



Université du Québec en Outaouais

GOUVERNANCE ET PLANIFICATION MÉTROPOLITAINES:

**LES PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES TRANSPORTS
DANS LA RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE DU CANADA**

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

PAR

OLIVIER ROY-BAILLARGEON

LE

VENDREDI 19 AOÛT 2011

REMERCIEMENTS

Le projet de recherche dont ce mémoire constitue l'aboutissement a été réalisé avec le soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, qui m'ont octroyé leur bourse de maîtrise en recherche, et de la Fondation de l'UQO, qui m'a décerné sa bourse d'excellence. Merci!

Merci aussi aux quatorze élus municipaux, professionnels de l'aménagement, représentants d'association et citoyens résidents de la région qui m'ont reçu et m'ont accordé un entretien au cours du printemps 2011. Leur diligence et leur disponibilité ont été très appréciées.

Mes plus sincères remerciements vont par ailleurs à trois personnes que j'admire beaucoup. La première est Guy Chiasson, professeur au département des sciences sociales de l'UQO, toujours souriant et très généreux de son temps, qui m'a employé pendant trois ans comme assistant de recherche au sein de l'équipe du Centre de recherche sur le développement territorial et a guidé mes réflexions sur la gouvernance et sur la région d'Ottawa-Gatineau. La seconde est Mario Gauthier, professeur au département des sciences sociales de l'UQO, toujours rigoureux et intellectuellement stimulant, qui m'a fait travailler avec lui pendant deux ans sur son projet de recherche sur la participation publique aux affaires municipales et a dirigé tous mes travaux d'une main de maître en m'incitant sans cesse à me dépasser. La dernière est Dominique Marchessault, ma copine, ma compagne, ma partenaire d'études et de vie, qui me redonne chaque jour, par sa douceur, son infinie tendresse et son sourire contagieux, l'énergie nécessaire pour entreprendre les innombrables défis que je ne cesse de me lancer pour me prouver que je suis vivant et que j'accomplirai de grandes choses dans la vie – à ses côtés et avec elle, je l'espère. Je t'aime plus fort que tout, petite madame!

Enfin, merci à vous, parents, amis, collègues et contemporains, de vous intéresser à mon mémoire de maîtrise et de prendre le temps de le lire ainsi. C'est pour contribuer à faire une différence, si marginale puisse-t-elle être, dans le monde et dans la manière dont nos modes de vie et de déplacement vont affecter ceux de nos descendants, que j'ai entrepris ce projet fascinant. C'est un véritable honneur de vous savoir mobilisés à la poursuite du même but.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	viii
RÉSUMÉ.....	ix
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I: GOUVERNANCE ET PLANIFICATION MÉTROPOLITAINES: OBSTACLES ET CONTRAINTES AU RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES	5
1.1 Objet de recherche.....	5
1.2 Problèmes en discussion	8
1.3 Gouvernance et planification urbaines: éléments de définitions.....	11
1.4 Objectifs de recherche.....	14
1.5 Questions de recherche	16
1.6 Contexte de la recherche	16
CHAPITRE II: CONCERTATION ET GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'URBANISME ET DE LA MOBILITÉ DURABLES.....	19
2.1 Mise en contexte de l'approche théorique	19
2.2 Coordination des transports et de l'urbanisme.....	20
2.3 Urbanisme et mobilité durables	26
2.4 Information, participation et concertation.....	33
2.5 Synthèse de l'approche théorique	39
2.6 Hypothèses de recherche.....	41
CHAPITRE III: PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE EMPRUNTÉE.....	43
3.1 Considérations épistémologiques.....	43
3.2 Méthodes de collecte de données.....	45
3.3 Méthodes d'analyse des données recueillies	54
3.3.1 Construction du modèle d'analyse.....	54
3.3.2 Représentation graphique de l'hypothèse et des axes d'évaluation.....	57
3.4 Considérations éthiques	58

CHAPITRE IV: PRÉSENTATION ET DESCRIPTION DU TERRITOIRE D'ÉTUDE ET DES PRATIQUES PLANIFICATRICES ANALYSÉES 59

4.1 Portrait du territoire d'étude.....	59
4.1.1 Territoire et population	59
4.1.2 Dynamiques régionales d'aménagement et de déplacements	62
4.1.3 Réseaux de transport collectif	64
4.1.4 Réseaux autoroutiers	67
4.1.5 Analyse du tissu urbain	67
4.1.6 District fédéral et Commission de la capitale nationale.....	71
4.1.7 Architecture institutionnelle et gouvernance métropolitaine complexes	74
4.1.8 «Gouvernance baroque et bricolage».....	76
4.2 Présentation des pratiques planificatrices et des projets d'aménagement étudiés	77
4.2.1 PPU du centre-ville de Gatineau	78
4.2.2 Rapibus.....	81
4.2.3 Transport léger sur rail à Ottawa.....	83
4.2.4 Liaisons interprovinciales	86
4.2.5 Choisir notre avenir.....	91
4.2.6 Stratégie interprovinciale de transport collectif.....	93
4.3 Constats transversaux sur le contexte de planification	95

CHAPITRE V: PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN 97

5.1 Mise en contexte	97
5.2 Constats issus de l'enquête de terrain	99
5.2.1 Concertation municipale	99
5.2.2 Concertation interprovinciale.....	105
5.2.3 Intégration interprovinciale.....	108
5.2.4 Gouvernance métropolitaine	109
5.2.5 Articulation des réseaux de transport collectif.....	113
5.3 Concertation et coordination: perspectives et défis	126
5.3.1 Concertation	126
5.3.2 Coordination des transports et de l'urbanisme.....	128
5.4 Urbanisme et mobilité durables: perspectives et défis.....	130
5.4.1 Modes de déplacement.....	130
5.4.2 Modes de vie	135

CHAPITRE VI: ANALYSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN 139

6.1 Retour sur les résultats de l'enquête de terrain à l'aide de la théorie mobilisée	139
6.1.1 Dynamiques de concertation municipale doubles et contradictoires	139
6.1.2 Concertation interprovinciale amorcée mais insuffisante	140
6.1.3 Intégration interprovinciale administrative croissante	141

6.1.4 Gouvernance métropolitaine «asymétrique», «baroque» et «hybride».....	141
6.1.5 Articulation technique et progressive des réseaux de transport collectif.....	142
6.1.6 Défis en matière de concertation globale avec les pouvoirs publics.....	143
6.1.7 Défis en matière de coordination des transports et de l'urbanisme	144
6.1.8 Défis en matière de mise en œuvre de la mobilité durable	146
6.1.9 Défis en matière d'adoption de pratiques d'urbanisme durable.....	148
6.2 Retour sur les outils utilisés à la lumière des résultats présentés.....	150
6.2.1 Coordination des transports et de l'urbanisme.....	150
6.2.2 Mobilité durable.....	152
6.2.3 Concertation, planification intégrée et durabilité.....	155
CONCLUSION.....	158
BIBLIOGRAPHIE	162

LISTE DES FIGURES

Figure		Page
3.1	Modèle d'analyse – concepts, dimensions et indicateurs	56
3.2	Représentation graphique de l'hypothèse et des axes d'évaluation	57
4.1	La région métropolitaine de recensement (RMR) d'Ottawa-Gatineau	60
4.2	Taux d'accroissement de la population selon la RMR	61
4.3	Facteurs d'accroissement démographique selon la RMR	62
4.4	Le réseau d'autobus de la Société de transport de l'Outaouais (STO)	65
4.5	Le réseau de transport collectif d'OC Transpo (Ottawa)	66
4.6	Le réseau autoroutier du côté québécois de la rivière	68
4.7	Le réseau autoroutier du côté ontarien de la rivière	69
4.8	L'architecture institutionnelle de la région d'Ottawa-Gatineau	75
4.9	Le territoire d'application du programme particulier d'urbanisme (PPU) du centre-ville de Gatineau	79
4.10	Les treize stations du futur système Rapibus de la STO	82
4.11	Les treize stations du futur système de transport léger sur rail d'Ottawa	84
4.12	Les dix corridors étudiés dans le cadre de la phase 1 de l'ÉÉELI	88
4.13	Les trois corridors à l'étude pour les phases 2A et 2B de l'ÉÉELI	89
5.1	L'ingénierie de la concertation municipale	99
5.2	Le cœur de la RCN et l'emplacement du pont ferroviaire Prince-de- Galles	125

LISTE DES TABLEAUX

Tableau		Page
2.1	Les indicateurs liés aux cinq dimensions de la coordination des transports et de l'urbanisme	25
2.2	Des indicateurs pour l'intégration des considérations environnementales dans les politiques des transports	27
2.3	Mise en contraste des deux approches de la planification des transports	28
3.1	Sujets approfondis par le biais des revues de littérature, par catégorie	46
3.2	Observations directes effectuées pour ce projet, en ordre chronologique	47
3.3	Les quatorze acteurs clés interviewés, par catégorie	51
3.4	Guide utilisé pour les entretiens avec les quatorze acteurs clés	52
4.1	Faits saillants de la dernière Enquête Origine-Destination de la région	64
4.2	Les douze objectifs de l'initiative Choisir notre avenir	92
4.3	Questions et considérations abordées dans le cadre des trois premières phases de la Stratégie interprovinciale de transport collectif (SITC)	94
6.1	L'état de la coordination des transports et de l'urbanisme à Ottawa-Gatineau	150
6.2	L'état de la mise en œuvre de la mobilité durable à Ottawa-Gatineau	153
6.3	Résultats de l'étude pour chacun des indicateurs du modèle d'analyse	155

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

CACPET	Comité administratif conjoint de la planification et des transports
CCN	Commission de la capitale nationale
CDF	Commission du district fédéral
CEO	Commission d’embellissement d’Ottawa
CMO	Commission municipale de l’Ontario
CP	Canadien Pacifique
CRO	Communauté régionale de l’Outaouais
CUO	Communauté urbaine de l’Outaouais
Enquête O-D	Enquête Origine-Destination
ÉÉELI	Étude d’évaluation environnementale des Liaisons interprovinciales
LADTU	<i>Loi sur l’aménagement durable du territoire et l’urbanisme</i>
LAU	<i>Loi sur l’aménagement et l’urbanisme</i>
MRC	municipalité régionale de comté
MTO	ministère des Transports de l’Ontario
MTQ	ministère des Transports du Québec
NIMBY	<i>not in my back yard</i>
PPU	programme particulier d’urbanisme
RCN	région de la capitale nationale
RMR	région métropolitaine de recensement
ROC	région d’Ottawa-Carleton
SAD	schéma d’aménagement et de développement
SITC	Stratégie interprovinciale de transport collectif
SRB	système de transport rapide par autobus en site propre
STO	Société de transport de l’Outaouais
TLR	transport léger sur rail
TOD	<i>transit-oriented development</i>
TTCCVO	tunnel de transport en commun sous le centre-ville d’Ottawa

RÉSUMÉ

Ce mémoire de maîtrise s'attarde au renouvellement des pratiques planificatrices en matière d'urbanisme et de mobilité. Les acteurs publics intervenant à Ottawa-Gatineau dans les domaines de l'urbanisme et de la mobilité ont souscrit aux objectifs du développement urbain durable et de la concertation à l'échelle métropolitaine et soutiennent ainsi que leurs actions et interventions à venir s'inscriront dans une perspective durable et concertée. Ce mémoire porte donc sur les effets de la concertation globale sur la mise en œuvre de l'urbanisme et de la mobilité durables dans la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau. Il traite de concertation interprovinciale, de gouvernance métropolitaine et de planification durable et intégrée de la ville et de la mobilité. Il confirme l'hypothèse selon laquelle le manque de concertation des acteurs d'Ottawa-Gatineau est attribuable à la complexité de sa gouvernance ainsi qu'à leurs importantes divergences d'intérêts politiques, économiques et sociaux et constitue le principal obstacle à la planification durable et intégrée de la ville et de la mobilité à l'échelle métropolitaine. Il est le fruit d'un projet de recherche mené par le biais de revues de presse et de littérature, de l'analyse critique de politiques et de documents de planification, d'observations directes et d'entretiens semi-directifs avec des acteurs clés des domaines de l'urbanisme et de la mobilité. Il en ressort que la concertation municipale y est en cours de généralisation mais qu'elle présente encore des défaillances procédurales, que la concertation interprovinciale y est amorcée depuis longtemps mais qu'elle ne figure toujours pas au sommet des priorités des organisations et que l'intégration interprovinciale n'y est plus vraiment qu'administrative. Ottawa-Gatineau devra donc inventer et bricoler des modes hybrides de gouvernance «baroque» qui lui sont propres si elle souhaite coordonner sa planification territoriale, articuler ses réseaux de transport collectif et mettre en œuvre l'urbanisme et la mobilité durables à l'échelle métropolitaine.

Mots clés

Concertation; gouvernance; planification métropolitaine; mobilité durable; Ottawa-Gatineau

INTRODUCTION

Ce mémoire de maîtrise est issu d'un projet de recherche qui s'attarde au renouvellement des pratiques planificatrices en matière d'urbanisme et de mobilité. Il s'intéresse au premier chef à la durabilité et à la concertation. Alors que ce premier impératif de l'action publique pourrait conférer une nouvelle raison d'être à la planification et constituer une forme de nouveau projet social auquel de plus en plus de citoyens semblent adhérer, le second constitue un principe permettant d'assurer sa mise en œuvre de manière cohérente et en prenant appui sur la volonté des décideurs et de la population. La concertation constitue ainsi un des témoins les plus significatifs du passage récent de l'ère du gouvernement des villes à celle de la gouvernance urbaine et de la planification collaborative, participative¹.

Les acteurs publics intervenant à Ottawa et à Gatineau dans les domaines de l'urbanisme et de la mobilité ont souscrit aux objectifs du développement urbain durable et résolu de façonner leurs plans et politiques en y soutenant que leurs actions et interventions à venir s'inscriront toutes dans une perspective dite «durable». De même, ils ont aussi souscrit aux objectifs de concertation à l'échelle métropolitaine, c'est-à-dire entre les institutions et les représentants de la société civile ainsi qu'entre les institutions elles-mêmes, et résolu de façonner leurs plans et politiques en y soutenant que leurs actions et interventions à venir s'inscriront désormais toutes dans une perspective dite «concertée». Ce mémoire porte donc sur les effets de la concertation municipale et interprovinciale en matière de mise en œuvre de l'urbanisme et de la mobilité durables. Il se penche sur les politiques et pratiques planificatrices en vigueur dans la région métropolitaine transfrontalière (interprovinciale) d'Ottawa-Gatineau², la région de la capitale nationale du Canada, où une multiplicité

¹ Ce concept est défini et discuté dans le chapitre I, consacré à la problématique de ce projet de recherche.

² «Ottawa-Gatineau», «la région», «la région d'Ottawa-Gatineau», «la région interprovinciale d'Ottawa-Gatineau», «la région métropolitaine», «la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau», «la région métropolitaine transfrontalière d'Ottawa-Gatineau», «la région de la capitale nationale», «la RCN» et «la région de la capitale du Canada» sont utilisées de manière interchangeable dans ce mémoire. Le territoire dont il est question dans tous ces cas est celui sur lequel intervient la Commission de la capitale nationale (CCN), dont le mandat est présenté dans le chapitre IV. Il est pratiquement identique au territoire de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Statistique Canada, qui est la source des données démographiques présentées dans le portrait du territoire d'étude, au début du chapitre IV. Aux fins de ce projet de recherche, toutefois, les quelques différences observables entre les territoires de la RCN et de la RMR ont été ignorées.

d'acteurs aux intérêts divergents et de juridictions (municipales, provinciales et fédérale) concurrentes semblent limiter ou entraver l'intégration de la planification de la ville et de la mobilité ainsi que la promulgation de politiques et l'application de pratiques planificatrices en la matière qui se révèlent à la fois durables et cohérentes à l'échelle de l'agglomération.

L'objectif principal de ce mémoire de maîtrise est ainsi de déterminer si et, le cas échéant, comment la concertation, à l'échelle métropolitaine, des acteurs et des intervenants publics et privés des domaines des transports et de l'urbanisme de la région d'Ottawa-Gatineau peut entraîner le renouvellement, dans une perspective de développement durable, du contenu des politiques et des pratiques planificatrices en la matière. Il vise ainsi à cerner les effets de la concertation des acteurs de la région sur la planification durable de la ville et de la mobilité et à comprendre les facteurs qui la facilitent ou l'entravent. Il aide à mieux saisir les dynamiques qui façonnent ses modes de gouvernance et de planification urbaine.

L'approche adoptée dans le cadre de ce mémoire est hypothético-déductive, bien qu'elle s'appuie sur une méthode qualitative fondée sur l'analyse de positions, de perceptions, de pratiques et d'interactions – toutes essentiellement subjectives – présentées par des acteurs de ces domaines. Par ailleurs, le thème et l'objet du mémoire, la formulation de la question de recherche ainsi que la nature du terrain d'étude ont conditionné le choix d'une recherche empirique servie par une approche compréhensive. L'analyse est donc principalement axée sur les dynamiques d'intervenants institutionnels et de la société civile afin de circonscrire les facteurs déterminant la nature de leurs actions ainsi que les conséquences de leurs contributions respectives à la planification de la ville et de la mobilité à Ottawa-Gatineau.

Ce mémoire s'appuie sur des revues de presse et de littérature, l'analyse critique de politiques et de documents de planification, l'observation directe de soirées d'information ou de consultation publique ainsi que la réalisation d'entretiens semi-directifs avec quatorze acteurs clés des domaines de l'urbanisme et de la mobilité de la région. Afin de procéder à l'évaluation des pratiques planificatrices et du contenu des politiques urbanistiques en vigueur à Ottawa-Gatineau, quatorze indicateurs ont été utilisés. Ils sont présentés et expliqués en détail, avec le modèle d'analyse auxquels ils sont rattachés, dans le chapitre III, consacré à la présentation de la démarche méthodologique emprunté pour ce projet.

Ce mémoire est divisé en six chapitres de manière à faire ressortir, à tour de rôle, les étapes qui ont guidé la réalisation du projet de recherche duquel il constitue l'aboutissement.

Le chapitre I présente la problématique générale dans le cadre de laquelle il s'inscrit. Il analyse donc la métropolisation, qui façonne de manière importante les dynamiques de gouvernance et de gestion urbaines et métropolitaines et qui engendre notamment l'étalement métropolitain qui, lui, a de nombreuses et importantes répercussions négatives sur les formes urbaines et sur les modes de déplacement qui en sont tributaires. La région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau est une des quelque 400 agglomérations urbaines de la planète où s'observent cette métropolisation, cette gouvernance complexe et cet étalement.

Le chapitre II présente l'approche théorique sur laquelle ce mémoire est basé. Inscrite dans une dynamique de co-production (simultanée) de la ville et des mobilités qui s'y effectuent, cette approche prend racine dans les liens tissés entre la coordination des transports et de l'urbanisme (un principe procédural) et le changement de paradigme de la planification des transports nécessaire à la mise en œuvre de la mobilité durable (un objectif substantiel), qui reposent tous deux sur l'information et la participation publiques et sur la concertation des acteurs tant à l'échelle municipale que métropolitaine. Les concepts du modèle d'analyse développé pour ce projet de recherche ainsi que leurs dimensions et les indicateurs qui y sont associés sont issus des considérations présentées dans cette approche théorique.

Le chapitre III est consacré à la présentation de la démarche méthodologique de ce projet, de son approche hypothético-déductive et de l'enquête de terrain effectuée dans une perspective qualitative compréhensive par le biais de revues de presse et de littérature, de l'analyse de politiques et de documents de planification ainsi que d'entretiens semi-directifs et d'observations directes. Le modèle d'analyse susmentionné y est présenté et expliqué.

Le chapitre IV brosse un portrait d'Ottawa-Gatineau et de son contexte de planification urbaine. Le territoire, la population et les dynamiques d'aménagement et de déplacement de cette région métropolitaine sont ainsi présentés, suivis d'un historique de sa gouvernance complexe et d'une présentation de son architecture institutionnelle. Les six exercices de planification et projets d'aménagement du territoire et des transports qui y sont en cours sont ensuite présentés tour à tour et cinq constats transversaux sont formulés à leur égard.

Le chapitre V présente exhaustivement les résultats de l'enquête de terrain par l'analyse du discours des intervenants rencontrés. Les constats issus de l'enquête de terrain relatifs aux procédures planificatrices et décisionnelles, aux acteurs de la RCN ainsi qu'aux six projets et exercices présentés au chapitre IV y sont détaillés. Un portrait complet des perspectives et défis qui attendent Ottawa-Gatineau en matière de concertation et de coordination puis d'urbanisme et de mobilité durables est ensuite brossé pour jeter un œil vers l'avenir.

Le chapitre VI, enfin, effectue une analyse et une discussion des résultats de l'enquête de terrain, en reprenant l'ordre dans lequel les principaux constats, perspectives et défis ont été présentés au chapitre précédent, d'abord à l'aide des considérations théoriques présentées dans le chapitre II, puis à l'aide des outils présentés et utilisés dans les chapitres II et III.

Ce mémoire se conclut par des réflexions à l'égard de la concertation des acteurs à l'échelle aussi bien municipale qu'interprovinciale, des perspectives locales quant à l'intégration des réseaux de transport collectif québécois et ontarien, des configurations institutionnelles et politiques dans l'optique d'une gouvernance métropolitaine et de l'harmonisation régionale des mécanismes de planification et de prise de décision en ce qui concerne l'aménagement du territoire et des transports dans la région d'Ottawa-Gatineau. Il présente de même une série de défis qui se posent aux décideurs ainsi qu'aux acteurs publics et privés de la région, tant en matière de concertation interprovinciale et de coordination des transports et de l'urbanisme qu'en ce qui concerne la mise en œuvre prévue de pratiques durables dans les domaines de la planification de la ville et de la mobilité. Il se clôture par quatre questions générales auxquelles il semblerait important de tenter de trouver réponse par le biais de recherches ultérieures et par trois recommandations, inscrites dans les mêmes perspectives et qui participent de dynamiques similaires, adressées aux divers intervenants de la région.

CHAPITRE I: GOUVERNANCE ET PLANIFICATION MÉTROPOLITAINES: OBSTACLES ET CONTRAINTES AU RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES

Ce chapitre vise à présenter l'objet de ce projet de recherche (la concertation en matière d'urbanisme et de mobilité), les problèmes en discussion (la métropolisation, l'étalement urbain, l'inadéquation des territoires fonctionnels et institutionnels et les modes de gouvernance, d'aménagement du territoire et de déplacement qui en sont tributaires), des éléments de définition (sur la gouvernance et la planification urbaines) puis les objectifs et le contexte de la recherche ainsi que la question à laquelle ce mémoire tente de répondre. Les informations présentées dans ce chapitre sont tirées des revues de littérature réalisées.

1.1 Objet de recherche

L'aménagement du territoire et des transports est un domaine d'action publique dans lequel les acteurs du développement régional interviennent sur une base quotidienne. La manière dont sont pensés, conçus, planifiés, développés, aménagés et opérés les territoires et les diverses infrastructures permettant le déplacement des individus et des biens de consommation dont ils ont besoin interpelle directement ceux qui ont à cœur d'assurer l'essor et la pérennité des régions urbaines et rurales au sein desquelles ils évoluent et interagissent. Ce mémoire de maîtrise aborde le développement régional dans une perspective territoriale et par le biais d'une approche à la fois sociale, politique et environnementale, c'est-à-dire hors de considérations économiques, culturelles, identitaires, démographiques et géophysiques. Les concepts, notions et théories de la géographie humaine, de la sociologie urbaine, de la science politique et de l'aménagement du territoire, regroupés au sein du champ interdisciplinaire des études urbaines (Cloutier, Collin et Poitras 2011), ont servi de base à l'analyse documentaire et empirique sur laquelle il s'appuie. Ainsi, l'objet de recherche auquel ce projet s'attarde est abordé sous l'angle des transformations récentes des modes et des milieux de vie, des évolutions contemporaines des dynamiques urbaines et métropolitaines nord-américaines et européennes, des renouvellements actuels des référents et des impératifs de l'action publique locale ainsi que

des redéfinitions courantes des objectifs en matière de développement et de (re)structuration des territoires à la lumière des enjeux planétaires auxquels ils font face: la durabilité et la concertation.

