenu du PMAD avant d'aborder plus en détail les instruments mis en place par la CMM pour favoriser sa concrétisation.

5.1. Le PMAD et le TOD

Le TOD au coeur de la planification stratégique métropolitaine

Comme évoqué précédemment, le PMAD adopté en 2012 met l'accent sur le concept de TOD. Le TOD n'est pas un concept nouveau à Montréal. Le tramway a été moteur de l'extension de la zone centrale, selon le modèle des *« streetcar suburbs* ». Le transport ferroviaire a également guidé l'extension de l'agglomération centrale, la création de municipalités nouvelles et le développement de la banlieue. L'exemple de la ville de Mont-Royal, cité-jardin développée autour d'une gare ferroviaire au début du 20ème siècle, est régulièrement cité comme le premier TOD de Montréal. Plus récemment, les projets de TOD de Mont-Saint-Hilaire et de Sainte-Thérèse, engagés au début des années 2000, dans un contexte de relance du train de banlieue, ont fait figure de premiers projets de TOD « modernes ». Les enjeux de coordination de l'urbanisme et des transports, comme l'idée de concentrer l'urbanisation autour des stations de transport collectif, sont également présents dans les schémas métropolitains depuis plus de 40 ans (Roy-Baillargeon,2015) ; on note toutefois un accent, depuis les années 2000, sur l'enjeu de maîtrise de l'étalement urbain et d'incitation à l'usage des modes alternatifs à l'automobile (Paulhiac, Kaufmann, 2006).

Si le concept de TOD est loin d'être inédit à Montréal, le PMAD se distingue par l'accent fort mis sur celui-ci. Le PMAD préconise en effet que, à l'horizon 2031, 40% du développement soit concentré autour des stations de transport collectif, dans le cadre de projets de TOD. Le TOD y est défini comme « *un développement immobilier de moyenne à haute densité structuré autour d'une station de transport en commun à haute capacité, comme une gare de train, une station de métro, une station de SLR ou un arrêt de service rapide par bus (SRB). Situé à distance de marche d'un point d'accès important du réseau de transport collectif, le TOD offre des opportunités de logement, d'emploi et de commerce et n'exclut pas l'automobile. Le TOD peut être un nouveau projet ou un redéveloppement selon une conception facilitant l'usage des transports collectifs et actifs.* » (CMM, 2011, p. 45). Ce principe d'aménagement répond à divers enjeux d'urbanisme (maîtrise de l'étalement, réponse aux besoins de logements, création de valeur) et de mobilité (répondre à la congestion, favoriser le report modal, inciter à l'usage des transports collectifs, etc.), en lien avec les trois grands objectifs du plan : accueillir les ménages, favoriser le transport en commun et protéger les espaces verts et agricoles.

Le PMAD identifie ainsi plusieurs aires TOD autour des stations de transports collectifs, qui doivent faire l'objet de projets de densification urbaine, de développements mixtes et d'actions en faveur de la promotion des modes de déplacements alternatifs à l'automobile. Des planchers de densité résidentielle minimale à atteindre dans les aires TOD sont fixés dans le PMAD, qui sont différenciés selon le niveau d'offre de transports collectifs.

Figure 2. Seuils minimaux de densité résidentielle pour les aires TOD

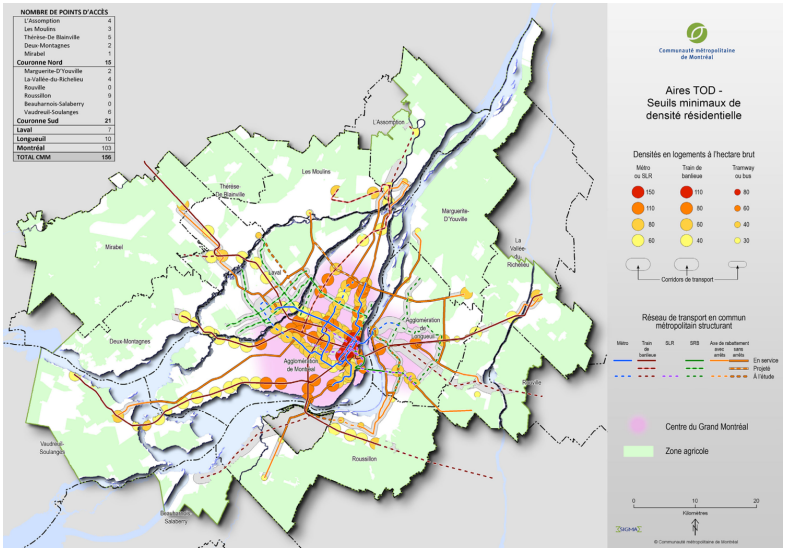


Tableau 3. Planchers de densités inscrits au PMAD (en logements par hectare brut)

Gradient	Métro ou SLR	Train de banlieue	Tramway ou bus
	150	110	80
	110	80	60
	80	60	40
	40	40	30

Source : CMM

L'inscription d'orientations en faveur du TOD et de la densification urbaine dans le PMAD affiche la volonté de la CMM de changer de cap en matière d'aménagement et développement de l'espace métropolitain. Ces orientations découlent en partie d'objectifs fixés par le gouvernement et, en particulier, de la contrainte du périmètre d'urbanisation[10]. Celle-ci a imposé de travailler sur la densification et le renouvellement des zones urbanisées :

> *« Le périmètre métropolitain fait en sorte que le message est clair. On travaille à être dans un espace donné et, pour certaines municipalités, ça veut dire qu'il faut envisager les questions de redéveloppement. » (CMM-2).*

Si les orientations fixées dans le PMAD en matière de TOD restent relativement floues, leur traduction concrète étant largement laissée aux échelons régionaux et municipaux, le plan fixe cependant des normes précises concernant les planchers de densité. Ainsi, sur le volet TOD, le plan « *laisse la place, mais est quand même directif, parce qu'il y a une obligation qui est à respecter. Pour d'autres éléments, on est moins directifs […], mais celui-là [densité], ça fait partie des éléments où il y a des attentes qui sont clairement exprimées.* » (CMM-2). L'accent sur l'articulation urbanisme-transport, mais également l'inscription de règles précises en matière de densification semble avoir été perçu par le MAMOT comme des points importants du plan, marquant une rupture avec les exercices de planification précédents :

> *« Ces orientations-là qui venaient mettre l'accent davantage sur le lien entre l'aménagement et les transports. Ça, je vous dirais que pour le gouvernement, c'était une avancée et quelque chose d'intéressant. » (MAMOT-2).*

> *« C'est-à-dire que pour la première fois, en ce qui me concerne, il y a eu une obligation de respecter certains seuils de densité résidentielle sur le territoire. Le PMAD a amené*

[10] *« Nous, on a élaboré des orientations gouvernementales pour le territoire métropolitain, ce qui nous a permis d'analyser la première bouture du PMAD, en fonction des orientations. C'est un peu de là qu'est sorti le concept des TOD entre autres. »* (MAMOT-2).

cette facette de l'aménagement qu'on n'avait jamais eue de façon concrète avant. » (MAMOT-2).

Ces orientations ont toutefois été négociées au cours de l'élaboration du PMAD, entre les élus de la CMM, et entre la CMM et le Ministère. Comme l'a montré Roy-Baillargeon (2015), la conception et l'adoption du plan ont imposé un travail de « conciliation » et de construction d'un consensus, qui a pu impliqué une forme d'assouplissement du contenu du plan par rapport aux attentes initiales du gouvernement :

« Parfois, je ne vous cacherais pas que le gouvernement a trouvé certaines densités plus faibles que ce qu'il aurait souhaité, mais c'est ça le principe de travailler avec les partenaires […]. Il y a eu un processus de conciliation. » (CMM-2).

Alors que les tentatives antérieures d'élaboration du Plan métropolitain s'étaient soldées par un échec, l'aboutissement de cet exercice de planification a été permis par la construction d'un consensus politique et technique autour du plan. Roy-Baillargeon a montré que le TOD a alors été un moyen pour la CMM de faire accepter une limitation de l'extension urbaine en contrepartie d'une densification ciblée du territoire. Le TOD a ainsi été un outil pour « *construire, stabiliser et pérenniser une gouvernance métropolitaine et un projet de territoire*. » (Roy-Baillargeon, 2015), démontrant le rôle de la planification comme instrument de gouvernance (Gallez et Maksim 2007). L'analyse du processus de planification conduit Roy-Baillargeon à noter que le TOD tendrait à être principalement un instrument de gouvernance métropolitaine et de marketing territorial, au détriment de la portée et l'ambition substantielle du plan en matière de maîtrise de l'étalement urbain et de report modal (Douay et Roy-Baillargeon, 2015).

Le contenu et le processus d'élaboration du PMAD marquent toutefois un renouvellement des objectifs et des méthodes de la planification à Montréal, caractérisé par l'avènement d'une planification plus « *collaborative* » (Healey 1998; Innes 1995) et surtout plus « *stratégique* » (Faludi 2000; Motte 2006). Le PMAD semble en effet correspondre à un exercice de « planification stratégique spatialisée » (Motte, 2006 ; Scherrer et al., 2008). Ce terme a été mobilisé pour évoquer des méthodes et des pratiques de planification conciliant une approche flexible, appuyée sur la coordination d'acteurs variés et des objectifs généraux territorialisés. Contrairement aux dispositifs traditionnels de planification qui incluent des préconisations précises, spatialisées et cartographiées, la planification stratégique repose sur un processus de construction de compromis et de gouvernance métropolitaine, qui vise à la définition d'un projet partagé. Dans ce contexte, les orientations d'aménagement fixées sont souvent moins précises et donnent lieu à une traduction cartographique généralement peu détaillée et non réglementaire. Les cartes servent à donner à voir des principaux généraux et à l'approche « *préceptrice* » traditionnelle est substituée une logique « *prévisionnelle et évolutive* » (Scherrer 2008), comme dans le cas du PMAD.

Les aires TOD : des contextes différenciés

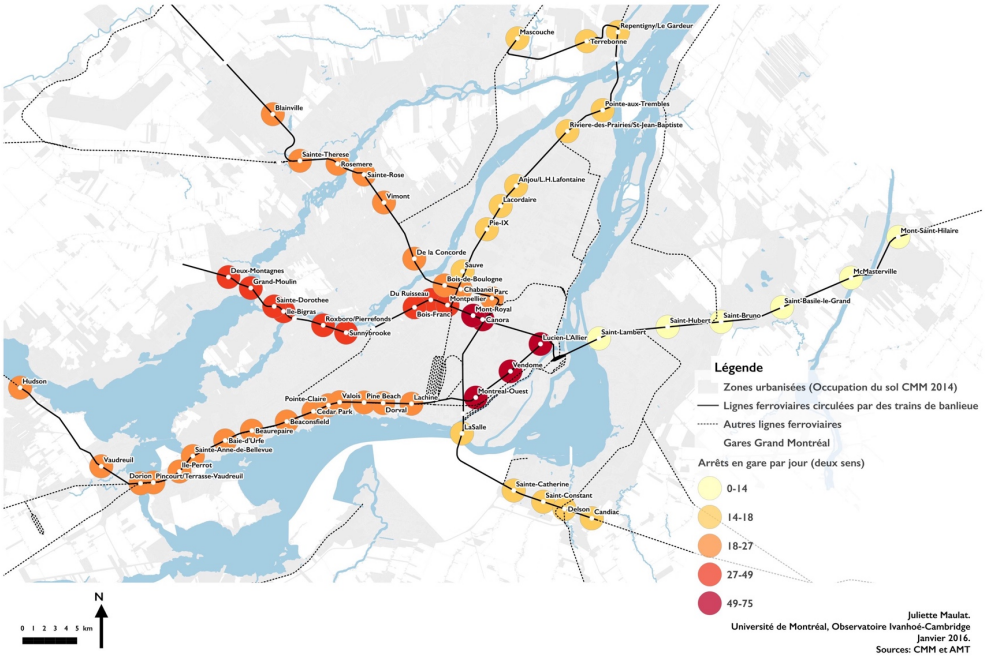
Si le PMAD identifie 155 aires devant accueillir des projets de TOD, celles-ci sont très diversifiées que ce soit au niveau de l'offre de transport (métro, train de banlieue, bus, stationnements incitatifs), des fonctions (résidentiel, commercial, activités), de la densité ou encore du design urbain (taille des stationnements, intégration de la station dans le tissu urbain, etc.). Cette diversité est particulièrement sensible au regard des potentiels de développement ou de redéveloppement. À partir des données fournies par la CMM, nous avons pu caractériser cette diversité et en faire un traitement cartographique. Nous proposons ici de pointer quelques éléments significatifs de cette diversité des aires TOD[11].

En premier lieu, les aires TOD sont différenciées en termes de modes de transport, de niveau de desserte, d'aménagement autour des gares et d'usages. Elles peuvent concerner des stations de métro, des stationnements incitatifs et des gares ferroviaires. Parmi les 65 aires de TOD qui concernent des gares ferroviaires, la grande majorité concerne des gares

[11] Pour ces traitements nous avons utilisé le logiciel ExcelStat et le Système d'information géographique libre Qgis.

existantes et exploitées, mais 7 concernent des gares projetées. Le niveau de desserte de ces gares est également très inégal, avec des axes bien desservis (Ligne de Hudson, de Deux-Montagnes et de Blainville) et des axes disposant d'une faible desserte, principalement axée sur les déplacements pendulaires (services le matin vers le centre, le soir vers la banlieue). Ces niveaux de desserte sont directement liés à la propriété des axes (majoritairement du CN ou du CP, à l'exception des lignes de Deux-Montagnes et d'une partie des lignes de Saint-Jérôme et Mascouche) et à l'usage des voies par le trafic de marchandise, qui contraint le développement des services de banlieue.

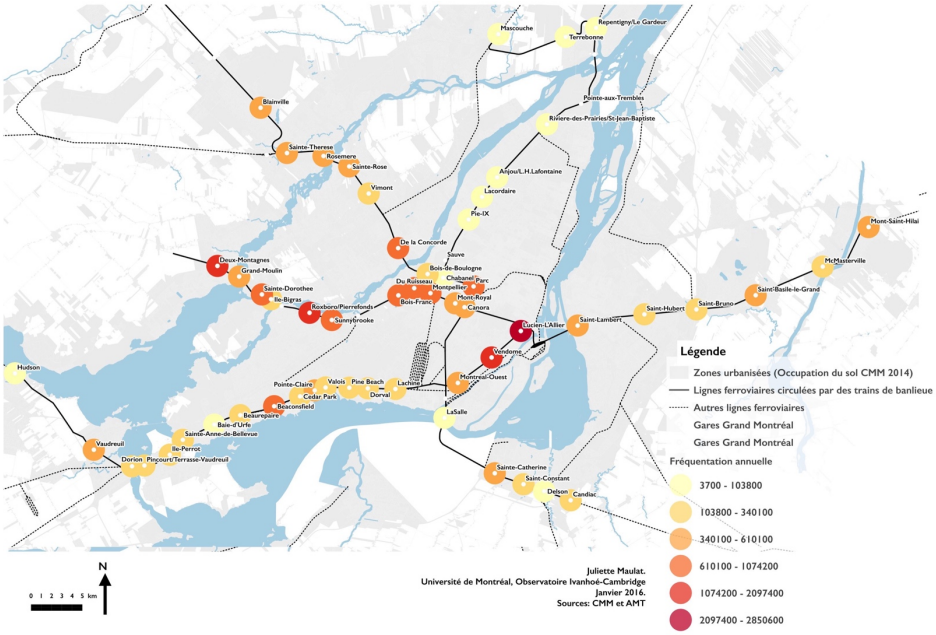
Figure 3. Niveau de desserte des gares du Grand Montréal en 2014



Le classement utilise les ruptures naturelles (Jenks).

En lien avec ce niveau d'offre, l'usage des gares est différencié. Les gares les plus fréquentées correspondent souvent à des gares bien desservies, comme le montre l'exemple de la ligne Deux-Montagnes. Toutefois, la carte ci-dessous montre que le niveau d'offre ne détermine pas la fréquentation. Comme le montrent les travaux sur la mobilité et le choix modal, la fréquence est un facteur important, mais d'autres facteurs sont à considérer tels que les caractéristiques socio-économiques des habitants, la vitesse d'accès au sens, le caractère compétitif du train par rapport à la voiture, la proximité du logement ou de l'emploi à une station de transport en commun, etc.

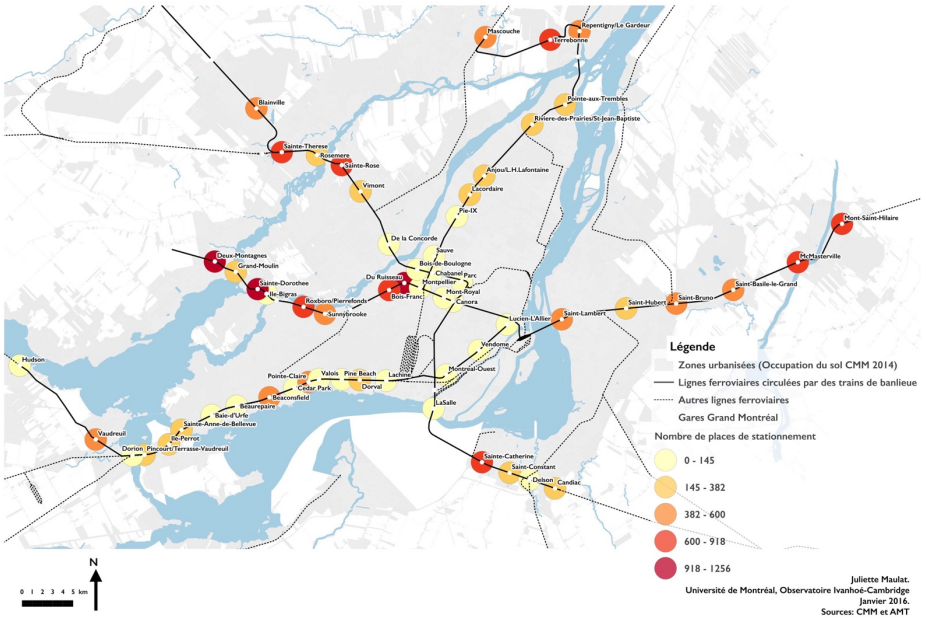
Figure 4. Fréquentation des gares du Grand Montréal en 2014



Précisions : les données de fréquentation de la ligne du train de l'Est étaient non disponibles à la date de finalisation du rapport. Le classement utilise les ruptures naturelles (Jenks).

Outre ces niveaux de desserte, l'offre de stationnement est également très différenciée. La carte ci-dessous montre que l'offre de stationnement est largement supérieure en banlieue, où l'aire de chalandise des gares est plus vaste, que dans la zone centrale, où les gares sont généralement mieux intégrées aux tissus urbains et où les modes d'accès piétons dominent.

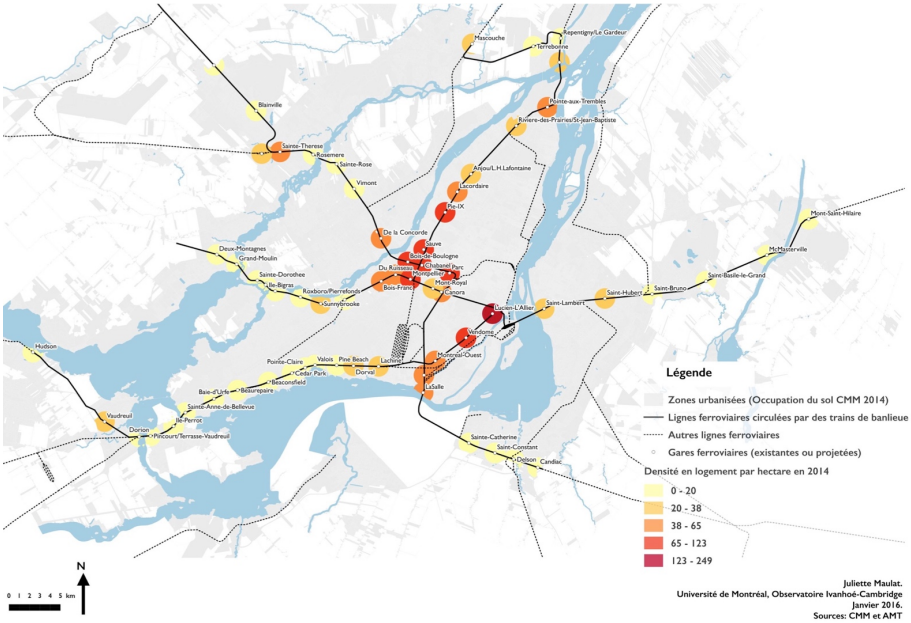
Figure 5. Offre de stationnement autour des gares du Grand Montréal



Le classement utilise les ruptures naturelles (Jenks).

En second lieu, les aires TOD sont diversifiées au niveau de la densité et des usages existants. Celles qui présentent les densités construites (logement par hectare) les plus fortes sont situées dans la zone centrale et l'est de Montréal. Dans les aires TOD de banlieue, les zones résidentielles présentent majoritairement de basses densités (< à 20 logements par hectare).

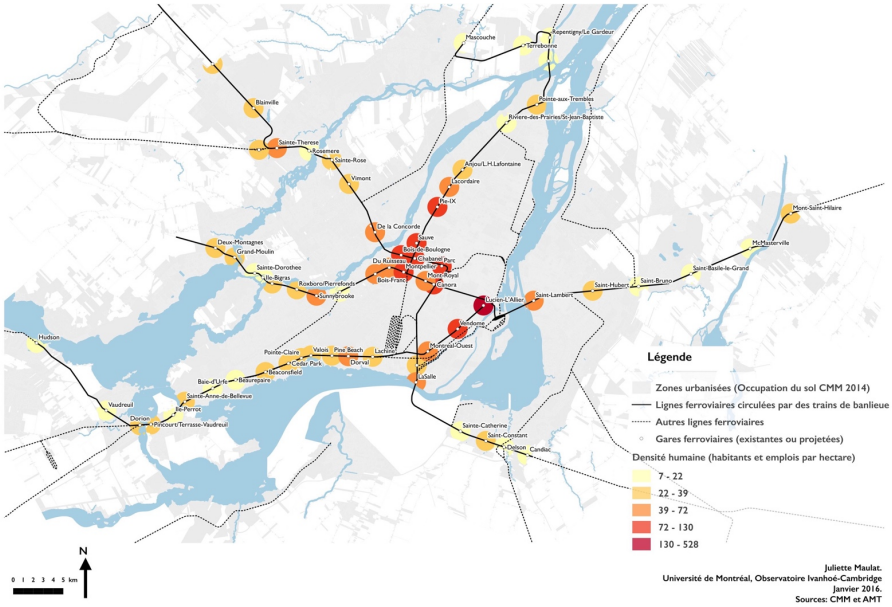
Figure 6. Densité résidentielle des aires TOD du Grand Montréal



La densité en logement par hectare s'appuie sur les données fournies par la CMM. Elle correspond à la densité brute moyenne du nombre de logements à l'hectare et les données sont issues du rôle d'évaluation foncier 2014. Le classement utilise les ruptures naturelles (Jenks).

L'analyse de la densité humaine, calculée par le ratio du nombre d'habitants et d'emploi de l'aire TOD rapporté à la surface de l'aire TOD, dévoile une géographie semblable. Les zones les plus denses sont les plus centrales. Toutefois, dans le détail, des différences apparaissent. Par exemple, si les densités bâties sont faibles le long des lignes de Hudson, de Deux-Montagnes et de Sainte-Thérèse (cf. carte précédente), les abords des gares sont souvent urbanisés depuis longtemps (lignes ferroviaires et banlieues historiques) et elles présentent un taux d'occupation plus important que les abords des gares situées dans des banlieues ayant connu un développement plus récent (Candiac, Mont-Saint-Hilaire, Mascouche).

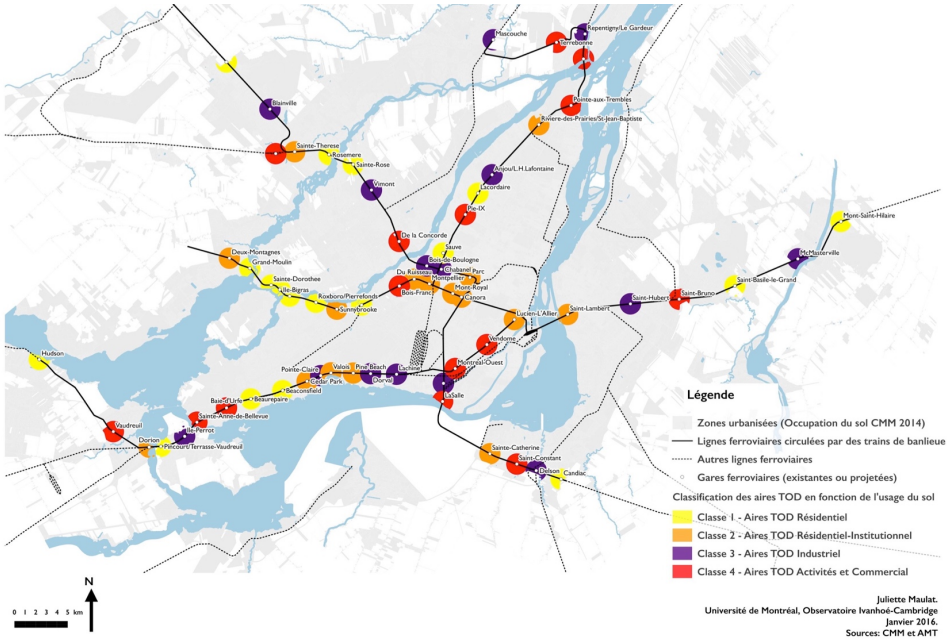
Figure 7. Densité humaine (habitants et emploi par hectare) des aires TOD gares du Grand Montréal



Le classement utilise les ruptures naturelles (Jenks)

L'analyse des modes d'occupation du sol autour des gares du Grand Montréal démontre également la diversité des sites concernés par les incitations à la construction de projets de TOD. La carte ci-dessous propose une typologie des aires TOD selon les fonctions autour des gares. Quatre types ont été distingués à partir d'un traitement statistique (classification ascendante hiérarchique) : des aires TOD à dominante résidentielle, à dominante résidentielle et institutionnelle, à dominante industrielle et enfin à dominante commerciale et tertiaire. La carte montre qu'il n'existe pas de gradient centre-périphérie dans la différenciation des sites.

Figure 8. Typologie des aires TOD des gares du Grand Montréal en fonction du mode d'occupation du sol



Le classement s'appuie sur une Classification ascendante hiérarchique en 4 classes.

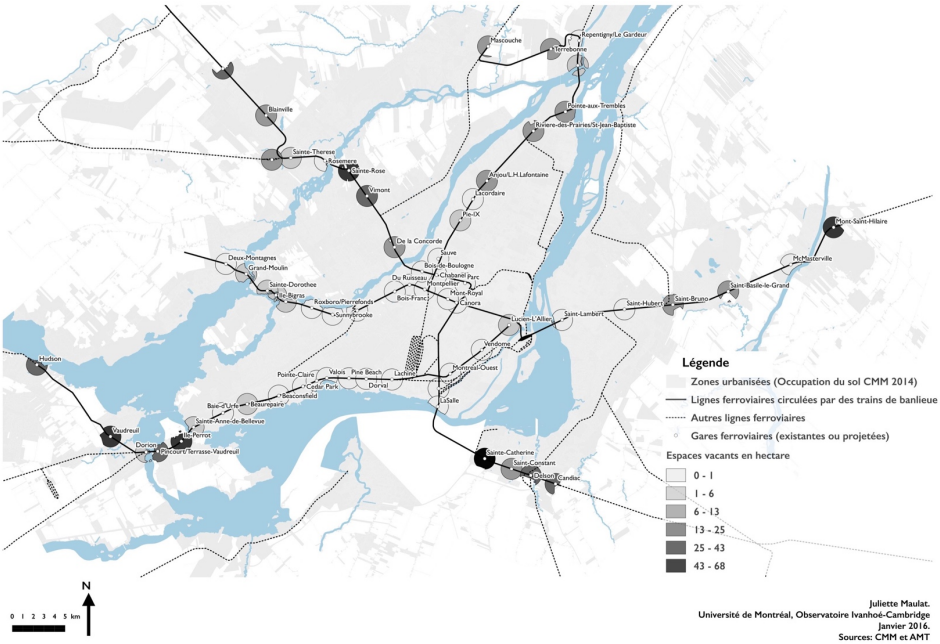
Figure 9. Profil des classes d'aires TOD selon le mode d'occupation du sol

Occupation du sol	Classe 1 Aire TOD Résidentiel	Classe 2 Aire TOD Résidentiel-Institutions	Classe 3 Aire TOD Commercial	Classe 4 Aire TOD Industriel
Résidentiel	48%	39%	17%	27%
Commercial	4%	5%	12%	8%
Bureau	0%	1%	2%	1%
Industrie	1%	4%	9%	17%
Institution	4%	11%	4%	5%
Parc ou espace vert	5%	3%	4%	2%
Utilité publique	24%	34%	36%	26%
Agricole	0%	0%	2%	1%
Hydrographie	0%	0%	1%	1%
Golf	5%	1%	0%	0%
Terrains vacants	8%	3%	14%	13%

Source : CMM. Réalisation J. Maulat, 2016

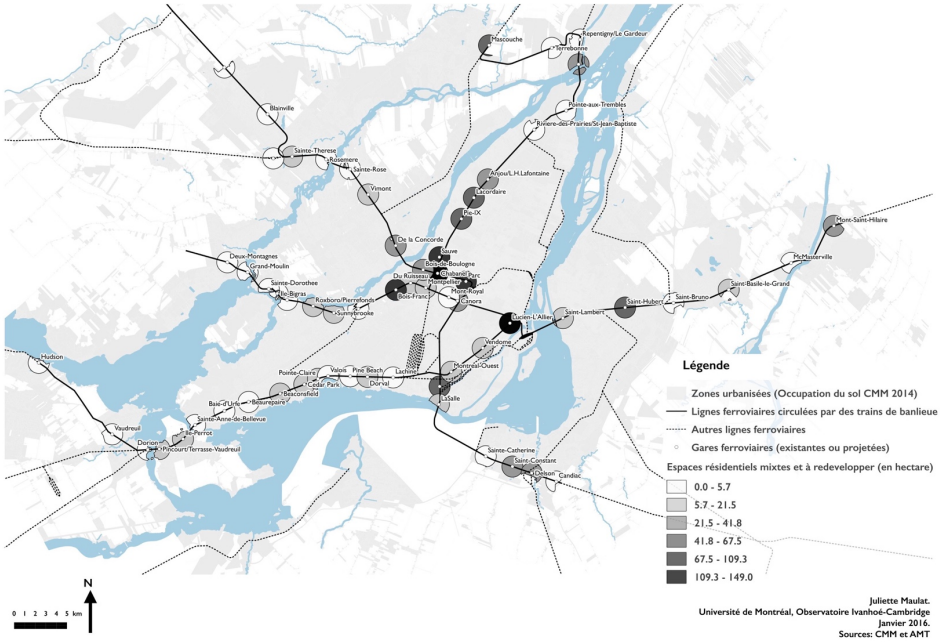
En troisième lieu, en lien avec cette occupation du sol, les aires TOD de la CMM se distinguent au point de vue des potentiels fonciers, que ce soit au niveau des espaces résidentiels vacants ou des espaces à redévelopper comme le montrent les cartes suivantes. Les aires TOD disposant d'importants espaces vacants sont majoritairement situées en banlieue tandis que celles disposant d'importants potentiels de redéveloppement (sites commerciaux vieillissants, friches industrielles, espaces d'activité sous-utilisés, etc.) sont plutôt situées dans les zones centrales.

Figure 10. Espaces vacants dans les aires TOD gares du Grand Montréal



Les données sur les espaces vacants ont été fournies par la CMM. Elles sont issues du travail de caractérisation des aires TOD mené par la CMM au moment de l'élaboration du plan, données qui ont été actualisées depuis. Le classement utilise les ruptures naturelles (Jenks).

Figure 11. Espaces résidentiels et mixtes à redévelopper dans les aires TOD gares du Grand Montréal



Voir carte précédente. Le classement utilise les ruptures naturelles (Jenks).

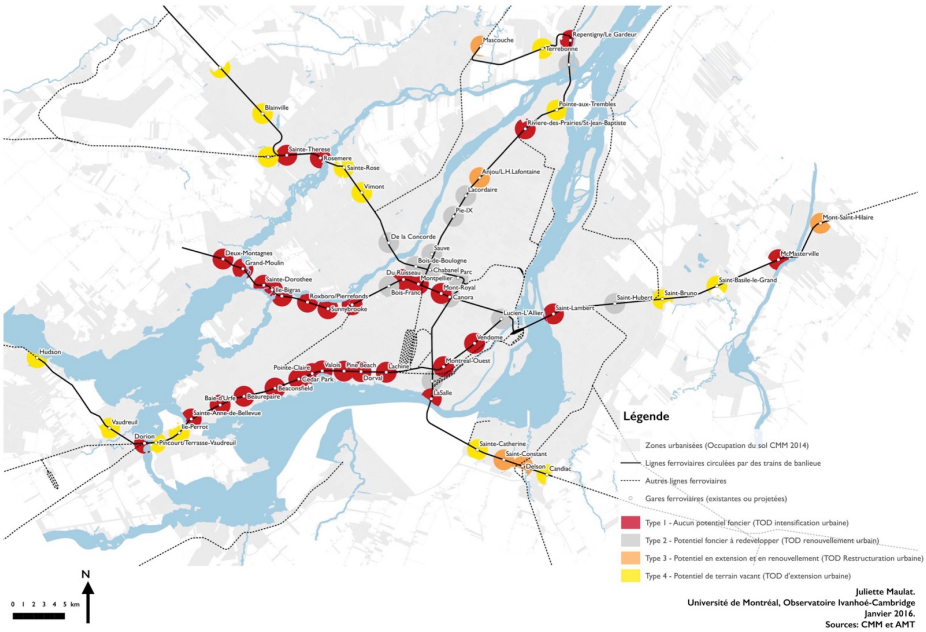
À partir des données sur les espaces vacants et à redévelopper, nous avons établi une typologie des aires TOD au regard de leurs potentiels fonciers en extension (terrains vacants, dents creuses, etc.) et en renouvellement urbain (friches, reconversion de zones d'activités, etc.). Ces types ont été élaborés en classant chaque aire TOD selon ses disponibilités foncières par rapport à la moyenne des potentiels observés dans l'ensemble des aires TOD situées autour de gares ferroviaires.

Tableau 4. Quatre types d'aires de TOD en fonction des potentiels fonciers

Classe	Espaces résidentiels vacants	Espaces résidentiels mixtes et à redévelopper	Types
1	<moyenne	<moyenne	Intensification urbaine
2	<moyenne	>moyenne	Renouvellement urbain
3	>moyenne	>moyenne	Restructuration urbaine
4	>moyenne	<moyenne	Extension urbaine

La carte ci-dessous fait apparaître la répartition différenciée de ces types dans le Grand Montréal. Sans grande surprise, les aires TOD disposant des potentiels fonciers les plus importants en extension urbaine correspondent principalement à des gares récentes, situées en Grande banlieue, principalement à l'extrémité des lignes de Hudson, Candiac, Mont-Saint-Hilaire et Saint-Jérôme. Certaines de ces aires TOD sont situées dans les couronnes intermédiaires, dans des zones suburbaines où les gares ont été localisées dans des zones peu développées en frange de l'urbanisation (Saint-Bruno, Saint-Basile le Grand, Sainte-Rose, etc.). À l'inverse, le type 1 (faible potentiel) correspond principalement aux gares anciennes, situées dans des tissus urbains constitués, tandis que le type 2 (potentiel important en renouvellement urbain) correspond principalement à des aires TOD de l'est de l'île de Montréal, territoire connu pour être marqué par les industries et les activités.

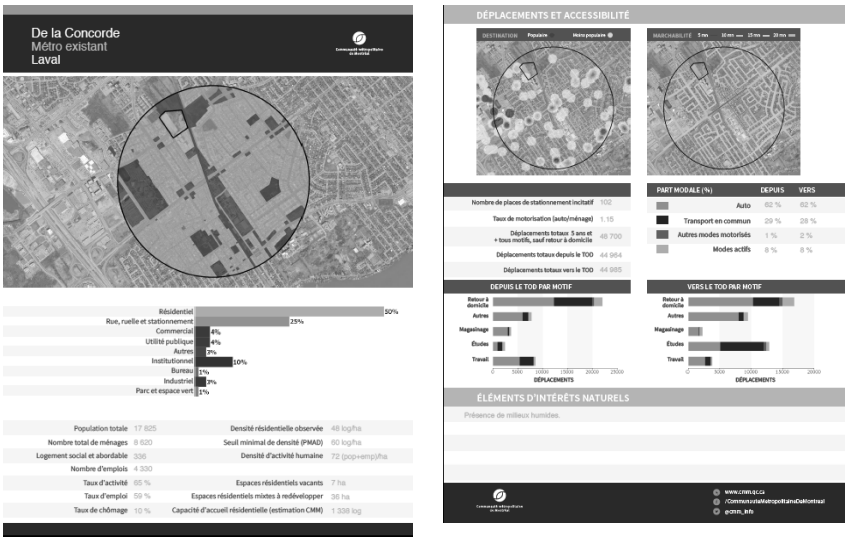
Figure 12. Typologie des aires TOD gares du Grand Montréal en fonction des potentiels fonciers



Dans le cadre de l'élaboration et de la définition du contenu PMAD, la CMM a cherché à prendre en compte cette diversité en ajustant les objectifs de densification fixés pour les aires TOD au niveau de desserte en transport collectif, à la densité existante et aux potentiels de développement. Le plan inclut ainsi une identification précise des aires de TOD (périmètre théorique ajusté pour exclure les zones agricoles) et inscrit des planchers de densité résidentielle pour les nouvelles opérations qui sont modulés en fonction du niveau d'offre de transport et des contextes locaux. Pour l'élaboration du PMAD, la CMM a en effet travaillé avec les MRC et avec les municipalités, auxquelles étaient transmis un questionnaire, pour identifier les potentiels de développement autour de chaque station de transport collectif et élaborer une fiche-diagnostic de chacune des aires TOD (Annexe) :

> *« Notre partenaire c'est davantage la MRC, le Plan métropolitain s'adresse dans un premier temps à la MRC, donc c'est notre intermédiaire dans les différents dossiers, et on fait une coordination auprès des municipalités pour qu'elles complètent la caractérisation. » (CMM-2).*

Figure 13. Exemple d'une fiche TOD de la CMM



Source : http://cmm.qc.ca/fileadmin/user-upload/fiche/TOD/FicheTod-82.pdf

Ce travail de caractérisation comportait un volet quantitatif et un volet qualitatif. Ces fiches sont actualisées aux deux ans et recensent de nombreuses informations territoriales sur chaque site[12]. Elles ont été mises en ligne de manière à être consultées par tous et ont alimenté un rapport de caractérisation des aires TOD et de leurs potentiels à l'échelle de la CMM. Le travail conjoint des municipalités, des MRC et de la CMM aurait permis de proposer un diagnostic plus précis de ces sites et d'identifier les projets en cours :

> *« Les partenaires ont travaillé sur ces fiches-là, on a recueilli l'information, on a recueilli certaines données quand c'était des données plus statistiques parce qu'on avait accès à l'information, mais toutes les données plus qualitatives (les projets sur le terrain, les espaces considérés comme disponibles, les contraintes, les opportunités), tout ça, ça a été fourni par les municipalités et les MRC qui ont travaillé conjointement dans les dossiers. » (CMM-2).*

> *« Il y avait aussi un volet de caractérisation plus quantitative, en termes de superficie puis en termes de potentiel, mais aussi qualitative, en demandant de qualifier le territoire actuel, la vocation actuelle du lieu, mais aussi de projeter dans le temps, ce qu'ils souhaitaient et envisageaient dans le futur. On demandait aussi des données par rapport aux projets en cours, mais aussi toute nouvelle réglementation qui avait été adoptée, s'il y avait des projets d'ensemble ou des mesures de stationnement particulières dans la zone. Donc, on a brossé un portrait avantage/inconvénient aussi de ces endroits, qui ont mené à des fiches de caractérisation, mais qui ont servi et qui servent encore. » (CMM-2).*

Ce travail de caractérisation a été un outil de la collaboration entre la CMM et les MRC autour de l'élaboration du PMAD, mais également un moyen pour la CMM « *d'alimenter les travaux du plan métropolitain* », d' « *avoir une meilleure idée de ce qui se passait sur ces territoires-là* » et « *de connaître le territoire* » (CMM-2).

Les fiches ont alors servi, d'une part, au moment de l'élaboration du PMAD, à définir les objectifs et le contenu du plan. Par exemple, selon les cadres de la CMM rencontrés, l'objectif de concentration de 40% de la croissance démographique n'a pas été défini arbitrairement, mais résulte de ce travail de caractérisation. Les planchers de densité ont aussi été définis à partir de ce diagnostic :

> *« On est parti de l'information qu'on avait sur les densités. C'était à partir beaucoup de l'existant, mais aussi de ce qu'on voyait de la densité du milieu établi. […] certains*

[12] L'ensemble de ces fiches, actualisées, peut être consulté sur le site de la CMM, au niveau de la carte interactive des aires TOD.
url : http://cmm.qc.ca/champs-intervention/amenagement/dossiers-en-amenagement/quartiers-tod/

espaces sont de très faibles de densité et tout développé ou presque donc il fallait quand même travailler toutes ces informations pour arriver à l'échelle macro et dire, dans un rayon de 1km : 30 log./ha, 150 log./ha, et de travailler de cette façon. C'est ce qui nous a permis d'identifier des seuils de densités et de les valider avec les partenaires. » (CMM-2).

Ils ont été ensuite définitivement fixés, par ajustements entre des recommandations du Ministère et les résultats de ce diagnostic :

« C'est certain qu'il y avait des attentes auprès du gouvernement. Le gouvernement avait des attentes qu'il avait exprimées auprès de la CMM […]. Il y a toujours eu un tableau qui circulait en ce qui concerne les densités, qui relevait du cadre d'aménagement qui s'appliquait à la communauté - là je vous ramène dans le temps, en 2001 - et puis, il y avait des attentes qui étaient exprimées au bord du métro en ce qui concerne les densités. » (CMM-2).

Pour les agents du MAMOT rencontrés, cet exercice a pu « compenser » l'impression d'arbitraire associé à l'identification de *155* aires TOD :

« On était conscients du potentiel aléatoire de chacune d'entre elles, mais il y avait eu des caractérisations qui visaient à évaluer le potentiel des aires TOD qui étaient identifiées. » (MAMOT-2).

Ces fiches sont actuellement utilisées, d'autre part, comme un outil de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PMAD. Elles sont actualisées par la CMM et les municipalités. Ce travail de caractérisation contribue ainsi aux interactions entre l'échelle métropolitaine, régionale et locale et aux coopérations entre institutions publiques en charge de l'aménagement. Les allers-retours entre macro-micro sont caractéristiques d'une transformation des méthodes de planification, évoquée plus haut, qui repose sur des ajustements entre des logiques de la planification ascendantes, « *bottom-up* », appuyées sur une prise en compte des réalités locales, et des logiques de planification descendantes, visant la définition d'orientations d'aménagement applicables à l'ensemble du territoire métropolitain.

La concrétisation du plan : enjeux et défis

Ainsi, à Montréal, la stratégie métropolitaine met l'accent sur le concept de TOD, qui concerne des territoires hétérogènes. En dépit de son adoption et d'un relatif consensus autour du plan, celui-ci a fait l'objet de nombreuses critiques portant principalement sur trois grands enjeux : la pertinence des orientations au regard de l'absence de hiérarchisation des pôles dans le plan, le processus de planification et la faisabilité du plan.

Un premier ensemble de critiques porte sur ***la pertinence des orientations d'aménagement*** fixées dans le plan. Des critiques relayées dans des scènes et des publications variées ont été adressées à la CMM sur plusieurs points : le nombre d'aires TOD identifiées, l'absence de sélection des pôles, le flou entourant les orientations fixées et l'absence d'orientations en matière de densification et de diversification fonctionnelle hors des aires TOD. La manière dont sont formulées les orientations résulte des négociations entre municipalités autour du plan et de la nécessité de produire un document qui remporte l'adhésion des élus municipaux. Par exemple, l'absence de polarisation et de sélection d'aires TOD en fonction de l'offre de transport, des potentiels de développement ou de l'opportunité des sites a été pointée par le gouvernement comme un défaut du plan. Cependant l'enjeu d'acceptabilité politique des orientations par les municipalités a imposé de ne pas sélectionner de sites privilégiés et d'identifier une aire TOD pour chaque station de transport collectif : « *le choix des multiples TOD qui est issus de ça, c'était le choix de la CMM* » (MAMOT-2). Pour certains, le processus de planification a conduit à l'adoption d'un plan peu ambitieux en matière de polarisation du développement, de maîtrise de l'étalement et d'incitation à l'usage des transports collectifs (Roy-Baillargeon, 2015). En outre, l'accent mis dans le PMAD sur le TOD est critiqué au motif qu'il serait le signe d'une « *croyance* »

naïve d'effets structurants « *inversés* », de l'urbanisation sur la mobilité[13], position résumée ainsi par un des acteurs rencontrés :

> *« Quand on rencontre les villes, ils ont comme des grands projets, mais il y a comme une vue de l'esprit, une espèce de pensée magique que la gare est vraiment un pôle d'attractivité majeur alors que dans notre contexte, celui de la région de Montréal, ce n'est pas le cas. » (AMT-2).*

Un second ensemble de critiques porte sur ***le processus de planification***. Comme rappelé plus haut, pour certains, le processus de planification aurait accordé trop de place aux négociations politiques qui auraient conduit à l'adoption d'un plan consensuel, manquant d'ambition en matière de densification, de polarisation et de maîtrise du développement urbain : « *Il échoue toutefois à ne sélectionner qu'un nombre limité d'enjeux prioritaires, à faire correspondre à ses buts des objectifs opérationnels pour les atteindre et à mesurer les coûts, les bénéfices et les impacts des actions envisagées* » (Roy-Baillargeon 2016). En outre, si la démarche de planification a accordé une place substantielle à la participation des citoyens, certains regrettent que les modalités de consultation aient surtout servi à légitimer l'exercice plus qu'à placer les citoyens en situation de co-planificateurs. Enfin, certains acteurs rencontrés et observateurs du processus notent que l'exercice de planification n'a pas été l'occasion de co-construire, à l'échelle métropolitaine, une vision intégrée des enjeux d'aménagement et de transport dans un contexte où l'AMT et la CMM sont placées en situation de concurrence, en raison du flou entourant le partage des compétences : « *Nous, on n'a pas été associé à ça. C'est sûr que la CMM a quand même une division transport, alors ils ont travaillé avec leur division transport.* » (AMT-1). Si l'AMT a été associée ponctuellement à l'élaboration du document, en particulier dans le cadre de groupes de travail sur le projet de PMAD mis en place au sein des institutions ministérielles, le processus de planification n'a pas été l'objet d'une collaboration étroite entre les institutions contribuant à alimenter les logiques sectorielles, alors même que l'AMT élaborait son plan stratégique au même moment où la CMM élaborait son PMAD :

> *« En fait, l'AMT n'a pas du tout été associée. On a eu une copie du PMAD le jour de son adoption ! […] À trois reprises, on leur a montré vers où on avançait. On a plus de marge de manœuvre, de souplesse dans ce type d'exercice là, mais de leur part, on ne savait pas où ils allaient. On entendait parler d'histoire de TOD et tout, mais on l'a vu en version pour adoption. » (AMT-2).*

Le manque de coordination des acteurs du transport et de l'aménagement a alimenté des tensions entre institutions et jeté le doute sur le volet transport du PMAD. Par exemple, plusieurs projets de transports collectifs et de créations de gares non validés par l'AMT ont été inscrits au PMAD. 7 aires TOD correspondent ainsi à des gares « projetées »[14], dont la création a été inscrite au PMAD par la CMM, en décalage avec des décisions de l'AMT :

> *« Sur le volet transport, qu'est-ce qu'ils ont fait ? Ils nous ont impliqués, mais dans un comité des Autorités organisatrices de transport, qui comportait la STM, etc. Donc on était traité comme un opérateur dans un comité. C'est le seul truc formel qui a eu lieu. Et là, tout le monde a déposé son PTI qui était un peu les projets qu'il y avait dans les cartons, les projets de transport public, et puis ils ont fait la carte des projets de transport qui est dans le PMAD, avec tous les projets. Puis, nous, quand on a sorti notre Plan stratégique, on avait enlevé beaucoup de projets, par exemple des projets de prolongement de train à Saint-Jean, etc. On avait enlevé tout ça, en se disant que c'est irréaliste de faire tout ça en dix ans. Eux les ont laissés au PMAD, mais ils n'étaient plus dans notre plan stratégique. Ça a créé des aberrations. » (AMT-2).*

Enfin, un dernier ensemble de critiques ont trait à la ***faisabilité et la mise en œuvre du plan.*** En effet, si la majorité des quartiers autour des stations de métro répondent d'ores et déjà aux principes du TOD, plusieurs facteurs sont susceptibles de freiner la mise en œuvre

[13] Raynault M.M., 2013, « Le TOD est un projet politique ». *Le Devoir*, 31 juillet 2013. url : http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/384017/le-tod-est-un-projet-politique.

[14] Il s'agit des aires de Mirabel, Charlemagne, Lachine, Boisbriand, Cheval Blanc, A 13 et L'assomption.

de projets de TOD autour des gares de banlieue dont : la diversité des sites, la rareté des terrains à développer autour des gares, les réticences de certaines municipalités vis-à-vis de la densification, le ralentissement démographique et économique, ou encore le fait que l'Agence Métropolitaine de Transport privilégie l'aménagement de vastes aires de stationnement autour des gares plutôt que le développement urbain. Une des principales limites identifiées est le déficit d'offre de transport en commun et les incertitudes concernant la capacité du réseau à être levier de ces développements et à répondre à l'augmentation de la demande pouvant être engendrée par les projets TOD. Selon certains acteurs rencontrés, cette question de l'offre de transport serait le grand impensé du PMAD :

> *« Cet enjeu-là n'a pas du tout été abordé dans le PMAD. Ils sont allés en termes de densité. Réseau de train= telle densité, réseau de métro= plus dense, mais ça n'a jamais été fait en adéquation avec une réflexion sur le niveau d'offre, de capacité résiduelle, etc. Je ne veux pas faire mon ingénieur, mais c'est problématique. » (AMT-2).*

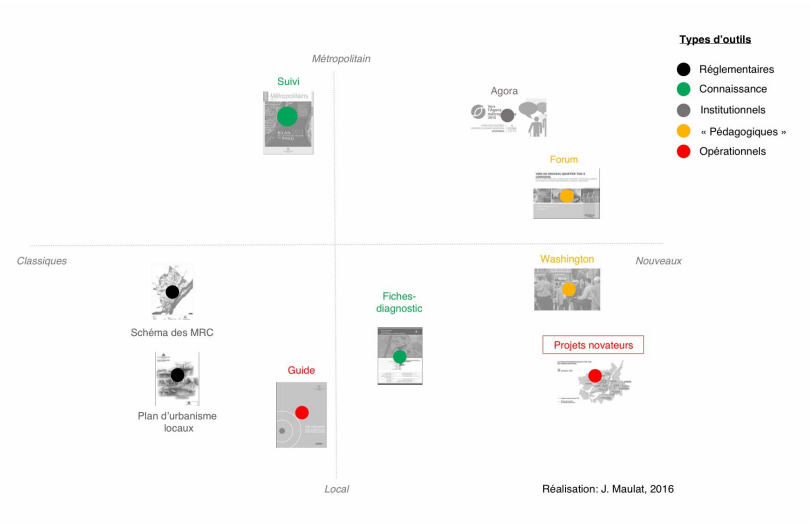
Face à ces nombreuses critiques, les acteurs rencontrés à la CMM semblent conscients des enjeux et défis posés par la mise en œuvre des orientations TOD prévues au PMAD. Pour y répondre, la CMM a développé plusieurs outils pour mettre en œuvre le plan, parmi lesquels une démarche d'appui à la conception de « projets novateurs » de TOD.

5.2. Les instruments de mise en œuvre du PMAD

La mise en œuvre du PMAD est actuellement engagée et la CMM a créé plusieurs outils (normatifs, institutionnels, politiques, communicationnels) pour piloter, suivre et mettre en œuvre le plan.

Nous proposons une typologie de ces outils, regroupés en cinq types : réglementaires, cognitifs, institutionnels, pédagogiques, « opérationnels » (Figure 14). Ils concernent plutôt l'échelle métropolitaine ou plutôt l'échelle locale, et sont plus ou moins nouveaux ou innovants. Le dispositif des projets novateurs fait partie des instruments plus opérationnels. Nous revenons ici sur ces différents outils avant d'aborder spécifiquement le dispositif des projets novateurs de TOD.

Figure 14. Typologie des outils de mise en oeuvre du PMAD



Réalisation : J. Maulat, F. Paulhiac-Scherrer et F. Scherrer, 2016.

Outils réglementaires

Un premier ensemble d'outils correspond aux dispositifs prévus par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour assurer la conformité entre le Plan Métropolitain, les schémas des MRC et les plans d'urbanisme locaux. Le PMAD fixe des orientations, des objectifs et des critères d'aménagement que les MRC doivent intégrer dans leurs schémas d'aménagement et de développement (SAD), en adoptant, en particulier, un règlement de

concordance. Cette déclinaison du PMAD dans les schémas des MRC concerne, en particulier, les objectifs de densité en logement par hectare en fonction de l'offre de transport collectif. Cependant, les MRC disposent d'une certaine souplesse dans la transposition des orientations du Plan. Elles doivent adopter des schémas « *harmonieux* » et « *concordants* » par rapport au PMAD, dans un esprit de « *réciprocité et d'alliance stratégique* ». Les municipalités doivent ensuite ajuster leurs règlements et leurs plans d'urbanisme aux schémas des MRC, dans un délai de six mois. À ce jour, la presque totalité des MRC a adopté des Schémas de concordance. Plusieurs acteurs rencontrés notent que l'adoption du PMAD a contribué à un changement d'orientation dans les Schémas des MRC, comme dans le cas des MRC Roussillon ou de la Vallée du Richelieu, où l'accent est désormais mis sur la densification des tissus existants[15].

Outils de connaissance du territoire

Un second type d'outils correspond plutôt à des *outils de connaissances du territoire* visant à accompagner la mise en œuvre et à assurer le suivi du plan. Par exemple, tous les deux ans, la CMM établit un bilan de la mise en œuvre du Plan métropolitain qui s'appuie sur des données précises permettant, sur diverses thématiques, de rendre compte des évolutions du territoire. Ces tableaux de bord mobilisent, entre autres, les données diffusées dans le cadre de l'Observatoire du Grand Montréal. En 2015, le bilan du PMAD soulignait, sur le volet TOD, qu'environ 30% des nouveaux logements construits entre 2010 et 2013 l'ont été dans des aires TOD, chiffre en deçà des objectifs du PMAD, mais que la densité des nouveaux projets résidentiels est supérieure aux objectifs du PMAD (Communauté Métropolitaine de Montréal 2015, 60). Toutefois, au-delà de l'objectif d'évaluation des politiques publiques, ce rapport de monitoring du PMAD est aussi l'occasion de recenser et de diffuser les « *bonnes pratiques* », que celles-ci concernent les modalités de déclinaison des objectifs de densification dans les schémas des MRC, l'adoption de projets urbains correspondant aux orientations métropolitaines ou la mise en place de stratégies visant le développement privilégié de logements sociaux dans les aires TOD (Communauté Métropolitaine de Montréal 2015).

Outils institutionnels

Un troisième type d'outils correspond à des *dispositifs institutionnels, politiques et communicationnels* qui visent à faire vivre la démarche de planification et participent de la mise en œuvre du plan. Un de ces outils est l'Agora métropolitaine. Ouverte à la société civile, cette agora d'une journée est conçue pour permettre aux « *parties prenantes de s'informer, d'échanger, de débattre et de proposer des idées quant à la mise en œuvre du PMAD* » (Communauté Métropolitaine de Montréal 2016, 8). Cette journée d'échange a lieu tous les deux ans et est l'occasion de présenter le bilan de la mise en œuvre du PMAD, mais également de mettre en valeur certaines initiatives (Communauté Métropolitaine de Montréal 2016). Ainsi, au-delà de l'enjeu du suivi et du bilan biannuel du PMAD, cette journée est un instrument de légitimation, de mise en valeur, et d'affirmation institutionnelle de la Communauté métropolitaine (Roy-Baillargeon 2016). Ses objectifs, tels que présentés par la CMM sont de quatre ordres : « *développer la fierté d'appartenance au Grand Montréal ; mettre en valeur des exemples de réussite ; lever les obstacles à la mise en oeuvre du PMAD ; mettre de l'avant des propositions novatrices*. » (Communauté Métropolitaine de Montréal 2016). L'Agora de 2015 a été ainsi l'occasion, pour certains maires de municipalités de banlieue, de présenter les projets de TOD en développement.

[15] Sources : FIRME-2 ; MAMOT1 ; CMM-3 ; MRC-1 et MRC-2.

Outils pédagogiques

« Une grande partie de ce que fait la CMM, c'est de l'éducation, de l'encadrement. » (AMT-1).

Un quatrième type correspond à des instruments *« pédagogiques »* visant à faire adhérer les acteurs métropolitains aux orientations d'aménagement inscrites au PMAD, à développer les connaissances sur les enjeux liés à la mise en œuvre de projets de TOD et à favoriser la concrétisation du plan. Parmi ces outils, la CMM a organisé, en juin 2012, une mission à Washington de visite de projets de TOD avec pour objectif de sensibiliser les élus aux enjeux du TOD, de donner à voir des exemples de projets réalisés et d'identifier les « *conditions de succès* » pour la réalisation de tels projets (Communauté Métropolitaine de Montréal 2012). Une trentaine de personnes ont participé à cette mission : élus municipaux, fonctionnaires municipaux, représentants du gouvernement du Québec, experts. Organisée par l'association *Vivre en ville*, la mission a été animée par C. Zimmermam, expert des TOD et élu du comté d'Arlington. La mission a visité 7 quartiers de TOD dans la région de Washington et a rencontré plusieurs acteurs locaux. En complément, un « *Forum de réflexion* » sur les TOD a été organisé en octobre 2012 dans le cadre d'un partenariat entre le Forum URBA 2015, l'UQAM et la CMM pour « *diffuser de l'information sur les principes d'aménagement des quartiers de TOD* », exposer les conclusions de la mission de Washington et présenter les premiers projets de TOD développés dans le Grand Montréal pour favoriser les « *retours d'expérience* »[16].

Outils opérationnels et d'appui au projet

Enfin, un dernier ensemble correspond à des *outils plus opérationnels et d'appui aux projets*. La CMM a, par exemple, élaboré un *Guide d'aménagement des aires de TOD*. La CMM a, par exemple, élaboré un Guide d'aménagement des aires de TOD, commandé à la Aecom et publié un peu avant l'adoption du Plan métropolitain. Ce guide a été conçu dans un contexte où la CMM cherchait à obtenir un consensus autour des orientations du PMAD pour permettre son adoption, en même temps qu'elle cherchait à anticiper la mise en œuvre et la déclinaison locale du Plan. Ce guide rappelle les principes d'aménagement d'un projet de TOD (densité, mixité, design urbain), propose une typologie des aires TOD et énonce de lignes directrices et d'orientations d'aménagement pour chacune de ces aires types (Communauté Métropolitaine de Montréal 2011). L'enjeu était, d'une part, de guider l'intégration et la « *transposition* » des orientations en matière de TOD dans les Schémas des MRC et les plans d'urbanisme locaux[17] et, d'autre part, de servir d'appui pour la définition de projets urbains conformes aux orientations métropolitaines[18]. Le dispositif des projets novateurs relève de cette catégorie d'outils.

[16] Référence : http://www.forumurba2015.com/

[17] *« Le guide TOD qu'on a sorti en ce temps-là était aussi pour dire ça, comment transposer au niveau territoire quelques chose qui est dans le plan, quelque chose qui en quand même assez défini, mais qui laisse beaucoup de place à… »* (CMM-2).

[18] *« Le principal objectif de ce guide est d'illustrer les divers principes d'aménagement sur lesquels s'appuiera le développement des aires TOD. Plus précisément, le guide fournit un cadre initial pour la planification et la mise en oeuvre d'un TOD. Il vient également en appui au projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement. »* (Communauté Métropolitaine de Montréal 2011, 7).

5.3. L'instrument des projets novateurs : programmer et planifier les TOD

Le dispositif des projets novateurs de TOD mis en place par la CMM relève des instruments de type « opérationnels » et repose sur un mécanisme « *conventionnel* » et « *incitatif* » (Lascoumes et Simard 2011). Il a une visée de coordination interinstitutionnelle et est fondé sur la libre implication des acteurs et la « *négociation explicite* » et volontaire (Gaudin 2007). Il vise à planifier le développement d'un projet de TOD sur un territoire délimité, et repose sur un exercice de programmation urbaine[19], visant à définir les besoins, en amont de la formalisation spatiale des orientations (Zetlaoui-Léger, 2009). Pour analyser le dispositif des *projets novateurs*, nous utilisons l'approche développée en science politique sur les instruments de l'action publique (Lascoumes et Le Galès 2005).

Encadré 1. L'approche par les instruments

Formalisée au milieu des années 2000, l'approche par les instruments invite à considérer ceux-ci comme des prismes pertinents pour saisir l'action publique *« au concret »* (Lascoumes et Le Galès 2005). Dans un contexte d'instrumentation croissante de l'action publique, liée à une recomposition du rôle et des modes d'action de l'État, et à l'affirmation d'un nouveau paradigme de la « *gouvernance négociée* », ce courant propose de considérer les instruments comme des « *traceurs* » et des « *vecteurs* » de changement. L'instrument est défini comme un « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès 2005, 13) et l'instrumentation comme « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* » (Lascoumes et Galès 2005, 12). Ces instruments « *déterminent »* en effet *« en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leur offrent des ressources, et véhiculent une représentation des problèmes*. » (Lascoumes et Galès 2005, 16). Ainsi, cette approche invite à s'intéresser à la matérialité de l'action publique et propose de compléter « *les regards classiques en termes d'organisation, de jeux d'acteurs et de représentations* » (Lascoumes et Galès 2005, 35) en considérant que l'action publique comme « *espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteurs*. » (Lascoumes et Galès 2005, 12). Le travail de synthèse et de conceptualisation de cette approche s'est accompagné de l'élaboration d'une typologie d'instruments : législatifs et réglementaires ; économiques et sociaux ; conventionnels et incitatifs, informatifs et communicationnels (Lascoumes et Simard 2011).

Cette approche a été récemment appliquée à des objets diversifiés et, entre autres, à l'analyse du TOD (Dushina, Paulhiac-Scherrer, et Scherrer 2015) et d'autres outils de coordination urbanisme-transport (Maulat 2015). Cependant, certains travaux soulignent les limites ou difficultés de cette analyse de l'action publique par les instruments. Deux écueils ont été identifiés : considérer que les instruments ont des effets propres ou considérer, au contraire, qu'ils ne sont que les réceptacles et l'expression de rapports sociaux, de jeux d'intérêts des acteurs qui les conçoivent et les mettent en œuvre (Halpern *et al*., 2014). Un ouvrage récent a répondu en partie à cette critique en réaffirmant l'importance d'une approche contextualisée de ces instruments (Halpern *et al*., 2014). Les auteurs invitent à mobiliser cette approche tout en prenant garde à mettre à distance trois travers possibles dans l'analyse : la « *neutralité technique des instruments* », leur « *indifférence aux stratégies politiques* » et la « *fascination pour l'innovation instrumentale* » (Halpern *et al*., 2014, p. 16). Ainsi, si les instruments sont un prisme pour saisir la fabrique concrète de l'action publique, il est nécessaire de prendre en compte le contexte dans lequel ils sont conçus et mis en œuvre, mais également leur dimension politique (Halpern, Lascoumes, et Galès 2014). Cette

[19] Selon Jodelle Zetlaoui-Léger, « l'activité de programmation » est une démarche d'aide à la décision qui *« vise à exprimer une demande sociale interprétée et transformée en commande par un maître d'ouvrage* » (Zetlaoui-Léger, 2009).

dimension est à considérer à la fois dans l'activité de « *choix et de sélection des instruments* » (instrumentation), mais aussi dans l'analyse des usages de ces instruments.

L'approche par les instruments nous semble pertinente pour étudier le dispositif des projets novateurs à deux titres. Tout d'abord, c'est un outil heuristique qui offre un cadre et des lunettes utiles pour étudier et suivre la planification et la production du TOD à l'échelle locale. Ensuite, cette approche permet de changer de regard sur le TOD et de se distinguer de la majorité des travaux sur cet objet en abordant le TOD, non seulement comme un concept d'urbanisme, mais également comme un processus (Dushina, Paulhiac-Scherrer, et Scherrer 2015). Enfin, cette approche permet de poser la question du changement. Nous étudions le dispositif des projets novateurs au prisme de cette approche, en faisant l'hypothèse selon laquelle ce dispositif est « *traceur* » et « *vecteur* » de changements (Lascoumes et Galès 2005) dans la planification, le pilotage et la production urbaine dans le Grand Montréal (Maulat, Scherrer, et Paulhiac-Scherrer 2016). En cohérence avec le parti pris d'ensemble de cette recherche, nous nous intéressons à la conception de cet instrument, mais également à ces usages et ses effets, dans une perspective plutôt « pragmatique » : « *Il s'agit de considérer l'action publique au travail, c'est-à-dire l'action publique en train de se faire (…) L'exploration des activités de travail est également à ce prix : rendre compte des instruments de l'action publique non pas du point de vue de la fonction que leur assignent leurs concepteurs, mais bien du point de vue pratique, de ce qu'ils permettent d'imaginer et de fabriquer en situation*. » (Weller 2008, 22).

Origine et genèse

Au-delà de l'élaboration du plan métropolitain, la CMM intervient pour accompagner les municipalités dans la mise en oeuvre du volet TOD du PMAD. Dans cette perspective, elle a engagé, à partir de 2012, le financement d'exercices de planification détaillée sur des sites-pilotes. Le dispositif concerne 17 sites du Grand Montréal et vise à l'élaboration de programmes de planification détaillée pour décliner les orientations métropolitaines à l'échelle locale et favoriser l'émergence de projets urbains cohérents avec les principes du plan.

L'idée du dispositif des projets novateurs a émergé à la fin du processus d'élaboration du PMAD, à un moment où la CMM cherchait à anticiper la mise en œuvre du Plan et réfléchissait aux outils à déployer pour encourager et favoriser sa concrétisation :

> *« C'est venu quand on travaillait le plan métropolitain, mais on se disait que ça prend quand même des exemples sur le terrain. […] On se disait que pour accélérer, il faudrait les encourager – c'est toujours le principe de la carotte et du bâton – on essaie par les moyens qu'on a, il y a de la concordance, mais, à côté, on peut faire du financement, puis les accompagner là-dedans, offrir un soutien professionnel et travailler avec les partenaires. C'est la voie qu'on a prise pour avoir certains exemples, sur le territoire, de planifications détaillées. » (CMM-2).*

La formalisation du dispositif a été permise par un montage financier associant le ministère et la CMM, via son fonds d'initiative et rayonnement de la métropole, et par la signature de conventions entre la CMM et les municipalités. Ces deux outils ont permis d'autoriser la CMM à appuyer les municipalités dans l'élaboration de planifications détaillées, au-delà de son périmètre de compétence dans la mesure où elle n'est pas, légalement, autorisée à intervenir directement dans les affaires municipales.

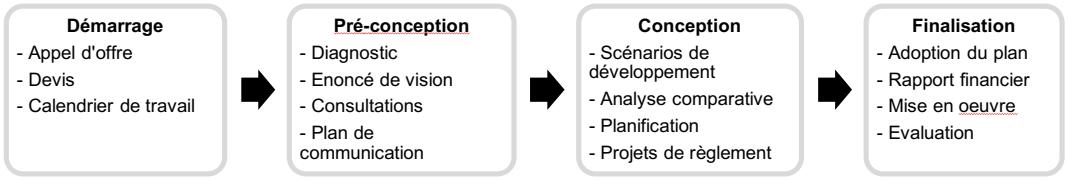
Principe et méthode

La CMM a défini une procédure « type » de démarche de projets novateurs reposant sur un exercice de programmation et de conception urbaine, préalable à la réalisation des projets.

Celle-ci repose, d'une part, sur un **dispositif technique**. La CMM et le MAMOT cofinancent (pour les premiers projets) à hauteur de 100 000 CAD des études visant à l'élaboration d'un projet de planification détaillée (de type *Programme particulier d'Urbanisme)* pour l'aire TOD, dans le cadre de conventions signées avec les municipalités. En retour, ces dernières s'engagent à se conformer à certaines exigences de la CMM et en particulier à une méthode type de conduite de la démarche. La programmation de chaque projet repose sur 4 étapes : le démarrage (la préparation d'appels d'offres, leur lancement et

le calendrier) ; la préconception (élaboration d'un diagnostic préalable) ; la définition d'un énoncé de vision pour guider les prochaines étapes, accompagné d'un plan de communication et de la mise en place de mécanismes de consultation et de participation citoyenne ; enfin, la conception (scénarios, choix d'un scénario, et règlements pour la mise en œuvre). La planification détaillée est ensuite adoptée et il est prévu un bilan et une évaluation de la démarche.