Au cœur de ces transformations, évolutions, renouvellements et redéfinitions se trouvent le concept de développement urbain durable et les divers principes qu'il sous-tend, qui se sont imposés, depuis leur apparition, au cours des années 1980, dans le vocabulaire et dans la psyché collective des acteurs du développement, en tant qu'impératif de l'action publique. Réaffirmé en 1992 à Rio de Janeiro lors du Sommet de la Terre puis à Johannesburg en 2002 et par la suite dans le cadre de chaque rencontre internationale portant sur les enjeux du développement humain, le développement durable est mondialement reconnu pour ses dimensions économique, sociale et écologique – formant ainsi un triptyque contemporain des plus célèbres – et constitue désormais un élément central de la rhétorique des acteurs engagés dans les questions d'environnement et de développement, malgré tout (Vivien 2001, 2003). Les réflexions sur ces deux dernières dimensions se font donc de plus en plus importantes³.

C'est ainsi que les vocables «développement urbain durable» et «ville durable» (Gauthier 2006; Gauthier et Lepage 2005; Guermond 2006; Mathieu 2006a, 2006b; Mathieu et Guermond 2005) ont fait leur apparition dans le discours des décideurs et dans les documents de planification urbaine et qu'ils ont irrémédiablement affecté la manière dont les milieux de vie seront aménagés. D'aucuns croient ainsi que ces concepts pourraient conférer une nouvelle raison d'être à la planification et constituer une forme de nouveau projet social auquel de plus en plus de citoyens semblent adhérer. Or, lorsqu'appliqués à la ville, ces concepts soulèvent plusieurs interrogations – notamment, justement, en raison des trajectoires de cette adhésion massive. Il s'agit donc là d'une piste de réflexion que ce projet de recherche s'est efforcé d'explorer.

Ce mémoire porte sur les effets de la concertation globale – entre les institutions et avec les représentants de la société civile – en matière d'urbanisme et de mobilité durables dans la

³ ... et si nombreuses qu'il serait vain de tenter de les énumérer toutes ici, la focale du projet de recherche dont ce mémoire constitue l'aboutissement n'étant d'ailleurs pas placée sur ce concept en tant que tel mais plutôt sur les facteurs de gouvernance qui facilitent ou entravent la prise en compte officielle de ses principes.

région métropolitaine transfrontalière d'Ottawa-Gatineau. Il aborde donc le développement urbain durable d'abord dans sa *dimension sociale*, reconnue pour avoir été négligée au profit des dimensions économique et environnementale, par le biais d'une *approche territoriale* (Theys 2002) et d'une *conception procédurale* dans l'objectif de contribuer aux réflexions portant sur les *aspects politiques et organisationnels* de l'action publique en la matière. Il se penche ainsi sur l'articulation, l'arrimage, l'intégration et la coordination des projets et des politiques publiques et sur l'invitation à la participation, à la consultation, à la concertation et au débat public – ainsi qu'à l'incidence de ces procédures sur la substance des interventions publiques (Gariépy et Gauthier 2009; Gauthier 2008; Gauthier, Gariépy et Trépanier 2008; Paulhiac 2008a) en matière d'urbanisme et de mobilité. Cela permet de mieux centrer les analyses et observations sur les considérations que les auteurs auxquels ce mémoire réfère mettent de l'avant et soulignent comme étant d'une grande importance quant à l'avenir des environnements humains du XXI^e siècle. La décision de recourir à ces perspectives et thématiques n'est pas étrangère au fait que ce mémoire, la question principale à laquelle il tente de fournir des pistes de réponse, l'hypothèse sur laquelle il s'appuie et le cadre théorique qui balise ses réflexions et analyses s'inscrivent directement dans la ligne des travaux menés par ces chercheurs, qui se sont penchés sur ces questions sous d'autres angles et dans d'autres agglomérations métropolitaines occidentales.

Ce mémoire de maîtrise s'inscrit donc dans une perspective novatrice et résolument critique axée sur l'imbrication et la conjonction de trois problématiques d'action publique corrélées: 1) le manque, voire l'absence, de concertation des acteurs et intervenants à l'échelle d'abord municipale puis métropolitaine, 2) qui empêche une véritable intégration de la planification de la ville et de la mobilité, 3) qui limite conséquemment le niveau de durabilité sociale et écologique de l'aménagement du territoire et des transports. Cette problématique triple est abordée dans le contexte d'une région métropolitaine transfrontalière où une multiplicité d'acteurs aux intérêts divergents et de juridictions (municipales, provinciales et fédérales) concurrentes semblent limiter ou entraver, dans l'ordre en raison d'une relation de cause à effet en cascade⁴, la gouvernance, l'intégration

⁴ Le postulat séminal sur lequel s'appuie ce mémoire de maîtrise, qui a conditionné la formulation de la question de recherche et de l'hypothèse qui tente d'y répondre, s'exprime ainsi en remontant le lien de causalité de cette problématique triple pour affirmer que (et vérifier si) le niveau limité de durabilité sociale et

de la planification de la ville et de la mobilité ainsi que la promulgation de politiques et l'application de pratiques planificatrices en la matière qui se révèlent à la fois durables et cohérentes à l'échelle de l'agglomération. Il vise à présenter aux chercheurs, aux décideurs, aux pouvoirs publics et aux citoyens (de la région d'Ottawa-Gatineau et d'ailleurs) une réflexion exhaustive sur les causes et conséquences des interventions en matière d'urbanisme et de mobilité durables à l'heure de la métropolisation. Il traite de thématiques d'une très grande actualité, cherche à en tirer des constats éclairants et se conclut pour ce faire par une série de pistes de réflexion pour l'avenir de l'urbanisme et de la mobilité à l'attention des intervenants institutionnels et de la société civile de la région.

1.2 Problèmes en discussion

Ce mémoire de maîtrise en développement régional s'inscrit dans le contexte d'une transformation substantielle des modes et milieux de vie urbains. Elle est entraînée par un effacement des frontières et une disparition progressive des contraintes spatiotemporelles associées aux distances, une accélération des mouvements de migration des campagnes vers les villes⁵ ainsi qu'une constitution rapide de réseaux techniques et relationnels liant les agglomérations, exacerbant conséquemment les répercussions de cette métamorphose planétaire en pleine opération (Bassand 2007; Bassand, Da Cunha et Tarradellas 2004). Alimenté par la globalisation/mondialisation, ce vaste phénomène universel engendré par la conjonction de la croissance spatio-démographique et de la restructuration territoriale interne des métropoles ainsi que de la formation d'une armature mondiale d'agglomérations urbaines de plus d'un million d'habitants se désigne par le terme «métropolisation» (Hamel 2005; Sénécal et Bherer 2009). Ses impacts sur la gouvernance, sur le développement et sur l'aménagement des territoires urbains (ou métropolitains) sont ainsi abondants et substantiels: constitution et renforcement de pôles d'attraction reliés par des axes de (télé)communication et de transport aux effets structurants sur le développement métropolitain; «spécialisation fonctionnelle du sol» et ségrégation sociale l'accompagnant;

écologique de l'aménagement du territoire et des transports dans la région d'Ottawa-Gatineau serait attribuable à la non intégration des politiques et des pratiques en matière d'urbanisme et de mobilité, qui serait elle-même attribuable au manque de concertation et à la gouvernance complexe caractéristiques de la région.

⁵ En 2000, l'ONU estimait que la moitié des six milliards d'habitants de la Terre étaient des citadins et que 40 % d'entre eux habitaient dans 400 agglomérations d'un million d'individus et plus: les métropoles. L'évolution de cette tendance au cours des 50 dernières années est considérable et se poursuit (Bassand 2007).

«déconnexion systématique espace-temps» entraînant le développement d'une «forte différenciation-individualisation» qui amplifie la «fragmentation socio-spatiotemporelle» entre les métropoles et les métropolitains (Bassand 2007: 8-11), etc. L'accélération de l'étalement métropolitain repousse sans cesse les frontières de l'urbanité et les limites des métropoles, ce qui empêche la correspondance des territoires fonctionnel et institutionnel (Bherer et Sénécal 2009), soit, autrement dit, la superposition des territoires des problèmes et des solutions. L'adéquation de l'action publique se trouve ainsi d'autant plus limitée.

Cette inadéquation politico-territoriale caractéristique des métropoles façonne de manière importante les dynamiques de gouvernance et de gestion urbaines et métropolitaines correspondantes à la propagation du phénomène de la métropolisation (Collin, Breux et Rivard 2007). Par exemple, un «nouveau régionalisme métropolitain», issu de réformes structurelles et institutionnelles majeures, est apparu en Occident dans les années 1980. Basé sur la notion d'interdépendance des villes centres et de leurs banlieues, il visait à mettre en œuvre des réformes métropolitaines afin d'adapter les structures de pouvoir au nouvel ordre économique et spatial (Champagne 2002; Wheeler 2008). Depuis, toutefois, il semble qu'il n'a toujours pas su imposer – concrètement et dans une proportion non négligeable de métropoles mondiales – un nouvel ordre institutionnel métropolitain et qu'il a plutôt seulement favorisé une certaine mobilisation d'acteurs régionaux autour des enjeux du développement et de la croissance métropolitaine (Champagne 2002).

Les modes et configurations de gouvernance métropolitaine varient certes grandement d'une région à une autre en fonction du niveau de coordination des instances locales, mais qu'elles soient nord-américaines, africaines, asiatiques ou européennes, toutes les agglomérations se caractérisent par un certain niveau de «fragmentation conflictuelle de la ville et des acteurs urbains» – source principale de leurs controverses sociales et politiques quant à leur forme urbaine ainsi qu'au rôle qu'elles peuvent jouer dans le cadre des restructurations économiques (Hamel 2005). Dans ce contexte caractérisé par une importante complexification des enjeux et des solutions de gestion urbaine, certaines métropoles semblent devenir «ingouvernables» (Jouve et Lefèvre 2002). Encore une fois, l'action publique en matière urbanistique ne peut se révéler que partiellement adéquate.

Les nombreux échecs – de partiels à totaux – des stratégies régionales de lutte à l'étalement métropolitain constituent des exemples probants de cette relative incapacité publique – ou à tout le moins des importantes limites de ces interventions – en aménagement du territoire et des transports à l'heure de la métropolisation. Cet étalement demeure une constante de l'ère métropolitaine et figure presque partout à la surface du globe au sommet de la liste de problématiques auxquelles les pouvoirs publics doivent trouver des solutions pérennes et durables, car il a de nombreuses et importantes répercussions négatives sur les formes urbaines et sur les modes de déplacement qui en sont tributaires (Cervero 2003; Fillion 2003). Ainsi, en règle générale, plus les villes et métropoles sont étalées et leurs trames urbaines sont discontinues, plus les gens sont enclins à se déplacer en voiture plutôt qu'en transport collectif et/ou actif – et inversement. Par exemple, dans la foulée de Cervero et Kockelman (1997), Barbonne (2009) a démontré, à partir d'une étude de cas portant sur deux quartiers montréalais⁶, que la densité, la proximité du centre-ville ainsi que les mixités fonctionnelle et sociale encouragent des comportements de mobilité plus durables quant aux distances parcourues et aux modes de déplacement utilisés.

C'est dans cette optique que ce mémoire s'appuie sur des travaux faisant un état de la planification (Grant 2006b; Proulx 2008) et de la gouvernance de l'urbanisme et de la mobilité (Da Cunha 2005a, 2005b, 2005c; Kaufmann et Jemelin 2003; Kaufmann et coll. 2008; Kaufmann et Sager 2006, 2009; Kaufmann et coll. 2003; Stead 2003; Stead et Banister 2001; Stead et Meijers 2009) dans les régions métropolitaines. Pour ce faire, il pose un regard critique sur les politiques et les pratiques planificatrices en vigueur à Ottawa-Gatineau, où les problématiques d'aménagement du territoire et des transports susmentionnées sont abordées par le biais du prisme de la gouvernance transfrontalière (dans ce cas-ci, interprovinciale), qui ajoute un niveau de complexité non négligeable à toute intervention publique en la matière.

⁶ Le Plateau-Mont-Royal, situé juste au nord-est du centre-ville, ainsi que le quartier Bois-Franc, situé dans l'arrondissement Saint-Laurent, situé à une quinzaine de kilomètres au nord-ouest du centre-ville.

1.3 Gouvernance et planification urbaines: éléments de définitions

La gouvernance est une «manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de la conduite de l'action, mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'État» (Bourdin 2000: 42). Elle sous-tend l'établissement de nouveaux partenariats ainsi qu'une redéfinition des règles et des principes de l'action publique en faveur d'une plus grande autonomie des collectivités à l'égard de l'État, d'une coopération accrue entre municipalités d'une même agglomération ou aire métropolitaine ainsi que d'une démocratie locale participative – ou «différentielle» (Faure, Glassey et Leresche 2010), c'est-à-dire pouvant prendre une forme différente selon le contexte. «Dans cette optique, la gouvernance vise à constituer une réponse à une vision strictement libérale du développement urbain» (Dorier-Apprill 2001: 50). Cette redéfinition démontre que «la gouvernance territoriale – et son corollaire métropolitain, la gouvernance urbaine – présuppose de facto un mouvement de décentralisation des politiques publiques» (Simard et Chiasson 2008: 460).

Selon Paquet (2001: 9-10), il s'agit là «d'un ordre caractérisé par une logique dominante qui est la résultante de tous [les] efforts partiels en provenance des secteurs privé, public et civique pour influencer l'organisation du système dans le sens de leurs intérêts. La gouvernance n'est donc pas nécessairement sous le contrôle de qui que ce soit». Est donc qualifié de gouvernance «l'ensemble des actions et des stratégies qui tendent à formaliser les intérêts locaux en une démarche cohérente spécifique et à faire reconnaître celle-ci par les autres intervenants publics ou privés concernés» (Kleinschmager et Pumain 2006: 131).

Le concept de gouvernance s'est finalement imposé en tant que dimension constitutive jugée indispensable à la compréhension du développement local. Il permet entre autres de tenter de mieux saisir les modalités d'organisation de l'action collective dans un contexte où les institutions publiques ont perdu de leur légitimité et sont devenues incapables de répondre seules aux problématiques sociales contemporaines (Simard et Chiasson 2008).

L'ère du gouvernement des villes – concept jugé insatisfaisant puisqu'il est «associé à une forme organisée, rationnelle, cohérente, où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques» et qu'il «suggère une lecture institutionnelle» (Le Galès

1995: 58) – a donc cédé sa place à celle de la gouvernance urbaine. Les divers processus d’ajustements déclenchés par ce passage ont complètement transformé et complexifié la trame des organisations et des institutions, et ce, dans tous les secteurs de l’action publique. Or, puisque l’on est maintenant «de plus en plus en face de jeux complexes sans maître de jeu» (Paquet 2006: 31), les défis de la coordination revêtent une importance capitale. Dans cette optique, les divers intervenants doivent être consultés, l’État perd son monopole sur la contrainte publique, le principe de subsidiarité acquiert une importance accrue, la sphère d’influence de la société civile augmente et nombre d’institutions et de régimes variés et mixtes font leur apparition. Ainsi, désormais, poser «le problème de la gouvernance, c’est le plus souvent mettre en avant les conditions qui renvoient à la coordination de différentes organisations» (Le Galès 1995: 59) qui prennent part, de plus en plus nombreuses et diversifiées, aux multiples processus décisionnels des villes.

«Cette pluralité d’intervenants, d’acteurs, d’organisations révèle que la politique locale (au triple sens de *politics*, *policies* et *polity*) dépend de plus en plus d’acteurs non gouvernementaux. Le terme de gouvernance renvoie donc également aux fonctions et actions de gouvernement mais sans l’idée d’uniformisation, de rationalité, de standardisation. Le terme de gouvernance urbaine suppose une plus grande diversité dans la manière d’organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté. [...] Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l’incohérence, et suggère de mettre l’accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l’action publique» (*ibid.*: 60).

La gouvernance peut donc se révéler à la fois un problème d’action collective (par exemple, une difficulté des acteurs à se coordonner) ainsi qu’une solution à ce problème et à bien d’autres, notamment par le biais d’innovations procédurales qu’elle entraîne (Theys 2003).

Dans le cadre de ce mémoire de maîtrise, le concept de gouvernance sera abordé dans une optique urbanistique, c’est-à-dire dans le but de tenter de déterminer comment sa diffusion influence les pratiques planificatrices en matière d’urbanisme et de mobilité. La question de l’essence de la planification doit donc être abordée d’entrée de jeu. La planification spatiale est l’action «visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de

communication. La planification spatiale est complémentaire, sans lui être nécessairement subordonnée, de la planification économique et sociale» (Merlin 2005b: 667). Par ailleurs, la planification *urbaine* constitue l'ensemble «d'études, de démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues» (Merlin 2005c: 668). Les notions d'aménagement et de développement y sont donc intimement liées.

La planification du développement des villes est née au tournant du XX^e siècle et s'est depuis imposée par rapport à différents enjeux: principalement «la gestion prévisionnelle de l'extension des villes, mais aussi l'organisation de l'hygiène publique et la construction de logements ouvriers, ainsi que la définition de zones réservées aux équipements collectifs» (Pumain 2006: 223). Aujourd'hui, elle est devenue l'institution du marché de l'aménagement, prenant la forme de procédures visant à opérer une allocation de ressources que le marché seul n'est pas (ou plus) en mesure d'assurer. Or, depuis le passage à l'ère de la gouvernance urbaine, «les outils et méthodes de la planification ont enregistré, au fil du temps, d'importants changements. Autrefois technocratique et assortie d'objectifs quantifiés à atteindre, la planification spatiale signifie aujourd'hui avant tout information, coordination, concertation ainsi que coopération entre les acteurs» (Wachter 2000: 59). Le paradigme du *rational comprehensive planning* (Proulx 2008) est ainsi sévèrement remis en cause, de nos jours (Bacqué et Gauthier 2011), entre autres par la gouvernance, qui revendique un nouveau mode de prise de décision.

À la lumière de ces considérations, d'aucuns ont fait le constat d'un certain renouvellement des pratiques planificatrices en matière d'aménagement et d'urbanisme (Albrechts, Healey et Kunzmann 2003; Gauthier, Gariépy et Trépanier 2008; Salet, Thornley et Kreukels 2003) qui s'exprimerait notamment par le biais d'un tournant communicationnel ou argumentatif observé au sein des théories de la planification (Healey 1997; Yiftachel et Huxley 2000). Dans la foulée de la gouvernance, ce courant prend appui sur un encouragement soutenu au dialogue et à la communication entre les acteurs afin qu'ils définissent ensemble leurs valeurs et intérêts communs dans la réalisation de leurs démarches planificatrices (Hamel

1999). Du *rational comprehensive planning* – «un modèle de planification prétendument concertée, mais qui dans les faits résulte essentiellement d’une entreprise de persuasion sociale, menée par certains acteurs en fonction de leur intérêt personnel ou corporatiste» (Simard et Chiasson 2008: 457) – s’est donc effectué le passage au *collaborative planning*, qui propose «une planification qui résulte d’une réelle et sincère volonté de médiation entre la société civile et l’État» (*idem*). Cette approche prône le recours systématique à des stratégies visant à favoriser l’échange et la délibération entre une pluralité d’acteurs et «conçoit la planification comme un processus interactif et politique dans lequel le rôle des planificateurs consiste, entre autres, à informer les acteurs des enjeux et à structurer les débats dans l’objectif d’atteindre un accord» (Gauthier, Gariépy et Trépanier 2008: 330). Elle se réclame de la démocratie participative – ou «de proximité» (Lacaze 2009) –, alors elle est intimement liée et favorise le recours à des démarches qui s’inscrivent de la foulée de l’«impératif délibératif» (Bacqué, Rey et Sintomer 2005; Blondiaux et Sintomer 2002).

Ainsi, le renouvellement des pratiques planificatrices viserait d’abord les instruments de l’approche traditionnelle de l’aménagement (jugée trop centralisatrice et technocratique), qui devraient ainsi «être renouvelés et complétés par une panoplie d’instruments visant à accroître les capacités d’action collective et de mise en œuvre des politiques urbaines» afin que la planification urbaine devienne «plus stratégique et procédurale» (Gauthier, Gariépy et Trépanier 2008: 331). Ce faisant, serait ainsi rendue possible une gestion collective du développement qui fait appel à la prospective, à la planification stratégique et au recours à divers processus de participation publique à la prise de décision (Fischler et Wolfe 2006).

Les analyses et observations effectuées dans la région d’Ottawa-Gatineau dans le cadre de ce projet de recherche ont permis de démontrer que les questions de la gouvernance et du renouvellement des pratiques planificatrices y revêtent une importance croissante. L’impact des considérations quant à la durabilité et à la concertation reste toutefois à déterminer.

1.4 Objectifs de recherche

L’objectif principal de ce mémoire de maîtrise est ainsi de déterminer si et, le cas échéant, comment la concertation, à l’échelle métropolitaine, des acteurs et des intervenants publics et privés des domaines des transports et de l’urbanisme de la région d’Ottawa-Gatineau

peut entraîner le renouvellement, dans une perspective de développement durable, du contenu des politiques et des pratiques planificatrices en la matière. En découle l'objectif de contribuer à remédier à l'absence partielle de connaissances dans la littérature récente à l'égard des liens entre la concertation et la planification durable de la ville et de la mobilité⁷ ainsi qu'à l'égard des dynamiques particulières de gouvernance, de coordination et de planification à l'œuvre dans la région d'Ottawa-Gatineau. Ce mémoire vise à cerner les effets de la concertation des acteurs de cette région métropolitaine sur la planification durable et intégrée de la ville et de la mobilité et à comprendre les facteurs qui la facilitent ou l'entravent. Il vise à mieux saisir les dynamiques qui façonnent ses modes de gouvernance et de planification urbaine. L'attention portée aux effets des actions et interventions des pouvoirs publics dans ces domaines vise à mettre en relief les configurations politiques et institutionnelles actuelles. Enfin, l'analyse de la substance des politiques de l'urbanisme et de la mobilité ainsi que des pratiques planificatrices en la matière et l'évaluation des procédures par le biais desquelles elles sont pensées, conçues et mises en œuvre visent à fournir de nombreuses connaissances sur les dynamiques à l'œuvre en ces matières dans cette région métropolitaine transfrontalière.

L'enquête de terrain réalisée à Ottawa-Gatineau et dont ce mémoire se veut une présentation exhaustive des tenants et aboutissants avait donc pour objectif principal de s'interroger, dans cette région interprovinciale, sur les perspectives de renouvellement des pratiques planificatrices et des processus décisionnels par la prise en compte officielle de la durabilité ainsi que par la concertation et la planification métropolitaine intégrée de la ville et de la mobilité (Banister 2008; Giorgi 2003; Gudmundsson 2003; Jouve 2003; Jouve et coll. 2002; Offner 2006; Paulhiac 2008b; Paulhiac et Kaufmann 2006; Szyliowicz 2003). Concrètement, la recherche menée visait à mettre à l'épreuve les constats et conclusions

⁷ Certains utilisent les termes «transport» et «mobilité» de manière interchangeable. Toutefois, dans ce mémoire, il n'en est pas ainsi. Le vocable «transport» est utilisé dans la locution «aménagement du territoire et des transports» pour refléter la domination des considérations associées aux infrastructures routières et de transport collectif (quoique dans une beaucoup moindre mesure) à l'étape de l'aménagement. Inversement, le vocable «mobilité» est utilisé dans la locution «planification de la ville et de la mobilité» pour mettre en lumière le fait que la mobilité – à tout le moins au stade de la planification – ne se limite pas qu'aux transports et qu'aux déplacements motorisés, qu'ils soient individuels ou collectifs. Cette distinction fondamentale est expliquée avec moult détails dans le chapitre II, consacré à la présentation de l'approche théorique employée dans la conduite de ce projet de recherche.

issus de ces travaux ainsi qu'à vérifier jusqu'à quel point ils peuvent être appliqués au contexte particulier de la région d'Ottawa-Gatineau.

1.5 Questions de recherche

Pour parvenir à l'atteinte de ces objectifs, ce mémoire tentera de fournir une réponse claire et complète à la question générale suivante: Quels sont les obstacles à la planification concertée, durable et intégrée de la ville et de la mobilité à l'échelle métropolitaine dans la région d'Ottawa-Gatineau? De cette question générale découlent les deux sous-questions suivantes. D'abord, quelles sont les conséquences de la complexité des modes de gouvernance de la région et des jeux d'acteurs publics et privés aux intérêts divergents sur les processus décisionnels, le contenu des politiques et les perspectives de renouvellement des pratiques planificatrices en matière d'urbanisme et de mobilité à l'échelle métropolitaine? De plus, quelles dynamiques régionales, procédures légales et relations interinstitutionnelles limitent, entravent ou empêchent l'application effective des principes du développement urbain durable à l'aménagement du territoire et des transports? Enfin, inversement, qu'est-ce qui favorise le renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens du développement urbain durable?

1.6 Contexte de la recherche

D'abord, les acteurs publics intervenant à Ottawa et à Gatineau dans les domaines de l'urbanisme et de la mobilité – principalement les Villes d'Ottawa et de Gatineau ainsi que leur autorité organisatrice des transports collectifs respective, c'est-à-dire OC Transpo et la Société de transport de l'Outaouais (STO), mais aussi, dans une certaine mesure, la Commission de la capitale nationale (CCN) – ont souscrit aux objectifs du développement urbain durable et résolu de façonner leurs plans et politiques en y soutenant que leurs actions et interventions à venir s'inscriront toutes dans une perspective dite «durable». Ainsi, l'importance de la durabilité transparaît dans le programme particulier d'urbanisme (PPU) du centre-ville de Gatineau, dans les projets d'aménagement d'un système de transport rapide par autobus en site propre (SRB) Rapibus de la STO et d'un corridor est-ouest de transport léger sur rail (TLR) de la Ville d'Ottawa, dans les orientations de l'initiative de planification à long terme Choisir notre avenir et même dans l'Étude

d'évaluation environnementale des liaisons interprovinciales (ÉÉELI) – pourtant préliminaire à la construction d'un nouveau pont routier dans l'est de l'agglomération. De même, par l'entreprise de ces deux derniers exercices de planification et par la création de la Stratégie interprovinciale de transport collectif (SITC)⁸, ces acteurs publics ont aussi souscrit aux objectifs de concertation à l'échelle métropolitaine, c'est-à-dire entre les institutions et les représentants de la société civile ainsi qu'entre les institutions elles-mêmes, et résolu de façonner leurs plans et politiques en y soutenant que leurs actions et interventions à venir s'inscriront désormais toutes dans une perspective dite «concertée».

À bien des égards, toutefois, cette situation n'est pas surprenante, car «durabilité» et «concertation» sont récemment devenus de véritables nouveaux maîtres mots de l'action publique – des impératifs collectifs auxquels les pouvoirs publics sont implicitement sommés de se conformer. L'officialisation de la prise en compte de ces impératifs, pour le moment seulement promise dans les politiques, modifierait de manière substantielle la nature des pratiques planificatrices en matière d'urbanisme et de mobilité dans la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau. Or, en raison des dynamiques régionales territoriales et de gouvernance produites par la métropolisation (étalement, polarisation, fragmentation, «ingouvernabilité», inadéquation des territoires fonctionnel et institutionnel, etc.), pour être envisageable, cette formalisation – pour peu qu'elle constitue un objectif commun à tous les acteurs concernés – nécessiterait que se mette en place une culture de concertation et de coordination des intervenants à l'échelle métropolitaine.

Il subsiste de plus d'importantes lacunes dans les modes de gouvernance et de coordination de l'action publique de la région d'Ottawa-Gatineau, et la seule consultation de sa dernière Enquête Origine-Destination (NCR Trans 2006) y met en lumière un recours massif à des modes de déplacement très fortement axés sur l'utilisation de l'automobile (pour 71 % des déplacements, qui plus est en solitaire huit fois sur dix – une tendance qui va d'ailleurs en s'accroissant⁹), héritée d'un constant accroissement des distances entraîné par l'étalement métropolitain (Barcelo 2004; Bochet 2005; Both 2005; Fillion 2003; Guelton et Navarre

⁸ Ces six projets d'aménagement et exercices de planification sont présentés en détail dans le chapitre (IV) consacré à la présentation du territoire d'étude et des pratiques planificatrices analysées.

⁹ De 1986 à 2005, «la croissance des déplacements auto conducteur a été de 32 %» et, ce faisant, «le nombre moyen de passagers par véhicule a diminué de près du tiers» (NCR Trans 2006: 7).

2010; Leo et coll. 1998; Siedentop et Fina 2010). Dans pareil contexte, la mise en œuvre du développement durable représente un défi colossal pour les intervenants de la région. La concertation de leur réflexion, de leur planification, de leur prise de décision et de leur action dans cette perspective constitue ainsi un objectif stratégique de première importance.

CHAPITRE II: CONCERTATION ET GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'URBANISME ET DE LA MOBILITÉ DURABLES

Ce chapitre vise à présenter l'approche théorique de ce projet de recherche (la concertation et la gouvernance métropolitaines comme clés de voûte de la mise en œuvre de l'urbanisme et de la mobilité durables), puis à formuler les hypothèses de recherche principale et secondaires sur lesquelles ce mémoire prend appui. Les informations présentées dans ce chapitre sont tirées des revues de littérature réalisées.

2.1 Mise en contexte de l'approche théorique

La considération théorique primordiale qui sert de cadre de référence à ce mémoire prend la forme d'une question inspirée du titre d'un ouvrage (Chalas et Paulhiac 2008) consacré à la question des déplacements en milieu urbain: *est-ce la mobilité qui fait la ville et/ou la ville qui fait la mobilité?* Aucune réponse à cette question ne fait vraiment consensus. Selon Banister (2000: 118), c'est l'aménagement qui conditionne le déplacement: «Although the planning system is not immediate in its effect, in the medium-term it is one of the most important determinants of travel patterns. As a general rule, the shorter the journey, the greater the probability that it will be walk-, cycle- or public transport-based». Pour Henson et Essex (2003: 259), par contre, c'est la mobilité qui fait la ville: «le transport a des effets sur la nature même du développement urbain. Chaque forme de transport, si elle était utilisée à l'exclusion de toute autre, produirait une forme urbaine différente». Au rayon des bémols, notons toutefois que la densité de la forme urbaine est un déterminant important de la fréquence des déplacements et des moyens de transport utilisés (*idem*), quoiqu'elle ne soit «pas mécaniquement prédictive des pratiques modales» (Kaufmann et Sager 2009: 12). La mobilité façonnerait donc les milieux et les modes de vie autant qu'ils la façonnerent eux-mêmes...

«Si l'on fait l'hypothèse que la mobilité est non seulement résultante mais aussi organisatrice, on admet alors non seulement que la mobilité et l'agencement des fonctions urbaines sont des moyens complémentaires au service des besoins

d'interactions sociales mais aussi que l'aménagement urbain et les mobilités sont co-produits» (Massot et Orfeuil 2008: 21).

À la lueur de cette considération, ce mémoire de maîtrise présente les résultats d'une étude, effectuée dans la région métropolitaine transfrontalière (interprovinciale) d'Ottawa-Gatineau, portant sur les causes, conséquences, tenants et aboutissants politiques et urbanistiques de cette supposée co-production de l'aménagement urbain et des mobilités. Pour ce faire, dans ce chapitre, les concepts de mobilité durable ainsi que de coordination des transports et de l'urbanisme seront mobilisés et présentés de manière à mettre en lumière aussi bien leur imbrication que le rôle primordial que joue la concertation dans leur mise en œuvre effective et, ultimement, afin d'inscrire l'hypothèse de recherche dans cette optique théorique triple.

2.2 Coordination des transports et de l'urbanisme

Dans les années 1980, la coordination des transports et de l'urbanisme dans une perspective durable s'est imposée comme une évidente nécessité (Castel 2008) et comme un nouvel impératif de l'action publique locale (Gauthier 2005). La reconnaissance institutionnelle de ce besoin de coordonner leur planification dans cette optique est apparue au Québec quinze ans plus tard (Gauthier 2005). L'utilisation des sols et les modes de transport ont longtemps été systématiquement liés – d'abord dans les villes denses où la mixité des usages et la petite taille favorisaient les courts déplacements, puis dans les *transit cities* où le développement urbain s'effectuait traditionnellement le long des corridors ferroviaires – et ils le sont demeurés jusqu'au sortir de la Seconde Guerre mondiale. La généralisation de l'utilisation de l'automobile a toutefois perturbé cet ordre: «for the first time in history houses and businesses could locate almost anywhere they wanted because personalized transport could be used to join them together. Thus the transport-land use connection was broken» (Newman et Kenworthy 1996: 21).

Cette connexion n'a d'ailleurs toujours pas été rétablie. Le constat d'échec de la coordination des transports et de l'urbanisme s'impose toujours, et ce, malgré une grande diversité de dispositifs d'acteurs (citoyens, professionnels, élus, etc.) et de méthodes de

construction de l'action collective (consultations publiques, tables de concertation, etc.)¹⁰. À cet égard, selon Paulhiac (2008b), la faible coordination des transports et de l'urbanisme s'expliquerait plutôt par la fracture profonde qui subsiste entre les dimensions cognitives qui animent les politiques urbaines. En effet, les référentiels de ces politiques présentent d'importantes divergences de contenu et d'évolution pouvant expliquer la faible possibilité de coordination des actions collectives de ces deux domaines. De plus, l'urbanisme et les transports résultent encore beaucoup de l'addition de programmes d'intérêts très locaux (Ascher 2008) produisant souvent des pratiques planificatrices très sectorielles et non coordonnées, et ce, bien que l'intégration des modes de transport, l'intermodalité, l'interopérabilité et la coordination des transports et de l'urbanisme constituent des objectifs constamment et fortement réaffirmés (Kaufmann et coll. 2008).

Qui plus est, «la simple addition de mesures sectorielles, sans lien entre elles, est incapable de répondre aux problèmes posés à la puissance publique» (Jouve et coll. 2002: 5). En effet, selon Jouve (2003: 13), pour ce faire, il faut «concevoir dans une perspective systémique la planification des modes de transports, des différents usages de l'espace public». De plus, selon Henson et Essex (2003: 259), il faut aussi «mettre en œuvre des politiques qui encadrent l'aménagement urbain, la densité et la répartition modale des transports et qui agissent ensemble». Ainsi, selon Merlin (2005a: 663), en raison «des interactions possibles et prévisibles, dans les deux sens, entre les réseaux de transport et l'occupation du sol, la planification des transports doit être menée en liaison étroite avec la planification spatiale ou territoriale».

Or, dans cette optique, selon Kaufmann et Jemelin (2003: 329), «il ne suffit pas d'accroître l'offre de transports en commun et de réglementer le stationnement». Ainsi, selon Kaufmann et ses collaborateurs (2003: 14), il faut plutôt canaliser l'urbanisation et structurer le territoire autour des réseaux de transports publics, ce qui est autrement plus exigeant que de le laisser se structurer autour du système routier et appelle «une politique

¹⁰ *Urbanité*, la revue officielle de l'Ordre des urbanistes du Québec et de l'Institut canadien des urbanistes, a intitulé «Aménagement et transport: deux solitudes» son édition de juin-juillet 2004 consacrée à la question. Un urbaniste du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir y écrit: «il n'y a pas de lien entre la planification urbaine et la planification des transports au palier supra municipal, et peu d'intervenants sont en mesure de déterminer comment s'y prendre pour améliorer la situation actuelle» (Rompré 2004: 11).

interventionniste et ambitieuse» de mise en cohérence globale et proactive de l'aménagement du territoire et des transports qui doit à permettre de «renouveler les règles du jeu des implantations en allant souvent à rebrousse-poil des représentations dominantes».

Pour assurer un développement urbain cohérent et coordonné à celui des transports, «trois choix sont possibles: une articulation de l'urbanisation aux infrastructures routières, une articulation multimodale de l'urbanisation et une articulation de l'urbanisation aux infrastructures de transport public» (*ibid.*: 29). Quant aux modes d'intervention, il y en a aussi trois: celui de l'État planificateur, qui «consiste à définir un champ du possible de l'urbanisation strictement limité par des plans de zone»; celui de l'État incitateur, qui «consiste à favoriser l'urbanisation de certains lieux par des mesures d'incitation, financière notamment»; et celui de l'État offreur, qui «consiste à déployer des infrastructures de transport de façon à offrir des potentiels d'accessibilité structurant l'urbanisation» (*idem*).

Le niveau d'interventionnisme et d'ambition des politiques de contrôle de l'urbanisation déployées n'est pas lié qu'à leur niveau de coordination. Cet objectif appelle des interventions visant bien plus que la seule réforme des structures de prise de décision, qui peut même contribuer «à faire de la coordination non plus un moyen mais un objectif, éclipsant du même coup l'objet premier de la coordination», voire à «faire de la coordination le but ultime de l'action engagée au détriment de l'objectif de l'articulation entre l'urbanisation et des infrastructures de transports collectifs urbains et régionaux» (*ibid.*: 24). Or, il semble que la coordination se révèle parfois une fin en soi, alors qu'elle constitue plutôt une méthode d'action publique, un principe procédural. En effet,

«les approches qui se concentrent sur les procédures peinent à intégrer la substance des politiques et à les contextualiser. La coordination entre politiques de l'urbanisation et des transports ne peut être réduite à une fonction de la géographie des découpages institutionnels et du réseau d'acteurs impliqués dans les processus de prise de décision. Le passage d'un mode aréolaire à un mode réticulaire de territorialisation constitue un enjeu pour la coordination qui dépasse les procédures et concerne la substance: il ne suffit pas que les acteurs se coordonnent pour qu'ils développent une conception intégrée de l'urbanisme et des transports, encore faut-il qu'ils inscrivent leurs travaux dans la perspective d'un urbanisme réticulaire. Ceci pose donc deux questions: celle de

la volonté politique dans le domaine considéré et celle de la cohérence entre les objectifs et les moyens déployés pour les atteindre» (*ibid.*: 26).

L'étude de la coordination des transports et de l'urbanisme s'effectue par le biais de critères liés à cinq dimensions de l'action publique locale: l'architecture institutionnelle, les cultures professionnelles, les aspects financiers, les valeurs et le contexte physique. Ce cadre d'analyse a été élaboré par Kaufmann et ses collaborateurs puis utilisé pour étudier les pratiques observables en la matière dans quatre villes suisses¹¹ puis dans deux villes françaises¹². Les indicateurs liés à chacune de ces dimensions sont déclinés dans le tableau synthétique 2.1. L'enquête de terrain effectuée à Ottawa-Gatineau dans le cadre de ce projet de recherche a donc été guidée par les considérations théoriques qui y sont associées.

L'amélioration de la coordination et de la coopération «au niveau institutionnel constitue un leitmotiv des recommandations éclairées des experts» (Offner 2006: 68). Malgré cela, toutefois, l'analyse des politiques et des pratiques effectuée par Stead (2003: 383-384), entre 1994 et 2001, auprès de fonctionnaires responsables de l'aménagement du territoire et des transports dans les municipalités de la Grande-Bretagne, révèle que «si des progrès sont indéniables dans le rapprochement de l'aménagement du territoire de la politique du transport, ces deux domaines d'action ne sont toujours pas 'coordonnés' à proprement parler», notamment puisqu'«un véritable travail d'équipe interdisciplinaire travaillant entre les administrations responsables de l'aménagement du territoire et de la politique des transports fait toujours défaut».

Selon Stead (*ibid.*: 384), la réussite de la coordination des transports et de l'urbanisme dépend «de la capacité à surmonter les obstacles à la coordination des spécialités et des administrations en place. Cette capacité passe par une dynamique et des procédures institutionnelles efficaces et judicieuses, car de nombreux obstacles à l'intégration des politiques d'aménagement du territoire et des transports sont souvent imputables aux insuffisances institutionnelles». Offner (2006: 69), à l'issue d'une synthèse complète des études disponibles sur les plans de déplacements urbains en France, a conclu qu'«afin de «dépasser les habituels vœux pieux, il paraît intéressant de réfléchir à trois niveaux de

¹¹ Bâle, Berne, Genève et Lausanne (Kaufmann et coll. 2003).

¹² Bordeaux et Strasbourg (Gallez et Kaufmann 2010a, 2010b).

cohésion»): la coordination relationnelle (contacts entre acteurs permettant les échanges d'informations et l'ajustement des décisions), l'articulation instrumentale (dispositifs de mise en interdépendance d'éléments du système) et la cohérence cognitive (culture commune aux acteurs et intervenants basée sur leurs connaissances, habiletés, problèmes, solutions et stratégies partagés et issue de leurs interactions). Le succès d'une véritable coordination des transports et de l'urbanisme reposerait sur une conjonction d'aspects propres à chacun de ces trois niveaux de cohésion entre intervenants concernés. Dans une région métropolitaine où les acteurs des domaines des transports et de l'urbanisme sont nombreux et de types variés, la coordination relationnelle, l'articulation instrumentale et la cohérence cognitive se révèlent autrement plus complexes à garantir que dans des villes dites plus «simples» à gérer, mais elles revêtent aussi une très grande importance stratégique.

À l'heure de la métropolisation, la nature des enjeux qui se présentent aux institutions et des défis auxquels elles devront répondre au cours des prochaines années appelle une plus grande mise en commun des savoirs et des expertises. L'intersectorialité des problématiques n'est plus à démontrer, mais la transversalité et l'intégration des pistes de solutions, elles, restent à assurer. En effet, selon Kaufmann et ses collaborateurs (2003: 61), qui ont scruté attentivement les dynamiques associées à la coordination des transports et de l'urbanisme à Bâle, Berne, Genève et Lausanne au tournant des années 2000, «on est passé en moins de 50 ans d'une problématique confinée à l'aménagement communal à une problématique concernant l'aménagement, l'ingénierie de gestion des transports et les services chargés de l'environnement au niveau de la région urbaine, ce qui nécessite une étroite collaboration horizontale et verticale entre niveaux institutionnels».

Tableau 2.1: Les indicateurs liés aux cinq dimensions de la coordination des transports et de l'urbanisme

<i>Dimensions</i>	<i>Indicateurs</i>
Architecture institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Moment du débat public et de la prise de décision • Nature des logiques (de projet/de pouvoir/d'action) • Degré d'ouverture du réseau d'acteurs • Degré de séparation et de partage des compétences • Nature de la distribution des rôles et des pouvoirs • Degré de délégation des compétences décisionnelles • Degré de séparation des sphères technique et politique
Cultures professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Nature des dynamiques d'interaction entre les institutions • Degré d'affinité des méthodes de travail et des visions • Capacité de construction d'un objectif commun • Degré de ressemblance des référentiels urbains • Capacité d'établissement d'une dynamique de projet • Nature des commissions (ad hoc/politiques permanentes)
Aspects financiers	<ul style="list-style-type: none"> • Degré de clarté des conditions liées au financement • Degré de sectorialité du financement accordé • Nature des objectifs de l'incitation financière
Valeurs	<ul style="list-style-type: none"> • Degré d'interventionnisme et de proactivité des pouvoirs publics locaux (État offreur/incitateur/planificateur)
Contexte physique	<ul style="list-style-type: none"> • Degré d'étalement urbain et niveau de densité humaine • Nature du système spatial des localisations • Quantité d'infrastructures de transport collectif héritées

(Source: constitué à partir de Kaufmann et coll. 2003; Offner 2006; Paulhiac 2008b).

2.3 Urbanisme et mobilité durables

La domination du paradigme (de l'ingénierie) des transports commence à être sérieusement ébranlée par la souscription de plus en plus généralisée des pouvoirs publics locaux et nationaux à l'application des principes du développement durable à l'aménagement du territoire, à la planification des modes de déplacement et à la protection de l'environnement. Petit à petit, les administrations politiques réfléchissent en termes de mobilité et se penchent davantage sur les habitudes de mouvement des gens que sur les infrastructures de transport qui leur permettent de se mouvoir dans ou entre les agglomérations urbaines. En matière de mobilité, dans une perspective durable, il n'est non pas question de limiter les possibilités des gens de se déplacer et, ce faisant, «de réduire la mobilité nécessaire à la croissance, mais plutôt de l'orienter dans le sens de l'efficacité énergétique et environnementale» (Faivre d'Arcier 2008: 217). Les solutions qui ne s'appuient que sur une amélioration de l'offre en transport collectif ou actif ne produisent jamais les résultats escomptés, car la multiplication des possibilités de déplacement entraîne l'augmentation relative et absolue du nombre de déplacements plutôt qu'un réel changement dans les façons qu'ont les gens de se déplacer. Un moyen de remédier à cette situation problématique serait d'effectuer une transition vers la gestion de la demande, c'est-à-dire vers des interventions qui visent la limitation du nombre de déplacements. Selon Banister (2003: 278), «il n'y a apparemment aucune stratégie propre à régler le problème de la circulation autrement que par une gestion de la demande où le prix occuperait une place centrale».

Ce changement d'attitude semble s'effectuer assez subitement, mais il prend racine dans un contexte général de conscientisation à l'égard des externalités des modes de déplacement actuels des personnes et des marchandises, qui demeurent fortement axés sur l'utilisation d'infrastructures routières et de véhicules individuels alimentés par des combustibles fossiles dont le prix augmentera vraisemblablement au cours des prochaines années de manière inversement proportionnelle aux capacités d'accès des individus à ces combustibles fossiles. Le tableau 2.2 présente ainsi un bref tour d'horizon des considérations exprimées à cet égard dès 1999 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Tableau 2.2: Des indicateurs pour l'intégration des considérations environnementales dans les politiques des transports

<i>Aspects des politiques</i>	<i>Indicateurs</i>
Circulation	• Transport de passagers et de marchandises par mode
Infrastructures	• Longueur et densité des réseaux ferroviaires et routiers
Véhicules	• Structure du parc de véhicules routiers
Utilisation d'énergie	• Consommation d'énergie: intensités et structure par mode
Pollution de l'air	• Émissions de polluants par personne/au PIB/par véhicule-km
Sécurité	• Accidents de la route
Taxation et tarification	• Prix et taxes sur les carburants

(Source: traduit et constitué à partir de OCDE 1999).

En réponse aux problèmes liés à la non-viabilité, la non-soutenabilité ou la non-durabilité des solutions traditionnelles offertes par le monde des transports qui ne cadraient plus dans les mouvances actuelles de prise en considération des impératifs de conscientisation à la protection des écosystèmes et aux risques que l'activité humaine pose sur la préservation de leur intégrité, la durabilité s'est imposée il y a plusieurs années au monde des transports, mais «les questions liées à sa mise en œuvre et à l'évaluation de la performance des politiques demeurent toujours problématiques» (Gauthier 2005: 51). En effet, l'atteinte de cet objectif n'est ni simple ni facilement réalisable, notamment en raison de l'opacité de ce concept, attribuable à un triple problème de viabilité écologique, de répartition de la charge économique et d'interrelation sociale (Gudmundsson 2003). Pour résoudre ce problème, certains en appellent à un changement de paradigme en matière de transports vers le concept de «mobilité durable». Le tableau 2.3 présente les implications qu'un tel changement de paradigme présuppose, selon Banister (2008), en matière de planification.