Figure 15. Démarche des projets novateurs de TOD



Réalisation : J. Maulat. Source : CMM

Ce dispositif technique vise ainsi l'élaboration d'un projet d'aménagement qui réponde aux objectifs métropolitains et qui soit adapté aux contextes locaux. L'objectif est d'aboutir à la définition de plans détaillés et de projets d'aménagement « *contextualisés* » selon les propos d'un conseiller en aménagement de la CMM (CMM-3).

D'autre part, la démarche de projets novateurs de TOD repose sur un **dispositif institutionnel** de pilotage de projet. La réalisation des études est confiée à un bureau d'étude externe, sélectionné sur appel d'offre, mais le dispositif technique de planification et de conception urbaines est suivi par un « bureau de projet » qui a un rôle de comité consultatif et est piloté par la municipalité. Selon les critères fixés par la CMM, ce bureau de projet doit rassembler obligatoirement certains acteurs publics de l'aménagement et des transports : municipalité, CMM, Ministères, Municipalités régionales de Comtés, AMT. D'autres acteurs peuvent être associés à la démarche selon les décisions des municipalités : Conseils de développement locaux, promoteurs, propriétaires, associations de citoyens, etc.

> *« La municipalité peut toujours ajouter des personnes autour de la table, avoir la commission scolaire, des représentants des organismes locaux, des citoyens, des promoteurs. Ils peuvent le faire à leur façon. » (CMM-2).*

L'objectif est de rassembler un maximum de ressources pour le projet.

> *« On savait qu'on voulait avoir les partenaires, les parties prenantes autour de la table, que ça pouvait être élargi à d'autres parties prenantes et que la mission c'était d'apporter un input constructif à toute la démarche pour accompagner la municipalité dans les différents obstacles qu'elle peut rencontrer, de formuler des recommandations, de dire ce qu'on pense de ce qui nous est présenté et comment ça pourrait être bonifié, donc créer une synergie entre les partenaires aussi. » (CMM-2).*

Outre le bureau de projet, le processus de planification doit accorder une place importante aux habitants qui, selon les exigences de la CMM, doivent être associés aux étapes clefs de la démarche à travers des outils diversifiés (ateliers d'idéation, consultations publiques, etc.).

Ainsi, ce dispositif des projets de novateurs de TOD a été conçu pour répondre à deux finalités : d'une part, la territorialisation des objectifs du plan métropolitain à l'échelle locale, et, d'autre part, la coopération et la coordination d'acteurs hétérogènes autour d'un projet concret, dans une logique de « *co-production* » urbaine. Le dispositif valorise ainsi fortement le mode « projet » (Pinson 2009) avec l'idée de mobiliser les ressources et d'aboutir à la conception d'un projet d'aménagement qui emporte l'adhésion d'un maximum d'acteurs. Pour construire cette méthode, l'équipe technique responsable du PMAD s'est inspirée d'autres démarches mises en place dans d'autres villes nord-américaines, en particulier pour le dispositif des bureaux de projet, mais également d'expériences en cours dans le Grand

Montréal. Elle s'est appuyée par exemple sur les actions mises en place, dès 2010, par la municipalité de Candiac pour décliner le PMAD sur son territoire. La municipalité avait, à cette date, rédigé un appel d'offre pour l'élaboration d'une planification détaillée pour son aire TOD et la CMM a construit les conventions pour les « projets novateurs » sur cette base :

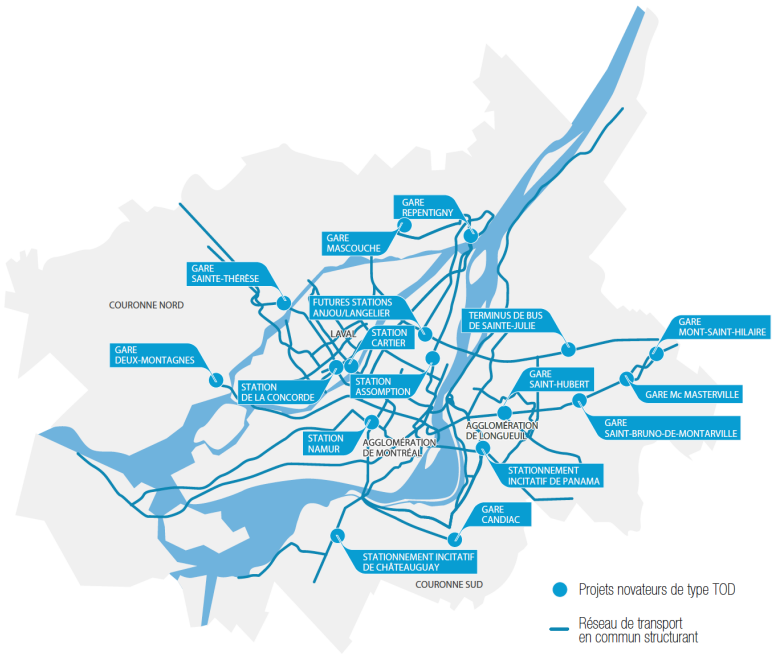
> *« On travaille avec les partenaires, donc on avait nos intentions et on a arrimé la démarche de Candiac avec ce qu'on souhaitait aussi. On a travaillé un peu à partir de cette base-là. Je parle de l'appel de l'offre qui avait été rédigé pour Candiac. On voyait les différents livrables qui étaient demandés, on est parti de ça pour standardiser l'approche pour les six projets qui ont été réalisés. » (CMM-2).*

La formalisation et la « *standardisation* » du dispositif d'étude à l'échelle métropolitaine résultent ainsi d'une combinaison entre certaines exigences, intentions, idées des cadres techniques de la CMM (*top-down*), et des inspirations et exemples locaux (*bottom-up*).

Déploiement et mise en œuvre

Le dispositif de projets novateurs de TOD a été mis en place, à partir de 2013, sur 6 premiers sites. Pour chacun des sites, une méthode similaire a été déployée. À partir de 2015, 11 autres sites ont bénéficié du même programme d'aide financière. Cependant, pour ces sites, la CMM finance seule ces exercices et l'objet du financement est plus diversifié (études sectorielles, de stationnement, de potentiel foncier, de revitalisation économique et commerciale, etc.), ce qui signale un élargissement de son intervention auprès des municipalités[20].

Figure 16. Localisation des projets novateurs de TOD de la CMM



Source : CMM

Les premiers sites pilotes ont été choisis selon différents critères. Les cadres de la CMM insistent, dans leurs propos, sur le fait qu'ils souhaitaient lancer ces études de planification détaillée sur des sites variés pour tester la mise en œuvre du plan et « *en tirer des leçons* » concernant les défis et leviers pour l'aménagement de projets de TOD dans l'ensemble du Grand Montréal[21]. Cependant, le choix des sites ne résulte pas uniquement de

[20] Source : url:http://cmm.qc.ca/champs-intervention/amenagement/programmes-et-reglements-en-amenagement/aide-financiere-a-la-conception-de-projets-novateurs-tod).

[21] Source : CMM-2.

critères techniques, mais également d'enjeux politiques et territoriaux. D'une part, l'équilibre interne de la CMM, entre la ville de Montréal, les villes de Longueuil et Laval, et les couronnes nord et sud devait être respecté. D'autre part, les sites ont été choisis en fonction de l'implication des élus municipaux dans la CMM et l'élaboration du PMAD. Par exemple, parmi les premiers sites pilotes, trois sites (Candiac, Longueuil-Saint-Hubert et Repentigny) correspondent à des municipalités dont les maires sont particulièrement impliqués dans l'institution et siègent au comité exécutif.

> *« La façon dont ça s'est fait pour les projets pilotes, c'est que ce sont les municipalités qui ont fait la demande et ils n'avaient pas vraiment de critères de sélection. Ils ont fait en fonction des demandes, etc. ce qui incitait les villes, c'est le 100.000$ de subventions. Ça payait les études et tout. C'est sûr que l'initiative, elle vient de la ville. » (AMT-1).*

> *« Quand on a élaboré le PMAD, certains ont manifesté de l'intérêt en disant : "nous, on voudrait faire des projets, on est prêt". Et c'est pour ça que dans ces municipalités qui ont manifesté de l'intérêt, on a retenu parmi elles différents cas d'espèce, et puis on est parti de là. » (CMM-2).*

Le choix des sites résulte ainsi, d'un balancement entre l'évaluation de leurs opportunités, l'intérêt des élus municipaux pour la démarche, et des arbitrages politiques et institutionnels métropolitains. Par conséquent, la liste des projets novateurs a évolué dans le temps. Certains sites, identifiés initialement comme des sites de projets novateurs ont finalement été abandonnés du fait de problèmes de faisabilité des projets (Laval), d'une faible implication ou d'un désintérêt des municipalités et de leurs élus suite, par exemple, à un changement de municipalité, de difficultés des municipalités à suivre le dispositif (Longueuil) ou encore, d'un refus des municipalités de se conformer aux attentes de la CMM (Saint-Basile-le-Grand)[22].

Actuellement, les démarches de projets novateurs de TOD en sont à des stades d'avancement différents. Les premiers projets ont rendu leurs plans détaillés (Programme particulier d'Urbanisme) fin 2015. Les autres démarches ont démarré à des dates variées, mais la plupart doivent aboutir pour la fin de l'année 2016. Au niveau de la CMM, une équipe dédiée de trois personnes a été mise en place, dès 2012, pour suivre la mise en œuvre de ces démarches et participer aux bureaux de projet.

Tableau 5. Les projets novateurs de TOD de la CMM : avancement

Site	Type	Objet	Démarrage	État
Phase 1				
Candiac	Gare	Planification détaillée	2012	Avancé
Deux-Montagnes	Gare	Planification détaillée	2012	Avancé
Saint-Hubert	Gare	Planification détaillée	2012	En cours
Namur (Montréal)	Métro	Planification détaillée	2012	En cours
Mont-Saint-Hilaire	Gare	Planification détaillée	2015	Avancé
Repentigny	Gare	Planification détaillée	2012	En cours
Phase 2				
Saint-Bruno	Gare	Étude localisation gare	2015	En cours
Sainte-Thérèse	Gare	Planification détaillée	2015	En cours
Mac-Masterville	Gare	Planification détaillée	2015	En cours
Mascouche	Gare	Étude planification des espaces publics et potentiels de développement	2015	En cours
Cartier (Laval)	Métro	Étude de design urbain pour revitalisation du secteur	2015	Démarrage
Concorde (Laval)	Métro-gare	Étude de design urbain et économique	2015	Démarrage

[22] « *On avait Saint-Basile-le-Grand qui était l'un des projets pilotes et puisque la municipalité se concentrait davantage sur le territoire agricole et explorait moins les avenues ou les opportunités sur le restant de son territoire, […] le PMAD déclare là-dessus qu'on n'est pas dans l'ouverture du périmètre métropolitain. On a préféré mettre fin à cette démarche-là auprès de la municipalité et offrir l'opportunité à un autre partenaire de mener à terme un projet pilote.* » (CMM-2).

Assomption (Montréal)	Métro	Planification détaillée	2015	Démarrage
Langelier-Anjou (Montréal)	Métro (projet)	Planification détaillée	2015	Démarrage
Châteauguay	Stationnement	Planification détaillée	2015	Démarrage
Sainte-Julie	Bus	Étude stationnement	2015	Démarrage
Panama (Brossard)	Terminus SLR	Étude du potentiel de développement et de captation des plus-values	2015	En cours

Source : CMM et entretiens

*

L'analyse à l'échelle métropolitaine démontre ainsi que la mise à l'agenda du TOD dans la planification du Grand Montréal est liée à un changement dans les objectifs, le contenu et les méthodes de planification territoriale. En lien avec cette évolution, de nouveaux instruments sont déployés par la CMM pour accompagner la concrétisation du plan métropolitain. L'analyse de ces différents instruments et du dispositif des projets novateurs montre que les modalités *stratégiques* de planification du territoire métropolitain concernent non seulement le processus d'élaboration du plan, mais également l'étape de sa mise en œuvre et les outils associés.

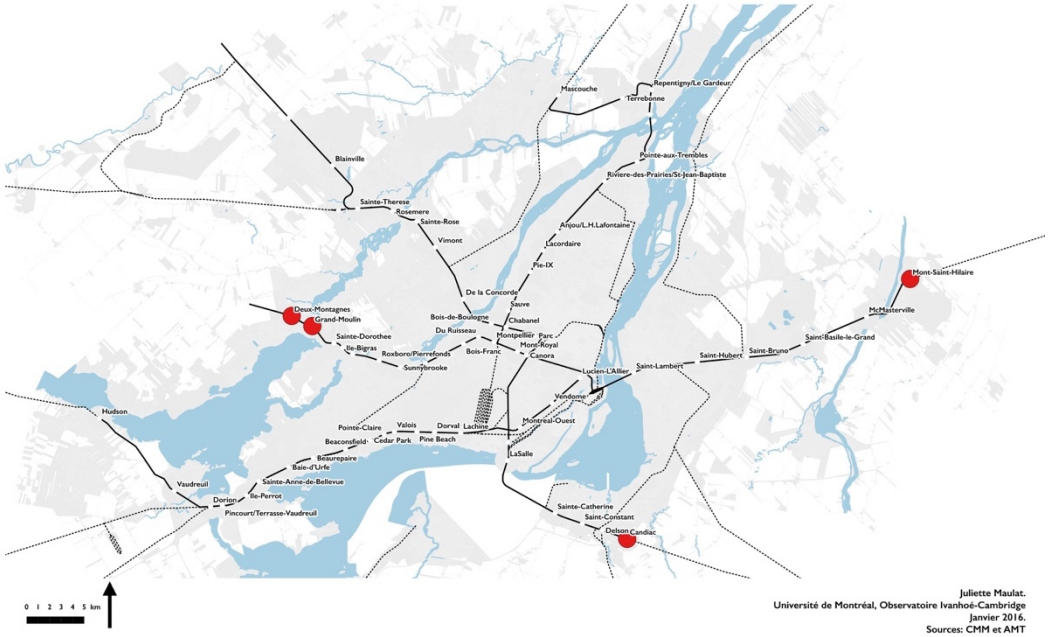
Ainsi, d'une part, la diversification des instruments de mise en œuvre du PMAD par la CMM signale une modification des modes classiques de planification et de gouvernance métropolitaine, avec un objectif d'articulation plus forte entre les échelles de planification métropolitaine et locale, articulation perçue comme la condition d'une action publique cohérente. Elle renvoie à un élargissement du champ d'intervention de la CMM en même temps qu'à la consolidation et la légitimation de l'institution, dont l'intervention dans les affaires régionales et municipales semble désormais plus acceptée.

D'autre part, l'instrument des projets novateurs vise à accompagner la conception, à l'échelle, de projets de TOD et l'adoption de planification détaillée pour guider la réalisation de ces projets. Cet instrument semble mêler approche « *stratégique* » et « *collaborativ*e » de la planification locale dans la mesure où, d'une part, il associe différents acteurs pour la *co-production* des projets, et où d'autre part, selon les règles fixées par la CMM, le processus doit accorder une place importante à la participation des habitants. La démarche des projets novateurs repose sur la mise en place de « *dispositifs d'échanges* » et vise la construction par « *itérations* » des plans détaillés (Douay, 2013, p. 55). Là aussi, il semble que le processus d'élaboration compte autant que le contenu du plan (Gallez et Maksim 2007; Douay 2013) et l'objectif semble être autant la « *construction d'une représentation partagée entre les acteurs sur les transformations spatiales souhaitées* » (Zepf et Andres 2013) que la transposition stricte des normes métropolitaines à l'échelle locale.

6. La production du TOD à l'échelle locale

Au-delà de la planification du TOD à l'échelle métropolitaine, nous nous sommes intéressées aux modalités de sa mise en œuvre dans trois municipalités de banlieue, présentant des contextes différenciés. Dans cette partie, nous présentons les trois études de cas de manière détaillée avant d'en proposer une analyse croisée dans la section suivante.

Figure 16b. Localisation des projets étudiés.



6.1. Deux-Montagnes

Le contexte de la municipalité de Deux-Montagnes

Deux-Montagnes est une municipalité de 17550 habitants[23], située dans la couronne nord de Montréal et dans la MRC Deux-Montagnes, à environ 40 kilomètres du centre de Montréal. Ancien lieu de villégiature, la municipalité a connu un premier développement résidentiel à partir des années 1950 par la transformation des maisons d'été en résidences permanentes. L'ouverture, au milieu des années 1970, de l'autoroute 640 amorce un développement résidentiel plus soutenu qui s'intensifie à partir des années 1980. La mise en service, en 1996, de services trains de banlieue sur la ligne de Deux-Montagnes, par l'AMT[24], et la création de la gare de Deux-Montagnes accompagnent ensuite une croissance résidentielle qui prend la forme, entre autres, d'un vaste projet de développement de maisons individuelles détachées ou mitoyennes à proximité immédiate de la nouvelle gare. La population passe de 10000 à 16000 résidents entre 1986 et 2001 avant de connaître une croissance beaucoup plus faible à partir des années 2000, en lien avec une stagnation de la construction résidentielle.

Aujourd'hui, la municipalité est entièrement urbanisée et se caractérise par un tissu urbain résidentiel peu dense, de maisons individuelles[25], ponctué de quelques immeubles multifamiliaux. Elle présente un environnement valorisé, avec de nombreux parcs et les rives de la rivière des prairies, et dispose d'un bon niveau d'équipements (écoles, centres sportifs,

[23] Statistiques Canada.
[24] Cette mise en service des trains de banlieue a été rendue possible par la rénovation complète de la voie entre 1992 et 1995.
[25] 62% de maisons unifamiliales isolées selon Statistiques Canada.

centres de loisirs, aréna). Dominée par une vocation résidentielle, elle ne dispose d'aucune zone industrielle ou d'activité sur son territoire. Cette situation résulte de certains choix de la municipalité, au cours des années 1990, de privilégier le développement résidentiel[26]. Elle dispose, cependant, d'une offre commerciale alliant petits commerces peu dynamiques sur le chemin d'Oka, et vastes zones commerciales au nord du territoire.

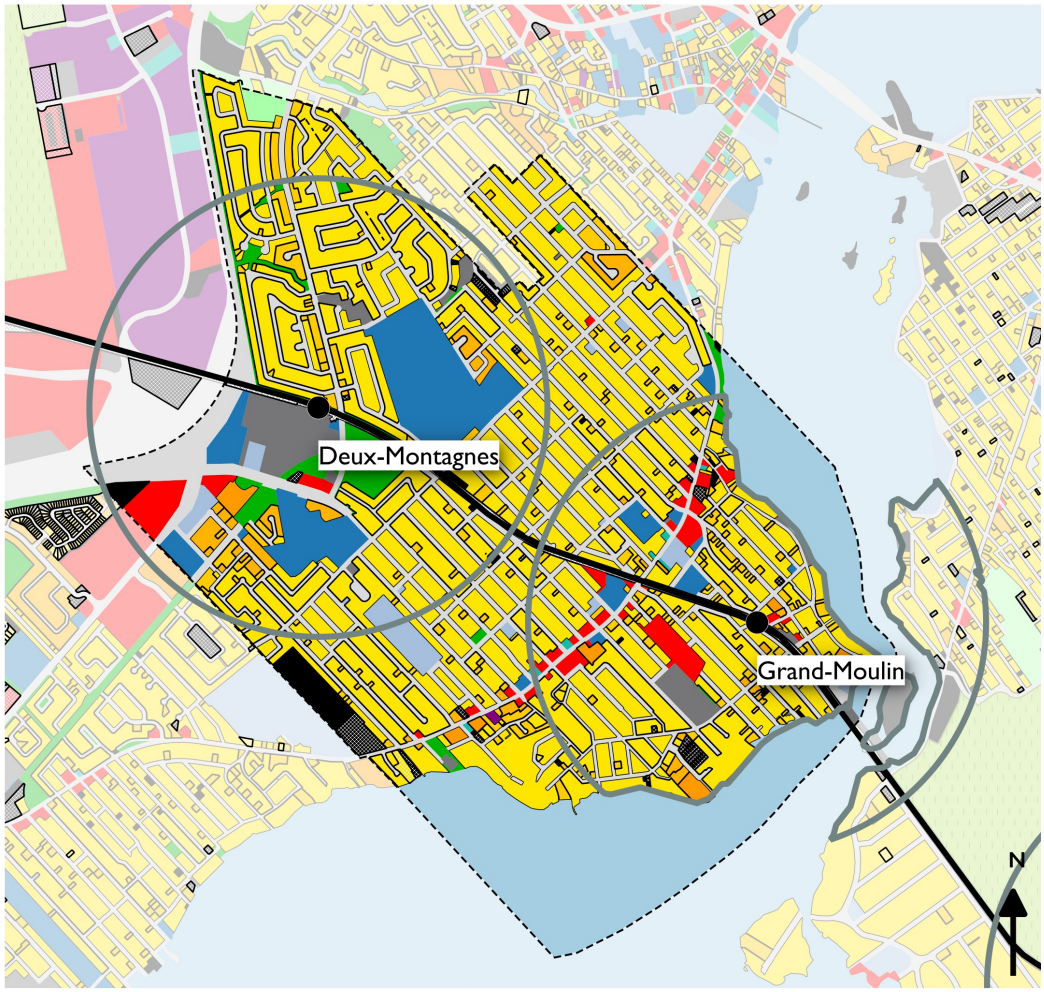
En termes d'accessibilité, la municipalité dispose d'une bonne desserte routière et ferroviaire avec deux gares, desservies par 25 trains par jour dans chaque sens. Ce niveau de desserte est permis par le fait que cette ligne est dédiée au transport de voyageurs, est électrifiée et, depuis février 2014, l'AMT possède les 34 km de voie ferrée de la ligne Deux-Montagnes, situation rare dans le Grand Montréal[27]. Ces gares sont fortement fréquentées[28], ce qui pose des problèmes importants liés à la gestion des accès. Si, actuellement, la ligne apparaît saturée en heure de pointe, l'amélioration de l'offre ferroviaire nécessiterait un doublement de la ligne et des investissements que l'AMT ne souhaite pas, à ce jour, engager. Ce niveau élevé de desserte ferroviaire est toutefois atypique pour une commune de banlieue de cette taille à Montréal et est identifié par la municipalité, comme un atout clef pour son attractivité et son développement, en complément d'un cadre de vie valorisé : « *Pour moi, nos deux gros atouts, ce sont les deux gares et notre bord de l'eau*. » (DM-3). Le slogan de la ville, « *Deux-Montagnes, Améliorez votre train de vie* », exprime cette valorisation de l'accessibilité ferroviaire de la municipalité.

[26] Ces choix antérieurs ont des conséquences sur l'équilibre financier de la municipalité et son assiette fiscale « *Il y a vraiment eu un manque de vision de la part de la ville parce qu'ils ont décidé, consciemment de ne pas avoir de parc industriel ou de zones commerciales, ou très peu et finalement, l'équilibre fiscal en prend un bon coup*. » (DM-2).

[27] Le 28 février 2014, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) a en effet acheté les 33,5 km de voie ferrée qui composent la ligne Deux-Montagnes de l'entreprise ferroviaire Canadian National pour 97 M$. C'est la première fois que l'agence de transport devient propriétaire d'un tronçon significatif de voie ferrée sur laquelle elle circule, permettant ainsi d'y prioriser le transport des passagers plutôt que les trains de marchandises.
Source : https://www.amt.qc.ca/fr/a-propos/medias-publications/communiques-presse/l-amt-fait-l-acquisition-de-la-ligne-de-trains-de-banlieue-deux-montagnes.

[28] Environ 4500 usagers par jour en Gare de Deux-Montagnes et environ 1350 usagers par jour en gare de Deux-Moulins en 2014 (Source : AMT).

Figure 17. Carte de situation de Deux-Montagnes



Légende

- Aire TOD
- Gare
- Réseau ferré
- Résidence de 1 logement
- Résidence ou condo de 2 à 4 logements
- Résidence ou condo de 5 à 24 logements
- Résidence ou condo de 25 logements et plus
- Commerciale
- Bureau
- Industrie
- Institution économique
- Institution non-économique
- Parc ou espace vert
- Utilité publique
- Zones ferroviaires
- Zone aéroportuaire
- Stationnement
- Rue ou ruelle
- Rue ou ruelle
- Agricole
- Terrains vacants
- Hydrographie
- Golf
- Espaces vacants ou à redevelopper

Juliette Maulat, 2016.
Université de Montréal. Observatoire Ivanhoé Cambridge.
Sources: Mode d'occupation du sol 2014 (CMM).

Émergence de la réflexion sur le TOD

L'émergence d'une réflexion sur la densification urbaine et la mise en place de projets de TOD autour des deux gares date de la fin des années 2000. Elle est liée à la préparation et l'adoption du PMAD, mais aussi à des enjeux locaux. Au milieu des années 2000, la municipalité fait, en effet, face à trois enjeux majeurs qui vont conduire à une évolution de la politique d'urbanisme locale. Tout d'abord, son territoire est entièrement urbanisé. La rareté des terrains et l'absence de nouveaux développements résidentiels conduisent à un ralentissement de la croissance démographique et à une stagnation des ressources fiscales. La poursuite du développement impose d'intervenir en renouvellement urbain[29]. Ensuite, la municipalité est confrontée à des difficultés financières importantes. En effet, le développement immobilier soutenu au cours des années 1990 ayant permis une augmentation des revenus de taxe, la municipalité a décidé, en 1995, de geler l'évolution des taux. Ainsi, au milieu des années 2000, en l'absence de nouveau développement, ses ressources diminuent, alors même que la municipalité est l'une des plus endettées du Québec, et qu'elle fait face à des coûts importants liés à un fort niveau de service à la population[30]. En outre, Deux-Montagnes dispose d'une base de taxation foncière presque uniquement résidentielle et les valeurs foncières des propriétés étant relativement faibles, comparativement à d'autres municipalités, ses ressources sont limitées. Les acteurs enquêtés insistent sur le poids de ces difficultés financières, déterminantes pour comprendre les enjeux auxquels est confrontée la municipalité à la fin des années 2000 :

> *« La grande problématique de Deux-Montagnes, c'est que la base de taxation foncière est uniquement, presque uniquement sur du résidentiel. Très peu commercial, aucune industrie. […] Donc, si les valeurs foncières des propriétés sont faibles, ce qui est le cas, comparativement à d'autres villes…- […] donc, la capacité de taxation est très limitée. Et, en plus, ça attire une population qui a moins de moyens, de revenus disponibles et puis, tu n'as plus de terrains à Deux-Montagnes, c'est tout construit. » (FIRME-2).*

> *« Le problème à Deux-Montagnes, c'était un problème de richesse foncière : une ville enclavée, avec plus de possibilités d'expansion et une ville avec un territoire à forte concentration résidentielle de type maisons unifamiliales, jumelées, mais finalement très peu de grands immeubles et pas beaucoup de valeur ou de richesses foncières. » (DM-2).*

Enfin, en lien avec le ralentissement démographique induit par l'absence de développement résidentiel, et la concurrence des centralités commerciales périphériques, l'axe commercial principal et le noyau villageois (chemin d'Oka) connaissent une perte de dynamisme et d'attractivité[31], ce qui est l'objet, au cours des années 2000, d'inquiétudes du côté de la municipalité.

Ces éléments de contexte contribuent à une évolution importante de la politique locale à partir de 2005, à la faveur de l'élection d'un nouveau maire. Durant le premier mandat, la nouvelle équipe dégèle les taxes (2007), engage une réduction des dépenses et initie de premières réflexions sur la densification urbaine, en particulier autour des gares. Si, au départ, le maire était plutôt réticent à la CMM, à l'élaboration d'un PMAD et à la densification, les difficultés financières auxquelles la municipalité fait face à la fin des années 2000 le conduisent à réfléchir au redéveloppement du territoire. En 2009, la

[29] Cette absence de terrains à urbaniser à Deux-Montagnes a été mentionné, par de nombreuses personnes interrogées, comme un enjeu central pour la municipalité, qui la distingue d'autres villes de la banlieue de Montréal : « *Il y a de la place pour construire des bungalows et des cottages partout dans les villes environnantes. Ce n'est plus le cas à Deux-Montagnes, où il n'y a plus de territoires à développer.* » (DM-3).

[30] Participation au financement des gares, remise à niveau des réseaux d'eau, prise en charge du déficit d'une résidence sociale pour personnes âgées, etc.

[31] « *Les commerces ont de la misère à vivre. Par exemple, ici [chemin d'Oka], c'était un ancien restaurant qui était là depuis 40 ans et qui a été vendu, revendu, rerevendu, je pense qu'il y a 3-4 propriétaires depuis 1 an ½ deux ans et c'était un bon petit restaurant renommé. Donc, c'est ça.* » (DM-1)

municipalité adopte alors un nouveau Plan d'Urbanisme qui autorise une densification du territoire, en particulier autour des deux gares, pour permettre un développement immobilier, augmenter les valeurs foncières et dégager de nouvelles recettes fiscales. Dans un second temps, durant le deuxième mandat (2009-2013), la municipalité engage des réflexions plus poussées sur la densification et la mise en œuvre de projets TOD.

Les enjeux étaient ainsi de deux ordres. D'une part, les difficultés financières et l'absence de terrains à développer lui imposent d'envisager un renouvellement urbain pour « *revitaliser et redévelopper de la ville* » et créer de nouvelles ressources fiscales :

> *« Pas de nouveaux projets qui pouvaient faire en sorte qu'on augmente nos recettes. Nous ce qu'on voulait c'était aller chercher des revenus, capitaliser tout ça. » (DM-1).*

> *« Ce qu'on a compris, c'est sûr, c'est que par la densification, non seulement on allait regrouper la plus grande partie de la population autour des gares - ça, c'était une chose en termes de mobilité, mais en termes d'enrichissement, on voyait la possibilité justement d'augmenter la richesse foncière par une plus grande densification »(DM-2).*

D'autre part, dans le cadre de la préparation du PMAD, la municipalité anticipe le fait qu'elle doive ajuster sa réglementation d'urbanisme au PMAD, en particulier concernant les objectifs de densification autour des gares[32]. Disposant de deux gares, la majorité du territoire de Deux-Montagnes est situé dans les aires de TOD et le PMAD fixe plancher de densité de 40 logements par hectare sur ces sites :

> *« Une des problématiques à Deux-Montagnes c'est que 50% du territoire se retrouve dans des aires TOD, donc c'est une réalité avec laquelle il faut composer qui amène, lors de réappropriation de terrains, à la densification. » (FIRME-2).*

Dans ce contexte, la municipalité engage à partir de 2010 une vaste réflexion sur l'avenir du territoire. Elle met en place, en 2010 et en 2011, en parallèle de l'élaboration du PMAD, des États généraux et des consultations publiques pour réfléchir à l'avenir du territoire et élaborer un Plan stratégique[33]. Cette démarche conduit à la révision du plan d'urbanisme en 2012. Celui-ci fixe, pour les deux aires de TOD, des seuils minimaux de densité brute minimale de 40 logements à l'hectare, pour l'ensemble des opérations de développement résidentiel ou mixtes (sur terrains vacants ou en redéveloppement). L'objectif était, avant d'adopter des règlements de PPU sur certains secteurs, que le plan d'urbanisme « *reflète les défis que la municipalité devait relever* » selon l'ancien maire :

> *« Avec le changement dans le plan d'urbanisme, là, on voulait vraiment pouvoir densifier. Donc, on en a parlé aux gens, les gens étaient plus ou moins pour, par contre, ils étaient conscients qu'il fallait aller de l'avant. » (DM-1).*

---

[32] « *Entièrement construite, avec deux gares, du réseau du train de banlieue, la problématique était très particulière donc là on se demandait plutôt par rapport au concept des aires TOD ce que ça allait donner et que serait les répercussions pour la ville de Deux-Montagnes. […] les deux aires TOD sur le territoire de Deux-Montagnes, ça couvre déjà une bonne partie du territoire, donc l'impact était majeur.* » (DM-2).

[33] Cette démarche a reposé dans un premier temps sur l'organisation de plusieurs ateliers, *focus group* et rencontres avec les citoyens sur l'avenir du territoire (Etats généraux). Elle visait à recueillir des avis sur l'évolution de la municipalité, mais également à leur faire prendre « *conscience* », selon les propos du maire de l'époque, des problèmes de la municipalité en termes de ressources fiscales, d'investissement à réaliser, des enjeux de développement, etc. La municipalité a été appuyée par un conseiller indépendant. Celle-ci a conduit, dans une deuxième phase, à la mise en place de 8 comités consultatifs citoyens, à l'élaboration d'un plan stratégique et à la révision du plan d'urbanisme, pour laquelle la municipalité a été appuyée par le cabinet BC2.

Sources : Haspeck J., 2010, « *La Ville de Deux-Montagnes à la croisée des chemins* ». *L'éveil*, url : http://www.leveil.com/Actualites/2010-05-14/article-1351070/La-Ville-de-Deux-Montagnes-a-la-croisee-des-chemins/1 .

Boivin J., 2010, *Rapport final - Les États généraux de la Ville de Deux-Montagnes*, 104 p.

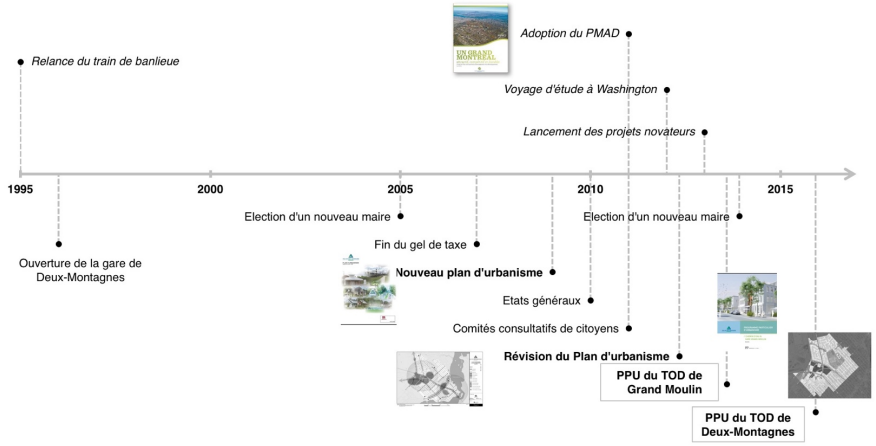
Maynard V., 2011, « *Une vision stratégique et un plan d'action avant la fin de l'année* ». *L'Éveil et La Concorde*, url : http://www.leveil.com/Actualites/2011-03-24/article-2354739/Une-vision-strategique-et-un-plan-d%26rsquo%3Baction-avant-la-fin-de-l%26rsquo%3Bannee/1 .

Ainsi, l'impulsion d'une réflexion sur la densification urbaine autour des deux gares résulte d'une convergence entre des enjeux locaux et l'énoncé de nouvelles orientations d'aménagement à l'échelle métropolitaine. Dans ce contexte, il apparaît que le PMAD a aussi été utilisé, par la municipalité en place, pour justifier, auprès de la population, la mise en œuvre d'une politique de densification peu populaire, qui apparaissait au maire et à son équipe comme indispensable pour poursuivre le développement démographique de la municipalité, créer de nouvelles ressources et revitaliser l'économie locale :

> *« La venue du PMAD, elle a été en soi, pour Deux-Montagnes - mis à part les préoccupations de départ, probablement -, elle a été, pour [Le maire], une voie de solution, parce qu'il était très contesté à l'époque. […] Le maire a utilisé la menace du PMAD pour dire : "il faut faire quelque chose parce qu'il vaut mieux être maître à bord, qu'assis dans le siège arrière de la voiture". » (DM-2).*

En lien avec cette révision du Plan d'Urbanisme, des réflexions plus spécifiques sur l'évolution des deux aires de TOD ont été engagées. Celles-ci se sont déployées différemment autour des deux gares.

Figure 18. Chronologie : la réflexion sur le TOD à Deux-Montagnes



Réalisation : J. Maulat, 2016.

L'aire TOD de Grand Moulin

La réflexion sur le TOD à Deux-Montagnes a concerné, dans un premier temps, l'aire TOD de Grand Moulin. Contrairement aux autres cas d'étude, ce site ne fait pas partie des projets novateurs de la CMM et les processus associés au TOD sont très différents des autres cas.

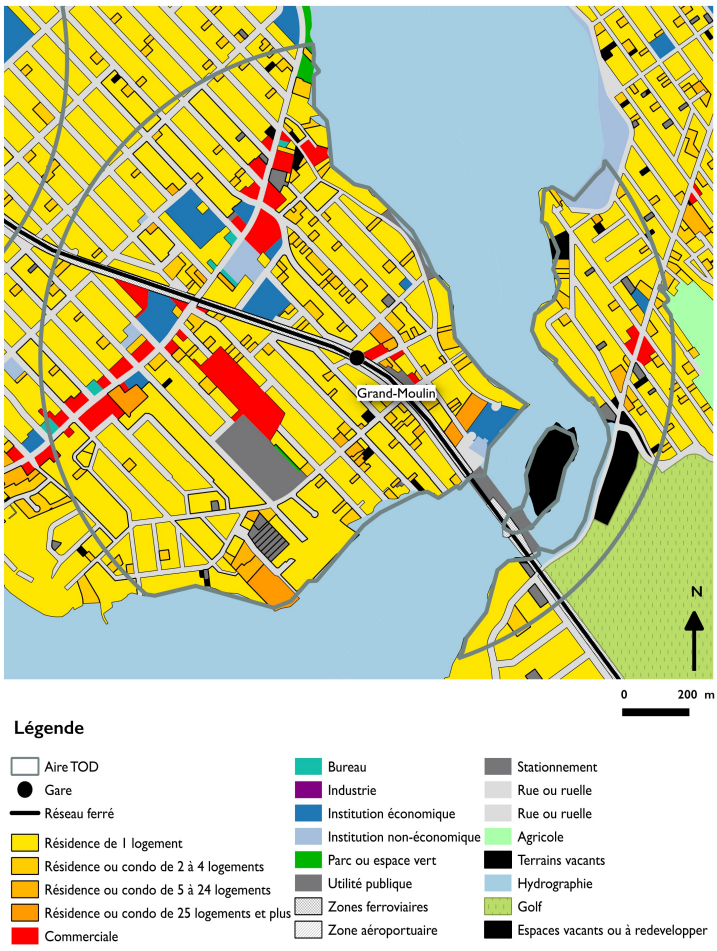
Contexte urbain

La gare de Grand Moulin est située au cœur du secteur historique et du noyau villageois de Deux-Montagnes. L'aire TOD de Grand Moulin est marquée par les fonctions résidentielle (dominante), commerciale (le long du chemin d'Oka), et institutionnelle, avec la présence de nombreux établissements publics et communautaires sur le chemin d'Oka (hôtel de ville, deux écoles primaires, deux églises, plusieurs édifices municipaux). Le tissu urbain sur l'ensemble du secteur de la gare est peu dense (15 logements par hectare[34]). Si quelques constructions disposent d'une forte valeur patrimoniale et architecturale, l'essentiel du tissu est composé de maisons unifamiliales isolées modestes, de type *bungalows*, et de maisons unifamiliales jumelées de construction plus récentes. Quelques bâtiments de logements multifamiliaux et de condos récents, de petits gabarits ou de plus grand gabarit

[34] Source : CMM.

ponctuent ce tissu pavillonnaire, en particulier le long des axes principaux[35]. Le chemin d'Oka constitue la rue commerciale principale de ce secteur, autour duquel se concentrent le pôle institutionnel et les commerces[36]. L'axe se caractérise par la forte présence de stationnements en bordure de voie, un tissu urbain relativement déstructuré, des cheminements piétons de mauvaise qualité et une faible dynamique commerciale. L'aire de TOD dispose de peu de terrains vacants. Elle se caractérise par ses petites parcelles et un morcellement de la propriété entre de nombreux propriétaires-occupants. Cependant du fait des faibles densités, le secteur présente un potentiel de densification urbaine par intensification de l'usage des parcelles.

Figure 19. Occupation du sol de l'aire TOD Grand Moulin



Juliette Maulat, 2016.
Université de Montréal. Observatoire Ivanhoé Cambridge.
Sources: Mode d'occupation du sol 2014 (CMM).

[35] Certains immeubles de logements multifamiliaux datent des années 1990 tandis que d'autres sont plus récents, comme le Manoir Grand Moulin, résidence de personnes âgées achevée autour de 2005.

[36] Les commerces présents sont principalement de petits restaurants, une alimentation de grande surface, des commerces de biens courants et d'établissements spécialisés dans l'entretien et la vente de pièces automobiles.

Figure 20. Vues de l'aire TOD Grand Moulin

Maison isolée en face de la gare. Source : J. Maulat.

En face de la gare. Source : J. Maulat.

Noyau villageois, maison à caractère patrimonial. Source : J. Maulat.

Noyau villageois, maison à caractère patrimonial. Source : PPU Chemin d'Oka.

Noyau villageois, maison à caractère patrimonial. Source : J. Maulat.

Noyau villageois, maison à caractère patrimonial. Source : PPU Chemin d'Oka.

8ème avenue. Source : J. Maulat.

Chemin d'Oka. Source : J. Maulat.

Chemin d'Oka. Source : J. Maulat.

Chemin d'Oka. Source : J. Maulat.

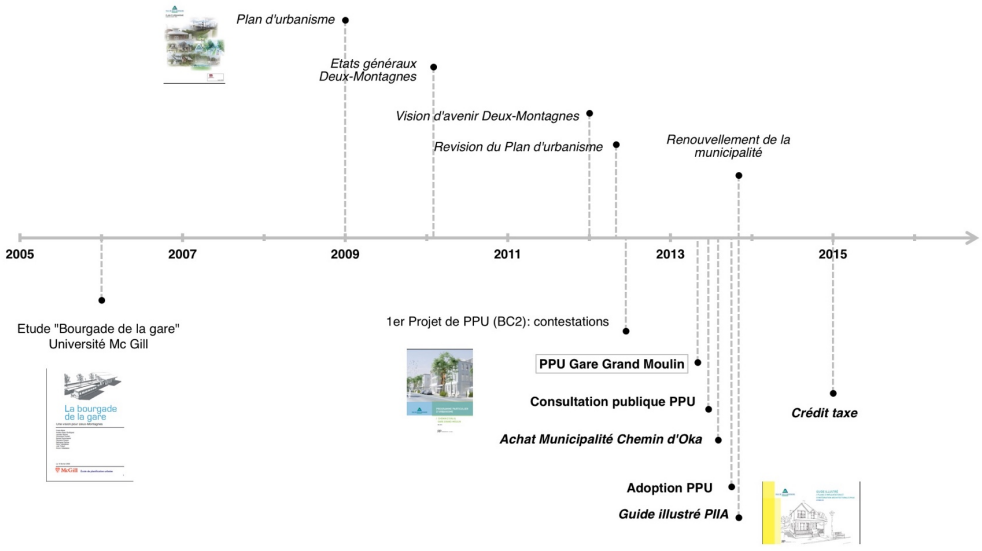
Étapes et processus

Si le Plan d'urbanisme adopté en 2009 autorisait une densification urbaine du secteur, la réflexion sur le TOD de Grand Moulin a principalement démarré à partir de 2011, dans le cadre de la prévision du plan d'urbanisme. Une première proposition d'aménagement pour l'évolution du secteur de Grand Moulin a été élaborée en 2012 par le bureau d'étude BC2 et présentée à la population. Celle-ci prévoyait d'autoriser une densification forte du secteur par la construction de logements collectifs de 9 à 15 étages à la place des maisons unifamiliales. Cette proposition a soulevé un large mécontentement de la part de la population du fait de la forte densification envisagée, dont les habitants considéraient qu'elle était en décalage avec le contexte local[37].

Du fait de ces contestations, des seuils de densité moins élevés ont été fixés le long des axes principaux et aux abords de la gare dans le PLU révisé. Suite à cela, le maire, qui était alors dans sa dernière année de mandat et n'avait pas l'intention de se représenter, décide d'aller plus loin dans l'évolution urbaine du secteur en engageant, en 2013, l'élaboration d'un PPU[38], adopté fin 2013. Ce contexte politique et le volontarisme du maire en place ont été moteurs dans l'avancée de la démarche :

> *« Le premier contexte, il est politique. Le maire qui était là à ce moment-là était dans sa dernière année de mandat, donc, le programme particulier d'urbanisme devait être réalisé dans un délai qui nous permettait de l'adopter avant les élections, d'autant plus que lui ne se représentait pas aux élections. » (FIRME-2).*

Figure 21. Chronologie : l'élaboration d'un projet pour l'aire TOD de Grand Moulin



Réalisation : J. Maulat, 2016.

Contenu du projet

Le concept d'aménagement proposé au PPU adopté en 2013 est organisé autour de trois enjeux. Tout d'abord, le PPU fixe un objectif de restructuration et de densification urbaine « douce » autour de la gare et le long des axes « structurants » (8ème avenue, Chemin d'Oka, Boulevard du lac).

---

[37] Cette contestation a été relayée dans la presse (url : http://blogues.radio-canada.ca/rive-nord/2012/06/13/deux-montagnes-densification/. Elle est résumée ainsi par un de nos interlocuteurs : « Il y a eu des moments chauds au moment des consultations publiques ? *Très chauds, vous auriez dû être là, c'était, d'ailleurs toutes les assemblées du conseil de ville, ça ressemblait à un terrain de boxe. C'était la corrida à chaque fois. » (DM-2).*

[38] L'élaboration du PPU est lancée en 2013, sur un périmètre plus large que l'aire de TOD, au regard de la réalité du tissu urbain et du fonctionnement du secteur. L'élaboration du PPU est prise en charge par le binôme municipalité-firme Provencher Roy et n'associait pas d'autres acteurs.

> *« Le PPU de la Gare Grand Moulin, c'était pour favoriser la réappropriation du chemin d'Oka et les différents terrains au pourtour, mais dans une optique de densification harmonieuse ». (FIRME-2).*

Ensuite, le PPU vise la revitalisation commerciale du Chemin d'Oka et la requalification de l'axe autour d'une logique de mixité des usages. L'entretien avec l'ancien maire a montré que cet enjeu faisait l'objet d'une attention particulière de sa part, comme résumé par un de nos interlocuteurs :

> *« Sa grande préoccupation c'était le chemin d'Oka, entre autres, mais récupérer le chemin d'Oka qui est un désastre et en faire un village, un village linéaire, quelque chose qui est plus structuré. » (FIRME-2).*

Enfin, le PPU avait pour objectif de favoriser les modes doux et d'améliorer les liaisons piétonnes entre la gare et la centralité institutionnelle (hôtel de ville, églises, etc.) du chemin d'Oka et les berges, comme visible dans le concept d'organisation spatiale ci-dessous.

Figure 22. Concept d'organisation spatiale PPU Grand Moulin

Source : Ville de Deux Montagnes, et Provencher Roy + Urbanisme. *Programme Particulier d'Urbanisme. Chemin d'Oka & Gare Grand-Moulin*, 2013, p. 51.

Le PPU a été présenté en juin 2013 à la population et il a soulevé, semble-t-il, peu d'oppositions. Cela est expliqué par plusieurs acteurs rencontrés par le fait que, contrairement à ce qui avait été proposé précédemment, celui-ci propose une densification douce du territoire. En outre, l'argumentaire de la municipalité reliait étroitement l'enjeu de densification au besoin de créer de nouvelles ressources financières pour la municipalité (« *solidifier les finances de la municipalité* »[39]), de revitaliser les commerces locaux et de diversifier l'offre de logement. La municipalité et le bureau d'étude ont pris également garde à éviter, dans leurs propos, le mot de densification, et de privilégier les termes de « *densification douce* », « *d'intensification urbaine* » ou de « *compacité* ». Les discours de la municipalité et de BC2 lors de la consultation publique mettaient également l'accent sur l'idée que le PPU devait surtout servir à « *encadrer* » les évolutions urbaines pour permettre l'« *intégration harmonieuse au tissu existant* » et s'assurer que « *les nouvelles constructions reflètent le caractère unique de la collectivité* »[40]. Cette attention au choix des mots était guidée par la volonté d'assurer l'acceptabilité sociale du programme :

> *« J'avais dit au maire, il va falloir éviter le mot densité, d'une part, parce que la définition, ce n'est pas tout le monde qui la maîtrise. On peut être dense sans mettre des tours et puis à ce moment-là, on ne parlait pas beaucoup de compacité urbaine, donc densité/compacité, c'est deux choses différentes. Donc, on va éviter le mot densité et*

[39] Ville de Deux Montagnes, et Provencher Roy + Urbanisme. *Programme Particulier d'Urbanisme. Chemin d'Oka & Gare Grand-Moulin*, 2013.

[40] Ville de Deux Montagnes, et Provencher Roy + Urbanisme. *Programme Particulier d'Urbanisme. Chemin d'Oka & Gare Grand-Moulin*, 2013, p.9.

puis on va aller vers quelque chose qui s'harmonise avec le cadre bâti puis tout ce qui va sortir publiquement, va avoir ce souci d'harmonisation. » (FIRME-2).

Le concept d'aménagement est traduit dans le PPU adopté par, d'une part, un relèvement des hauteurs autorisées dans les zones résidentielles, aux abords de la gare et le long des axes structurants pour permettre une densification mesurée du quartier (maximum 5 étages) et, d'autre part, la définition d'un zonage mixte le long du chemin d'Oka. Outre la dimension réglementaire et l'adoption d'un règlement autorisant à des densités supérieures, le PPU prévoyait l'ajustement du règlement de PIIA pour favoriser l'intégration des constructions dans le milieu environnant et promouvoir une « *architecture de qualité* ». Le PPU liste également différents types d'action à mettre en place pour favoriser la requalification du tissu résidentiel (acquisition de terrains, programme de crédit-taxes, négociation pour l'acquisition, réserves foncières), la revitalisation du chemin d'Oka et la mixité d'usage (sélection des promoteurs, aménagement du domaine public, etc.), la diversification de l'offre de logement (programme d'accès à la propriété, bonification du programme de crédit taxe, construction économique, etc.) et la mise œuvre d'aménagements favorables à l'usage de la gare et aux modes doux (Plan de transport durable, programme d'aménagement du domaine public, développement de l'offre ferroviaire, mise en valeur des parcs, etc.).

Figure 23. Aménagements du Chemin d'Oka projetés dans le PPU.

Source : Ville de Deux-Montagnes, et Provencher-Roy, Support de présentation, « Assemblée publique de consultation sur les programmes particuliers d'urbanisme », Deux-Montagnes, 18 juin 2013, 54 p.

Mise en œuvre et outils

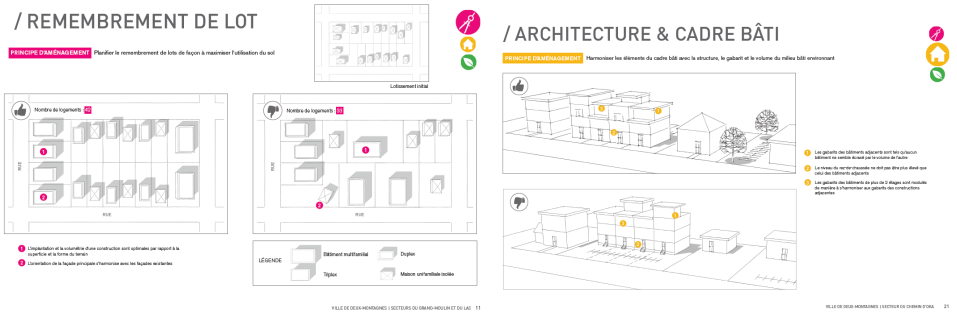
Si le PPU a permis d'autoriser la densification, la municipalité est intervenue, dès 2013, de manière plus poussée pour favoriser, accompagner et encadrer la transformation du secteur.

Un guide architectural a été élaboré pour aider à l'évaluation des projets immobiliers soumis au regard de leur qualité en termes d'intégration urbaine. Ce guide, élaboré par Provencher-Roy, avait deux objectifs. D'une part, il visait à aider le Comité consultatif d'urbanisme à évaluer les projets et permis soumis au regard de leur qualité en termes d'intégration urbaine[41]. D'autre part, il visait à faciliter les échanges avec les citoyens ou les promoteurs, soumettant des demandes de permis et de fluidifier les échanges entre les services municipaux et les citoyens : « *Une image vaut mille mots* » (FIRME-2). Ce guide,

[41] « *L'idée du guide, c'était pour 1) orienter les membres du CCU parce que au moins, il y a des images. C'est un guide illustré… Alors, voici ce qui est bien de faire, et ce qui est moins bien de faire. Donc, c'est facile, tu tournes les pages, il y a des images. 2) puis ça devient un outil pédagogique auprès de la population. […] Ça aide beaucoup dans les relations, parce que rien de pire qu'un citoyen qui s'assoit devant un inspecteur et puis que l'inspecteur lui explique les choses mais n'est pas capable de les expliquer puis l'autre est pas capable de le comprendre. Alors, à un moment donné, il y a un point de rupture et pis le citoyen va faire ses travaux et puis voilà. Et la ville là-dedans va perdre quoi ? La confiance de son citoyen, ne touchera pas les revenus qui vont avec l'émission de permis de construction, risque d'avoir sur son territoire des bâtiments rénovés un peu n'importe comment. Donc c'est une question d'assurer la qualité de ce qui se fait.* » (FIRME-2).

illustré, traduit les règles du PPIA concernant : les règles de lotissement, de remembrement de lots pour l'optimisation de l'usage du sol, la forme architecturale à privilégier, la préservation patrimoniale des parcelles, l'implantation des bâtiments et la localisation des stationnements en fond d'îlot , les volumétries à privilégier, etc. (Provencher Roy 2013).

Figure 24. Extraits du Guide illustré. Plan d'implantation et d'intégration architecturale. Ville de Deux-Montagnes (Provencher-Roy, 2013)



Source : Provencher Roy, 2013, Guide illustré. Plan d'implantation et d'intégration architecturale. Ville de Deux-Montagnes, p.11 et 21

La municipalité a également réalisé de petits aménagements des espaces publics pour revitaliser le secteur, cependant le manque de moyen ne lui a pas permis d'engager des aménagements plus importants :

> *« Ce qu'on a essayé de faire, c'est de revitaliser tout ça, avec des moyens limités, de faire des changements, des améliorations un petit peu. En avant des deux églises, on a refait la configuration de l'aménagement paysager pour redonner un petit peu de charme en avant de l'hôtel de ville » (DM-1).*

La municipalité est intervenue également de manière plus volontariste en achetant un terrain pour qu'y soit réalisée une opération mixte, exemplaire du concept d'aménagement défendu au PPU (encadré).

Encadré 2. Washington à Deux-Montagnes

En 2013, la municipalité a acheté une dent creuse située à l'entrée est de la ville pour qu'y soit réalisée une opération mixte, exemplaire du concept d'aménagement défendu au PPU. Cette acquisition s'est faite rapidement, dans un contexte où ce terrain était l'objet de convoitise d'un promoteur immobilier, ayant réalisé de nombreuses opérations sur le chemin d'Oka. La municipalité ne souhaitait pas que celui-ci réalise l'opération qu'il envisageait et le maire voulait qu'y soit construite une opération immobilière « exemplaire », une sorte d'emblème du nouveau quartier, mêlant commerce et logement, et ressemblant aux modèles de TOD qu'il avait visité, en juin 2012, dans la banlieue de Washington et en particulier à King Farm. L'objectif était de rendre visible et concrétiser les transformations urbaines attendues : « *le terrain qui était acheté se voulait en fait une maison modèle pour revamper si on veut, le chemin d'Oka parce qu'il en a besoin et recréer une certaine densification*. » (DM-2).

La municipalité a alors lancé un appel d'offre pour la réalisation d'un ensemble immobilier associant logements et commerces en rez-de-chaussée sur ce terrain. Pour cet appel, la municipalité avait travaillé avec Provencher-Roy à l'élaboration d'un plan architectural précis du futur bâtiment, fixant les règles d'implantation, l'aspect externe, la forme du bâti et les aménagements au sol attendus. L'appel d'offre a été infructueux, dans un contexte où les promoteurs du secteur étaient, à cette date, principalement des constructeurs de maisons individuelles, considérant qu'une telle opération mixte était trop complexe, que les exigences environnementales fixées par la mairie étaient trop contraignantes (gestion des eaux de ruissellement, solaire passif, etc.) et que le marché n'était pas favorable à une telle opération. Le maire a alors directement contacté un promoteur (Habitation DM) pour qu'il réalise l'opération. Dans la mesure où la municipalité possédait le terrain, elle a conditionné la vente (à un prix inférieur au marché) à la réalisation d'une opération qui réponde à certains critères architecturaux et d'implantation : stationnement en arrière de la rue, architecture néo-traditionnelle, etc. « *Ça, c'est le même contracteur que là-bas, puis ça [*Figure 28*], c'est le genre de construction qu'il voulait faire, c'est très joli, mais c'était un peu plus moderne si on*

veut. Alors que l'autre, c'est plus néo-traditionnel…c'est ça, le but, c'était plus de signature. » (DM-1).

Si l'opération de condominiums a été réalisée selon ces critères et commercialisée sans difficultés particulières, le promoteur Habitation DM a cependant considéré que le marché ne permettait pas de faire une opération mixte logement-commerce. Depuis, le même promoteur est en cours de réalisation d'une opération similaire, dans la même rue, en face de la première opération.

Figure 25. Image du projet King Farm, Washington

Source : http://www.residencesatkingfarm.com/

Figure 26. Opération de condominiums réalisée Chemin d'Oka sur un terrain acheté par la municipalité

Livraison : 2014. Constructeur : Habitation DM.
Source : Juliette Maulat

Figure 27. Opération de condominiums réalisée Chemin d'Oka sur un terrain acheté par la municipalité (à gauche de la photo)

Livraison prévue : 2016. Constructeur : Habitation DM.
Source : Juliette Maulat

Figure 28. Opération de condominiums, Habitation DM, livraison 2012, 29 8ème avenue. « Contre-exemple » selon l'ancien maire.

Source : Juliette Maulat

L'équipe municipale élue en 2013, si elle était initialement très critique vis-à-vis des actions de la municipalité précédente en faveur de la densification, mène actuellement une politique favorable à la densification du secteur. Tout d'abord, elle accorde un crédit de taxe de 5 ans pour la rénovation résidentielle afin d'encourager la densification du secteur[42] : « *Ce ne sont pas des subventions, on n'est pas allés jusque-là, on n'a pas les moyens, mais c'est un crédit de taxes pour quelqu'un qui vient développer du locatif à plus que tant de logements. […] Pour les promoteurs, c'est un incitatif. Ça démontre un intérêt.* » (DM-3).

Ensuite, la municipalité cherche à faciliter la réalisation, par les promoteurs, d'opérations de densification. Pour cela, le Directeur Général des services intervient, d'une part, pour accélérer, au sein des services municipaux, le processus et les détails d'examen des demandes de permis, en particulier les demandes relatives à la construction de bâtiments multi-logements. Le Directeur intervient également, d'autre part, pour favoriser l'acceptation des demandes de dérogations mineures au plan d'urbanisme, faites par les promoteurs, pour permettre une densification plus importante, en contrepartie du respect de certaines règles d'implantation et de forme du bâti. En effet, le Plan d'urbanisme autorisant des densités plus importantes, de nombreux constructeurs achètent actuellement des terrains de maisons individuelles dans la perspective de les remplacer par de petits immeubles de logements multifamiliaux, en particulier aux abords immédiats de la gare, sur la 8ème avenue et sur le chemin d'Oka (cf. infra). Dans certains cas, ces constructeurs demandent des dérogations mineures pour augmenter les densités, que la municipalité tend à accepter. Celle-ci a également voté, début 2016, un changement de zonage pour relever les hauteurs autorisées dans le secteur de la gare de Grand Moulin (de 2 à 3 étages). Ces actions sont reconnues comme favorables à la densification par plusieurs acteurs interrogés, et, en particulier, par l'ancien maire, aujourd'hui agent immobilier engagé dans de nombreuses transactions immobilières visant au remplacement de maisons individuelles par de petits immeubles de logements. Celui-ci est amené, du fait de ces fonctions actuelles à échanger étroitement avec l'administration en place qu'il décrit positivement, dans la mesure où elle accepte certaines demandes de dérogations mineures au plan d'urbanisme qu'il soumet, pour permettre une densification plus importante (relèvement des hauteurs, réductions des marges, etc.) :

> *« Avec la volonté du conseil de ville présent, avec l'administration, ils ont compris qu'il faut absolument favoriser le développement. Donc la vision est bonne, donc, avec les promoteurs qui veulent faire des transformations, ils sont supportives et c'est extraordinaire. » (DM-1)*

Ce type d'action facilitatrice concerne différents secteurs. Au moment de l'enquête, la municipalité autorisait à plusieurs endroits une densification plus forte, pour des terrains

[42] La mise en place d'un PPU sur le secteur de la gare de Grand-Moulin autorise la mise en place d'un tel crédit-taxe. Informations sur le crédit-taxe : Côté R., 2015, « Deux-Montagnes offre un crédit de taxes pour encourager la construction de nouveaux logements ». *L'Éveil et La Concorde*, 21 août 2015. http://www.leveil.com/Actualites/2015-08-21/article-4253592/Deux-Montagnes-offre-un-credit-de-taxes-pour-encourager-la-construction-de-nouveaux-logements/1.

situés dans l'aire TOD, actuellement occupés par des maisons individuelles. Les deux extraits d'entretien ci-dessous résument bien les accords passés, liés à une convergence d'intérêts autour de l'idée d'autoriser une densification plus forte : celle-ci permet à la municipalité d'obtenir des ressources fiscales supplémentaires, à l'agent immobilier de réaliser une transaction plus importante, aux propriétaires de vendre leurs terrains plus chers et au promoteur de maximiser son opération.

> *« On a réussi à faire cette transaction-là parce qu'on a demandé une dérogation mineure pour pouvoir densifier plus et l'administration municipale l'a accepté donc ça c'est bien. Donc, là, on passe de 50 pieds à 40 pieds [de marge], comme je t'ai expliqué. Avec ça on va être de capable de faire 4 unités de triplex et ça, ça va partir. » (DM-1)*

> *« Évidemment, quand un promoteur nous arrive avec un projet de densification dans un secteur, ça se peut qu'il les pousse à densifier encore plus. C'est ce qu'on vient de faire la semaine dernière dans ce secteur-là. C'est un projet qui était proposé par l'ancien maire. […] ils sont arrivés avec un projet juste en face de la gare et nous, on va faire un changement de zonage pour densifier encore plus. On va rajouter un étage à leur projet. » (DM-3)*

Outre qu'elle cherche à favoriser, d'un point de vue réglementaire, la densification, la municipalité intervient également, depuis peu, directement auprès des promoteurs privés pour faciliter le développement, en jouant un rôle de « *facilitateur* » dans la prospection foncière et l'acquisition de terrain, selon l'expression employée par le Directeur général des services (février 2016). Par exemple, un grand groupe immobilier a montré de l'intérêt pour développer des terrains situés sur le chemin d'Oka, en face de la mairie et qui sont actuellement occupés par une église anglophone et un supermarché (Figure 29). Le Directeur Général des services et celui du Territoire sont intervenus auprès de la paroisse concernée pour proposer une fusion avec l'autre paroisse (francophone), située en face, afin de libérer ce terrain, situé en plein cœur du noyau villageois. Le groupe immobilier a d'ores et déjà fait une proposition d'achat de cette église, qui pourrait être remplacée par un immeuble de condos, avec équipements et commerces en rez-de-chaussée. La municipalité intervient pour faciliter ce projet, qui permettrait de créer des ressources fiscales supplémentaires.

Figure 29. Le site de l'IGA et de l'Église anglophone

Source : Google.

Enfin, outre ce rôle d'intermédiaire entre propriétaires et groupes immobiliers, la municipalité, sur des sites où elle dispose de terrains, peut utiliser ces leviers fonciers pour favoriser les opérations, mais également négocier et intervenir dans leur contenu, comme dans le cas de l'opération des *Manoirs du Grand Moulin*.

Encadré 3. L'opération des Manoirs du Grand Moulin

À proximité de la gare, le long de la rivière, une société paramunicipale était propriétaire d'une résidence sociale pour personnes âgées, les Manoirs Grand Moulin, dont la première phase a été construite dans les années 1990 et la seconde phase au milieu des années 2000. Le site a été vendu à un grand groupe immobilier (Réseau sélection) qui va démolir le bâtiment existant (27 logements) pour le remplacer par une résidence

privée pour personnes âgées de 260 logements pour un investissement d'environ 50 millions de dollars[43].

Le Directeur général a convaincu le maire et le conseil d'autoriser une densification plus forte sur le site que celle qui était initialement autorisée au plan d'urbanisme (8 étages), pour vendre le terrain à un prix plus élevé et obtenir des revenus de taxe plus importants. Outre ce relèvement des hauteurs autorisées, le site est contraint [44] et le groupe ayant besoin d'un terrain municipal adjacent (terrain de boulodrome) et d'une réduction des marges autorisées pour réaliser le projet, la municipalité a obtenu, en échange de ces autorisations, que l'accès aux berges soit préservé pour les résidents du secteur.

L'intervention de la municipalité dans ce projet est liée au fait que celui-ci présente des enjeux importants pour Deux-Montagnes : « *C'est le plus gros projet de l'histoire de Deux-Montagnes, une construction de résidences de personnes âgées tout près de la gare, 260 unités à peu près donc ça va vraiment densifier dans ce secteur-là. C'est un projet à 50 millions. On est sur le bord de l'eau, on est près de la gare, il y a beaucoup d'éléments à tenir en compte. C'est pour ça que ça a été piloté à partir de la direction générale parce que c'est rare qu'on ait un projet de cette ampleur. Ça va venir beaucoup densifier.* » (DM-3)

Figure 30. L'opération des Manoirs du Grand Moulin

Fond : Google. Réalisation : J. Maulat, 2016.

Photo du site avec le bâtiment démoli.
Source : J. Maulat

Vue promotionnelle du projet de résidence. Source : Réseau Sélection

[43] Source : « À Deux-Montagnes: Réseau Sélection construira une nouvelle résidence de 260 unités », *L'Éveil et La Concorde, 6 avril 2016*.

[44] Une partie du site (les bandes riveraines) sont la propriété d'Hydro-Québec. La procédure d'acquisition de ces terrains par Réseau Sélection est longue et, dans l'attente, la municipalité a autorisé que des marges 0 pour ne pas bloquer la réalisation de ce projet.

Ainsi, la municipalité agit pour faciliter, mais aussi encadrer la densification de l'aire TOD de Grand Moulin. Le tableau ci-dessous résume les modalités d'intervention de Deux-Montagnes.

Tableau 6. Modalités d'intervention de la municipalité de Deux-Montagnes pour la densification de l'aire TOD de Grand-Moulin

Modes d'action	Détails
Incitatif	- Règlement de zonage favorable à la densification et à une diversification des usages - Crédits taxes - Autorisations de dérogations mineures au PU
Normatif	- Règlement sur l'insertion des nouvelles constructions - Exigences de qualité architecturale - Règles d'implantation
Négocié	- Intermédiaire entre propriétaires et promoteurs - Négociation avec les promoteurs pour conditionner les autorisations de densification plus forte aux respects de règles d'implantation et de qualité architecturale
Interventionniste	- Achat de terrain (Opération du chemin d'Oka) - Aménagement des espaces publics

Source : Enquête, J. Maulat 2015-2016.

Toutefois, si la municipalité déploie un panel d'outils différenciés, elle joue principalement un rôle de **« facilitatrice »** du développement et des projets. Elle intervient pour permettre, encourager et faciliter la densification urbaine et la réalisation de projets de TOD en accompagnant l'action des promoteurs privés. Les entretiens avec les cadres techniques de la municipalité ont fait apparaître que c'est ainsi que ceux-ci envisagent leur rôle dans le développement de l'aire TOD. Ils valorisent, dans leurs discours, cette stratégie tout en soulignant qu'ils n'ont pas le choix d'agir différemment. Cette prédominance de **l'approche incitative** est en effet directement corrélée au contexte local et aux faibles capacités d'action de la municipalité. L'absence de terrains vacants et de potentiels de renouvellement urbain contraint sa marge de manœuvre. Disposant d'une administration réduite et peu outillée, et de moyens financiers limités, Deux-Montagnes dispose de peu de ressources pour agir de manière plus volontariste et plus interventionniste. Outre, ce manque de moyens, la prise en charge du processus de densification par des promoteurs privés est aussi perçue par la municipalité comme plus acceptable politiquement et moins risquée :

> *« Là, ça se fait par des promoteurs privés. Tu as le choix ou pas et tu fais monter les prix ou pas, tu négocies, tu as le temps d'en parler à ta famille. Souvent, ce sont des personnes âgées. Au final, les gens vendent. Certains nous disent qu'ils ressentent une pression. […] Les gens commencent à sentir une pression, mais je la trouve moins politiquement dommageable pour nous, comme administration, quand elle vient du privé. » (DM-3)*

Réalisation et effets sur les transformations urbaines

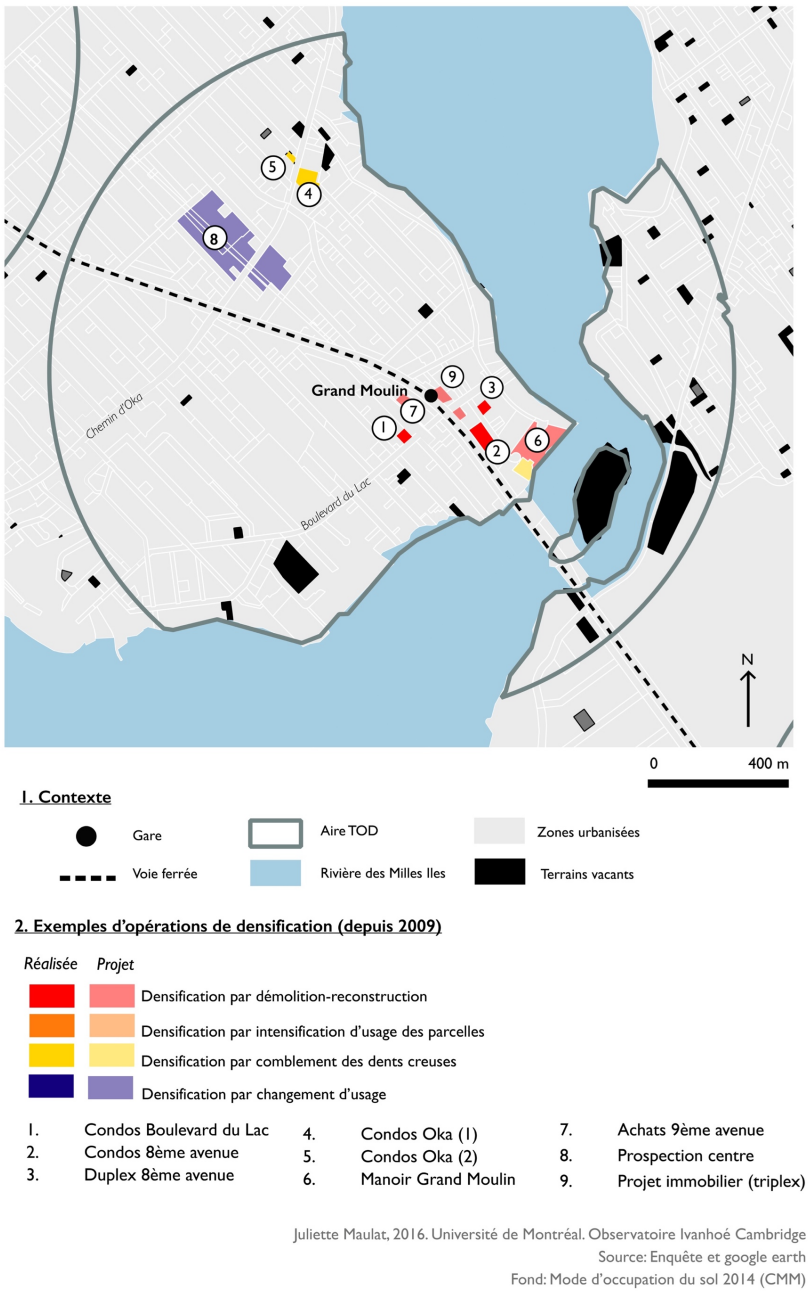
La modification des règles d'urbanisme, l'adoption du PPU et les actions de la municipalité ont des effets sensibles sur la transformation urbaine de l'aire de TOD. Le changement du cadre réglementaire de même que les actions plus interventionnistes ou incitatives de la municipalité accélèrent la densification qui est prise en charge par le marché. Le nombre de demandes de permis de construire a doublé ces dernières années et plusieurs promoteurs rachètent actuellement des parcelles dans le secteur. Cette densification opère à travers principalement des opérations ponctuelles de condos et logements multifamiliaux, sur d'anciennes parcelles de maisons individuelles, qui sont démolies, et les parcelles remembrées (

Figure 31). Si le PPU encadre ces évolutions, il apparaît cependant que ces opérations ponctuelles se réalisent sans véritable plan d'ensemble, difficultés dont l'administration est consciente, mais sur lesquelles elle peine à agir, faute de moyens d'action suffisants :

> *« Comme je vous l'ai expliqué au début, la solution la plus simple pour éviter tout ça, ça aurait été d'exproprier et de repartir à neuf. […] Il faudrait un grand courage pour faire ça et du fric. Comme on n'a pas le fric, le courage n'est pas nécessaire à ce moment-là. On va essayer d'encadrer le plus possible et suivre pour pas que ce soit le festival, la ligue nationale d'improvisation. Mais, j'ai l'impression que ça ne sera pas toujours harmonieux. » (DM-3)*

Ainsi, si on constate une densification urbaine résidentielle de l'aire TOD, en ce qui concerne les autres volets du TOD (mixité fonctionnelle et design), les évolutions semblent très limitées.

Figure 31. Transformations urbaines (passées et projetées) dans l'aire TOD Grand-Moulin



Juliette Maulat, 2016. Université de Montréal. Observatoire Ivanhoé Cambridge
Source: Enquête et google earth
Fond: Mode d'occupation du sol 2014 (CMM)

A. Densification par démolition-reconstruction

1 Type : Opération de condominiums
Adresse : 1028 boulevard du Lac
Livraison : 2013
Constructeur : Gestion Benoît du Moulin.
« *Ça, c'est nouveau, c'est avec notre administration, ça, c'est le genre qu'on voulait aussi. Ça, c'est post-Washington*. » (DM-1)

Source : Google Street View

2 Type : Opération de condos
Adresse : 29, 8ème avenue
Livraison : juillet 2012
Constructeur : Habitation DM
Terrain : anciennement occupé par deux maisons individuelles.
Publicité du projet : « *Avec son train de banlieue, Deux-Montagnes a connu un essor remarquable. En 35 minutes, vous faites le trajet jusqu'au centre-ville de Montréal. Juste le temps de prendre son café et lire le journal du matin. Cette ville est un parfait compromis entre la ville et la campagne !* »
(Source: http://www.habitationsdm.com/prevsite/DeuxMontagnes.htm)

Source : J. Maulat

3 Type : Duplex
Adresse : 36 8è avenue
Date : 2011-2012
Constructeur : inconnu
Terrain : anciennement occupé par une maison individuelle

Source : Google street view

6 Type : Résidence pour personnes âgées
. Adresse : 8ème avenue
Livraison : 2017-2018
Constructeur : Réseau Sélection
Terrain : Manoir Grand Moulin, Résidence (sociale) pour personnes âgées
Opération de démolition reconstruction d'une résidence privée pour personnes âgées.

Source : J. Maulat

7 Type : Triplex
. Adresse : 9ème avenue
Intermédiaire : Remax
Terrain : Maisons unifamiliales achetées pour être démolies et remplacées par des 4 unités de triplex (3 étages)

Source : J. Maulat

B. Densification par intensification d'usage des parcelles (aucune constatée)

C. Densification par comblement des dents creuses, des terrains vacants

4 Type : Opération de condos
Adresse : 508 chemin d'Oka
Livraison : 2014
Promoteur : Habitation DM
Terrain : acheté par la municipalité et revendu au promoteur.

Source : J. Maulat

5 Type : Opération de condos
Adresse : 509-511 chemin d'Oka
Livraison : 2016 (2ème)
Promoteur : Habitation DM
Terrain : acheté à un privé par le promoteur.

Source : J. Maulat

D. Densification par changement d'usage (aucune constatée)

L'aire TOD de Deux-Montagnes

Contexte urbain

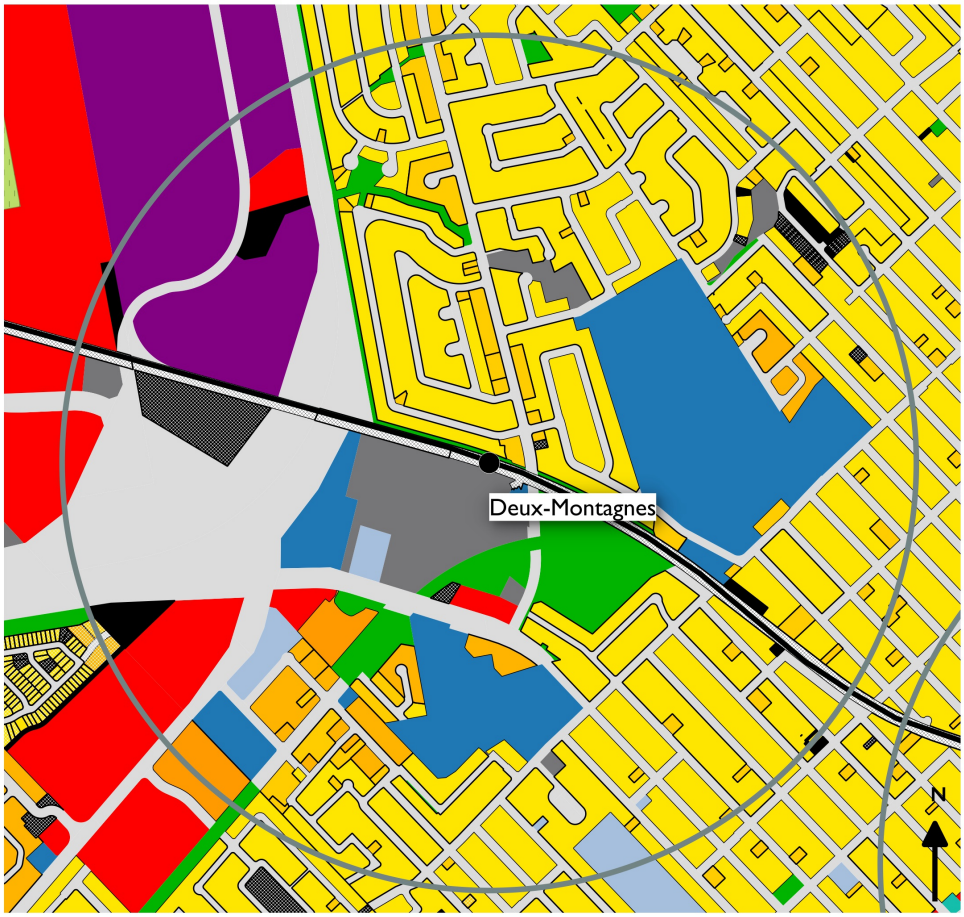
Le contexte de l'autre aire TOD de Deux-Montagnes est très différent. La gare de Deux-Montagnes a été inaugurée en 1996. Elle est le terminus de la ligne, elle est fortement fréquentée et ses abords sont marqués par la présence de grandes aires de stationnement au cœur d'un boisé protégé de 8 hectares. L'aire TOD est marquée par la fonction résidentielle, cependant à proximité de la gare, de nombreux établissements institutionnels sont implantés, qu'ils s'agissent d'école (polyvalente Deux-Montagnes et au sud, les écoles Mountainview et Emmanuel-Chénard, l'école secondaire *Lake of Two Mountains*), de centres municipaux ou régionaux (Conseil Local de Développement de la MRC de Deux-Montagnes, un poste de police, un centre d'hébergement et de soins de longue durée) ou de loisirs (salle de spectacle et patinoire Olympia). Plusieurs commerces sont présents à proximité de la gare, dans la zone commerciale *Les promenades de Deux-Montagnes*.

Contrairement à l'autre aire TOD, le tissu résidentiel autour de la Gare de Deux-Montagnes est caractérisé par des constructions récentes, datant des années 1990-2000[45], d'habitations unifamiliale isolées et semi-détachées de faible valeur[46]. Le nord de la gare a été urbanisé au cours des années 1990, dans le cadre d'une vaste opération de lotissement de maisons mitoyennes ou détachées sur petites parcelles. Au sud de la voie ferrée, quelques maisons en rangée et des immeubles multifamiliaux ont été construits à la fin des années 2000, en particulier le long de la 20e avenue. Comme à Grand Moulin, l'aire TOD est caractérisée par une densité résidentielle inférieure aux objectifs du PMAD (20 logements par hectare) qui est légèrement plus élevée le long du boulevard des Deux-Montagnes (Duplex) et au sud de la gare (20ème avenue). L'aire TOD est bordée par l'autoroute 640 qui coupe le tissu urbain et marque la limite administrative entre Deux-Montagnes et Saint-Eustache. Cet axe constitue une source de nuisance, tant sonore que visuelle. Le site présente ainsi de nombreuses contraintes (infrastructures routières, réserve naturelle, etc.), aucune disponibilité foncière (site entièrement constitué) et relève d'une multiplicité d'acteurs et de propriétaires, publics et privés.

[45] 40 % des logements ont été construits entre 1991 et 2005. Source : Ville de Deux-Montagnes et BC2 2015.

[46] « *Ça n'a pas d'allure, c'est triste[…] Tu peux pas avoir plus petit d'habitation, là tu as deux habitations, tu as 15 pieds là, à peu près 3 mètres et demi, par pas profond, donc une cuisine 1 salon et en bas 2 chambres à coucher et ça, c'est des maisons ! Donc, c'est sûr que ton prix de terrain pour la personne qui les vend est extraordinaire. Ton coût de construction est minime. C'est des petits pains chauds, ça se vend, mais est-ce que tu crées de la valeur ?* » (DM-1).

Figure 32. Occupation du sol de l'aire TOD de Deux-Montagnes



Légende

- Aire TOD
- Gare
- Réseau ferré
- Résidence de 1 logement
- Résidence ou condo de 2 à 4 logements
- Résidence ou condo de 5 à 24 logements
- Résidence ou condo de 25 logements et plus
- Commerciale
- Bureau
- Industrie
- Institution économique
- Institution non-économique
- Parc ou espace vert
- Utilité publique
- Zones ferroviaires
- Zone aéroportuaire
- Stationnement
- Rue ou ruelle
- Rue ou ruelle
- Agricole
- Terrains vacants
- Hydrographie
- Golf
- Espaces vacants ou à redevelopper

Juliette Maulat, 2016.
Université de Montréal. Observatoire Ivanhoé Cambridge.
Sources: Mode d'occupation du sol 2014 (CMM).

Figure 33. Vues de l'aire TOD Deux-Montagnes

Habitations unifamiliales isolées de petite taille, récentes, Nord de la gare.

Habitations unifamiliales isolées, Nord de la gare.

Maisons mitoyennes au sud de la gare

Duplex au Nord de la gare

Multiplex au sud de la gare

L'opération des Manoirs au sud de la gare

Aréna et services municipaux.

Centre commercial au sud de la gare.

Stationnement

Boisé protégé

Source : J. Maulat.

Étapes et processus

Si les réflexions sur l'aménagement de l'aire TOD de la gare de Deux-Montagnes ont surtout commencé en 2011-2012, le Plan d'urbanisme adopté en 2009 autorisait déjà une densification urbaine de l'aire TOD. Cela a permis par exemple, la réalisation d'une opération de résidence multifamiliale « *Manoirs de la gare* », réalisée par Gestion Benoît Du Moulin[47], au sud de la voie ferrée, à quelques minutes à pied de la gare. Toutefois, à cette date, la municipalité était peu favorable à une densification trop importante et le maire de l'époque a refusé une demande de dérogation du promoteur pour augmenter la densité, position qui a évolué au cours de son mandat, comme il nous l'a expliqué (décembre 2016) et comme nous l'ont confirmé d'autres acteurs rencontrés :

> *« [L'ancien maire], qui aujourd'hui parle beaucoup de densification et de développement, dans son premier mandat, au moment où il s'est fait élire comme maire, il avait bloqué un projet de l'autre côté où ils voulaient faire des tours de 8 étages. Il les a réduites à quatre étages. À la fin de son mandat, il aurait voulu que ce soit des 8 étages. C'était une évolution de notre mentalité. » (DM-4).*

Figure 34. L'opération du Manoir de la Gare

Source : Google earth, 2008.

Source : Google earth, 2013.

Source : Gestion Benoît du Moulin

Source : J. Maulat, 2016.

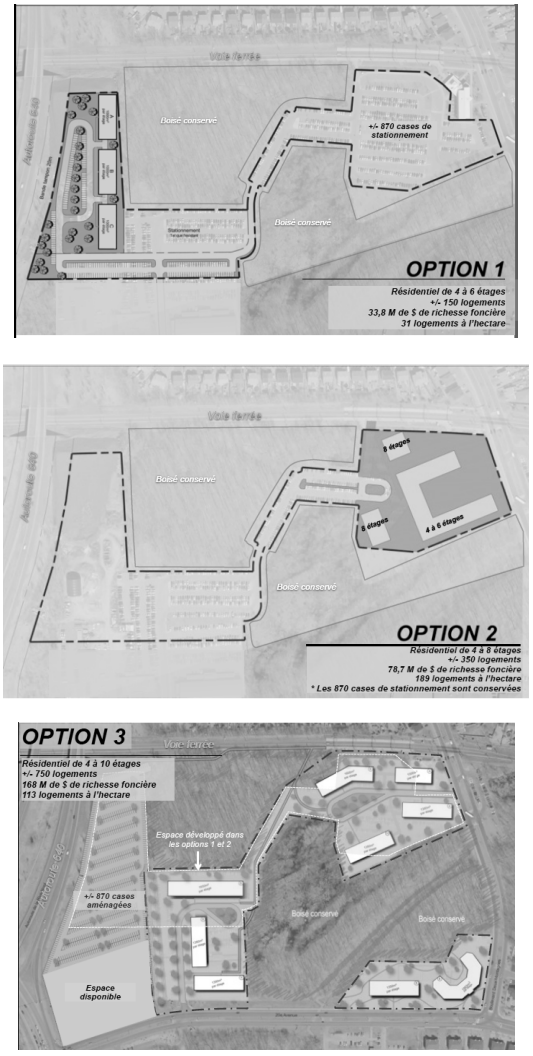
Affiche promotionnelle pour le « Manoir de la gare ». Source : J. Maulat

En dépit de ces premières opérations plus denses, les réflexions sur l'aménagement de l'aire TOD de la gare de Deux-Montagnes ont véritablement commencé en 2011-2012 dans

[47] Entreprise crée en 1989 par un entrepreneur local, GBD Construction est depuis 2001 promoteur de projets résidentiels, principalement des maisons individuelles mais également des immeubles de condos. Il est très présent sur la rive nord, en particulier dans les secteurs de Saint-Eustache, Deux-Montagnes, Sainte-Marthe-sur-le-Lac

le cadre de la révision du Plan d'urbanisme. À cette date, le bureau d'étude BC2, chargé de la révision du plan, a travaillé avec la municipalité sur une proposition de densification des abords immédiats de la gare. Dans le cadre de cette proposition, qui a fait l'objet d'un exposé du maire lors d'une journée du ForumUrba en 2012[48], trois scénarios d'aménagement ont été envisagés. Le scénario privilégié par la municipalité (option 3) projetait une relocalisation des aires de stationnement, mais également le déplacement de différents établissements institutionnels (aréna, poste de police, etc.) pour libérer du foncier et permettre la construction d'environ 750 logements sous la forme d'immeubles de 4 à 10 étages. Cette proposition a été présentée à la population en juin 2012 et a fait l'objet d'une contestation forte, les habitants dénonçant une densification trop forte du secteur, susceptible de dénaturer « *l'identité* » locale[49]. En outre, si le scénario privilégié par la municipalité était soutenu par la CMM, celui-ci ne faisait pas l'objet de l'accord de l'AMT.

Figure 35. Scénarios de projet établis en 2012.



Source : Lauzon Marc, « Le TOD de la Gare de Deux-Montagnes », présentation au Forum URBA 2015, UQAM, 17 octobre 2012.

Suite à ce premier travail, et en raison de l'implication forte du maire, également préfet de la MRC Deux-Montagnes, dans l'élaboration du PMAD et les démarches associées (visite à Washington, participation au Forum Urba 2015), l'aire TOD de Deux-Montagnes a été désignée, en 2013, comme site pilote de projet novateur de TOD de la CMM. Une convention

[48] Voir : http://www.forumurba2015.com/3.1-2012-forum-echanges-tod.html

[49] Cette contestation a été relayée dans la presse (url : http://blogues.radio-canada.ca/rive-nord/2012/06/13/deux-montagnes-densification/.

a été signée entre la municipalité et la CMM fin 2013 pour la réalisation d'une planification détaillée de l'aire TOD, pour laquelle la municipalité a bénéficié de la subvention[50].

Le changement de municipalité en 2013 a marqué une pause dans la démarche, la nouvelle municipalité étant peu favorable à poursuivre le travail sur le TOD.

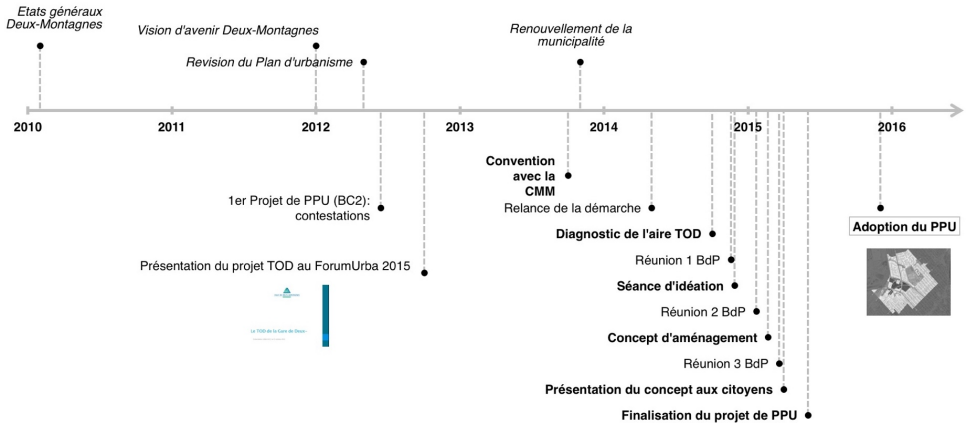
> *« En fait, au départ, l'équipe de la municipalité était assez frileuse – même la nouvelle équipe – sur le projet de la CMM. Il envisageait même de dire à la CMM qu'ils n'en voulaient pas de cette subvention pour faire un TOD. Ils n'avaient pas vraiment de volonté de redévelopper cet espace. » (FIRME-1).*

> *« Avec le changement d'élu, ça a pris un certain temps et ça a pris plusieurs échanges avec tant la direction… Il y a eu aussi un changement à la direction générale, donc ça n'a pas aidé au cheminement du projet au départ. » (CMM-2).*

Cependant, les engagements pris auprès de la CMM ont imposé à l'équipe municipale de poursuivre la démarche, qui a été relancée au printemps 2014. Conformément aux exigences de la CMM, un bureau de projet a été mis en place. Celui-ci rassemblait des acteurs publics de l'aménagement et des transports : les services de la municipalité (le Directeur du territoire et, parfois, le Directeur Général des services), le maire, des représentants de la CMM, de la MRC Deux-Montagnes, de l'Autorité Métropolitaine de Transport, du Ministère des transports du Québec. S'est ajouté ensuite le Conseil local de Développement. Le bureau BC2 a été missionné pour réaliser un projet de planification détaillée de l'aire TOD pour l'adoption d'un PPU sur le secteur. Dès le début de la démarche, il a été décidé d'élargir et d'ajuster le périmètre d'étude, au-delà du cercle générique de l'aire TOD, au profit d'un périmètre correspondant plus aux logiques d'organisation du secteur de la gare. Le bureau de projet s'est réuni à 4 reprises entre novembre 2014 et avril 2015 pour suivre les différentes étapes de la démarche[51].

Le processus de planification s'est organisé de la manière suivante : diagnostic (novembre-décembre 2014), consultation publique, séance d'idéation et énoncé de vision (décembre 2014-janvier 2015), scénarios et choix (printemps 2015) finalisation du projet de planification détaillée (été-automne 2015).

Figure 36. Chronologie de l'élaboration du projet novateur de TOD de Deux-Montagnes



Réalisation : J. Maulat, 2016

Le diagnostic de l'aire TOD établi par BC2 mêlait analyse du contexte local et mise en perspective avec des références internationales et d'autres exemples d'aires TOD du Grand

[50] « *On était très contents d'avoir été sélectionnés parmi toutes les aires TOD du Grand Montréal. […] Puis, en tout cas, […] ça nous donnait les sous et les moyens de créer cette stratégie immobilière là pour arriver à densifier en plus de transport actif, avec des gens qui habitent plus près du train…en respectant le nombre de cases de stationnement, c'était ça qui était bien comme projet.* » (DM-2)

[51] Ville de Deux-Montagnes, et BC2. « TOD gare Deux-Montagnes Échéancier », mai 2015.

Montréal[52]. Ce diagnostic a fait ressortir les contraintes fortes et les nombreux défis pour la réalisation d'un projet TOD sur ce site : absence de disponibilités foncières, nuisances liées à l'axe routier, caractère récent de l'urbanisation, boisé protégé, pression sur le stationnement. Ces difficultés sont résumées ainsi par la responsable des études au sein de BC2 :

> *« La première fois qu'on a vu le terrain de Deux-Montagnes, on s'est dit, qu'est-ce qu'on va faire ? C'est un milieu déjà constitué. Ce n'est pas un milieu déstructuré. S'il y a du redéveloppement urbain, c'est vraiment à long terme parce qu'on n'est pas sur de l'habitation en pleine décrépitude avec plein de terrains vacants. Il n'y a pas de terrains vacants pratiquement sur le territoire. Parfois, c'est vraiment un défi d'arriver à faire quelque chose avec des territoires aussi complexes ! » (FIRME-1).*

Suite au diagnostic, une séance d'idéation avec les citoyens de Deux-Montagnes a été organisée en décembre 2014, conformément aux attentes de la CMM. Des membres du bureau de projet ont participé à cette séance qui a rassemblé une vingtaine de citoyens. Cette séance avait pour objectif de faire ressortir les attentes des citoyens dans la perspective de la définition d'un énoncé de vision pertinent. Elle a été l'occasion de partager le diagnostic du territoire, de détailler les enjeux structurants et d'esquisser des orientations d'aménagement pour l'avenir du secteur. Les citoyens étaient séparés en petits groupes et devaient réfléchir à des propositions d'aménagement à partir de cartes et de vues aériennes de l'aire TOD[53]. Cette séance a fait émerger, en particulier, l'importance du boisé, du milieu résidentiel familial, et d'une action sur réduction du parc automobile[54]. Les citoyens présents ont fait émerger une proposition d'aménagement pour le secteur qui a servi d'appui à la définition du concept d'aménagement. Le bureau d'étude BC2 a ensuite formalisé deux propositions de concepts d'aménagement qui ont été soumises au bureau d'étude début 2015. Le concept choisi, fondé sur les propositions issues de la séance d'idéation, a été affiné, et un projet de planification détaillée (PPU) a été soumis au bureau de projet en mars 2015 et présenté à la population fin mars. Celui-ci a été finalisé avant l'été 2015 et a été définitivement adopté par le Conseil Municipal en octobre 2015.

Contenu du projet

Les objectifs du PPU du secteur de la gare portent sur les trois enjeux du TOD (densité, diversité, design). Il prévoit : la création d'un milieu de vie mixte, la densification graduée du secteur, l'aménagement d'un quartier favorable aux déplacements actifs. Le plan propose une densification forte aux abords de la gare, à la place des stationnements de surface de l'AMT (immeubles de 4 à 8 étages, densité de 60 logements/hectare minimum), et une densification douce (immeubles de 2 à 6 étages, densité minimale de 40 logements par hectare) le long des axes de communication et au sud de la gare. Les orientations d'aménagements mettent l'accent sur le traitement des transitions entre les nouvelles constructions et les quartiers de maisons individuelles existants[55].

---

[52] Pour les références internationales : Fribourg-en-Brisgau en Allemagne, Arlington et Portland aux Etats-Unis. Pour les références locales : Blainville, Sainte-Thérèse, Terrebonne et Mascouche.

[53] *« La séance d'idéation, c'est une soirée de rencontre avec une quinzaine de citoyens. On a divisé les citoyens en trois groupes, deux ou trois groupes. […] On regardait une carte de la ville avec l'aire TOD de Grands-Moulins et celle de Deux-Montagnes. Notre but c'était qu'un kilomètre autour de ça, il faut faire en sorte qu'on ait de l'occupation de 40 logement/ha. Comment on peut y arriver ? C'est sûr et certain que moi, à la table, les gens disaient : "c'est impossible, on ne peut pas détruire le boisé, on ne peut pas détruire ci et ça. On ne peut pas diminuer les espaces verts". […]* Et ça a bien marché la séance d'idéation ? Les gens qui étaient là étaient contents de l'exercice ? *Les gens qui étaient là étaient, au départ, réticents mais quand on leur donne l'occasion de s'approprier… Je pense que le secret est de dire que le développement ne signifie pas nécessairement du béton. Le développement peut être un développement durable – le mot à la mode aujourd'hui, c'est développement durable. Le développement peut se faire tout en conservant l'équilibre entre la nature et la présence humaine.* » (DM-4).

[54] Entretien DM-4 et FIRME-1.

[55] Source : BC2, et Ville de Deux-Montagnes, mars 2015.

« L'idée c'est d'avoir des recommandations pour que la rupture ne soit pas brutale : avoir des zones tampons ou des zones-transitions avec des densités qui baissent progressivement pour que l'intégration se fasse de manière harmonieuse. » (FIRME-1).

Un point fort du projet, qui a émergé de la séance d'idéation, est de proposer la fusion des deux sites scolaires (anglophones et francophones) situés de part et d'autre de la voie ferrée, pour créer un grand campus dédié à l'éducation (école secondaire, collège, universitaire spécialisé, équipements sportifs, culturels, bibliothèque, etc.). Cette fusion permettrait de libérer les terrains situés au sud de la gare et actuellement occupés par la Lake of *Two Mountains High School* et d'envisager, à moyen et long terme, une valorisation résidentielle du site. Cette densification de l'ensemble de l'aire TOD représenterait un potentiel de 2000 logements. Le plan propose également une densification mixte des secteurs situés au sud-ouest de la voie ferrée et qui sont actuellement occupés par une zone commerciale. Enfin, le plan projet l'aménagement de nombreuses liaisons piétonnes au sein du quartier et des actions favorables aux transports collectifs : aménagement des traversées piétonnes, trames vertes[56], amélioration de l'offre ferroviaire, amélioration des parcours actifs, cheminements piétons et vélos, aménagement d'une trame verte, diminution du nombre de stationnements par logement[57], remplacement des stationnements de surface par des stationnements étagés ou souterrains, etc.

Figure 37. Concept d'aménagement de l'aire TOD de Deux-Montagnes.

Source : BC2, et Ville de Deux-Montagnes. « Élaboration d'un concept novateur - Livrable 3 », mars 2015.

L'adoption d'un tel projet d'aménagement signale une évolution de la municipalité vis-à-vis de la densification et du TOD. Initialement très réticents à envisager une densification

[56] Source : BC2, et Ville de Deux-Montagnes, mars 2015. « *L'idée, c'était d'avoir un maillage vert sur l'ensemble du secteur, d'avoir quelque chose de continu. Il y a déjà des pistes cyclables. Dans le boisé, il y a un chemin piétonnier. Le réseau n'est pas continu. L'idée c'était d'avoir comme une trame qui vient s'infiltrer un peu partout et regarder comment on pouvait faire cette continuité-là, en fonction de ce qu'il y avait déjà sur le territoire.* » (FIRME-1).

[57] Source : BC2, et Ville de Deux-Montagnes, mars 2015. « *Réduire les normes pour amener lentement la population à dire que l'auto n'est pas le moyen de transport principal. Avoir peut-être des parcs automobiles partagés mais pas deux personnes qui vivent seules et qui ont deux autos dans le stationnement.* » (DM-4).

du secteur, les services et les élus ont changé de position au cours de la démarche, comme le montre les propos du Directeur du territoire et de la responsable du projet au sein de BC2 :

> *« Il y a 10 ans, tu aurais parlé avec n'importe quel citoyen de Deux-Montagnes de faire du développement et de la densification de population autour de la gare, ça aurait : " t'es fou, on ne veut pas ça. On ne veut pas du développement, on ne veut pas rajouter du monde. On veut rester tranquille" ». (DM-4)*

> *« La première rencontre, c'était un peu tendu parce qu'effectivement, la ville ne voulait pas du projet, ne voyait pas l'intérêt de faire un TOD dans ce secteur-là. […] Et au fur et à mesure des rencontres, même physiquement, le maire se rapprochait et à la fin, il était à la table avec nous pour les discussions. On sentait qu'il s'impliquait beaucoup plus. La manière dont il parlait du projet, c'était devenu son projet. Je pense que [le Directeur du territoire] c'est pareil. Au départ, ce n'était pas vraiment l'objectif, puis après, c'est devenu son projet et ça a été beaucoup plus facile. […] D'habitude, il y a les consultants et la ville en face. Là, on était la même équipe, c'était notre projet. Ça, c'est assez inédit, j'avoue que je n'avais jamais vu ça une telle fusion, je dirais. » (FIRME-1).*

Selon plusieurs acteurs interrogés, cette évolution est liée à un travail de « pédagogie » de la CMM et à la stratégie du bureau d'étude, qui a conduit la démarche en insistant sur le caractère prospectif et de long terme des réflexions. L'adhésion de la municipalité au projet est liée également à son contenu qui ne prévoit pas de transformation radicale du secteur, mais une densification progressive, adaptée au contexte local :

> *« Je pense que ce qui les a rassurés, ce qui a permis qu'on travaille vraiment bien ensemble, c'est de leur dire que là, on travaille sur du long terme. On n'est pas dans une vision à court terme ni même à moyen, mais vraiment moyen-moyen-long terme. Ça a décliqué quelque chose. » (FIRME-1).*

Le projet de PPU a été présenté à la population en mars 2015 et a été bien accueilli, ce qui a été perçu positivement par la municipalité. Cette adhésion peut être expliquée, en partie, par le processus de conception urbaine. En effet, contrairement au premier projet, dans ce cas, les citoyens ont été associés à la démarche dès la phase de préconception, ce qui, aux dires des personnes interrogées, a permis de proposer des idées différentes, mais également de convaincre de l'intérêt d'un développement et d'une densification du secteur. Le caractère « *bottom-up* » de la démarche constitue une différente forte avec la démarche antérieure :

> *« Là, l'idée, c'était vraiment d'impliquer les citoyens en amont, au niveau du pré-concept. On a beaucoup plus travaillé sur faire dessiner les gens, que le concept vienne d'eux. […] On leur a dit, voilà, on travaille avec vous aujourd'hui, non pas pour raser tous les bâtiments ou faire de l'expropriation, mais regarder sur 15-20 ans, quelles seraient les orientations idéales pour votre ville, une ville qui de toute façon va évoluer. Je pense que c'est ça qui a fait que ça a beaucoup mieux fonctionné. » (FIRME-1).*

Mise en œuvre et outils

La mise en œuvre des orientations d'aménagement prévues au PPU sont envisagées à moyen et long terme et plusieurs outils sont ou pourront être déployés par la municipalité.

Tout d'abord, sur le plan des **outils réglementaires**, le plan d'urbanisme et le règlement de zonage devront être modifiés pour être ajustés aux dispositions du PPU, en particulier pour les usages et les densités autorisés (relèvement des COS minimaux, des hauteurs de bâtiments, relèvement des planchers de densité minimale sur l'ensemble du secteur), les règles d'implantation des bâtiments ou encore les normes de stationnement. Il est prévu également que le règlement de PIIA soit modifié pour assurer l'intégration des nouvelles constructions, la qualité architecturale et assurer la mise en valeur ou le développement des espaces verts.

Ensuite, la réalisation de ce projet suppose des **négociations e**ntre la municipalité et les acteurs du transport (AMT et MTQ), d'une part ; et la municipalité et les commissions scolaires, d'autre part. Comme l'explique la responsable du projet au sein de BC2, le concept d'aménagement choisi est ambitieux et suppose que la municipalité engage des discussions

étroites avec les grands propriétaires fonciers de l'aire TOD : « *Cette option-là est plus ambitieuse parce qu'elle nécessite plus de partenariats et de discussion avec la Commission scolaire, avec l'AMT et le MTQ, parce que toute la bande riveraine, c'est la propriété du MTQ. C'était vraiment une option multi-partenariale, plus complexe à mettre en œuvre.* » (FIRME-1). Dans le cadre du bureau de projet, des échanges avec l'AMT ont été engagés concernant la densification des aires de stationnement, mais l'AMT exprime une position réservée vis-à-vis de cette proposition dans la mesure où l'achalandage de la gare de Deux-Montagnes est très important, que les stationnements sont saturés et que la faisabilité économique d'un projet de stationnements souterrains pour libérer les terrains pour une densification lui paraît, à court et moyen terme, très incertaine[58]. Concernant le projet de campus, les discussions n'ont pas été encore engagées avec les commissions scolaires, mais sont envisagées, par la municipalité, à moyen terme[59]. La municipalité a toutefois commencé à prendre contact avec des groupes immobiliers. Le fonctionnaire responsable du projet à la Ville a fait visiter le site de la gare à un grand groupe immobilier, engagé sur des projets aux abords de la gare Grand Moulin, qui s'est déclaré intéressé pour acheter à l'AMT, les droits aériens aux abords de la gare afin de réaliser une opération résidentielle de haute densité intégrant le stationnement. Cependant, pour le moment, la réalisation d'un tel projet reste très incertaine.

Tableau 7. Modalités d'intervention de la municipalité pour la densification de l'aire TOD de Deux-Montagnes

Modes d'action	Détails
Incitatif	- Règlement de zonage favorable à la densification et à une diversification des usages
Normatif	- Règles d'implantation
Négocié	- Intermédiaire entre propriétaires et promoteurs - Négociation avec les commissions scolaires et les grands propriétaires fonciers
Interventionniste	

Source : Enquête, J. Maulat 2015-2016.

Ainsi, à Deux-Montagnes, la réflexion sur le TOD et la densification urbaine a démarré avant l'adoption formelle du PMAD, en réponse à des problématiques locales. En l'absence de terrains disponibles, la poursuite de son développement impose de travailler sur la densification des tissus existants et le renouvellement urbain. Du fait des enjeux financiers de la municipalité, une grande partie des réflexions et actions est toutefois orientée vers la densification résidentielle (un volet du TOD) et la municipalité agit de manière « incitative » pour l'encourager.

[58] « *On est d'accord, on étagera mais amenez-nous des partenaires ! C'est toujours ça la question. On n'est pas fermés. Si, l'équation mathématique fonctionne, c'est toujours ça notre position. Si on est capable de faire un projet où les bénéfices et les coûts tiennent la route, on embarque.* » (AMT-1).

[59] Entretien DM4.

6.2. Candiac

Le cas de Candiac se distingue nettement de celui de Deux-Montagnes, le projet de TOD en émergence s'inscrivant dans un site encore non développé.

Contexte local

Candiac est une municipalité de 19 876 habitants[60] située dans la couronne Sud et dans la MRC du Roussillon, à environ 25 kilomètres du centre de Montréal. Elle a connu une première vague de développement résidentiel de faible densité (10 logements par hectare) au cours des années 1960 qui a pris la forme de maisons familiales isolées sur de grands terrains (10000 pieds carrés). Face à la rareté des commerces et services et à l'absence de centre-ville, la municipalité fait alors figure de ville dortoir organisée autour de l'accessibilité automobile. Seul le parc industriel de Montcalm propose un pôle d'emploi constitué. Au cours des années 1990, la poursuite du développement résidentiel, principalement sous la forme de maisons unifamiliales sur des terrains de taille plus réduite, s'accompagne d'un développement des commerces (petits centres commerciaux), des services (construction d'équipements publics tels qu'une école et une aréna) et des emplois (parc industriel Champlain). La construction de l'autoroute 930 au cours des années 1980 accroît l'accessibilité automobile du territoire municipal, tandis que sont mises en place les premières liaisons de bus. Au tournant des années 2000, la ville de Candiac se transforme. Plusieurs développements résidentiels récents (Jardins du parc Haendel, Hameau des Pins, Azimut) indiquent une augmentation des densités ainsi qu'une diversification de l'offre de logement tandis que de nouveaux pôles commerciaux sont créés (Pôle Jean Leman, Carrefour Candiac, Place Sardaigne). Si l'achèvement de l'autoroute favorise l'usage de l'automobile, l'ouverture de la gare, l'aménagement d'un stationnement incitatif à Montcalm et le développement de l'offre de bus créent toutefois de nouvelles alternatives aux déplacements automobiles (Municipalité de Candiac 2014).

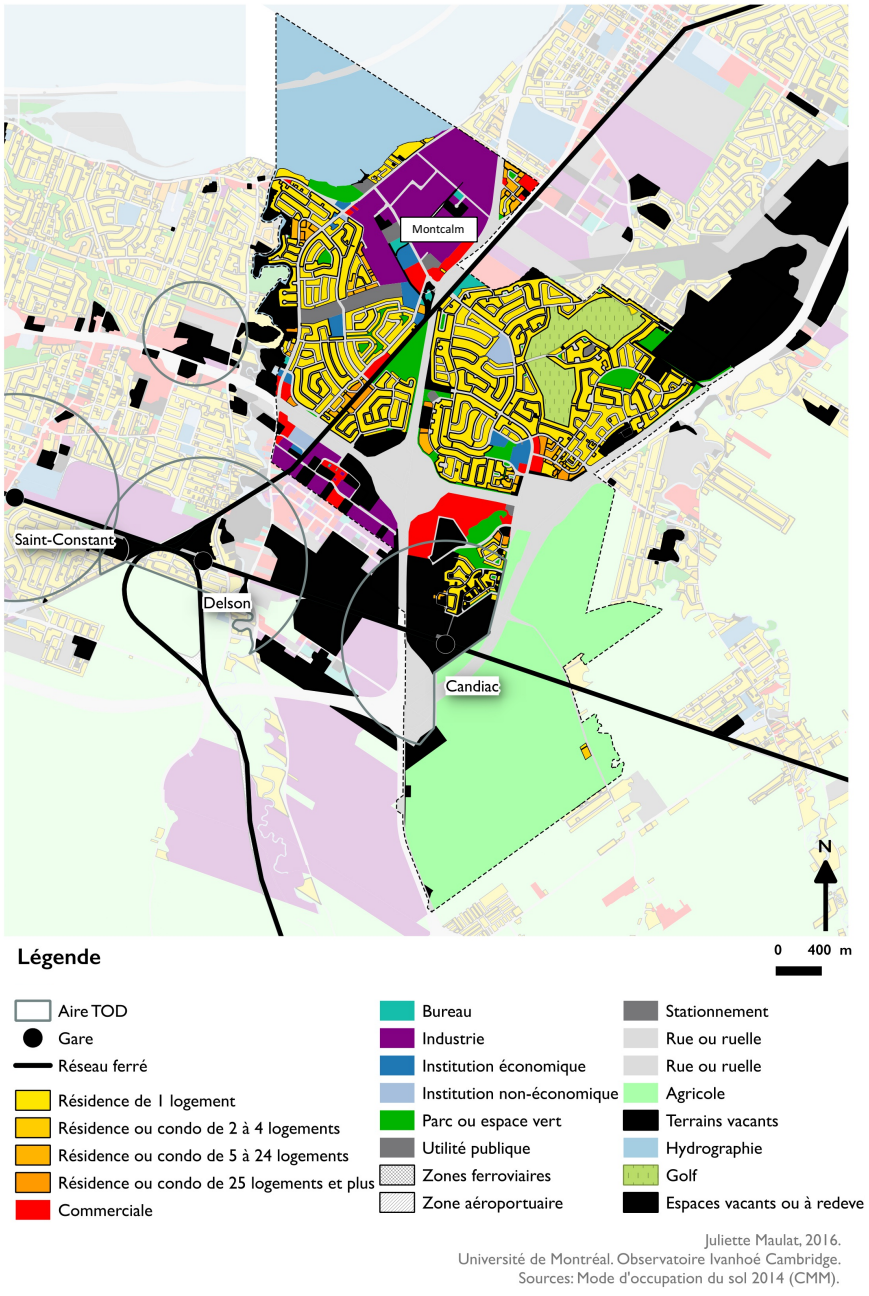
Aujourd'hui, la municipalité se caractérise par un tissu urbain résidentiel peu dense, de maisons individuelles, ponctué de quelques immeubles multifamiliaux. Elle présente un environnement très suburbain et dispose d'un niveau d'équipements intermédiaire (écoles, centres sportifs, aréna). Dominée par une vocation résidentielle, elle dispose de quelques zones commerciales et d'activités sur son territoire, mais d'aucune centralité significative. Récemment développée, la municipalité dispose encore de potentiels importants de développement en extension urbaine, au sud du territoire municipal, à proximité de la gare, mais également en renouvellement urbain, au niveau de l'ancienne usine de fabrique des contenants de verre Consumer Glass, située à proximité du stationnement incitatif de Montcalm. En termes d'accessibilité, la municipalité dispose d'une bonne accessibilité routière, avec l'autoroute 30 et la gare de Candiac, ouverte en avril 2005. Celle-ci est desservie par 7 trains par jour et l'offre est conçue uniquement pour les déplacements domicile-travail en heure de pointe, vers Montréal. La ligne de Candiac est de la propriété du CP et elle est circulée par de nombreux trains de fret, ce qui contraint le développement de l'offre de transport de voyageurs. En lien avec le faible niveau d'offre, la gare est moins fortement fréquentée que d'autres gares montréalaises. Le parking dispose de plus de 300 places de stationnement qui connaissent également un taux d'utilisation inférieure à la moyenne des aires de stationnement des gares du Grand Montréal[61].

La réflexion sur les TOD à Candiac a émergé relativement tôt, à un moment où le PMAD était encore en cours d'élaboration. Le maire étant représentant à la CMM, la municipalité s'est impliquée précocement dans la préparation de la transposition des orientations métropolitaines sur son territoire, et ce d'autant plus qu'elle est concernée par deux aires TOD : l'une autour du stationnement incitatif de Montcam et l'une autour de la gare de Candiac. Nous nous concentrons ici sur l'étude du TOD autour de la gare, mais l'autre site est également concerné par un projet. En effet, le stationnement incitatif est situé

[60] Source : Statistiques Canada, Recensement, 2011.
[61] Source : données sur les aires TOD de la CMM.

près d'un site en renouvellement urbain (ancienne usine de verre). Ce site fait l'objet d'un projet important, piloté par la municipalité de Candiac et élaboré par la firme BC2 pour le compte du Groupe Steckmar. La reconversion du site industriel prévoit la réalisation d'un projet résidentiel « *écologique* » comportant 1500 unités d'habitation dont des logements locatifs, des condos, des multilogements et des maisons uni-familiales : un complexe pour retraités de 400 unités, un parc central, deux sentiers piétons, une piste cyclable reliée au stationnement incitatif et le réaménagement d'une sortie de l'autoroute 15 desservant le site[62]. Un PPU, élaboré par la Aecom, vient d'être adopté et ce projet est actuellement bien avancé, avec des négociations en cours entre la municipalité et le promoteur. Plusieurs acteurs rencontrés considèrent que ce projet de TOD sera certainement le premier à voir le jour à Candiac, du fait d'une localisation et d'opportunités plus favorables.

Figure 38. Carte d'occupation du sol de Candiac



[62] Source : CAN-2 et articles du Reflet (Leduc-Brodeur 2015; Leduc-Brodeur 2016).

Aire TOD

La gare de Candiac est située dans un secteur aux franges de l'urbanisation. Conformément aux orientations du PMAD, le périmètre de l'aire TOD a été réduit pour exclure les zones agricoles non urbanisables[63]. L'aire TOD est située entre deux échangeurs autoroutiers importants (10/30 et 930/15), inclut une partie du parc d'activité Godfellow et des zones commerciales Carrefour Candiac. Le nord de la voie ferrée a connu un développement résidentiel récent (à la fin des années 2000) à travers deux opérations de construction résidentielle (Cours Candiac et Cité d'Europe), mêlant maisons familiales isolées et jumelées (61% du site), maisons de ville (16%), logements multiplex et multifamiliaux (24%)[64].

L'aire TOD présente ainsi une faible densité résidentielle (15,5 logements par hectare). Toutefois, l'aire TOD est encore peu urbanisée, présente de vastes opportunités foncières et terrains à urbaniser (60 hectares), mais aussi des contraintes pour l'urbanisation (milieux humides.). En outre, le secteur est enclavé, l'absence de traversée des voies ferrées ne permet pas de relier le nord et le sud de la voie ferrée, et la présence des autoroutes constitue une contrainte supplémentaire pour le développement. Les entrées et sorties sont consommatrices d'espace et réduisent les potentiels de développement. Les opportunités foncières et les zones à urbaniser étaient zonées initialement dans le plan d'urbanisme en zone d'habitat de moyenne et haute densité avec un seuil minimal de densité de 20 logements par hectare, inférieur au seuil préconisé par la CMM (40 logements par hectare)[65]. Ces zones à urbaniser relèvent principalement de quatre grands propriétaires privés : Développements urbains Candiac[66], le Groupe Maison Candiac[67], Iberville Development Limited (propriétaire des zones commerciales) et Québec inc. Le secteur compte également d'importantes emprises appartenant au CP et au MTQ. La ville se retrouve avec une faible maîtrise foncière de l'aire TOD (figure 42).

[63] Comme d'autres municipalités, à la suite de l'adoption du PMAD, la municipalité de Candiac a tenté d'obtenir le dézonage et l'ouverture à l'urbanisation des terrains agricoles situés dans l'aire d'influence de la gare, sans obtenir cette ouverture.

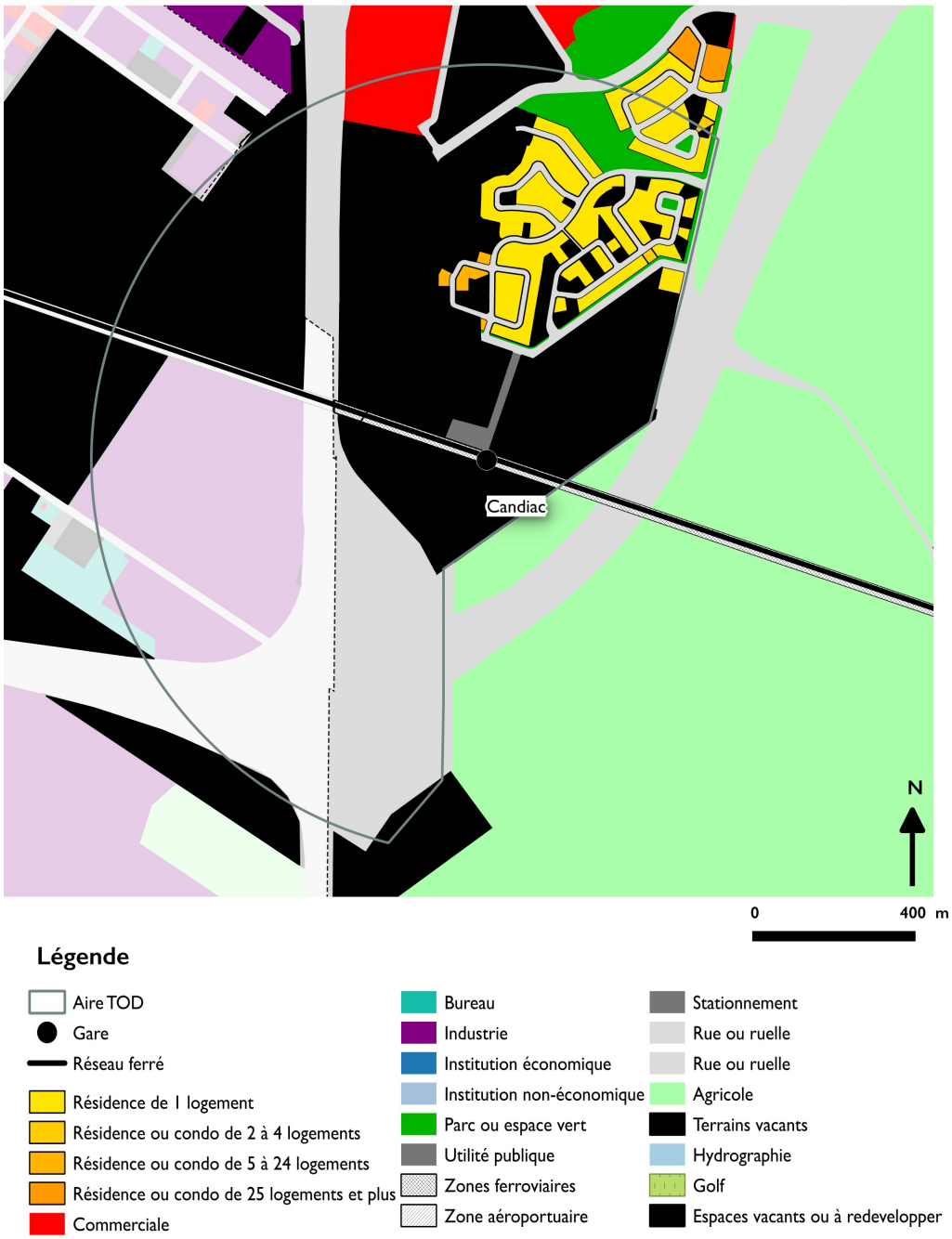
[64] Source : Municipalité de Candiac, 2014, « Projet TOD - Candiac - Séance d'information pour les citoyens », 40p.

[65] Source : Ville de Candiac, 2015, et IBI DAA CHBA. *Rapport d'étape 1: Lecture diagnostique du territoire - Version finale*, p. 14.

[66] Le groupe est à l'origine de la création de la ville. En effet, la municipalité de Candiac fut créée en 1957 : « *Le gouvernement du Québec acquiesçait ainsi à la requête d'un groupe d'investisseurs canadiens et européens incorporé sous le nom de « Candiac Development Corporation » (devenu Développements urbains Candiac), qui avait acquis […] plusieurs anciennes fermes, pour la plupart non cultivées. Il s'agissait de parcelles de terrains totalisant environ 2 500 acres.* ». Le président de Candiac Development Corporation est devenu le 1er maire de la ville et le groupe reste très présent à Candiac. Source : http://ville.candiac.qc.ca/fr/25/Histoire.

[67] Le groupe Maison Candiac est spécialisé dans la construction de maisons unifamiliales. Cependant, récemment le groupe semble avoir diversifié ses activités avec la construction et la location de locaux commerciaux, industriels et d'immeubles de logement. Source : http://groupemaisoncandiac.com/

Figure 39. Occupation du sol de l'aire TOD de Candiac



Juliette Maulat, 2016.
Université de Montréal. Observatoire Ivanhoé Cambridge.
Sources: Mode d'occupation du sol 2014 (CMM).

Figure 40. Vues aériennes de l'aire TOD de Candiac

Les zones commerciales

La gare

Les zones d'activités

Les zones d'habitat

Source : Google Earth

Figure 41. Vues de l'aire TOD de Candiac

Le centre commercial Carrefour Candiac

Maisons unifamiliales récentes.

Maison unifamiale récente (type *Monster house*…).

Maisons mitoyennes.

Logements multifamiliaux.

Multiplex.

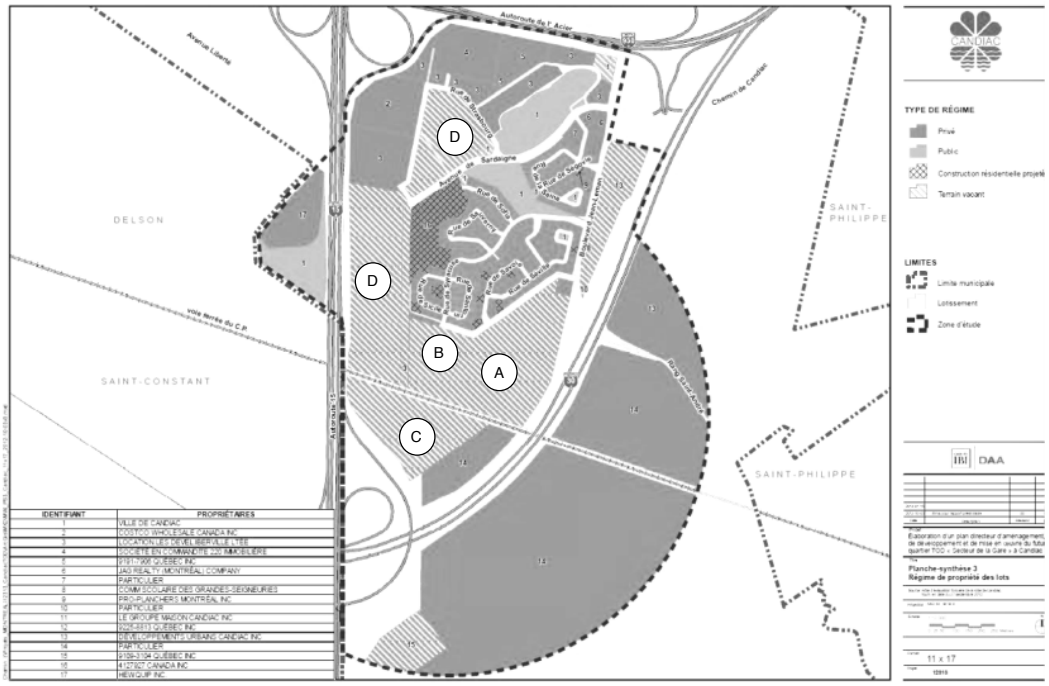
Affiche promotionnelle pour les développements récents.

Le parking temporaire

Les terrains du Sud de la voie ferrée (milieux humides).

Source : J. Maulat.

Figure 42. Régime de propriété des terrains de l'aire TOD de Candiac



Lecture : *La presque totalité des terrains de l'aire TOD est de propriété privée. Les principaux propriétaires sont A) Québec Inc. B) Groupe Maison Candiac C) Developpements Urbains Candiac D) Iberville Development Limited.*

Source : Ville de Candiac, 2015, et IBI DAA CHBA. Rapport d'étape 1 : Lecture diagnostique du territoire - Version finale, p. 30. Modifié par J. Maulat, 2016.

Étapes et processus

La réflexion de la municipalité sur le TOD de Candiac a démarré en 2011-2012 dans le cadre de l'élaboration du PMAD. Le maire de Candiac siège au comité exécutif de la CMM et a participé activement à l'élaboration du PMAD et aux démarches liées au TOD (Mission à Washington, Guide d'aménagement des aires TOD, etc.). Il a également manifesté très tôt son intérêt pour le concept et la municipalité a préparé, dès 2011, la déclinaison du PMAD sur son territoire :

> *« Ça faisait longtemps qu'elle travaillait son dossier. […] Ça fait depuis 2010 probablement que la municipalité manifestait de l'intérêt pour du développement. De toute façon, c'est la dernière portion du territoire qui était développée dans cette municipalité-là, donc c'est certain qu'il voulait s'inscrire dans le cadre du PMAD qu'on travaillait à l'époque. » (CMM-2).*

La municipalité a ainsi intégré la question du TOD au plan stratégique élaboré en 2011. Elle a également commandé, en 2012, une étude à un économiste pour esquisser des propositions de développement pour le secteur de la gare et a organisé, au sein de la municipalité, des ateliers de réflexions sur le projet TOD, qui ont conduit à l'énoncé de premières orientations[68]. Celles-ci ont été présentées par le maire lors de la journée TOD du *Forum Urba 2015* qui s'est tenu en octobre 2012[69]. L'aménagement d'un projet TOD à

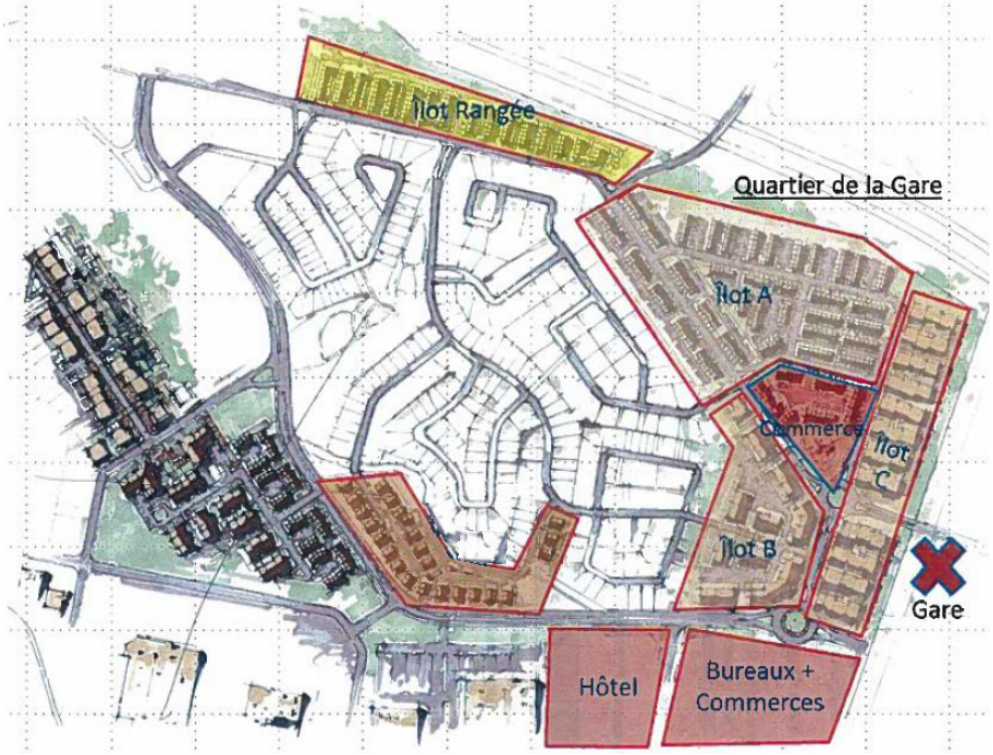
[68] Ville de Candiac, 2011, *Planification stratégique, Rétrospective et Perspective, Bilan et enjeux 2010-2015* ; Bélanger P. et Municipalité de Candiac, 2012, *Mise en valeur du Quadrant Sud-Est - Perspectives de marché et retombées fiscales potentielles* ; Ville de Candiac, 2012, « Quartiers TOD, Synthèse des séances de travail tenues auprès du Conseil Municipal, juin 2012. Ces trois documents, auxquels nous n'avons pas eu accès sont résumés et cités dans Ville de Candiac et IBI DAA CHBA, 2015, *Rapport d'étape 1: Lecture diagnostique du territoire - Version finale*, 60p.

[69] Dyotte N., 2012, « TOD de Candiac », présentation lors du Forum URBA 2015, UQAM, 17 octobre 2012, 11 p.

proximité de la gare répondait, à cette date, à différents enjeux pour la municipalité : planifier le développement des derniers secteurs vacants du territoire municipal, répondre à de nouveaux enjeux, créer une nouvelle centralité, et enfin, faire de Candiac une ville pionnière et modèle en matière d'urbanisme au sein de la CMM.

> *« Le contexte de développement, c'était donc qu'il y avait des terrains libres en continuité, un potentiel de développement et la gare. Dans le contexte du PMAD, selon ma compréhension, le maire de Candiac est très impliqué et très cohérent et en accord avec les vues de la CMM. Comme le PMAD exige, le maire s'est collé à ça. De là, l'idée que Candiac ait été dans les premières villes à se manifester lors de l'appel à projets pour les projets pilotes. Je pense que pour une réponse courte, c'était : disponibilité des terrains, continuité de la trame et opportunité pour la ville de se démarquer, ou en tout cas d'être pionnière. » (CAN-2).*

Figure 43. Plan de simulation de développement de l'aire TOD de janvier 2012



Source : Bélanger P. et Municipalité de Candiac, 2012, Mise en valeur du Quadrant sud-est - Perspectives de marché et retombées fiscales potentielles. cité dans Ville de Candiac, 2015, et IBI DAA CHBA. Rapport d'étape 1: Lecture diagnostique du territoire - Version finale, p. 51

En raison de l'implication forte du maire de Candiac dans l'élaboration du PMAD, le site de Candiac a été désigné comme site pilote au début de l'année 2013. À cette date, une convention a été signée entre la municipalité et la CMM pour la réalisation d'une planification détaillée du site. Un bureau de projet a été mis en place qui rassemble des acteurs publics de l'aménagement et des transports : des représentants de la municipalité, de la CMM, de la MRC du Roussillon, du CLD de Roussillon, de l'Autorité Métropolitaine de Transport, du Ministère des transports du Québec, du CP. Le bureau d'étude Firme C a été missionné pour réaliser le projet de planification détaillée. Dès le début de la démarche, il a été décidé de restreindre le périmètre d'étude aux terrains vacants de l'aire TOD et d'exclure les sites déjà urbanisés, qu'ils s'agissent des développements résidentiels récents ou des secteurs relevant de la zone commerciale *Carrefour Candiac* située au nord de l'aire TOD (Costco, Wallmart, RenoDepôt, etc.). Le bureau de projet s'est réuni à plusieurs reprises au cours de l'année 2014 pour suivre les différentes étapes de conception urbaine et l'élaboration du plan. Le processus de planification s'est organisé de la manière suivante : diagnostic et préconception (janvier-novembre 2014), consultation publique (novembre

2014), élaboration du projet de planification détaillée (janvier-mai 2015), consultation publique sur le projet de PPU (mai 2015), groupe de travail citoyens (été 2015), ajustement, finalisation et adoption du projet de planification détaillée proprement dit (automne 2015). Selon un urbaniste de la municipalité, le bureau de projet avait toutefois un rôle principalement consultatif, l'essentiel du concept et du projet de PPU ayant été élaboré par le duo municipalité-bureau d'étude, et discutait principalement de point de détails particuliers (la traversée des voies, le stationnement, etc.) :

> *« Le plan, ce n'est pas le bureau de projet qui l'a fait avec tous les partenaires (AMT, MTQ, etc). On validait ce qui était fait et on s'assurait d'une certaine direction cohérente. C'était pertinent comme rencontre, mais disons que la conception du plan s'est plus faite par le biais des consultants externes payés par la ville, IBI/DAA en l'occurrence. Après ça, la ville arrivait et faisait une séance avec le bureau de projet, tous les partenaires, et lors de ces séances-là, il y avait certains enjeux spécifiques qui étaient abordés, du genre : pour développer le cadran au sud de la voie ferrée, il faut prévoir un passage à niveau. » (CAN-2).*

Dans le cas de Candiac, le processus de planification a ainsi été principalement pris en charge par la municipalité, le bureau d'étude et le bureau de projet, les citoyens et les habitants n'étant, au départ, consultés que pour valider ou donner leur avis aux grandes étapes de la démarche (concept et projet de PPU). Cependant, lors de la consultation publique sur le concept d'aménagement, en novembre 2014, les habitants du secteur limitrophe au périmètre de projet ont exprimé des oppositions vis-à-vis du projet proposé et de ses impacts sur le quartier (densification, augmentation des circulations automobiles, destruction du boisé, impacts environnementaux, etc.). La municipalité a alors décidé d'organiser une seconde consultation, à un stade plus avancé, pour présenter le contenu précis du projet de PPU et les phases de réalisation. Lors de cette réunion, qui s'est tenue en mai 2015, de nombreux habitants ont exprimé, de nouveau, un vif mécontentement et ont rédigé une pétition[70]. Les oppositions renvoyaient principalement à des inquiétudes relatives aux niveaux de densité, aux transitions entre le nouveau quartier et les quartiers existants, et aux espaces publics. Sous pression des habitants du secteur des « S », appellation qui fait référence au nom des rues concernées, la municipalité a alors décidé, de reporter la mise en œuvre du projet[71] et de mettre en place un groupe de travail TOD associant certains habitants réticents au projet.

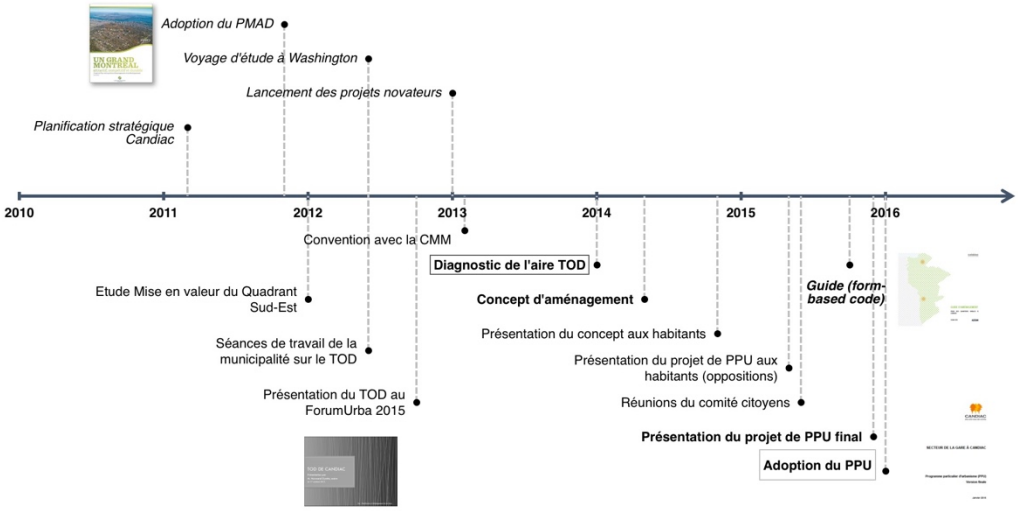
Animé par la firme Octane Stratégies, le groupe de travail était composé de six citoyens et de trois personnes représentants la Ville. Entre juin et septembre 2015, les membres du groupe de travail se sont rencontrés à 7 reprises. La première rencontre, en juin 2015, visait à établir une liste de l'ensemble des remarques énoncées par les habitants lors des séances de consultation organisées par la ville. Lors des rencontres suivantes, les échanges ont porté sur divers thèmes et enjeux du projet, dont la circulation, le bruit, les espaces collectifs, la densité et la gestion du lien entre les habitations existantes et les nouvelles constructions. Le plan concept du projet TOD a alors évolué pour prendre en compte les remarques des habitants, la municipalité étant soucieuse de l'acceptabilité sociale du projet. Les échanges ont eu lieu autour des plans qui ont été révisés pour traiter, en particulier, les transitions entre les habitations existantes et les nouvelles constructions. Le projet de planification détaillée a été adopté par le Conseil Municipal en novembre 2015, présenté à la population en décembre 2015 et intégré définitivement au plan d'urbanisme en janvier 2016.