Tableau 2.3: Mise en contraste des deux approches de la planification des transports

<i>L'approche conventionnelle: l'aménagement des transports et l'ingénierie</i>	<i>Une approche alternative: la mobilité durable</i>
Dimensions physiques	Dimensions sociales
Mobilité	Accessibilité
Insistance sur la circulation, particulièrement sur l'automobile	Insistance sur les gens, qu'ils soient à pied, à vélo ou à bord d'un véhicule
Échelle large	Échelle locale
La rue en tant que route	La rue en tant qu'espace
Transport motorisé	Hierarchisation des modes: piétons et cyclistes d'abord, utilisateurs des transports collectifs ensuite et automobilistes enfin
Prévisions de la circulation	Visions quant à l'avenir des villes
Approches par la modélisation	Développement de scénarios et modélisation
Évaluation économique	Analyse multicritères pour prendre en compte les multiples considérations environnementales et sociales
Le déplacement en tant que demande dérivée	Le déplacement en tant qu'activité valorisée de même qu'en tant que demande dérivée
Axée sur la demande	Axée sur la gestion (et le <i>management</i>)
Accélération de la circulation	Ralentissement du mouvement
Minimisation des durées de déplacement	Durées de déplacement raisonnables/fiables
Ségrégation des gens et de la circulation	Intégration des gens et de la circulation

(Source: traduit de Banister 2008).

Ce changement de paradigme vers la mobilité durable marque une rupture avec la démarche traditionnelle de la planification des transports, «qui concevait le transport comme une demande dérivée et comme une infrastructure d'appui pour la croissance économique, au profit d'une démarche décisionnelle éclairée par les faits et l'évaluation des

risques et qui n'ignore pas les écueils d'une expansion sans frein» (Giorgi 2003: 201). L'expansion contrôlée n'en est pas exclue tant qu'elle s'appuie sur la production d'une expertise dont elle dépend au plus haut point et qui diffère de l'expertise traditionnelle en matière de transports, «qui, tout naturellement, s'appuyait sur les sciences de l'ingénieur et la planification, mais qui, de nos jours, s'inspire beaucoup plus de l'économie que d'aucune d'entre elles» (*ibid.*: 202). Le caractère interdisciplinaire du concept de la mobilité durable est beaucoup plus marqué, car «l'évaluation environnementale y occupe une place tout aussi importante que la connaissance du développement spatial/régional et des processus de décision» (*idem*).

Au cœur du changement de paradigme vers la mobilité durable se trouve la considération primordiale selon laquelle agir sur la mobilité urbaine «suppose d'avoir une vision systémique des déplacements, des enjeux et des solutions à envisager» (Paulhiac 2008b: 269). Dans cette perspective, le concept même de transport, qui sous-entend une certaine passivité, doit être complété «par celui de mobilité individuelle communicante, comme nouvelle définition du marché de services auquel les transporteurs, ainsi que de nouveaux types d'opérateurs, s'adressent» (Amar 2008: 189). Au nom de la mobilité durable, il faudrait idéalement découpler la mobilité (les activités de l'individu dans l'espace) et le déplacement (le mouvement physique impliquant la consommation d'énergie) pour s'éloigner du dernier et privilégier la première. Il ne s'agirait ainsi plus seulement d'encourager et de faciliter les échanges au sein de la ville mais de s'interroger sur l'efficacité énergétique et environnementale des systèmes de transports urbains. En somme et en d'autres termes, «on évolue de 'se déplacer plus' vers 'se déplacer mieux'» (Faivre d'Arcier 2008: 232).

Ce changement de paradigme n'est pas purement sémantique. Bien au contraire, il exprime «le passage de l'empire de la nécessité aux capacités stratégiques et aux désirs des acteurs, de la représentation aréolaire d'un territoire rassemblant une 'société locale' 'contenant' les déplacements de ses membres à des représentations réticulaires (le monde réseau, les villes globales), multi-territoriales (les sociétés d'archipel)» (Massot et Orfeuill 2008: 20). La métropolisation se trouve donc au cœur des considérations. Dans ce contexte, la mobilité

«provides an alternative paradigm within which to investigate the complexity of cities, and to strengthen the links between land use and transport» (Banister 2008: 73).

Plutôt que de s'attaquer aux problèmes de manière coercitive, la mobilité durable vise leur résolution à leur source même. Dans cette optique, elle propose, selon Banister (*ibid.*: 74), «to design cities of such quality and at a suitable scale that people would not need to have a car. This alternative approach requires clear and innovative thinking about city futures in terms of the reality (what is already there) and the desirability (what we would like to see), and the role that transport can (and should) play in achieving these objectives». Ce nouveau paradigme du monde des déplacements s'articule donc à partir d'une véritable vision d'ensemble qui aborde de manière transversale les enjeux politiques, économiques, sociaux et environnementaux qui sont associés à l'action dans ce domaine. Selon l'OCDE (1999: 7), la souscription publique à ses principes nécessite ainsi un interventionnisme significatif.

«The integration of environmental concerns into sectoral decision-making is a key to improving environmental performance and moving towards sustainable development, as well as to cost-effectiveness in response to environmental challenges. It cannot be limited to the development or improvement of a few technologies but requires a more holistic approach including greater use of economic, regulatory and societal instruments, and of physical planning».

Ainsi, pour mettre en œuvre la mobilité durable, des actions de quatre types peuvent être entreprises en parallèle. D'abord, on peut procéder à la substitution en réduisant la nécessité de se déplacer. Les technologies de l'information et des communications permettent des avancées dans ce domaine, notamment grâce au télétravail. Elles ne constituent toutefois pas une solution en elles-mêmes, car il est prouvé qu'elles entraînent aussi de nombreux déplacements qui ne seraient pas effectués autrement. Ensuite, en misant sur des mesures favorisant l'utilisation des transports collectifs et actifs, on peut entraîner un report modal. La transformation de voies sur les routes en sentiers cyclables ou en corridors réservés peut pour ce faire accompagner les incitatifs au report afin que l'espace libéré par les convertis serve à les déplacer autrement. De plus, on peut réduire les distances en mettant de l'avant des mesures liées à une utilisation des sols favorable aux déplacements alternatifs. La densification résidentielle, la concentration des activités, la mixité fonctionnelle et la révision de la conception des lieux publics sont des moyens d'y parvenir. Enfin, en misant

sur l'innovation technologique pour réduire les conséquences de la mobilité, on peut entraîner l'augmentation de son efficacité. L'utilisation de véhicules mieux conçus, de carburants moins polluants et de sources d'énergies renouvelables peut aussi rendre les déplacements moins dommageables pour l'environnement où ils ont lieu (Banister 2008).

Ne compter que sur des interventions dans un seul de ces quatre domaines d'actions ne permet toutefois pas de parvenir aux résultats escomptés. En effet, en ne misant que sur les innovations technologiques sans réduire les nécessités de se déplacer, sans encourager les gens à le faire autrement qu'en voiture ou sans aménager leurs milieux de vie différemment pour réduire les distances qu'ils ont à parcourir chaque fois qu'ils se déplacent, on ne ferait que reporter la résolution définitive du problème à une date ultérieure. Ainsi, dans le futur, qu'ils soient alimentés par de l'essence, de l'électricité ou du biogaz et qu'ils émettent un gramme ou un kilogramme de CO₂ par kilomètre parcouru, un million de véhicules occupés par autant de chauffeurs s'engageant simultanément aux heures de pointe sur un système routier déjà saturé et se dirigeant tous vers le même centre urbain rencontreront les mêmes problèmes de congestion routière et les mêmes difficultés à se stationner à destination. Or, actuellement, le parc automobile croît plus rapidement que la population planétaire et le fait qu'il soit composé de véhicules moins énergivores et d'un peu plus petite taille que jadis ne changera rien à l'aggravation des problèmes de circulation et de stationnement en ville.

Une combinaison des quatre types d'actions apparaît donc essentielle pour parvenir à faire de la mobilité durable un nouvel incontournable. En somme, selon Banister (2008: 75), «it seems that the key to such a shift in thinking is the creation of spaces and localities in the city that are attractive and affordable, as neighbourhood quality is central to sustainable mobility». Pour ce faire, des évolutions significatives sont à prévoir dans les domaines de la technologie, de l'élaboration des politiques, de la législation et de la réglementation, des infrastructures et des ressources humaines afin qu'un système de transport intermodal et véritablement durable puisse être mis en place. Concrètement, selon Szyliowicz (2003: 213), pour le penser, le concevoir et le mettre en œuvre, la coordination inter-institutionnelle et la participation du public apparaissent essentielles:

«une meilleure coordination et l'élaboration de nouvelles normes nécessiteront la création de mécanismes d'intervention différents et la formation de

personnels qui possèdent les compétences nécessaires pour constituer des coalitions et développer et appliquer les nouvelles technologies. Toutes ces évolutions ne sont possibles que si des systèmes d'élaboration des politiques de prise de décisions appropriés, qui impliquent une authentique participation du public, sont en place».

Ainsi, au-delà des considérations techniques et urbanistiques susmentionnées, la mobilité durable s'appuie en effet d'abord sur le public qui la vit au quotidien. Elle ne peut en effet devenir une réalité tangible que par une conjonction efficace d'interventions publiques et de transformations des comportements qui nécessitent que le citoyen soit ramené au cœur des préoccupations: d'abord pour susciter son adhésion et celle de ses contemporains à ce nouveau paradigme de la planification des déplacements, mais aussi pour s'appuyer sur sa connaissance vernaculaire de son milieu de vie afin de réorienter l'action publique d'une manière plus respectueuse des réalités locales et qui l'encouragerait à faire sa part dans la mise en œuvre de politiques et de pratiques plus socialement et écologiquement durables. En ce sens, les conditions procédurales liées à la mise en œuvre de la mobilité durable participent de la même dynamique de gouvernance urbaine, de *collaborative planning* (Healey 1997) et de prise en compte, par la mise sur pied de mécanismes de concertation et de dispositifs participatifs faisant place à l'expression des préoccupations des divers représentants de la société civile dans le cadre de débats publics, de l'impératif délibératif susmentionné (Blondiaux 2003; Blondiaux et Sintomer 2002; Fourniau 2001, 2003; Simard et coll. 2006). En d'autres mots, la mise en œuvre de la mobilité durable – à l'instar de la planification territoriale – ne reposera pas plus sur la raison technique de l'État que sur la capacité de persuasion de ses experts.

L'accent mis dans le tableau 2.3 sur l'accessibilité, sur les dimensions sociales, sur l'échelle locale, sur la rue en tant qu'espace mis à la disposition des gens plutôt que des véhicules, sur le ralentissement de la circulation, sur l'intégration des gens aux moyens de déplacement et, plus que toute autre chose, sur la réorganisation de la hiérarchie de la mobilité sont autant de preuves de cette transformation des schèmes de pensée en faveur de l'humain et de sa qualité de vie au quotidien qu'entraînerait un changement de paradigme vers la mobilité durable. Qui plus est, la mise en œuvre de ce concept en appelle à une refonte majeure du rôle qu'il est et sera appelé à jouer au sein du processus décisionnel.

2.4 Information, participation et concertation

La coordination des transports et de l'urbanisme et, à plus forte raison, la mobilité durable constituent des principes stratégiques de profonde et importante réorganisation à la fois du contenu, des procédures et, à terme, des conséquences de l'action publique en matière d'aménagement du territoire et de planification des modes de déplacement. Pour cette raison, selon Banister (2008: 75-76), leur mise en œuvre effective «must involve the people, so that there is an understanding of the rationale behind the policy changes and that behavioural change follows. Public acceptability is core to successful implementation of radical change, and it must involve community and stakeholder commitment to the process of discussion, decision-making and implementation». Pour s'effectuer avec succès et dans l'harmonie, de telles transformations des modes de déplacement des citoyens et de planification par les pouvoirs publics doivent s'appuyer sur le bon vouloir et sur leur capacité à les accepter et à agir dans la direction escomptée.

Le recours accru à l'information, à la consultation et à l'invitation à la participation de la population à des audiences publiques (où elle est conviée à discuter avec les porteurs de projets des enjeux qui les sous-tendent) constitue un nouvel impératif de l'action publique locale (Blondiaux 2008; Blondiaux et Sintomer 2002). Il va ainsi de soi que l'on constate un fort appui à l'élargissement de la portée du discours public ainsi qu'à la capacitation et à l'autonomisation (*empowerment*) de ses parties prenantes par le biais de processus participatifs et interactifs. Or, il est de notoriété publique que l'objectif principal de tels exercices, en matière d'aménagement du territoire et des transports, est de renforcer, par l'injection de légitimité que de telles entreprises permettent, le soutien populaire aux nouveaux courants de pensée dits soutenables – que les villes canadiennes, dont Ottawa et Gatineau, identifient souvent dans leurs plans et politiques comme des objectifs de leurs pratiques planificatrices (Ouellet 2006). Ainsi, par ces exercices, les pouvoirs publics tentent souvent de sensibiliser les populations locales à l'égard du nouvel urbanisme (*new urbanism*)¹³, de la croissance intelligente (*smart growth*)¹⁴, du développement axé sur les

¹³ Le *new urbanism* est une philosophie de l'aménagement et une mouvance du design urbain consacrée à la création de collectivités conviviales inspirées des villages traditionnels et caractérisées par des interactions sociales nombreuses, des formes urbaines compactes susceptibles d'engendrer des déplacements doux sur de

transports collectifs (*transit-oriented development*)¹⁵ et de la mobilité durable – ainsi qu’à l’égard des principes stratégiques qui peuvent permettre ou faciliter leur application (dont la concertation et la coordination des transports et de l’urbanisme).

Ainsi, l’engagement ouvert et actif de toutes les parties concernées par les projets d’une telle nature se révèle toujours plus efficace que les modes traditionnels et passifs de persuasion du public par le recours au discours technique d’experts. Pour qu’ils s’y investissent dans une perspective constructive et une optique de collaboration favorisant la réalisation des projets plutôt que leur blocage ou leur contestation, il est préférable que les acteurs prennent part aux consultations en formant de larges coalitions d’intérêts et d’origines diversifiés. Selon Banister (2008: 79), c’est seulement «when such coalitions form that a real debate about sustainable mobility can take place. There must be a willingness to change and an acceptance of collective responsibility».

L’acceptation sociale de la responsabilité collective que tout un chacun a en lui-même constitue en quelque sorte le nerf de la guerre pour la mise en œuvre effective de la mobilité durable. Pour être acceptées, toutefois, les raisons justifiant le partage de cette responsabilité doivent être adéquatement expliquées à l’ensemble des parties prenantes «so that they can understand the reasoning behind different policy initiatives and support their introduction» (*idem*). Leur engagement dès la première étape des processus de planification et de décision est essentiel à leur maîtrise d’un vaste ensemble d’aspects et à leur compréhension véritable des enjeux.

D’où la très grande importance du débat politique en amont des procédures de coordination et de planification, qui ne peuvent en effet se révéler cohérentes si les priorités politiques ne sont pas énoncées le plus tôt possible puis définies par le biais de débats publics

courtes distances ainsi que des considérations architecturales et esthétiques à l’égard des bâtiments et des aménagements paysagers (Falconer Al-Hindi 2001; Garde 2004; Ghorra-Gobin 2006; Grant 2006a).

¹⁴ Le *smart growth* constitue une série de principes d’aménagement et de développement du territoire visant la préservation des ressources et la réduction de la ségrégation spatiale en encourageant le redéveloppement des quartiers centraux et en luttant activement contre la poursuite de l’étalement urbain (Alexander et Tomalty 2002; Downs 2005a, 2005b; Ye, Mandpe et Meyer 2005).

¹⁵ Le *transit-oriented development* consiste en l’aménagement de pôles multifonctionnels (logements, services de proximité et emplois) autour de stations et le long de circuits de transport collectif pour y intensifier les activités et encourager la population à se déplacer autrement qu’en voiture (Calthorpe 1993; Cervero 1996; Cervero et Kockelman 1997; Cervero et Radisch 1996).

débouchant sur une prise de décision fixant les objectifs à atteindre. D'où «la nécessité d'avoir un réseau ouvert et large au départ du processus, de façon à définir des objectifs communs cohérents et à en asseoir la légitimité» (Kaufmann et coll. 2003: 145). La consultation et l'intervention des individus et groupes concernés par les projets ne peuvent ainsi survenir trop tôt dans le processus – et plus elles ont lieu au cours des toutes premières étapes, plus elles sont généralement couronnées de succès. Ce constat de Kaufmann et ses collaborateurs recoupe une considération qui préoccupe toujours plus de chercheurs et de professionnels de l'aménagement. En effet, le moment où ont lieu les consultations publiques et le type d'acteurs qui y prennent part jouent un rôle déterminant dans le pilotage des projets urbains. Ainsi, ni les modalités techniques de la concertation ni son intensité démocratique (information, consultation, négociation) n'expliquent le niveau et la qualité de ses apports substantiels. Selon Offner (2006: 56-57), c'est «lorsqu'elles sont présentes en amont, dans les phases de diagnostic ou d'élaboration du projet, que les associations se révèlent le plus en mesure d'enrichir la démarche. Intervenant en aval, elles se transforment en contestataires improductifs». Information en début de procédure vaut donc mieux que négociation en fin de procédure. Ainsi, «parce qu'elle est instituée par l'autorité, si la concertation est une stratégie, elle ne doit pas être une stratégie de rattrapage mais une stratégie d'anticipation» (Louvet 2004: 113).

Il importe toutefois de ne pas considérer la participation publique (ni la coordination des transports et de l'urbanisme, en fait) comme un objectif en soi sans en faire un élément d'un système intégré plus vaste et plus complexe. Bien souvent, toutefois, elle constitue principalement «une 'méthode' de management des organisations qui permet de passer outre des blocages évidents des systèmes décisionnels» et est alors utilisée seulement «comme un levier permettant de mettre les collectivités locales, et très souvent leur technocratie, sous le regard de la population, donc en face de leurs responsabilités» (Jouve 2003: 26). C'est un objectif certes important quoique très réducteur de la participation publique et de la coordination des transports et de l'urbanisme.

En matière de mobilité durable, le débat public joue un rôle déterminant «pour établir des référentiels communs nécessaires au développement d'une vision intégrée articulant transport, urbanisme et environnement» (Gauthier 2005: 52). Son importance ne doit ainsi

pas être diminuée, car «pour permettre de définir cette vision commune afin de guider l'action publique et d'activer les systèmes d'acteurs locaux, le débat public est appelé à s'institutionnaliser en intervenant de plus en plus en amont et en aval de la planification des transports» (*ibid.*: 59). L'étude, par Gauthier (2005), de nombreux projets routiers soumis aux procédures d'évaluation environnementale dans la région métropolitaine de Montréal à la fin des années 1990 a démontré que ses vertus sont toutefois davantage procédurales que substantielles; le débat public contribue certes de plus en plus à définir le contenu du développement durable appliqué aux transports ainsi qu'à encourager et à faciliter sa mise en œuvre, mais il se révèle toutefois insuffisant pour permettre d'articuler les transports, l'aménagement et l'environnement dans une perspective durable. S'il est devenu incontournable, le débat public ne constitue néanmoins pas une panacée à la crise de la planification des transports, car, dans sa forme actuelle, il ne permet pas encore «d'examiner en profondeur les effets des interventions sur le réseau routier sur des enjeux métropolitains» (*ibid.*: 60-61).

Quatre principes sous-tendent la mise en œuvre de la mobilité durable, et le quatrième revêt ici une importance telle que sans lui, les trois autres sont systématiquement voués à l'échec. En plus d'assurer que le meilleur usage possible des technologies sera effectué, que le coût social et environnemental véritable des déplacements sera reflété dans les coûts actuels par le biais de hausses du prix des carburants et/ou de péages routiers et que l'utilisation des sols sera repensée de manière à freiner le développement en périphérie pour favoriser de plus courts déplacements, la série de mesures et de pratiques planificatrices cohérentes par le biais de laquelle la mobilité durable pourra concrètement être mise en œuvre doit d'abord et avant tout s'appuyer sur l'inclusion et la participation des citoyens qui en subiront les conséquences surtout positives mais certes contraignantes. Selon Banister (2008: 78-79), «targeted personal information, including social pressure, awareness raising, demonstration, persuasion and individual marketing, is also crucial. Acceptability is an essential (yet often neglected) element of sustainable mobility». C'est ainsi que se noue le lien crucial entre la mobilité durable et la participation du public.

Miser sur une participation publique à valeur ajoutée permet de faire de la mobilité durable une réalité tangible. Il importe d'insister sur cette notion: selon Szyliowicz (2003: 211), les

pouvoirs publics devront impérativement adapter aux réalités changeantes leurs modes d'intervention visant à transformer les habitudes de déplacement des citoyens... sans quoi ils échoueront.

«Dépasser les schémas traditionnels et les remplacer par de nouveaux n'est jamais une tâche aisée. Cela exige de nouvelles structures et approches de prise de décisions à différents échelons gouvernementaux. En outre, il ne faut pas escompter mettre en place un système de transport intermodal si le public n'est pas informé des perspectives intéressantes qu'il offre et n'a pas conscience de l'importance d'adopter les types de comportements requis pour que ce système voie le jour. C'est pour servir le public qu'un système de transport intermodal est conçu, c'est le public qui pèse sur les décisions relatives aux projets et aux politiques dans le domaine des transports et c'est le public qui déterminera l'efficacité d'un nouveau système de transport. Mais la sensibilisation du public et son soutien ne sont pas les seules conditions nécessaires. Un système de transport intermodal a aussi besoin de personnes qui savent ce qu'est l'intermodalité, qui possèdent les compétences requises pour aider à sa planification, sa gestion et son exploitation. Il est largement admis aujourd'hui que l'on manque de telles compétences».

Toujours selon Szyliowicz (2003), les moyens d'assurer que des gens posséderont ces compétences ne sont pas compliqués, mais ils requièrent un effort constant de la part de tous. La communication, l'information, la consultation et la participation ne sont pas du seul ressort des pouvoirs publics; sans la bonne foi et l'investissement de temps et d'énergie des citoyens et des associations, l'apport des élus et des fonctionnaires à ces processus sera vain. Le renouvellement des pratiques planificatrices repose donc sur cette synergie essentielle à la bonne conduite des activités permettant aux uns de s'exprimer et aux autres de bonifier les projets qu'ils leur soumettent.

Ainsi, selon Szyliowicz (2003: 214), en matière d'intervention publique en aménagement du territoire et des transports, «toute nouvelle approche de la prise de décisions doit reposer sur une 'logique communicationnelle', autrement dit une logique qui prône la rationalité instrumentale mais fait également intervenir les autres rationalités». Selon cette approche, le processus décisionnel doit remplir certains critères: il doit être transparent et sensible à l'irréversibilité et à la responsabilité ainsi qu'accorder un rôle central aux principales parties prenantes au débat, «car la participation est la seule manière pour les individus de se libérer de l'exploitation» (*idem*). Le rôle de l'information, de l'invitation à la participation,

de la consultation et de la concertation dans la coordination des transports et de l'urbanisme et dans la mise en œuvre de la mobilité durable se révèle ainsi décisif pour plusieurs raisons. D'une part, outre les avantages que le public retire du fait de sa participation au processus décisionnel, son apport confère généralement une plus grande légitimité aux politiques et aux projets des pouvoirs publics, les rendant politiquement plus acceptables et pouvant même désamorcer les conflits qui y sont liés. «En outre, la participation de l'ensemble des membres de la collectivité et des parties prenantes peut améliorer la qualité des politiques et des projets en apportant des connaissances et des informations auxquelles les planificateurs n'auraient pas accès autrement» (*idem*).

Tel qu'il en a déjà été question dans la section consacrée à la coordination des transports et de l'urbanisme, la participation des citoyens et associations aux processus délibératifs et décisionnels n'est pas nécessairement désirable ou véritablement productive à toutes les étapes qui jalonnent le parcours d'un projet, de sa conception à sa réalisation. Tel que le veulent les principes de l'ingénierie de la concertation développée au fil des ans à l'étude de ces mécanismes et auxquels font référence Kaufmann et ses collaborateurs (2008: 15), «if consultation is to have a positive influence on a project and is not to exacerbate the NIMBY¹⁶ phenomenon, it must take place long before the implementation phase to allow community actors to exert a degree of control». Ainsi, le débat public est certes indispensable à la construction d'un projet cohérent, en amont des procédures de coordination, mais un phasage adéquat de ces procédures est indispensable: selon Kaufmann et ses collaborateurs (2003: 151-152), «il est important pour la légitimité d'un projet que la prise de décision quant à sa réalisation fasse l'objet d'un débat public très ouvert. Mais il est aussi important qu'une fois la décision de réalisation prise, le processus de coordination se déroule à un niveau technique et n'intègre que les acteurs directement concernés».

Même si les procédures de consultation respectent scrupuleusement les méthodes les plus éprouvées en matière de participation publique, la mobilité durable ne sera nécessairement favorablement accueillie par la population que si l'environnement et sa protection disposent

¹⁶ NIMBY signifie «*not in my back yard*» («pas dans ma cour»). C'est ainsi que l'on qualifie le phénomène de contestation populaire des projets – d'autres parlent plutôt d'un «syndrome» dont les gens sont affectés.

auprès de cette dernière d'une forte légitimité. Ainsi, dans les villes où la conscience écologique est moins, voire pas du tout, développée, l'adhésion populaire à la mobilité durable aurait besoin de beaucoup plus que seulement de bonnes pratiques de consultation. Dès lors, un des rôles des pouvoirs publics déterminés à convertir leurs populations à la mobilité durable serait de légitimer le respect de l'environnement par l'intermédiaire d'une démocratie participative très active sur ces questions afin de préparer le terrain. Le développement des transports publics s'en trouverait favorisé et la coordination des transports et de l'urbanisme apparaîtrait dès lors tôt ou tard à l'agenda, ouvrant la voie à la mise en œuvre graduelle et progressive de la mobilité durable (Kaufmann et coll. 2003). Qu'importe néanmoins le niveau d'interventionnisme des pouvoirs publics, elle ne pourrait prendre forme sans participation publique efficace et authentique. Notons toutefois que cette dernière ne permet pas nécessairement de surmonter les nombreuses difficultés avec lesquelles les systèmes de transport sont aux prises aujourd'hui. «Des problèmes sont inhérents à tout processus et même un processus satisfaisant peut conduire à un résultat qui ne l'est pas» (Szyliowicz 2003: 218).

Il s'agit toutefois là de l'expression d'une vision qui conçoit la participation publique d'abord et surtout comme une approche gestionnaire. Or, d'autres la considèrent davantage comme un moyen de démocratisation de la prise de décision (Blondiaux 2003; Blondiaux et Sintomer 2002; Fourniau 2001, 2003; Simard et coll. 2006). Cette optique participe de la dynamique générale du *collaborative planning*, abordée précédemment.

2.5 Synthèse de l'approche théorique

En somme, pour synthétiser en une phrase l'approche théorique de ce projet de recherche tout en tissant les liens qui unissent les concepts mobilisés, il est possible d'affirmer que la conjonction de la concertation et de la gouvernance métropolitaines constitue la clé de voûte aussi bien de la coordination des transports et de l'urbanisme que de la mise en œuvre de la mobilité durable et que la coordination des transports et de l'urbanisme se révèle une condition préalable à la mise en œuvre de la mobilité durable.

Par exemple, selon Stead (2003), l'intégration de l'aménagement du territoire et des transports qu'exige la coordination des transports et de l'urbanisme permet de limiter les

besoins de déplacement des gens ainsi que de réduire leur dépendance automobile, et donc de contribuer de manière significative à la réalisation des objectifs environnementaux du développement et de la mobilité durables. Ainsi,

«en façonnant le modèle d'aménagement du territoire et en influant sur le lieu d'implantation, l'échelle, la densité, la conception, ainsi que sur la combinaison des différentes occupations des sols, la planification peut contribuer à réduire les besoins de déplacements et leur durée, ainsi qu'à garantir aux personnes un accès plus sûr et plus aisé à leurs lieux de travail, aux commerces, aux installations et services de loisir grâce aux transports en commun, aux déplacements à vélo ou à pied» (*ibid.*: 376).

Or, l'intégration de l'aménagement du territoire et des transports, au nom d'une utilisation plus cohérente des sols et des modes de déplacement à l'échelle des agglomérations et de la mise en œuvre du développement et de la mobilité durables, repose principalement sur la capacité des acteurs publics responsables de ces dossiers à se concerter et à (se) consulter, et ce, en amont des processus décisionnels. Le recours au débat public constitue un moyen d'assurer la pérennisation de cette concertation, car même si ses effets sur la planification territoriale ne sont pas toujours manifestes, «en favorisant l'établissement d'une vision commune claire et argumentée», il peut agir «comme un facteur de mise en cohérence de l'action collective urbaine» (Gauthier, Gariépy et Trépanier 2008: 336). De plus, puisqu'il permet notamment de mettre en lumière les enjeux transversaux et ceux associés à la mise en œuvre des orientations d'aménagement, il constitue «un instrument prometteur pour permettre de définir concrètement la signification et la portée du concept de développement durable en aménagement et urbanisme» (*ibid.*: 343). En d'autres mots, cette procédure de gouvernance urbaine contribue à plusieurs égards à conférer une certaine substance à un concept pouvant autrement être qualifié de «principe normatif sans normes» (Theys 2000).

En somme, puisque la coordination des transports et de l'urbanisme et la mobilité durable nécessitent que se pérennisent une concertation des intervenants ainsi qu'une participation publique substantielle pour prendre forme, la généralisation et la multiplication des processus de consultation des citoyens ne sont probablement pas tout à fait étrangères à la propagation des principes de durabilité et de coordination qu'elles promeuvent. Conséquemment, le recours grandissant à l'information ainsi qu'à l'invitation à la participation du public aux processus décisionnels constituerait une innovation procédurale

(quoique peut-être indirecte) des objectifs de l'action publique que sont la coordination des transports et de l'urbanisme et la mobilité durable. La relation qui unit ces concepts peut donc être abordée dans les deux sens: des procédures vers la substance et vice versa...

2.6 Hypothèses de recherche

À la question énoncée au chapitre premier de ce mémoire, l'hypothèse de recherche fournit cette réponse préliminaire: le manque de concertation des acteurs publics et privés de la région d'Ottawa-Gatineau est attribuable à la grande complexité de sa gouvernance ainsi qu'à leurs importantes divergences d'intérêts politiques, économiques et sociaux et constitue le principal obstacle à la planification durable et intégrée de la ville et de la mobilité à l'échelle métropolitaine. L'enquête de terrain présentée dans le chapitre V a donc été effectuée sur la base du postulat selon lequel ces acteurs institutionnels et de la société civile ne se concertent encore ni assez substantiellement ni vraiment adéquatement – et que, pour cette raison, l'aménagement du territoire et des transports ne s'effectue pas de manière intégrée, ce qui a pour conséquence de limiter le niveau de durabilité sociale et écologique de l'urbanisme et de la mobilité.

De l'hypothèse principale et de ce postulat séminal découlent deux hypothèses secondaires qui ont guidé l'enquête de terrain réalisée à Ottawa-Gatineau. La première veut que plus la concertation des acteurs serait effective à la fois à l'échelle municipale (entre les élus, les fonctionnaires et la société civile) et à l'échelle métropolitaine (entre la CCN et les Villes d'Ottawa et de Gatineau), plus l'aménagement du territoire et des transports pourrait s'y effectuer de manière véritablement intégrée en raison des effets bénéfiques de la participation efficace et coordonnée, assurée par le biais de mécanismes adéquats, d'une pluralité d'acteurs aux processus de décision et de planification. Dans la même optique, la seconde veut que plus la planification serait intégrée à la fois à l'échelle municipale (entre l'aménagement du territoire et des transports) ainsi qu'à l'échelle métropolitaine (entre Ottawa et Gatineau), plus l'urbanisme et la mobilité pourraient se révéler socialement et écologiquement durables en raison de la bonification du contenu des politiques et des pratiques planificatrices par le recours à de «meilleures» procédures de prise de décision.

Ces deux hypothèses secondaires s'inscrivent dans la continuité théorique des travaux récents de nombreux chercheurs (Banister 2008; Gariépy et Gauthier 2009; Gauthier 2005; Jouve 2003; Kaufmann et coll. 2003; Offner 2006; Paulhiac 2008b; Paulhiac et Kaufmann 2006) qui ont analysé les effets de la participation, de la consultation et de la concertation sur les interventions publiques en matière d'urbanisme et de mobilité. Cette étude vise à vérifier, dans le contexte interprovincial d'Ottawa-Gatineau, la validité externe de leurs conclusions.

CHAPITRE III: PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE EMPRUNTÉE

Ce chapitre vise à présenter la démarche méthodologique empruntée dans le cadre de ce projet de recherche, les considérations épistémologiques qui ont guidé sa définition ainsi que les méthodes de collecte de données (la conjonction de revues de presse et de littérature, de l'analyse de politiques urbaines et de documents de planification, d'observations directes ainsi que d'entretiens semi-directifs) et d'analyse des données (modèle d'analyse et outil de représentation graphique des dimensions évaluées) utilisées.

3.1 Considérations épistémologiques

En raison d'une littérature abondante traitant des tentatives récentes de planification durable et intégrée de la ville et de la mobilité ainsi que des effets du recours à de «bonnes» procédures sur les perspectives de renouvellement des pratiques planificatrices en la matière, des hypothèses ont pu être générées à l'issue de la revue de la littérature scientifique effectuée dès les premières étapes de ce projet de recherche. L'approche adoptée est donc hypothético-déductive, bien qu'elle s'appuie sur une méthode qualitative fondée sur l'analyse de positions, de perceptions, de pratiques et d'interactions – toutes essentiellement subjectives – présentées par des acteurs de ces domaines. Le projet de recherche duquel est issu ce mémoire a toutefois d'abord été abordé par le biais d'une démarche hypothético-inductive (notamment en ce qui concerne le choix des dimensions de l'analyse et d'indicateurs ainsi que la formulation d'hypothèses générales complémentaires et préliminaires à l'enquête de terrain), qui s'est graduellement transformée au fil du temps. Ce mémoire constitue donc la conclusion d'un processus ayant pris la forme d'un «jeu fécond entre l'une et l'autre, qui assure à la fois le recul d'une construction et la pertinence de cette construction par rapport à l'objet» (Quivy et Van Campenhoudt 1995: 144).

L'enquête de terrain a donc été effectuée dans l'optique de se laisser surprendre par le terrain. Le thème et l'objet du mémoire, la formulation de la question de recherche et la nature du terrain d'étude ont conditionné le choix d'une recherche empirique servie par une

approche qualitative compréhensive. L'analyse du discours et des pratiques des acteurs des domaines de l'urbanisme et de la mobilité ne peut en effet être bien effectuée par la seule utilisation d'outils d'analyse quantitative. Les interactions au cœur des dynamiques de planification et d'aménagement dans la région ne peuvent ainsi être abordées de façon vraiment suffisante pour permettre la véritable compréhension des phénomènes à l'étude que par la rencontre d'acteurs clés lesquels sont amenés à traiter de leur pratique professionnelle de manière à en faire ressortir les aspects liés à leurs relations avec leurs concitoyens, leurs dirigeants, leurs membres, leurs clients et leurs homologues de la ville voisine ou d'autres services professionnels au sein de la même administration municipale.

L'analyse est donc principalement axée sur les dynamiques d'intervenants institutionnels et de la société civile afin de circonscrire les facteurs déterminant la nature de leurs actions ainsi que les conséquences de leurs contributions respectives à la planification de la ville et de la mobilité dans une perspective durable et intégrée à l'échelle métropolitaine dans la région interprovinciale d'Ottawa-Gatineau. S'impose ainsi le recours à un schème actanciel, «selon lequel le phénomène étudié» (dans ce cas-ci, les facteurs qui favorisent ou entravent cette planification à l'échelle métropolitaine) «est le résultat du comportement des acteurs impliqués» (Quivy et Van Campenhoudt 1995: 95). À cet égard, l'approche qualitative appelle à privilégier l'utilisation de la plus grande variété possible de discours (institutionnels ou non). Ces discours sociaux et politiques, individuels et collectifs, sont abordés «comme faisant état des différentes formes de connaissance dans une société» (Sabourin 2003: 371) – dans ce cas-ci, la région d'Ottawa-Gatineau. Le choix des méthodes privilégiées dans un tel contexte et utilisées dans ce mémoire permet la construction, à la lecture des documents consultés et en collaboration avec les intervenants rencontrés, d'une compréhension commune et plus approfondie des dynamiques politiques de gouvernance et de planification urbaines à l'œuvre sur le terrain d'enquête.

S'impose ainsi le recours à une question relationnelle portant «sur la relation entre deux états», axée sur une comparaison de cas qui permet «d'établir des liens de concomitance qui, associés à une théorie, permettent d'inférer des liens de causalité» et exigeant de s'interroger «sur les causes sous-jacentes à un phénomène» (Gauthier 2003: 131-132). À la base de toute question de ce type se trouvent une variable indépendante, explicative (dans

ce cas-ci, la concertation des acteurs des domaines de l'urbanisme et de la mobilité), et une variable dépendante (ici, la nature des politiques et pratiques planificatrices en la matière), dont la forme est déterminée par l'état de la première. La stratégie de preuve utilisée s'appuie ainsi sur une démonstration, effectuée par la vérification auprès d'acteurs clés de ces domaines, de l'existence d'une relation de cause à effet directe entre les effets apparemment bénéfiques et considérables de la concertation ainsi que la durabilité et l'intégration des politiques et pratiques planificatrices en matière d'urbanisme et de mobilité. La vérification de la validité de l'hypothèse s'est donc effectuée par la comparaison de l'état de la variable dépendante selon l'état de la variable indépendante. Dans cette optique, les observations concernant ces politiques et pratiques ont été regroupées dans des groupes définis selon les paramètres de la concertation construits en catégorisant ces observations selon une caractéristique qui leur est propre (Gauthier 2003).

3.2 Méthodes de collecte de données

Selon Sabourin (2003: 358), au sens général, «toute démarche de connaissance du social requiert des opérations d'analyse de contenu. Il s'agit d'un passage obligé». La recherche qui a mené à la rédaction de ce mémoire a donc débuté par une analyse de discours et de pratiques par une étude de documents en les envisageant «comme le lieu privilégié d'observation de l'élaboration du sens social» (*ibid.*: 360).

L'étude préliminaire s'est ainsi amorcée par la réalisation de revues de presse afin d'identifier les enjeux et acteurs principaux de la planification urbaine et de l'aménagement du territoire et des transports dans la région d'Ottawa-Gatineau ainsi que de retracer la chronologie des projets et conflits qui y ont occupé les pouvoirs publics et la société civile au cours des dernières décennies. Elle s'est poursuivie par la réalisation de revues de littérature afin de constituer un corpus de textes traitant des concepts mobilisés et présentés précédemment afin d'élaborer une problématique de recherche scientifique et une approche théorique cohérente. Les sujets approfondis pour ce faire sont consignés par catégorie dans le tableau 3.1. Elle s'est conclue par l'analyse critique du discours sur la ville (Fijalkow 2007) issu du contenu de politiques urbaines et de documents d'urbanisme associés aux différents projets d'aménagement et exercices de planification à l'étude.

Tableau 3.1: Sujets approfondis par le biais des revues de littérature, classés par catégorie

<i>Ville et territoire</i>	<i>Transport et mobilité</i>	<i>Durabilité (substance)</i>	<i>Concertation (procédures)</i>
Aménagement du territoire	Coordination transports-urbanisme	Croissance intelligente / <i>Smart Growth</i>	Concertation (métropolitaine)
Densité / densification	Dépendance automobile	Développement (urbain) durable	Consultation / participation publique
Étalement urbain / métropolitain	Incidence des formes urbaines sur les modes de déplacement	Mobilité / transport durable	Débat public
Métropole(s) / métropolisation	Plan(s) de déplacements urbains	Nouvel urbanisme / <i>New Urbanism</i>	Gouvernance métropolitaine
Mixité sociale / fonctionnelle	Système(s) de transport rapide par autobus (en site propre)	<i>Transit-oriented development</i>	Planification métropolitaine
Nouveau régionalisme	Transport(s) actif(s) / alternatif(s) / collectif(s) / en commun	Ville(s) durable(s)	Planification stratégique

Ces quatre catégories conceptuelles ont balisé les réflexions qui ont guidé la réalisation de ce mémoire dans l'ordre indiqué dans ce tableau: ce projet a débuté par la sensibilisation aux questions associées aux territoires et à leur évolution; s'est poursuivi par l'intégration de considérations liées aux modes de déplacement dans la ville; s'est ensuite concentré sur la durabilité en tant qu'objectif et substance de l'action publique locale; et s'est conclu par la mise en lumière des effets des procédures planificatrices sur les pratiques observables.

L'enquête de terrain, quant à elle, a d'abord pris la forme de quarante observations directes effectuées dans le cadre de colloques, conférences, forums et soirées d'information ou de consultation publique sur des exercices de planification et des projets d'aménagement du territoire et des transports. Des comptes rendus d'observations ont été produits pour chaque séance d'information ou de consultation observée depuis trois ans. La liste des observations directes effectuées est présentée en ordre chronologique dans le tableau 3.2.

Tableau 3.2: Observations directes effectuées pour ce projet, en ordre chronologique

<i>Date</i>	<i>Instigateur</i>	<i>Exercice</i>	<i>Sujet</i>
22 septembre 2008	Ville de Gatineau	Audience publique	Propositions d'aménagement du centre-ville
15 novembre 2008	Forum citoyen <i>Projet Gatineau</i>	Assemblée	Fondation du forum citoyenne
26 février 2009	Ville d'Ottawa	Portes ouvertes	Planification et conception fonctionnelle du TTCCVO
14 mai 2009	SITC	Portes ouvertes	Phase I – Ottawa
19 mai 2009	SITC	Portes ouvertes	Phase I – Gatineau
4 juin 2009	Ville de Gatineau	Consultation	Modification au plan d'urbanisme visant à y intégrer le PPU centre-ville
19 et 20 juin 2009	Ville d'Ottawa	Forum	Technologies de TLR
24 juin 2009	Ville d'Ottawa	Portes ouvertes	Installation d'entretien et de remisage du futur système de TLR
19 septembre 2009	Forum citoyen <i>Projet Gatineau</i>	Assemblée citoyenne	Développement de la Ville de Gatineau
22 septembre 2009	Choisir notre avenir	Atelier	« <i>Développement durable 101</i> » – Gatineau
23 septembre 2009	Choisir notre avenir	Atelier	« <i>Développement durable 101</i> » – Ottawa

24 septembre 2009	Choisir notre avenir	Conférence	« <i>Un climat de changement: retrouver l'équilibre avec la nature</i> »
26 septembre 2009	Choisir notre avenir	Forum	« <i>Forum sur l'avenir</i> »
26 octobre 2009	Ville d'Ottawa	Portes ouvertes	TTCCVO
25 et 26 novembre 2009	CCN	Forum public	« <i>L'avenir de la Ceinture de verdure de la capitale nationale</i> »
7 décembre 2009	Ville de Gatineau	Consultation	Réaménagement urbain de la rue Montcalm
28 janvier 2010	CCN	Consultation	Vision 2060 de la Ceinture de verdure
23 février 2010	Ville d'Ottawa	Portes ouvertes	Processus d'évaluation environnementale du TTCCVO
30 mars 2010	ÉÉELI	Consultation	Phase 2A – Ottawa
31 mars 2010	ÉÉELI	Consultation	Phase 2A – Gatineau
12 avril 2010	Ville de Gatineau	Consultation	Règlements de concordance relatifs au PPU du centre-ville
20 et 21 mai 2010	Forum URBA 2015	Colloque	Électrification des transports terrestres au Québec
16 et 17 juin 2010	ATUQ, UMQ, Ville et Université de Montréal	2 ^e Forum québécois	Mobilité durable
20 juin 2010	Ville d'Ottawa	Portes ouvertes	Technologies de TLR
6 juillet 2010	SITC	Consultation	Phase IV – Ottawa
7 juillet 2010	SITC	Consultation	Phase IV – Gatineau
30 septembre 2010	Ville de Gatineau	Soirée d'information	Projet de centre multifonctionnel au centre-ville
6 octobre 2010	CCN	Conférence	« <i>Introduction du cyclisme dans la vie urbaine</i> »

30 octobre 2010	Corporation de développement communautaire Rond Point	Forum citoyen	Planification stratégique (2010-2020) de l'est de Gatineau
25 novembre 2010	Ville d'Ottawa	Portes ouvertes	Projet pilote de voie cyclable séparée sur l'avenue Laurier Ouest
29 mars 2011	STO	Consultation	Étude de faisabilité d'un système de transport collectif rapide dans la partie ouest de la ville de Gatineau
29 mars 2011	OC Transpo	Consultation	Propositions de restructuration du réseau et du service
20 avril 2011	Ville de Gatineau	Assemblée publique	Aménagement du cœur du village urbain du Plateau
3 mai 2011	CCN	Consultation	Règles de circulation pour le vélo électrique sur les sentiers de la CCN – Gatineau
4 mai 2011	CCN	Consultation	Règles de circulation pour le vélo électrique sur les sentiers de la CCN – Ottawa
4 mai 2011	Ville de Gatineau, Équiterre et Vivre en ville	Conférence	« <i>Aménagement et développement durable: un défi collectif</i> »
24 mai 2011	CCN	Consultation	Énoncés stratégiques et concepts d'aménagement préliminaires de la Ceinture de verdure
3 au 5 juin 2011	Association canadienne du transport urbain	Sommet régional des jeunes	Transports collectifs et mobilité durable

6 juin 2011	Ville de Gatineau	Rencontre publique (café urbain)	Lancement de la révision du schéma d'aménagement et de développement – secteur Hull
17 juin 2011	Ville de Gatineau	Colloque municipal	Lancement de la révision du schéma d'aménagement et de développement

La réalisation de ces quarante observations directes a permis de prendre en compte certains enjeux généraux et spécifiques qui préoccupent les décideurs ainsi que la population et que les recherches préalablement effectuées n'avaient alors pas encore permis d'identifier.

L'enquête de terrain s'est conclue par la réalisation d'entretiens semi-directifs avec quatorze acteurs clés des domaines de l'urbanisme et de la mobilité de la région d'Ottawa-Gatineau. Tous ces entretiens ont été retranscrits mot à mot puis résumés en deux pages et soumis au directeur de recherche afin d'approfondir les réflexions quant à leur contenu. La liste des intervenants rencontrés, classés par catégorie, est présentée dans le tableau 3.3.

Outre les élus locaux et les professionnels de l'aménagement interviewés pour des raisons dont la pertinence n'est pas à démontrer, les représentants d'associations ont été choisis pour leur grande diversité de points de vue et les citoyens résidents ont été sélectionnés sur la base de leur participation fréquente aux exercices de consultation publique des Villes. Le guide d'entretiens semi-directifs utilisé est présenté dans le tableau 3.4. Fait à noter: les entretiens ÉO2, AO1, AO2 et RO1 ont été effectués en tout ou en partie en anglais¹⁷.

¹⁷ Ainsi, par souci de représentativité et de fidélité, les citations qui en sont issues n'ont pas été traduites et sont donc présentées en anglais dans le corps de texte, de la même manière que les citations issues de textes publiés en anglais ont été utilisées dans le cadre des chapitres précédents. Cette présentation de citations en français et en anglais, en alternance et sans discrimination, dans ce mémoire de maîtrise, s'effectue dans une volonté de prise en compte du caractère fondamentalement biculturel et bilingue de la région – ou, à tout le moins, de ses institutions responsables de la gouvernance et de la planification de la ville et de la mobilité.