---

[70] Source : Leduc-Brodeur A., « 430 Candiacois contre le projet TOD ». *Le Reflet*, 25 juin 2015. url : http://www.lereflet.qc.ca/actualites/2015/6/25/430-candiacois-contre-le-projet-tod-.html.

[71] Source complémentaire : Leduc-Brodeur A., « Candiac repousse la construction de son aire TOD ». *Le Reflet*, 1 juin 2015.
url : http://www.lereflet.qc.ca/actualites/2015/6/1/candiac-repousse-la-construction-de-son-aire-tod-.html.

Figure 44. Chronologie de l'élaboration du projet novateur de TOD de Candiac



Réalisation : J. Maulat, 2016

Contenu du projet

Le PPU adopté fixe, comme sur les autres sites, des orientations d'aménagement qui répondent aux trois enjeux du TOD (densité, diversité, design). Les enjeux du projet sont énoncés ainsi : « *créer un véritable centre-ville* », « *créer un lieu unique et structurant* » *présentant une densité importante et une mixité de fonctions*, « *créer un lieu qui favorise l'écomobilité* », « *créer un lieu à l'avant-garde en termes de design urbain* » *qui réponde* « *aux principes du développement durable* » (Ville de Candiac 2015). Le PPU fixe différentes orientations d'aménagement axées autour de « *la création d'un milieu de vie compact, diversifié et cohérent* » (Ville de Candiac 2015, 18). Il prévoit une densification forte aux abords de la gare (immeubles de 4 à 7 étages, édifices de bureaux de 2 à 8 étages), et une densification plus mesurée, à proximité des zones urbanisées (immeubles résidentiels de 2 à 4 étages), le long des axes de communication et au sud de la gare. Cette densification de l'ensemble de l'aire TOD représenterait un potentiel entre 2500 et 2800 logements et une densité moyenne de 75 logements par hectare. Une partie du projet repose sur l'aménagement d'un passage à niveau sur la voie ferrée permettant une densification mixte des secteurs vacants situés au sud de la voie ferrée. Au-delà des enjeux de densification résidentielle, le concept prévoit le développement d'activités (commerces, hôtels, bureaux) à l'Ouest, dans la continuité de la zone commerciale Carrefour Candiac, en lien avec l'aménagement d'une bretelle d'accès à l'autoroute 30, devant desservir le projet. Il est également envisagé la réalisation de développements mixtes, dans la zone centrale, à proximité immédiate de la gare (au nord de la voie ferrée).

Outre ces développements résidentiels et mixtes, la desserte du nouveau quartier est un enjeu important du plan adopté : création de la bretelle d'accès à l'autoroute 30, prolongement du boulevard de Sardaigne, aménagement des liaisons internes. Il prévoit également l'aménagement de nombreuses liaisons piétonnes au sein du quartier, la réduction du nombre de places de stationnement de surface (constructions en sous-sol ou étagées), le développement de liaisons en transports collectifs et modes doux et l'aménagement d'espaces publics, des places et un parc. Enfin, le plan met l'accent sur le développement d'une « signature » du projet à travers un traitement particulier du design urbain (mise en valeur des seuils, cadre architectural de qualité, mobilier urbain et aménagement « distinctifs »), lié au *form-based code* élaboré par la municipalité (cf. infra). Ainsi, le PPU met l'accent sur la diversité fonctionnelle, une densification mesurée, une modulation des densités et l'intégration des nouvelles constructions dans le tissu existant, l'aménagement

des espaces publics et une attention particulière est portée au design et au caractère « distinctif » du projet.

Figure 45. Concept d'organisation spatiale du PPU du secteur de la gare de Candiac

Source : (Ville de Candiac 2015, 37)

Figure 46. Plan d'aménagement détaillé

Source : (Ville de Candiac 2015, 44)

Figure 47. Plan des densités préconisées

Source : (Ville de Candiac 2015, 38)

L'intervention des habitants a modifié le projet sur plusieurs points : gestion des transitions entre les secteurs urbanisés et les nouveaux développements (distance des nouvelles constructions, densités moindres, aménagement d'une bande tampon, aménagements de voiries), l'intégration des nouveaux développements (concept de *hidden density*), la végétalisation des axes routiers, la création d'un parc pour le nouveau quartier, l'aménagement de sentiers, la réserve de terrains pour des équipements, la réservation d'emprises pour l'aménagement de murs anti-bruits (le long de la voie ferrée et de l'autoroute), l'augmentation de l'offre de stationnement de surface sur certaines zones, sa réduction sur d'autres.

> *« La ville, à ses frais, a engagé une firme d'architectes paysagers. Il va y avoir – le concept est vraiment arrêté – une bande-tampon aménagée praticable, ça va être un espace de sentier qui vient faire la transition entre les densités, bien qu'il n'y ait pas… ce sont des maisons unifamiliales, mais ça demeure du deux étages… bref, ça fait un peu la transition entre ce qui est déjà bâti et ce qui est à venir. Fait que oui, il y a eu un impact. » (CAN-2).*

Figure 48. Les effets de l'intervention des citoyens sur le concept d'aménagement :

Plan d'ensemble de novembre 2014 **Plan d'ensemble de janvier 2016**

La planification d'un parc

L'aménagement d'une bande tampon entre anciennes et nouvelles constructions

Un traitement de la voirie pour limiter l'accès et la circulation des nouveaux habitants dans les quartiers existants

Source : Ville de Candiac. 2014, « Projet TOD - Candiac - Séance d'information pour les citoyens ».

Source : Ville de Candiac, 2015, Programme particulier d'Urbanisme- Secteur de la gare de Candiac.

Outre ces effets de l'intervention des habitants, les échanges avec les promoteurs positionnés sur le site ont aussi joué sur les détails du plan, que ce soit dans la forme des rues, les hauteurs autorisées ou les typologies de logement. En particulier, au fur et à mesure du raffinement du concept d'aménagement, les discussions entre la municipalité et un des principaux promoteurs du projet (Québec Inc.) ont conduit à des ajustements du secteur est du plan, avec une intensification de l'usage du sol, pour compenser certains coûts d'infrastructures ou manque à gagner pour le promoteur lié à certains partis pris du projet (dont la création d'un parc). Pour maintenir le niveau de constructibilité du site, en dépit de la programmation d'espaces publics, les densités ont été relevées, comme nous l'a raconté un urbaniste de la municipalité :

> *« Il y a des négociations ? Des demandes informelles d'ajustement ? C : C'est plus sur le plan concept. Il n'y a pas eu de demande de permis, mais le promoteur regarde comment il va développer ces premières phases. Il y a des calculs de rentabilité. Plus on avance, plus on raffine les estimations. […] C'est sûr que dans le cadre de ces discussions, le concept évolue. Ça prend différentes formes. La trame de rue a changé par rapport à la trame de rue de départ. […] Ici, il y avait des maisons de ville et maintenant, c'est rendu du 3 étages, des gros blocs de 36 logements plutôt que de la maison de ville. Les typologies ont changé, ont évolué. » (CAN-2).*

Ces ajustements du concept sont visibles lorsqu'on compare le plan établi 2014 et celui adopté en 2016 : densification résidentielle plus importante du site, évolution des typologies, création d'espaces publics.

Figure 49. Les effets des négociations entre la municipalité et le promoteur sur le concept d'aménagement : l'évolution des typologies et la densification du projet

Plan d'ensemble de novembre 2014

Source : Ville de Candiac, 2014, « Projet TOD - Candiac - Séance d'information pour les citoyens ».

Plan d'ensemble de janvier 2016

Source : Ville de Candiac., 2015, *Programme particulier d'Urbanisme*- Secteur de la gare.

Enfin, au-delà des négociations entre acteurs sur le contenu du projet, des contraintes environnementales et la nécessité de préserver les milieux humides ont imposé des modifications au plan initial. La municipalité pensait en effet pouvoir urbaniser sur des zones humides et avait fait une demande auprès du Ministère de l'environnement dans ce sens. Cependant, la décision finale, en faveur de la préservation de ces zones, a imposé de revoir le contenu du plan avec l'identification d'une zone non constructible, comme le montrent les extraits du plan d'ensemble ci-dessous.

Figure 50. La contrainte des zones humides : une réduction du périmètre constructible

Plan d'ensemble de novembre 2014

Source : Ville de Candiac, 2014, « Projet TOD - Candiac - Séance d'information pour les citoyens ».

Plan d'ensemble de janvier 2016

Source : Ville de Candiac., 2015, *Programme particulier d'Urbanisme*- Secteur de la gare.

Ainsi, le processus d'élaboration du plan a eu des conséquences sur son contenu. Plusieurs acteurs interrogés, membres du bureau de projet, insistent sur les qualités du contenu du plan adopté, considéré comme volontariste en termes de densité, d'usages et de design urbain, et sur les qualités du pilotage de la démarche par la municipalité comme le montrent les extraits d'entretien ci-dessous :

> *« À Candiac, on a vraiment été beaucoup impliqués. Ils ont fait un travail extraordinaire. Ils sont même allés très loin parce qu'ils ont déposé des politiques au niveau du développement durable… Ils ont été assez innovants, vraiment. C'est sûr que ça reste encore théorique parce que maintenant, il faut qu'ils vendent ça aux promoteurs. » (AMT-1).*

> *« Je trouve que c'était un projet vraiment intéressant qui concilie plusieurs enjeux, notamment l'environnement et l'accessibilité, mais aussi le voisinage. Dans ce quartier-là, le voisinage est composé de maisons unifamiliales luxueuses. La conciliation de tout ça, intégrer de la densité, la variation des densités pour harmoniser le tout, je pense que c'est une réussite. » (MAMOT-2)*

Toutefois, d'autres acteurs interrogés pointent les limites du plan sur plusieurs points : l'absence d'orientations en faveur d'une reconversion des vastes zones commerciales[72], le manque d'éléments sur le design urbain et la mixité fonctionnelle, ou encore le caractère standardisé de certaines typologies de logement programmées :

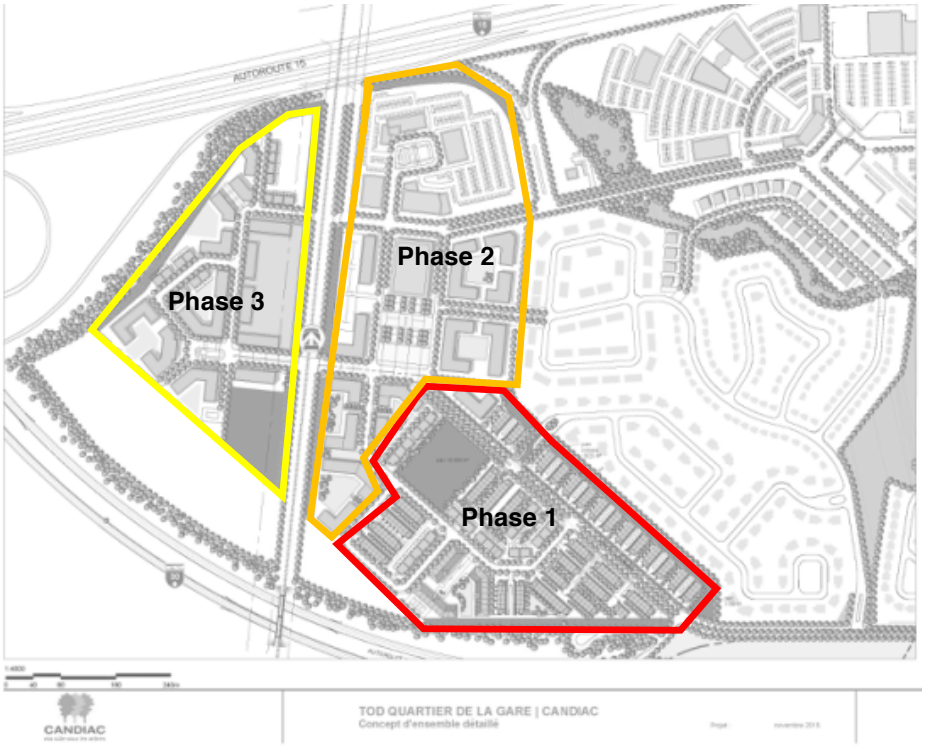
> *« Toutes les notions de mixité des usages, de perméabilité pour les piétons, de confort, de sécurité pour faciliter les parcours piétons ou de transport actif… Je ne veux pas dire qu'ils sont évacués, mais on ne les aborde pas à cette échelle-là alors que tout se négocie… Les grandes discussions vont souvent aborder les notions de densité alors que tous les ingrédients qui sont supposés en faire un quartier à échelle humaine, il faut les aborder vraiment dans le détail. » (CAN-2).*

[72] Selon un acteur interrogé, ayant participé au bureau de projet, cette question de la densification des grandes surfaces commerciales situées au Nord-Ouest de l'aire TOD a été débattue mais a été tranchée en faveur d'un statut quo. Notre interlocuteur explique cette décision par les difficultés de la municipalité a imposé des orientations d'urbanisme à des acteurs commerciaux puissants (Iberville Devleoppment Limited et les entreprises commerciales CostCo, Bureaux en gros, etc.).

Mise en œuvre et outils

La concrétisation du projet de TOD de Candiac est envisagée à court, moyen et long terme et trois phases ont été identifiées, comme visible sur le plan ci-dessous.

Figure 51. Le phasage de réalisation du projet de TOD de Candiac



Source : Municipalité de Candiac. J. Maulat, 2016.

La municipalité intervient actuellement de différentes manières pour accompagner la réalisation du projet.

Tout d'abord, au ***plan réglementaire***, le plan d'urbanisme et le règlement de zonage ont été modifiés pour être ajustés aux dispositions du plan. La municipalité s'est également dotée d'outils normatifs relativement innovants pour encadrer ces développements en adoption un guide d'aménagement pour des quartiers viables à Candiac, sur le modèle des *form-based code*s élaborés aux États-Unis, intégré à la réglementation d'urbanisme (cf. Encadré).

Encadré 4. Le Form-Based code, un nouvel outil de régulation et d'encadrement du développement urbain

Origines et objectifs du form-based code

Selon Talen (2013), les *Form-based codes* (FBC) ont émergé aux États-Unis dans les années 1980 pour contrer l'étalement urbain, en lien avec l'affirmation des modèles du *New Urbanism* et du *Smart Growth*. Les FBC ont ainsi été développés par distinction avec les outils de zonage classiques, considérés comme peu adaptés pour réguler l'étalement urbain, encadrer efficacement le développement et agir sur la forme urbaine. Ils sont ainsi définis par *le Form-Based Codes Institute*, crée en 2004, comme des outils pour « *foster predictable built results and a high-quality public realm by using physical form (rather than separation of uses) as the organizing principle for the code. They are adopted into city or county law as regulations, not mere guidelines. Form-based codes are an alternative to conventional zoning.* » (source : http://formbasedcodes.org/). Ils proposent « *d'organiser la planification urbaine autour de la forme urbaine (et non selon les usages) qui peut prendre différentes formes morphologiques selon le milieu urbain (ou rural) dans une hiérarchie qui guide en quelque sorte l'intensification à préconiser pour l'ensemble du territoire.* » (Ville de Candiac et Aecom 2015, 10).

Les *Form-based codes* ont été conçus pour favoriser une forme urbaine compacte et des usages du sol diversifiés. Ils doivent permettre la réalisation de quartiers denses, mixtes, et favorables aux modes actifs, en lien avec les objectifs de *Smart Growth* et du

New Urbanism. L'objectif est d'agir sur la forme urbaine pour permettre une intensification de l'usage du sol, une mixité de fonction et un environnement urbain de qualité, favorables aux déplacements « doux » : « *FBCs are meant to achieve amore predictable, space-defining urban form and, potentially, a better-quality urbanism*. » (Talen 2013, 176).

Principes et contenu

Les FBC se distinguent d'autres règlements d'urbanisme classiques par le fait qu'ils mettent l'accent sur l'encadrement de la forme urbaine et non des usages. Ils se concentrent sur le lien entre le développement et son contexte d'insertion spatiale et sociale : particulièrement les interactions entre les bâtiments et les rues, entre les piétons et les véhicules et, enfin, entre les espaces publics et privés. Le code répond à ces préoccupations en régulant la conception du site, la circulation et la forme globale du cadre bâti.

Les FBC ont une valeur prescriptive. Contrairement, à un guide de recommandations ou consultatif, le *form-based code*, aux États-Unis, est un outil réglementaire et normatif qui fixe, pour chaque zone des règles précises en matière de typologie de bâti, d'aménagement des espaces publics, de forme de la voirie, etc. : « *Le form based code, dans sa forme américaine la plus pure, c'est comme un règlement de zonage dessiné pour chaque tronçon de rues*. » (CAN-2).

En termes de contenu, les *form-based codes* fixent ainsi, tout d'abord, des formes urbaines différenciées selon les contextes, de milieux ruraux à des milieux urbains denses (typologie d'espaces selon un transect urbain-rural). Ensuite, les FBC préconisent des tailles de lots plus réduites que les zonages traditionnels et des usages plus mixtes. Ils cherchent également à favoriser les liens et la connectivité (réduction des places de stationnement, routes à usages mixtes, suppression des impasses, promotion des liens vélos et piétons, etc.). Enfin, les FBC cherchent à promouvoir la perméabilité des trames urbaines et la « proximité » : « *Form-based codes apply frontage, setback, building type and other "form"-related rules to help successfully integrate townhomes, duplexes, and single-family residences in relatively close proximity*. ». Ainsi, les FBC remplacent le zonage conventionnel par des catégories qui se concentrent sur « *la taille, la forme et la configuration des immeubles, des rues, des espaces publics, dans un environnement favorable à la marche* » (Steuteville 2015, traduction personnelle).

Réalisations

Aux États-Unis, les *Form-based codes* connaissent un développement important depuis les années 1980. Selon Talen (2013), le *Master Plan* de Seaside en 1982, en Floride, fut la première expérimentation de *Form based Code*. Petaluma en Californie a été la première ville à adopter, en 2003, un *Smart Code* fondé sur un transect, fixant pour chaque type d'espace (du rural à l'urbain dense) des règles de forme urbaine précises. Les villes de Miami et Denver ont été ensuite les premières grandes villes à adopter de tels codes. Les villes de Baltimore, Dallas, Houston, sont aujourd'hui en cours d'élaboration de tels règlements. Depuis la fin des années 1990, au niveau fédéral, les form-based code sont promus comme des bonnes pratiques en matière d'urbanisme durable et ils connaissent actuellement un développement important. Toutefois, le nombre des municipalités ayant adoptées de tels codes reste mesuré : 300 sur les 40000 municipalités des États-Unis.

L'analyse des *Form-based code* montre que ceux-ci sont différenciés en termes de contenu, en dépit de règles ou de principes communs. Ces codes concernent également des échelles variables : d'un projet urbain à une région tout entière. Ils peuvent s'appliquer à l'ensemble d'un territoire, mais ils concernent plus souvent uniquement des zones spécifiques, identifiées dans les plans de zonage.

Si les FBC tendent à se développer sous des formes variées, Talen pointe cependant les nombreux freins à la généralisation de tels outils d'urbanisme : réticence des promoteurs et constructeurs, oppositions d'habitants à la densification, réticences des architectes et urbanistes qui perçoivent le FBC trop normatif et contraignant, pénalisant le « *creative design process* » (Talen 2013, 196). Ainsi, selon R. Steuteville, « *the American model of separate-use, low-density zoning remains largely intact*. » (Steuteville 2015).

Références sur le form-based code

Steuteville Robert, 2015, « Form-based coding: Are we there yet? » *Better Cities & Town*, 24 septembre 2015. url : http://bettercities.net/news-opinion/blogs/robert-steuteville/21778/form-based-coding-are-we-there-yet.

Talen Emily, 2013, « Zoning For and Against Sprawl: The Case for Form-Based Codes ». *Journal of Urban Design* 18, nº2, pp.175-200.

Ville de Candiac, et Aecom, 2015, Guide d'aménagement pour des quartiers viables à Candiac. Candiac.

Marshall Stephen, 2011, *Urban Coding and Planning*. Planning, History, and Environment Series. London ; New York: Routledge.

Parolek Daniel G., 2008, Form-Based Codes: A Guide for Planners, Urban Designers, Municipalities, and Developers. Hoboken, NJ: JWiley & Sons, 2008.

La municipalité de Candiac a en effet adopté en 2015 un *Guide d'aménagement pour des quartiers viables* qui prend modèle sur le *form-based code*. C'est la première fois qu'une municipalité québécoise adopte un tel règlement et l'intègre à son PIIA[73]. L'idée de définir un tel guide a émergé dans le cadre des réflexions sur l'aménagement des deux aires TOD. La municipalité a lancé en effet, en 2014 l'élaboration d'un PPU pour l'aire TOD de Montcalm. La Aecom a obtenu le mandat et la fin de celui-ci, deux jeunes urbanistes de la municipalité ont convaincu les élus de solliciter directement la firme pour qu'elle élabore un guide, sur le modèle du *form-based code,* pour encadrer précisément les développements dans les deux aires TOD.

> *« On avait terminé le mandat et tout. La ville nous a sollicité directement, ils nous ont dit, vous avez fait le guide déjà, vous avez fait un guide de la CMM, on cherche une firme qui fait vraiment des guides, on n'a pas vraiment trouvé, on a pensé à vous, faites-nous une offre ! Donc, là c'était direct. C'était un mandat 2 mois […]. Et puis, ils voulaient intégrer un peu le form-based code à leur réglementation, plus y aller avec la forme urbaine qu'avec la réglementation pure et dure. Plus de flexibilité. » (FIRME-3).*

Les objectifs de ce guide, exprimés en introduction du document sont de trois ordres : urbanistiques (encadrer les développements urbains de façon précise), pédagogiques (favoriser la compréhension des normes d'urbanisme par les promoteurs, le CCU et les citoyens), économique (sécuriser les projets immobiliers en fixant et affichant des règles claires et explicites devant permettre d'accélérer et de fiabiliser les processus de conception des projets immobiliers).

> *« Le Guide d'aménagement pour des quartiers viables est un document illustré, balisant les six composantes urbaines indispensables. Cet outil est* ***complémentaire aux règles de zonage****, et s'insère au règlement sur* ***plans d'implantation et d'intégration architecturale*** *(PIIA) en assurant une planification urbaine bonifiée. Ce guide aborde l'interaction entre les domaines public et privé en misant sur l'aspect vécu de la ville plutôt que sur des critères purement esthétiques. Cette réglementation,* ***orientée vers la forme urbaine****, laisse place à la créativité des architectes tout en* ***encadrant le développement urbain*** *de manière tangible à l'aide d'une panoplie d'éléments visuels évocateurs comme des photographies et des croquis. Son* ***usage facilite les échanges*** *entre la Municipalité, les citoyens et les promoteurs lors de la planification de nouveaux projets. Issue d'un contexte économique libéral, où la théorie d'un libre-marché fort est garant d'une économie vigoureuse, cette* ***approche réglementaire*** *vise à limiter les risques financiers inhérents à la conception et à l'acceptabilité des divers projets immobiliers, puisque tous les intéressés sont concertés. » Source : Ville de Candiac, et Aecom, 2015, Guide d'aménagement pour des quartiers viables.*

Ce guide est intégré au PIIA et constitue donc un règlement de nature discrétionnaire. Les objectifs et critères fixés sont cohérents avec les objectifs associés au TOD et ce règlement a été conçu, en particulier, pour encadrer les projets immobiliers projetés dans les

[73] Leduc-Brodeur Audrey, 2016, « Un guide d'aménagement urbain novateur pour la Ville de Candiac ». *Le Reflet*, 7 avril 2016. url : http://www.lereflet.qc.ca/actualites/2016/4/7/un-guide-d-amenagement-urbain-novateur-pour-la-ville-de-candiac-0.html.

aires TOD de Montcalm et de la gare de Candiac.

> *« C'est un règlement de nature discrétionnaire. Ce sont des objectifs et des critères qui sont illustrés, mais ce sont des objectifs que poursuit la ville pour concrétiser les objectifs TOD. » (CAN-2).*

> *« Le form-based code […], c'est le règlement de PIIA qui s'applique au secteur TOD. Il s'applique aussi au projet qu'il y a en face de l'hôtel de ville. Mais c'est le même guide qui s'applique aux deux. La réflexion, c'était de dire, de baliser tous les enjeux dont on a parlé en termes de qualité, de densité, etc. Il y a des enjeux de formes urbaines. » (CAN-2).*

Le guide fixe des préconisations pour les éléments structurants la forme urbaine regroupées en 6 catégories : les rues et les liens, les espaces publics, les îlots et les lots, les typologies bâties, les aménagements extérieurs et l'aménagement durable et portefeuille d'innovation. Il comprend ainsi un préambule et six fascicules, consacrés à chacune de ces entrées. Pour chaque élément, le guide propose des principaux généraux, une typologie des aménagements et des précisions concernant les règles à prendre en compte pour chaque type d'aménagement. Le guide inclut de très nombreuses illustrations, plans de coupe, dessins de bâtiments, photos, pour donner à voir les types d'aménagement préconisés.

> *« Ce guide règle cette problématique en communiquant **une image claire** de la configuration de l'aménagement souhaité ainsi que des espaces publics et privés d'un même secteur, tout en facilitant grandement **la juste compréhension de l'ensemble du projet.** Par exemple, pour chaque type de résidence qu'elle soit unifamiliale, maison de ville, duplex, triplex ou quadruplex ainsi que pour chaque bâtiment mixte bâtiment commercial ou tout autre type de bâtiment applicable, il élabore des règles précises, notamment quant à leur implantation, leur gabarit et les matériaux qui doivent être utilisés. » Source : Ville de Candiac, et Aecom, 2015, Guide d'aménagement pour des quartiers viables.*

Par exemple, pour l'item *Rues et liens*, les principes généraux portent sur des éléments de définition des composantes de la voirie. La typologie est décomposée en 7 types : boulevard monofonctionnel, boulevard mixte, collectrice mixte, collectrice résidentielle, locale résidentielle, accès de service, liens actifs (piétons). Les précisions pour chaque type portent ensuite sur la forme des aménagements publics, des aménagements privés et l'encadrement paysager et bâti. Les préconisations visent, de manière générale, à encourager une intensification de l'usage du sol, une mixité fonctionnelle (verticale), les déplacements doux (piétons et vélos) et une qualité urbaine. Ces objectifs se traduisent dans des normes précises. Par exemple, pour la mixité fonctionnelle, le FBC préconise des rez-de-chaussée plus hauts pour les immeubles de logements collectifs. L'enjeu est de concevoir des bâtiments dont l'usage peut évoluer dans le temps et qui pourront permettre, à moyen ou long terme, l'installation de commerces ou services en pied d'immeubles :

> *« L'idée c'est de reconnaître une forme **d'évolution de la ville**. Peut-être qu'au RDC d'un bâtiment de 4 étages, au départ, ce sera de la vente des condos mais, si on exige tout de suite un grand dégagement vertical, tous les concepts du New Urbanism, si la forme est prête à accueillir un commerce ou une garderie, un petit gym et qu'il y a des ouvertures suffisantes en façade, un jour, si un bureau de notaire voulait s'installer, ça ne serait pas si compliqué de modifier 2-3 paramètres. La forme générale du bâtiment s'y prêterait quand même. Est-ce que c'est habile ? Est-ce que c'est malhabile ? L'avenir le dira. Il y avait cette volonté de changer la façon de faire et de reconnaître l'aspect évolutif du cadre bâti et de la ville. » (CAN-2).*

Figure 52. Extrait du Guide d'aménagement de Candiac – Rues et liens

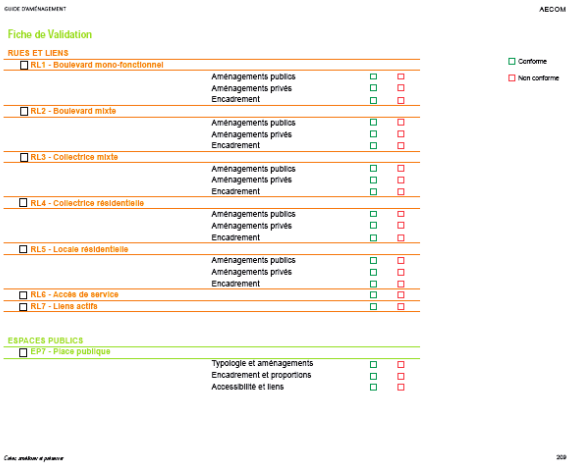
Ville de Candiac et Aecom, 2015, Guide d'aménagement - Fascicule 1- Rues et Lien, p.11-12

Figure 53. Extrait du Guide d'aménagement de Candiac – Typologies bâties

Ville de Candiac et Aecom, 2015, Guide d'aménagement - Fascicule 4- Typologies bâties, p.34.

Le guide est complété par une fiche de validation, destinée au CCU et aux responsables des permis de construire au sein de la municipalité, qui sert de trame synthétique pour évaluer les projets soumis.

Figure 54. Extrait du Guide d'aménagement de Candiac – Fiche de validation



Ville de Candiac et Aecom, 2015, Guide d'aménagement pour des quartiers viables - Fiche de validation.

Si ce guide d'aménagement s'inspire du modèle *Form-Based code*, il faut préciser toutefois que celui-ci se distingue des FBC états-uniens. Il reste plus souple et flexible. Par exemple, les règles de forme urbaine ne concernent pas des parcelles précises et ne sont pas incluses au règlement de zonage, mais restent un règlement discrétionnaire, devant encadrer des projets futurs dans des zones identifiées.

> *« La force du form-base code aux États-Unis, c'est que ça sécurise l'investissement privé qui est très fort. Une fois qu'ils se sont entendus, ils dessinent la patente et c'est figé. Ça devient vraiment figé. Nous, on voulait avoir une forme de flexibilité donc ce qu'on a fait, on a ciblé 6 fascicules qui abordent 6 problématiques : la rue, les liens, les*

espaces publics, les îlots/les lots, les aménagements extérieurs et l'aménagement durable » (CAN-2).

Cette différence est liée, selon un urbaniste impliqué dans son élaboration, au fait qu'il s'agissait, à Candiac, d'encadrer des développements futurs, en extension, et pas seulement des projets de redéveloppement urbain, qui étaient encore très incertains. En effet, au début de la démarche la ville souhaitait avoir un guide précis et normatif pour les deux aires TOD, en compléments des PPU. Cependant, les PPU n'étaient pas encore fixés et étaient en négociation entre la ville, les promoteurs et les citoyens. En l'absence de programmes stabilisés, la Aecom a dû réorienter le produit vers la formalisation d'un guide, intégré dans la réglementation :

« Et eux, ils ont demandé explicitement un guide type form-based code ? *Oui. C'est pour cela que je vous disais qu'on voulait partir des plans réels, pour vraiment décliner le form-based code. Ça aurait eu une autre allure. On aurait été par zone, on aurait pointé tous les éléments du plan. C'était ça l'idée. […] Mais, finalement ça a changé en cours de route et on a fait quelque chose de plus général, qui s'adapte peut-être finalement pour tous les quartiers. » (FIRME-3).*

Ainsi, le guide vise à encadrer les développements urbains. Il est actuellement utilisé dans le cadre de discussions avec des promoteurs sur les deux projets de TOD et sert également à évaluer les projets des promoteurs, préalablement à la soumission des demandes de permis de construire (CAN-1). Par exemple, actuellement, pour la phase 1, la municipalité négocie avec le promoteur son projet, en s'appuyant sur les normes prescrites dans le forme base-code. Comme le résume, l'urbaniste de la firme missionnée ces négociations sont musclées, mais selon le maire, la municipalité réussit à faire en sorte que le promoteur ajuste ses plans en fonction des prescriptions de la municipalité.

« Pour Montcalm, ils sont vraiment en train d'évaluer le projet et ils utilisent beaucoup le guide pour ça. Mais c'est un guide, c'est discrétionnaire, mais à part la partie normative qui est peut-être plus précisée pour certains secteurs, mais pas pour tout. Ils sont en train de se battre, comme ils disent si bien, avec le promoteur. Je sais que c'est utilisé, mais il faut les pousser. » (FIRME-3).

Au-delà de l'encadrement réglementaire, la municipalité envisage également d'intervenir de **manière incitative** pour assurer la mise en œuvre du projet en intervenant pour aménager des espaces de stationnement pour les commerces logés dans des immeubles mixtes, et la mise en place d'un programme incitatif pour la création d'espaces de bureaux (crédit taxe foncière de 3 ans).

Enfin, la municipalité est engagée dans des négociations étroites avec d'autres acteurs du secteur pour permettre la réalisation du projet. D'une part, la municipalité est engagée dans des **négociations étroites avec les acteurs du transport**. En effet, l'urbanisation du Sud de la voie ferrée est conditionnée à l'aménagement d'un passage à niveau des voies du Canadien Pacifique. La municipalité, dans le cadre du bureau de projet et ultérieurement, tente de convaincre CP de l'intérêt de ce passage à niveau. Cependant, la ligne étant circulée par de nombreux trains de marchandises, CP est opposé, au nom de ses priorités, de critères de sécurité et de fiabilité des circulations, à la réalisation d'un tel aménagement. Le passage des voies serait conditionné à la réalisation d'une passerelle ou d'un tunnel, projet que la municipalité a mis à l'étude, mais qu'elle pourra difficilement prendre en charge seule, au regard de ses ressources limitées et du coût d'un tel projet. Or, l'urbanisation du sud de la voie ferrée est conditionnée à la réalisation d'un passage à niveau sur les voies :

« Candiac a déposé un dossier argumentaire tel que le CP l'a demandé. Là, c'est à l'étude. On verra ce qu'il en ressort. C'est sûr que la ville a énormément d'attente à ce niveau-là. C'est tout leur concept qui en jeu sinon. […] Si la ville n'obtient pas son passage à niveau, le secteur sud, ils ne peuvent pas le développer. C'est sûr que c'est les derniers pieds carrés qu'il leur reste à développer donc ils poussent terriblement fort. Mais, le CP maintient sa position aussi. Je ne sais pas ce que ça va donner. » (AMT-1).

En outre, le projet adopté prévoyait un déplacement de l'aire de stationnement et de la gare de l'AMT au sud de la voie ferrée et l'éventuel remplacement des stationnements de surface par des stationnements étagés. Toutefois, ce projet de déplacement étant conditionné à la réalisation d'une traversée des voies et le prix des terrains au sud de la voie ferrée ayant connu une augmentation importante, l'AMT a fait le choix de sécuriser sa position au nord des voies ferrées, en devenant propriétaire du terrain qu'elle louait pour son stationnement et dont le prix de location était en augmentation croissante. Cette pérennisation du stationnement au nord nécessite de faire évoluer le projet de TOD, tel que conçu par la municipalité, et l'AMT et la municipalité co-financent actuellement une étude sur ces enjeux[74].

D'autre part, la municipalité est actuellement engagée dans **des discussions étroites avec les promoteurs** présents sur le site et en particulier Québec Inc. (phase 1) Le promoteur souhaite déposer prochainement sa demande de permis et les services municipaux sont en train de travailler l'évaluation des plans et des projets soumis au regard, entre autres, du concept d'aménagement et des critères de form-based code. Pour les deux autres phases, un des promoteurs (Maison Candiac) est réticent à réaliser des opérations denses sur son terrain et la municipalité engagera des discussions avec lui au moment opportun. La réalisation de la phase 3 est envisagée à plus long terme et conditionnée à l'aménagement d'un passage sur la voie ferrée.

Tableau 8. Modalités d'intervention de la municipalité de Candiac pour la réalisation du projet TOD

Modes d'action	Détails
Incitatif	- Règlement favorable à la densification et à une diversification des usages - Crédits taxes
Normatif	- PPU - Modification du Plan d'urbanisme - Form-Based Code
Négocié	- Négociations entre la municipalité et CP - Négociations entre la municipalité et l'AMT - Négociations avec les promoteurs
Interventionniste	

Source : Enquête, J. Maulat 2015-2016.

[74] « *À l'époque, on était très ouvert à une relocalisation au sud. Maintenant, quand ça s'est corsé et que le coût de terrain s'est mis à énormément augmenter pour le côté sud, il n'y avait plus vraiment d'intérêt stratégique pour nous à se relocaliser. Là, on a averti la ville, nous on ne pense pas, compte tenu du niveau d'avancement du dossier, qu'on va se relocaliser au sud. On a une réserve sur le terrain au sud qui vient à échéance en 2017 donc on commence déjà à avertir qu'une fois la réserve… une fois qu'on l'a renouvelée deux fois, on ne peut plus la renouveler. Alors là, actuellement avec la ville, on va donner un mandat à un consultant pour faire la gare du côté nord, et comment est-ce qu'avec une localisation au nord, on est capable de quand même s'inscrire dans les grands principes directeurs qui ont été développés par la municipalité.* » (AMT-1).

6.3. Mont-Saint-Hilaire

Le dernier cas étudié, Mont-Saint-Hilaire, se distingue des deux autres projets dans la mesure où il s'agit d'une opération qui mêle renouvellement urbain et développement de sites vacants. La municipalité est très volontariste dans le développement du projet et associe étroitement les habitants à sa conception.

Contexte local

Mont-Saint-Hilaire est une municipalité de 18877 habitants[75] située dans la couronne Sud de Montréal et dans la MRC Vallée du Richelieu, à environ 35 kilomètres du centre de Montréal. Elle a connu une croissance démographique et résidentielle soutenue à partir des années 1980, dans la deuxième vague de périurbanisation du Grand Montréal. Ces développements se sont organisés autour de son centre historique. Elle connaît actuellement une croissance soutenue, en particulier entre 2006 et 2011 (+15,8% de population[76]), et une partie de cette croissance est imputable au développement du projet *Village de la gare* (cf. infra). Les projections démographiques prévoient toutefois qu'en 2031, la municipalité accueille 24000 habitants, soit une augmentation de 1,58% par an entre 2011 et 2031[77]. En parallèle de cette croissance démographique, la population de Mont-Saint-Hilaire tend toutefois à vieillir, comme ailleurs au Québec.

Aujourd'hui, la municipalité se caractérise par un tissu urbain résidentiel peu dense, de maisons individuelles, ponctué de quelques immeubles multifamiliaux. Elle présente un environnement suburbain valorisé avec la présence du mont Saint-Hilaire, reconnu en 1978 comme première réserve de biosphère du Canada par l'Unesco, et est entourée de terres agricoles. La municipalité dispose d'une bonne accessibilité routière, avec l'autoroute 133 et l'axe 116. Toutefois, l'offre de transport ferroviaire est minimale. La gare de Mont-Saint-Hilaire, a été inaugurée en septembre 2003, mais elle n'est desservie que par 7 trains par jour et l'offre est conçue uniquement pour les déplacements domicile-travail en heure de pointe, vers Montréal. La ligne de Mont-Saint-Hilaire est en effet de la propriété du CN et est circulée par des trains de fret, ce qui contraint le développement de l'offre de transport de voyageurs. Au regard du niveau de desserte, la gare est toutefois fortement fréquentée (1452 voyageurs par jour) et dispose d'une vaste aire de stationnement d'environ 850 places qui connaît également un fort taux d'utilisation (75% en moyenne[78]).

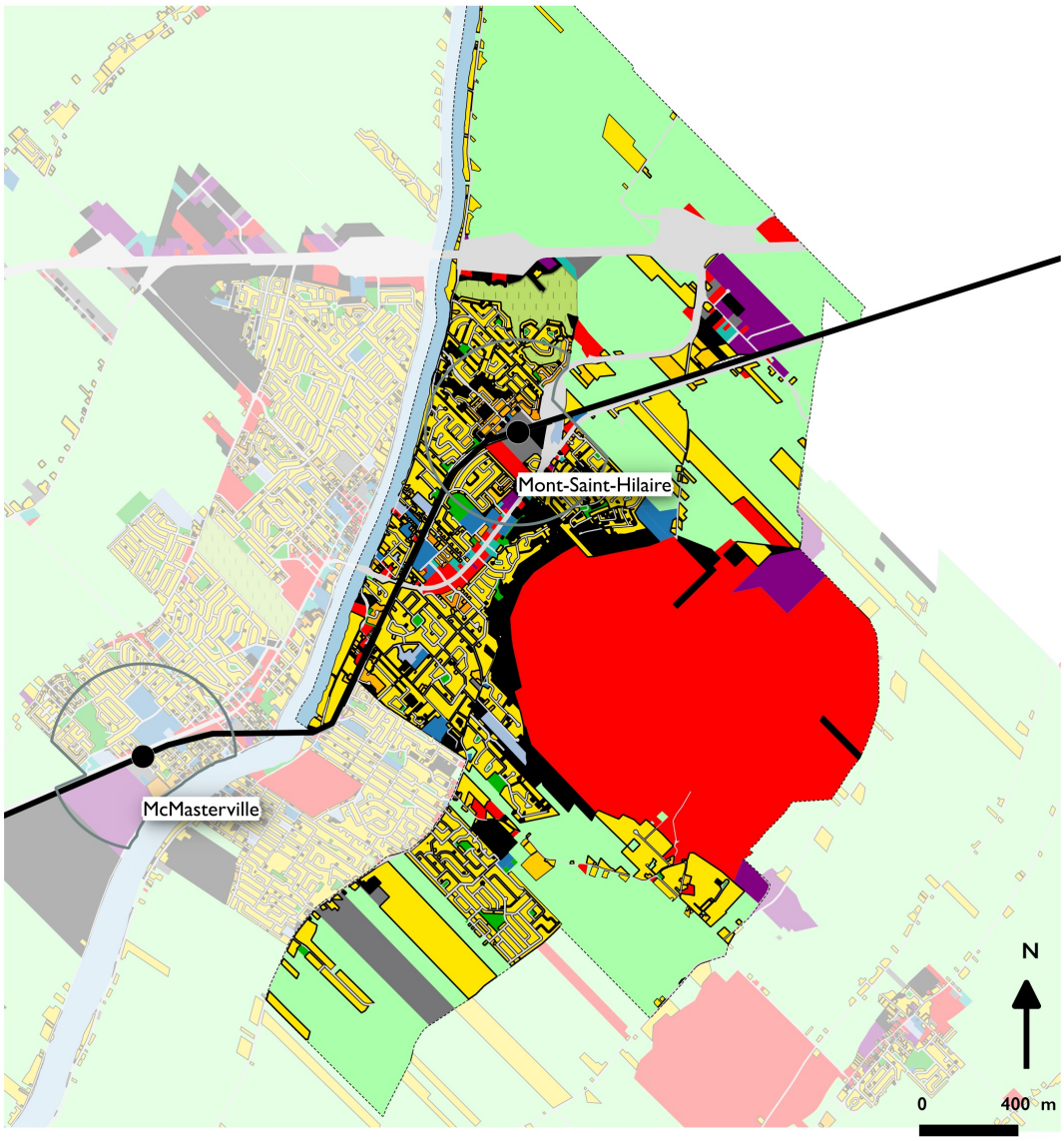
[75] Source : Statistiques Canada, Recensement, 2016.

[76] Source : Statistiques Canada, Recensements de 2006 et 2011.

[77] Ville de Mont-Saint-Hilaire, 2016, *Avant-projet de règlement de plan d'urbanisme durable*, 77p.

[78] Source : AMT.

Figure 55. Carte d'occupation du sol de Mont-Saint-Hilaire



Légende

- Aire TOD
- Gare
- Réseau ferré
- Résidence de 1 logement
- Résidence ou condo de 2 à 4 logements
- Résidence ou condo de 5 à 24 logements
- Résidence ou condo de 25 logements et plus
- Commerciale
- Bureau
- Industrie
- Institution économique
- Institution non-économique
- Parc ou espace vert
- Utilité publique
- Zones ferroviaires
- Zone aéroportuaire
- Stationnement
- Rue ou ruelle
- Rue ou ruelle
- Agricole
- Terrains vacants
- Hydrographie
- Golf
- Espaces vacants ou à redevelopper

Juliette Maulat, 2016.
Université de Montréal. Observatoire Ivanhoé Cambridge.
Sources: Mode d'occupation du sol 2014 (CMM).

L'aire TOD

La gare de Mont-Saint-Hilaire est située dans un secteur aux franges de l'urbanisation[79]. Le nord de la voie ferrée a connu un développement résidentiel récent (à la fin des années 2000) à travers une opération de TOD, mêlant maisons familiales isolées et jumelées, maisons de ville, logements multiplex et multifamiliaux.

Le projet de TOD, intitulé *Village de la Gare*, a été initié à la fin des années 1990, avant la relance du train de banlieue, dans un contexte où la municipalité cherchait à engager la reconversion du site d'une ancienne raffinerie de sucre (73 hectares) fermée à la fin des années 1980. Initialement pensé comme un projet de développement résidentiel suburbain classique (maisons unifamiliales, facilités automobiles, faible densité), la réouverture de la ligne Montréal-Mont-Saint-Hilaire, l'intervention de l'AMT dans le projet et l'émergence de nouveaux enjeux pour la municipalité ont contribué à faire évoluer le projet vers la planification d'un projet guidé par les principes du TOD (Recherche UrbaTOD 2006, s. d.). L'adoption du concept de TOD, promu à cette date par la présidente de l'AMT, avait plusieurs objectifs pour la municipalité : accroître l'assiette fiscale de la ville, diversifier l'offre de logement, renforcer l'utilisation des transports collectifs, permettre un développement important tout en préservant le cadre local et, en particulier, la montagne de Mont-Saint-Hilaire. Ce projet a fait l'objet d'un accord entre la ville, le promoteur et propriétaire des terrains (Groupe Cook Bombardier Lesage), et l'AMT, et a été développé au cours des années 2000. Le promoteur a eu un rôle central dans la conception et la réalisation du projet et la municipalité est intervenue principalement pour faciliter l'action du promoteur tout en encadrant le développement à travers le Plan d'aménagement d'Ensemble et le règlement de PIIA[80]. Les normes architecturales fixées portaient sur différents éléments de la forme urbaine : implantation à proximité de la rue, diversité typologique, densité modulée en fonction de l'éloignement à la gare, préservation des dénivelés et des percées visuelles. Le projet a été mis en œuvre au cours des années 2000, au rythme de 100 logements construits par an, et a pris la forme d'un projet résidentiel d'environ 1000 logements, proposant une diversité de typologie (unifamilial, multifamilial, duplex-triplex, etc.) et une densité supérieure à la densité du reste du territoire de Mont-Saint-Hilaire à cette date (24 logements par hectare dans le secteur, contre 10 logements/ hectare en moyenne à Mont-Saint-Hilaire en 2001). Les derniers bâtiments sont tous conçus et les dernières constructions vont démarrer.

Figure 56. Vues aériennes du projet de TOD 1.0.

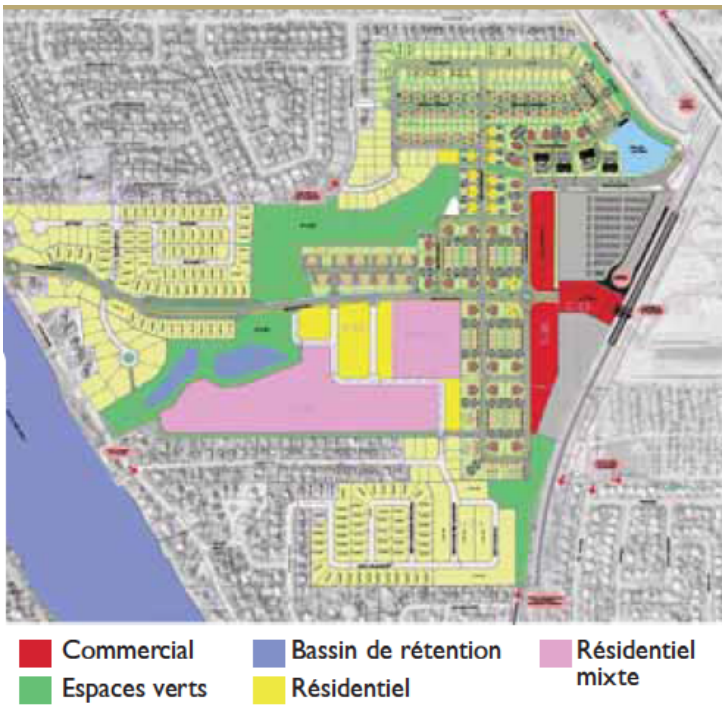
Vue aérienne du site en 2001.
Source : Google Earth.

Vue aérienne du site en 2013.
Source : Google Earth.

[79] Conformément aux orientations du PMAD, le périmètre de l'aire TOD a été réduit pour exclure les zones agricoles non urbanisables en vertu de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.

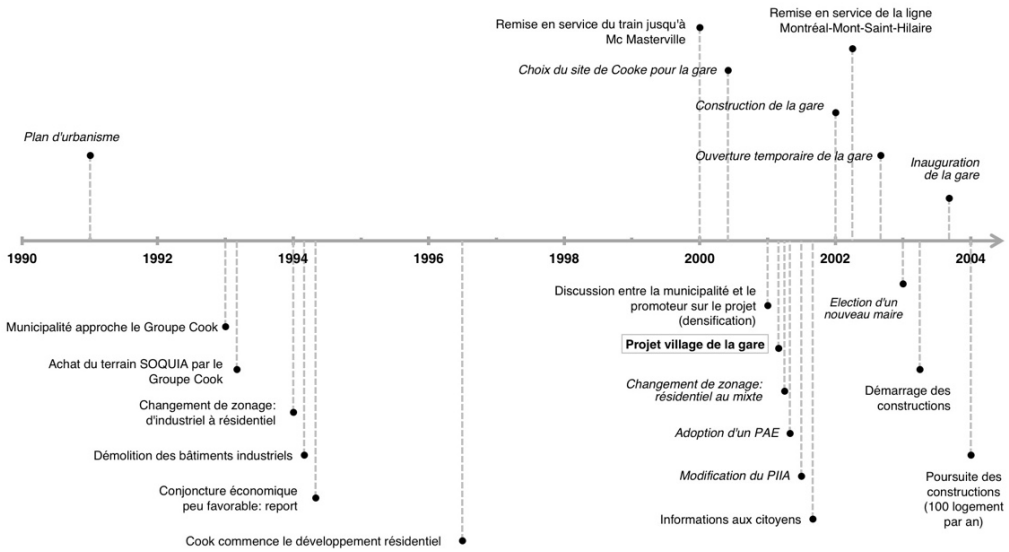
[80] Source : Recherche UrbaTOD 2006, *Mont-Saint Hilaire: Le village de la gare*, 18p. url : http://www.forumurba2015.com/4-urbatod/4.2-urbatod-2006/etudes-cas/terrain/Mont-Saint-Hilaire-Qu%C3%A9bec.pdf

Figure 57. Plan-concept du projet « Village de la gare » (TOD n°1)



Source : Société Canadienne d'Habitation et de logement. Étude de cas: aménagements axés sur le transport en commun. Village de la gare, Mont-Saint-Hilaire, Québec, 2007, p.6.

Figure 58. Chronologie du projet « Village de la gare » (TOD n°1)



Réalisation : J. Maulat. Source : Recherche UrbaTOD 2006, s. d.

Si le premier projet de TOD, surnommé « village de la gare » a été conçu comme un quartier répondant aux principes du TOD (densité, mixité, design) et a été, à plusieurs occasions, mentionné comme un modèle de projet TOD[81], celui-ci a consisté principalement en un développement résidentiel présentant une typologie variée et une densité supérieure au reste du territoire de Mont-Saint-Hilaire. Dix ans après le démarrage de l'aménagement du site, la municipalité a fait le constat que le secteur présentait plusieurs défauts. Le projet présente en effet une faible densité résidentielle par rapport aux objectifs actuels du PMAD (24 logements par hectare), il n'offre aucun commerce et peu d'espaces publics et d'équipements (à l'exception d'une crèche) et accorde une place importante au stationnement automobile, en particulier à proximité immédiate de la gare. Plusieurs acteurs interrogés ont insisté ainsi sur les limites de ce premier projet. S'ils en soulignent le caractère singulier et les avancées par rapport à un développement classique de banlieue (diminution des cases de stationnement par logement, bâti de bonne qualité, aménagements extérieurs soignés), ils en notent également les défauts : enclavement, absence de mixité fonctionnelle, dépendance à l'automobile.

> *« Il y a des **belles qualités, il y a des trottoirs des bandes gazonnées, des rues étroites**. Plutôt que de faire la banlieue traditionnelle, il y a des principes qui sont corrects, mais on n'a pas le transport en commun. On a diminué nos places de stationnement. On est **descendu de 2 cases/logement à 1,5** en se disant les gens vont se débarrasser de l'auto parce qu'on est dans un TOD, mais ça ne marche pas parce qu'il n'y a pas le transport qu'il faut. Donc, la deuxième voiture, elle est sur la voirie. Ça commence à peine dans les **bâtiments plus denses**, mais pour le reste… » (MSH-2).*
>
> *« 1) Au niveau du commercial, c'est **très enclavé**. Et c'est le constat qu'on a fait. Ça pourrait aider de l'autre côté si on faisait une traverse sur la voie ferrée à niveau. Parce qu'on a fait le constat qu'on a tenté de faire un TOD, mais dans un espace enclavé où personne ne passe devant les commerces et où les gens qui quittent le matin ne passent même pas.*
>
> *2) et puis, le transport en commun aussi. On ne peut pas être un TOD, on n'a **pas assez de transport en commun.** Ça s'est inspiré de mais…*
>
> *1) en fait, on a le transport efficace du matin au soir, vers le centre, mais pour le reste….*
>
> *2) on n'a **pas la fréquence de train nécessaire** et puis au niveau du système d'autobus on ne l'a pas non plus.*
>
> *1) mais c'était certainement **le plus loin qu'on pouvait aller en 2000-2002**. » (MSH1 et MSH2)*

Ainsi, si le projet a été conçu par la municipalité comme mixte, les développements actuels sont exclusivement résidentiels. Les règles d'urbanisme permettaient cette mixité, mais le marché n'était pas favorable, selon un urbaniste de la municipalité :

> *« Le promoteur avait fait des études de marché et puis il ne pouvait pas le construire parce que ça n'allait pas être viable, il n'y avait pas encore assez de densité pour être capable de construire. » (MSH-1).*

[81] Pour illustration de l'identification du projet de village de la gare comme projet TOD, voir : Recherche UrbaTOD 2006, *Mont-Saint Hilaire: Le village de la gare*, s. d., 18 p.
Société Canadienne d'Habitation et de logement, 2007, *Etude de cas: aménagements axés sur le transport en commun. Village de la gare, Mont-Saint-Hilaire, Québec*, p.12.
Transport Canada, 2004, « Village de la Gare: projet domiciliaire axé sur le transport en commun », url :http://data.tc.gc.ca/archive/fra/programmes/environnement-pdtu-villagedelagarefrancais-1092.htm.
MAMROT, 2012, *L'urbanisme durable - enjeux, pratiques et outils d'intervention*, 94 p.

Figure 59. Vues du nord de l'aire TOD de Mont-Saint-Hilaire (TOD n°1)

Logements multifamiliaux.

Maisons de ville.

Maisons mitoyennes

Maisons multifamiliales

Multiplex

Multiplex.

Liaisons piétonnes

Développement résidentiel en attente.

Gare, voie ferrée, parking.

Gare, voie ferrée, trains de marchandises.

Source : J. Maulat, 2015-2016

Figure 60. Le village de la gare : du concept aux réalités

Image du projet de la place de la gare en 2002

Source : Association des citoyens de Mont-Saint-Hilaire. *Village de la gare: comment sortir de la voie garage*, 2014.

La place de la gare en 2016 : bureaux et commerces en attente

Source : J. Maulat, 2016

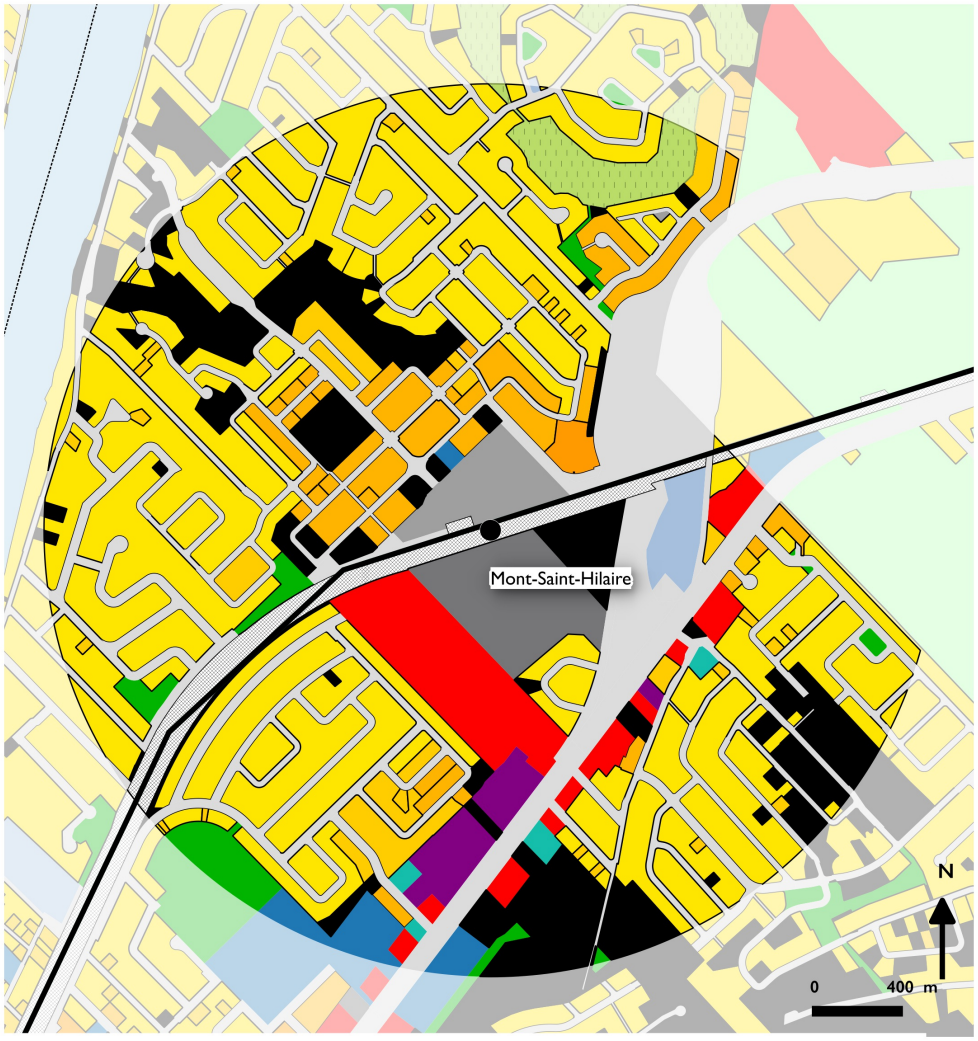
Ces constats ont alimenté de nombreuses critiques du projet, relayées par la presse et l'Association des citoyens de Mont-Saint-Hilaire[82]. Ils expliquent, entre autres, que la municipalité de Mont-Saint-Hilaire ait exprimé auprès de la CMM le souhait d'être incluse à la démarche des projets novateurs de TOD pour planifier une nouvelle étape de développement du site, sur les terrains restants vacants ou pouvant être redéveloppés, en particulier au sud de la gare. Il s'agissait d'aller « *plus loin* » dans la conception urbaine :

> *« Ce projet-là était conçu entre 2000 et 2002. C'était une des premières expériences de TOD au Québec. Et puis, on est la dernière station de train, donc en termes de densité on a atteint 25 [logements par hectare] à peu près, à la fin ça se densifie un petit plus qu'au départ. Mais il y a des secteurs qui ont été juste de l'unifamilial isolé là.[…] il y a eu un apprentissage. Je considère qu'il y a eu un pas de fait par rapport aux développements traditionnels qui se faisaient dans les alentours. À partir de là, on s'est dit il faut aller plus loin, faire quelque chose d'autre pour l'autre côté. » (MSH-1).*

Le sud de l'aire TOD dispose d'importantes opportunités foncières que ce soit sur des terrains vacants ou à redévelopper (terrain municipal anciennement utilisé pour du dépôt de neige, camping abandonné, etc.). C'est cette zone qui est concernée par la démarche de programmation urbaine des projets novateurs. Le site présente toutefois des contraintes pour le redéveloppement. Comme à Candiac, l'absence de traversée des voies ferrées contraint les liaisons entre le nord et le sud de la voie ferrée, et la présence de voies rapides constituent une contrainte supplémentaire pour le développement. Toutefois, contrairement à d'autres sites, la municipalité est propriétaire d'une partie importante des terrains, ce qui accroît sa capacité d'intervention dans le redéveloppement du site. Le secteur compte également d'importantes emprises appartenant au CP et au MTQ. Les autres zones à urbaniser ou à redévelopper relèvent principalement de quatre grands propriétaires publics et privés : Trigone, à l'ouest du terrain municipal, et trois autres propriétaires dans la zone H105.

[82] Pour illustration de ces critiques, voir : Association des citoyens de Mont-Saint-Hilaire. *Village de la gare: comment sortir de la voie garage*, 2014, 8 p. ; Fortier M., 2013, « Où est la ville promise? » *Le Devoir*, 27 juillet 2013. url : http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/383866/ou-est-la-ville-promise.; Leclair A., 2015, « Le Village de la gare en mal de commerces ». *Laurier le Web*, url : http://laurierleweb.com/le-village-de-la-gare-en-mal-de-commerces/.

Figure 61. Occupation du sol de l'aire TOD de Mont-Saint-Hilaire



Légende

- Aire TOD
- Gare
- Réseau ferré
- Résidence de 1 logement
- Résidence ou condo de 2 à 4 logements
- Résidence ou condo de 5 à 24 logements
- Résidence ou condo de 25 logements et plus
- Commerciale
- Bureau
- Industrie
- Institution économique
- Institution non-économique
- Parc ou espace vert
- Utilité publique
- Zones ferroviaires
- Zone aéroportuaire
- Stationnement
- Rue ou ruelle
- Rue ou ruelle
- Agricole
- Terrains vacants
- Hydrographie
- Golf
- Espaces vacants ou à redevelopper

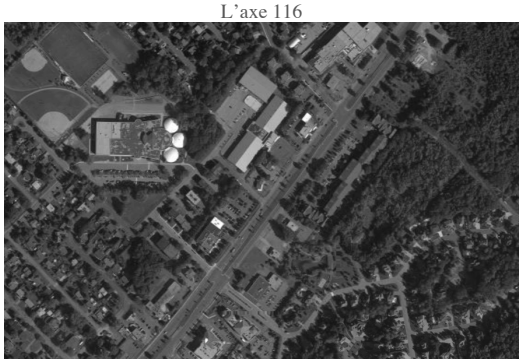
Juliette Maulat, 2016.
Université de Montréal. Observatoire Ivanhoé Cambridge.
Sources: Mode d'occupation du sol 2014 (CMM).

Figure 62. Vues aériennes de l'aire TOD de Mont-Saint-Hilaire

Gare et stationnements

Les zones résidentielles au nord de la gare

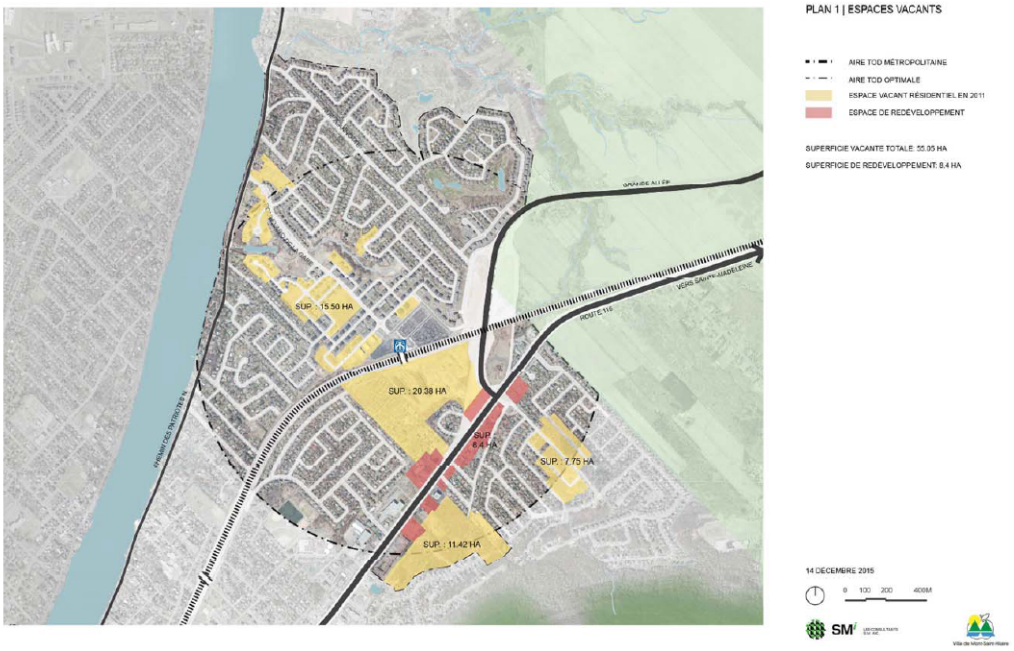
L'axe 116



Terrains à redévelopper au sud de la gare

Source : Google Earth

Figure 63. Terrains vacants et à redévelopper de l'aire TOD de Mont-Saint-Hilaire



Source : (Ville de Mont-Saint-Hilaire 2015, 8)

Étapes et processus du projet

Le site de Mont-Saint-Hilaire a été désigné tardivement comme site pilote, au début de l'année 2014. La municipalité a sollicité la CMM pour faire partie des projets novateurs dans un contexte où elle était confrontée à différents enjeux. Tout d'abord, la municipalité travaillait à la transposition des objectifs du PMAD sur son territoire. Cet enjeu a été au cœur de la campagne municipale de 2013 et les citoyens exprimaient de fortes inquiétudes concernant l'objectif de densification et le plancher de 40 logements par hectare imposé par la CMM (MSH-1). Ensuite, comme nous l'avons rappelé, la municipalité faisait le constat que le premier projet TOD présentait certaines limites et elle souhaitait engager, sur le Sud de la gare, un projet d'urbanisme innovant et de qualité. Enfin, la municipalité faisait face à des pressions importantes sur les secteurs vacants et à redévelopper au sud de la gare. Ce site offre les derniers secteurs à développer sur le territoire de Mont-Saint-Hilaire et la municipalité devait réfléchir à l'aménagement du site. Ces trois éléments de contexte ont été des moteurs de l'intégration de la municipalité dans la démarche des projets novateurs.

Ces éléments de contexte expliquent que la municipalité ait souhaité faire partie des projets novateurs. Une convention a été signée entre la municipalité et la CMM au début 2014 pour la réalisation d'une planification détaillée de l'aire TOD, pour laquelle la municipalité a bénéficié d'une subvention de 100000$. Au début de la démarche, pour le diagnostic, le périmètre d'étude a été élargi au-delà de l'aire TOD pour prendre en compte des logiques territoriales. Cependant, la démarche s'est ensuite concentrée sur une zone réduite, sur les terrains vacants et à redévelopper situés au sud de la gare, pour la définition d'un concept d'aménagement.

Comme ailleurs, un bureau de projet a été mis en place qui rassemblait des acteurs publics de l'aménagement et des transports : des représentants de la municipalité, de la CMM, de la MRC de la vallée du Richelieu, du CIT de la Vallée du Richelieu, de l'Autorité Métropolitaine de Transport, du MTQ et du MAMOT et du CN. Si un bureau d'urbanisme (Groupe SMi[83]) a été missionné pour réaliser un projet de planification détaillée de l'aire TOD, la municipalité a partagé le mandat et a fait appel, sur invitation[84], à Convercité, un bureau d'étude spécialiste des questions de consultations et de participation[85]. Le mandat de Convercité était double : animer une démarche de réflexion générale préparatoire à la révision du plan d'urbanisme (démarche de participation citoyenne engagée parallèlement, en juin 2015) et organiser la participation des citoyens dans l'élaboration du plan détaillé pour l'aire TOD. Le mandat donné à Convercité concernait également les relations avec les parties prenantes et l'agence a organisé des rencontres avec différents acteurs : organismes locaux, les commerçants et les propriétaires-promoteurs des terrains.