Tableau 3.3: Les quatorze acteurs clés interviewés, classés par catégorie

<i>Catégorie</i>	<i>Code</i>	<i>Fonction</i>	<i>Affiliation</i>
Élus locaux	ÉG1	Conseiller municipal	Ville de Gatineau
Élus locaux	ÉG2	Conseiller municipal	Ville de Gatineau
Élus locaux	ÉO1	Ancien conseiller municipal	Ville d'Ottawa
Élus locaux	ÉO2	Conseiller municipal	Ville d'Ottawa
Professionnels de l'aménagement	PG1	Urbaniste	Ville de Gatineau
Professionnels de l'aménagement	PG2	Planificateur	Société de transport de l'Outaouais
Professionnels de l'aménagement	PO1	Urbaniste	Ville d'Ottawa
Professionnels de l'aménagement	PO2	Planificateur	Commission de la capitale nationale
Représentants d'associations	AG1	Représentante	Association du domaine du développement durable
Représentants d'associations	AG2	Représentant	Association de gens d'affaires
Représentants d'associations	AO1	Représentant	Association du domaine des transports collectifs
Représentants d'associations	AO2	Représentante	Association du domaine du développement durable
Citoyens résidents	RG1	Résident	Gatineau
Citoyens résidents	RO1	Résident	Ottawa

Tableau 3.4: Guide utilisé pour les entretiens avec les quatorze acteurs clés interviewés

1. Quel est le parcours professionnel qui vous a mené à intervenir dans les domaines de l'urbanisme et de la mobilité? Quelle(s) fonction(s) occupez-vous au sein de votre organisation actuellement? Quelles y sont vos principales responsabilités?
2. La concertation des élus, des fonctionnaires et de la société civile d'Ottawa et de Gatineau en matière d'urbanisme et de mobilité est-elle nécessaire? Pourquoi?
3. Que pensez-vous de l'état de la concertation des acteurs en matière d'urbanisme et de mobilité à l'échelle métropolitaine à Ottawa-Gatineau? Quelles sont, selon vous, les expériences les plus significatives? Les plus et les moins réussies?
4. Qu'est-ce qui permet ou facilite la concertation des acteurs? Qu'est-ce qui la limite ou l'entrave? Y a-t-il des principes généraux ou des règles à respecter?
5. Comment peut-on assurer que les acteurs d'Ottawa et de Gatineau se concertent? Faudrait-il que des mécanismes légaux, formels et officiels soient créés?
6. Quels sont les effets directs et indirects de la concertation sur les projets et la planification de la ville et de la mobilité? Les effets attendus et inattendus? À quelles conditions les effets souhaités peuvent-ils être observés?
7. Qu'est-ce qu'une politique d'urbanisme et de mobilité durable? La concertation peut-elle contribuer à bonifier la durabilité d'une telle politique (densification urbaine, mixités sociale et fonctionnelle, réduction de l'usage de l'automobile, développement des transports collectifs et actifs, etc.)? Le cas échéant, comment?
8. Pensez-vous que le développement et l'aménagement du territoire et des transports sont durables et intégrés à l'échelle métropolitaine? Le cas échéant, pourquoi? Sinon, d'après vous, que faudrait-il faire afin qu'ils le deviennent et le demeurent?
9. Quels sont selon vous les défis qui se posent aux acteurs intervenant sur les questions d'urbanisme et de mobilité dans la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau, en matière de concertation, de coordination et de planification intégrée?

Les résultats de l'enquête de terrain sont présentés en reprenant la formule adoptée pour les entretiens: d'abord un portrait de la concertation, de ses enjeux et de ses effets; ensuite les

mécanismes de gouvernance pour la systématiser; puis les répercussions probables de ces interventions sur la durabilité d'Ottawa-Gatineau; enfin, les défis qui attendent la région.

Par ailleurs, dans le sillon des méthodes de recherche empirique présentées avec moult détails par Fijalkow (2007), tout au long de l'étude préliminaire et de l'enquête de terrain, un journal de terrain a été rédigé pour y consigner systématiquement les divers constats, observations et interrogations associés à l'objet et au terrain de recherche; une analyse du tissu urbain a été effectuée afin de catégoriser et de qualifier les diverses parcelles du territoire à l'étude à l'aide des théories mobilisées et des outils développés; des outils spatiaux et historiques ont été consultés afin d'approfondir les connaissances sur les enjeux et les espaces au cœur de ce mémoire de maîtrise; et des données statistiques de tous genres ont été dépouillées afin d'en dégager des tendances passées, actuelles et futures.

L'objectif derrière le recours à autant de méthodes de collecte et de traitement préalable à l'analyse des données était d'appréhender les phénomènes à l'étude dans une optique qualitative compréhensive. Leur conjonction a permis de diversifier les sources d'information mobilisées et de croiser les éléments recueillis afin de les compléter mutuellement, ce qui a conféré plus de profondeur à l'analyse effectuée et conséquemment une plus grande validité interne aux informations recueillies, aux conclusions issues de l'interprétation des divers résultats obtenus et aux analyses qui en ont été produites.

Ainsi, dans le cadre des entretiens semi-directifs, les acteurs rencontrés ont présenté leurs réflexions et observations à l'égard du contexte décisionnel dans le cadre duquel les six exercices de planification et projets d'aménagement du territoire et des transports à l'étude dans ce mémoire (présentés au chapitre IV) ont été élaborés ainsi que des impacts qu'ils auront vraisemblablement à court et à moyen terme sur les dynamiques de développement urbain et de mobilité dans la région. Les enjeux et perspectives pratiques ainsi soulevés ont ensuite été rattachés aux considérations théoriques susmentionnées. Fait à noter, toutefois: bien qu'ils y ont parfois fait référence (pour en décrire certains aspects ou pour fournir des détails à leur égard), les quatorze intervenants rencontrés ont semblé accorder relativement peu d'importance à ces six projets et exercices spécifiques. En effet, les préoccupations qu'ils ont communiquées dans le cadre des entretiens semi-directifs réalisés avec eux

portaient davantage sur le contexte général de planification de la région d'Ottawa-Gatineau dans son ensemble ainsi que sur les dynamiques de développement, d'aménagement et de déplacement qui s'y observent actuellement et depuis les dernières années. À cet effet, ils ont quelquefois pris un ou plusieurs de ces six projets et exercices en exemple pour appuyer leurs arguments ou illustrer leurs considérations à l'aide d'anecdotes ou de détails qui y sont associés, mais ils n'en ont jamais vraiment traité en détail ou très concrètement.

Ces six projets et exercices sont donc présentés dans le chapitre IV afin de fournir le plus d'information possible à l'égard du contexte général de planification observable dans la région, marqué par les démarches entourant les réflexions, décisions et interventions qui y sont directement ou indirectement associées. Leur présentation vise à mettre en lumière la prise en compte prévue – par les pouvoirs publics, justement notamment par le biais de ces projets et exercices – des impératifs de l'action publique de la durabilité et la concertation.

3.3 Méthodes d'analyse des données recueillies

3.3.1 Construction du modèle d'analyse

Le modèle d'analyse développé dans le cadre du projet de recherche dont ce mémoire est l'aboutissement représente schématiquement (figure 3.1), sur trois étages et à l'aide de flèches montrant les concomitances (sur la base d'un modèle emprunté à Quivy et Van Campenhout 1995), les trois concepts fondamentaux sur lesquels ce mémoire se concentre: la concertation, la planification intégrée et la durabilité. Ces trois concepts, en plus d'être liés par une relation hypothétique à vérifier (la concertation facilite la planification intégrée, qui bonifie le niveau de durabilité), sont bidimensionnels, aux fins du présent projet de recherche: la concertation est à l'étude à l'échelle municipale et interprovinciale; la planification intégrée fait ici référence aussi bien à celle de la ville et de la mobilité qu'à celle d'Ottawa et de Gatineau; enfin, la durabilité est analysée tant dans son acception sociale qu'écologique. D'abord, afin de procéder à l'évaluation du niveau de concertation des acteurs de la région, aussi bien à l'échelle municipale (entre les élus locaux, les fonctionnaires municipaux et la société civile de chaque ville) qu'interprovinciale (entre les deux Villes et la CCN), l'état, la nature et la fréquence de leurs relations ont été analysés. Ces indicateurs ont été élaborés de manière propre à la

région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau et à partir d'un croisement des différents aspects de la théorisation de la concertation présentée au chapitre II.

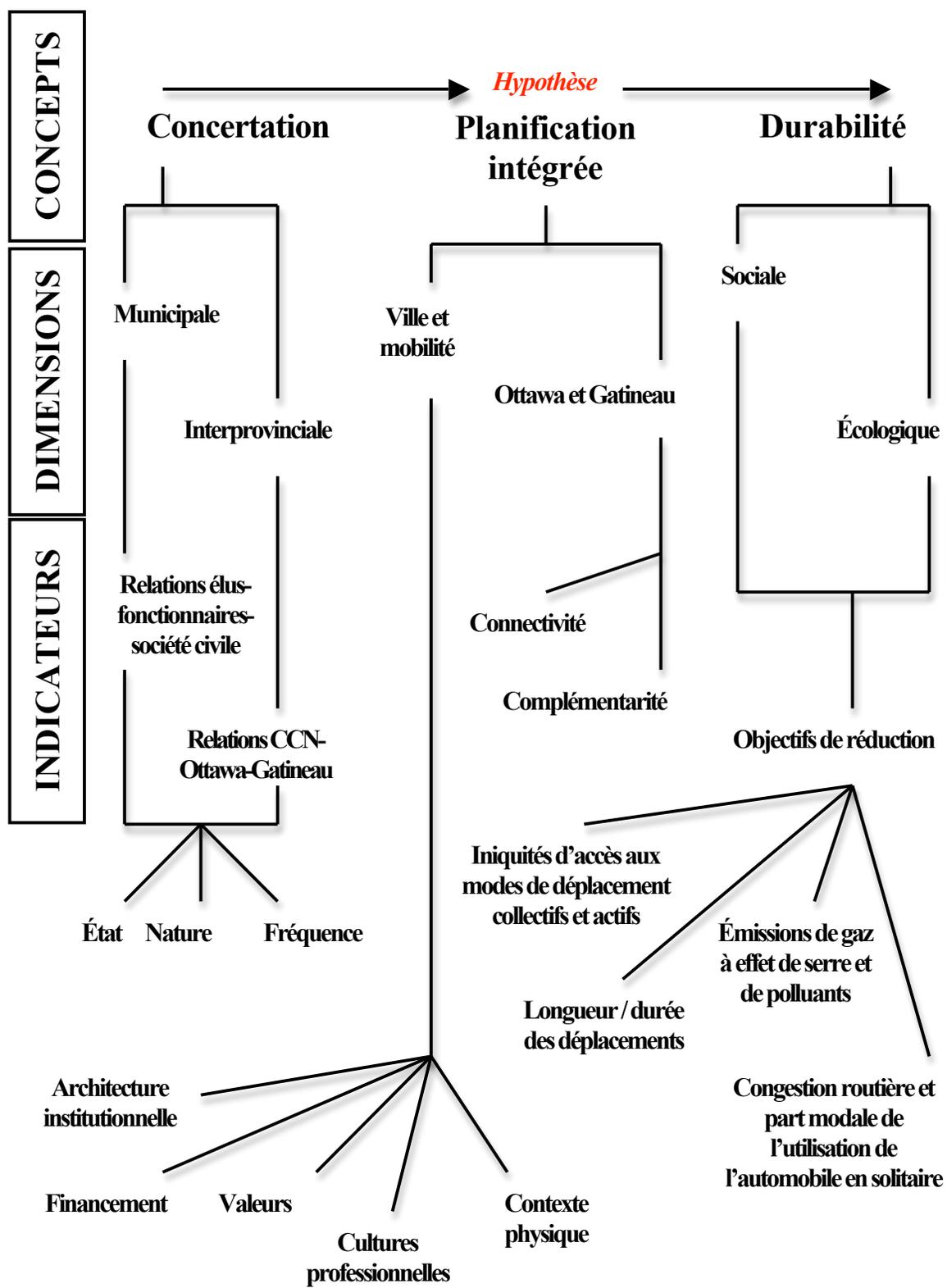
Ensuite, pour évaluer le niveau d'intégration de la planification de la ville et de la mobilité dans la région, l'architecture institutionnelle, les modes de financement des projets, les valeurs véhiculées par les organisations, les cultures professionnelles ainsi que le contexte physique de la région d'Ottawa-Gatineau ont été analysés. Ces indicateurs sont les cinq dimensions d'analyse de la coordination des transports et de l'urbanisme de Kaufmann et ses collaborateurs (voir tableau 2.1). Par ailleurs, pour évaluer le niveau d'intégration de la planification d'Ottawa et de Gatineau, leur niveau de connectivité et de complémentarité (actuelle et prévue par les projets et exercices à l'étude dans la région en ce moment) ont été analysés. Ces indicateurs ont été élaborés de manière propre à la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau et à partir d'un croisement des différentes préoccupations exprimées dans le cadre des activités de réflexion et de consultation qui ont fait l'objet d'observations directes au cours des quatre dernières années, c'est-à-dire de 2008 à 2011.

Enfin, pour évaluer le niveau de durabilité sociale et écologique¹⁸ de la planification de la ville et de la mobilité dans la région, les politiques et documents de planification ont été analysés de manière critique afin de faire ressortir le niveau d'ambition et de pertinence des objectifs de réduction (des émissions de gaz à effet de serre et de polluants; de la congestion routière et de la part modale de l'utilisation de l'automobile en solitaire; des iniquités d'accès aux modes de déplacement collectifs et actifs; ainsi que de la longueur et de la durée des déplacements) qui y sont présentés. Ces indicateurs ont été élaborés de manière propre à la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau et à partir d'un croisement des différents aspects de la théorisation de la mobilité durable présentée au chapitre II.

Les conclusions générales et spécifiques de ces analyses qualitatives compréhensives sont consignés en reproduisant cet ordre logique et théorique dans le tableau 6.3, consigné dans le chapitre VI, consacré à l'analyse et à la discussion des résultats de l'enquête de terrain.

¹⁸ Les dimensions sociale et écologique de la durabilité ont été étudiées conjointement, en écho à leur interdépendance au sein du triptyque (économique/social/écologique) du développement durable et de façon à reproduire – théoriquement, du moins – le chevauchement des trois cercles concentriques correspondant à ces trois dimensions, qui est ni plus ni moins devenu le symbole international du développement durable.

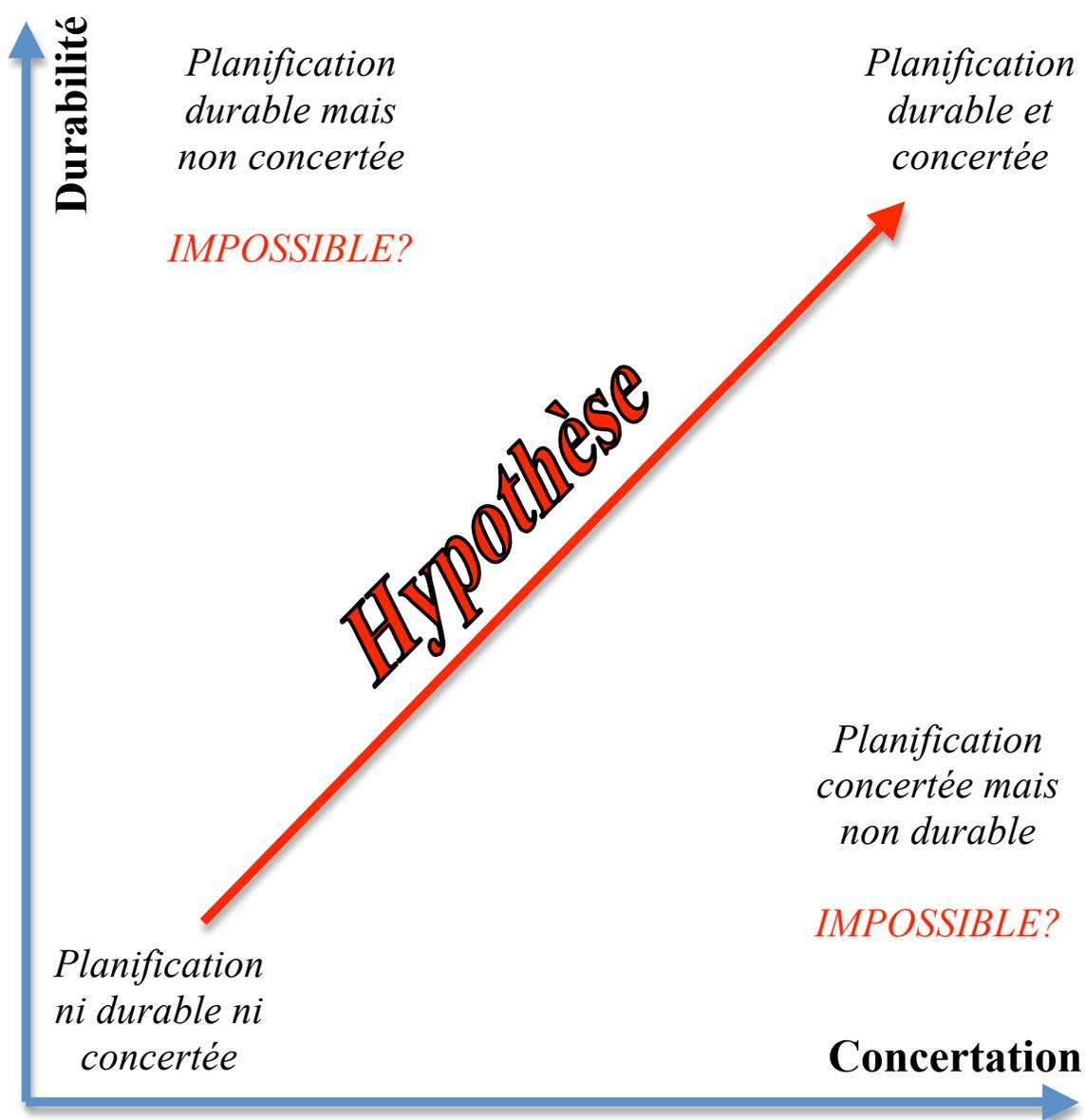
Figure 3.1: Modèle d'analyse – concepts, dimensions et indicateurs



3.3.2 Représentation graphique de l'hypothèse et des axes d'évaluation

Un outil est utilisé pour procéder à la représentation graphique du niveau de concertation et de durabilité sociale et écologique de la planification de la ville et de la mobilité dans la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau. L'hypothèse de recherche – selon laquelle, en matière d'urbanisme et de mobilité, plus de concertation permet plus de durabilité – y est représentée à l'aide d'une droite délimitant un certain champ des possibles en la matière.

Figure 3.2: Représentation graphique de l'hypothèse et des axes d'évaluation



L'objectif du projet de recherche dont ce mémoire constitue l'aboutissement n'est toutefois pas de tenter de placer une croix quelque part dans ce graphique cartésien pour déterminer à quel point la planification de la ville et de la mobilité est durable et concertée à l'échelle métropolitaine dans la région interprovinciale d'Ottawa-Gatineau. Cet outil y figure donc pour une raison triple. D'abord, la plus manifeste: pour représenter graphiquement les axes d'évaluation et l'hypothèse de ce mémoire, comme son nom l'indique. Ensuite, la plus normative: pour exprimer visuellement la préoccupation à l'égard de l'importance de la concertation dans la mise en œuvre de la durabilité, qui ressort clairement du chapitre II, consacré à la présentation de l'approche théorique de ce projet de recherche. Enfin, la plus intéressante, d'un point de vue scientifique: pour poser la question de la possibilité d'une planification qui aurait été concertée mais dont les résultats ne seraient pourtant pas durables et celle de la possibilité d'une planification qui n'aurait pas été concertée mais dont les résultats seraient pourtant durables. En somme, les considérations exprimées dans cet outil ont guidé la réalisation de ce projet de recherche, mais son utilisation en ces pages sert bien davantage à poser de nombreuses questions qu'à tenter d'y fournir une réponse...

3.4 Considérations éthiques

Le 19 décembre 2010, soit avant le début de la réalisation des entretiens semi-directifs avec les quatorze acteurs-clés susmentionnés, un certificat d'éthique de la recherche avec des êtres humains a été obtenu du Comité d'éthique de la recherche de l'UQO. Cela signifie que le présent projet de recherche se conforme aux règles édictées par la *Politique d'éthique de la recherche avec des êtres humains* de l'UQO¹⁹, elle-même inspirée de l'*Énoncé de politique des trois Conseils: Éthique de la recherche avec des êtres humains*²⁰.

Pour respecter les dispositions de ces guides de conduite, tous les acteurs clés interviewés ont signé et conservé un formulaire de consentement à participer à ce projet de recherche, dans lequel ils ont été assurés que la confidentialité de leurs propos serait garantie tout au long du processus menant à la publication de ce mémoire par le biais de l'utilisation d'un système de codes alphanumériques (présentés dans le tableau 3.3) protégeant leur identité.

¹⁹ Elle peut être consultée au <http://www4.uqo.ca/recherche/ethique/>.

²⁰ Il peut être consulté au <http://www.ger.ethique.gc.ca/fra/policy-politique/initiatives/tcps2-eptc2/Default/>.

CHAPITRE IV: PRÉSENTATION ET DESCRIPTION DU TERRITOIRE D'ÉTUDE ET DES PRATIQUES PLANIFICATRICES ANALYSÉES

Ce chapitre vise à présenter et à décrire le territoire d'étude (sa population, son histoire et ses dynamiques d'aménagement et de déplacements) et à identifier les limites spatiales et temporelles de l'objet de recherche ainsi que les enjeux de gouvernance observables dans la région d'Ottawa-Gatineau (volonté de création d'un district fédéral, rôle et mandat de la Commission de la capitale nationale, architecture institutionnelle et gouvernance régionales complexes) puis à présenter le contexte de planification urbaine par le biais de l'analyse de pratiques planificatrices actuelles et récentes (six exercices de planification stratégique et projets d'aménagement du territoire et des transports). Les informations présentées dans ce chapitre sont tirées des revues de presse réalisées, des politiques urbaines et documents de planification dépouillés ainsi que des observations directes effectuées.

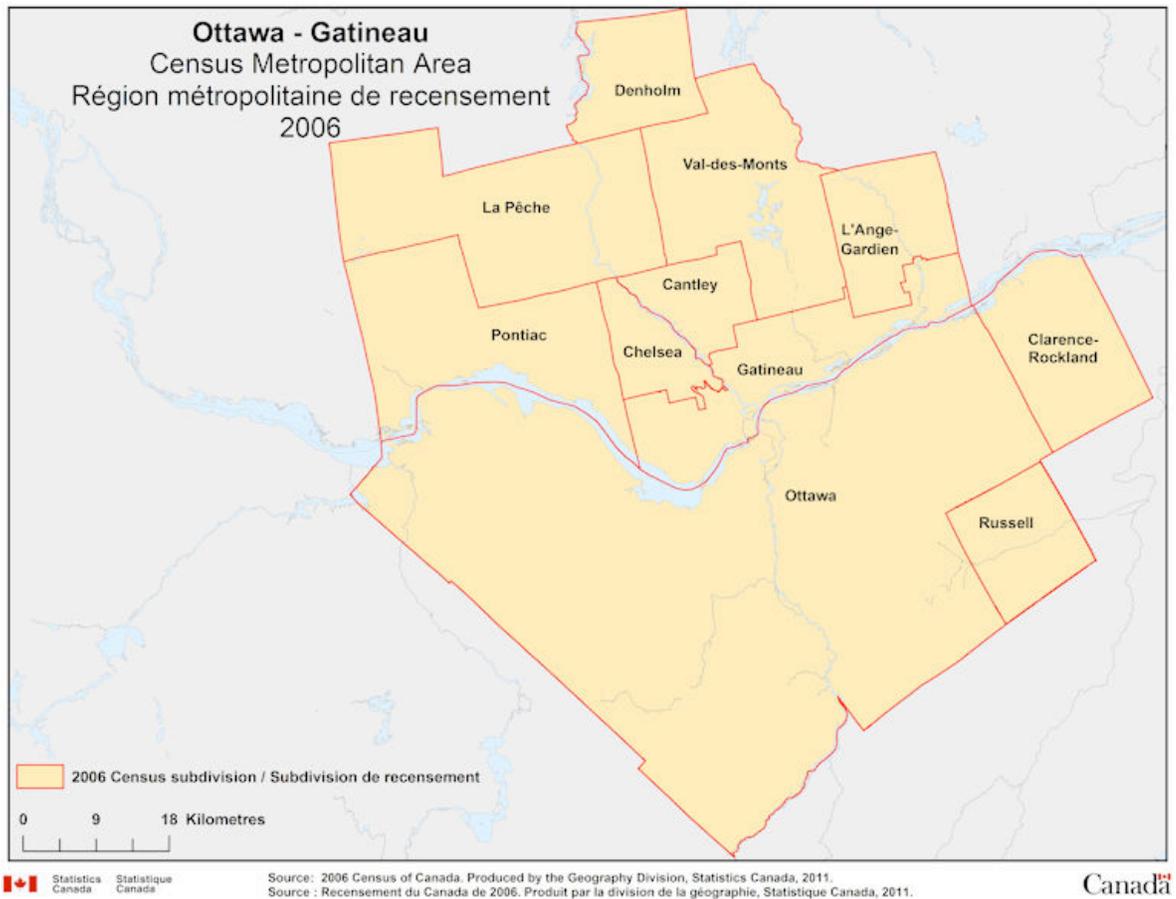
4.1 Portrait du territoire d'étude

4.1.1 Territoire et population²¹

La RMR d'Ottawa-Gatineau (figure 4.1) est très vaste: avec 5 716 kilomètres carrés, elle est un tiers plus grande que celle de Montréal (où vivent 3 815 000 personnes) et presque de la même taille que celle de Toronto (quatre fois et demie plus peuplée). La population y est en forte croissance (la 8^e la plus marquée au pays: 1,69 % en 2009-2010 et 7,02 % depuis 2005 – voir figure 4.2) et était estimée à 1 239 140 habitants au 1^{er} juillet 2010. 75 % d'entre eux (933 006) vivent du côté ontarien de la rivière des Outaouais, dont 815 000 dans la Ville d'Ottawa; les autres 25 % (306 134) demeurent sur la rive québécoise, dont près de 261 000 dans la Ville de Gatineau. Elle est donc relativement peu densément peuplée: y vivent moins de 200 habitants au kilomètre carré, une densité plus de quatre fois moindre à celles observables dans les RMR voisines de Montréal et de Toronto.

²¹ Toutes les données de cadrage présentées dans cette sous-section sont tirées de Statistique Canada (2011).

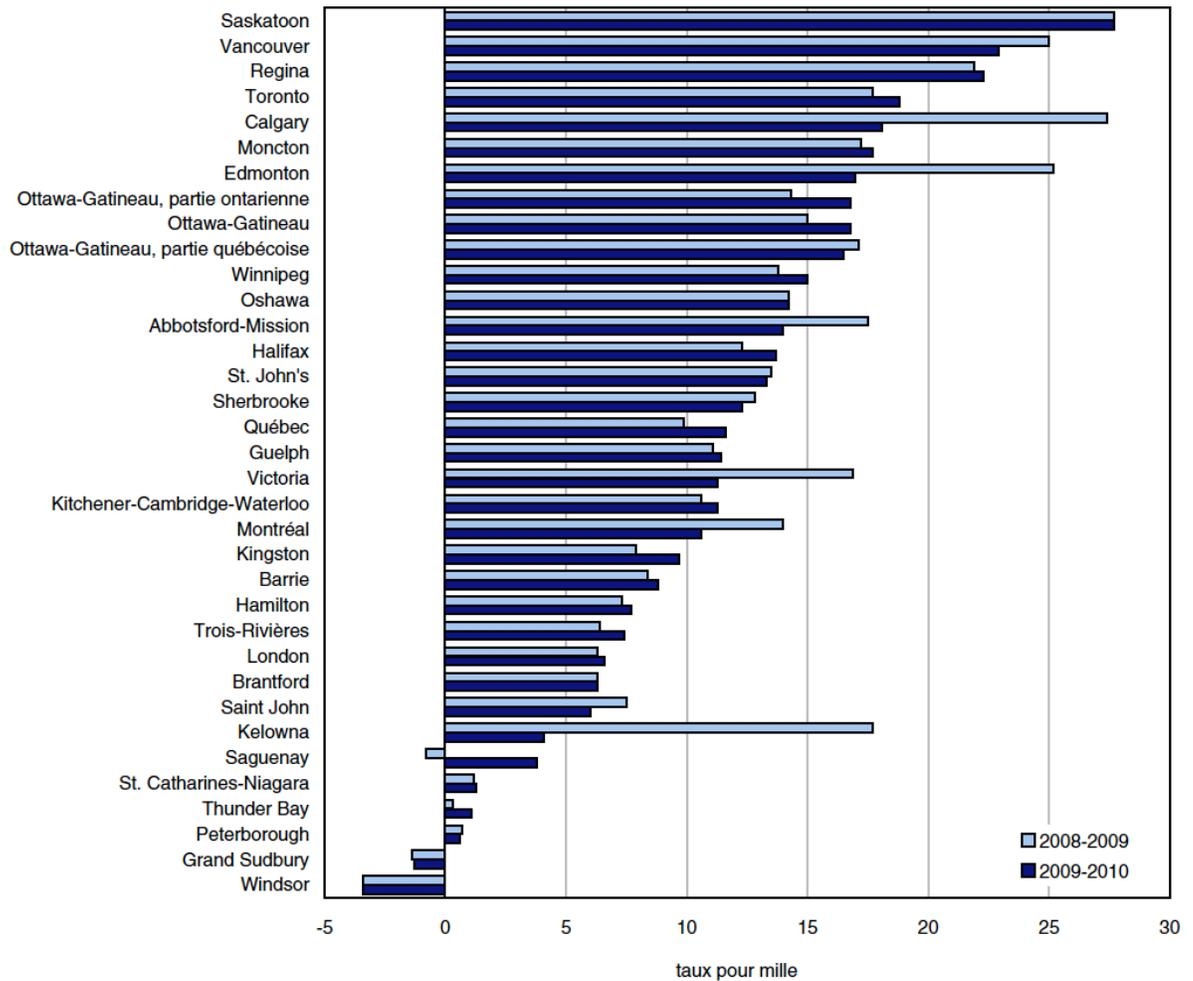
Figure 4.1: La RMR d'Ottawa-Gatineau



(Source: http://www.statcan.gc.ca/imdb-bmdi/document/3701_D16_T9_V2-fra.htm).

Ottawa et sa périphérie se caractérisent par ailleurs par une forte prédominance linguistique puisque 60 % des gens n'y parlent qu'anglais; la prédominance du français est toutefois encore plus forte à Gatineau et aux alentours, où 80 % sont unilingues francophones. L'âge médian de la population vivant dans la RMR est de 38,7 ans (2010), en hausse de 2,4 ans depuis 2001; c'est un an plus jeune que la moyenne canadienne et exactement le même âge médian que celui de l'ensemble des RMR. 20,2 % des personnes y sont âgées de moins de 18 ans, 10,1 % de 18-24 ans, 57,4 % de 25-64 ans et 12,3 % de 65 ans et plus.

Figure 4.2: Taux d'accroissement de la population selon la RMR, 2008-2009 et 2009-2010

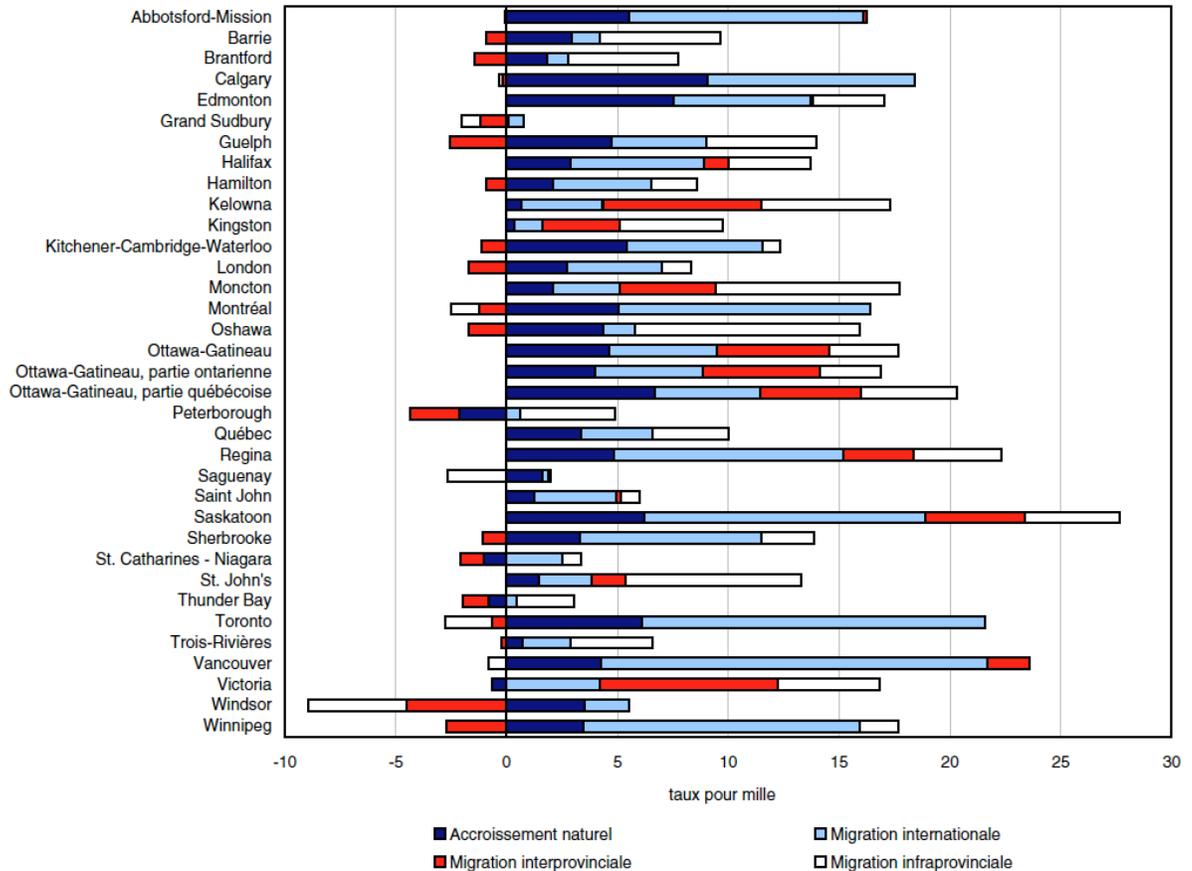


(Source: Statistique Canada 2011).

La figure 4.2 montre que cette dernière année, la croissance de la population s'est accélérée du côté ontarien et a quelque peu ralenti sur la rive québécoise de la rivière des Outaouais. Cet état de fait est en partie attribuable au fait que la partie ontarienne de la RMR attire et retient proportionnellement plus d'immigrants interprovinciaux et internationaux que la partie québécoise. En effet, la RMR a accueilli 7 470 immigrants en 2009-2010; 79,34 % d'entre eux se sont installés dans la partie ontarienne – une proportion encore plus grande que le poids de cette partie au sein de la RMR – contre 20,66 % dans la partie québécoise. Par contre, tel que l'indique la figure 4.3, elle se démarque avantageusement de sa voisine en matière de migration infraprovinciale (4,35 % contre 2,72 %) et d'accroissement naturel

(6,71 ‰ contre 3,97 ‰) – seules Calgary et Edmonton croissent plus vite à ces chapitres. La partie ontarienne ne présente ainsi un meilleur bilan que sa voisine québécoise qu’au chapitre des migrations interprovinciale (5,27 ‰ contre 4,53 ‰) et internationale (4,90 ‰ contre 4,74 ‰). Leur portrait d’ensemble demeure néanmoins somme toute assez similaire.

Figure 4.3: Facteurs d’accroissement démographique selon la RMR, 2009-2010



(Source: Statistique Canada 2011).

4.1.2 Dynamiques régionales d'aménagement et de déplacements

Ottawa-Gatineau est la région de la capitale nationale (RCN) du Canada, composée de deux municipalités voisines situées chacune dans leur province respective de part et d'autre de la rivière des Outaouais: Gatineau, la quatrième ville la plus peuplée du Québec, du côté nord, et Ottawa, la deuxième ville la plus peuplée de l'Ontario, sise sur la rive sud.

Symbole d'unité et de prestige pour la nation, elle présente les traits d'une agglomération marquée par une tradition plus que centenaire de planification urbaine dirigiste – le Plan Bennett de 1915 et le Plan Gréber de 1950 en ont été les deux héritages les plus marquants (Gordon 1998) et ils marquent toujours le paysage actuel de la région métropolitaine.

Intitulé «Report of the Federal Plan Commission on a General Plan for the Cities of Ottawa and Hull», le rapport d'Edward H. Bennett (1874-1954), architecte de Chicago chef de file du mouvement *City Beautiful*, combina planification technique et esthétique pour Ottawa, alors considérée comme ville industrielle terne, grise et maussade qui avait à l'époque encore beaucoup à voir avec Bytown, le petit village de bûcherons qu'elle avait été jusqu'alors. Quant au «Projet d'aménagement de la capitale nationale 1946-1950», le rapport de l'urbaniste français Jacques Gréber (1882-1962), ardent défenseur du style *Beaux-Arts* et lui aussi contributeur au mouvement *City Beautiful*, il proposa de planifier la région comme s'il s'agissait d'un système intégré; de faire de la capitale un symbole pour tout le pays; de déplacer les voies ferrées à l'extérieur du centre-ville d'Ottawa; d'améliorer le réseau de transport; de décentraliser les édifices gouvernementaux; de créer un réseau de promenades panoramiques et de restaurer les berges; de créer la Ceinture de verdure de la RCN; et d'agrandir le parc de la Gatineau (Commission de la capitale nationale 2008a).

On y constate une importante intégration économique, surtout en raison du secteur tertiaire (marqué de manière très importante par les services gouvernementaux) et d'abondants flux de travailleurs traversant la rivière des Outaouais matin et soir par un des cinq ponts²² qui l'enjambe pour se rendre travailler dans l'autre province. En effet, la dernière Enquête Origine-Destination pour la région (NCR Trans 2006) révèle que le centre-ville d'Ottawa constitue la destination de 23 % de tous les déplacements effectués en pointe matinale et même 31 % de ceux qui proviennent de Gatineau – alors qu'inversement, seulement 4 % des déplacements initiés à Ottawa ont pour destination le centre-ville de Gatineau. Les faits saillants de cette enquête sont présentés dans le tableau 4.1.

²² Un sixième pont devrait y être construit au cours des prochaines années. Cette question est abordée en détail dans la section consacrée à l'Étude d'évaluation environnementale des Liaisons interprovinciales.

Tableau 4.1: Faits saillants de la dernière Enquête Origine-Destination

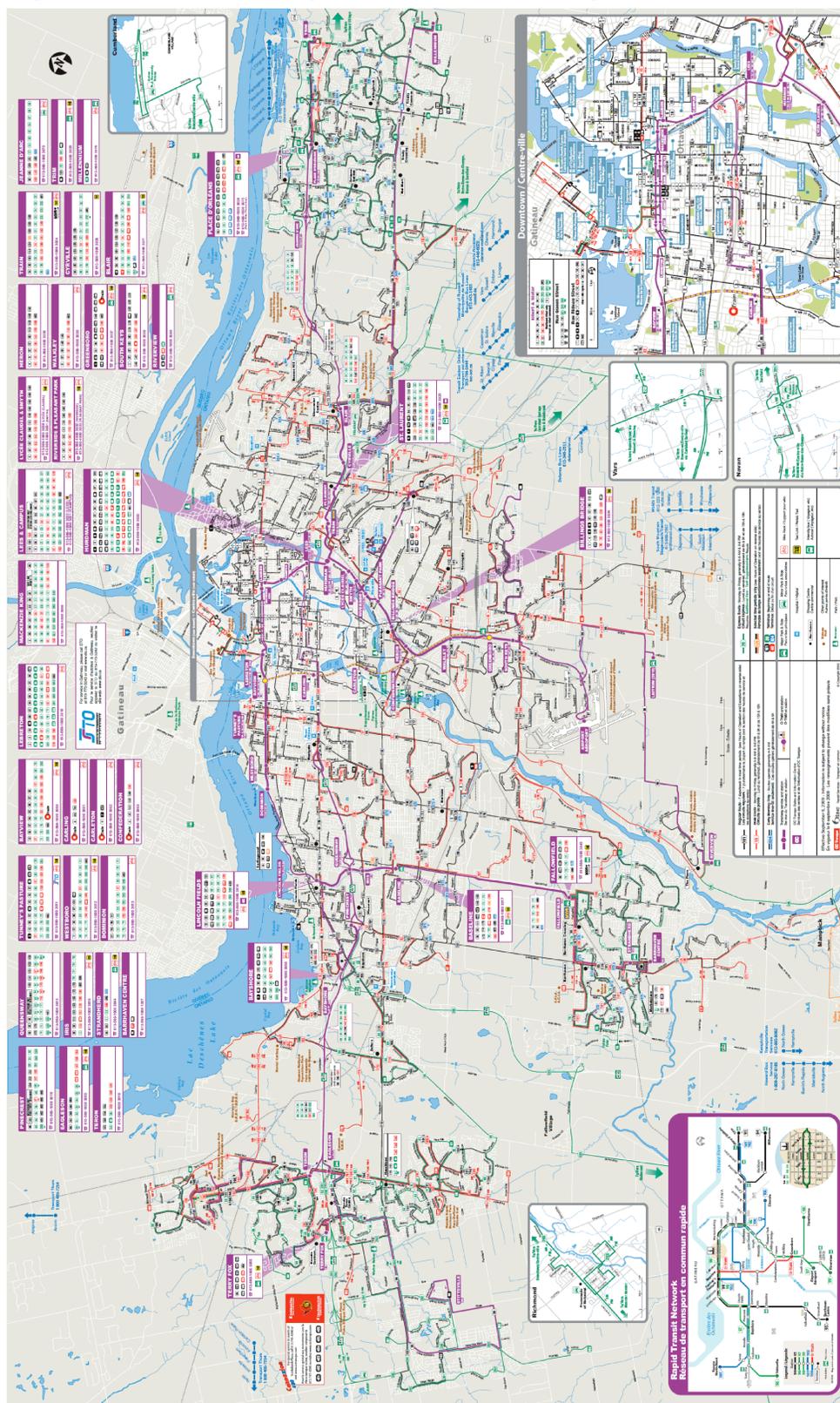
Croissance des déplacements: + 33 % depuis 1986 (population + 42 %; ménages + 54 %)
Diminution de la taille moyenne des ménages: 2,70 personnes en 1986; 2,48 en 2005
Diminution du nombre moyen de déplacements par ménage: 7,08 en 1986; 6,03 en 2005
Baisse nette du taux de déplacements par personne par jour: 2,83 en 1986; 2,79 en 2005 (malgré l'augmentation du taux de possession d'un véhicule)
Augmentation des déplacements en auto solo: + 18 % depuis 1995
Pointe matinale 2005: 43 200 déplacements Gatineau→Ottawa; 17 200 Ottawa→Gatineau
Part modale de l'automobile: 71 % (58 % en tant que conducteurs; 13 % passagers)
Part modale du transport collectif à Ottawa: 21 % en pointe matinale; 18 % l'après-midi
Part modale du transport collectif à Gatineau: 15 % en pointe matinale; 13 % l'après-midi

(Source: constitué à partir des données contenues dans NCR Trans 2006).

4.1.3 Réseaux de transport collectif

L'intégration interprovinciale à sens quasi unique en matière de déplacements apparaît encore plus clairement à la consultation de la carte du réseau d'autobus de la Société de transport de l'Outaouais (STO), qui dessert Gatineau et sa périphérie (figure 4.4). En effet, les deux tiers de ses 62 lignes d'autobus convergent d'abord au centre-ville de Gatineau et ont comme terminus le centre-ville d'Ottawa. De plus, 37 de ces lignes (60 % du réseau) circulent uniquement vers Ottawa à l'heure de pointe du matin et depuis Ottawa à l'heure de pointe du soir. La desserte de la STO est donc très fortement orientée en fonction des navetteurs pendulaires aux horaires typiques et réguliers – c'est-à-dire qui, pour la plupart, travaillent dans le secteur tertiaire, dans des bureaux situés en grande majorité dans les centres-villes et, dans une moindre mesure, dans d'autres pôles d'emplois dans la proche périphérie (Tunney's Pasture, Confederation Heights, Billings Bridge, etc.). Contrairement au réseau gatinois dont la desserte est fortement axée sur Ottawa, seulement six des 252 circuits d'autobus (réguliers, express, ruraux, de pointe, lève-tôt et scolaires) du réseau d'OC Transpo, qui dessert Ottawa et ses alentours ontariens (figure 4.5), traversent la rivière des Outaouais, et ce, seulement pour aller desservir le cœur du centre-ville du secteur Hull, où travaillent des milliers d'employés des services gouvernementaux.

Figure 4.5: Réseau de transport collectif d'OC Transpo (Ottawa)



(Source: <http://www.octranspo1.com/images/files/systemmap/systemmap.pdf>).

4.1.4 Réseaux autoroutiers

La RCN est desservie par cinq autoroutes nationales: trois du côté ontarien (la 417, qui relie la frontière québécoise, 119 kilomètres à l'est d'Ottawa, à Arnprior, 64 kilomètres à l'ouest²³; la 416, qui relie l'ouest d'Ottawa à la 401, 76 kilomètres plus au sud; et la 174, qui relie la banlieue est à la jonction de la 417, sur 14 kilomètres) et deux du côté québécois (la 50, qui relie le centre-ville du secteur Hull à la 15, 156 kilomètres plus à l'est, en traversant les secteurs Gatineau et Buckingham²⁴; et la 5, qui relie le nord-est du centre d'Ottawa à la municipalité de La Pêche, 25 kilomètres plus au nord, en traversant le secteur Hull²⁵). Les voici identifiées sur les cartes officielles des ministères (figures 4.6 et 4.7).

4.1.5 Analyse du tissu urbain

Tel que mentionné ci-dessus, la RCN présente un tissu urbain de faible densité, même en comparaison avec d'autres agglomérations nord-américaines. Les milieux bâtis y prennent une forme suburbaine dans la forte majorité des quartiers périphériques, construits entre les années 1960-1970 (dans le cas des premières couronnes) et 2000-2010 (pour ce qui est des dernières couronnes). L'étalement urbain y a transformé des milliers d'hectares de terres agricoles et en friche en quartiers résidentiels monofonctionnels et excentrés, au cours des dernières décennies. Seuls le cœur d'Ottawa, la partie sud du centre-ville du secteur Hull et les noyaux villageois des secteurs Aylmer, Gatineau et Buckingham ont une facture urbaine. Ils n'ont toutefois que peu en commun avec les centres des affaires des métropoles canadiennes telles Montréal, Toronto et Vancouver, caractérisés par leurs gratte-ciels, leurs rues étroites animées par des milliers de commerces et leurs réseaux de transport collectif rapide. En-dehors des villes d'Ottawa et de Gatineau, la RCN est essentiellement rurale.

²³ Le ministère des Transports de l'Ontario a annoncé en juin 2011 qu'il ajouterait, d'ici à 2015, une voie dans chaque direction à l'autoroute 417 sur le tronçon de 3,5 kilomètres reliant la jonction de l'autoroute 174 à la sortie de la rue Nicholas et de l'avenue King Edward, l'entrée sud-est du centre-ville d'Ottawa.

²⁴ Le ministère des Transports du Québec travaille depuis 2004 au prolongement de l'autoroute 50 sur 90 kilomètres, au coût total anticipé de près de 800 millions de dollars, pour assurer la jonction des deux tronçons existants, soit celui qui traverse Gatineau d'ouest en est et celui qui relie Lachute à l'autoroute 15, dans les Basses-Laurentides. Le dernier segment à construire devrait normalement être inauguré en 2012.