---

[83] Le Firme F est un bureau de conseil compétent dans plusieurs domaines. Il emploie 1000 personnes au Québec, et 1500 personnes au total. Il dispose de plusieurs filiales, dont Les Consultants Firme F , mandatés pour le projet TOD de Mont-Saint-Hilaire. Ce bureau de conseil a peu d'expérience en matière de planification et de projet urbain. La production du bureau de conseil a pu être en décalage avec les attentes et exigences de la municipalité.

[84] La loi prévoit autorise des ententes de gré à gré pour des projets allant jusqu'à 25 000 dollars taxes incluses. Lorsque les mandats sont inférieurs à 100 000 dollars taxes incluses, ça peut être sur invitation. L'appelant envoie des invitations à au moins trois fournisseurs qui font une proposition. Au-delà de 100 000 dollars, un appel d'offre public est nécessaire.

[85] Convercité est un organisme à but non lucratif ayant des opérations commerciales. Nous vendons nos services et nous ne bénéficions d'aucunes subventions. Son champ d'expertise concerne l'aide à la décision et la participation citoyenne. L'agence comporte 7 employés, dont une urbaniste et participe à de nombreux projets TOD dans le Grand Montréal : Mont-Saint-Hilaire, Delson, La Prairie, Longueuil (Place Charles-le-Moyne). La vision de l'Agence est présentée ainsi sur le site internet : « *L'agence est profondément engagée à outiller les communautés pour des prises de décision et des actions basées sur une bonne connaissance du milieu, l'intelligence collective et la concertation des parties prenantes. Ses méthodes visent à établir une culture durable de la participation et de l'engagement, en misant sur le transfert de connaissances. Convercité favorise la gouvernance participative et pratique la gestion participative au sein même de son organisation.* » (Source : site internet).

Ce choix de dédoubler le mandat, entre un bureau d'étude dédié à l'élaboration du plan et un bureau chargé de la participation, est inédit parmi les projets novateurs de TOD. Si le dispositif mis en place a été plus lourd à gérer pour elle (deux mandats au lieu d'un mandat unique), ce choix répondait au souhait de la municipalité de mettre en place une démarche de participation citoyenne poussée et de s'assurer d'une certaine indépendance de la démarche de participation vis-à-vis des urbanistes, afin de garantir la prise en compte des avis des citoyens dans le concept : « *on s'est donné plus d'ouvrage, mais on s'est assuré une neutralité au niveau de la participation citoyenne*. » (MSH-2).

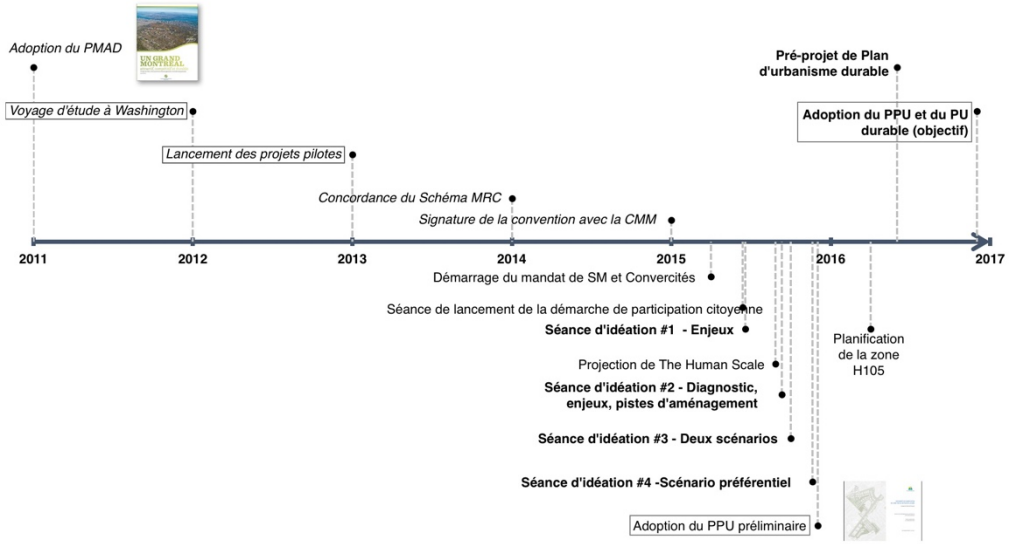
Dès le début, la municipalité a ainsi impliqué les citoyens à travers une vaste démarche intitulée « *Notre Mont-Saint-Hilaire 2035* » visant à la fois à préparer la révision du plan d'urbanisme (Plan d'urbanisme durable) et à concevoir la planification de l'aire TOD. Le dispositif de participation citoyenne, confié à Convercité, répondait à trois enjeux : tout d'abord, la CMM exigeait une participation importante des habitants ; ensuite, la municipalité souhaitait innover et imaginer des méthodes de travail différentes ; enfin, la municipalité avait fait face dans la période récente à des oppositions citoyennes fortes et souhaitaient s'assurer de l'acceptabilité du projet (FIRME-4).

L'adoption du PMAD a en effet suscité des inquiétudes fortes à Mont-Saint-Hilaire. Celles-ci concernaient la déclinaison des objectifs de densification sur son territoire et se sont exprimées début 2014, au moment de l'élaboration du schéma de concordance. La municipalité a mis en place en 2014 un Comité consultatif de suivi de l'intégration et de la transposition des orientations du PMAD à Mont-Saint-Hilaire pour répondre à ces inquiétudes. Dans ce contexte tendu, les élus étaient ainsi très attentifs à ce que le projet TOD soit non seulement conforme aux orientations de la CMM, mais accepté par les citoyens. La mise en place d'un dispositif de participation poussée pour l'élaboration du projet TOD a eu ainsi pour objectif principal d'assurer l'acceptabilité sociale du projet, comme le montrent les propos du Directeur de l'urbanisme :

> *« Nos élus ont été élus en 2013 et là le PMAD est entré en vigueur, il faut faire de la densité, et là c'est la crise, la campagne c'est fait là-dessus. Et le maire son objectif c'était : êtes-vous capable de nous régler ce problème-là ? Puis lui s'il avait pu dire, il n'y aura pas de densité chez nous, s'il avait pu ne pas en faire, il n'en aurait pas fait, pour répondre à la demande de ses citoyens. Donc, ce qu'il fallait faire, c'est faire accepter le projet par la population. Il ne nous a pas dit je veux tel ou tel projet, mais je veux que les citoyens soient d'accord avec le projet. » (MSH-1).*

Le processus de programmation et de conception urbaine s'est organisé de la manière suivante au cours de l'année 2015 : lancement de la démarche et séance d'idéation sur le diagnostic du secteur de la gare (juin 2015), définition des enjeux, orientations d'aménagement et de scénarios (septembre 2015), choix du scénario préférentiel (novembre 2015), finalisation et adoption du projet de PPU (décembre 2015). La municipalité a ensuite commandé début 2016, à la Direction de santé publique de la Montérégie une évaluation externe du projet de PPU pour avoir un autre regard sur les qualités et limites du projet. En parallèle, des travaux plus poussés ont été engagés sur la zone H10 pour préciser le projet de PPU. Ces études complémentaires répondaient à des remarques des citoyens, lors de la présentation du scénario préférentiel, qui soulignaient le fait qu'une des zones n'avait pas reçu d'attention suffisante et nécessitait un travail supplémentaire. La municipalité a décidé de lancer une étude complémentaire sur la zone H105 début 2016. L'élaboration d'un concept d'aménagement pour cette zone a été confiée à BC2 et a fait l'objet d'une extension du mandat de Convercité qui a organisé deux rencontres avec les habitants du secteur courant 2016. Un scénario a été défini et a été validé, à majorité, par les habitants. Actuellement la municipalité affine le PPU de l'ensemble de l'aire TOD et finalise le Plan d'Urbanisme durable, qu'elle souhaite adopter fin 2016.

Figure 64. Chronologie du projet novateur (TOD n°2)



Réalisation : J. Maulat, 2016.

Dans le cas de Mont-Saint-Hilaire, le processus de planification a ainsi accordé une place centrale à la participation des citoyens. Celle-ci s'est appuyée sur différents outils : mise en place d'un site internet d'information et d'un forum en ligne, organisation de séances d'idéation (sous la forme d'ateliers) et de consultation publique, organisation d'activités dans le quartier (projection du documentaire « *Pour des villes à échelle humaine* »[86]). La municipalité est allée au-delà des exigences de la CMM en matière de participation en faisant en sorte que les citoyens soient « co-planificateurs » du TOD (MSH-1).

Pour les séances d'idéation, Convercité a ainsi diversifié les modes de participation pour impliquer les citoyens : « *À chaque fois, on a introduit des méthodes différentes pour varier l'activité, pour aller chercher l'information utile.* » (FIRME-4). Lors de la première séance d'idéation (pour l'élaboration du diagnostic), les participants étaient réunis par table, disposaient de cartes de l'aire TOD et des questions leur étaient posées pour faire émerger les enjeux du site[87]. La séance consacrée aux pistes d'aménagement a, elle, été organisée selon le modèle d'un « *café urbain* ». Chaque table était chargée d'un sujet et l'animateur se déplaçait de table en table[88]. Lors de la séance consacrée aux scénarios, le fonctionnement était plus classique et les participants, regroupés par table, donnaient leur avis sur les différents scénarios. Lors de la séance finale, consacrée à la présentation du scénario préférentiel, les participants devaient noter le scénario sur différentes thématiques, sur le

[86] Cette projection du film documentaire *Pour des villes à échelle humaine/The Human Scale,* réalisé en 2012 par Andreas Dalsgaard, a eu lieu, en extérieur, au parc de la gare, le 26 août 2015. Ce film militant présente les conséquences négatives d'une urbanisation massive et non-maîtrisée sur la vie des individus et prône un design urbain « à l'échelle humaine ». La séance a été organisée à l'initiative de la municipalité. L'objectif était de sensibiliser la population aux enjeux urbains et appuyer la stratégie de la municipalité en faveur de la densification, des modes actifs et de la diversité fonctionnelle.

[87] Cette séance a donné lieu à l'élaboration de schémas de synthèse des enjeux, dont nous proposons un extrait en annexe.

[88] « *Chaque table a son sujet. Et, on fait du millage, sur ce que les autres personnes ont dit. On est d'accord ou on n'est pas d'accord et on ajoute, plutôt que d'avoir toutes les tables qui parlent du même sujet en même temps, et qui ne progressent que jusqu'à un certain point. On essaie de progresser davantage dans la réflexion en faisant partager les réflexions des tables précédentes.* » (FIRME-4).

mode d'un sondage[89]. Chaque séance a donné lieu à la production par Convercité, d'un rapport de synthèse des échanges[90].

Les séances de participation et de consultation ont réuni des membres du bureau de projet, des parties prenantes – en particulier des promoteurs, et de nombreux citoyens, au-delà de ce qui est constaté sur d'autres sites. Selon plusieurs acteurs interrogés, les différentes séances de participation des citoyens ont rythmé l'avancement de la démarche, les réunions du bureau de projet ayant lieu après chaque séance et servant surtout à valider les propositions de la municipalité, issues de la consultation et des travaux des bureaux d'étude. Lors des réunions du bureau projet, Convercité avait ainsi pour rôle de rendre compte des échanges avec les citoyens : « *On était présents pour essentiellement faire part de ce que disaient les citoyens, les résultats de nos travaux.* » (FIRME-4). La démarche, en accordant une place centrale à la participation citoyenne, a, selon plusieurs acteurs rencontrés (CMM, AMT, municipalité, CIT), modifié le fonctionnement du bureau de projet, d'un rôle de co-producteur du projet à un rôle principalement consultatif. Cet ajustement a pu faire l'objet de critique de la part de certains acteurs, regrettant de ne pas être plus impliqués dans les décisions[91].

La municipalité a piloté étroitement la démarche de programmation et de planification. Elle travaillait de son côté le concept d'aménagement et les propositions en lien avec les citoyens, avant de les soumettre aux membres du bureau de projet pour validation. Pour certains, le bureau de projet a fonctionné non comme un lieu de négociation et de co-construction du projet, mais presque comme une instance de validation des propositions de la municipalité. Par exemple, pour la requalification de l'axe 116, la municipalité a d'abord défini, en lien avec les demandes des citoyens, un projet de transformation de l'axe en boulevard urbain avant d'aller consulter les représentants du MTQ présents au bureau de projet pour tester la validité des orientations. Ce mode de conduite du processus, marqué par le leadership fort de la municipalité, est directement lié à la volonté forte de celle-ci de produire un projet qui reçoive en priorité l'adhésion des citoyens.

Figure 65. Images de la consultation et la participation des citoyens

Le site internet

Source : http://notremsh2035.com/

[89] Cette séance a été filmée. Ville de Mont-Saint-Hilaire. *Grandes consultations publiques de Mont-Saint-Hilaire 2015*. Mont-Saint-Hilaire, 2015.
url : https://www.youtube.com/watch?v=21th8rFRMMk.

[90] Convercité, 2015, *Démarches de participation citoyenne. Volet 1: aire TOD de la gare - 4ème étape information et consultation sur le scénario préférentielle*.
———. *Démarches de participation citoyenne. Volet 1: aire TOD de la gare - Atelier 2 sur les pistes d'aménagement*.
———. *Démarches de participation citoyenne. Volet 1: aire TOD de la gare - Atelier 3 sur deux scénarios d'aménagement*.
———. *Démarches de participation citoyenne. Volet 1: aire TOD de la gare – Diagnostic*.

[91] Source : Entretiens FIRME-4 ; CITRV-1, AMT-1.

La projection du film Pour des villes à échelle humaine » en août 2015
Source : http://notremsh2035.com/

Source : (Ville de Mont-Saint Hilaire 2015, 37)

Source : (Ville de Mont-Saint Hilaire 2015, 37)

Cependant, si certaines critiques ont pu être formulées, la plupart des membres du bureau de projet que nous avons pu rencontrer soulignent les qualités du processus de planification à Mont-Saint-Hilaire. Ils insistent sur le leadership et « l'énergie » de la municipalité, le rythme soutenu de la démarche et l'intégration forte des citoyens, comme le montrent les extraits d'entretien ci-dessous :

> *« Ils ont fait le processus en à peu près neuf mois alors que d'autres ont pris jusqu'à deux ans. Fait que c'est* ***un rythme soutenu****. Ils ont engagé deux consultants, un consultant technique qui faisait au niveau professionnel et un consultant en communication ou en participation plutôt qui a fait* ***tout un volet participatif qui était très intéressant*** *et qui cheminait vraiment. » (CMM-3).*
>
> *« Et en termes de gestion de projet, ils avaient un* ***processus très très clair*** *: où ils s'en allaient, de quoi ils avaient besoin. Ils ont lancé des études complémentaires en cours de route avec d'autres consultants. Ça a été* ***très efficace****. Ils étaient capables de très vite saisir des opportunités. […], une motivation, une énergie qui était super intéressante. » (CMM-3).*
>
> *« Mont-Saint-Hilaire, c'est une* ***démarche très intéressante*** *parce qu'eux, ils ont vraiment… très très courte comme démarche […]. Je dirais qu'il y a un* ***côté très stratégique à faire ces démarches de manière concentrée*** *parce que tu gardes le momentum. Alors que quand ça dure sur trois ans, à un moment donné ça s'essouffle. […] Ils ont fait une* ***concertation citoyenne importante****. Ils ont vraiment beaucoup*

impliqué les citoyens. […] Ils ont vraiment travaillé à ***éduquer le citoyen au niveau de la densité et de la mixité****. » (AMT-1).*

« Je pense que c'est un des points les plus marquants de ce bureau de projet là, c'est ***la participation publique qui a été mise en place****. Beaucoup de va-et-vient avec la population. […] Il y a aussi beaucoup d'outils qui ont été développés pour consulter la population. Ils ont créé un site web uniquement pour ça. » (MAMOT-1)*

Si les cadres techniques de la municipalité ont été moteurs de la démarche, celle-ci a reçu l'adhésion des élus dans la mesure où les citoyens en ont tiré un bilan positif. Si les élus pouvaient exprimer, au départ, certaines inquiétudes vis-à-vis de la participation, le bilan étant positif, ils en auraient tiré du crédit politique : « *tout ce processus-là c'est du capital politique garanti. […] lors de la dernière séance, les gens l'ont salué, lui ont dit : "félicitation Mr le Maire", et là il est sorti gonflé à bloc !* » (MSH-1). Étant donné ce bilan positif, la municipalité a décidé de renforcer la participation des citoyens pour l'élaboration du plan d'urbanisme durable, qui est en cours de préparation (FIRME-4).

Contenu du projet

Un PPU préliminaire a été adopté fin 2015. Il porte sur une partie de l'aire TOD, au sud de la voie ferrée, sur des terrains à développer et à redévelopper. Comme sur les autres sites, il est guidé par trois principes du TOD (densité, diversité, design) et insiste sur l'enjeu de créer un « *quartier durable* ». Le projet est structuré autour de trois enjeux : la consolidation des corridors verts et de la biodiversité du site ; le désenclavement du site, l'amélioration des liaisons internes et l'augmentation de l'offre de transport urbain ; la constitution d'un milieu de vie « distinctif et durable » (espaces publics, développement compact et mixte, etc.). Le plan inclut un « catalogue d'images » visant à montrer les types d'aménagements souhaités pour le développement du secteur de la gare.

Concernant les enjeux de densification, le PPU prévoit une densification résidentielle forte aux abords immédiats de la gare (60 logements par hectare, 6 étages), une densification résidentielle moyenne dans un rayon d'environ 500 mètres autour de la gare et une densification sous la forme de développements mixtes (habitations et commerces) le long de la route 116, au sud du secteur. Cette densification du périmètre de projet représenterait un potentiel entre 2000 et 2500 logements et respecte l'objectif de 40 logements par hectare minimum fixé par la CMM. En termes de mixité fonctionnelle, le plan prévoit des développements mixtes en particulier le long de l'axe 116, devant être requalifié en boulevard urbain. Une partie du projet repose également sur l'aménagement d'une traversée la voie ferrée permettant le désenclavement du Sud de la gare et de liaisons douces au sein du quartier. Le projet PPU insiste sur les espaces publics, les trames vertes et la qualité du projet en termes de design urbain. Son contenu comme les propos des personnes interrogées montrent que ce projet est guidé par la volonté de la municipalité et des citoyens d'avoir un équilibre entre la densification du secteur et la production d'un « *milieu de vie de vie de qualité* », en termes d'espaces publics, de qualité du bâti, d'aménagements piétons, de paysage, etc. Les citoyens ont insisté sur cet enjeu de préservation du paysage qui correspond à leur valorisation du cadre de vie suburbain de Mont-Saint-Hilaire.

« Le défi qu'on a c'est que Saint-Hilaire c'est vraiment un paysage, il y a beaucoup de végétation et les gens ont vraiment à cœur leurs arbres, leurs paysages, la montagne, la rivière, tout ça, c'est un élément très préoccupant pour les citoyens. Donc le défi, c'est vraiment d'avoir de la densité, sans venir nuire à cette qualité-là de paysage et de bien-être ou de santé que les résidents perçoivent à cause de leur environnement. » (MSH-2).

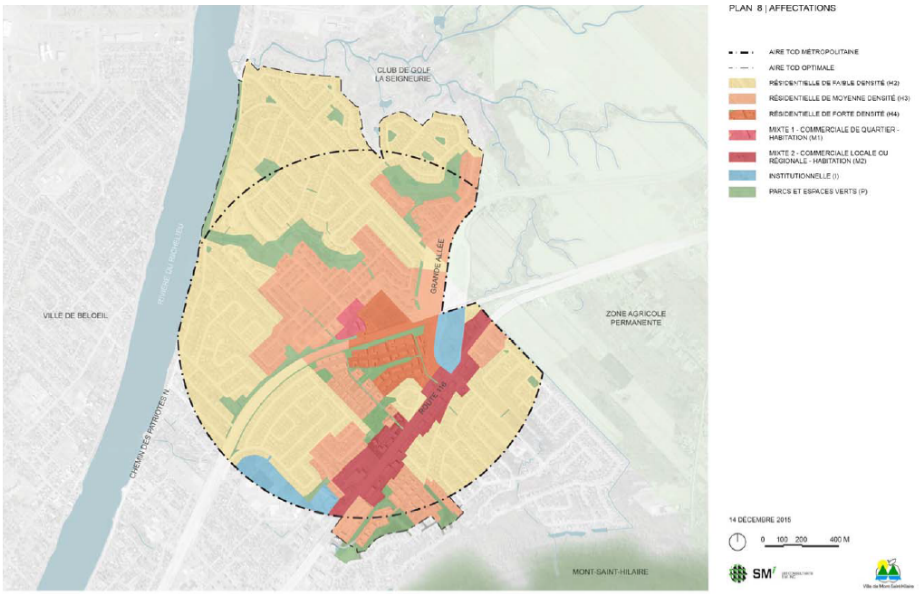
« Donc, notre crainte, c'est d'avoir un promoteur qui va faire de la densité que pour faire de la densité et que dans le fond aller chercher le profit qu'il y a à faire avec cette densité-là. On souhaite vraiment avoir un promoteur qui va avoir envie de faire de la qualité et un milieu de vie de qualité, pas juste de la densité pour pouvoir remplir ses poches et après ça quitter et laisser un désert de bâtiments et de béton derrière lui pour

les années à venir. Donc, oui dans notre plan d'ensemble on a cette exigence-là de venir créer beaucoup d'espaces verts » (MSH-2).

Le projet de planification détaillée identifie ainsi 6 unités de planification, auxquels correspondent des orientations et des aménagements différents (Figure 65).

Le **secteur 1** correspond au boulevard Sir-Wilfried Laurier, l'axe 116. Le plan prévoit : le réaménagement et le verdissement du boulevard, l'aménagement de « liens actifs » (vélo et piéton), un encadrement bâti de celui-ci (front rapproché de la rue, signature architecturale, fenestration importante au rez-de-chaussée), la préservation de vue sur la montagne et la densification de l'axe sous la forme de bâtiments mixtes d'une hauteur de 4 étages (commerces et bureaux en rez-de-chaussée, résidentiels au-dessus) et, enfin, la réduction des stationnements le long de la voie. Pour ces aménagements, la municipalité a échangé avec le MTQ pour vérifier la faisabilité du projet. Les représentants du MTQ au sein du bureau de projet, deux jeunes urbanistes, ont validé la possibilité de réaménager l'axe pour favoriser les déplacements alternatifs à l'automobile et une densification des abords de la voie.

Figure 66. Plan d'affectation des sols



Source : (Ville de Mont-Saint-Hilaire 2015, 64)

Figure 67. Plan d'aménagement détaillé du projet TOD de Mont-Saint-Hilaire

Source : Ville de Mont-Saint-Hilaire. Document de planification de l'aire TOD du secteur de la gare . Planification détaillée., 2015, p.53.

Le **secteur 2** correspond au terrain de l'ancien camping, acheté par le promoteur A, en anticipation de la densification du secteur. Ce site est très boisé et, lors des premières consultations, les habitants ont exprimé un attachement fort au couvert végétal.

> *« Vous avez ici un ancien camping et lors de la participation citoyenne, cette valeur-là est ressortie très très forte. Les gens disaient nous autres on aime le camping, on va s'y promener, on y passe du temps. […] Les premières esquisses qui ont été déposées, les arbres étaient rasés. Les gens ont vraiment eu le souffle coupé. Ils ont dit "non c'est pas question, c'est notre camping, on l'aime, il y a des arbres ça vient apporter de l'ombre, apporter de la qualité au niveau de notre paysage de notre santé, tout ça." Quand on a ressenti cette force-là - c'était émotif je vous dirais les gens l'avaient vraiment à cœur - on s'est dit, il faut développer un concept respectueux de ce site-là qui a une valeur identitaire forte auprès de nos citoyens. » (MSH-2).*

Le plan propose ainsi de préserver la trame paysagère et boisée du site, ainsi que les arbres remarquables. Les nouvelles constructions résidentielles de moyenne densité (2 à 3 étages) devront être implantées en préservant les rangées d'arbres existantes. Des rues et liaisons au sein de la zone et avec les quartiers adjacents devront être aménagées. Les propositions d'aménagement pour ce secteur ont ainsi été fortement influencées par la participation des citoyens et ont remporté leur adhésion :

> *« Dans un projet qui n'aurait pas été novateur, on les aurait rasés et on les aurait replantés. Puis c'est ça qu'on voulait éviter, c'est ce qu'on voit depuis 40 ans, ils ont tous une belle taille. La qualité existe, faut juste trouver la façon de construire en conservant cette canopée plutôt que de raser et de reconstruire et d'attendre 25 ans que les arbres poussent. » (MSH-1).*

> *« On ne va pas imposer les bâtiments dans la nature, mais on va plutôt laisser la nature nous imposer où on peut glisser les bâtiments. […] Et plutôt que d'avoir les rues conventionnelles et bien, on va penser à ce que vous faites bien en Europe, les nefs. Et*

puis, on se dit, c'est amusant, on vient recréer l'esprit du camping et tout le sentiment de convivialité qu'il y avait au préalable. Et ça, ça a rallié 80% de notre population. » (MSH-2).

Toutefois, du fait de cette contrainte de préservation des arbres et de l'enjeu de transition avec les quartiers adjacents, la densité du secteur a été abaissée à 25 logements par hectare, ce qui suscite un certain mécontentement du promoteur, qui s'attendait à être autorisé à construire à hauteur de 40 logements par hectare et qui avait acheté le terrain en conséquence, comme le montre les extraits d'entretien suivant. Ce site est ainsi l'objet de discussions étroites entre la municipalité et le promoteur (cf. infra).

« Mais c'est sûr parce qu'eux autres ont acheté en se disant, on va faire du 40 logements à l'hectare, et là avec la consultation citoyenne c'est pas ça du tout. Parce qu'avec la consultation citoyenne, ici on a des bungalows, un étage et qu'on ne peut pas arriver avec un bâtiment de 4 étages directement accolé sur les cours arrière de ces gens-là et la distance de la cour arrière n'est pas immense non plus et il faut être respecté envers les quartiers déjà établis. Donc ici, ce n'est pas de la forte densité. Ça doit être 20-25, mais je ne sais pas, mais c'est de la maison en rangée, deux étages peut-être trois, au niveau de la gare. Fait que pour lui c'est très décevant la participation citoyenne. (MSH-2).

Le **secteur 3** correspond à la zone centrale et la plus dense du projet. Le terrain était occupé par un garage et un dépôt à neige municipaux et est de propriété de la municipalité. Tout en préservant les vues vers la montagne, ce secteur fera l'objet d'une densification résidentielle importante (bâtiments de 4 à 6 étages) et d'aménagements d'espaces publics et de « liens actifs », avec la création d'un parc au centre de la zone. Actuellement, la municipalité est en train de préciser les orientations d'aménagement pour ce secteur. Elle souhaite y réaliser un aménagement de qualité qui propose une typologie de logements diversifiés, et le directeur de l'aménagement et l'architecte-urbaniste de la municipalité réfléchissent à l'éventualité de proposer sur le site, des Baugruppen (cf. encadré), sur le modèle allemand, et éventuellement de l'autopromotion :

« Je me suis inspirée de ce qui se fait en Europe, par chez vous. J'ai regardé en Allemagne la ville de Tübingen. Le projet a été primé au niveau national et international. Ce qui fait que c'est un projet exceptionnel, c'est que les quartiers ont été réalisés à plus de 80% par des Baugruppen. Ce qui fait qu'il y a vraiment à cet endroit-là un fort sentiment d'appartenance et aussi la qualité urbaine, autant au niveau des espaces extérieurs que des espaces intérieurs. » (MSH-2).

Ces options sont vues comme pouvant être une réponse à différents enjeux du projet. Tout d'abord, la municipalité souhaite proposer du logement abordable, pour répondre aux besoins de jeunes ménages qui ont des difficultés à rester à Mont-Saint-Hilaire du fait du prix élevé des logements :

« C'est un objectif de faire du logement abordable ? *Oui, c'est ce qu'on veut. Parce que les élus disent, nos jeunes doivent toujours quitter MSH, c'est un marché de maisons de qualité, on a principalement des deuxièmes acheteurs donc on a le constat depuis longtemps, c'est plate, nos jeunes doivent quitter. Donc, la solution, c'est de favoriser les logements abordables pour que nos jeunes, s'ils aiment MSH et que ça leur convient, c'est juste qu'ils trouvent un logement raisonnable en fonction de leur budget. » (MSH-1).*

Ensuite, ce type de logement est identifié comme plus favorable à l'ancrage résidentiel et local des habitants, et comme pouvant réduire les *turn over* constatés dans d'autres développements résidentiels :

« Les gens qui conçoivent leur habitation, c'est un milieu de vie qu'il construise » (MSH-2).

« La qualité des Baugruppen c'est peut-être - et je dis peut-être parce que la maison unifamiliale isolée est tellement ancrée dans nos valeurs-, mais c'est peut-être une alternative à la maison isolée unifamiliale et aux bâtiments de 6plex et plus qui ne sont

pas adaptés parce qu'un jeune ménage va aller dans un condo mais il ne restera pas, il va finir par déménager et aller dans une maison unifamiliale isolée un peu plus tard, dans sa vie de ménage. Mais, le Baugruppen ça peut peut-être une alternative à la maison unifamiliale isolée parce que les gens conçoivent leur milieu de vie comme ils conçoivent la maison unifamiliale isolée -quand ils ont la chance de le faire - et puis ils conçoivent aussi leurs espaces extérieurs. Donc, ils sont sûrs de se garder des espaces extérieurs qui sont appropriables et agréables à y vivre, ce qu'on n'a pas dans nos multi-logements du village de la gare. » (MSH-2).

Enfin, ces options d'aménagement pourraient répondre, selon les cadres de la municipalité, à un enjeu de diversification de l'offre de logement, de qualité et d'hétérogénéité architecturale et également de distinction du projet, pouvant permettre de sécuriser sa réalisation dans un contexte de marché peu dynamique :

« Ce qu'on voudrait éviter, en tout cas pour la portion qui est ici, on ne voudrait pas reproduire le modèle québécois, qu'on voit partout, la petite boîte carrée où chacun a son logement et son balcon de dimension identique. 4 pieds par 6 pieds » (MSH-2).

« Le marché, il y a eu beaucoup de condominiums construits à Montréal, sur la couronne nord et la couronne Sud et là il y a trop d'unités de logements et celles qui restent ont de la misère à être vendues. Donc c'est sûr que si on arrive et on fait les choses différemment et qu'on se distingue des autres unités qui sont en place comme par exemple Baugruppen, ce projet-là a peut-être plus de chance de lever qu'un projet standard, connu déjà par l'ensemble de la population. » (MSH-2).

Sur ce site, le fait que la municipalité est propriétaire est perçu par les cadres municipaux responsables de la démarche comme un atout considérable. Ils pourront conditionner la vente du terrain à un ou plusieurs promoteurs aux respects de diverses exigences (forme urbaine, typologie de bâti, mode de tenure), en contrepartie, éventuellement, de la vente du terrain à un prix inférieur, tout en sachant que les perspectives de recettes fiscales pourront compenser ce manque à gagner :

« Quand la ville est propriétaire de son terrain, elle peut réellement définir : je veux avoir telle ou telle qualité, des éléments plus environnementaux, le mode de tenure même. Si on voulait exiger un mode de tenure, on serait en mesure de le faire parce qu'on est propriétaire du foncier » (MSH-2).

« Depuis le début, avec les élus municipaux on a toujours dit, le terrain, on n'a pas besoin de le rentabiliser comme un promoteur au sens où il faut qu'on le vende tel prix pour faire de l'argent avec le terrain. Nous ce qu'on veut c'est avoir un projet de qualité, un milieu de vie de qualité et ensuite, c'est l'impôt foncier qui va rentabiliser le projet. Ce n'est pas le prix de vente. […] Donc on est prêt à sacrifier le prix du terrain pour avoir un projet de qualité. » (MSH-1).

Encadré 5. Les Baugruppen : une forme d'habitat participatif allemande

Les Baugruppen sont une variante allemande d'habitat participatif, qui fait l'objet actuellement d'un intérêt croissant en Europe (D'Ozario, 2015) et tend à « s'*institutionnaliser* » (Devaux, 2012). Si le terme recouvre une pluralité de réalisation, l'objectif de l'habitat participatif peut être résumé ainsi : « *la recherche d'alternatives aux cadres de production classiques du logement, en positionnant l'usager au cœur de la réalisation et de la gestion de son lieu de vie* » (*Livre blanc de l'habitat participatif*, Strasbourg, 2011 : préambule, cité par Bresson et Tummers, 2014). Cette expression correspond ainsi à des opérations pour lesquelles les futurs résidents décident et interviennent « *dans la conception et la gestion de leur logement* » (Bresson et Tummers, 2014).

En Europe, une pluralité de termes sont utilisés pour qualifier des projets d'habitat participatif : « *cohousing*, *collaborative* ou *self-help housing* en anglais, *baugruppen* ou *genossenschaft* en allemand, *opdrachtgeverschap* ou *samenhuizen* en néerlandais, *habitat groupé* ou *coopératives d'habitants* en français » (Bresson et Tummers, 2014). Cette diversité des appellations est le signe de l'hétérogénéité des projets d'habitat participatif. Ceux-ci peuvent prendre des formes très diverses : « *du point de vue juridique (copropriétés, locations HLM, coopératives, etc.), du point de vue de la composition sociale des groupes concernés (entre-soi, mixité sociale, intergénérationnelle, etc.), du point de vue des typologies architecturales et urbanistiques proposées (habitat individuel ou collectif, urbain ou rural), etc.* » (Bresson et Tummers, 2014).

Ces opérations d'habitat participatif répondent selon Bresson et Tummers (2014), à trois types d'enjeux : offrir une voie nouvelle pour l'accès au logement dans un contexte de crise du logement en zone

urbaine, faire des habitants des acteurs centraux de la production urbaine, ceux-ci devenant les maîtres d'ouvrage de leur logement et de leurs lieux de vie ; construire différemment, en intégrant fortement des enjeux écologiques et de qualité urbaine.

En Allemagne, les villes de Fribourg et Tübingen ont été parmi les premières, dès les années 1990, à favoriser des expériences d'habitat participatif, à l'initiative de *baugruppen (« groupements »)* ou de collectifs de particuliers. Les *baugruppen* auraient permis à ces communes de « *trouver une réponse, d'une part, aux nouvelles demandes sociales concernant l'accès au logement dans les quartiers centraux et, d'autre part, à l'exigence croissante de participation* » (Bresson et Tummers, 2014). Le recensement des initiatives de Baugruppen fait apparaître trois catégories de projet : 1) la collectivité locale est l'acteur central du projet ; 2) l'organisation repose sur un partenariat étroit entre la municipalité et les habitants, 3) la ville facilite les démarches des groupes d'habitants.

À Tübingen, l'initiative des Baugruppen a émergé dans un contexte où la municipalité décide, au début des années 1990, d'engager un renouvellement de ses friches urbaines. Des expérimentations (Baugruppen) sont alors menées dans le quartier français et celui de Loretto pour *« privilégier une diversité fonctionnelle, architecturale et sociale, mais aussi d'inciter les habitants à s'impliquer dans le développement urbain* » (Bresson et Tummers, 2014). La municipalité achète des anciennes friches de propriété de l'État qu'elle parcellise et cède les lots à des groupes d'autopromotion. Elle fixe l'obligation de créer des espaces publics ou des locaux commerciaux en rez-de-chaussée. Elle lance un appel large et les collectifs de citadins peuvent candidater auprès de la ville pour obtenir une parcelle. Un comité évalue les propositions et attribue des terrains aux projets retenus. L'acquisition finale du foncier est conditionnée par la mise en œuvre du projet dans un délai d'un an. Les opérations réalisées à partir des années 1990 ont permises de redynamiser le quartier.

Baugruppen à Tübingen. Source : Flickr

Références

Bresson S., et Tummers L., 2014, « L'habitat participatif en Europe », *Métropoles*, n°15. url : http://metropoles.revues.org/4960.

Devaux C., 2012, « De l'expérimentation à l'institutionnalisation : l'habitat participatif à un tournant ? », *Métropolitiques*, url : http://www.metropolitiques.eu/De-l-experimentation-a-l.html.

D'Orazio A., 2012, « La nébuleuse de l'habitat participatif - Métropolitiques ». *Métropolitiques*, url : http://www.metropolitiques.eu/La-nebuleuse-de-l-habitat.html.

Le **secteur 4** correspond à la place de la gare. En complément de l'aménagement d'une traversée des voies, le plan préconise des développements mixtes, avec la création d'un pôle commercial. Ces orientations d'aménagement ont été peu discutées au moment de l'élaboration du projet, dans la mesure où il s'agissait de projets déjà engagés, préalablement à la démarche de projet novateur et sur lesquels la démarche n'a pas permis de revenir, comme l'ont confirmé nos entretiens :

> *« - Il y a un promoteur qui est propriétaire de terrain près de la gare et qui a entrepris de construire un bâtiment commercial alors qu'on réfléchissait encore à la vocation, aux orientations d'aménagement qui visaient ce terrain-là. Il a fait un projet conforme à la réglementation, donc la ville a dû l'accepter même si ce n'était pas ce qu'ils voulaient*. - Donc, il y a eu des problèmes de calendrier dans la démarche et en même temps, des projets qui continuent à se faire. - *Exact, il n'y a pas eu de moratoire sur les projets. Ça peut être assez long de bloquer. » (FIRME-4)*

Le **secteur 5** correspond à la zone dite H105, qui a fait l'objet de nombreuses discussions dans le cadre des consultations. Les orientations d'aménagement mettent l'accent sur l'aménagement des espaces verts, des liens piétons et cyclistes et une densification résidentielle mesurée, plus faible dans les zones les plus proches des quartiers existants (2 étages) et plus forte aux abords de la 116 (3 à 4 étages). Le site, vacant, est cependant morcelé entre trois petits propriétaires, et la réalisation du projet planifié par la municipalité supposera que ces propriétaires se mettent d'accord et réalisent éventuellement des échanges de terrain. Actuellement, BC2 accompagne les propriétaires et la municipalité pour affiner les propositions d'aménagement faites fin 2015 dans le PPU préliminaire, pour intégrer l'avis des habitants des secteurs proches et mettre d'accord les propriétaires pour permettre un développement du site en cohérence avec les objectifs de la municipalité :

> *« C'est des terrains fragmentés et puis la ville leur exige de faire un plan d'ensemble sans tenir compte des lignes de propriété. Eux autres, ils trouvent ça difficile. […]* - Le programme supposerait qu'ils s'échangent des bouts de terrain ? - *C'est ça qui apparaît difficile pour eux. C'est pour cela qu'ils ne veulent pas embarquer dans ça ou chacun pense que sa parcelle vaut plus que la parcelle du voisin fait qu'il y a des difficultés. Ils travaillent actuellement avec BC2 pour tenter de résoudre cela et on va voir comment ils vont y arriver. » (MSH-2).*

Le **secteur 6,** qualifié de secteur du boisé, est situé au cœur de zone de maisons unifamiliales. Il n'a pas fait l'objet d'orientations détaillées, mais il est prévu des constructions résidentielles de faible hauteur (2 étages).

Ainsi, le projet de planification détaillée approuvé fin 2015 comporte plusieurs propositions d'aménagement qui correspondent aux modèles du TOD. Si cette planification détaillée est encore préliminaire et que des modifications y sont actuellement apportées, en prévision de la finalisation d'un PPU fin 2016, il est possible d'ores et déjà de souligner que le processus de planification a joué sur le concept et le plan adopté. Il apparaît que ce sont principalement les demandes des citoyens qui ont fait évoluer le projet plus que les discussions au sein du Bureau de projet : « *Quelle est l'influence du bureau de projet sur le plan final ? Presque pas.* » (MSH-1).

Les citoyens, lors des séances de consultation, ont exprimé de nombreuses attentes et la municipalité intervenue à plusieurs reprises auprès du Bureau d'étude pour qu'il revoie les plans, lorsque ceux-ci n'intégraient pas suffisamment les attentes des citoyens. L'architecte-urbaniste de la municipalité a même, à plusieurs reprises, directement retravaillé et redessiné les plans pour intégrer les propositions et attentes des citoyens.

Plusieurs propositions résultent ainsi directement de la participation citoyenne. Par exemple, nous avons souligné que les options d'aménagement définies pour l'ancien site du camping correspondent directement à la volonté des citoyens que le couvert végétal soit préservé. D'autres sujets ont fait l'objet de discussions importantes.

Tout d'abord, les **niveaux de densités** ont pu être discutés par certains citoyens, en particulier au niveau de la zone H105 : « *par exemple, la hauteur maximale des bâtiments et la répartition de la densité ont été fortement influencées par les citoyens. Ils ont dit quels endroits devaient être plus denses et quels endroits devaient être moins denses* ». (FIRME-4). Toutefois, la nécessité de respecter les seuils minimaux du PMAD a été comprise et il semble que les objectifs de densification de l'ensemble du secteur n'ont pas été remis en question :

> *« Il y a toujours eu la question de respecter le seuil minimal de densité au schéma d'aménagement. Certains voulaient moins haut, mais là, on ne respectait pas le seuil de densité. Ça a été bien compris. […] La densité de la zone n'avait pas été remise en question. On disait que c'était plus dense dans la zone à proximité de la gare, de la voie ferrée, le camping et l'ancien garage municipal. » (FIRME-4).*

C'est surtout le **traitement des transitions** entre les quartiers de maisons unifamiliales existants et les nouvelles constructions qui ont fait l'objet d'attention des citoyens. Cet enjeu est pris en compte, par exemple, dans les options d'aménagement du secteur 5 avec des hauteurs bâties plus basses dans les terrains en bordure de la zone : « *L'interface avec l'existant, les gens ont insisté pour que si l'existant c'est du deux étages, le nouveau soit du deux étages.* » (FIRME-4).

En ce qui concerne **les fonctions**, les citoyens ont insisté sur l'importance d'avoir des petits commerces (le long de la 116), des équipements (école, garderie) et des « *lieux de rassemblement ou de rencontres* » (FIRME-4). Par contre, ils ont insisté sur l'importance de ne pas concurrencer le centre-ville de Mont-Saint-Hilaire, enjeu qui rencontrait également les préoccupations des commerçants et de la municipalité : « *ce qui a été dit c'est qu'on ne veut pas un deuxième centre-ville. Le centre-ville de Mont-Saint-Hilaire est petit, il n'est pas très fort.* » (FIRME-4).

Les habitants ont exprimé enfin des attentes fortes, en ce qui concerne le **design du projet, les espaces publics et les liaisons au sein et avec l'extérieur du quartier** et leurs demandes ont influencé le projet, comme l'indique l'extrait d'entretien ci-dessous :

> *« Les **pistes cyclables**, oui. Il n'y avait pas de réseau abouti. Les gens l'ont souligné et il y a eu un certain effort de fait, mais je pense que les professionnels avaient l'intention de le faire de toute façon. Dans l'existant, ce sont des quartiers qui se sont construits indépendamment les uns des autres, il n'y a pas de **connexion entre les quartiers**. Ça, les citoyens l'ont souligné. Il y a eu un effort pour identifier les endroits où faire des connexions. Les enfants ne peuvent pas se fréquenter d'un quartier à l'autre, ça ne passe pas. Les détours sont trop longs. » (FIRME-4).*

Concrètement, les avis des habitants sur le design du projet ont joué sur la conception de l'axe 116 et sa requalification. Alors que les urbanistes de SM avaient proposé une forme de *rambla* à l'espagnole, avec un grand espace vert et des espaces publics au centre des voies, les citoyens n'ont pas adhéré à cette proposition (FIRME-4). Les demandes des citoyens ont également joué sur la préservation des percées visuelles vers le mont et l'aménagement d'accès à la rivière, à l'Ouest.

Si selon le directeur de l'aménagement de Mont-Saint-Hilaire, le bureau de projet n'a pas eu d'effets sur le contenu du plan, il apparaît toutefois que certains détails du plan ont été modifiés du fait d'intervention de membre du bureau. Par exemple, les premières esquisses de plan prévoyaient que le stationnement actuel de l'AMT soit divisé et réparti de part et d'autre de la voie ferrée, proposition qui avait l'adhésion des citoyens. Cependant, l'intervention de l'AMT a conduit à écarter cette option, avec laquelle elle n'était pas d'accord, du fait des règles financières auxquelles elle est soumise. En effet, l'AMT ayant bénéficié de subvention de la province pour la réalisation des stationnements, elle doit, en cas de suppression ou modification de ces stationnements, rembourser une partie des subventions reçues. L'AMT n'exclut cependant pas une évolution du site à plus long terme :

> *« On a été appelé à intervenir sur le dépôt du rapport, sur le diagnostic, sur la vision, tout ce genre de choses. Eux autres, au début, ils considéraient de scinder notre stationnement en deux, de part et d'autre de la voie ferrée. Finalement, ils ont retenu une option où le stationnement reste où il est. C'est sûr qu'éventuellement, il faut le densifier, le construire étagé, mais ils ont phasé dans le temps quand la pression immobilière sera au rendez-vous. » (AMT-1).*

Ainsi, le contenu du projet a été défini en collaboration avec le bureau de projet et les habitants, ceux-ci ayant un rôle central dans la définition du projet. Le contenu du plan détaillé provisoire montre que le projet a été conçu par la municipalité pour répondre principalement à trois types d'enjeux locaux : diversifier l'offre de logement, créer un milieu de vie vivant et de qualité, concevoir un projet qualitatif et diversifié d'un point de vue urbain et architectural. Les partenaires de la municipalité, rassemblés au sein du bureau de projet soulignent, pour la plupart, les qualités du concept d'aménagement proposé qui met l'accent sur la production d'un quartier de qualité, en renouvellement urbain :

> *« C'est un exemple intéressant dans le sens où c'est axé sur le redéveloppement de ce qui est existant. Donc, la municipalité qui déménage son garage municipal, qui fait en sorte de redévelopper un secteur de camping dans un endroit qui est localisé à l'intérieur du périmètre, stratégique car pris entre une artère à grand potentiel de transport en commun structurant puis une gare de train de l'autre côté. » (MAMOT-2).*

Le projet a également emporté l'adhésion des citoyens, condition fixée par la municipalité pour son adoption, et a par contre, suscité quelques mécontentements des promoteurs qui espéraient, dans certains cas, être autorisés à des densités plus fortes.

Mise en œuvre et outils

Concernant la mise en œuvre, le plan détaillé est encore en cours d'ajustement et de finalisation, tout comme le Plan d'urbanisme durable, et les modifications au règlement de PIIA. La municipalité vise leur adoption à la fin de l'année 2016. Comme nous l'ont précisé

les acteurs municipaux rencontrés, la municipalité est donc dans un entre-deux, entre le projet de plan et son adoption définitive qui permettra d'encadrer les développements futurs. La municipalité réfléchit également aux outils dont elle doit se doter pour permettre et agir sur la réalisation du projet. Plusieurs outils sont envisagés.

D'une part, des **outils réglementaires** relativement classiques. La révision du Plan d'urbanisme, dont un premier pré-projet a été adopté en juin 2016, l'adoption d'un PPU et la révision du PIIA constitueront des outils pour orienter et encadrer le développement. La municipalité souhaite en particulier disposer d'outils d'encadrement précis pour s'assurer de la qualité architecturale des futures constructions et de leur hétérogénéité, faisant le constat que les opérations de densification en banlieue, réalisées par des promoteurs privés, tendent à être fortement standardisées. Les cadres municipaux souhaitent éviter la construction de produits standardisés sur le site. Cette attention à la qualité architecturale est aussi liée aux limites identifiées du premier projet de TOD.

> *« Avec une architecture qu'on répète tout le temps. On voudrait tenter d'éviter ça et faire autre chose que ce qui se fait jusqu'à maintenant. » (MSH-1).*

> *« On veut plus d'hétérogénéité, plus de façades vivantes, moins standardisées. Donc, ça ça va faire partie de nos critères de PIIA, mais on souhaite vraiment avoir des espaces verts de qualité, pas avoir une plaque de gazon comme on a habituellement dans le village de la gare. » (MSH-2).*

D'autre part, pour la mise en œuvre du projet, la municipalité poursuit ou entame **des négociations** avec d'autres acteurs clefs. Tout d'abord, elle échange avec les promoteurs, et en particulier avec Trigone, propriétaire du terrain du camping, où la municipalité souhaite voir se réaliser une opération de densification résidentielle de qualité et qui préserve l'arboré existante. Toutefois, étant dans l'attente de la révision de sa réglementation, les négociations sont encore balbutiantes. La municipalité anticipe cependant le fait que, pour exiger du promoteur qu'il respecte les principes et les orientations du plan, elle doive certainement négocier ou concéder des contreparties. Sur ce terrain, les outils réglementaires pourront permettre d'encadrer le développement, mais jusqu'à un certain point. Il sera difficile d'agir sur la forme urbaine avec les outils existants (zonage, PPU, PIIA) :

> *« Ce qu'on ne pourrait pas faire ici [zone 2], nous ne sommes pas propriétaires, on ne peut pas obliger la tenure, la loi ne nous le permet pas, mais on peut par exemple dire : on veut que ce soit telle hauteur, on veut telle largeur… ; si on veut protéger les arbres, si on a l'étude de notre ingénieur foresterie… on pourrait même dire le bâtiment doit avoir une largeur maximale de tant, etc. on peut aller dans ce détail là au niveau du zonage, de façon un petit peu de nous sécuriser une qualité et d'assurer notre concept. » (MSH-2).*

La municipalité envisage alors peut-être de négocier avec le promoteur en lui vendant prioritairement le terrain adjacent, de propriété municipale, à condition qu'il respecte les exigences et attentes de la municipalité sur les deux sites (zone 2 et 3) :

> *« C'est là qu'on va commencer à négocier avec eux autres parce que si on peut s'entendre et qu'ils sont prêts à modifier la façon dont ils construisent, nous on n'a pas de préférence sur un constructeur par rapport à un autre, à condition qu'ils respectent ce qu'on demande. » (MSH-1).*

Dans ces négociations, si la municipalité dispose d'un pouvoir d'encadrement réglementaire, le promoteur disposera de nombreux leviers pour négocier avec la municipalité : l'entrée du boulevard est sur son terrain et les réseaux d'égouts pour servir les futurs développements devront également passer par son terrain.

Quels que soient les termes de la négociation avec le promoteur Trigone, propriétaire de la zone 2, la municipalité compte, de toute façon, utiliser sa maîtrise foncière dans la zone 3 pour exiger des acheteurs futurs le respect d'un cahier des charges détaillé, comme exposé plus haut, pour influencer la forme urbaine, l'hétérogénéité architecturale et le mode de tenure. Par rapport à ces objectifs, les agents de la municipalité échangent actuellement sur

l'intérêt qu'il y aurait à faire appel à plusieurs promoteurs et à développer des opérations de type Baugruppen, comme expliqué plus haut, pour assurer la qualité du projet :

> *« Quand tu prends un seul promoteur ou un seul architecte, il finit par varier, mais il varie pareil donc ça finit par se ressembler et on finit de toute façon par sentir que c'est la même chose. Et des quartiers à Mont-Saint-Hilaire, là j'exclus le village de la gare sont tous très hétérogènes et c'est quelque chose que l'on souhaiterait répéter et conserver et je pense que ça fait partie du charme de nos paysages plutôt que d'avoir quelque chose de copier-coller partout. Et c'est un peu ça qu'on souhaiterait revoir ici. Donc, il y a un danger de faire seulement affaire avec un seul promoteur » (MSH-2).*

La mise en œuvre du plan s'appuiera ainsi, semble-t-il, principalement sur des outils réglementaires et des négociations. Cependant, à ce stade du projet, la municipalité est encore en pleine réflexion et les incertitudes restent fortes. La municipalité doit chercher des outils pour réaliser un projet inédit pour elle.

> *« C'est difficile de dire pour nous, comment est-ce qu'on va être accompagnés, mais on va sûrement être accompagnés. Mais on ne sait pas avec qui et comment. C'est la première fois qu'on fait un projet Tod de cette ampleur-là. Oui il y a eu le village de la gare qui a été développé, mais il n'y avait pas les exigences que l'on a actuellement pour ce dossier-là » (MSH-1).*

> *«* - Mais de ce que je comprends c'est que vous êtes en train de réfléchir, de trouver des outils pour changer de manière de faire ? - *On ne l'a jamais fait ! » (MSH-1).*

Dans cette recherche d'outils à déployer, des références québécoises et européennes sont mobilisées, comme évoqué plus haut, mais rien ne semble encore acté. La municipalité s'appuie également sur l'expérience du premier projet TOD, en en identifiant les limites, mais également les opportunités d'apprentissage. Par exemple, dans le périmètre du projet de TOD n°1, un promoteur va réaliser prochainement une opération immobilière composée d'un bâtiment résidentiel de petits logements, avec commerces en rez-de-chaussée et seulement 1 place de stationnement par logement, ce qui est nouveau pour l'aire TOD et à Mont-Saint-Hilaire. Cette opération, pour laquelle le promoteur vise une clientèle d'usagers des transports collectifs, pourrait servir, selon les cadres de la municipalité, de test pour ce qui est planifié dans le projet TOD n°2 : « *On a un promoteur qui est prêt à le mettre sur le marché, il veut tester, c'est petits logements et rez-de-chaussée commercial, donc on s'aligne sur quelque chose de nouveau qu'on faisait pas avant.* » (MSH-1).

Ainsi, si un plan d'action à court, moyen et long terme a été établi dans le plan détaillé préliminaire qui inclut des orientations en matière de réalisation d'études complémentaires, d'aménagement des espaces publics, d'aménagement de la traversée des voies ferrées ou encore d'ajustement du cadre réglementaire municipal, la réalisation de ce projet est envisagée à moyen et long terme et la municipalité réfléchit actuellement aux outils à mettre en place. La municipalité est alors consciente de certaines difficultés liées à la réalisation du projet. D'une part, la réalisation du concept d'aménagement dépendra de la capacité de la municipalité d'encadrer le développement urbain, et d'imposer sa vision aux promoteurs[92]. D'autre part, le projet repose, en partie, sur l'aménagement d'un passage à niveau sur la voie ferrée, pour lier les deux parties de l'aire TOD. La municipalité a réalisé des études et est en discussion avec le CN sur cette thématique. CN était représenté au bureau de projet, mais aucune décision n'a été prise à ce moment-là et les négociations sont en cours, dont le débouché est plus qu'incertain, selon plusieurs interlocuteurs.

[92] *« La ville tente de défendre le bien commun et puis d'essayer d'avoir des valeurs sociales comme essayer d'intégrer les personnes âgées ou leur créer des environnements qui sont propices à leur bien-être, à l'extérieur et pas juste au sein de leurs habitations puis oui ça crée des problèmes avec les promoteurs parce que ça leur fait moins de rendement au niveau de leurs projets et puis ça peut créer aussi des problèmes avec la population immédiate parce que pour eux autres les vieux doivent rester dans leur petite unité de logement. Donc, c'est difficile, il y a vraiment beaucoup de pressions qui viennent de tous les côtés. » (MSH-1).*

« Je leur ai dit, franchement, essayez, mais selon notre expérience à nous à l'AMT - parce qu'on a beaucoup de projets avec ces propriétaires d'emprises ferroviaires-, ils n'en accordent plus, surtout avec ce qui s'est passé au lac Mégantic. » (AMT-2).

« Au niveau du bureau de projet, il y a le CN pour la voie ferrée. Ça va être un acteur majeur pour que le projet fonctionne et qu'on puisse traverser la voie ferrée » (FIRME-4).

Enfin, la municipalité est consciente que la réalisation du projet dépendra de la capacité de l'offre de transport à être levier du développement. La desserte ferroviaire de Mont-Saint-Hilaire est actuellement faible, et des aménagements au niveau de la gare (création d'une troisième voie de dépassement) seraient nécessaires pour augmenter la capacité de la ligne et augmenter l'offre. Des études ont été menées par l'AMT en ce sens et soumises au CN mais la municipalité peine à avoir une visibilité sur ce projet, dont elle espère qu'il se réalisera. L'ensemble de l'offre de transport local devra également être repensée, comme définis dans le concept d'aménagement, mais les incertitudes concernant la future gouvernance de l'AMT rendent difficiles les discussions entre la municipalité et le CIT. L'absence de visibilité sur le futur de cette organisation freine la réorganisation de l'offre de transport collectif.

Ces incertitudes concernant la réalisation du projet ont été, selon la municipalité, exposées clairement aux habitants et les cadres municipaux porteurs du projet sont à la recherche d'outils pertinents pour assurer sa concrétisation et le respect du concept d'aménagement validé par les habitants.

« Et puis c'est d'avoir vraiment, de voir au fil du temps comment la volonté va se tenir à un concept qui est parti avec beaucoup de bonnes valeurs et on va voir comment il va rester en place ou s'étioler. » (MSH-2).

7. La fabrique du TOD : du plan au projet

L'analyse menée aux échelles métropolitaine et locale met en évidence plusieurs résultats concernant les outils, processus, et conditions techniques et politiques de territorialisation du TOD dans les banlieues montréalaises. L'enquête montre tout d'abord que la mise à l'agenda métropolitain du TOD s'accompagne d'un renouveau des instruments de planification métropolitaine qui modifie les rapports entre l'institution métropolitaine et les municipalités et les articulations entre plan et projets. Elle souligne ensuite la différenciation importante des projets locaux de TOD qui résultent de négociations étroites entre acteurs publics et privés. Enfin, elle démontre qu'au-delà d'inerties territoriales et institutionnelles, les projets TOD semblent être supports et opérateurs de formes de changements dans les objectifs, le contenu et les pratiques de l'urbanisme dans les banlieues montréalaises.

7.1. L'instrument des projets novateurs : les méthodes nouvelles de planification du Grand Montréal

Un premier ensemble de résultats porte, tout d'abord, sur les outils de planification et l'instrument des projets novateurs. Comme nous l'avons indiqué plus haut, nous analysons ce dispositif au prisme de l'approche par les instruments d'action publique (Lascoumes et Galès 2005) et plusieurs questions ont guidé l'étude de cet outil : pourquoi la CMM a-t-elle mis en place un tel outil ? Comment est-il mis en œuvre ? Quels sont ses effets ? L'enquête permet d'apporter plusieurs éléments de réponse à ces questions. Les entretiens auprès des fonctionnaires de la CMM et l'analyse des discours et documents produits par l'institution métropolitaine[93] montrent, entre autres, que les objectifs associés à ce dispositif semblent relever de trois catégories **:** cognitifs, procéduraux, substantiels. Ces objectifs sont plus moins explicites dans les discours ou publications de la CMM et, s'ils n'étaient pas tous identifiés ou formulés comme tels au lancement de ces projets, l'exercice, tout comme les nombreuses occasions, invitations ou sollicitations à exposer et rendre compte de la démarche, semblent avoir conduits les cadres de la CMM à préciser les attentes liées à cet instrument[94]. L'analyse des enjeux associés à la conception de cet instrument semble alors confirmer l'hypothèse d'une évolution des modes de planification et de pilotage du Grand Montréal, vers des approches plus « stratégiques » (Faludi 2000; Motte 2006) ou « collaboratives » (Healey 1998; Innes 1995) qui modifient les termes de l'articulation entre action métropolitaine et projets locaux.

Des enjeux cognitifs

Tout d'abord, les entretiens comme les documents produits par la CMM montrent que la mise en place de cet instrument répond, pour l'institution métropolitaine, à des objectifs **cognitifs**. Ce dispositif a été conçu comme un moyen de **favoriser l'adhésion** des acteurs publics et privés de l'aménagement et des transports aux objectifs du PMAD et au modèle de TOD. Le PMAD a soulevé de nombreuses réticences lors de son élaboration et de son adoption, et, en phase de mise en œuvre, le dispositif des projets novateurs vise à accompagner la concrétisation du plan et à convaincre les municipalités, les habitants, mais également les acteurs privés de la pertinence du concept de TOD. Plusieurs acteurs rencontrés pointent la visée « pédagogique » de ce dispositif, qui est un moyen, pour la CMM, de faire percoler les orientations métropolitaines, inscrites au PMAD, au niveau local.

[93] Ces documents ont été présentés dans la partie méthodologique de ce rapport. Nous y faisons référence dans le texte lorsque cela est nécessaire.

[94] Citons, par exemple, l'organisation d'une journée de séminaire dans le cadre du Forum Urba2015 de l'UQAM, consacrés aux défis liés à la mise en œuvre de projets de TOD dans le Grand Montréal lors de laquelle les cadres techniques de la CMM ont exposé la démarche de projet novateur. url : http://www.forumurba2015.com/3.1-2016-TOD.html.

En complément de cet objectif « pédagogique », selon l'expression utilisée par plusieurs acteurs rencontrés, ce dispositif est conçu également comme un outil pour **enrichir la connaissance** des problèmes concrets soulevés par la mise de projets TOD à l'échelle locale dans une logique « *d'apprentissage collectif* » par l'expérience et par l'expérimentation, comme le soulignent les propos suivants :

> *« On va tirer des leçons et s'en servir au bénéfice de l'ensemble des partenaires. […] L'idée c'est d'en tirer des leçons aussi, de financer des projets. On essaie de partager ce qu'on apprend de ces démarches-là aussi parce que chaque territoire est différent et chaque territoire a ses problématiques spécifiques. À ce moment-là, on peut partir et en apprendre, et en faire apprendre à nos partenaires pour qu'ils puissent réaliser ces planifications détaillées. » (CMM-2).*

Les propos de ce conseiller en aménagement montrent ainsi que cet objectif d'apprentissage concerne d'une part, l'institution métropolitaine. Pour la CMM, il s'agit d' « *apprendre* » des exercices de projets pilotes pour enrichir la connaissance des défis liés à la mise en œuvre de tels projets. Sur ce point, ce dispositif contribuerait à un enjeu d'apprentissage organisationnel, pouvant être défini comme « *un phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences qui, plus ou moins profondément, plus ou moins durablement, modifie la gestion des situations et les situations elles-mêmes* » (Kœnig 2006, 297). Mais, l'entretien souligne également que cet objectif d'apprentissage collectif, c'est-à-dire de « *changement relativement durable dans les comportements, qui résulte de l'expérience* » (Heclo, 1974 cité par de Maillard, 2010), vise, d'autre part, l'ensemble des acteurs et institutions associés à la démarche. Nous reviendrons sur cette question de l'apprentissage et de ses effets, mais nous pouvons déjà indiquer que la mise en place d'une équipe dédiée aux projets TOD au sein de la CMM, comme l'organisation ponctuelle de rencontres entre les différents porteurs de projets novateurs[95] ou les recommandations de la CMM en faveur d'une stabilité des participants aux bureaux de projet[96], semble répondre explicitement à cet objectif d'apprentissage collectif. L'expérimentation et l'innovation instrumentale, comme la mise en réseau des acteurs, visent ainsi à enrichir la connaissance des enjeux soulevés par la réalisation de projets TOD et à diffuser ces informations dans une perspective d'amélioration de la conduite et de l'efficacité des politiques métropolitaines et locales. D'autres actions ou outils déployés par la CMM relèvent de l'échange d'information, de la diffusion de bonnes pratiques et de cette recherche « d'apprentissage collectif » (dont l'Agora métropolitaine), enjeux qui sont au cœur des missions de l'institution métropolitaine et qui concourent à asseoir, justifier et légitimer sa place et son existence, en particulier vis-à-vis des pouvoirs locaux.

Des enjeux procéduraux

La CMM semble, à travers ce dispositif de projets novateurs, viser également des objectifs **procéduraux** de divers ordres.

Cet outil et, en particulier, le bureau de projet, a été conçu pour mobiliser et coordonner, autour d'un projet concret des acteurs relevant de diverses institutions (*coordination interinstitutionnelle*), qui interviennent à des échelles différentes (locale, régionale, métropolitaine), dans des secteurs différents (transport, aménagement, logement social) et dans des territoires différents (municipalités, MRC). Il s'agit de *« **créer une synergie** entre les partenaires* » (CMM-2). pour enrichir la conception du projet et appuyer sa mise en œuvre

[95] À ce jour une seule rencontre a été organisée par la CMM. La quasi-totalité des personnes impliquées dans les bureaux des projets novateurs TOD étaient invités. La CMM a fait intervenir lors de cette séance un urbaniste de Seattle. Quelques acteurs interrogés dans les municipalités, nous ont fait part de leur participation ou de leur invitation à cette rencontre perçue comme intéressante (urbanistes de Mont-Saint-Hilaire, Directeur du territoire de Deux-Montagnes, etc.).

[96] Ces recommandations sont inscrites dans les conventions signées entre la CMM et les municipalités. Nous n'avons pu y avoir accès mais plusieurs personnes participant à ces projets à l'AMT, au sein des Ministères ou encore dans les municipalités nous ont confirmé que la CMM fixait de telles recommandations.

en mobilisant des ressources et expertises diversifiées. Cet outil a ainsi été pensé pour encourager le dialogue entre acteurs du transport et de l'aménagement, entre les municipalités et la CMM, mais également, au sein de l'institution métropolitaine, entre les différents acteurs et directions de la CMM responsables du logement social de l'aménagement ou des transports (*coordination intra-institutionnelle)*[97].

Plus largement, il s'agit, pour la CMM, d'impulser de nouvelles manières de faire, de planifier et d'aménager à l'échelle locale en incitant les municipalités à réfléchir, en amont, au développement de leur territoire. Pour les cadres de la CMM, il est nécessaire de favoriser une culture « *de projet* », condition de la mise en œuvre de projets de TOD pertinents, dans un contexte où les municipalités québécoises auraient une pratique principalement réglementaire de l'urbanisme[98]. Par ce dispositif, la CMM affirme vouloir encourager un contrôle accru du développement urbain par les municipalités et une inversion des rapports de force entre acteurs publics et promoteurs, en aidant les municipalités à définir un programme et un plan détaillé *cadrant* l'aménagement des sites, comme le souligne un conseiller de la CMM :

> *« On considère que **d'avoir une planification détaillée, savoir où est-ce qu'on va est un levier de négociation**. Si on ne part de rien et qu'on vient dire au promoteur : "écoute, j'aimerais mieux ça comme ça" ou "mon élu aimerait mieux ça comme ça", ça ne passe pas beaucoup dans une négociation. Quand une municipalité a adopté un document, s'est dotée des outils appropriés, que ça a fait l'objet d'un consensus auprès de la population, le promoteur ne va pas vouloir se retaper des négociations avec les citoyens. Si ça a fait l'objet d'un consensus, c'est beaucoup plus facile de dire : " OK, c'est ça", puis de travailler dans l'esprit de toute cette planification-là, puis d'échanger. **On a un cadre avec lequel on travaille**. » (CMM-2).*

Des enjeux substantiels

Enfin, la CMM a mis en place le dispositif de démarche pilote pour répondre à des **enjeux substantiels** : favoriser la concrétisation du PMAD, accompagner les municipalités dans la mise en œuvre de projets TOD, concevoir des projets répondant aux orientations du PMAD en fonction des contextes et des potentiels urbains locaux, trouver des solutions de montage de ces projets. Elle cherche, à travers ce dispositif, à faire en sorte que les municipalités réfléchissent et planifient, en amont, le développement de leur territoire, en cohérence avec les orientations métropolitaines, dans une perspective de transformation de la banlieue et de production de projets urbains considérés comme plus vertueux (densité, mixité, design) :

> *« L'objectif de la CMM dans ses projets, ses bureaux de projet, ses sites qui ont été identifiés, c'est vraiment de s'assurer que les villes entament une réflexion sur la densification. Ça a été vraiment l'élément catalyseur qui a été retenu pour être en mesure de justement les amener à cheminer » (AMT-1).*

Le dispositif a été ainsi conçu par la CMM pour répondre à un objectif de changements des pratiques d'urbanisme en banlieue, en mobilisant, dans les bureaux de projet, un maximum de ressources et d'expertises techniques pour favoriser la concrétisation des orientations métropolitaines et appuyer les municipalités, souvent peu outillées. L'enjeu est d'accompagner les municipalités dans la conception et la mise en œuvre de tels projets comme l'expose un conseiller de la CMM :

> *« La mission, c'était d'apporter un input constructif à toute la démarche pour accompagner la municipalité dans les différents obstacles qu'elle peut rencontrer, de formuler des recommandations, de dire ce qu'on pense de ce qui nous est présenté et comment cela pourrait être bonifié. » (CMM-2).*

---

[97] Comme expliqué par les conseillers en aménagement de l'équipe TOD (janvier 2016) et le conseiller Logement social (décembre 2016).

[98] Conseiller en aménagement, CMM, janvier 2016.

Des enjeux de marketing territorial

Outre ces trois objectifs, ce dispositif a été également pensé par la CMM en lien avec des objectifs de **marketing territorial** au sein du Grand Montréal et à l'extérieur (Roy-Baillargeon, 2015). Ce dispositif serait en effet un outil de consolidation et de légitimation de la CMM vis-à-vis des autres acteurs publics métropolitains et municipaux, mais également un outil pour renforcer la visibilité de la métropole, à l'extérieur. Un des enjeux est de créer des « *vitrines* » de projet urbain *« durables* » (CMM-2). Cet enjeu de marketing explique que ce dispositif est financé via le Fond d'initiative et rayonnement de la métropole: « *On a fait appel au fonds d'initiative et rayonnement de la métropole en ce qui concerne les projets TOD en démonstration, les premiers projets, et c'était dans la perspective d'en faire une certaine vitrine. […] L'intention c'est ça, c'est de promouvoir ces projets-là.* » (CMM-2). En lien avec cette dimension de marketing territorial, depuis le début de la démarche, les élus et cadres de la CMM ont eu l'occasion de promouvoir le dispositif, en présentant son fonctionnement et les projets associés lors du *World Forum de l'ONU de 2014*[99].

*

Ainsi, les objectifs associés au dispositif des projets novateurs sont nombreux et la CMM, à travers cet outil, cherche à accompagner la territorialisation du plan métropolitain en agissant sur trois dimensions : cognitive, procédurale et substantielle. Il s'agit de favoriser l'adhésion des parties prenantes au concept de TOD et aux projets associés, d'aboutir à la production de propositions d'aménagement *contextualisées*, conciliant des enjeux et des intérêts diversifiés, et d'encourager la *co-production* des plans et la mobilisation des acteurs pour favoriser la mise en œuvre du plan et la réalisation de tels projets. L'analyse des objectifs associés au dispositif des projets novateurs signale ainsi une extension du champ d'intervention de la CMM pour qui l'objectif de concrétisation du plan métropolitain suppose d'inventer des outils pour agir non seulement sur les politiques et projets locaux, mais également sur les référentiels et les manières de faire. Cet outil est ainsi porteur d'une transformation des objectifs et des modes de planification et de pilotage du Grand Montréal, avec un accent sur la « co-production » et la démarche de projet, comme vecteurs et conditions de la concrétisation des orientations métropolitaines. On pourrait alors considérer que les projets novateurs de TOD, tels qu'ils ont été conçus par la CMM, sont des « *lieux transactionnels* » de l'action territoriale (Trotta Brambilla et Dugua 2013), au sens de « *territoire[s] circonscrit[s] où convergent ambition d'aménagement, financement public et privé, ainsi que procédures opérationnelles.* ». Ils sont conçus comme des « lieux privilégiés » et comme des « leviers » « *pour assurer le passage ou l'assimilation formelle entre les orientations d'aménagement définies à l'échelle du grand territoire et leur concrétisation locale.* » (Trotta Brambilla et Dugua 2013, 116). Cependant, au-delà des intentions ou des objectifs de la CMM associés à cet instrument, les études de cas mettent en évidence la diversité des usages et des processus associés à la conception de ces projets TOD à l'échelle locale.

7.2. La mise en œuvre des projets de TOD : entre standardisation et différenciation

Au-delà de la standardisation des normes du plan métropolitain et de l'apparente standardisation du dispositif des projets novateurs, l'analyse de quatre projets en cours d'élaboration souligne la production différenciée du TOD à l'échelle locale, sensible dans l'analyse des enjeux, des processus, du contenu des projets et des outils déployés par les municipalités pour assurer leur réalisation. La **diversité** des projets locaux et de l'usage local de l'instrument des projets novateurs renseigne alors sur les processus de standardisation et

[99] Source : CMM, 2014, Rapport de mission, Forum Urbain Mondial VII, Medellin (Colombie), 5 au 11 avril 2014, 38 p.
url : http://cmm.qc.ca/fileadmin/user-upload/documents/20140424-Rapport-mission-FUM.pdf

différenciation de l'action collective urbaine (Douillet et al. 2012) dans les banlieues montréalaises.

Enjeux locaux et objectifs des projets : le TOD au service de stratégies post-suburbaines différenciées

Les études de cas montrent, tout d'abord, que les projets novateurs concernent des **sites diversifiés**. Cette diversité a trait aux contextes urbains locaux (densités existantes, fonctions, forme urbaine, structure de la propriété, etc.), au niveau d'offre de transport (offre ferroviaire importante à Deux-Montagnes, faible à Mont-Saint-Hilaire et Candiac), à l'aménagement des abords de la gare et au degré d'intermodalité (taille variable des stationnements, diversité de l'offre de transports collectifs locaux, qualité inégale des cheminements piétons) ou encore aux potentiels de développement urbain (aucun terrain vacant à Deux-Montagnes, potentiels importants en extension à Candiac, potentiels en extension et en renouvellement urbain à Mont-Saint-Hilaire). Ces contextes locaux sont un facteur de contrainte et de différenciation importante des processus de projet, certains s'inscrivant en renouvellement urbain, d'autres en extension urbaine.

En lien avec cette diversité des contextes locaux, les études de cas soulignent **la multiplicité des enjeux** expliquant l'engagement des municipalités dans des réflexions sur le TOD et leur implication dans la démarche des projets novateurs. Dans les cas étudiés, « *l'adoption de l'instrument* » (Dushina et al., 2015) ou l'adhésion des municipaux à cette démarche est liée à une forme de rencontre entre les nouvelles injonctions métropolitaines, et les enjeux locaux, semblables ou différents, auxquels sont confrontées les municipalités. L'enquête montre que, dans les trois cas, les municipalités s'engagent dans des projets TOD dans la mesure où certains principes associés à ce modèle d'aménagement, et en particulier la densification, sont vus comme une réponse à **des problèmes concrets** auxquels elles font face. Ces orientations d'aménagement sont perçues comme des moyens de 1) poursuivre le développement, organiser la croissance résidentielle et diversifier l'offre de logement, 2) créer de nouvelles ressources fiscales, 3) dynamiser l'économie et le dynamisme local en planifiant le développement de quartiers offrant une « qualité urbaine » nouvelle[100]. Ces enjeux expliquent ainsi que, souvent, les municipalités se sont engagées dans des réflexions sur la densification urbaine et l'évolution de leur modèle de développement, avant même l'adoption du PMAD : à Deux-Montagnes, il s'agissait de densifier pour poursuivre le développement et dégager de nouvelles ressources fiscales, à Candiac et à Mont-Saint-Hilaire, de planifier l'urbanisation des derniers secteurs vacants du territoire.

Ainsi, si les objectifs du PMAD en matière de densification ont pu être perçus, dans un premier temps, comme une contrainte, imposée d'en haut, et en décalage avec les contextes et choix d'aménagement locaux (Mont-Saint-Hilaire), le PMAD a pu également servir **d'outil de légitimation** pour des acteurs municipaux cherchant à mettre en œuvre des politiques locales orientées vers la densification et le renouvellement urbain. Par exemple, à Deux-Montagnes, le PMAD semble avoir conforté le maire dans son intention de densifier le territoire pour dégager des ressources fiscales nouvelles, face à des citoyens opposés à de telles transformations, comme le souligne l'ancien directeur général des services de la municipalité :

> *« [le Maire] avait beaucoup de volontés d'essayer de trouver des alternatives et puis finalement au bout du compte, la venue du PMAD, elle a été en soi, pour Deux-Montagnes, mis à part les préoccupations de départ, probablement, elle a été, pour [le Maire], une voie de solution ; parce que, lui, il était très contesté à l'époque, mais il disait :"finalement, regardez, ce n'est pas moi qui l'apporte, si on ne bouge pas de nous-même, c'est le maire de Montréal, c'est la CMM, c'est le PMAD qui va nous tomber dessus, et nous n'aurons pas le choix d'être assujettis à leur volonté, à leur décision" ». (DM-2)*

[100] Sources : Entretiens auprès des élus et cadres techniques municipaux dans les trois terrains. Les détails sont apportés dans les études de cas.

Toutefois, au-delà du constat d'une convergence entre orientations métropolitaines et enjeux locaux, sur chaque site, les municipalités s'impliquent dans ces projets en réponse à des **problématiques propres à leur territoire**. Par exemple, à Candiac, l'enjeu de création d'une centralité ou d'un centre-ville sur le territoire municipal et l'enjeu de développement d'un projet innovant d'un point de vue environnemental, pour devenir un « modèle », sont centraux dans la mise en place de la démarche. À Mont-Saint-Hilaire, les enjeux de diversification de l'offre de logement, de préservation du cadre de vie et de diversification des fonctions au sein d'un quartier perçu comme une ville-dortoir apparaissent plus importants. À Deux-Montagnes, les enjeux économiques et fiscaux ont été plus centraux dans l'impulsion de réflexions sur le développement des aires TOD et la densification.

Les études de cas montrent ainsi que, au-delà des objectifs théoriques de réduction des déplacements automobiles et de l'étalement urbain, le TOD répond pour les municipalités à des enjeux diversifiés. Il semble alors possible d'avancer que le **TOD est un instrument au service de stratégies « post-suburbaines » différenciées** en partie guidées par un impératif de croissance (Phelps et al. 2006). L'implication de municipalités dans des projets TOD ne correspond pas uniquement à des préoccupations liées à la production d'espaces suburbains plus « durables », mais vise principalement à poursuivre, organiser et encadrer la croissance suburbaine, en réponse à des enjeux locaux différenciés selon les territoires. Ces résultats vont alors dans le sens d'autres travaux critiques sur les politiques de densification dans les espaces suburbains qui ont montré que de telles politiques étaient liées étroitement à des stratégies de croissance et de centralité différenciées (Touati 2013).

Des processus et dispositifs d'action différents

Outre la diversité des enjeux locaux associés à la conception des projets de TOD, l'analyse des processus d'élaboration des quatre projets souligne ensuite des formes de standardisation et de différenciation dans les processus et les modes de faire.

La **distinction est d'abord significative entre les projets novateurs et non novateurs,** comme le montre l'exemple de Deux-Montagnes[101]. Dans le cas de la gare de Grand-Moulin, la municipalité a en effet eu un rôle pilote dans l'élaboration du PPU et en a assumé la responsabilité. L'implication du maire de l'époque a été décisive dans l'impulsion de la démarche, tout comme son déficit de popularité a été central dans les contestations citoyennes autour des premières esquisses de projet. Pour Grand Moulin, l'élaboration du TOD s'est ainsi organisée à travers les cadres classiques de l'urbanisme local par l'élaboration de planifications détaillées sur les secteurs à enjeux (PPU). Dans ce cas, les modalités d'association des citoyens ont été également très classiques et se sont limitées aux règles de consultation publique prévues par la Loi sur l'urbanisme et l'aménagement. A contrario, dans le cas du projet novateur autour de la gare de Deux-Montagnes, le rôle de la CMM a été central et a fixé les modalités de conduite du projet, en imposant la mise en place d'un bureau de projet associant différents acteurs. Pour ce TOD, le dispositif d'action pour l'élaboration d'un projet de planification détaillée a été très différent : le spectre des acteurs associés a été large et des dispositifs de concertation plus poussés ont impliqué les habitants.

De leur côté, les trois projets novateurs ont des ressemblances fortes concernant la **méthode et le processus d'élaboration du projet de planification détaillée**, le spectre des acteurs invités au bureau de projet, le processus d'étude ou encore les modalités d'intégration des habitants. Cette similitude s'explique par le fait que les municipalités doivent se conformer à la méthode type de conception urbaine établie par la CMM, qui fixe des règles communes en termes de méthode de conception, d'intégration d'acteurs institutionnels au bureau de projet et d'implication des citoyens. Toutefois, dans le détail, les processus se distinguent, la CMM ayant conçu l'instrument comme un **cadre d'action plastique** pouvant

[101] Ces constats s'appuient uniquement sur le cas de Deux-Montagnes. Ils gagneraient à être vérifier grâce à la réalisation d'autres études de cas de projets de TOD « hors » du dispositif des projets novateurs de la CMM.

être ajusté en fonction des problématiques locales et des choix des municipalités. Un conseiller en aménagement de la CMM insiste sur le caractère modulable de l'outil :

> *« Le terme à utiliser c'est : **géométrie variable dans tout** ! Quand on travaille à l'échelle macro, il faut comprendre qu'il y a des contextes bien différents puis qu'on cherche quand même à assurer une certaine cohérence dans l'application de principe et tout ça. » (CMM-2).*

Ces différences concernent ainsi, par exemple, ***les acteurs associés***. Si la CMM fixe une liste des institutions devant être conviées aux bureaux de projet, les municipalités sont libres d'inviter d'autres acteurs, en fonction des enjeux du projet. Par exemple, dans le cas de Candiac et Mont-Saint-Hilaire, CN et CP étaient présents au bureau de projet, du fait d'enjeux forts liés à la traversée des voies ferrées. À Deux-Montagnes, le Conseil Local de Développement a été impliqué du fait d'enjeux liés au développement économique et commercial. En outre, concernant les acteurs participants au bureau de projet, si ceux-ci mobilisent principalement des acteurs techniques, dans certains cas, certains élus ont participé aux réunions. À Deux-Montagnes, le maire était présent à plusieurs séances du bureau de projet, en raison de préoccupations et inquiétudes fortes vis-à-vis de la démarche[102]. De la même manière, dans les trois cas étudiés, les acteurs privés (promoteurs) n'étaient pas invités aux bureaux de projet, mais, dans deux cas (Mont-Saint-Hilaire, Candiac), ils étaient consultés et informés, en parallèle du processus de conception urbaine, par la municipalité. Les entretiens ont montré que ces échanges entre municipalités et promoteurs étaient connus du bureau de projet :

> *« Pour donner l'exemple de Saint-Hilaire, où il y avait l'approche technique d'un côté, participative de l'autre, la municipalité faisait des rencontres aux étapes clés avec des promoteurs. Ils les informaient de ce qui se tramait en termes d'orientations pour cette étape-là. Ils repartaient dans les modifications techniques, puis en séances d'idéation, en ateliers-citoyens, ils repartaient avec les professionnels. » (CMM-3).*

Les bureaux de projet ont ainsi fonctionné différemment : à Deux-Montagnes, celui-ci a eu un rôle central dans le déroulé de la démarche, la municipalité étant, au départ, peu porteuse du projet ; à Candiac, la municipalité était porteuse, mais une place importante était accordée au bureau de projet, « co-concepteur » du plan ; à Mont-Saint-Hilaire, la municipalité a pris clairement le leadership de la démarche et du bureau de projet et a, tout au long du processus de planification, mené des négociations ou discussions avec les autres acteurs au sein et en marge du bureau de projet.

Ces différences dans les processus de conception concernent également la ***temporalité et le rythme des démarches***. À Mont-Saint-Hilaire, le processus a été très rapide et ramassé dans le temps, tandis qu'à Deux-Montagnes et Candiac, la démarche a été plus hésitante, avec des moments de ralentissement, de pause ou d'accélération, liés à différents facteurs : changements politiques au sein des municipalités (Deux-Montagnes), renouvellement des professionnels (Deux-Montagnes et Candiac), concurrence d'autres projets, contestations citoyennes (Candiac), capacités inégales d'action et de suivi des dossiers, etc. Un conseiller en aménagement de la CMM insiste sur ces différences de capacité d'action et sur les contraintes des municipalités, susceptibles de jouer sur le déroulé du processus de programmation et de conception urbaine :

> *« Dans les administrations municipales, certaines ont une capacité de procéder rapidement, d'autres n'ont peut-être pas le même contexte et vont travailler différemment le dossier. Donc, le temps peut être plus lent à certains endroits et il peut y avoir des périodes de flottement. On a eu les élections qui ont eu lieu aussi en cours de projet, ce qui a amené son lot de périodes de flottement parce que personne ne veut travailler sur des dossiers sensibles. […] Les professionnels qui changent […] Le chargé de projet peut changer en cours de route ce qui occasionne un retard donc toutes*

[102] Source : entretien avec deux agents de la municipalité et compte-rendu de la séance n°1 du bureau de projet (Municipalité de Deux-Montagnes, 2014, « *TOD Deux-Montagnes - Procès-verbal de la rencontre # 1 du bureau de projet* », 2 p., 17 novembre 2014.

ces problématiques de cheminement interne et administratif d'un dossier. […] Ce n'est pas le seul projet au sein d'une municipalité, il faut prendre ça aussi en considération. » (CMM-2).

Cette variation des temporalités et du rythme des démarches est vue de manière plutôt positive par la CMM. Selon un de ses conseillers, ces projets imposent de « faire avec » des exigences multiples et d'ajuster le déroulé-type de la démarche de projets novateurs aux contraintes des municipalités. Confrontant alors les conseillers de la CMM à la diversité des contraintes, rythmes et aléas de l'urbanisme municipal, ces expériences renforceraient leur connaissance des nombreux enjeux et difficultés associés à la conception et au pilotage de tels projets urbains complexes :

« Personnellement, j'ai trouvé ça fascinant parce qu'on avait quand même au niveau de la démarche, un certain nombre de livrables, une certaine linéarité dans la démarche puis on voyait, nous, une linéarité dans ces livrables-là, puis la livraison, les étapes et en regardant le processus là, on est passé de A à Y, pour revenir à B et repartir à Z dans certains cas alors que d'autres ont vraiment fait de A à Z. Je trouve ça intéressant et ça a été formateur de pouvoir aussi conjuguer avec des façons de faire, une approche différente tout en maintenant le cap sur un certain nombre de livrables qui doivent être quand même livrés dans le processus. […] Je ne sais pas si c'est une sorte d'exercice de gymnastique… quelque chose de garder l'équilibre constamment entre les deux, de garder le cap, mais aussi de respecter l'administration et leur façon de procéder qui est différente. » (CMM-3).

Toutefois, les moments de flottement dans le processus de conception sont également identifiés comme pouvant ralentir la démarche en démobilisant les acteurs associés et en pénalisant l'appropriation et le suivi du projet :

« Parfois les périodes de flottement dans le projet sont davantage problématiques parce que les partenaires autour de la table, c'est le fun quand il y a un certain rythme et on a le dossier en tête, on ne le perd pas, on n'est pas obligé de revenir pour se l'approprier à nouveau. Donc, c'est davantage une question de flottement qui pose problème dans la démarche. » (CMM-2).

Ces différences dans les modes d'action concernent également le **champ couvert par la démarche de planification et les modalités de conduite des études**. Par exemple, nous avons montré que Mont-Saint-Hilaire a fait le choix de diviser le mandat, entre un bureau d'urbanisme et un bureau de conseil en concertation et participation citoyenne, en réponse à de craintes relatives à l'acceptabilité du projet. Ce choix n'a pas été fait dans les deux autres cas (Candiac et Deux-Montagnes). En outre, en complément des études co-financées par la CMM, les municipalités se sont parfois engagées, en parallèle, dans des études additionnelles, pour enrichir, nourrir et préciser leur concept d'aménagement, comme à Candiac (étude sur la traversée des voies ferrées) ou à Mont-Saint-Hilaire (étude sur le boisé du camping). Le périmètre et le volume des études engagées pour contribuer à la conception du projet TOD sont donc un autre élément de différenciation qui souligne la variété des appropriations locales de la démarche des projets novateurs.

Ces différences concernent, enfin, **la place des habitants dans les dispositifs.** Si la CMM demande que les municipalités organisent une séance d'idéation pour définir les éléments de vision pour l'élaboration de la planification détaillée et consultent les habitants sur le concept défini, les municipalités peuvent aller plus loin dans la participation des habitants, si elles le souhaitent. Les études de cas montrent ainsi que Mont-Saint-Hilaire a plus fortement impliqué les habitants dans l'élaboration du plan détaillé, au-delà des exigences de la CMM, à travers différents outils. Deux-Montagnes a respecté a minima les exigences métropolitaines en organisant une séance d'idéation et une séance de consultation sur le projet de planification détaillée. Dans les deux cas, les municipalités ont mis l'accent sur la participation pour respecter les exigences de la CMM et anticiper d'éventuelles contestations ; tandis qu'à Candiac, la municipalité a peu associé les habitants au démarrage du projet, mais a dû, face à des oppositions fortes, réintégrer, en cours de route, les habitants. Dans les trois cas, l'enjeu d'acceptabilité sociale des projets semble moteur dans les actions

mises en place pour faire participer les habitants à la démarche, même si à Mont-Saint-Hilaire, une attention plus forte a été portée sur la « co-conception » du projet avec les habitants.

Un contenu des projets ajusté et négocié : densité, fonctions, design, accès

En lien avec ces différences d'enjeux et de modes d'action, **le contenu des projets** définis pour les aires de TOD indique également une combinaison de mécanismes de standardisation et de différenciation. On note une forme similarité entre les projets, qui insistent sur la densification graduée (de la gare vers la périphérie de l'aire TOD), la mixité fonctionnelle et le design urbain ; et mobilisent tous des références extramunicipales (hors ou dans le Grand Montréal) pour donner à voir les aménagements envisagés, orienter les aménagements futurs, mais aussi favoriser l'acceptabilité des projets[103]. Cependant, dans chaque projet, ces standards du TOD sont ajustés aux contextes locaux, comme le résument deux conseillers en aménagement de la CMM :

> *« Peut-être qu'il y a une similarité dans la forme, le contenant, c'est certain qu'une firme va présenter le même contenant, mais le résultat va être différent.* ***Chacun a un produit spécifique à son territoire****. » (CMM-2).*

> *« Puis, bien entendu, c'est* ***du cas par cas****. La recette que tu appliques à Deux-Montagnes, ce n'est pas la recette que tu peux appliquer à Candiac, ce n'est pas la recette qui s'applique à Charles-le Moyne, à Montmorency donc c'est vraiment… ce sont des environnements spécifiques, il y a des besoins particuliers. Donc, il y a quelques principes de base qui se répètent, mais sinon c'est tellement du cas par cas… » (CMM-3).*

Tout d'abord, **les périmètres d'étude** ont été ajustés sur chacun des sites, restreints (Candiac) ou élargis (Mont-Saint-Hilaire et Deux-Montagnes) par rapport au rayon de 1km prévu dans le PMAD, pour être adapté aux contextes locaux et à des décisions de la municipalité. Ensuite, le contenu du projet et les orientations d'aménagement sont ajustés à **l'état actuel de l'urbanisation**. Par exemple, au regard du tissu urbain existant, les densités préconisées pour l'aire TOD de Candiac sont un peu plus faibles que celles envisagées aux abords de la gare de Deux-Montagnes ou de Mont-Saint-Hilaire[104]. Enfin, le contenu des Plans dépend des **enjeux locaux et des objectifs de la municipalité**. Le contenu du PPU de l'aire TOD de Candiac insiste ainsi particulièrement sur l'enjeu de création d'une centralité et d'un projet modèle d'un point de vue architectural et environnemental (gestion des eaux de pluie, etc.), celui de Deux-Montagnes sur la densification résidentielle, tandis que celui de Mont-Saint-Hilaire insiste sur la diversité résidentielle, la préservation des espaces verts et les liaisons piétonnes au sein du quartier, et sur le développement de services et d'activités.

Outre l'ajustement des projets aux réalités locales, les études de cas démontrent que les **dispositifs d'action et la participation des acteurs à l'élaboration des projets jouent sur la différenciation du contenu**. Par exemple, la séance d'idéation avec les habitants, en amont de l'élaboration du projet de Deux-Montagnes, a été déterminante dans la définition du projet de TOD et a permis de faire émerger des enjeux et des solutions (fusion des établissements scolaires) non envisagées par les autres acteurs (CMM, bureau d'étude, etc.) : « *Cet élément-là, on n'aurait jamais osé aller jusque-là, mais les citoyens l'ayant proposé, on l'a intégré*. » (FIRME-1). De même, à Candiac, l'intervention des habitants s'est traduite

[103] Cf : *Cahier d'aménagement du projet de Programme Particulier d'Urbanisme de la Gare de Deux-Montagnes* (2016) ou du *Programme Particulier d'Urbanisme de Mont-Saint-Hilaire* (2016).

[104] Source : Programmes particuliers d'urbanisme adoptés dans les trois municipalités. Ville de Candiac. *Programme particulier d'Urbanisme- Secteur de la gare de Candiac*, 2015. ; BC2, et Ville de Deux-Montagnes. « Elaboration d'un concept novateur de démonstration et de planification détaillée de l'aire TOD de la gare Deux-Montagnes. Livrable 3 – planification détaillée Programme particulier d'urbanisme », 16 mars 2015. ; Ville de Mont-Saint-Hilaire. *Document de planification de l'aire TOD du secteur de la gare, Planification détaillée*., 2015.

par la planification d'un parc au centre du projet et d'une bande de transition entre les secteurs existants et le nouveau projet. La prise en compte des propositions des habitants a ainsi permis, dans certains cas, de faire émerger de nouvelles idées ou d'ajuster le projet en fonction d'enjeux et de besoins locaux ; dans d'autres cas, de répondre principalement aux préoccupations des riverains, dans une logique de Nimby, comme cela a été constaté dans d'autres projets de TOD (Cervero, Ferrell, et al. 2004).

Ainsi, le programme des projets et le contenu des plans détaillés sont négociés par les acteurs impliqués dans leurs élaborations. Ces négociations portent sur différents points.

Densités et typologies résidentielles

Tout d'abord, ces négociations portent sur les ***densités et les typologies résidentielles***. Pour la définition des densités du projet, les seuils minimaux fixés par la CMM constituent un critère déterminant et l'ensemble des projets de plans détaillés adoptés respectent ces exigences. La répartition des densités suit également un schéma semblable dans les trois cas, avec une logique de décroissance des densités, de densités plus fortes près de la gare, à des densités plus faibles à mesure de l'éloignement. Cette logique de décroissance des densités suit le modèle théorique du TOD, formalisé par Calthorpe. Cependant, le détail de la répartition des densités au sein du périmètre comme des typologies résidentielles est négocié.

Les études de cas montrent que deux types d'acteurs ont une influence forte sur ces dimensions du projet. D'une part, **l'intervention des habitants** des quartiers situés dans ou en bordure du périmètre de planification détaillée joue sur les décisions prises en matière de densité et de typologie de bâti. À Candiac et Mont-Saint-Hilaire, les habitants ont exigé que le plan prévoie des transitions douces entre nouvelles constructions et quartiers existants, avec des hauteurs bâties plus réduites dans les zones situées à l'interface des quartiers existants de maisons unifamiliales. D'autre part, les niveaux de densité et les types de bâti autorisés sont également l'objet de **négociations entre les municipalités et les promoteurs** concernés par les projets, et qui cherchent, dans la majorité des cas, à obtenir un maximum de droits à construire pour rentabiliser leurs opérations. Dans le cas de Mont-Saint-Hilaire, le promoteur propriétaire du site du camping est ainsi intervenu, au cours de l'élaboration du projet, auprès de la municipalité pour demander une augmentation des densités prescrites, demande à laquelle la municipalité n'a pas répondu, dans la mesure où l'enjeu était, sur ce site, conformément aux attentes des habitants, de préserver le boisé et d'assurer une transition douce avec les quartiers résidentiels limitrophes :

> *« Sur les deux terrains, il y a le terrain qui a le moins de densité, de potentiels, c'est celui du privé. La municipalité s'est retenu la parcelle qui a la plus haute densité et le plus de potentiel fiscal. Lui, il n'était pas content tout au long de la démarche, il n'était pas content, il a rencontré le maire, la direction générale. Il a manifesté le fait que vous permettez six étages de l'autre bord puis moi, je suis obligé d'en maintenir deux parce que je suis contiguë à des bungalows, ça n'a pas d'allure. Il voulait plus de densité, plus de potentiel. » (CMM-3).*

À Candiac, nous avons également montré que le promoteur du terrain situé dans la phase 1 a lui aussi négocié avec la municipalité les droits à construire, donc les densités et les typologies autorisées, avec l'objectif de rentabiliser au maximum son opération. Il a obtenu, en compensation de la création d'un parc et de l'abaissement des hauteurs autorisées sur son terrain, en bordure des quartiers existants, d'être autorisé à des densités supérieures sur d'autres parcelles.

Si la plupart des négociations avec les promoteurs semblent aller dans le sens d'une augmentation de la constructibilité autorisée et des densités, certains interviennent plutôt dans le sens d'un abaissement de ces densités, en arguant que des formes résidentielles trop denses ne correspondent pas à la demande. À Candiac, le propriétaire des terrains de la phase 2 (Maisons Candiac), la plus dense, est un constructeur de maisons individuelles. Il s'oppose aux orientations fixées par la municipalité pour le développement de ce secteur, mais n'a pas, pour le moment, obtenu de modification du plan détaillé.

Fonctions et équipements

Ces négociations concernent aussi les ***fonctions, équipements et services*** à développer dans le projet TOD. L'ensemble des plans prévoit une diversification fonctionnelle verticale (bâtiments mixtes) au sein du projet, sur des zones souvent spécifiques : proximité immédiate de la gare ou le long des artères principales. Cependant, les détails du programme du projet sont aussi discutés et négociés avec les citoyens et les membres du bureau de projet. Par exemple, à Deux-Montagnes, l'idée de créer un Campus dans l'aire TOD résulte de la participation citoyenne. À Mont-Saint-Hilaire, si le développement d'activités et d'équipements est prévu dans le projet, les citoyens, les commerçants du centre-ville et la municipalité ont souhaité que le futur projet n'entre pas en concurrence avec le centre-ville existant. Par conséquent, le projet de planification détaillée ne prévoit pas de développements commerciaux importants et est limité à une offre commerciale de proximité. Il s'agit de ne pas créer de centralité concurrentielle du centre-ville, comme cela a été constaté dans d'autres cas (Maulat, 2014) :

> *« C'est le développement d'un milieu de vie sans rentrer en compétition avec les artères commerciales, le centre-ville. On n'est pas devant le métro de Montréal. L'offre commerciale qui va s'ajouter, ce sera dans un contexte de quartier, ce ne sera pas des commerces structurants. » (MAMOT-2)*

> *« Au niveau commercial, ils voulaient des commerces de proximité qui étaient déjà prévus dans l'ancien village de la gare, qui n'existaient pas encore, parce que la demande était insuffisante. Ils ne souhaitent pas avoir un centre-ville là. Il ne faut pas faire concurrence aux zones existantes. » (FIRME-4)*

Les préoccupations liées à la dynamique commerciale jouent sur le contenu des projets, dans le sens, parfois, d'un abaissement des exigences en matière de diversification fonctionnelle ou d'incitation à l'usage de modes alternatifs à l'automobile. Par exemple, le contenu du PPU de l'aire TOD de Grand Moulin (Deux-Montagnes) insiste ainsi particulièrement sur l'enjeu de revitalisation de l'axe commercial du Chemin d'Oka, ce qui conduit à restreindre les objectifs de réduction des places de stationnement en front de rue pour ne pas pénaliser l'attractivité des commerces.

Design urbain et espaces publics

Ces négociations concernent également ***le design urbain*** des aires TOD et ***l'aménagement des espaces publics***. Ces dimensions du projet résultent souvent des propositions des bureaux d'étude, mais sont discutées et modifiées par les citoyens. À Candiac, comme à Mont-Saint-Hilaire, les citoyens ont exigé qu'un parc de taille conséquente soit aménagé au sein du projet TOD. Ils ont aussi exprimé des attentes vis-à-vis de la création de cheminements piétons et vélos et, dans le cas de Mont-Saint-Hilaire, de la qualité urbaine et de la préservation des percées visuelles sur le mont. Ces négociations peuvent aller dans le sens d'une amélioration des trames et des liaisons en modes doux au sein du quartier et avec les zones limitrophes ou concourir, au contraire, à une réduction des facilités de circulation. À Candiac, par exemple, la forme des rues reliant le nouveau projet et les quartiers existants a été revue pour limiter les échanges et circulations entre les deux zones, en réponse à des réactions Nimby des habitants de la zone des S, comme montré dans l'étude de cas (6.2.).

Accès et stationnements

Enfin, de nombreux points de négociations portent sur l***es accès au quartier, les traversées des voies et l'offre de stationnement.***

Plusieurs orientations relatives *à l'aménagement ou la transformation des accès routiers* aux quartiers résultent souvent de négociations et de discussions entre la municipalité, les citoyens, le Ministère des transports et, également, les autorités organisatrices des transports locaux. Par exemple, dans le cas de Mont-Saint-Hilaire, le réaménagement de l'axe 116 a été l'objet de discussion entre la municipalité et le MTQ, après définition d'un projet de

requalification avec les citoyens. Pour ce sujet, la municipalité dit avoir trouvé, au sein de la Direction de la Montérégie du MTQ, des interlocuteurs ouverts à envisager la requalification urbaine de l'axe, avec une diminution des vitesses autorisées et le réaménagement des abords. La formation en urbanisme des représentants du MTQ présents à la table du bureau de projet aurait facilité les échanges entre la municipalité et le Ministère. Plus largement, différents sujets liés à la voirie ont été discutés :

> *« Il y avait l'aménagement d'un carrefour giratoire à l'entrée de ville ; toujours dans l'emprise du ministère, l'utilisation d'un terrain qui est utilisé à fin de bretelle ; la collection d'une nouvelle rue, qui était la rue centrale qui va traverser le TOD (la rue de la gare). C'est ce genre de projets qui nous interpellent. » (MTQ-1)*

Ces sujets de réaménagement de voirie ont nécessité aussi des échanges avec l'autorité organisatrice des transports locaux, le CITRV, qui a tenté de faire en sorte que la municipalité prenne en compte les contraintes liées à la desserte en bus de la gare. Sur ce point, le contenu du projet de planification détaillée n'a pas remporté l'adhésion du CITRV au regard du gabarit des voies, considéré comme trop étroit et défavorable à la vitesse d'exploitation des bus.

Un autre sujet relatif aux accès concerne la *traversée des voies*. Comme nous l'avons montré dans les études de cas, cet enjeu concerne principalement les cas de Candiac et Mont-Saint-Hilaire et est l'objet de discussions appuyées entre la municipalité et les compagnies ferroviaires. Dans les deux cas, ces négociations se sont déroulées au sein du bureau de projet, mais également en parallèle de celui-ci. Toutefois, elles n'ont abouti à aucune décision finale concernant l'aménagement des traversées. Les municipalités ont choisi toutefois d'inscrire dans les projets de planification détaillée de tels aménagements pour affirmer une position et une ambition, tout en étant conscientes que le sujet suppose un travail étroit avec CN et CP dont l'issue est incertaine.

Un dernier sujet concerne le *stationnement*. L'exemple de Mont-Saint-Hilaire montre que l'intervention de l'AMT a conduit à renoncer à l'option de séparation du stationnement de part et d'autre de la gare. Dans les deux autres cas, si l'AMT ne s'est pas prononcée en faveur de la densification et du développement de ses terrains, les municipalités ont toutefois inscrit dans leurs plans détaillés des orientations en faveur d'une densification des abords de la gare, sur les terrains de l'AMT, tout en sachant que de telles opérations ne sont pas faisables à court terme, mais dépendront de l'avancée du projet et de l'évolution des pratiques de déplacement. Au-delà des stationnements autour de la gare, l'offre de stationnements dans l'aire TOD est aussi un objet de négociation. L'ensemble des plans prévoit une diminution du ratio de nombre de stationnements par logement, par rapport aux ratios en vigueur, dans les autres parties des territoires municipaux. Toutefois, à Candiac comme à Mont-Saint-Hilaire, les ratios ont été ajustés à la hausse dans la mesure où l'offre ferroviaire n'offre pas une alternative crédible à l'automobile, dans un milieu encore très peu dense.

Ainsi, loin du concept théorique du TOD, les études de cas montrent que le contenu des plans détaillés est ajusté aux contextes locaux et négocié par les acteurs participant à leur élaboration. Cette négociation du contenu des plans détaillés est liée à l'approche « stratégique » privilégiée dans la démarche de planification (cf. supra) et renvoie à des transformations plus larges de l'action publique où le contenu des politiques publiques serait de moins en moins défini a priori et résulterait de plus en plus de « *la production de décisions par ajustement d'intérêts contradictoires* » qui concourrait, dans certains cas, à l'énoncé d'un bien commun localisé devant assurer *« la cohérence et la légitimité des décisions »* au sein des groupes d'acteurs dont dépendra la concrétisation des projets (Bourhis et Lascoumes 1998).

Des stratégies et outils de mise en œuvre différents : de l'incitation à l'intervention

Enfin, les études de cas soulignent également une forme de différenciation des outils et instruments envisagés pour la concrétisation des projets et des orientations inscrites dans les

PPU adoptés. Au-delà du dispositif des projets novateurs, la concrétisation des plans définis dans le cadre de ce dispositif, engage d'autres instruments d'action de l'urbanisme municipal. Si la CMM incite les municipalités à déployer des outils variés pour assurer la mise en œuvre des plans, comme l'indiquent les propos d'un conseiller en aménagement de la CMM, les études de cas soulignent là encore la différenciation des pratiques :

> *« Ça dépend aussi du projet et de la programmation qui se fait au cours du projet, mais on insiste beaucoup sur des leviers et surtout des leviers dans l'échéancier du projet de mise en œuvre. Dans certains cas, c'est l'acquisition de territoires stratégiques, dans d'autres cas, c'est de trouver les moyens de faire un nouveau traitement du domaine public : une taxe locale d'amélioration peut-être, revoir une rue principale proche de la gare qui va peut-être mener à des investissements privés. Fait que c'est peut-être pas toujours l'acquisition, mais c'est de trouver des mécanismes, des réflexions dans ces bureaux de projet pour éventuellement atteindre la vision… » (CMM-3).*

Les études de cas soulignent le rôle central et l'implication des municipalités dans la concrétisation de tels projets. Celles-ci interviennent de différentes manières pour favoriser la mise en œuvre des projets, encadrer les développements, et mobiliser et maîtriser le foncier. Plusieurs types de stratégies peuvent être distinguées, en s'inspirant de la typologie proposée par Persyn (2014) pour l'action foncière des municipalités françaises.

Figure 68. Outils mobilisés par les municipalités pour la mise en œuvre des projets TOD

	Outils "classiques"	Outils "nouveaux"
Incitatifs	Zonage favorable	
	Crédits-taxe	
	Accord de dérogations mineures au règlement de zonage	
	Évaluation des permis accélérée	
Normatifs	Règlements de zonage	Guides architecturaux
	PPU	Form-based code
	PPIA	
Négociés	Négociation avec les promoteurs	
	Négociation avec les propriétaires	
Interventionnistes	Achat de fonciers	
	Financement d'équipements	
	Expropriation	

Réalisation : J. Maulat, 2016

En premier lieu, les municipalités mobilisent des outils incitatifs pour favoriser la concrétisation des orientations d'aménagement fixées pour les aires de TOD (***approche incitative***). Elles interviennent toutes, classiquement, pour adapter leurs plans d'urbanisme et leurs règlements de zonage et autoriser une densification des aires de TOD et une diversification des usages (relèvement des densités minimales autorisées, modification des règles de zonage, etc.). Cependant, pour encourager la réalisation du projet, certaines municipalités mettent en place des stratégies incitatives plus poussées. Il s'agit, par exemple, à Deux-Montagnes du dispositif de crédit-taxe destinée à encourager le renouvellement urbain, mais également, des actions déployées au sein de l'administration municipale et à l'initiative du DGS pour accélérer les procédures d'évaluation des demandes de permis de construire et faciliter l'action des promoteurs. La municipalité intervient également de manière incitative en accordant les demandes de dérogations mineures soumises par certains promoteurs pour autoriser une densification plus forte.

En second lieu, les municipalités interviennent également pour encadrer les évolutions urbaines (***approche normative***), à travers les PPU, les règlements de zonage et de PIIA et l'adoption de guides d'aménagement. À Deux-Montagnes et à Mont-Saint-Hilaire, les outils d'encadrement réglementaires sont relativement classiques, cependant, on a montré que les projets TOD avaient été l'occasion, à Candiac, de développer de nouveaux outils pour

encadrer et guider le développement, avec la mise en oeuvre d'un outil de type *forme-based code*.

En troisième lieu, les municipalités interviennent également de manière plus « négociée » pour faciliter la mise en œuvre des projets (***approche négociée***). Deux-Montagnes fait, par exemple, l'intermédiaire entre des propriétaires privés et des promoteurs dans le cas de l'aire TOD de Grand Moulin, elle échange directement avec l'AMT sur la possibilité d'évolution du stationnement aux abords de la gare Deux-Montagnes, et envisage d'aller négocier directement avec les commissions scolaires pour la création, à long terme, du Campus et la libération de terrains pour une densification résidentielle. Mont-Saint-Hilaire est également engagée dans des négociations avec les promoteurs. En effet, lorsqu'elles sont propriétaires de terrains qui intéressent des promoteurs, les municipalités disposent de leviers pour négocier avec d'éventuels promoteurs, influencer les transformations urbaines et agir sur le contenu des projets. Les cas de Deux-Montagnes et, surtout, de Mont-Saint-Hilaire montrent que dans les rares cas où la municipalité dispose de foncier, elle négocie avec les promoteurs en conditionnant la vente de ses terrains à la réalisation d'opérations qui correspondent à ses attentes et exigences (cf. Opération Chemin d'Oka, site au sud de la gare de Deux-Montagnes, site des ateliers municipaux à Mont-Saint-Hilaire).

Enfin, les municipalités peuvent également agir de manière plus interventionniste, en prenant en charge la réalisation de petits aménagements de voirie et d'espaces publics pour favoriser la réalisation du projet, en achetant du foncier ou éventuellement, en expropriant (***approche interventionniste***). Dans les cas étudiés, seul Deux-Montagnes a réalisé une acquisition foncière dans le cadre d'un projet TOD. Cette approche interventionniste est peu développée par les municipalités, en raison de capacités d'action limitées, mais également de réticences à s'engager dans des actions susceptibles de susciter l'opposition des habitants comme l'expropriation.

Ainsi, si les études de cas soulignent le rôle central de la municipalité dans de tels projets, elles soulignent également la diversité des modalités d'action déployées par celles-ci. Si toutes les municipalités mobilisent des outils normatifs pour favoriser la densification, encadrer les évolutions urbaines et assurer l'intégration des nouvelles constructions dans le tissu urbain (adaptation des règlements de zonage et du plan d'urbanisme, ajustement des règlements de PIIA), certaines municipalités interviennent de manière plus soutenue pour orienter le développement, de manière incitative, négociée ou plus interventionniste. Les municipalités interviennent pour permettre, faciliter la densification urbaine et la réalisation de projets de TOD, en accompagnant l'action des acteurs privés de la promotion et de la construction immobilière, mais mettent également en place des dispositifs (réglementaires) pour agir sur ces nouveaux développements, en termes de qualité architecturale, de forme urbaine ou d'aménagement des transitions entre les nouvelles constructions et les tissus existants[105]. Cependant, leurs degrés d'intervention apparaissent différenciés selon les contextes locaux et les capacités d'action des municipalités. Par exemple, à Deux-Montagnes, l'absence de terrains vacants et de potentiels de renouvellement urbain contraint la marge de manœuvre de la municipalité et, ce d'autant que les terrains sont coûteux et que la municipalité a des ressources limitées. Disposant d'une administration réduite et peu outillée, et de moyens financiers limités, Deux-Montagnes dispose de peu de ressources pour agir de manière plus volontariste et plus interventionniste.

[105] Par exemple, la municipalité de Candiac a adopté un Guide d'Aménagement durable, de type form-based code, pour encadrer les opérations urbaines sur son territoire.
url : http://ville.candiac.qc.ca/fr/110/Guide-d-amenagement-durable

Figure 69. Modalités (actuelles ou projetées) d'intervention des municipalités dans la mise en œuvre des projets

	Deux-Montagnes	Candiac	Mont-Saint-Hilaire
Incitatif	++	+	+
Normatif	+	++	+
Négocié	+	+	++
Interventionniste	-	-	-

Source : Enquête J. Maulat, 2016.

L'analyse croisée des projets locaux démontre ainsi la différenciation des pratiques locales qui concerne différentes dimensions et dépend de plusieurs facteurs résumés dans le tableau ci-dessous.

Figure 70. Tableau de synthèse des éléments de différenciation des projets TOD étudiés

	Dimensions du projet objets de différenciations	Facteurs de standardisation	Facteurs de différenciation
Enjeux	**Logiques au démarrage**	Cadres du PMAD et contexte métropolitain	Contextes locaux, caractéristiques des aires TOD, situations métropolitaines, trajectoire municipale
	Enjeux associés au TOD		
	Adhésion de la municipalité au TOD		
Processus	**Acteurs associés**	Dispositif-type de la CMM	Projets novateurs ou non, leadership municipal, enjeux du projet
	Acteurs publics invités		
	Implication des élus		
	Place des acteurs privés		
	Temporalité et rythme des démarches	Dispositif-type de la CMM	Capacité d'action des municipalités, calendrier politique, aléas administratifs, projets locaux.
	Champ et conduite des études	Dispositif-type de la CMM	Enjeux du projet TOD, contexte de l'aire TOD, positions politiques, leadership
	Périmètre		
	Rôle de la municipalité		
	Place des habitants	Dispositif-type de la CMM	Contexte urbain de l'aire TOD, profils sociaux-démographiques, structuration des acteurs associatifs, positions et choix de la municipalité, culture locale de participation
Contenu	**Périmètre des projets**	Dispositif-type de la CMM, modèle théorique du TOD	Contexte urbain de l'aire TOD
	Densité et typologies résidentielles	Dispositif-type de la CMM, modèle théorique du TOD, routines techniques	Contextes locaux et état actuel de l'urbanisation, besoins et enjeux de la municipalité, intervention des habitants-citoyens, négociations promoteurs-municipalités
	Niveaux de densité		
	Gradients de densité		
	Transition nouveaux quartiers/quartiers existants		
	Types de logements		
	Fonctions et équipements	Dispositif-type de la CMM, modèle théorique du TOD, routines techniques	Contextes locaux et état actuel de l'urbanisation, dynamiques socio-économiques, besoins et enjeux de la municipalité, intervention des habitants-citoyens, interventions des promoteurs
	Activités		
	Équipements		
	Commerces		
	Design urbain et espaces publics	Dispositif-type de la CMM, modèle théorique du TOD, routines techniques	Contextes locaux et état actuel de l'urbanisation, besoins et enjeux de la municipalité, intervention des habitants-citoyens
	Localisation et taille des espaces verts		
	Liaisons douces		
	Accès et stationnement	Dispositif-type de la CMM, modèle théorique du TOD, routines techniques, référentiels des acteurs du transport	Contextes locaux et état actuel de l'urbanisation, besoins et enjeux de la municipalité, intervention des habitants-citoyens, interventions des acteurs des transports.
	Accès routier au quartier		
	Accès en transports collectifs		
	Traversée des voies		
	Offre de stationnement autour de la gare et dans le quartier TOD		
Outils de mise en œuvre	**Outils incitatifs**	Dispositif-type de la CMM, cadre réglementaire.	Contextes locaux et état actuel de l'urbanisation, potentiels fonciers, capacités d'interventions de la municipalité, intervenants d'acteurs techniques (urbanistes), apports externes
	Outils réglementaires		
	Outils de négociation		
	Outils interventionnistes		

Réalisation : J. Maulat, 2016

7.3. Quels changements ? Entre renouveau et inertie des pratiques d'urbanisme dans les banlieues montréalaises

S'il est encore tôt pour proposer une évaluation poussée des effets de ces projets et du dispositif des projets novateurs, notre recherche apporte néanmoins de premiers éléments de réponse concernant certains **effets** ou conséquences de ces démarches d'élaboration de plans détaillés de TOD sur l'évolution des référentiels, des modes d'action et du contenu de la production urbaine dans les banlieues du Grand Montréal.

Le concept de TOD propose en effet un changement de référentiel en matière d'aménagement des banlieues, au sens de « *l'ensemble de cadres d'intelligibilité, produits par un nombre restreint d'acteurs, qui permet, d'une part, d'interpréter l'environnement dans lequel s'inscrit une politique publique et, d'autre part, d'élaborer un cadre symbolique, normatif et réglementaire pour orienter l'action, et ce, en fonction de la position relative des acteurs et des enjeux du moment.* » (Paulhiac et Kaufmann 2006, 53). Cette injonction ou incitation au changement concerne, tout d'abord, les **objectifs de l'action publique urbaine** en banlieue. Le TOD dans le PMAD est porteur d'une ambition de rupture dans les valeurs et objectifs devant guider l'action collective urbaine, vers plus de « durabilité ». Le concept impose ensuite des **changements dans les manières de faire** : reprise en main du développement urbain par les municipalités, co-production des projets entre acteurs du transport et de l'aménagement, intégration accrue des habitants à la production de la ville. Enfin, il suppose une **évolution nette des modes d'urbanisation classique de la banlieue** : de l'étalement à la compacité, de la mobilité automobile aux déplacements alternatifs, du zoning à la mixité fonctionnelle.

L'enquête démontre que, par rapport à ces enjeux, on constate des formes de changements dans les référentiels, les modes d'action et le contenu des projets. Ces changements opèrent non de manière paradigmatique, mais sont incrémentaux (Boarnet et Compin 1999; Dushina, Paulhiac-Scherrer, et Scherrer 2015) et reposent sur des processus « d'apprentissages collectifs » (de Maillard 2010) : accumulation de connaissance et développement de nouvelles expertises sur le TOD, développement de manières de faire nouvelles, évolution du contenu des projets planifiés. Cependant, au-delà de ces apprentissages, l'enquête démontre que la réalisation de ces projets soulève des contraintes fortes pour les acteurs publics.

Une évolution des regards sur le TOD

Un premier ensemble de conséquences ou d'effets à étudier concerne les représentations des acteurs, les positions vis-à-vis du TOD, et les objectifs guidant l'action en matière d'urbanisme. Est-ce que l'élaboration des projets TOD, dans le cadre en particulier de la démarche des projets novateurs, associant une pluralité d'acteurs publics et privés, contribue à favoriser l'adhésion des acteurs aux orientations du PMAD et du TOD ? Nous démontrons ici que, d'une part, on constate une adhésion croissante au modèle du TOD et, d'autre part, ces projets sont vecteurs de forme **d'apprentissages collectifs** autour du TOD et des enjeux liés à la concrétisation de tels projets (dimension cognitive).

Un changement de regard sur le TOD

Tout d'abord, on note, dans les trois projets étudiés, une forme d'adhésion des acteurs rencontrés au **TOD**, constat souligné par plusieurs acteurs rencontrés qui insistent sur l'évolution des représentations associées au TOD :

> *« Ça a fonctionné parce que maintenant, tous ces maires, ces élus municipaux parlent de densité, ce qui n'était pas le cas, il y a dix ans. À ce niveau-là, je trouve que c'est une super réussite. » (AMT-1).*

> *« Je retiens l'adhésion après la méfiance. Je retiens l'avancement, la volonté. Je pense qu'il n'y a personne qui met en doute la nécessité de profiter de ces occasions pour revoir nos façons de faire. Il n'y a pas beaucoup de résistances. » (MAMOT-2)*

Du côté des municipalités étudiées, les enjeux de maîtrise de l'étalement urbain, de promotion d'une alternative à l'automobile et de diversification fonctionnelle pour les aires TOD ne semblent pas contestés dans la mesure où, au-delà de la question de la « durabilité » du développement métropolitain, ils sont vus comme nécessaires pour répondre à différents enjeux métropolitains (préservation des ressources, congestion automobile, vieillissement) et locaux (besoin de diversification de l'offre de logement, redynamisation de l'économie locale, nouvelles ressources fiscales, etc.), comme évoqué plus haut. Cette adhésion au concept de TOD concernerait également les habitants, selon des acteurs rencontrés, sans que l'enquête nous permettent de confirmer ces observations :

> *« 1) même dans le cadre des participations avec les citoyens, leurs préoccupations, ce n'est pas sur le TOD en tant que tel. C'est plus dans le design, dans comment ça va se traduire en termes de bâtiments, de trames de rues. Je pense que l'idée est acceptée d'à peu près tout le monde. 2) On sent le discours changer. C'est intéressant. » (Conseillers en aménagement, MAMOT, février 2016)*

Dans certains cas, l'enquête montre que cette adhésion n'a pas été évidente et s'est faite de manière progressive. Par exemple, à Deux-Montagnes, la municipalité nouvellement élue en 2013 était opposée à tout projet de TOD et envisageait même d'annuler la convention avec la CMM signée par la précédente municipalité. Cependant, les échanges avec l'équipe de la CMM, l'habilité du bureau d'étude qui a mis en avant la nécessité de réfléchir, à long terme, à l'évolution de la municipalité, comme les perspectives de rentrées fiscales ont fini par convaincre les services municipaux et, dans une certaine mesure, le maire, d'adhérer à la mise en place d'une réflexion sur le TOD. La position des élus et des services municipaux sur le PMAD et le TOD a évolué, comme le font apparaître les propos du Directeur actuel du territoire :

> *« Il faut s'en aller vers ça, c'est logique quand on y réfléchit beaucoup. Mais, notre première réaction, nous les banlieues, c'était « on n'en veut pas ». J'ai été vivre en banlieue pour profiter de l'espace. Pourquoi développerait-on un autre centre-ville à Deux-Montagnes ? Si j'avais voulu vivre au centre-ville, j'aurais été à Montréal. Disons qu'il faut voir plus loin que cette pensée-là. » (DM-4).*

Les études de cas démontrent des formes d'évolutions des positions vis-à-vis du TOD vers une forme d'adhésion progressive des acteurs au concept. Dans ces processus, qu'on peut qualifier d'apprentissages (de Maillard, 2010), plusieurs acteurs semblent jouer un rôle clef dont la CMM, les bureaux d'étude et certains urbanistes municipaux.

La « pédagogie » sur le TOD : le rôle central de certains acteurs

En premier lieu, **la CMM** et, en particulier l'équipe responsable du suivi des projets novateurs, joue un rôle de « pédagogie » sur le TOD qui vise les élus, en particulier ceux qui ont été élus après l'adoption du PMAD, mais également certains agents municipaux. Cette intervention joue sur les positions des acteurs vis-à-vis du TOD. Par exemple, dans le cas de Deux-Montagnes, selon plusieurs acteurs rencontrés, l'intervention de la CMM a été déterminante pour convaincre les acteurs locaux d'adhérer au concept et à la démarche :

> *« Il faut comprendre que quand on a commencé, le maire et le directeur de service de l'urbanisme, ils n'étaient pas là. Ils ont fait une belle évolution. […] Au début, on parlait de densité et c'était vraiment catastrophique. C'était "oh my god, il n'y aurait pas de densité sur notre territoire ". […] À la fin du bureau de projet, ils étaient devenus des grands défenseurs de la chose. […] Je trouve que ça, c'est un bel exemple de l'encadrement et l'éducation qui a été fait par la CMM dans le cadre d'un projet TOD. » (AMT-1).*

Pour ce travail de pédagogie, la CMM s'appuie, comme montré dans la section 5., sur des outils divers, allant de l'organisation de visites de projets modèles à l'élaboration de guides et à l'organisation de séances de présentation de « bonnes pratiques ». Ce travail de « pédagogie » ou de « *mise à niveau* » pour « *revendre le projet* » (CMM-2)., opère également dans le cadre d'échanges plus informels entre l'équipe de la CMM et les municipalités et

également, au sein des bureaux de projet. Un conseiller en aménagement de la CMM explique ainsi ce rôle qui fait des agents techniques de la CMM des « *pédagogues* » intervenants pour accompagner l'« *appropriation* » des objectifs du PMAD par les élus :

> *« Il y a certains nouveaux élus qui avaient peut-être des préoccupations, parce qu'ils n'étaient pas nécessairement dans l'élaboration du PMAD, dans toute la préparation du document, mais, à force d'échanger, il y a le dialogue qui est là aussi. On travaille beaucoup avec les élus et quand il y a le changement d'élus, on fait quand même de séances de brieffage et ils sont informés donc il y a une appropriation qui doit se faire puis, à présent, je dirais que oui, ça a été approprié par les élus et les nouveaux élus se sont appropriés ces documents. Et puis, ils le défendent très bien pour la majorité, je dirais. » (CMM-2).*

Ensuite, les **bureaux d'étude** mandatés pour élaborer les plans détaillés, les guides d'aménagement ou autre, ont également un rôle important dans ce travail de « pédagogie » vis-à-vis des municipalités, des acteurs des bureaux de projet et des citoyens. Les entretiens menés auprès d'urbanistes de bureaux d'étude privés ont fait apparaître que la plupart d'entre eux adhèrent au concept de TOD et au changement de pratiques liées. Les acteurs rencontrés valorisent pour la plupart une intervention publique dans la production de la ville, la densité et la compacité, la mixité fonctionnelle comme l'aménagement de trames favorables aux piétons et aux vélos. Ils résident eux-mêmes dans le centre de Montréal, valorisent le mode de vie urbain et sont favorables à une transformation de l'urbanisation en banlieue. Ils citent régulièrement des exemples de « bonnes pratiques » européennes et leurs référentiels semblent imprégnés des modèles d'urbanisme dit plus « durables ». Ils évoquent ainsi souvent leur rôle de pédagogue auprès des élus ou des acteurs municipaux. Au cours des mandats, ils sont parfois placés en situation de devoir convaincre leurs commanditaires, comme l'a montré l'exemple de Deux-Montagnes, de trouver des solutions pour concilier différents enjeux, et de proposer des outils d'aide à la décision, pour accompagner les municipalités dans la mise en œuvre de ces projets. Impliqués dans plusieurs projets de TOD, ils s'appuient alors sur d'autres expériences montréalaises, québécoises et internationales, tout en prenant garde d'ancrer et d'adapter leurs discours et leurs propositions aux contextes locaux. À Mont-Saint-Hilaire, le bureau d'étude dédié à la participation citoyenne a ainsi eu un rôle clef pour convaincre les élus de s'écarter du processus de consultation pour faciliter l'implication des citoyens dans le processus.

Enfin, l'enquête a permis de constater que ***certains agents municipaux***, en particulier des jeunes urbanistes, jouent un rôle clef en travaillant à convaincre leurs élus municipaux et leurs collaborateurs techniques de l'intérêt de s'engager dans des projets de TOD. Dans certains cas, l'adoption du PMAD et l'engagement des municipalités dans les projets TOD ont imposé le recrutement de nouvelles personnes, qui ont pu jouer un rôle important dans l'évolution des visions et des pratiques au sein des municipalités qui n'étaient pas outillées, initialement, pour développer de tels projets d'ensemble À Deux-Montagnes, sous l'ancienne municipalité, le Directeur général des services, formé en science politique, sociologie, droit et urbanisme, intervenant en urbanisme à l'UDEM, et ayant eu un parcours professionnel l'ayant amené à travailler dans le secteur public à différentes échelles (province et municipalité), semble s'être particulièrement impliqué pour faire évoluer le regard des élus et de ses collègues sur le PMAD et le TOD (DM-1). Actuellement, le nouveau Directeur Général des services semble également défenseur du TOD et travaille à convaincre les élus municipaux de s'engager dans des projets volontaristes. À Candiac, deux jeunes urbanistes ont eu un rôle central dans la démarche de TOD et l'adhésion des élus à des concepts nouveaux. Ils ont convaincu les élus de l'intérêt de l'outil *form-based code*. À Mont-Saint-Hilaire, le Directeur de l'urbanisme et l'architecte-urbaniste se sont également fortement impliqués pour convaincre les autres acteurs municipaux de l'intérêt d'engager un tel projet.

Au-delà des municipalités, le rôle moteur de certains ***cadres techniques*** est constaté dans d'autres institutions. À la CMM, les responsables de la mise en œuvre du PMAD et des projets novateurs sont tous des urbanistes, formés à l'UDEM ou à l'UQAM, qui adhèrent

aux valeurs promues par le PMAD et le TOD. Au sein du MTQ, également, certains agents jouent un rôle d'impulsion d'un changement dans les manières de concevoir les projets routiers. Nous avons, par exemple, rencontré un jeune urbaniste, formé à l'UDEM, et travaillant au sein de la direction territoriale de la Montérégie. Il a réalisé, en maîtrise, un travail dirigé sur le TOD avant d'être recruté au MTQ où il a impulsé la mise en place d'une démarche de contrat d'axe sur l'axe 116. Il est impliqué dans les projets novateurs du territoire (Mont-Saint-Hilaire, Mac-Masterville, Saint-Bruno, Brossard) et intervient sur les questions relatives à la voirie. Il indique qu'il travaille régulièrement à convaincre ses collègues ingénieurs de l'intérêt de faire évoluer les référentiels de conception des axes routiers (MTQ-1). Les cadres de la municipalité identifient cet acteur comme un interlocuteur de qualité, sensibles aux enjeux urbains et ouverts à repenser les normes classiques de conception des voiries :

> *« Il y a des gens aux MTQ qui veulent innover. X. et X font partie de cette génération-là et puis ce ne sont pas des ingénieurs. Quand j'ai commencé à travailler c'était que des ingénieurs et aujourd'hui c'est pas que des ingénieurs. Tant mieux. » (MSH-1).*

Une montrée en expertise et des apprentissages collectifs autour du TOD : entre expériences locales et transferts externes

Au-delà de cette adhésion au TOD, les changements « cognitifs » semblent plus larges. Les acteurs impliqués dans ces projets semblent capitaliser sur ces expériences et on assiste au développement de connaissances et d'expertises nouvelles sur les enjeux et difficultés liés à la mise en œuvre de tels projets (modalités d'association des habitants, contraintes liées aux stationnements, freins liés au marché, enjeux fonciers, etc.), en même temps que se consolide un réseau d'acteurs à l'échelle métropolitaine (cf. infra). Tout d'abord, les bureaux de projets de TOD regroupent plusieurs acteurs, ayant des compétences et des expertises distinctes qui sont regroupées au sein des bureaux et mobilisées au service du travail collectif autour de la conception du projet. L'expertise de chacun des individus dépassent alors largement leur fonction ou mission actuelle et résulte d'une accumulation, nourrie de la formation et du parcours professionnel de chacun, comme l'illustre ces extraits d'entretien :

> *« Le bureau de projet, c'est certain que tout le monde amène son bagage. Je prends l'exemple de l'AOT, la représentante a œuvré dans l'immobilier, a œuvré dans le privé. Elle amène ce bagage-là aussi. Elle parle pour son institution, mais il y a un autre bagage qui est là aussi, qui est mis à profit dans des projets. C'étaient des gens qui avaient quand même… il y avait pas mal d'expertises autour de la table pour accompagner la municipalité. » (CMM-2).*

> *« On a une expérience aussi qui peut déborder, le volet plus global de l'aménagement, on a travaillé dans le milieu local. Certains d'entre nous ont des expériences liées au déploiement de développements qui sont de ce type-là. […] C'est sûr qu'on amène notre expérience aussi dans ces bureaux de projets. M2 : On a une formation en urbanisme même si ça ne concerne pas précisément nos fonctions dans le cadre de notre travail. On a quand même un background en urbanisme. » (MAMOT-2)*

Ensuite, les expériences de projet se multiplient et certains acteurs, qu'ils s'agissent de la CMM, des entités ministérielles, des MRC, de l'AMT ou des bureaux d'étude, participent à plusieurs projets, capitalisent sur ces expériences et développent de nouvelles connaissances, selon un processus d'apprentissage, à l'échelle individuelle, par l'expérience :

> *« Si on participe tous à toutes les démarches, on peut développer une expertise qui autrement est très difficile à acquérir. On n'a pas les chances autrement qu'en étant directement impliqué dans cette démarche de développer… […] On voit que [le représentant de l'AMT] a quand même beaucoup d'expérience et je vois que, de fois en fois [il] développe des nouvelles approches, de nouveaux commentaires, des nouvelles problématiques qu'[il] identifie. Je pense que ça aide beaucoup à enrichir la réflexion et la démarche. » (MTQ-1)*

Au sein de la CMM, par exemple, les expériences de projets novateurs enrichissent la compréhension, par l'équipe TOD, des défis liés à la mise en œuvre de tels projets :

« Mais c'est en travaillant, tous les différents dossiers métropolitains qu'on raffine notre approche et c'est pour ça aussi qu'on a réussi à mener à terme le Plan métropolitain. On a eu un partage des compétences, tout ça, c'est travailler avec les partenaires donc c'est certain que le contexte ici, je ne pense pas qu'on puisse se fier à du textbook ou ce qui a été fait ailleurs. C'est certain qu'il y a des inspirations d'ailleurs, on ne se le cachera pas, mais c'est par l'expérience qu'on a eu à, tous ensemble, travailler le Plan métropolitain et les autres dossiers métropolitains, qu'on a développé notre expertise. » (CMM-2).

Enfin, certaines actions engagées par la CMM comme la participation d'acteurs impliqués dans les bureaux de projet à des évènements consacrés à des retours d'expériences sur les TOD semblent favoriser le développement de l'expertise des acteurs impliqués dans les projets TOD. Cet enrichissement des connaissances opère ainsi d'une part, ***par apport d'exemples et d'expériences extérieures, québécoises et internationales***. Ces processus peuvent être analysés au prisme des travaux sur la circulation et les transferts dans le champ de l'action publique, qui concernent les concepts, les politiques et les instruments de l'action publique (Healey et Upton 2010; Pojani et Stead 2014a). Comme mentionné plus haut, **plusieurs acteurs** (agents de la CMM, urbanistes, organisations non lucratives telles que *Vivre en ville*, de firmes d'urbanisme ou universitaires) - **et scènes** (ForumUrba 2015, Chaire In.Situ, Agora métropolitaine) contribuent, à Montréal, à la diffusion de bonnes pratiques en matière de « TOD » et de coordination urbanisme-transport. Ces processus de transfert et de circulation de connaissances vis-à-vis d'expériences de TOD répondent à des besoins des acteurs engagés dans de tels projets qui cherchent des solutions aux problèmes auxquels ils sont confrontés. Ces transferts alimentent les réflexions des acteurs sur les conditions de mise en œuvre de projets TOD ou les outils à déployer. Par exemple, une séance de rencontre, à la CMM, entre acteurs impliqués dans les projets novateurs lors de laquelle est intervenu un urbaniste de Seattle, fait partie de ce travail d'enrichissement des connaissances sur le TOD. Plusieurs acteurs rencontrés y ont participé, et certains ont fait mention de cette intervention, qui semble avoir nourri leurs réflexions sur leurs propres projets concernant, par exemple, la possibilité de diminuer progressivement les ratios de stationnement par logement au fur et à mesure de la réalisation du projet :

« La CMM a fait venir un planificateur de Seattle l'année passée et c'est exactement ce qu'il a dit. C'était un cas similaire à Mont-Saint-Hilaire, 30 km du centre-ville, dernière station et puis ils n'ont pas été capables au début de trop réduire le nombre de stationnement et au fur et à mesure où le projet avançait, ils se sont mis à diminuer, diminuer le nombre de places et on augmente l'offre de transport en commun. Et à la fin, ils faisaient des projets avec peu de places de stationnement. » (MSH-1).

Dans certains cas, il semble que ces transferts ont des effets concrets sur les décisions prises par les acteurs et la production urbaine. Candiac a, par exemple, adopté un guide sur le modèle du *form-based code*. À Deux-Montagnes, la participation du maire au voyage d'étude à Washington a encouragé son adhésion à l'idée de TOD et a eu des conséquences concrètes sur le programme et la forme architecturale d'une opération de logements réalisée aux abords de la gare de Grand Moulin.

Ces apprentissages sur le TOD opèrent d'autre part, par *l'accumulation de connaissance* ***à partir des expériences locales***, actuelles ou passées. L'exemple de Mont-Saint-Hilaire montre bien comment la première expérience de TOD est une ressource pour la municipalité pour développer son nouveau projet. Le bilan qui a été tiré de cette expérience, des atouts du projet et des contraintes ayant pesées sur sa réalisation, nourrit les réflexions des agents municipaux sur différents sujets : les freins à la réalisation d'opérations mixtes logement-commerce, la nécessité d'un traitement soigné des espaces publics, l'enjeu d'hétérogénéité architecturale ou encore les risques liés à la fixation de ratios de stationnement par logements faibles, en l'absence d'offre de transport collectif de qualité, susceptible de provoquer un report des voitures sur la voie publique, etc.

Ainsi, l'enquête démontre l'existence de formes d'apprentissages, à différentes échelles (individuelles, institutionnelles, collectives) qui concernent les connaissances sur le TOD et les enjeux associés à sa mise en œuvre. Ces processus d'apprentissage sont directement liés aux conditions et processus de définition et de conception des projets TOD et ont des conséquences sur le contenu concret des plans détaillés adoptés.

Des projets supports de coopérations entre acteurs et d'évolutions dans les modes d'action

Les projets de TOD étudiés impliquent des manières faire singulières, avec, en particulier dans le cadre des projets novateurs, des logiques de « co-production » des projets. Du fait de leur localisation, des enjeux qui y sont associés et de leur complexité, ces projets imposent de concilier différents intérêts et dépendent de la coordination de différents acteurs publics et privés. Ils semblent alors être supports et vecteurs **d'évolutions dans les processus, les manières de faire, les modes d'action** que ce soit au niveau des modalités d'association des citoyens (nouveaux outils, séances d'idéation, livinglab), de la coordination des acteurs du transport et de l'aménagement, ou du dialogue entre échelles et territoire de décision. Par exemple, dans le cadre des projets novateurs, la mise en place de bureaux de projet semble favoriser le dialogue autour d'un projet concret et les acteurs valorisent, dans leur propos, cet outil qui permettrait à chacun des acteurs de faire part de ses contraintes, de décloisonner les approches, et de participer à la conception d'un projet qui intègre différents enjeux. Ces projets concourraient alors à des changements plus larges des modalités de pilotage et gouvernance du Grand Montréal.

Des projets multi-acteurs : coopérations et négociations autour de projets complexes

La conception et l'élaboration des projets TOD, comme évoqués dès la première partie de ce rapport, impliquent, a priori, des modes de faire particuliers. Du fait de leur localisation, ils imposent un dialogue entre acteurs de l'aménagement et des transports ; du fait de leur contenu, ils nécessiteraient la réalisation d'un plan d'ensemble et une intervention accrue des acteurs publics (Cervero, Ferrell, et al. 2004). Plusieurs acteurs rencontrés insistent sur cet enjeu de conciliation des intérêts dans les projets TOD. Face à ces enjeux, nous avons montré plus haut que l'instrument des projets novateurs avait été pensé par la CMM pour favoriser les coopérations entre acteurs et la « co-conception » de ces projets pour favoriser leur concrétisation. Cette initiative est perçue comme positive pour plusieurs acteurs rencontrés : « *Mais si je conclus peut-être sur les facteurs de succès. Je pense que premièrement, ça prend une implication en amont de tous les partenaires. Les bureaux de projet TOD, c'est une belle façon d'impliquer tout le monde.* » (AMT-1). Mais, quelles sont les relations entre acteurs au sein de ces projets ? Quels apports ?

Tout d'abord, ces projets novateurs sont l'objet d'interactions entre acteurs publics appartenant à des institutions relevant de différentes **échelles de l'aménagement** (municipalités, MRC, CMM, gouvernement) et sont à l'interface d'enjeux métropolitains et locaux. L'intervention de la CMM dans les bureaux de projet contribue par exemple à mettre en perspective les projets locaux par rapport à des enjeux métropolitains et à replacer les échanges dans un cadre plus large :

> *« Ils oeuvrent dans un territoire circonscrit, mais au niveau du marché immobilier, ce n'est pas seulement au niveau de l'aire TOD que ça se passe. Il y a une contextualisation plus large qui doit être faite. À cet égard-là, on apporte quelque chose. » (CMM-3).*

> *« Cette mise en relation, c'est une question d'échelle. On est bien positionnés pour remettre l'aire TOD dans des contextes plus macro où la municipalité si elle avait été en charge de mettre en place le projet, ne l'aurait pas fait nécessairement. En fait, on force des réflexions qui sont des fois pas nécessairement évidentes ou nécessaires. » (CMM-3).*

La participation du MAMOT contribuerait aussi à favoriser l'ajustement entre préoccupations provinciales et locales. Par exemple, dans le cas de Candiac, la présence de représentants du Mamot au bureau de projet a permis de faciliter la négociation des mesures compensatoires à prendre en lien avec la volonté de la municipalité d'urbaniser des zones humides :

> *« On a pu jouer ce rôle dans le cas, par exemple, de Candiac pour réunir les préoccupations gouvernementales liées à l'aménagement de ce secteur-là, puis d'en arriver à s'entendre tout en respectant l'esprit des orientations du gouvernement et en alliant, gestion de l'urbanisation, protection des milieux naturels, etc. Donc, on a pu jouer ce rôle de coordination dans le cas de Candiac, entre autres. Il y avait des problématiques d'accès avec le MTQ, des préoccupations de protection de milieux naturels, etc. » (MAMOT-2).*

Ensuite, ces projets reposent et impliquent des coopérations **entre acteurs du transport et de l'aménagement.** Les bureaux de projet permettent de rassembler les compétences sectorielles et, en particulier, aux municipalités de prendre contact avec des acteurs qu'elles peinent parfois à identifier au sein des Ministères ou des entreprises ferroviaires. Le dispositif des bureaux de projet permet de rassembler les compétences et le partage d'information, comme l'explique la personne représentant l'AMT dans ces bureaux de projet :

> *« Nous, on est toujours impliqués parce qu'on fournit en début de mandat toutes les données transport : l'analyse des besoins actuels, projetés de l'équipement. C'est nous qui transmettons ces informations-là. Bien entendu, on les informe sur toutes les considérations techniques, les besoins opérationnels pour faire rouler ce site-là. […] [À Mont-Saint-Hilaire] On les a beaucoup alimentés sur toute la problématique de la circulation. Avoir un équipement, ça entraîne de la circulation et des nuisances pour les riverains, donc justement, comment mitiger ces éléments-là. » (AMT-1).*

La réunion des acteurs de l'urbanisme et des transports peut permettre de favoriser l'identification de certains enjeux, voire la résolution de problèmes. Par exemple, l'association du Ministère des Transports du Québec aux bureaux de projet de Mont-Saint-Hilaire, Deux-Montagnes et Candiac a permis d'accélérer l'évaluation de la faisabilité de travaux de modifications de voirie dans le cadre des projets.

Enfin, ces projets impliquent certaines spécificités ou évolutions dans les rapports entre **municipalités et promoteurs**. On a montré que la CMM avait pensé le dispositif des projets novateurs comme un moyen d'inciter les municipalités à prendre le leadership en élaborant un plan d'aménagement d'ensemble de leur aire TOD. Contrairement à des pratiques plus classiques, les cas étudiés montrent en effet que les municipalités tendent, à travers ces projets, à prendre en charge l'exercice de conception urbaine pour les aires TOD, à ne pas laisser la définition des projets dans les mains des promoteurs et à renforcer l'encadrement des transformations urbaines. Selon la CMM, le dispositif des projets novateurs et les modalités de gestion de la démarche fixée par la CMM auraient favoriser ce changement :

> *« Ça a donné l'occasion de renouveler notre approche puis de regarder le territoire autrement et c'est une gestion de l'urbanisation qui doit respecter… je ne dis pas qu'il n'était pas dans cette mouvance-là, mais ça permet de vraiment concrétiser et d'avoir une approche qui est différente, que juste attendre que le promoteur… » (CMM-2).*

Cependant, ce changement des modes de faire suscite parfois des réticences de certains promoteurs et les études de cas montrent que les municipalités doivent cependant négocier étroitement avec les promoteurs si elles veulent concrétiser leurs projets.

> *« C'est certain que travailler avec des promoteurs qui exercent sur des territoires depuis de longue date, ça amène quand même… ils ont de l'ouverture pour faire autrement, mais, des fois, il y a un décalage entre la pratique réelle de ces promoteurs dans le bungalow, l'unifamilial et on veut les amener à faire des bâtiments mixtes d'implantation différente, c'est beaucoup à assumer. Ça fait en sorte que des fois, il faut échanger sur une plus longue période. Ça amène cette difficulté là où il faut les amener ailleurs. Ça se travaille dans le temps. C'est certain que je ne dirais pas*

« bloquer », parce que le dossier a toujours cheminé, mais ça prend plus de temps. Ça prend des fois un pas en avant, un en arrière, revenir, retravailler. » (CMM-2).

De la coopération à la coordination complexe de l'action

Ainsi, les projets TOD semblent impliquer de nouvelles coopérations entre acteurs qui permettent la définition de projets conciliant des enjeux divers. Ce rôle de « conciliation » d'intérêts divers est mis en avant par plusieurs acteurs :

« À propos de l'AMT, c'était parfois différent de l'Agence organisatrice de transport, puis nous on pouvait mettre des inputs et la ville pouvait voir ça autrement, puis là on emmène ça et on discute. Alors, on tente de faire une certaine conciliation des intérêts divergents parce que c'est certain qu'on a souvent des intérêts qui ne vont pas toujours dans la même direction. » (CMM-2).

Selon la CMM, le dispositif des bureaux de projet permet également de rassembler les ressources pour faciliter la conception et la concrétisation du projet :

« Puis, je pense que ça a été bénéfique pour eux aussi parce que ça les met en réseau. Il y a une part de… parfois c'est difficile d'établir des contacts entre le professionnel, le gouvernement, la municipalité, il y a différents paliers et parfois c'est moins évident d'asseoir toutes ces personnes-là autour d'une table, mais là, tout le monde est en même temps. » (CMM-2).

« Ils ont trouvé l'intérêt à l'intérieur de tout ça, d'avoir les partenaires parce que ça aide plus rapidement certains aspects plutôt que de discuter entre nous d'une municipalité au sein d'une municipalité après aller voir chacun des intervenants concernés et après de tenter de concilier tout ça. Tout se passe autour de la table et ça réduit en fin de compte, le temps requis pour relever ou surmonter certains obstacles que la ville aurait pu identifier. » (CMM-2).

Cependant, les études de cas soulignent que si des coopérations entre acteurs s'organisent, la coordination de l'action et la conciliation des intérêts reste complexe au sein des projets. Les multiples temporalités et calendriers des projets de transport et d'aménagement, mais également les intérêts et priorités des acteurs sont parfois difficiles à concilier. Dans plusieurs cas, les municipalités font par exemple état de difficultés à obtenir des informations ou à dialoguer avec les compagnies ferroviaires ou l'AMT autour d'enjeux tels que l'aménagement des aires de stationnement, les traversées de voies, ou le développement de l'offre ferroviaire. Si la présence des entreprises ferroviaires aux bureaux de projet peut faciliter l'examen et l'évaluation des propositions soumises par les municipalités[106], les intérêts des municipalités, de l'AMT et des compagnies ferroviaires restent difficilement conciliables : trains de marchandises versus voyageurs, urbanisation des abords de gare versus stationnement, traversées des voies versus sécurité et fiabilité des circulations ferroviaires, etc. Sur ce point, plusieurs acteurs rencontrés insistent sur le fait que le dialogue avec les compagnies ferroviaires est souvent particulièrement difficile :

« Ce qu'on croirait être justifiable et juste dans une approche n'est peut-être par perçu de cette façon-là par la compagnie ferroviaire. Il y a donc un travail à faire en termes de négociation et de conciliation de ces intérêts-là. Et ça peut être un simple passage à niveau, mais ça peut être ardu de le défendre, et même être très ardu. Donc, il faut embarquer ça dans toute la démarche et ça ne se fait pas nécessairement en une année, ça peut prendre nettement plus de temps et plus d'échanges, et beaucoup de dialogue. » (CMM-2).

Ainsi, les négociations autour de ces projets ne sont pas exemptes de conflits ou de blocages et certains éléments inscrits aux projets de plans détaillés ne font pas l'objet de

[106] « *Pour revenir aux passages à niveau, d'avoir tout le monde autour de la table, facilite ces négociations, facilite ces discussions-là. D'avoir en fait des acteurs qui tous les deux utilisent ce chemin de fer là, l'AMT et le CN, et pour la municipalité d'avoir des conversations un pour un sujet qui est dépendant d'un choix de l'autre, qui revient… cette triangulation d'acteurs là, s'ils n'étaient pas autour de la table, ça aurait été encore plus qu'un an.* » (CMM-3).

consensus entre les acteurs (traversées des voies, densification des stationnements, aménagements de voirie). Si le dispositif de bureaux de projet semble faciliter le dialogue, celui-ci ne permet pas toujours de répondre aux difficultés soulevées par l'existence d'enjeux contradictoires dans les projets.

Des nouvelles relations entre acteurs et institutions métropolitaines et locales

Mais, au-delà des relations, coopérations et négociations entre acteurs autour des projets localisés, les projets TOD semblent concourir à des changements plus larges dans les modes de relations entre institutions à l'échelle métropolitaine.

Tout d'abord, les projets novateurs de TOD sont supports de **collaborations entre territoires institutionnels et entre municipalités**. Par exemple, les services de la municipalité de McMasterville, qui vient de s'engager dans la démarche des projets pilotes, ont contacté à plusieurs reprises les services de Mont-Saint-Hilaire pour obtenir des conseils concernant la méthode de travail à privilégier et la manière d'impliquer les citoyens :

> *« Un exemple très concret : on a fini la démarche avec Saint-Hilaire récemment et puis, on démarre un processus similaire à McMasterville, la municipalité voisine. Et puis, les professionnels de la municipalité ont appelé le directeur de Saint-Hilaire pour avoir des échanges sur les démarches, comment faire. Ils ont même transféré l'offre de services d'un des deux consultants et ils sont en réflexion à savoir comment monter la chose, mais il y a un partage d'informations, de connaissance, de procédés qui passent. Il y a un essaimage de façons de faire. » (CMM-3).*

Les échanges entre municipalités portent sur différents sujets, mais plus sur le processus, la communication, le bureau de projet, la participation citoyenne que sur le contenu des projets. Il faut toutefois souligner que ces coopérations et échanges entre municipalités ne sont pas nouveaux. Comme nous l'a expliqué, par exemple, un urbaniste de Mont-Saint-Hilaire, la municipalité a l'habitude d'échanger avec les services d'autres municipalités, au sein de la MRC ou au-delà, sur différents sujets relatifs à l'urbanisme (MSH-1). Les MRC organisent également des scènes de rencontres régulières entre les municipalités pour discuter des problèmes auxquels elles font face et échanger sur des manières de faire, des solutions ou des outils à développer (MRC-2). Dans le cas de Mont-Saint-Hilaire, le comité de l'axe 116, mis en place par le MTQ constitue également une scène où s'opèrent ces échanges de connaissance, de conseils, voire de bonnes pratiques qui alimentent également des formes d'apprentissages collectifs évoqués précédemment. Un conseiller du MTQ décrit ainsi le rôle central des urbanistes de Mont-Saint-Hilaire dans l'animation du comité :

> *« On a des leaders positifs. D'ailleurs, les gens de Mont-Saint-Hilaire font un superbe travail. On ne leur a jamais demandé explicitement de le faire, mais ils ont pris l'initiative de le faire. Ils questionnent de façon fréquente et rigoureuse leurs collègues, leurs partenaires des autres municipalités, pour remettre en question parfois des décisions qui ne vont pas dans le sens d'un aménagement durable du territoire. Ils partagent aussi leurs bons coups. Je pense qu'il y a une émulation qui peut s'installer, c'est très positif. Par exemple, Saint-Basile-le-grand, qui a été écarté des projets de financement de la CMM parce que l'essentiel de leur TOD allait se développer en zone agricole, en mettant en relation Saint-Basile avec ses municipalités voisines, ils ont l'occasion de mieux comprendre ce qui se fait ailleurs et peut-être de repositionner la décision de la CMM dans un contexte régional. » (MTQ-1).*

Ainsi, si les échanges entre municipalités apparaissent réguliers et institutionnalisés dans le Grand Montréal, les projets TOD font partie des sujets qui font l'objet de telles coopérations, discussions qui ne passent pas nécessairement par la CMM :

> *« Ça ne passe pas toujours par nous. Ils se parlent entre eux, ils ont des associations d'urbanisme municipal, ils ont plein de rencontres aussi à la MRC. On n'est pas les seuls acteurs qui permettent de dialoguer avec l'ensemble des partenaires. » (CMM-2).*

Ces échanges entre municipalités, mais également bureaux d'étude, semblent avoir des effets sur les stratégies de certaines municipalités. Ils concourraient par exemple, dans un

contexte de foisonnement des projets TOD dans le Grand Montréal, à la diffusion de la méthode des projets novateurs, pour d'autres projets, pourtant non désignés comme sites pilotes (Delson, La Prairie, etc.) :

> *« Il y a des projets qui démarrent, qui ne sont font pas partie des 17 projets, qui calquent la démarche sur ce qui se passe à Saint-Hilaire. Les mêmes acteurs au niveau des consultants, ont été engagés. Ça s'est parlé. Une démarche de consultation a été mise en place, des tables d'idéation, des journées de charrette ont été reproduites en discutant de la question. […] Ça se répand. Il y a des projets à La Prairie, des projets à Delson qui débutent et qui ont des démarches similaires. […] À Delson, sur la Rive-Sud, ce n'est pas un projet qui est financé. Il suit une approche très similaire. Ce sont des personnes qui se sont parlées. C'est l'urbaniste qui a appelé l'autre urbaniste d'une municipalité et ça s'est propagé de cette manière-là. » (CMM-2).*

Toutefois, si ces échanges peuvent contribuer à une standardisation des modes d'action ou à des copier-coller de bonnes pratiques, les résultats de l'enquête semblent montrer que les échanges entre municipalités ne conduisent pas à une reproduction simple des manières de faire. Par exemple, après avoir consulté Mont-Saint-Hilaire sur la manière dont la municipalité avait défini les mandats d'études dans le cadre du projet novateur, Mac-Masterville a décidé de ne pas séparer les mandats d'urbanisme et de participation citoyenne, par crainte d'une démarche trop lourde à conduire pour la municipalité, peu outillée pour s'engager dans un suivi similaire à celui réalisé par les services de Mont-Saint-Hilaire (MSH-1).

Plus largement, le dispositif concourt à la constitution **d'un réseau d'acteurs à l'échelle métropolitaine,** *« un réseau de collaborateurs entre les organisations. »* (MTQ-1). Les personnes représentant les instances métropolitaines et gouvernementales (CMM, AMT, MTQ, MAMOT) au sein des bureaux de projet sont souvent les mêmes et assurent un lien entre les différents projets. La participation à des évènements ou des rencontres sur le TOD sont également des lieux où se construit et se consolide ce réseau d'acteurs. Par exemple, lors de l'enquête nous avons pu constater que nombreux de nos interlocuteurs ont utilisé à plusieurs reprises les prénoms pour désigner des personnes impliquées dans les bureaux de projet, signalant une forme de familiarité entre ces acteurs et d'horizontalité des relations. Toutefois, l'intégration dans ce « club » sur le TOD, en cours de structuration à l'échelle métropolitaine, est inégale et semble dépendre du niveau de formation et de culture urbanistique des professionnels, de leur intégration à d'autres réseaux et de leur capacité à disposer de temps pour participer aux activités de ce réseau. Par exemple, le Directeur du territoire de Deux-Montagnes, dont une part importante des missions, au-delà de la démarche TOD, consiste à gérer le fonctionnement quotidien des services municipalités n'a pas pu participer, contrairement au Directeur de l'aménagement de Mont-Saint-Hilaire, aux rencontres organisées par la CMM sur le TOD :

> *«* Est-ce que vous avez aussi participé à des séances qui regroupaient d'autres municipalités ? Est-ce que vous avez été amené à discuter des projets avec d'autres municipalités *? Je n'ai pas eu la chance de faire ça. J'aurais pu y aller dans le cas de… À un moment donné, je pense qu'il y a eu une rencontre avec toutes les municipalités qui ont fait des aires TOD, mais je n'ai pas participé à la rencontre.* C'était faute de temps *? - C'est ça. Il faut comprendre que si j'avais été nommé au projet et que j'avais eu juste ça à faire… mais je faisais ça à travers le reste du travail. » (DM-4)*

Enfin, outre la consolidation d'un réseau d'acteur, il apparaît que ces projets concourent à **renforcer l'institution métropolitaine**. L'équipe TOD de la CMM est de plus en plus sollicitée pour intervenir, donner un avis ou travailler sur des projets, en dehors des sites pilotes (La Prairie, Delson, etc.) et son expertise comme sa capacité à accompagner les municipalités semblent être reconnues par différents acteurs, ce qui a été confirmé par les entretiens auprès des acteurs municipaux[107] :

[107] Source : MSH-1 ; DM-4 ; CAN-1.

« On a travaillé des dossiers en Couronne Sud. On a travaillé différents projets qui veulent avoir plusieurs personnes autour de la table et pas strictement le niveau local et régional, mais aussi métropolitain. Ils voient la plus-value, ce qui n'était peut-être pas nécessairement le cas quand la CMM a été mise en place. » (CMM-2).

« On a une connaissance de notre territoire et on a fait nos preuves dans les différents dossiers où on pouvait apporter quelque chose. On est à l'écoute des partenaires […]. C'est vraiment d'avoir le dialogue avec eux et j'imagine qu'ils considèrent qu'on amène une certaine expertise autour de la table. » (CMM-3).

Plus largement, la démarche des projets novateurs intéresse des acteurs extérieurs au Grand Montréal, ce qui est susceptible de renforcer la visibilité et l'image de la CMM, comme institution innovante en matière d'urbanisme. Le Mamot envisage, par exemple, de présenter l'action de la CMM dans le cadre de tables réunissant des aménageurs de toutes les régions administratives du Québec.

Des changements dans le contenu des plans et des projets urbains en banlieue : des bungalows aux condos

Enfin, les études de cas permettent d'interroger le renouvellement des pratiques d'urbanisme dans les banlieues du Grand Montréal engagé par la mise en œuvre de projet TOD. Quels changements ?

Des évolutions dans les projets : accent sur la densité, tentatives de mixité et attentions au design

Les études de cas montrent que le contenu des projets de planification détaillée adoptés pour les aires TOD des trois municipalités indique certaines évolutions par rapport à des projets suburbains « classiques » : densification diversifiée, introduction de principes de mixité fonctionnelle verticale, intervention en renouvellement urbain, souci des espaces publics, petite réduction des facilités automobiles, etc. Les démarches de projets novateurs permettent, par exemple, l'adoption de plans détaillés pour des projets de TOD qui, tout en répondant aux orientations métropolitaines, rencontrent des enjeux locaux. Le dispositif des bureaux de projets permet le déploiement de ressources supplémentaires pour l'accompagnement des municipalités dans l'élaboration de ces projets et le contenu des plans se distingue nettement d'un urbanisme plus classique de banlieue.

Tout d'abord, on a montré que les plans adoptés prévoient une **densification urbaine** importante autour des gares, conformément aux orientations de la CMM. Les municipalités planifient également une diversification de l'offre de logements aux abords des gares et insistent sur la qualité architecturale des opérations devant être produites. Ces enjeux de qualité et d'hétérogénéité architecturale sont particulièrement présents à Mont-Saint-Hilaire et Candiac, où les municipalités affirment vouloir éviter la reproduction de processus de densification forte sous forme de condominiums standardisés, qu'elles constatent ailleurs en banlieue. Cette attention à l'hétérogénéité et la qualité du bâti les conduisent à renforcer leurs outils de contrôle de la forme urbaine et du bâti (PIIA et guides d'aménagement) et répondent à des préoccupations relatives à la qualité des projets, à leur attractivité, mais également à leur acceptabilité sociale par leurs populations. Pour ces municipalités, c'est souvent la première fois qu'elles s'impliquent dans des projets proposant des densités aussi élevées et dans une telle attention à la qualité architecturale des opérations qui sont planifiées. Sur ce point, le changement par rapport aux modes d'urbanisation antérieurs des municipalités étudiées, caractérisés quasi exclusivement par les développements de maisons unifamiliales isolées, est notable.

Ces changements concernent aussi, dans une certaine mesure la **mixité fonctionnelle**. Par rapport à des logiques de zoning dominantes dans la production des banlieues, les plans adoptés proposent une diversification fonctionnelle des aires TOD avec la réalisation d'opérations présentant une mixité « verticale » (commerces et équipements en rez-de-chaussée, logements dans les étages supérieurs). L'ajustement des règlements de zonage permet d'autoriser, dans les trois cas étudiés, la réalisation de telles opérations, en particulier

le long des axes structurants et aux abords immédiats de la gare, ce qui était jusqu'alors plutôt rare dans les municipalités étudiées.

Enfin, ces changements concernent **le design des projets**. Dans les trois cas, les plans détaillés mettent l'accent sur l'aménagement de liaisons douces au sein des quartiers, la création de fronts bâtis le long de voies aux gabarits réduits et le traitement qualitatif des espaces publics (place, parc). Le traitement de ces sujets dans les plans détaillés semble indiquer là aussi une avancée par rapport aux modes d'urbanisation plus traditionnelles de la banlieue, en particulier en ce qui concerne l'aménagement des voiries.

Le contenu des projets TOD élaborés dans les trois municipalités étudiées suggère ainsi une évolution par rapport aux formes plus traditionnelles d'urbanisation de ces municipalités. Les études de cas montrent que les niveaux de changement sont différenciés selon les municipalités, qui partent de « *plus ou moins loin* » (CMM-2). Ces changements ne s'expliquent pas uniquement par la nécessité de transposer les orientations du PMAD à l'échelle locale, mais s'expliquent également par des dynamiques propres aux banlieues, avec une évolution des enjeux et besoins auxquels sont confrontées les municipalités et auxquels elles cherchent à répondre à travers ces projets.

Des inerties

Toutefois, au-delà de ces changements, les inerties restent cependant importantes. Si l'on constate une évolution du contenu des plans, celle-ci est différenciée selon les sites et, dans certains cas, certains acteurs interrogés regrettent que le contenu des plans détaillés ne marque pas un renouvellement plus significatif des pratiques urbanistiques. Par exemple, si les bureaux de projet sont des lieux d'échanges autour des questions de formes urbaines ou de mixité fonctionnelle, certains acteurs constatent que les plans adoptés sont surtout **centrés sur la densification résidentielle** au détriment, parfois, d'autres dimensions comme la diversité fonctionnelle, la perméabilité des trames urbaines ou encore la qualité de la forme et du design urbain.

Ces critiques sont reliées au constat selon lequel les orientations précises du PMAD concernent exclusivement des planchers de densité, et que les objectifs de densification rencontrent les intérêts de plusieurs acteurs : ils permettent une plus forte rentabilité pour les promoteurs, et des ressources fiscales plus significatives pour la municipalité. Dans un des cas étudiés, certains acteurs enquêtés constatent que le contenu du PPU adopté tend à refléter plus des pressions de promoteurs que des choix du bureau de projet et de la municipalité, ce qui renvoie à des formes d'inertie dans les rapports de force entre acteurs publics et promoteurs dans la production des espaces suburbains[108]. Ces constats sont cependant différenciés selon les sites, en fonction, entre autres, du degré de maîtrise foncière des terrains par les acteurs publics et les municipalités.

D'autres acteurs pointent également que les plans adoptés **laissent de côté** les enjeux liés **à la desserte en transport collectif des projets** autrement que par le ferroviaire. Dans deux cas étudiés (Mont-Saint-Hilaire et Candiac), le niveau d'offre ferroviaire est faible et le développement de modes de déplacements alternatifs à l'automobile supposerait de réfléchir également à la desserte en transports collectifs locaux de ces sites (bus, navettes, services à la demande). Or, sur ce point, si les autorités organisatrices des transports locaux sont présentes dans les bureaux de projet, ces enjeux ne sont parfois traités que partiellement (Mont-Saint-Hilaire, Candiac). Les propos d'une personne de l'AMT résument ce constat qui est lié au fait que, pour les municipalités, **les projets TOD répondent moins à des enjeux de mobilité que d'aménagement urbain** :

> *« Je trouve que la réflexion sur les TOD, le T, le transport est souvent mis de côté. On s'est beaucoup concentré sur la question de la mixité et de la densification, créer des quartiers avec une qualité de vie, etc., mais si ces quartiers-là ne sont pas*

[108] Comme par exemple, dans une municipalité, où les évolutions du programme auraient permis d'attribuer, progressivement, des droits à construire plus importants à un des propriétaires fonciers du site (promoteur), très lié à l'urbaniste de la firme chargée d'élaborer le plan pour la municipalité, urbaniste qui a ensuite été recruté par ce promoteur (Source : cadre d'une municipalité).

interconnectés, s'il n'y a pas de réflexion sur comment ces gens qui habitent dans ces secteurs-là vont se déplacer, je pense qu'on passe à côté de l'essence même de ce qui est un TOD. […] pour le train, moi je trouve que ça a beaucoup de limites. Maintenant, si on est capable de réfléchir cet équipement structurant avec en complémentarité un réseau collectif et alternatif et actif qui est capable de répondre aux besoins, c'est très fort. » (AMT-1).

Enfin, les projets auraient le défaut de laisser de côté la **question du renouvellement urbain.** En effet, il semble également important de souligner que, contrairement à Deux-Montagnes où l'absence de disponibilités foncières importantes impose à la municipalité de planifier le développement de l'aire TOD en intensification urbaine, dans les cas de Mont-Saint-Hilaire et de Candiac, aucune orientation proposée dans les plans détaillés ne concerne les zones déjà développées ou les secteurs de maisons individuelles situées dans l'aire TOD. La présence de potentiel foncier conduit les municipalités à reporter la réflexion sur l'intensification urbaine des secteurs existants, alors même que des potentiels de densification de ces tissus existent que ce soit dans les zones commerciales de Candiac, ou dans les tissus pavillonnaires de Mont-Saint-Hilaire. L'ambition des projets TOD est modulée par les municipalités dans la mesure où l'énoncé ou l'adoption d'orientations en faveur de la densification des tissus existants risquerait de soulever des oppositions citoyennes fortes, comme constaté à Deux-Montagnes.

Une faisabilité incertaine

Les projets étudiés sont aussi questionnés au regard de leur faisabilité. À ce stade de l'avancement des projets, il est difficile de commenter le contenu précis des projets qui seront réalisés autour des gares étudiées. Dans les trois cas, les municipalités en sont à l'étape de conception urbaine et de planification détaillée, à l'exception de l'aire TOD de Grand Moulin dont le PPU a été adopté depuis 3 ans et a eu des effets sur les transformations urbaines (Section 5.1.). Ces plans détaillés en cours de finalisation encadreront et orienteront le développement, mais la réalité de ces futures opérations reste incertaine. Plusieurs **contraintes interrogent quant à la concrétisation des projets** (niveau d'offre ferroviaire, problèmes de financement, marché, contextes locaux, disponibilités foncières, capacité d'action des municipalités, etc.) et la réalisation de certaines orientations inscrites dans les planifications détaillées posent question.

D'une part, certains aménagements ne font pas l'objet de perspective de financement ou d'un consensus entre les acteurs. Les bureaux de projet permettent aux acteurs de l'urbanisme et du transport de dialoguer, mais ces échanges ne permettent pas de résoudre l'ensemble des problèmes et contradictions associés à ces projets, relatifs par exemple à la reconversion des aires de stationnement ou encore à l'aménagement de traversées des voies ferrées, comme mentionné plus haut.

D'autre part, la faisabilité des projets est l'objet de débat. En effet, si la CMM demande que des études de marché soient incluses aux études préliminaires et que les municipalités définissent leur projet en fonction de ces réalités, certaines municipalités inscrivent des objectifs importants en matière de développement résidentiel, d'activités et de commerce pour ces aires TOD[109]. La concrétisation de ces projets apparaît alors incertaine pour certains acteurs interrogés, au regard du marché peu dynamique, mais également, des faibles capacités d'intervention des municipalités en matière de maîtrise foncière, d'investissement

[109] Comme le souligne les trois Programmes Particulier d'urbanisme, qui projettent de manière similaire, sur des sites inscrits dans des contextes très différents et faisant face à des problématiques variées, un potentiel de 2000-2500 logements.

« *C'est là qu'on amène parfois, je ne veux pas dire un bémol, mais quand on échange autour de la table, est-ce que c'est réaliste, est-ce que vous n'allait pas trop loin ? Est-ce que la densité n'est pas un peu forte par rapport à ce qui est exigé au Plan métropolitain ? Comment vous envisagez ça ? […] Tout le monde a ses ambitions de vouloir optimiser au maximum le sol dont ils disposent mais il faut être réaliste aussi en fonction des informations et des analyses qui ont été faites.* » (CMM-2).

dans les équipements publics, d'aménagement d'espaces publics ou d'encadrement des projets immobiliers.

Des freins à la concrétisation des projets

Ces constats nous invitent à évoquer certains enseignements des études de cas concernant les freins liés à la mise en œuvre de projets de TOD. Comme nous l'avons montré, les travaux sur le TOD identifient de nombreux freins à la mise en œuvre de tels projets à l'échelle locale, qui sont de divers ordres : politiques, institutionnels, fonctionnels, économiques, structurels, etc. De nombreux auteurs insistent sur les contraintes institutionnelles ou politiques liées au difficile dialogue entre institutions, aux difficultés à coordonner les acteurs, à l'existence d'intérêts contradictoires et sur les réticences des élus locaux ou des habitants. Nos études de cas font ressortir, plutôt, le poids des freins « structurels » (Feldman, Lewis, et Schiff 2012) et des conditions locales dans le contenu et la concrétisation des projets de TOD. Nous développons ici quelques exemples de ces freins.

Le contexte local

Les contextes locaux sont un facteur important de différenciation des projets et peuvent constituer un frein à la réalisation des projets de TOD. L'urbanisation existante joue sur le contenu des projets de TOD qui pourront être réalisés, en termes de densité, d'usage, ou de forme urbaine. Les **opportunités foncières** sont également un enjeu central pour les projets. Comme nous l'avons montré, les trois aires TOD disposent de potentiels de développement très inégaux : d'importants terrains vacants à Candiac, des terrains vacants et à redévelopper à Mont-Saint-Hilaire, aucun terrain à Deux-Montagnes. Ce contexte foncier joue sur les modalités à travers lesquels des projets TOD pourront être développés (extension, renouvellement, intensification) et sur le niveau de complexité des projets. Par exemple, comme nous l'avons montré, les deux gares de Deux-Montagnes sont situées dans des secteurs déjà urbanisés et présentant très peu de terrains vacants ou de dents creuses. Cette situation impose d'envisager le TOD en renouvellement urbain et les contextes locaux constituent une contrainte forte. L'étude de cas montre que les usages existants peuvent constituer une contrainte pour le développement (infrastructure routière, facilités d'accès automobile, résidentiel unifamilial peu dense), mais peuvent également constituer, à plus long terme, une opportunité. En effet, la présence de grands sites institutionnels permet d'envisager, à long terme, une évolution du secteur et une libération de certaines emprises foncières pour le projet de TOD. Ce constat renvoie alors à la distinction entre les disponibilités foncières, c'est-à-dire les terrains vacants ou utilisés mobilisables à court terme pour un projet, et les potentiels ou « gisements » fonciers qui correspondent au potentiel, à plus long terme, de mutation ou d'intensification des usages et de l'occupation des terrains. Sur les deux sites, les faibles densités résidentielles existantes permettent d'envisager des potentiels d'optimisation et d'intensification de l'usage du sol.

Si les potentiels fonciers selon les aires TOD et constituent une contrainte importante pour les projets, ceux-ci sont également plus ou moins facilement mobilisables. Par exemple, à Deux-Montagnes, les potentiels d'intensification urbaine autour des gares sont plus ou moins facilement mobilisables dans les deux sites. Autour de la gare de Grand-Moulin, l'habitat individuel est plutôt ancien, les terrains sont grands et valent souvent plus que la maison, et les propriétaires sont pour la plupart des personnes âgées. Ce contexte favorise la mutation des terrains et rend possible un processus de densification douce qui, actuellement, affecte le secteur. À l'inverse, autour de la gare de Deux-Montagnes, en particulier au nord de la gare, l'urbanisation est plus récente, les habitants sont plus jeunes et installés depuis plus récemment et si les terrains sont plus petits et les maisons ont peu de valeur, le contexte est moins favorable à une évolution et une densification douce de ce secteur résidentiel. Sur ce site, la *dureté* du foncier résidentiel, en particulier dans les zones pavillonnaires, est un facteur qui explique que la municipalité envisage principalement une densification par la libération et la mobilisation de terrains institutionnels pour le projet et n'envisage pas à moyen terme, de densification de ces zones.

Enfin, la « **dureté foncière » et la structure de propriété** (propriétaires publics ou privés, nombres de propriétaires, forme des parcelles) constituent également une contrainte importante pour la concrétisation des projets TOD. Par exemple, à Mont-Saint-Hilaire, la zone H105 relève d'une multiplicité de propriétaires fonciers, ce qui rend plus complexe la réalisation du plan conçu par la municipalité qui s'affranchit de la structure parcellaire existante et des périmètres de propriété.

Les moyens d'action des acteurs publics

Le contexte urbain local et les potentiels fonciers influencent les possibilités de développement des projets de TOD à l'échelle locale et la forme prise par ces projets. Cependant, la réalisation de tels projets dépend également fortement des **capacités d'intervention des acteurs publics et en particulier de la municipalité.**

Les capacités d'action des municipalités dépendent tout d'abord de leur **degré de maîtrise foncière** dans le périmètre des aires TOD. Lorsque la municipalité dispose de terrains, « *elle peut surtout prévoir plus facilement la suite, et la façon dont ça va se déployer et ne pas s'en remettre nécessairement aux volontés d'un propriétaire ou d'un promoteur dans la séquence de développement.* » (MAMOT-1). Sur ce point, les municipalités font face à des situations différentes : Mont-Saint-Hilaire est propriétaire d'un grand terrain au sein de l'aire TOD et est ainsi en mesure d'intervenir directement sur le détail des opérations qui y seront réalisées (forme, type de bâti, mode de tenure), ce qui n'est pas le cas à Deux-Montagnes et Candiac, qui dépendent des stratégies des propriétaires fonciers et doivent négocier étroitement avec les promoteurs ou constructeurs. Si les municipalités disposent d'outils pour encadrer les développements et négocier avec les propriétaires, leur absence de maîtrise foncière leur confère moins de leviers pour s'assurer de la concrétisation des projets planifiés. Les municipalités étant réticentes à s'engager dans des procédures d'expropriation, la maîtrise foncière supposerait qu'elles engagent des stratégies d'acquisition de terrain, qui imposeraient la mobilisation de ressources financières dont elles ne disposent pas toujours.

Les conditions de réalisation des projets dépendent ainsi fortement des **ressources des municipalités et de leurs capacités financières** à financer des études complémentaires pour appuyer la réalisation des projets, acheter des terrains, réaliser des aménagements d'espaces publics ou encore mettre en place des dispositifs incitatifs pour favoriser la concrétisation des projets. Dans les cas étudiés, les municipalités disposent de ressources financières inégales. Deux-Montagnes est une ville endettée avec une population modeste et des ressources fiscales peu importantes du fait de valeurs foncières peu élevées et de l'absence de zones d'activités sur son territoire. Candiac a des zones d'activités de taille importante et des zones résidentielles valorisées, et dispose de ressources fiscales conséquentes. Mont-Saint-Hilaire a peu d'activités, mais la valeur foncière des zones résidentielles est élevée et dispose par conséquent d'une richesse fiscale importante.

Ces niveaux de ressources différenciés des municipalités peuvent jouer sur la réalisation des projets TOD et leur contenu. Par exemple, autour de la gare Grand Moulin, la configuration urbaine ne permet pas la réalisation d'un projet d'ensemble sans une action volontariste pour acheter les terrains, les regrouper et les aménager selon un plan d'ensemble. Si lors de l'entretien avec le Directeur des services, celui-ci nous a indiqué qu'il considérait qu'une telle action serait nécessaire, les moyens de la municipalité ne permettent pas de l'envisager. Dès lors, l'évolution urbaine de l'aire TOD de Grand Moulin opère actuellement par petites opérations de densification dispersées au sein du tissu pavillonnaire ou le long du Chemin d'Oka, sans un réel plan d'aménagement d'ensemble, en dépit du PPU. Par conséquent, si l'on constate une densification résidentielle, la mixité fonctionnelle reste peu importante et le volet design urbain du projet (traitement des liaisons piétonnes, aménagement d'espaces publics, requalification du chemin d'Oka, etc.) est inexistant, la municipalité ne disposant pas des moyens nécessaires pour le concrétiser.

Au-delà des capacités financières d'action de la municipalité, les **compétences et les ressources internes** à la municipalité peuvent constituer une contrainte supplémentaire. En effet, si durant la phase d'élaboration du projet novateur de TOD les municipalités sont

appuyées financièrement et techniquement par la CMM et profitent de l'expertise d'un bureau d'étude, les bureaux de projet sont dissous à la fin des études de planification détaillée. Les municipalités semblent alors seules pour mettre en œuvre et réaliser ces projets qui sont nouveaux pour elles et qui exigent des capacités de suivi supérieures à des projets classiques, que ce soit pour la conception des espaces publics ou l'encadrement des projets résidentiels soumis par les acteurs privés. Les ressources internes des services d'urbanisme des municipalités de banlieue ne semblent pas toujours à la hauteur des enjeux de ces projets :

> *« La CMM avec les sites de densités, change un peu le paradigme et la façon de faire : les densités, la typologie. On arrive en banlieue et il y en a plusieurs qui doivent planifier un secteur avec des plus fortes densités. Ça change, ce n'est pas la même façon de planifier, il y a des délais supplémentaires. Il y a une complexité qui est autre. […] L'aménagement n'est plus le même. » (CAN-2).*

Les ressources internes des municipalités pour suivre ces projets sur le long terme sont en effet inégales. Par exemple, Mont-Saint-Hilaire dispose, en interne, de trois urbanistes qui suivent le projet, Candiac un urbaniste à temps complet pour suivre les deux grands projets urbains de la municipalité (aire TOD de la gare et Montcalm), tandis que Deux-Montagnes n'a aucune ressource interne dédiée spécifiquement à ce projet. La complexité des deux projets de TOD à Deux-Montagnes nécessiterait en effet que la municipalité soit à même d'anticiper et de conduire un projet urbain « alternatif » sur le long terme, mais également qu'elle dispose d'une expertise et d'un pouvoir lui permettant d'encadrer le développement urbain et d'imposer aux promoteurs ses exigences. Or, le manque d'expérience des services municipaux dans la conduite de tels projets et le manque de ressources humaines, en interne, peuvent être un frein à la réalisation de ces projets. Durant la phase d'élaboration du projet de TOD, la municipalité a été appuyée financièrement et techniquement par la CMM et a profité de l'expertise du bureau d'étude BC2, mais elle est désormais seule pour mettre en œuvre et réaliser le projet. Si l'équipe TOD de la CMM est perçue, par les services municipaux, comme une ressource potentielle et un appui important, le Directeur de la gestion du territoire à la municipalité constate que la conduite de ce projet va être délicate dans la mesure où la municipalité dispose de peu d'expérience de tels projets complexes, que ses moyens d'action sont limités et, surtout, que ce projet suppose de travailler sur le temps long et de négocier avec de nombreux acteurs. Les capacités de suivi et d'intervention, sur le long terme, de la municipalité sont, à Deux-Montagnes, incertaines, ce qui interroge quant à la réalisation effective des projets planifiés, ce qui est un peu moins le cas dans les deux autres municipalités.

Cette question des moyens d'action des municipalités est donc centrale dans la réalisation des projets, et une condition importante de la concrétisation des plans détaillés adoptés :

> *« C'est certain que de faire la planification, puis si on ne dispose pas de terrains, si la municipalité n'a pas les moyens de faire un geste concret dans les équipements publics ou de détenir le terrain et d'avoir les leviers nécessaires pour bien encadrer un développement, c'est toujours une inquiétude dans la mise en œuvre. C'est un défi. Les promoteurs n'ont pas les mêmes intérêts que les municipalités. » (CMM-2).*

Les stratégies des promoteurs et le marché

Cette question des capacités d'action des municipalités est à relier aux stratégies et intérêts des promoteurs et aux dynamiques de marché qui peuvent, parfois, freiner la réalisation des projets de TOD.

Plusieurs travaux sur le TOD soulignent l'importance des contraintes économiques et du marché dans la réalisation de projets de TOD. Plusieurs travaux s'accordent pour dire que les projets de TOD peuvent être plus difficiles à réaliser et à financer que des produits immobiliers traditionnels en raison d'une part, de l'inadaptation des méthodes classiques d'évaluation et de financement des projets urbains à ces projets « alternatifs » (rigidité des institutions financières, standardisation des produits immobiliers, etc.) ; et, d'autre part, au

risque plus élevé associé à ces produits immobiliers alternatifs (projets complexes, surcoûts, délais de réalisation incertains, demande incertaine) (Schiff, 2009).

Les stratégies et intérêts des promoteurs peuvent, en effet, freiner la réalisation des projets de TOD. Les objectifs des promoteurs sont différents de ceux des municipalités et la recherche de rentabilité conduit à une standardisation des produits immobiliers et peut être défavorable à la qualité architecturale des opérations ou à leur hétérogénéité. Par exemple, à Mont-Saint-Hilaire, la municipalité pointe ce risque de standardisation qu'elle souhaiterait éviter dans la réalisation de son futur projet.

> *« C'est sûr qu'eux autres, évidemment, la rentabilité, c'est très important. Et, la rentabilité, ils l'ont par la standardisation, mais aussi par le fait que leurs équipes sont tellement habituées à faire leur modèle, leur équipe rende et font ça rapidement parce que c'est quelque chose qui est tellement inscrit dans leur tête. Donc, ils sauvent des sous au niveau des matériaux et du fait que c'est un produit standard qui est répété tout le temps, mais ils sauvent des sous au niveau de la main-d'œuvre également, parce que la main-d'œuvre devient tellement sûre de faire le modèle de bâtiment en question qu'il n'y a pas de retards occasionnés sur la compréhension des plans. » (MSH-1).*

Si nous n'avons pas rencontré de promoteurs et que nous ne pouvons pas détailler ces mécanismes, plusieurs acteurs interrogés notent toutefois les réticences de certains promoteurs de banlieue, en particulier les constructeurs de maisons individuelles, à changer leurs manières de faire, ce qui ralentirait ou bloquerait certains projets. Les promoteurs traditionnels des banlieues de Montréal sont principalement des petites entreprises de constructions de maisons individuelles. Si on voit arriver, en banlieue, des grands promoteurs qui réalisaient auparavant principalement des opérations de densités importantes sur l'île de Montréal (Deux-Montagnes, Mont-Saint-Hilaire), les petits promoteurs sont souvent des propriétaires fonciers importants dans les couronnes de banlieue et les municipalités doivent composer avec eux dans les projets TOD. Ils peuvent être des freins au changement et à la réalisation des projets plus denses, comme à Candiac ou plus mixtes, comme dans le secteur de Grand Moulin à Deux-Montagnes, pour des raisons de routines, de contraintes réglementaires ou de faisabilité économique :

> *« Certains promoteurs de ce secteur, les plus forts, c'était des modes de construction [mixte] qu'ils ne voulaient pas faire, parce que, ah, mais non, on mélange les usages […] Parce que les normes au niveau du code national du bâtiment, il y a un aspect réglementaire qui n'est pas le même. […] Ça, c'est plus complexe. » (FIRME-2).*

Ces réticences des promoteurs renvoient à l'état de la demande qui est une condition importante de la réalisation des projets de TOD. Par exemple, à Deux-Montagnes, les dynamiques de marché, la demande croissante de logements pour personnes âgées, et les conditions économiques sont plutôt favorables à la densification urbaine, en particulier aux abords de la gare de Grand Moulin. La modification des règlements de zonage et les actions incitatives de la municipalité ont permis la densification urbaine du secteur, prise en charge par des acteurs privés. Cette densification a été prise en charge, dans un premier temps, uniquement par de petits constructeurs de la région (Gestion Bernard) et des promoteurs de taille intermédiaire, habitués à intervenir sur le territoire (Gestion Benoît du Moulin, Habitation DM). Ces développeurs ont alors dû adapter leurs modèles aux exigences architecturales fixées par la municipalité pour pouvoir réaliser certaines opérations (chemin d'Oka, en face de la gare…). Pour ces opérateurs, la proximité de la gare a été importante dans l'intérêt pour le secteur autant que les règles d'urbanisme favorables à la construction de condos (demande forte de logements pour personnes âgées ou ménages divorcés) et les prix fonciers bas (PROM-1). Au-delà de ces promoteurs intermédiaires, habitués à intervenir dans la région, Deux-Montagnes voit arriver, depuis peu, de plus gros promoteurs et groupes immobiliers qui s'intéressent au territoire municipal du fait de son accessibilité, de l'environnement et des densités autorisées. Outre ces facteurs d'opportunité, des effets de réseaux expliquent l'arrivée de tels joueurs sur le terrain de Deux-Montagnes. La réussite du montage d'une opération entre la municipalité et le Groupe Réseau, et l'image de l'équipe municipale (« *dynamique », « proactive », « favorable aux promoteurs* »), aurait favorisé,

par le bouche-à-oreille, l'intérêt récent de grands groupes pour le territoire de Deux-Montagnes.

Toutefois, si, comme constaté par d'autres auteurs[110], le marché semble favorable à la densification résidentielle et à la diversification de l'offre de logement, que le marché et les conditions économiques sont peu favorables à la réalisation de projets plus mixtes. Par exemple, à Mont-Saint-Hilaire le premier projet TOD présente une faible diversité fonctionnelle, en raison d'un marché peu porteur :

> *« C'est bien beau de prévoir de la diversité, mais il faut être sûr que ça va marcher. Saint-Hilaire a déjà développé une grande partie du territoire qui est alentour au point d'accès au transport en commun. Je pense qu'il y a certaines difficultés à l'établissement d'usages commerciaux, par exemple. La masse critique n'est peut-être pas là, en vertu du volet structurant du service » (MAMOT-2).*

À Deux-Montagnes, l'exemple de l'opération de condos réalisée Chemin d'Oka, qui devait initialement combiner logements et commerces, illustre cette difficulté. Par ailleurs, la revitalisation de l'axe commercial au centre de Deux-Montagnes est également directement pénalisée par la dynamique économique, la concurrence des centralités commerciales périphériques, mais aussi par le taux élevé des taxes municipales sur les commerces (comparativement à d'autres municipalités), corrélé aux difficultés économiques de la municipalité.

Plus largement, la réalisation des projets de TOD autour des gares étudiées dépendra à plus long terme des dynamiques du marché immobilier, mais également de l'éventuelle concurrence d'autres projets. Par exemple, actuellement, la municipalité de Sainte-Eustache, limitrophe de Deux-Montagnes, développe un vaste projet urbain mixte « Albatros » susceptible d'entrer directement en concurrence avec la stratégie de développement de Deux-Montagnes.

Les enjeux de mobilité et l'offre de transport

Outre les contextes locaux, la mise en œuvre de projets de TOD se heurte, comme de nombreux auteurs le constatent, aux difficultés importantes liées à des conflits d'usages aux abords des gares, entre des logiques d'accès et des logiques d'urbanisation.

Cette question de la **conciliation des enjeux d'accès et d'intégration urbaine** est constatée pour tous les cas étudiés. Toutefois, ces enjeux sont plus ou moins importants en fonction du degré de pression sur le stationnement. À Deux-Montagnes, par exemple, ces enjeux se posent surtout pour la gare de Deux-Montagnes. Cette gare est le terminus de la ligne de Montréal-Deux-Montagnes et est très fortement fréquentée par des habitants de Deux-Montagnes et des municipalités voisines. Ses vastes parkings de stationnement sont saturés en heure de pointe[111], ce qui entraîne un débordement sur les axes de communication reliant la gare. Si celle-ci est desservie par six lignes du réseau de bus local, la pression sur l'accès routier à la gare est telle que chaque arrivée de train implique une congestion à l'entrée du parking. Si l'AMT a mis en place un dispositif d'un abonnement payant permettant d'assurer des places de stationnement, les places réservées sont limitées et la liste d'attente est longue pour accéder à une telle place. Au regard de cette pression sur le stationnement, l'AMT est encline à favoriser des accès en modes alternatifs à la gare (piétons, transports collectifs, vélos), mais ne souhaite pas réduire le nombre de places de stationnement. Elle considère que la valorisation de ses terrains, tel que prévu par le projet de TOD adopté, sera conditionnée à la réalisation d'une opération permettant de maintenir le niveau d'offre de stationnement actuel (parkings souterrains ou en ouvrage). À Deux-Montagnes, ces difficultés sont accentuées par la vaste aire de chalandise de cette gare, son bon niveau de desserte et sa situation en bout de ligne.

---

[110] Intervention de D.Gill, 28 janvier 2016, Journée de réflexions sur les conditions de réussite d'un TOD, ForumUrba 2015, UQAM.
url : http://www.forumurba2015.com/3-colloques/2016-TOD/2016-01-28-Presentation-DanielGill.pdf.

[111] Taux d'occupation annuel de 92% selon l'AMT.

Face à ces enjeux de conciliation des enjeux de transport et des enjeux urbains, dans la plupart des projets, l'AMT note que les conditions économiques ne permettent pas d'envisager, à court terme la construction de stationnements étagés ou en souterrain pour libérer les terrains autour des gares tout en préservant l'offre de stationnement. Si les municipalités inscrivent, malgré ces constats, de telles orientations dans leur plan, les acteurs semblent s'accorder sur l'idée d'envisager le redéveloppement des stationnements progressivement, au fur et à mesure de l'avancée du projet et en fonction des réalités économiques, idée à laquelle l'AMT est ouverte.

> *« [à Mont-Saint-Hilaire] C'est sûr qu'éventuellement, il faut le densifier, le construire étagé, mais ils ont phasé, dans le temps quand la pression immobilière sera au rendez-vous.» (AMT-1).*

Ces questions liées à l'aménagement des abords de gare sont alors liées à des questions plus générales sur **le niveau de desserte ferroviaire** et sa capacité à être levier pour les projets TOD. Plusieurs acteurs rencontrés notent que le niveau de desserte ferroviaire n'est pas à la hauteur des enjeux et la réalisation de TOD autour des gares pose la question du niveau de desserte pour répondre à ces besoins. Par exemple, à Deux Montagnes, la ligne étant déjà, selon l'AMT fortement saturée en heure de pointe, la densification urbaine autour des gares pourrait renforcer cette saturation. Dans ce contexte, la municipalité insiste pour rappeler, à diverses occasions (bureaux de projets, documents de planification, etc.), l'importance du développement de l'offre de transport ferroviaire pour accompagner les projets de TOD, au risque de dégrader la qualité de service des usagers de la ligne. Ainsi, dans les trois cas, les municipalités expriment des attentes fortes en matière de développement de l'offre ferroviaire et la densification à venir autour des gares devient alors un argument, dans les discours de la municipalité, pour appuyer des demandes d'investissements et d'augmentation de l'offre ferroviaire auprès de l'AMT, stratégies qui ne sont pas propres au cas montréalais (Maulat, 2014).

Face à ces enjeux, les acteurs rencontrés sont conscients des contraintes auxquelles est soumise l'AMT pour développer l'offre : ressources limitées, stratégies des compagnies ferroviaires, structure du réseau, etc. Des pistes de solution sont alors formulées pour répondre aux besoins de mobilité des futurs habitants des aires TOD autour du développement d'autres offres de transports collectifs, pour des déplacements vers le centre (REM), de banlieue à banlieue ou internes aux banlieues.

> *« Si on veut réfléchir à des TOD, il va falloir que ce soit desservi autrement que par le train de banlieue. De toute façon, je pense que c'est un enjeu qui est assez connu. En Montérégie, la desserte en train répond seulement à une fraction de la demande. 80% des déplacements en Montérégie se font vers des pôles autres que le centre-ville. Il y a vraiment un enjeu desserte des pôles secondaires. » (MTQ-1)*

*

8. Conclusion et pistes de recherche

Cette recherche proposait d'étudier les enjeux, processus et modalités concrètes associés à la planification et la production du TOD dans le Grand Montréal. Nous avons privilégié une approche *par le bas* de l'action publique en nous appuyant principalement sur des méthodes qualitatives (enquête par entretien, observations, analyse documentaire), mais en recourant également à des méthodes plus quantitatives d'analyse de données territoriales pour éclairer les processus et les projets étudiés. Nous avons surtout fait le choix de croiser les échelles d'analyse et les études de cas, ce qui a permis de mettre en évidence des processus que nous n'aurions pas pu aborder si nous nous étions concentrés seulement sur l'étude de projets locaux.

Ce travail contribue ainsi à la connaissance des problématiques liées à la planification et la gouvernance du Grand Montréal dans un contexte de transformations importantes des enjeux, objectifs et outils des politiques métropolitaines en lien, entre autres, avec l'adoption du PMAD. Il contribue également à la compréhension des enjeux concrets soulevés par la conception et la mise en œuvre de projets urbains de TOD dans les banlieues du Grand Montréal. Enfin, il enrichit les connaissances relatives aux conditions, leviers et freins à l'émergence de pratiques et de projets d'urbanisme plus durables dans les espaces suburbains. Ses apports sont ainsi de divers ordres et ouvrent sur plusieurs pistes de recherche

Résultats : la planification et la production du TOD dans le Grand Montréal

L'analyse des instruments déployés à l'échelle métropolitaine pour accompagner la mise en œuvre du TOD et de projets en cours de développement en banlieue apporte **plusieurs réponses aux questions et hypothèses initiales autour de la planification et la production du TOD dans les banlieues du Grand Montréal**.

En premier lieu, la recherche contribue à l'analyse **des pratiques et méthodes de planification et de gouvernance du Grand Montréal**. L'analyse des instruments de la planification et du dispositif des projets novateurs démontre que la mise à l'agenda métropolitain du TOD s'est accompagnée de transformations dans les modalités et outils de planification et de pilotage du Grand Montréal. Nos résultats confirment ainsi ceux de plusieurs travaux récents (Douay et Roy-Baillargeon, 2015 ; Roy-Baillargeon, 2015), mais les complètent également en montrant que l'énoncé d'orientations en matière de TOD dans le PMAD amène la CMM à inventer de nouveaux outils pour accompagner la mise en œuvre de ces orientations à l'échelle locale. Ces instruments sont diversifiés et traduisent un changement des méthodes de la planification. Le dispositif des projets novateurs marque en particulier un élargissement du champ d'intervention de la CMM dans l'urbanisme local. La mise en œuvre de cet instrument concourt alors à une consolidation de l'institution métropolitaine, à la construction de nouvelles coopérations entre acteurs de l'aménagement et des transports (par échelle, territoires et secteurs d'action) et à une évolution des modalités de production des espaces suburbains.

En second lieu, la recherche permet de saisir **les enjeux, processus et modalités concrètes associées à la planification et la production du TOD à l'échelle locale**. Elle donne à voir, au concret, comment se conçoivent les projets de TOD en banlieue du Grand Montréal. À l'échelle locale, l'analyse précise des modalités associées à la planification, la conception et la mise en œuvre de projets TOD dans trois municipalités de banlieue, souligne la diversité des projets locaux en émergence. Si l'adhésion au TOD et la mise en œuvre de tels projets renvoient à des formes de coalition d'intérêts entre différents acteurs (municipalités, promoteurs, acteurs du transport…) autour de la question de la densification, ces projets répondent à des stratégies « post-suburbaines » des municipalités qui sont différenciées, guidées par le souhait de poursuivre la croissance, mais également d'encadrer le développement et de répondre à des enjeux nouveaux (diversification de l'offre de logement, création de centralité, accompagnement du développement, etc.). Dans ce contexte, si les normes et objectifs associés au modèle du « TOD » en matière de densité, de

design et de diversité jouent sur la définition des projets et une forme de standardisation du contenu des plans détaillés adoptés, les projets TOD sont fortement différenciés en termes d'enjeux, de processus, de contenu et d'outils déployés pour accompagner leur mise en œuvre. Nous avons montré que les facteurs de différenciations des projets relèvent de trois ordres : ils dépendent des opportunités et contraintes locales, des enjeux auxquels sont confrontés les municipalités et de leurs stratégies, et de négociations entre acteurs. La recherche démontre précisément comment les conditions d'élaboration des projets jouent sur leur contenu (densités préconisées, formes des espaces publics, fonctions, etc.) et donne à voir les termes et modalités de négociations entre acteurs autour de ces projets. Elle montre alors que les projets et les négociations autour des projets de TOD étudiés portent principalement sur les enjeux d'aménagement et d'urbanisme, la question de l'offre de transports collectifs en soutien de ces développements étant peu traitée dans les bureaux de projet. Les questions relatives au devenir des stationnements ou à la traversée des voies ferrées, abordées dans les processus de planification, restent souvent en suspens et sont rarement l'objet de décisions et d'arbitrages clairs. Ce constat de projet de « TOD » sans le « T », montre que les enjeux associés à ces projets dépassent largement la question de l'articulation urbanisme-transport. Les TOD étudiés correspondent avant tout à des projets d'aménagement urbain répondant, pour les municipalités, à des enjeux de poursuite, d'encadrement voire d'inflexion de leur développement et participant de stratégies post-suburbaines différenciées.

En troisième lieu, au-delà de l'analyse des processus associés à la planification et la production du TOD, cette recherche pose **la question du changement de l'action collective urbaine en lien avec le TOD.** Quels changements des pratiques d'urbanisme dans le Grand Montréal ? En dépit de nombreuses inerties, la recherche démontre que les projets TOD semblent porteurs et vecteurs de formes de changements « par le bas » dans l'action collective urbaine à Montréal. Ces changements semblent de trois ordres : cognitifs, procéduraux et substantiels. Si ces résultats doivent être approfondis par des enquêtes complémentaires et d'autres études de cas (en particulier l'étude de projets TOD portés par des acteurs privés), ils proposent néanmoins un regard nouveau sur le PMAD, le TOD et l'urbanisme dans les banlieues montréalaises.

Tout d'abord, l'enquête montre une **évolution dans les représentations associées au TOD.** L'implication des municipalités dans ces projets indique une adhésion progressive à ce modèle d'aménagement perçu comme une réponse à des enjeux nouveaux auxquels elles sont confrontées. Certains acteurs ont un rôle clef dans l'adhésion progressive des municipalités et des élus locaux à ce concept. Aux échelles locale et métropolitaine, la mise en place du dispositif des projets novateurs comme les exercices engagés participent également d'apprentissages, à différents niveaux, autour des enjeux soulevés par la mise en œuvre de tels projets.

Ensuite, la recherche montre que la mise en œuvre du TOD à l'échelle locale s'accompagne **de changements dans les processus et les modes d'action.** Les études de cas montrent qu'au-delà de leurs singularités, les projets de TOD étudiés, en particulier les projets novateurs concernés par le dispositif des bureaux de projet, sont l'objet de coopérations nouvelles entre acteurs publics de l'aménagement et des transports aux échelles locale et métropolitaine : échanges entre municipalités, dialogue CMM-municipalités, coopérations entre AMT et municipalités, etc. Ils engagent, également, dans certains cas, une recomposition des rapports entre municipalités et promoteurs. Cependant, si, à l'échelle métropolitaine, se construit un réseau d'acteur, une expertise et des outils associés au TOD, les inerties dans les rapports entre échelles d'action, entre monde des transports et de l'urbanisme ou entre municipalités et acteurs privés restent importantes. Par ailleurs, la question de la durabilité, de l'inscription dans le temps de ces changements reste ouverte.

Enfin, outre l'évolution des modes de faire en lien avec les projets TOD, le contenu des projets planifiés à l'échelle locale indique également **une évolution par rapport aux pratiques d'urbanisme classiques en banlieue.** Sur différents plans (densité, mixité, design, accessibilité), ces projets marquent un changement voire une rupture par rapport à un urbanisme classique favorable à l'automobile et aux faibles densités. Ce changement

correspond à une évolution des référentiels métropolitains, mais également des enjeux auxquels les municipalités font face. Ces changements apparaissent toutefois différenciés selon les cas et certains enjeux - tels que le renouvellement urbain, la restriction de la place de l'automobile ou la pertinence de stratégies axées sur la poursuite de la croissance - sont peu traités dans les projets. Par ailleurs, les exercices en sont au stade de la planification détaillée et leur concrétisation impliquera certainement des évolutions dans le contenu, invitant à suivre leur mise en œuvre.

Discussion : l'action collective urbaine au prisme du TOD

Cette recherche propose ainsi plusieurs résultats qui contribuent à enrichir la compréhension des processus et modalités concrètes associés à la mise en œuvre de stratégies coordonnées urbanisme-transport et du TOD. Elle contribue aux recherches sur l'action collective urbaine et le TOD, en abordant le TOD à partir d'une analyse croisée des **référentiels** (cognitif), des **processus**, modes d'action et outils (procédural), et du **contenu des projets** (substantiel). Elle souligne le **renouvellement des méthodes et pratiques de la planification** métropolitaine, la **différenciation** des pratiques d'urbanisme locales, l'importance des **processus incrémentaux** de changement, et des **enjeux locaux** dans la mise en œuvre des projets TOD. Elle montre également l'importance d'une prise en compte des **conditions matérielles**, des **dimensions politiques** et des **contextes territoriaux** dans l'analyse des processus d'élaboration et de mise en œuvre des projets TOD. Les résultats de cette recherche entrent ainsi en débat avec trois ensembles de travaux.

Tout d'abord, ils contribuent **aux travaux sur le TOD et la coordination urbanisme-transport.** Comme souligné dans la première partie, les travaux sur le TOD se concentrent sur l'étude du modèle, des réalisations ou des effets des projets TOD sur l'urbanisme et la mobilité. Cette recherche montre alors, dans le prolongement d'autres travaux récents (Dushina, Paulhiac-Scherrer, et Scherrer 2015) l'intérêt de s'intéresser aux processus associés à la mise en œuvre du TOD aux échelles métropolitaine et locale dans une perspective compréhensive et non normative, en croisant trois dimensions de l'action collective urbaine : cognitive, procédurale, substantielle. Les résultats de cette recherche confirment alors ceux d'autres travaux, en soulignant l'importance des conditions locales dans la mise en œuvre du TOD et la construction du lien entre urbanisme et transports collectifs (Gallez et al., 2015). Au-delà du simple constat d'un décalage entre un modèle et les réalités locales, elle donne à voir la fabrique politique et technique du TOD et met en évidence la différenciation forte des pratiques et projets locaux. Elle montre alors que si les projets TOD présentent certaines spécificités liées en particulier à leur localisation, ils constituent également des projets d'aménagement urbain « comme les autres », façonnés en fonction d'enjeux et de besoins locaux, d'opportunités et de contraintes, et de jeux et négociations entre acteurs aux intérêts pluriels. En soulignant le poids des contextes locaux, l'importance des arrangements et négociations localisées, et la diversité des logiques associées à ces projets, elle contribue à renouveler l'appréhension des enjeux, contraintes et conditions de mise en œuvre du TOD dans des contextes suburbains.

Ensuite, les résultats de cette recherche permettent de contribuer aux recherches sur **les méthodes et pratiques de planification et de gouvernance métropolitaine** (comme souligné dans la section 5.), mais également aux **débats sur les instruments d'action publique et leur rôle dans la fabrique politique urbaine**. Comme indiqué au début de ce rapport, nous avons choisi, dans le prolongement d'autres travaux sur les outils de coordination urbanisme-transport (Gallez et al., 2015 ; Maulat, 2015) et le TOD (Dushina, Paulhiac-Scherrer et Scherrer, 2015) d'aborder le dispositif des projets novateurs au prisme de l'approche par les instruments (Lascoumes et Le Galès, 2005). L'étude de cas permet ainsi de discuter la pertinence de cette approche pour analyser l'action publique urbaine et tracer les changements dans les pratiques d'urbanisme (Maulat, Paulhiac-Scherrer, Scherrer, 2016). Dans le cas étudié, l'approche par les instruments s'est avérée un outil heuristique utile pour aborder et analyser les processus liés à la territorialisation du TOD, mais également pour changer de regard sur ce modèle d'aménagement. Elle permet d'aborder le TOD en

termes de processus, de moyens d'action, d'outils, et pas seulement en termes de contenu (Dushina, Paulhiac-Scherrer, et Scherrer 2015). Dans le cas étudié, nous avons ainsi pu souligner qu'au-delà de l'enjeu de conception de projets urbains de type TOD, le dispositif des projets novateurs est « support » et « vecteur » de coopérations nouvelles entre acteurs du Grand Montréal. Cette étude de cas démontre également l'intérêt d'étudier les instruments « *en pratique* », et d'analyser non seulement leur conception, mais également leur mise en œuvre et leurs usages à l'échelle locale, deux dimensions qui sont souvent disjointes dans les travaux sur les instruments d'action publique (Halpern et al., 2014). De nombreuses choses se jouent dans la mise en œuvre, qui fait ici apparaître la plasticité de l'instrument, son adaptation à des jeux d'acteurs et des problématiques locales, et son imbrication avec d'autres outils d'action. L'analyse de la mise en œuvre de l'instrument souligne l'importance des ajustements et bricolages locaux, mais aussi d'une formulation « incrémentale » des objectifs, de la forme et des contours de l'instrument. Dès lors, les effets de cet instrument sur les référentiels, les modes d'action et le contenu des projets, dépendent fortement de ses usages. Notre recherche montre l'importance des conditions et enjeux locaux, comme vecteur de différenciation forte de ces effets, et souligne ainsi l'importance d'une prise en compte des contextes sociopolitiques et territoriaux dans l'analyse de l'action publique par ses instruments.

Enfin, les résultats de ce travail peuvent nourrir les recherches collectives sur la **fabrique de la « post-suburb ».** Comme indiqué au début de ce rapport, le champ de recherche sur la post-suburb est en cours de construction (Phelps et al., 2006), mais il apparaît stimulant pour nourrir l'analyse des pratiques et projets locaux de TOD en banlieue. Notre étude de cas permet alors de proposer quelques éléments de débats par rapport à ces approches. En effet, plusieurs travaux récents sur la post-suburb insiste sur le poids de forme de coalitions de croissance à l'origine de stratégies et politiques locales conduisant à une transformation des espaces suburbains, et en particulier à leur densification (Charmes et Keil, 2015 ; Touati-Morel, 2015). Si notre analyse des projets TOD montre que ces projets correspondent à des stratégies post-suburbaines des municipalités, qui sont fortement guidées par des objectifs de croissance, elle montre toutefois, en contrepoint de certains travaux sur la post-suburb, que cet enjeu de croissance est modulé par d'autres objectifs. Les municipalités cherchent également à travers ces projets à maîtriser leur développement, diversifier l'offre de logement, ou encore améliorer la qualité et le dynamisme de leur territoire en réponse à des attentes de leurs habitants et à des enjeux locaux. Dès lors, loin d'une standardisation des pratiques, les projets TOD sont fortement diversifiés à l'échelle locale. L'étude de cas confirme le constat d'une diversité des stratégies, régimes et politiques post-suburbaines. Elle contribue également à enrichir l'analyse des processus politiques, économiques et sociaux en jeu dans la production de la post-suburb et des jeux d'acteurs et d'intérêts qui y sont associés (Charmes et Keil, 2015). Elle montre que si les projets TOD sont certes les supports de formes de coalitions d'intérêts entre municipalités et promoteurs (en particulier autour de la densification), ils semblent également être les laboratoires de nouvelles pratiques d'urbanisme dans les banlieues du Grand Montréal marquées par des formes de tentative de régulation plus forte du développement urbain. Loin d'être uniquement portés par des intérêts privés, les projets étudiés se distinguent par le rôle des acteurs publics dans leur portage. Ils font partie des rares tentatives de conception et de planification de **projets d'aménagement urbain d'ensemble** en banlieue du Grand Montréal et révèlent de **nouvelles modalités d'intervention des municipalités et de maîtrise publique du développement urbain**. Sans contester la place centrale des acteurs privés dans le développement des banlieues du Grand Montréal, la recherche démontre cependant que les projets TOD étudiés, relevant d'une forme d'urbanisme « post-surburb », semblent mettre en jeu des formes nouvelles de régulation publique du développement urbain qui reposent, dans certains cas, sur la mise en place de nouveaux outils (interventions foncières, form-based code, etc.).

Ouverture et pistes de recherche

Les résultats de ce travail pourront être approfondis sur plusieurs plans.

Tout d'abord, les projets étudiés sont en cours et leur analyse gagnerait à être prolongée pour suivre, sur le temps long, leur concrétisation. L'analyse à l'échelle métropolitaine et les études de cas mériteraient d'être approfondies par une enquête auprès des acteurs privés et des acteurs associatifs impliqués dans les projets TOD. L'analyse du dispositif des projets novateurs pourrait également être prolongée par d'autres études de cas.

Ensuite, le champ couvert par cette recherche ne concerne que quelques projets de TOD planifiés par les acteurs publics dans le Grand Montréal, or de nombreux projets se réclamant du TOD sont actuellement en émergence et sont portés principalement par des acteurs privés. Comment ses projets émergent-ils ? Comment sont-ils élaborés et mis en œuvre ? Quels rapports entre acteurs privés et publics dans ces projets ? La question des relations entre acteurs publics et acteurs privés dans les projets TOD est une piste à approfondir. Sur ce point, le projet de Réseau Express Métropolitain, porté par la Caisse des Dépôts, en cours d'élaboration dans le Grand Montréal, pourrait constituer un terrain intéressant.

Enfin, la question du rôle des habitants et citoyens dans ces projets a été peu traitée dans les recherches sur le TOD et notre travail n'a, faute de temps, qu'effleuré le sujet. Il nous semble que cette question mériterait un travail à part, ces acteurs ayant un rôle clef dans la négociation de certains projets, au côté des autres acteurs publics et privés de l'aménagement urbain et des transports.

Plus largement, les résultats de cette recherche sur Montréal pourront être croisés avec d'autres études de cas, au Canada et en Amérique du Nord. Les questions relatives aux stratégies métropolitaines autour du TOD, à la différenciation des pratiques locales ou encore aux négociations publics-privés autour de ces projets, pourraient constituer des axes de questionnements transversaux pertinents.

9. Bibliographie

9.1. Références

Adisson, Félix. 2015. *De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'État : politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie*. Thèse de l'Université Paris Est, co-tutelle avec le Politecnico di Milano, url : http://www.theses.fr/2015PESC1168.

Andres, Lauren, et Benoît Faraco. 2007. « Territorialisation et appropriation des normes du développement durable. ». In *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, par Alain Faure et Emmanuel Négrier, L'Harmattan, : 133-39.

Arab, Nadia. 2007. « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme ». *Management & Avenir*, n°12, : 147-64.

---. 2008. « À quoi sert l'expérience des autres ? "Bonnes pratiques" et innovation dans l'aménagement urbain. » *Espaces et sociétés,* n° 131 (4), : 33-47.

---. 2016. « Du projet à l'urbanisme, perspectives théoriques », présentation au colloque *Champ Libre ? L'aménagement et l'urbanisme à l'épreuve des cadres théoriques*.

Arcand, Ève. 2013. « Une nouvelle collaboration entre les organismes d'aménagement du territoire et des transports collectifs ? Le cas du Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal. » Masters, Québec: Université du Québec, INRS.

Atkinson-Palombo, Carol, et Michael J. Kuby. 2011. « The geography of advance transit-oriented development in metropolitan Phoenix, Arizona, 2000-2007 ». *Journal of Transport Geography*, n°19 (2): 189-99.

Aveline, Natacha. 2003. *La ville et le rail au Japon. L'expansion des groupes ferroviaires privés à Tôkyô et Osaka*. CNRS Editions.

Banister, D. 2004. « Overcoming barriers to implementation in transport policy ». In *Institutions, Regulation and Sustainable Transport*, édité par R. Stough et P. Rietvald, 54-68. Spon.

Banister, David. 1994. « Viewpoint: Reducing the Need to Travel through Planning ». *The Town Planning Review*, n°65 (4) : 349-54.

Béal, Vincent, Renaud Epstein, et Gilles Pinson. 2015. « La circulation croisée ». *Gouvernement et action publique*, n°3 : 103-27.

Beaudet, Gérard, et Pauline Wolff. 2012. « La circulation, la ville et l'urbanisme-: de la technicisation des transports au concept de mobilité. » *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série n°11.

Belzer, D., et G. Aulter. 2002. « Transit-oriented development: moving from Rhetoric to reality". Washington DC: The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy and The Great American Station Foundation.

Bernick, Michael, et Robert Cervero. 1997. *Transit Villages in the 21st Century*. McGraw-Hill.

Boarnet, Marlon G., et Nicholas S. Compin. 1999. « Transit-Oriented Development in San Diego County ». *Journal of the American Planning Association* 65 (1): 80-95.

Boarnet, Marlon G., et Randall Crane. 1998. « Public Finance and Transit-Oriented Planning: New Evidence from Southern California ». *Journal of Planning Education and Research* 17 (3): 206-19.

Bourdages, Jade, et Eric Champagne. 2012. « Penser la mobilité durable au-delà de la planification traditionnelle du transport ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, no Hors-série 11 (mai).

Bourhis, Jean-Pierre Le, et Pierre Lascoumes. 1998. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures ». *Politix* 11 (42) : 37-66.

Bouteille, Arnaud. 2008. « Les déterminants économiques de la densité parcellaire ». *Etudes foncières*, n°135(octobre): 6-10.

Brès, Antoine. 2014. « Train stations in areas of low density and scattered urbanisation: towards a specific form of rail oriented development ». *Town Planning Review* 85 (2): 261-72.

Bresson, Sabrina, et Lidewij Tummers. 2014. « L'habitat participatif en Europe ». *Métropoles*, nº15. url : http://metropoles.revues.org/4960.

Brosset, Thomas, et Juliette Maulat. 2013. « Friche ». In *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, par Guilhem Boulay et Clotilde Buhot, ADEF.

Bulkeley, Harriet. 2006. « Urban Sustainability: Learning from Best Practice? » *Environment and Planning A* 38 (6): 1029-44.

Burton, Elizabeth. 2000. « The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis. » *Urban Studies (Routledge)* 37 (11): 1969-2006.

Calthorpe, Peter. 1993. *The next American metropolis: ecology, community, and the American dream*. Princeton Architectural Press.

CALTRANS. 2002. « Statewide Transit-Oriented Development Study Factors for Success in California: Final Reporter. » California Department of Transportation.

Camagni, Robert, M-C Gibelli, P Rigamonti, et J. Perreur. 2002. « Forme urbaine et mobilité-: les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise ». *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°1: 105-40.

Carlton, Ian. 2009. *Histories of Transit-Oriented Development: Perspectives on the Development of the TOD Concept-: Real Estate and Transit, Urban and Social Movements, Concept Protagonist*. University of California, Institute of Urban and Regional Development.

Castel, Jean-Charles. 2011. « La densité au pluriel. Un apport à la recherche sur les coûts d'urbanisation. » *Etudes foncières*, n°152 : 13-17.

Cerema. 2015. Articuler urbanisme et transport-: une comparaison entre contrats d'axe et Transit-Oriented Development, Connaissances, 152 p.

Certu. 2012. « Le foncier ferroviaire Acteurs et modalités d'intervention ». *Fiche Certu - Stratégies foncières aux abords des gares TER*, n°3 : 14.

Cervero, Robert. 1994. « Transit-based housing in California: evidence on ridership impacts ». *Transport Policy*, Transport Policy, 1 (3): 174-83.

Cervero, Robert, United States. Federal Transit Administration, Transit Cooperative Research Program, National Research Council (U.S.). Transportation Research Board, et Transit Development Corporation. 2004. *Transit-oriented development in the United States*. Transportation Research Board.

Cervero, Robert, et Jennifer Day. 2008. « Suburbanization and transit-oriented development in China ». *Transport Policy* 15 (5): 315-23.

Cervero, Robert, C. Ferrell, N. Goguts, Y-H Tsai, G. Arrington, J. Boroski, J. Smith-Heimer, et al. 2004. « Transit-Oriented Development in the United States: Experiences, Challenges, and Prospects ». Washington: Transportation research Board.

Cervero, Robert, et Kara Kockelman. 1997. « Travel demand and the 3Ds: Density, diversity, and design ». *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 2 (3): 199-219.

Charmes, Eric, et Roger Keil. 2015. « The Politics of Post-Suburban Densification in Canada and France ». *International Journal of Urban and Regional Research* 39 (3): 581-602.

Charmes, Éric, et Max Rousseau. 2014. « Le pavillon et l'immeuble : géopolitique de la densification dans la région métropolitaine de Lyon ». *Géographie, économie, société* 16, nº 2: 155-81.

Côté, Stéphanie. 2003. *L'aménagement du territoire axé sur les transports en commun-: le cas de la ligne de train de banlieue Montréal/Blainville*. Montréal: Université de Montréal.

Currie, Graham. 2006. « Bus Transit Oriented Development - strengths and challenges relative to rail ». *World Transit Research*, janvier. url: http://www.worldtransitresearch.info/research/3438.

Curtis, Carey. 2008. « Evolution of the Transit-oriented Development Model for Low-density Cities: A Case Study of Perth's New Railway Corridor ». *Planning Practice and Research* 23 (3): 285-302.

---. 2012. « Transitioning to Transit-Oriented Development: The Case of Perth, Western Australia ». *Urban Policy and Research* 30 (3): 275-92.

Curtis, Carey, John L. Renne, et Luca Bertolini. 2009. *Transit oriented development-:Making it Happen*. Ashgate Publishing, Ltd.

de Maillard, Jacques. 2010. « Apprentissage ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po : 68-75.

Delpirou, Aurélien. 2009. « La fin de la ville loin du fer ? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine : les politiques publiques face aux héritages territoriaux ». Thèse, Paris: Université Paris-Ouest Nanterre La Défense.

Delpirou, Aurélien, Jean-François Doulet, et Jian Zhuo. 2015. « Coordonner urbanisme et transports collectifs-: un référentiel à l'épreuve de la ville «-made in China-» ». *Flux,* n° 101-102 (2): 42-56.

Desjardins, Xavier, et Bertrand Leroux. 2007. « Les Schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial ». *Flux,* n°69 : 6-20.

Devaux, Camille. 2012. « De l'expérimentation à l'institutionnalisation : l'habitat participatif à un tournant ? » *Métropolitiques*. url : http://www.metropolitiques.eu/De-l-experimentation-a-l.html.

Devisme, Laurent, Marc Dumont, et Elise Roy. 2007. « Le jeu des "bonnes pratiques" dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale ». *Espaces et sociétés* n° 131 (4): 15-31.

Dittmar, Hank, et Gloria Ohland. 2003. *The New Transit Town: Best Practices In Transit-Oriented Development*. Island Press.

Dorsey, Bryan, et Alice Mulder. 2013. « Planning, place-making and building consensus for transit-oriented development: Ogden, Utah case study ». *Journal of Transport Geography* 32: 65-76.

Douay, Nicolas. 2007. « La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation-: enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal ». Thèse Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III, Université de Montréal. url : http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00348703.

---. 2013. « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique ». *L'Information géographique* 3 (9): 45-70.

Douay, Nicolas, et Olivier Roy-Baillargeon. 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 (2): 29-41.

Douillet, Anne-Cécile, Alain Faure, Charlotte Halpern, et Jean-Philippe Leresche. 2012. « Articuler différenciation et standardisation dans l'analyse de l'action publique locale. » *Pouvoirs locaux* II (93): 69-71.

Dubois, Olivier, et Mathieu Van Criekingen. 2006. « La "ville durable" contre les inégalités sociales ? Compacité urbaine et gentrification à Bruxelles ». *Urbia* 2 (mai): 9-18.

Dumbaugh, Eric. 2004. « Overcoming Financial and Institutional Barriers to TOD: Lindbergh Station Case Study ». *Journal of Public Transportation* 7 (3).

Dupuis, Blaise. 2009. « Le mouvement du New Urbanism et le paysage urbain. La circulation d'une doctrine urbanistique ». *Articulo - Journal of Urban Research*, nº Special issue 2. url: http://articulo.revues.org/1133.

Dushina, Anna. 2014. *Coordonner les transports et l'urbanisme dans un contexte urbain concret-: le TOD comme instrument d'action publique, le cas de Sainte-Therese, QC*. Mémoire de Maîtrise, Université de Montréal.

Dushina, Anna, Florence Paulhiac-Scherrer, et Franck Scherrer. 2015. « Le TOD comme instrument territorial de la coordination entre urbanisme et transport-: le cas de Sainte-Thérèse dans la région métropolitaine de Montréal ». *Flux*, n° 101-102 (2): 69-81.

Enright, Theresa. 2015. « Transportation and the Coordination of the Competitive Parisian Metropolis ». *Flux*, n° 101-102 (2): 57-68.

Falconer, Ryan, et Emmerson Richardson. 2010. « Rethinking urban land use and transport planning - opportunities for transit oriented development in Australian cities case study Perth ». *Australian Planner* 47 (1): 1-13.

Faludi, Andreas. 2000. « The Performance of Spatial Planning ». *Planning Practice and Research* 15 (4): 299-318.

Faure, Alain. 2010. « Territoires/territorialisation ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses Sciences Po, 623-32.

Feldman, Sarah, Paul Lewis, et Rebecca Schiff. 2012. « Transit-Oriented Development in the Montreal Metropolitan Region: Developer's Perceptions of Supply Barriers ». *Canadian Journal of Urban Research* 21 (2): 25-44.

Filion, Pierre, et Anna Kramer. 2012. « Transformative Metropolitan Development Models in Large Canadian Urban Areas: The Predominance of Nodes ». *Urban Studies* 49 (10): 2237-64.

Fouchier, Vincent. 1997. *Les densités urbaines et le développement durable*. Édition du SGVN.

Gallez, Caroline. 2014. « Contrats de développement territorial in the Grand Paris project: towards negotiated networked development? » *Town Planning Review* 85 (2): 273-86.

---. 2015. « La mobilité quotidienne en politique. Des manières de voir et d'agir ». Mémoire de HDR, Université Paris-Est. url : https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01261303/document.

Gallez, Caroline, Christophe Guerrinha, Vincent Kaufmann, Hanja-Niriana Maksim, et Mariane Thébert. 2010. *Mythe et pratiques de la coordination urbanisme-transport*. Vol. 281. Rapports de recherche de l'INRETS. INRETS.

Gallez, Caroline, Vincent Kaufmann, Hanja Maksim, Mariane Thebért, et Christophe Guerrinha. 2013. « Coordinating Transport and Urban Planning: From Ideologies to Local Realities ». *European Planning Studies* 21 (8): 1235-55.

Gallez, Caroline, Vincent Kaufmann, Hanja Maksim, Marianne Thébert, et Christophe Guerrinha. 2013. « Coordonner transport et urbanisme. Visions et pratiques locales en Suisse et en France ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* mai (2): 317-337.

Gallez, Caroline, et Hanja-Niriana Maksim. 2007. « À quoi sert la planification urbaine ? » *Flux*, n°69: 49-62.

Gallez, Caroline, Juliette Maulat, Olivier Roy-Baillargeon, et Mariane Thébert. 2015. « Le rôle des outils de coordination urbanisme-transports collectifs dans la fabrique politique urbaine ». *Flux,* n° 101-102 (2): 5-15.

Gallez, Caroline, et Mariane Thébert. 2013. *Les Contrats de Développement Territorial du Grand Paris-: une négociation multi-échelles de l'articulation urbanisme-transport?* Rapport de recherche. url : http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00581164.

Gaudin, Jean-Pierre. 2007. *Gouverner par contrat*. 2e édition revue et augmentée. Les Presses de Sciences Po.

Goetz, Andrew. 2013. « Suburban Sprawl or Urban Centres: Tensions and Contradictions of Smart Growth Approaches in Denver, Colorado ». *Urban Studies,* 50 (11): 2178-95.

Grant, Jill. 2002. « Mixed Use in Theory and Practice: Canadian Experience with Implementing a Planning Principle ». *Journal of the American Planning Association,* 68 (1): 71-84.

---. 2009. « Theory and Practice in Planning the Suburbs: Challenges to Implementing New Urbanism, Smart Growth, and Sustainability Principles ». *Planning Theory & Practice,* 10 (1): 11.

Grosjean, Bénédicte, Géry Leloutre, Paola Pucci, Colas Bazaud, et Karen Bowie. 2015. *La desserte ferroviaire des territoires périurbains. Construire la ville autour des gares (Bruxelles / Milan / Paris / Washington)*. Editions Recherches.

Groux, Annette, et Philippe Menerault. 2011. « Les quartiers de gare, moteurs du renouvellement urbain ». *Etudes foncières*, n°150: 32-33.

Hale, Chris. 2014. « TOD Versus TAD: The Great Debate Resolved…(?) ». *Planning Practice & Research,* 29 (5): 492-507.

Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. 2014. « Introduction-L'instrumentation et ses effets . » In *L'instrumentation de l'action publique-: Controverses, résistance, effets*, 15-59. Paris: Les Presses de Sciences Po.

Hatzopoulou, M., et E. J. Miller. 2008. « Institutional integration for sustainable transportation policy in Canada ». *Transport Policy*, 15 (3): 149-62.

Haywood, Russ. 2005. « Co-ordinating Urban Development, Stations and Railway Services as a Component of Urban Sustainability: An Achievable Planning Goal in Britain? » *Planning Theory & Practice,* 6 (1): 71-97.

---. 2009. *Railways, urban development and town planning in Britain: 1948-2008*. Ashgate Publishing, Ltd.

Healey, Patsy. 1998. « Collaborative Planning in a Stakeholder Society ». *The Town Planning Review,* 69 (1): 1-21.

---. 2013. « Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices ». *International Journal of Urban and Regional Research,* 37 (5): 1510-26.

Healey, Patsy, et Robert Upton. 2010. *Crossing Borders: International Exchange and Planning Practices*. Taylor & Francis.

Hess, Daniel, et Peter Lombardi. 2004. « Policy Support for and Barriers to Transit-Oriented Development in the Inner City: Literature Review ». *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board,* 1887: 26-33.

Hickman, Robin, et Peter Hall. 2008. « Moving the City East: Explorations into Contextual Public Transport-orientated Development ». *Planning Practice and Research,* 23 (3): 323-39.

Idt, Joël. 2013. « Le temps de la réalisation des projets urbains-: une fabrique a posteriori des enjeux politiques de l'action collective ». *Géocarrefour* Vol. 87 (2): 75-85.

Ingallina, Patrizia. 2008. *Le projet urbain*. Paris: Presses universitaires de France.

Innes, J. E. 1995. « Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice ». *Journal of Planning Education and Research,* 14 (3): 183-89.

Jacobson, Justin, et Ann Forsyth. 2008. « Seven American TODs: Good Practices for Urban Design in Transit-Oriented Development Projects ». *Journal of Transport and Land Use*, 1 (2).

Kamruzzaman, Md., Douglas Baker, Simon Washington, et Gavin Turrell. 2014. « Advance transit oriented development typology: case study in Brisbane, Australia ». *Journal of Transport Geography,* 34: 54-70.

Kamruzzaman, Md., Farjana Mostafiz Shatu, Julian Hine, et Gavin Turrell. 2015. « Commuting mode choice in transit oriented development: Disentangling the effects of competitive neighbourhoods, travel attitudes, and self-selection ». *Transport Policy*, 42 : 187-96.

Kaufmann, Vincent, Fritz Sager, Yves Ferrari, et Dominique Joye. 2003. *Coordonner transports et urbanisme*. PPUR presses polytechniques.

Kitamura, Ryuichi, Patricia L. Mokhtarian, et Laura Daidet. 1997. « A micro-analysis of land use and travel in five neighborhoods in the San Francisco Bay Area ». *Transportation,* 24 (2): 125-58.

Knowles, Richard D. 2012. « Transit Oriented Development in Copenhagen, Denmark: from the Finger Plan to Ørestad ». *Journal of Transport Geography*, 22: 251-61.

Kœnig, Gérard. 2006. « L'apprentissage organisationnel-: repérage des lieux ». *Revue française de gestion,* 160 (1): 293-306.

Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2005. « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments ». In *Gouverner par les instruments*. Paris: Les Presses de Sciences Po.

---. 2012. *Sociologie de l'action publique: Domaines et approches*. 2e édition. Armand Colin.

Lascoumes, Pierre, et Louis Simard. 2011. « L'action publique au prisme de ses instruments ». *Revue française de science politique*, Vol. 61 (1): 5-5.

Legacy, Crystal, Carey Curtis, et Sophie Sturup. 2012. « Is there a good governance model for the delivery of contemporary transport policy and practice? An examination of Melbourne and Perth ». *Transport Policy,* 19 (1): 8-16.

Leysens, Thomas. 2011. « Reconfiguration des réseaux de transport et renouveau urbain. L'enjeu d'un urbanisme orienté vers le rail. », Thèse, Villeneuve d'Ascq: Université des Sciences et Technologie de Lille - Lille I.

L'Hostis, Alain, Elsa Alexandre, Manuel Appert, Catherine Araud-Ruyant, Marius Basty, Géraldine Biau, Sandra Bozzani-Franc, et al. 2009. « Concevoir la ville à partir des gares, Rapport final du Projet Bahn.Ville 2 sur un urbanisme orienté vers le rail ». http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00459191.

Loo, Becky P.Y., Cynthia Chen, et Eric T.H. Chan. 2010. « Rail-based transit-oriented development: Lessons from New York City and Hong Kong ». *Landscape and Urban Planning*, 97 (3): 202-12.

Lufkin, Sophie. 2010. « Entre ville et campagne-: Stratégies de densification qualitative ciblée des friches ferroviaires régionales ». Lausanne: École Polytechnique Fédérale de Lausanne.

Lund, Hollie M., Robert Cervero, et Richard W. Wilson. 2004. « Travel characteristics of transit-oriented development in California ». Caltrans Transportation Grant; University of California Berkeley.

Marshall, Stephen. *Urban Coding and Planning*. Planning, History, and Environment Series. London ; New York: Routledge, 2011.

Maulat, Juliette. 2016. « Le rôle de la planification territoriale dans la coordination des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional à l'échelle métropolitaine. L'exemple toulousain ». *Revue internationale d'urbanisme*. url : http://riurba.net

---. 2015. « Contractualiser pour coordonner urbanisme et transport ? Regards croisés sur quatre expériences de contrats d'axes ferroviaires ». *Flux* N° 101-102 (2): 82-98.

---. 2014. « Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional-: le modèle à l'épreuve des pratiques. Étude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes. » Université Paris 1. url : https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01287375/document.

Maulat, Juliette, Franck Scherrer, et Paulhiac-Scherrer. 2016. « Les projets "novateurs" de TOD dans le Grand Montréal-: Conception, mise en œuvre et effets d'un nouvel instrument de planification et de pilotage du territoire métropolitain. », Colloque de l'ASRDLF, juillet 2016, Gatineau.

Mégie, Antoine. 2010. « Mise en œuvre ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses Sciences Po, 343-50.

Milan, Blanca Fernandez. 2015. « How Participatory Planning Processes for Transit-Oriented Development Contribute to Social Sustainability ». *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 1-5.

Motte, Alain. 2006. *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe*. Paris-La Défense: PUCA.

Navez-Bouchanine, Françoise. 2007. « Le développement urbain durable-: «-best practice-» ou leurre méthodologique-? » *Espaces et sociétés* n° 131 (4): 101-16.

Nessi, Hélène, et Aurélien Delpirou. 2009. « Les politiques de *développement urbain durable* face aux héritages territoriaux. Regards romains sur la coordination transport/urbanisme ». *Flux (Métropolis)*, no 75(janvier).

Newman, P.J., et J. R. Kenworthy. 1989. *Cities and automobile dependence-: a sourcebook*. Aldershot et Brookfield.

Offner, Jean-Marc. 1993. « Les effets structurants du transport: mythe politique, mystification scientifique ». *L'Espace géographique,* 3 (22): 233-42.

---. 2006. *Les plans déplacements urbains*. La Documentation française.

Olaru, Doina, et Carey Curtis. 2015. « Designing TOD precincts: accessibility and travel patterns ». *ResearchGate,* 15 (1): 6-26.

Ouellet, Michel. 2006. « Le smart growth et le nouvel urbanisme-: Synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne ». *Cahiers de géographie du Québec* 50 (140): 175-93.

Parolek, Daniel G. *Form-Based Codes: A Guide for Planners, Urban Designers, Municipalities, and Developers*. Hoboken, NJ: JWiley & Sons, 2008.

Paulhiac Florence, et Vincent Kaufmann. 2006. « Transports urbains à Montréal : Evolution des référentiels et enjeux d'une politique durable ». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1: 49-80.

Paulhiac-Scherrer Florence, Mario Gauthier, Franck Scherrer, et Michel Gariépy. 2012. « Développement urbain durable, débat public et différenciation à Grenoble, Lyon et Montréal ». in Douillet et alii, *L'action publique locale dans tous ses états: Différenciation etstandardisation*. Paris, L'Harmattan : 209-221.

Persyn, Nicolas. 2014. « Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement-: outils et pratiques en agglomérations moyennes ». Thèse, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne. url : https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01102283/document.

Pflieger Géraldine, Vincent Kaufmann, Christophe Jemelin, et Luca Pattaroni. 2008. « Entre inertie et changements, le poids du temps long dans les politiques de transports et d'urbanisme ». *Recherche, transports, sécurité*, 98: 1-11.

Pflieger Geraldine, Vincent Kaufmann, Luca Pattaroni, et Christophe Jemelin. 2009. « How Does Urban Public Transport Change Cities? Correlations between Past and Present Transport and Urban Planning Policies ». *Urban Studies,* 46 (7): 1421-37.

Phelps, N. A., N. Parsons, D. Ballas, et A. Dowling. 2006. *Post-suburban Europe: planning and politics at the margins of Europe's capital cities*. Palgrave Macmilliian.

Pinson, Gilles. 2005. « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », in *Gouverner par les instruments*, Lascoumes P. et Le Galès P., Presses de Sciences Po :199-233.

Pinson, Gilles. 2009. *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Sciences Po.

Pojani, Dorina, et Dominic Stead. 2014a. « Ideas, Interests, and Institutions: Explaining Dutch Transit-Oriented Development Challenges ». *Environment and Planning A,* 46 (10): 2401-18.

---. 2014b. « Going Dutch? The Export of Sustainable Land-Use and Transport Planning Concepts from the Netherlands ». *Urban Studies*, 52 (9) :1558-1576.

Pouyanne, Guillaume. 2004. « Des avantages comparatifs de la ville compacte à l'interaction forme urbaine-mobilité. Méthodologie, premiers résultats ». *Les Cahiers scientifiques du transport*, 45: 49-82.

Pucher, J. 2002. « Renaissance of Public Transport in the USA? » *Transportation Quarterly* 56 (1): 33-50.

Quinn, Brian. 2006. « Transit-Oriented Development: Lessons from California ». *Built Environment,* 32 (3): 311-22.

Ratner, Keith A., et Andrew R. Goetz. 2013. « The reshaping of land use and urban form in Denver through transit-oriented development ». *Cities*, Special Section: Analysis and Planning of Urban Settlements: The Role of Accessibility, 30: 31-46.

Renne, John L. 2009. « From transit-adjacent to transit-oriented development ». *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability,* 14 (1): 1.

---. 2011. « Smart Growth and Transit- Oriented Development at the State Level: Lessons from California, New Jersey, and Western Australia ». *Journal of Public Transportation,* 11 (3): 77-108.

Renne, John L., et Jan S. Wells. 2004. « Emerging European-style planning in the USA: Transit-oriented development ». *World Transport Policy & Practice* 10 (2): 12-25.

Renne, John L., Jan S. Wells, et Edward J. Boulstein. 2005. *Transit-Oriented Development: Developing a Strategy to Measure Success*. Transportation Research Board.

Richer, Cyprien. 2007. « Multipolarités urbaines et intermodalité : les pôles d'échanges, un enjeu pour la coopération intercommunale-? » Thèse, Université des Sciences et Technologie de Lille I. url : http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00260379.

Riot, Etienne, et Félix Adisson. 2011. « Paris-Milan : comparer l'intégration européenne dans la production de la ville. Regards croisés sur les questions ferroviaires et d'urbanisme. », url : http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00641228.

Robinson, Peter. 1997. « New Urbanism, Old Urbanism… what's new under the sun? » *Urban Design International,* 2 (1): 59-60.

Roy-Baillargeon, Olivier. 2014. « Coordonner le transport et l'aménagement ou construire une gouvernance métropolitaine? Le cas du transit-oriented development dans le Grand Montréal ». *URBIA - Les cahiers du développement urbain durable*, Hors série n°2 : 69-90.

---. 2015. « La planification métropolitaine et le transit-oriented development (TOD)-: les nouveaux instruments de la gouvernance du Grand Montréal ». Thèse, Université de Montréal. url : https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/13500.

---. 2016. « Grand Montréal-: la planification peut-elle être stratégique-? » *RIURBA*, n°2. url: http://riurba.net

Sager, Fritz. 2004. « Institutions métropolitaines et coordination des politiques publiques : une aqqc des arrangements politico-administratifs d'articulation entre urbanisme et transports en europe ». *Revue internationale de politique comparéen* 11 (1): 67.

Schiff, Sarah. 2009. *Les TOD dans la région de Montréal : la demande et les barrières à l'offre*. Mémoire Université de Montréal.

Stead, D., et S. Marshall. 2001. « The relationships between urban form and travel patterns: an international review and evaluation ». *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, (2): 113-41.

Stead, Dominic. 2012. « Best Practices and Policy Transfer in Spatial Planning ». *Planning Practice & Research,* 27 (1): 103-16.

Talen, Emily. 2009. « Design by the Rules: The Historical Underpinnings of Form-Based Codes ». *Journal of the American Planning Association* 75, nº 2 : 144-60.

Talen, Emily. 2013. « Zoning For and Against Sprawl: The Case for Form-Based Codes ». *Journal of Urban Design,* 18 (2): 175-200.

Tan, Wendy G. Z., Leonie B. Janssen-Jansen, et Luca Bertolini. 2014. « The Role of Incentives in Implementing Successful Transit-Oriented Development Strategies ». *Urban Policy and Research,* 32 (1): 33-51.

Tan, Wendy, Luca Bertolini, et Leonie Janssen-Jansen. 2014. « Identifying and conceptualising context-specific barriers to transit-oriented development strategies: the case of the Netherlands ». *Town Planning Review* 85, nº 5: 639-63.

Teaford, Jon C. 1997. *Post-Suburbia: Government and Politics in the Edge Cities*. Johns Hopkins University Press.

Thomas, Ren, et Luca Bertolini. 2014. « Beyond the Case Study Dilemma in Urban Planning: Using a Meta-matrix to Distil Critical Success Factors in Transit-Oriented Development ». *Urban Policy and Research,* 32, nº 2: 219-37.

Thomas, Ren, et Luca Bertolini. 2015. « Policy transfer among planners in transit-oriented development". *Town Planning Review,* 86 (5): 537-60.

Touati, Anastasia. 2013. « Economie politique de la densification des espaces à dominante pavillonnaire : l'avènement de stratégies post-suburbaines différenciées ». Thèse de l'Université Paris Est.

Touati-Morel, Anastasia. 2015. « La densification des banlieues pavillonnaires à Paris et à Toronto au service de stratégies municipales de centralité différenciées ». *Géographie, économie, société* 17 (3): 339-63.

Touati-Morel, Anastasia. 2015. « Hard and Soft Densification Policies in the Paris City-Region ». *International Journal of Urban and Regional Research* 39, nº 3: 603-12.

Tremblay-Racicot, Fanny R., et Jean Mercier. 2014. « Intégration des transports et de l'aménagement du territoire au niveau métropolitain à Toronto et à Chicago-: perspectives de gouvernance verticale et horizontale ». *Cahiers de géographie du Québec,* 58 (164): 213-32.

Trotta Brambilla, Gabriella, et Benoit Dugua. 2013. « Les «-lieux transactionnels-» de la planification territoriale ». *Géocarrefour*, Vol. 87 (2): 115-28.

Van der Poorten, Sophie. 2010. *Estimation et potentialités du gisement foncier du renouvellement urbain autour des gares et des transports en commun en site propre dans la région Nord-Pas de Calais*. Mémoire, Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Lille - Etablissement public foncier de la Région Nord-Pas de Calais.

Wachter, Serge. 2003. « La forme et le flux. Figures urbaines et architecturales de la mobilité. » *Notes du centre de prospective et de veille scientifique,* 18: 65.

Warner, Sam Bass. 1990. *Streetcar Suburbs: The Process of Growth in Boston, 1870-1900*. Harvard University Press.

Weller, Jean-Marc. 2008. « Prendre au sérieux les instruments ou quatre manières d'analyser l'action publique ». in *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Le Naour G. et Buisson-Fenet H. (coord.), Octares : 15-23.

Zepf, Marcus, et Lauren Andres. 2013. « Vers de nouvelles articulations entre plan territorial, plan d'urbanisme et projets urbains ». *Géocarrefour,* 87 (2): 71-73.

Scherrer, Franck. « Planification métropolitaine et débat public urbain en France », in Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M.-O. (dir.) *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : Planification territoriale, débat public et développement durable*, Presse de l'Université de Montréal, 2008 : 83-108.

9.2. Autres références

Bentayou, Gilles, et Cyprien Richer. 2013. *Repérer et maîtriser le foncier stratégique autour des gares TER. Enjeux et outils à disposition des collectivités. Fiche n°4*. CERTU.

IAU IdF. 2009. *Comment encourager l'intensification urbaine-?* Institut d'Aménagement et d'Urbanisme.

ORF. 2011. *Les enjeux de la valorisation foncière autour des pôles de transport*. Observatoire régional du foncier en Ile-de-France.

Steuteville, Robert. 2015. « Form-based coding: Are we there yet? » *Better Cities & Town*. url: http://bettercities.net/news-opinion/blogs/robert-steuteville/21778/form-based-coding-are-we-there-yet

10. Sources et documents

10.1. Liste des entretiens

Personnes rencontrées	Codage
Ministères	
Employé, MAMOT, février 2016	MAMOT-1
Employé, MAMOT, février 2016	MAMOT-2
Employé, MTQ, février 2016	MTQ-1
Echelle métropolitaine	
Employé, CMM, décembre 2016	CMM-1
Employé, CMM, janvier 2016	CMM-2
Employé, CMM, janvier 2016	CMM-3
Employé, AMT, janvier 2016	AMT-1
Employé, AMT, décembre 2016	AMT-2
Echelle régionale MRC et AOT	
Employé, MRC de la Vallée du Richelieu, avril 2016	MRC-1
Employé, CIT Vallée du Richelieu, avril 2016	CITRV-1
Employé, MRC du Roussillon, juin 2016	MRC-2
Municipalités	
Ancien Maire, Deux-Montagnes, décembre 2015	DM-1
Ancien Employé, Deux-Montagnes, janvier 2016	DM-2
Employé, Deux-Montagnes, février 2016	DM-3
Employé, Deux-Montagnes, février 2016	DM-4
Employé-urbaniste, Mont-Saint-Hilaire, juin 2016	MSH-1
Employé-urbaniste, Mont-Saint-Hilaire, juin 2016	MSH-2
Maire, Candiac, août 2016	CAN-1
Employé-urbaniste, Candiac, mars 2016	CAN-2
Bureaux d'études	
Urbaniste, firme d'urbanisme A, février 2016	FIRME-1
Urbaniste, firme d'urbanisme B, janvier 2016	FIRME-2
Urbaniste, firme d'urbanisme C, juin 2016	FIRME-3
Urbaniste, firme d'urbanisme D, avril 2016	FIRME-4
Promoteurs	
Employé, constructeur A, janvier 2016 (par téléphone)	PROM-1

10.2. Sources documentaires

Le Grand Montréal

AMT. 2011. « Vision 2020. Plan stratégique de développement du transport collectif ».

Communauté Métropolitaine de Montréal. 2011. *Plan Métropolitain d'Aménagement et de développement*. Montréal.

Communauté Métropolitaine de Montréal. 2011. *Guide d'aménagement pour les aires de TOD*. Montréal.

---. *Comprendre les conditions de succès pour l'implantation de quartiers de type TOD - Rapport de la Mission de la Communauté métropolitaine de Montréal dans le Grand Washington (5-8 juin 2012)*. Montréal.

---. *Rapport de monitoring du PMAD Edition 2015*. Montréal.

---. *Rapport de l'agora métropolitaine 2015*. Montréal.

Deux-Montagnes

BC2, et Ville de Deux-Montagnes. « Élaboration d'un concept novateur de démonstration et de planification détaillée de l'aire TOD de la gare Deux-Montagnes - Echéancier », août 2015.

———. « Élaboration d'un concept novateur de démonstration et de planification détaillée de l'aire Tod de la gare de Deux-Montagnes. Livrable 1 – portrait et enjeu », 19 janvier 2015.

———. « Élaboration d'un concept novateur de démonstration et de planification détaillée de l'aire TOD de la gare Deux-Montagnes. Livrable 3 – planification détaillée Programme particulier d'urbanisme », mars 2015.

———. « TOD Deux-Montagnes - Procès-verbal de la rencontre # 1 du bureau de projet ». 2 p., 17 novembre 2014.

———. « TOD Deux-Montagnes - Procès-verbal de la rencontre # 3 du bureau de projet ». 2 p., 21 janvier 2015.

———. « TOD Deux-Montagnes - Procès-verbal de la rencontre # 3 du bureau de projet ». 2 p., 19 mars 2015.

———. « TOD gare Deux-Montagnes - Echéancier », mai 2015.

Boivin, Julie. « Rapport final - Les États généraux de la Ville de Deux-Montagnes », 2010.

Côté, Reine. « Deux-Montagnes offre un crédit de taxes pour encourager la construction de nouveaux logements ». *L'Éveil et La Concorde*, 21 août 2015. http://www.leveil.com/Actualites/2015-08-21/article-4253592/Deux-Montagnes-offre-un-credit-de-taxes-pour-encourager-la-construction-de-nouveaux-logements/1.

———. « Deux-Montagnes: Un immeuble de 200 unités remplacera le Manoir Grand-Moulin ». *L'Éveil et La Concorde*, 19 juin 2015. http://www.leveil.com/Actualites/2015-06-19/article-4188042/Deux-Montagnes%3A-Un-immeuble-de-200%26nbsp%3Bunites-remplacera-le-Manoir-Grand-Moulin/1.

Diotte, Simon. « Mont-Saint-Hilaire: la campagne tout près de la ville ». *La Presse*, 5 mars 2007. http://www.lapresse.ca/maison/immobilier/projets-immobiliers/200703/05/01-870085-mont-saint-hilaire-la-campagne-tout-pres-de-la-ville.php.

Fortier, Marco. « Où est la ville promise? » *Le Devoir*, 27 juillet 2013. http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/383866/ou-est-la-ville-promise.

Haspeck, Josiane. « La Ville de Deux-Montagnes à la croisée des chemins ». *L'éveil*, 14 mai 2010. http://www.leveil.com/Actualites/2010-05-14/article-1351070/La-Ville-de-Deux-Montagnes-a-la-croisee-des-chemins/1.

Lauzon, Marc. « Le TOD de la Gare de Deux-Montagnes ». présenté à Forum URBA 2015, UQAM, 17 octobre 2012.

Leclerc, Martin. « À Deux-Montagnes: Réseau Sélection construira une nouvelle résidence de 260 unités ». *L'Éveil et La Concorde*, 6 avril 2016. http://www.leveil.com/Actualites/2016-04-06/article-4489343/A-Deux-Montagnes%3A-Reseau-Selection-construira-une-nouvelle-residence-de-260%26nbsp%3Bunites/1.

L'éveil et la Concorde. « Un nouveau plan d'urbanisme à Deux-Montagnes ». Consulté le 26 juillet 2016. http://www.leveil.com/Actualites/2012-10-09/article-3095509/Un-nouveau-plan-d%26rsquo%3Burbanisme-a-Deux-Montagnes/1.

Maynard, Valérie. « Une vision stratégique et un plan d'action avant la fin de l'année ». *L'Éveil et La Concorde*, 24 mars 2011. http://www.leveil.com/Actualites/2011-03-24/article-2354739/Une-vision-strategique-et-un-plan-d%26rsquo%3Baction-avant-la-fin-de-l%26rsquo%3Bannee/1.

Mc Gill École de planification urbaine. *La bourgade de la gare - Une vision pour Deux-Montagnes*, 2006.

Provencher Roy. *Guide illustré. Plan d'implantation et d'intégration architecturale. Ville de Deux-Montagnes*, 2013.

Ville de Deux Montagnes, et Provencher Roy + Urbanisme. *Programme Particulier d'Urbanisme. Chemin d'Oka & Gare Grand-Moulin*, 2013. url : http://www.ville.deux-montagnes.qc.ca/wp-content/uploads/2013/07/PPU_Grand-Moulin.pdf.

Ville de Deux Montagnes, et UrbaCom. « Plan d'urbanisme Ville de Deux-Montagnes ». Ville de Deux Montagnes, 2009.

Ville de Deux-Montagnes. « Communiqué de Presse », 14 juin 2011. http://ville.deux-montagnes.qc.ca/wp-content/uploads/2013/05/Communique_Infras_fin-travaux_juin2011-final.pdf.

———. *Projet de réglement n°1467 Règlement modifiant le Plan d'urbanisme n° 1368 afin de mettre à jour certaines dispositions et de prévoir les secteurs pouvant faire l'objet d'un plan particulier d'urbanisme (PPU)*, 2012.

Ville de Deux-Montagnes, et Provencher-Roy. « Assemblée publique de consultation sur les programmes particuliers d'urbanisme ». Deux-Montagnes, 18 juin 2013. url : http://www.ville.deux-montagnes.qc.ca/wp-content/uploads/2013/07/FR_Presentation_PPU_18juin2013_finale.pdf.

Candiac

Bergeron, Joëlle, 2015 « Urbanisme: présentation du projet final pour l'aire TOD ». *Le Reflet*, 15 décembre 2015. url : http://www.lereflet.qc.ca/actualites/2015/12/15/urbanisme--presentation-du-projet-final-pour-laire-tod-.html.

Dyotte, Normand, 2012. « TOD de Candiac ». présenté à Forum URBA 2015, UQAM, 17 octobre 2012.

Leduc-Brodeur, Audrey. « 430 Candiacois contre le projet TOD ». *Le Reflet*, 25 juin 2015. http://www.lereflet.qc.ca/actualites/2015/6/25/430-candiacois-contre-le-projet-tod-.html.

———. « Candiac repousse la construction de son aire TOD ». *Le Reflet*, 1 juin 2015. http://www.lereflet.qc.ca/actualites/2015/6/1/candiac-repousse-la-construction-de-son-aire-tod-.html.

———. « Square Candiac: un projet novateur, selon les promoteurs ». *Le Reflet*, 26 avril 2016. http://www.lereflet.qc.ca/actualites/2016/4/26/square-candiac--un-projet-novateur--selon-les-promoteurs--.html.

———. « Un guide d'aménagement urbain novateur pour la Ville de Candiac ». *Le Reflet*, 7 avril 2016. http://www.lereflet.qc.ca/actualites/2016/4/7/un-guide-d_amenagement-urbain-novateur-pour-la-ville-de-candiac-0.html.
———. « Un secteur résidentiel sur l'ancien site de Consumers Glass ». *Le Reflet*, 22 septembre 2015. http://www.lereflet.qc.ca/actualites/2015/9/22/un-secteur-residentiel-sur-lancien-site-de-consumers-glass.html.
Municipalité de Candiac. « Projet TOD - Candiac - Séance d'information pour les citoyens ». Candiac, Présentation, 40 p.
Steuteville, Robert. « Form-based coding: Are we there yet? » *Better Cities & Town*, 24 septembre 2015. http://bettercities.net/news-opinion/blogs/robert-steuteville/21778/form-based-coding-are-we-there-yet.
Ville de Candiac. *Programme particulier d'Urbanisme- Secteur de la gare de Candiac*, 2015.
Ville de Candiac, et Aecom. *Guide d'aménagement pour des quartiers viables à Candiac*. Candiac, 2015.
———. *Guide d'aménagement pour des quartiers viables - Fiche de validation*. Candiac, 2015.
———. *Guide d'aménagement pour des quartiers viables - Fascicule 1- Rues et Lien*. Candiac, 2015.
———. *Requalification de la portion sud du parc industriel Montcalm. Programme particulier d'urbanisme*, 2015.
Ville de Candiac. 2015. *Programme particulier d'Urbanisme- Secteur de la gare de Candiac*.

Mont-Saint-Hilaire

Association des citoyens de Mont-Saint-Hilaire. *Village de la gare: comment sortir de la voie garage*, 2014.
Convercité. *Démarches de participation citoyenne. Volet 1: aire TOD de la gare - 4ème étape information et consultation sur le scénario préférentielle*., 2015.
———. *Démarches de participation citoyenne. Volet 1: aire TOD de la gare - Atelier 2 sur les pistes d'aménagement*, 2015.
———. *Démarches de participation citoyenne. Volet 1: aire TOD de la gare - Atelier 3 sur deux scénarios d'aménagement*, 2015.
———. *Démarches de participation citoyenne. Volet 1: aire TOD de la gare - Diagnostic*, 2015.
Diotte, Simon. « Mont-Saint-Hilaire: la campagne tout près de la ville ». *La Presse*, 5 mars 2007. http://www.lapresse.ca/maison/immobilier/projets-immobiliers/200703/05/01-870085-mont-saint-hilaire-la-campagne-tout-pres-de-la-ville.php.
D'Orazio, Anne. « La nébuleuse de l'habitat participatif - Métropolitiques ». *Métropolitiques*, 2012. http://www.metropolitiques.eu/La-nebuleuse-de-l-habitat.html.
Fortier, Marco. « Où est la ville promise? » *Le Devoir*, 27 juillet 2013. http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/383866/ou-est-la-ville-promise.
Leclair, Annabelle. « Le Village de la gare en mal de commerces ». *Laurier le Web*, 2015. http://laurierleweb.com/le-village-de-la-gare-en-mal-de-commerces/.
MAMROT. *L'urbanisme durable - enjeux, pratiques et outils d'intervention*, 2012.
Recherche UrbaTOD 2006. *Mont-Saint Hilaire: Le village de la gare*, s. d. http://www.forumurba2015.com/4_urbatod/4.2_urbatod_2006/etudes_cas/terrain/Mont-Saint-Hilaire_Qu%C3%A9bec.pdf.
Société Canadienne d'Habitation et de logement. *Étude de cas: aménagements axés sur le transport en commun. Village de la gare, Mont-Saint-Hilaire, Québec*, 2007.

Transport Canada. « Village de la Gare: projet domiciliaire axé sur le transport en commun », 6 juillet 2004. http://data.tc.gc.ca/archive/fra/programmes/environnement-pdtu-villagedelagarefrancais-1092.htm.

Ville de Mont-Saint-Hilaire. *Avant-projet de règlement de plan d'urbanisme durable*, 2016.

———. *Document de planification de l'aire TOD du secteur de la gare . Planification détaillée*., 2015.

———. *Grandes consultations publiques de Mont-Saint-Hilaire 2015*. Mont-Saint-Hilaire, 2015. https://www.youtube.com/watch?v=21th8rFRMMk.

11. Liste des tableaux, encadrés et figures

Tableau 1. Profil des aires TOD étudiées 30
Tableau 2. Entretiens réalisés 31
Tableau 3. Planchers de densités inscrits au PMAD (en logements par hectare brut)..... 33
Tableau 4. Quatre types d'aires de TOD en fonction des potentiels fonciers 40
Tableau 5. Les projets novateurs de TOD de la CMM : avancement..... 51
Tableau 6. Modalités d'intervention de la municipalité de Deux-Montagnes pour la densification de l'aire TOD de Grand-Moulin 69
Tableau 7. Modalités d'intervention de la municipalité pour la densification de l'aire TOD de Deux-Montagnes..... 81
Tableau 8. Modalités d'intervention de la municipalité de Candiac pour la réalisation du projet TOD 103

Encadré 1. L'approche par les instruments 47
Encadré 2. Washington à Deux-Montagnes..... 64
Encadré 3. L'opération des Manoirs du Grand Moulin 67
Encadré 4. Le *Form-Based code*, un nouvel outil de régulation et d'encadrement du développement urbain 97
Encadré 5. Les Baugruppen : une forme d'habitat participatif allemande 122

Figure 1. Cadre d'analyse des projets TOD : trois dimensions 29
Figure 2. Seuils minimaux de densité résidentielle pour les aires TOD 33
Figure 3. Niveau de desserte des gares du Grand Montréal en 2014..... 35
Figure 4. Fréquentation des gares du Grand Montréal en 2014..... 36
Figure 5. Offre de stationnement autour des gares du Grand Montréal..... 36
Figure 6. Densité résidentielle des aires TOD du Grand Montréal..... 37
Figure 7. Densité humaine (habitants et emploi par hectare) des aires TOD gares du Grand Montréal . 37
Figure 8. Typologie des aires TOD gares du Grand Montréal en fonction du mode d'occupation du sol38
Figure 9. Profil des classes d'aires TOD selon le mode d'occupation du sol 38
Figure 10. Espaces vacants dans les aires TOD gares du Grand Montréal..... 39
Figure 11. Espaces résidentiels et mixtes à redévelopper dans les aires TOD gares du Grand Montréal 39
Figure 12. Typologie des aires TOD gares du Grand Montréal en fonction des potentiels fonciers..... 40
Figure 13. Exemple d'une fiche TOD de la CMM 41
Figure 14. Typologie des outils de mise en oeuvre du PMAD 44
Figure 15. Démarche des projets novateurs de TOD 49
Figure 15. Localisation des projets novateurs de TOD de la CMM 50
Figure 16. Carte de situation de Deux-Montagnes 55
Figure 17. Chronologie : la réflexion sur le TOD à Deux-Montagnes 58
Figure 18. Occupation du sol de l'aire TOD Grand Moulin 59
Figure 19. Vues de l'aire TOD Grand Moulin 60
Figure 20. Chronologie : l'élaboration d'un projet d'aménagement pour l'aire TOD de Grand Moulin 61
Figure 21. Concept d'organisation spatiale PPU Grand Moulin 62
Figure 22. Aménagements du Chemin d'Oka projetés dans le PPU. 63
Figure 23. Extraits du Guide illustré. Plan d'implantation et d'intégration architecturale. Ville de Deux-Montagnes (Provencher-Roy, 2013) 64
Figure 24. Image du projet King Farm, Washington 65
Figure 25. Opération de condominiums réalisée Chemin d'Oka sur un terrain acheté par la municipalité65
Figure 26. Opération de condominiums réalisée Chemin d'Oka sur un terrain acheté par la municipalité (à gauche de la photo) 65
Figure 27. Opération de condominiums, Habitation DM, livraison 2012, 29 8ème avenue. « Contre-exemple » selon l'ancien maire..... 66
Figure 28. Le site de l'IGA et de l'Eglise anglophone 67
Figure 29. L'opération des Manoirs du Grand Moulin..... 68
Figure 30. Transformations urbaines (passées et projetées) dans l'aire TOD Grand-Moulin (Deux-Montagnes) 70
Figure 31. Occupation du sol de l'aire TOD de Deux-Montagnes 73
Figure 32. Vues de l'aire TOD Deux-Montagnes 74
Figure 33. L'opération du Manoir de la Gare..... 75
Figure 34. Scénarios de projet établis en 2012. 76
Figure 35. Chronologie de l'élaboration du projet novateur de TOD de Deux-Montagnes 77
Figure 36. Concept d'aménagement de l'aire TOD de Deux-Montagnes..... 79
Figure 37. Carte d'occupation du sol de Candiac 83
Figure 38. Occupation du sol de l'aire TOD de Candiac 85

Figure 39. Vues aériennes de l'aire TOD de Candiac 86
Figure 40. Vues de l'aire TOD de Candiac 87
Figure 41. Régime de propriété des terrains de l'aire TOD de Candiac 88
Figure 42. Plan de simulation de développement de l'aire TOD de janvier 2012 89
Figure 43. Chronologie de l'élaboration du projet novateur de TOD de Candiac 91
Figure 44. Concept d'organisation spatiale du PPU du secteur de la gare de Candiac 92
Figure 45. Plan des densités préconisées 92
Figure 46. Plan d'aménagement détaillé 92
Figure 47. Les effets de l'intervention des citoyens sur le concept d'aménagement : 94
Figure 48. Les effets des négociations entre la municipalité et le promoteur sur le concept d'aménagement : l'évolution des typologies et la densification du projet 95
Figure 49. La contrainte des zones humides : une réduction du périmètre constructible 96
Figure 50. Le phasage de réalisation du projet de TOD de Candiac 97
Figure 51. Extrait du Guide d'aménagement de Candiac – Rues et liens 101
Figure 52. Extrait du Guide d'aménagement de Candiac – Typologies bâties 101
Figure 53. Extrait du Guide d'aménagement de Candiac – Fiche de validation 101
Figure 54. Carte d'occupation du sol de Mont-Saint-Hilaire 105
Figure 55. Vues aérienne du projet de TOD 1.0. 106
Figure 56. Plan-concept du projet « Village de la gare » (TOD n°1) 107
Figure 57. Chronologie du projet « Village de la gare » (TOD n°1) 107
Figure 58. Vues du nord de l'aire TOD de Mont-Saint-Hilaire (TOD n°1) 109
Figure 59. Le village de la gare : du concept aux réalités 110
Figure 60. Occupation du sol de l'aire TOD de Mont-Saint-Hilaire 111
Figure 61. Vues aériennes de l'aire TOD de Mont-Saint-Hilaire 112
Figure 62. Terrains vacants et à redévelopper de l'aire TOD de Mont-Saint-Hilaire 112
Figure 63. Chronologie du projet novateur (TOD n°2) 115
Figure 64. Images de la consultation et la participation des citoyens 116
Figure 65. Plan d'affectation des sols 119
Figure 66. Plan d'aménagement détaillé du projet TOD de Mont-Saint-Hilaire 120
Figure 67. Outils mobilisés par les municipalités pour la mise en œuvre des projets TOD 141
Figure 68. Modalités (actuelles ou projetées) d'intervention des municipalités dans la mise en œuvre des projets 143
Figure 69. Tableau de synthèse des éléments de différenciation des projets TOD étudiés 144

12. Annexes

12.1. Annexe 1. Les débats autour des effets du TOD : état de la recherche

Au-delà des travaux sur les processus associés au TOD, une grande partie de la littérature sur le TOD s'intéresse aux effets de ces opérations sur le développement urbain et la mobilité. Le contenu de ces travaux fait apparaître que l'évaluation des effets du TOD est l'objet de débats et de controverses importantes.

Un premier point concerne le profil des habitants de ces quartiers. Plusieurs travaux montrent que les quartiers de TOD accueillent surtout d'une part, des jeunes ménages de moins de trente ans, et d'autre part, des couples âgés n'ayant plus d'enfants à charge et des retraités (Cerema, 2015). Si pour ces ménages, la proximité d'une station de transport collectif, des commerces et des services constitue une dimension du choix résidentiel, les caractéristiques des logements (taille, qualité, prix) et du quartier (profil social, qualité des écoles, etc.) sont des critères de choix résidentiels dominants.

Un second point concerne les pratiques de mobilité des habitants des quartiers de TOD. Sur ce sujet, la littérature est particulièrement vaste (en particulier en Amérique du Nord) et combine approches théoriques et travaux empiriques. Ces travaux montrent que le lien entre forme urbaine et mobilité fait l'objet d'incertitudes et que le débat est loin d'être tranché (Stead, Marshall, 2001). En effet, d'un côté, certains travaux mettent en évidence un lien fort entre la densité urbaine et les comportements de mobilité (Newman et Kenworthy 1989; Fouchier 1997; Cervero et Kockelman 1997); et entre la proximité avec une station de transports collectifs et la diminution des déplacements automobiles (Headicar et Curtis, 1994). La distance du lieu de résidence à la gare serait corrélée à la part modale des transports collectifs (Kitamura, Mokhtarian, et Daidet 1997; Cervero 1994) et ce d'autant plus si les aménagements urbains aux abords des stations favorisent la densité, la mixité fonctionnelle et les modes alternatifs (Cervero et Kockelman 1997). Kamruzzaman et al., montrent ainsi que les personnes qui habitent et/ou travaillent au sein de quartier répondant aux principes du TOD, utilisent moins l'automobile que le reste de la population et utilisent plus les transports en commun pour les déplacements de travail, et les modes actifs (marche et vélo) pour les déplacements de loisirs ou d'achats (Kamruzzaman et al. 2015). Olaru et Curtis ont également démontré un lien entre la qualité des cheminements et de l'accessibilité aux stations sur l'usage des transports collectifs, suggérant l'importance d'un traitement, design, de qualité dans les projets TOD (Olaru et Curtis 2015).

Cependant, d'autres travaux avancent des résultats plus nuancés. L'impact de politiques d'articulation urbanisme-transport ou des projets de TOD sur les comportements de mobilité est difficilement identifiable dans la mesure où ces comportements sont moins fonction de la forme urbaine et de l'occupation du sol que des caractéristiques des individus. La situation socio-économique des ménages et la structure fonctionnelle de l'ensemble de l'espace urbain, sont plus déterminants pour comprendre les pratiques de mobilité (D. Stead et Marshall 2001). En outre, les interactions entre mobilité résidentielle et mobilité quotidienne rendent difficiles l'évaluation des effets propres des projets de TOD. Ainsi, selon Cervero (2007), jusqu'à 40% des effets du TOD sur la mobilité relèvent d'un lien entre stratégies résidentielles et mobilité quotidienne : ceux qui viennent s'installer dans les quartiers TOD sont, à l'origine, plus disposés à utiliser les transports collectifs. De plus, si les projets de TOD ne concernent qu'une densification résidentielle (habitat), ils peuvent accentuer les logiques de desserrement de l'emploi et des activités et, de ce fait, accentuer l'étalement urbain et allonger les distances domicile-travail (Camagni et al. 2002). Finalement, les travaux concluent souvent que les effets dépendent d'une multitude de facteurs. En outre, si la réalisation locale des aires de TOD n'est pas accompagnée par des politiques de développement de l'offre de transports collectifs et de restriction de l'usage de la voiture (réduction du nombre de place de stationnement, diminution des vitesses autorisées, etc.), les effets du TOD sont très limités.

Un dernier point concerne les effets de ces projets urbains sur la gentrification urbaine (Dubois et Van Criekingen 2006), l'accentuation de la ségrégation socio-spatiale et l'équité spatiale (Burton 2000). Les effets du développement de l'offre de transport collectif et des projets de TOD sur les valeurs foncières et les prix immobiliers ont fait également l'objet de nombreux travaux.

Références

Burton, Elizabeth. 2000. « The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis. » Urban Studies (Routledge) 37 (11): 1969‑2006.

Camagni, Robert, M C Gibelli, P Rigamonti, et J. Perreur. 2002. « Forme urbaine et mobilité : les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise ». Revue d'économie régionale et urbaine, 1: 105‑40.

Cervero, Robert. 1994. « Transit-based housing in California: evidence on ridership impacts ». Transport Policy, Transport Policy, 1 (3): 174‑83.

Cervero, Robert, et Kara Kockelman. 1997. « Travel demand and the 3Ds: Density, diversity, and design ». Transportation Research Part D: Transport and Environment 2 (3): 199‑219.

Dubois, Olivier, et Mathieu Van Criekingen. 2006. « « La « ville durable » contre les inégalités sociales ? Compacité urbaine et gentrification à Bruxelles » ». Urbia 2 (mai): 9‑18.

Fouchier, Vincent. 1997. Les densités urbaines et le développement durable. Édition du SGVN.

Kamruzzaman, Md., Farjana Mostafiz Shatu, Julian Hine, et Gavin Turrell. 2015. « Commuting mode choice in transit oriented development: Disentangling the effects of competitive neighbourhoods, travel attitudes, and self-selection ». Transport Policy 42 (août): 187‑96.

Kitamura, Ryuichi, Patricia L. Mokhtarian, et Laura Daidet. 1997. « A micro-analysis of land use and travel in five neighborhoods in the San Francisco Bay Area ». Transportation 24 (2): 125‑58.

Newman, P.J., et J. R. Kenworthy. 1989. Cities and automobile dependence : a sourcebook. England ; USA : Aldershot et Brookfield.

Pouyanne, Guillaume. 2004. « Des avantages comparatifs de la ville compacte à l'interaction forme urbaine-mobilité. Méthodologie, premiers résultats ». Les Cahiers scientifiques du transport, no 45: 49‑82.

Stead, D., et S. Marshall. 2001. « The relationships between urban form and travel patterns: an international review and evaluation ». European Journal of Transport and Infrastructure Research 1 (2): 113‑41.

12.2. Annexe 2. Compléments sur les projets étudiés

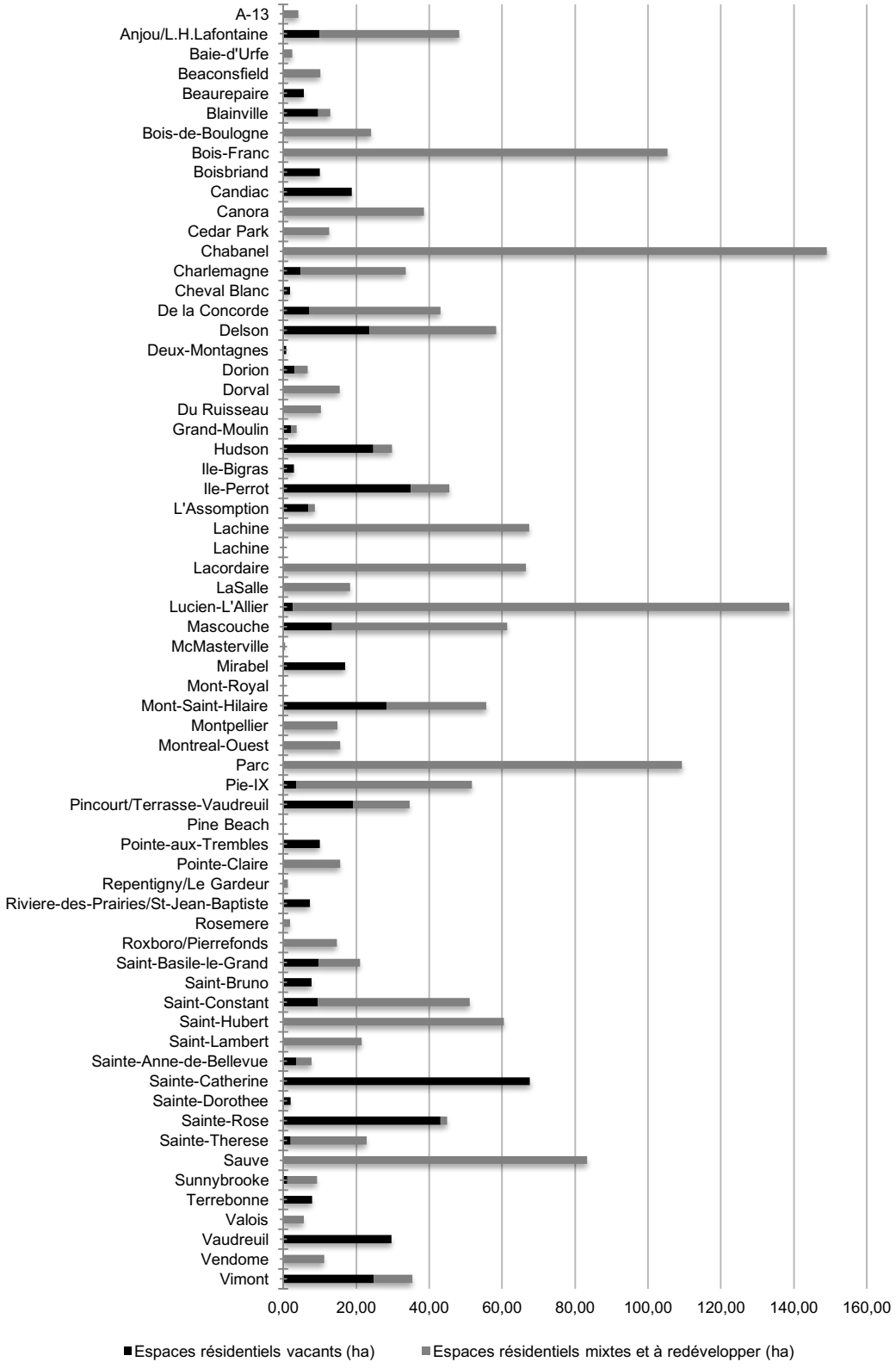
Grand Montréal

Annexe 2.1. Contenu des fiches de caractérisation des aires TOD de la CMM

Urbanisme et territoire
Mode d'occupation du sol
Population 2011
Ménages 2011
Emplois 2011
Taux d'activité 2011
Taux d'emplois 2011
Taux de chômage 2011
Densité résidentielle observée
Seuil minimal de densité
Densité d'activité humaine
Mobilité
Nombre de stationnements incitatifs
Taux de motorisation des ménages
Déplacements vers et depuis l'aire TOD
Modes de déplacements depuis et vers l'aire TOD
Motifs de déplacements depuis et vers l'aire TOD
Potentiels de développement
Espaces résidentiels vacants
Espaces résidentiels à redévelopper
Capacité d'accueil résidentielle

Source : CMM

Annexe 2.2.Graphique : Aires TOD gares de la CMM en fonction des potentiels fonciers en 2014



Source : CMM. Traitement JM.

Deux-Montagnes

Annexe 2.3. Le chemin d'Oka vers 1950.

FIGURE 3. Cinéma sur le Chemin d'Oka vers 1950. Source : Présentation de la vision d'avenir de Deux-Montagnes, 2012)

Source : PLU

Annexe 2.4. Page d'accueil du site internet de la municipalité de Deux-Montagnes.

Source: http://www.ville.deux-montagnes.qc.ca/ (consulté le 25 février 2016)

Mont-Saint-Hilaire

Annexe 2.5. Schéma : attentes des parties prenantes vis-à-vis de l'aire TOD de Mont-Saint-Hilaire

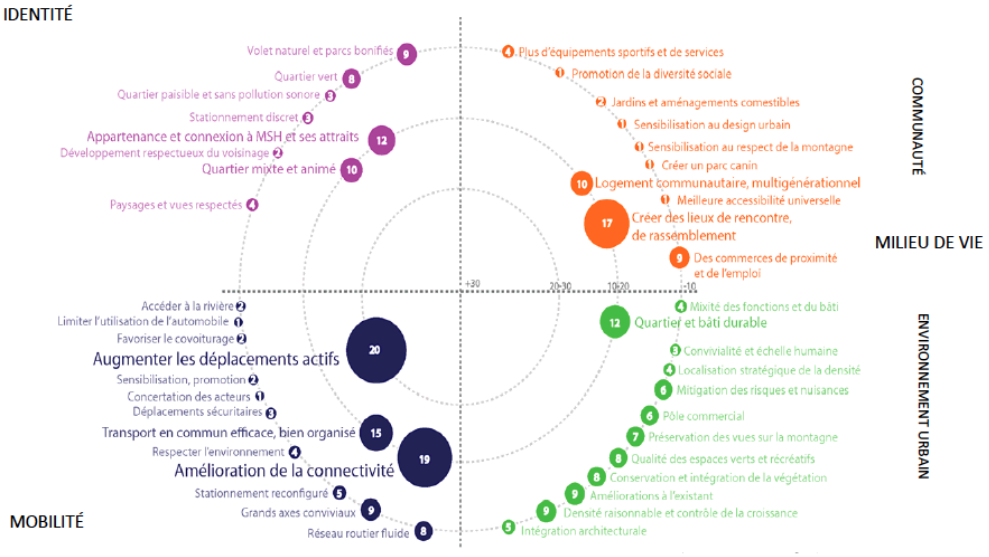


Figure 15 : Lecture du secteur de la gare – Attentes des parties prenantes

Source : Ville de Mont-Saint-Hilaire. Document de planification de l'aire TOD du secteur de la gare . Planification détaillée., 2015, p. 32.

Villes & immobilier

Observatoire Ivanhoé Cambridge
du développement urbain et immobilier

CP 6128, succursale Centre-ville
Montréal QC H3C 3J7

http://observatoire-ivanhoe-cambridge.umontreal.ca

OBSERVATOIRE IVANHOÉ CAMBRIDGE
DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET IMMOBILIER

Université de Montréal