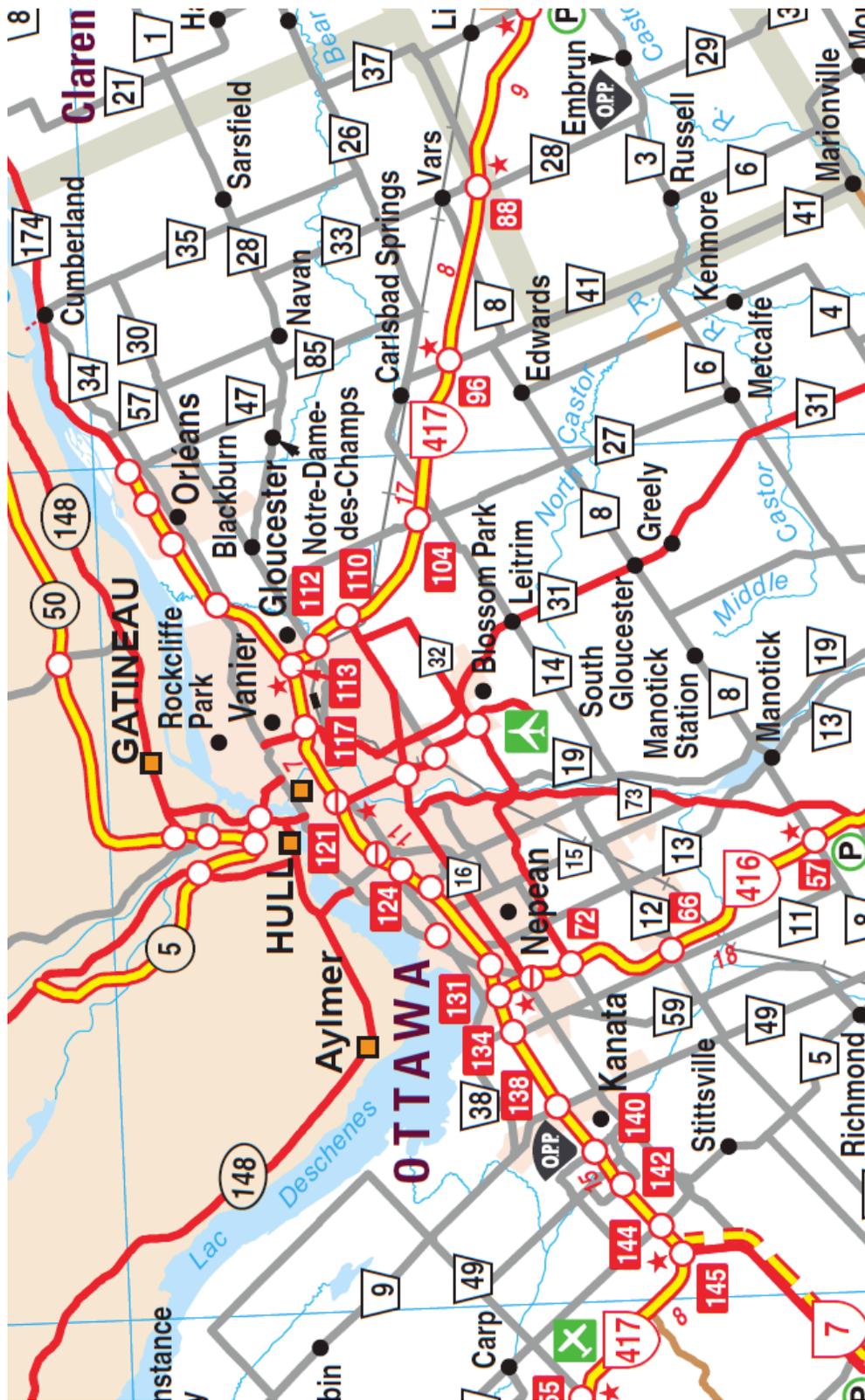
²⁵ L'autoroute 5 est elle aussi en cours de prolongement: de 2007 à 2015, le MTQ aura investi 162 millions de dollars pour le parachèvement de trois nouveaux tronçons, d'une longueur totale de 10 kilomètres, afin de permettre aux automobilistes ottavien et gatinois de se rendre jusqu'au village de Wakefield sans la quitter.

Figure 4.6: Le réseau autoroutier du côté québécois de la rivière



(Source: http://www.quebec511.gouv.qc.ca/fr/carte_routiere/).

Figure 4.7: Le réseau autoroutier du côté ontarien de la rivière



(Source: <http://www.mto.gov.on.ca/french/traveller/map/>).

En raison du vigoureux marché de l'emploi fortement marqué par la présence des grands employeurs publics (les gouvernements fédéral, québécois et ontarien) dans la région, la population y dispose d'un revenu familial médian (80 388 \$) nettement plus élevé que la moyenne québécoise (58 678 \$), canadienne (63 866 \$) et ontarienne (69 156 \$). La part de logements possédés (67 %) y est plus importante que celle observable au Québec (60 %), mais elle est tout de même supérieure ailleurs au Canada (68 %) et en Ontario (71 %). Quant à la valeur moyenne des logements possédés (267 703 \$), elle est considérablement plus élevée que la moyenne des logements québécois (182 399 \$) et légèrement supérieure à la moyenne des logements canadiens (263 369 \$), mais elle demeure tout de même bien inférieure à celle des logements ontariens (297 479 \$). 35 % de tous les logements privés occupés de la RCN ont été construits entre 1986 et 2006, contre 31 % pour les moyennes canadienne et ontarienne et 27 % en ce qui concerne la moyenne québécoise. Elles comptent en moyenne 6,5 pièces, par rapport à 5,8 pièces dans les logements québécois, 6,4 pièces dans les logements canadiens et 6,6 pièces dans les logements ontariens²⁶.

À l'instar de la plupart des villes québécoises et canadiennes de moyenne et de grande taille (et, conséquemment, d'âge similaire), les villes d'Ottawa et de Gatineau comptent plusieurs zones commerciales de grandes tailles situées en bordure d'autoroutes, de boulevards de transit ou de quartiers résidentiels récents et caractérisées par des magasins à très grandes surfaces entourés de milliers de cases de stationnement. Les plus vieux quartiers (l'île de Hull, le Vieux-Aylmer et le cœur de Buckingham du côté québécois de la rivière; la Basseville, le Glebe, Hintonburg, Westboro et le New Edinburgh à Ottawa) sont traversés par des artères commerciales d'ambiance relativement étroites et où de petits et moyens commerces ont une façade sur le trottoir, mais sur la plupart des boulevards de la région, les centres commerciaux de petite et de moyenne taille, les stations-service, les concessionnaires automobiles, les restaurants familiaux franchisés, les chaînes de restauration rapide dotés d'un comptoir de service à l'auto et les motels – pour la plupart situés en retrait de l'axe de circulation, séparés par des terrains de stationnement – dominant encore le paysage. Une ceinture de verdure borde au sud le cœur de l'agglomération du côté ontarien. Le très grand Parc de la Gatineau longe l'ouest et le nord des secteurs Hull et Aylmer, du côté québécois.

²⁶ Toutes ces données sont tirées des Profils des communautés de 2006 de Statistique Canada.

La Colline parlementaire et sa périphérie immédiate (incluant la partie sud de l'île de Hull) est le siège de la fonction publique fédérale, des administrations locales d'Ottawa et de Gatineau ainsi que de certaines directions régionales des ministères québécois et ontariens. En raison de la pénurie de locaux vacants dans le cœur de la capitale, de plus en plus de nouveaux édifices sont construits dans les zones avoisinantes (sur les boulevards Saint-Joseph et de la Carrière dans le secteur Hull et sur les terrains libres dans le cœur du secteur Gatineau) et même dans la périphérie lointaine (dans des parcs industriels créés de toute pièce le long de boulevards suburbains à Kanata/Stittsville et à Barrhaven, par exemple). Les impacts du marché de l'emploi sur l'aménagement du territoire y sont énormes et pour le moins considérables, d'autant qu'ils ont des répercussions tout aussi importantes sur les moyens de déplacement auxquels les gens ont recours pour s'y rendre quotidiennement.

4.1.6 District fédéral et Commission de la capitale nationale

En juin 1893, le chef de l'opposition à la Chambre des Communes, Wilfrid Laurier, déclara son intention de transformer Ottawa en «Washington du nord», faisant ainsi référence à ses visées urbanistiques (et non politiques), s'il était élu premier ministre – ce qui survint en juillet 1896. Il mit donc sur pied, en 1899, la Commission d'embellissement d'Ottawa (CEO) et lui donna comme moyens d'action l'acquisition, l'entretien et l'embellissement des parcs publics, des places, des rues, avenues, boulevards et artères principales ainsi que la construction d'édifices publics²⁷. Edward H. Bennett partageait cette vision défendue par Wilfrid Laurier et milita en faveur de la création d'un district fédéral englobant les villes d'Ottawa et de Hull. Il écrivit donc sans ambages, dans son plan de 1915: «We are of the firm opinion that the future improvements in the area about the Capital of Ottawa and Hull should not be attempted without first establishing a Federal district and securing for the Federal authority some control of local government» (cité par Gordon 1998: 289). Ce projet déplut toutefois grandement de l'autre côté de la rivière des Outaouais, car la Ville de Hull et la province de Québec étaient – déjà – féroce­ment opposées à la perte d'une partie de leur territoire ou de leur souveraineté. L'indignation de l'administration municipale fut telle que Hull refusa même de payer sa part pour la production du rapport, ce qui entraîna des procédures judiciaires et envenima les relations déjà houleuses entre les deux rives.

²⁷ Traduction personnelle du texte du projet de loi créant la CEO (cité par Gordon 1998: 276).

Déposé en 1915, quatre ans après que Robert Laird Borden eut succédé à Wilfrid Laurier à titre de premier ministre du Canada, le rapport fut accueilli par un gouvernement défendant une nouvelle approche de planification pour la capitale nationale. L'épidémie de typhoïde et la crise du logement qui sévissaient alors convinquirent donc Borden et son équipe d'étendre le mandat de sa Commission de conservation afin d'y inclure le maintien des conditions d'habitation et la planification territoriale. Suivit en 1927 la création de la Commission du district fédéral (CDF), dotée de l'autorité et du budget nécessaires à la réalisation de recommandations formulées auparavant ainsi qu'à l'organisation des célébrations du 60^e anniversaire de la Confédération. La Commission de la capitale nationale (CCN), qui lui succéda, fut à son tour créée en 1959, notamment pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le plan Gréber (2008a).

Son rôle est aujourd'hui de protéger les propriétés fédérales de la RCN et de les utiliser «de sorte qu'elles soient une source de fierté pour les Canadiens et qu'elles consolident leur appartenance à la collectivité canadienne» (Commission de la capitale nationale 2008c). La *Loi sur la capitale nationale* de 1958 (modifiée en 1988) précise que pour ce faire, elle doit «établir des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement» de la RCN et «concourir à la réalisation de ces trois buts afin de doter le siège du gouvernement du Canada d'un cachet et d'un caractère dignes de son importance nationale», en plus d'organiser, parrainer ou promouvoir dans la RCN «des activités et des manifestations publiques enrichissantes pour le Canada sur les plans culturel et social» (Commission de la capitale nationale 2008b). Puisqu'elle est à la fois un service d'urbanisme, une entreprise de construction, une société d'aménagement paysager, un organisateur de manifestations publiques et un service d'information touristique (Commission de la capitale nationale 2008e), elle dispose de vastes compétences en matière de planification et d'aménagement. Les Villes d'Ottawa et de Gatineau doivent donc composer avec sa présence au moment de réviser les documents d'urbanisme, de se doter de règlements de zonage ou d'entreprendre des projets d'aménagement ou de construction, et ce, même sur leur propre territoire. Si, en vertu du partage de compétences enchâssé dans la Constitution, au Canada (donc aussi au Québec et en Ontario), ces prérogatives reviennent toujours aux municipalités, il en va toutefois autrement dans la RCN, justement à cause des compétences urbanistiques – qui font néanmoins figure d'exception – conférées à la CCN en vertu de son mandat particulier.

En avril 2006, le gouvernement fédéral a lancé un processus d'évaluation de la pertinence du mandat, de la mission et des activités de la CCN et de révision de son rôle (Commission de la capitale nationale 2008d). Puis, en août, le ministre responsable de la CCN a mandaté un panel présidé par le professeur Gilles Paquet, de l'Université d'Ottawa, afin qu'il effectue une revue de son mandat, de ses secteurs d'activités, de sa gouvernance et du financement qu'elle devrait recevoir et qu'il lui formule des recommandations à cet effet. En octobre, la CCN a publié un document de 65 pages, intitulé «Le passé, le présent et l'avenir: la Commission de la capitale nationale», dans lequel elle offrait une vue d'ensemble des fonctions d'une capitale et de son rôle dans la construction de la capitale canadienne, présentait son mandat, ses programmes et ses activités et fournissait un aperçu des tendances mondiales qui influençaient l'évolution de la RCN. Par la suite, le panel a tenu des consultations publiques et recueilli des mémoires sur le sujet en novembre. Puis, le 20 décembre, il a remis au ministre son rapport final de 61 pages, intitulé «La Commission de la capitale nationale: Ouvrir de nouveaux horizons». Le panel y déplore entre autres les «cloisonnements fédéraux», les «solitudes régionales», la «détérioration des relations» et les «insensibilités de la CCN» (2006: 20-22) et y formule 31 recommandations (2006: 28-42), dont le raffermissement du mandat de la CCN «à titre de principal instrument du gouvernement fédéral chargé de la coordination de toutes les activités liées à la planification, à l'intendance et à la célébration de la capitale du Canada» et le fait de lui donner le mandat et les pouvoirs requis pour coordonner les initiatives interprovinciales en transport «et celles du gouvernement fédéral des deux côtés de la rivière des Outaouais».

Depuis, la CCN a travaillé pour améliorer son ouverture et sa transparence, notamment en scindant les fonctions de premier dirigeant et de président du conseil d'administration, en ouvrant les réunions de son conseil au public, en créant un poste d'ombudsman et en renouvelant le dialogue avec ses partenaires fédéraux, provinciaux, municipaux et avec le public (Commission de la capitale nationale 2009). Puis, dans la même veine, en juin 2009, le gouvernement fédéral a déposé une nouvelle mouture de la *Loi sur la capitale nationale*, dans laquelle il ajoute notamment l'obligation pour la CCN de présenter tous les dix ans un plan directeur de 50 ans pour la RCN, lui confère de nouveaux pouvoirs de réglementation et renforce les dispositions sur l'application de la loi pour mieux protéger ses propriétés (Transport Canada 2009). Cette nouvelle loi n'est toutefois toujours pas entrée en vigueur.

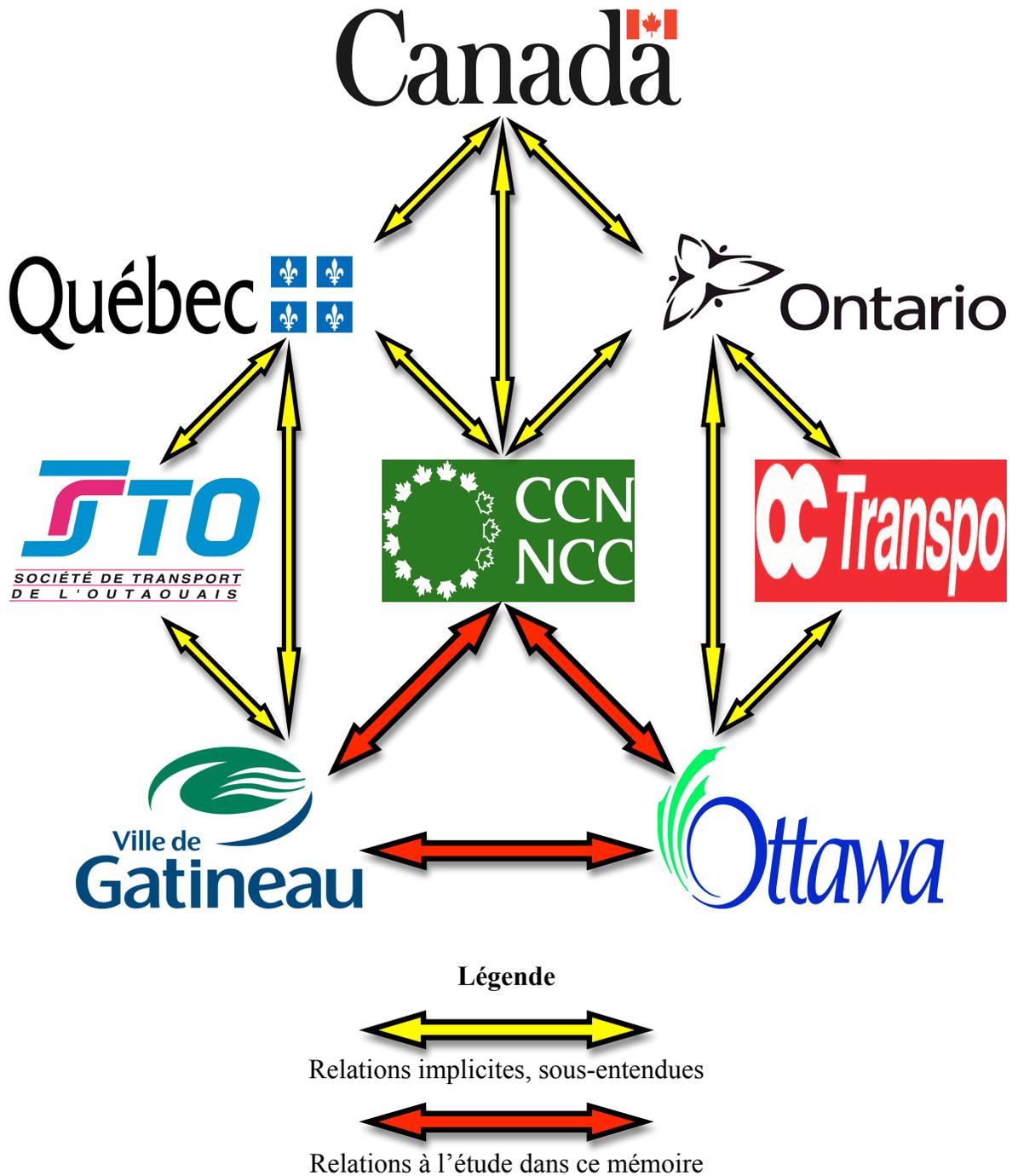
4.1.7 Architecture institutionnelle et gouvernance métropolitaine complexes

Le passé politique de la RCN a donc été caractérisé par un foisonnement institutionnel entraîné par une volonté manifeste des diverses institutions fédérales d'y exercer un certain contrôle leur permettant d'y planifier l'aménagement du territoire de manière coordonnée et intégrée à l'échelle métropolitaine. En dépit du rêve de Wilfrid Laurier et de la mission de la CDF, contrairement à ses voisines nord-américaines (México D.F. et Washington D.C.), Ottawa-Gatineau n'est toutefois pas un district fédéral. La planification territoriale ne s'y est donc encore jamais effectuée de manière uniformisée entre les deux villes et provinces.

Ainsi, à l'instar des autres régions métropolitaines dépourvues d'un gouvernement régional, Ottawa-Gatineau est aux prises avec une problématique majeure d'inadéquation entre ses territoires fonctionnel (celui «des problèmes») et institutionnel (celui «des solutions»). En effet, les gens y vivent, y travaillent et s'y déplacent en traversant très fréquemment la rivière des Outaouais, faisant ainsi complètement fi de la frontière interprovinciale qu'elle constitue, mais l'importante fragmentation institutionnelle qui caractérise la RCN nuit de manière importante à la mise en œuvre, à l'échelle métropolitaine, de politiques urbaines capables de relever adéquatement les défis qui s'y posent (étalement urbain, dépendance automobile, manque d'efficacité et d'attractivité des réseaux de transport collectif, iniquités d'accès aux modes de déplacement alternatifs en-dehors de certaines heures et zones, etc.).

De plus, les instances responsables de l'aménagement, de la planification et de la gouverne du territoire régional y sont très nombreuses et leurs mandats respectifs entrent quasiment systématiquement en compétition, voire en opposition, en raison de leur chevauchement non harmonisé ainsi que de l'absence de mécanisme normalisé et officiel de coopération interprovinciale. La figure 4.8 présente l'architecture institutionnelle de la RCN et révèle la complexité de la gouvernance qui s'observe entre la multiplicité d'intervenants qui exercent des compétences en matière d'aménagement du territoire et des transports: d'une part, le gouvernement du Québec et ses ministères avec la Ville de Gatineau et la STO; d'autre part, le gouvernement de l'Ontario et ses ministères avec la Ville d'Ottawa et OC Transpo; et entre les deux, le gouvernement fédéral et ses ministères ainsi que la CCN, qui en relève et qui est la seule à exercer diverses compétences des deux côtés de la rivière.

Figure 4.8: L'architecture institutionnelle de la région d'Ottawa-Gatineau



Une architecture institutionnelle d'une complexité similaire aurait toutefois aussi bien pu être produite pour quantité de métropoles contemporaines européennes ou nord-américaines (à commencer par Montréal). Ottawa-Gatineau n'est donc pas exceptionnelle à cet égard.

4.1.8 «Gouvernance baroque et bricolage»

Toute tentative de simplification de ce contexte d'une grande complexité serait tout sauf aisée, car selon Paquet (2006: 46), à Ottawa-Gatineau «l'hostilité est grande face à une gouvernance collaborative: on en a peur. Et comme les enjeux sont mal définis et semblent bien loin du niveau pratique, il y a peu d'espoir qu'on voit émerger organiquement les canaux de communication et de négociation qui manquent». Qui plus est, «dans tous les pans de l'administration publique et para-publique, les patriotismes locaux jouent très fortement puisque les autres juridictions administratives sont considérées comme des concurrents», ce qui donne lieu à «un manque de collaboration extraordinaire, souvent déguisé sous des efforts prétendus, au sein des administrations publiques» (*ibid.*: 48).

Par ailleurs, «les régions transfrontalières sont particulièrement vulnérables à tout cet éventail de blocages à cause même de la multiplicité des instances d'administration publique en présence» (*ibid.*: 49). La RCN n'y fait pas exception, son contexte décisionnel et juridictionnel se caractérisant par l'addition des querelles habituellement observables au Canada entre les gouvernements fédéral et provinciaux, en plus de conflits interprovinciaux (entre le Québec et l'Ontario) ainsi qu'intermunicipaux (entre Ottawa et Gatineau). Dans ce contexte, toujours selon Paquet (*ibid.*: 51), il se pourrait «que la seule voie de réconciliation efficace des divers plans soit une série d'arrangements ad hoc par secteurs, régions et zones». Le succès de cette stratégie reposerait ainsi selon lui dans son caractère incrémental et itératif afin qu'elle prenne appui sur ses réussites récentes pour entreprendre la suite.

«Cette structure baroque n'est pas simple à comprendre et elle crée des liens d'imputabilité complexes, mais il se peut que ce soit la seule solution pensable pour Ottawa/Gatineau. Même si une structure à deux étages peut sembler viable pour Toronto, dans le cas d'Ottawa/Gatineau, ce sont des arrangements particuliers par secteurs qui promettent des cheminements porteurs de bonne gouvernance. À vouloir aller trop vite, on fait peu de progrès» (*idem*).

Selon Paquet, une gouvernance baroque de la RCN serait «polycentrique, distribuée, ancrée fermement dans les assises de la cité-région, et faite sur mesure pour les besoins pluriels du lieu» (*idem*). Des formules inédites de gouvernance seraient donc à inventer afin d'apporter des solutions aux problèmes de coordination de l'action publique. Cette gouvernance baroque ne serait ainsi pas un problème, car elle est plutôt envisagée comme une solution.

4.2 Présentation des pratiques planificatrices et des projets d'aménagement étudiés

Le contexte de planification urbaine d'Ottawa-Gatineau est en pleine effervescence, depuis 2005. Une multitude d'exercices de planification et projets d'aménagement du territoire et des transports y occupent et mobilisent simultanément les élus, les professionnels urbains et la société civile. Le projet de recherche duquel ce mémoire de maîtrise constitue l'aboutissement s'est penché plus en profondeur sur six d'entre eux: le programme particulier d'urbanisme (PPU) pour le centre-ville de Gatineau, les projets d'aménagement d'un système de transport rapide par autobus en site propre (SRB) Rapibus de la STO et d'un corridor est-ouest de transport léger sur rail (TLR) de la Ville d'Ottawa, l'Étude d'évaluation environnementale des liaisons interprovinciales (ÉÉELI), l'initiative de planification à long terme Choisir notre avenir ainsi que la Stratégie interprovinciale de transport collectif (SITC).

Ces exercices et projets sont de trois natures différentes: en effet, il s'agit d'un document d'urbanisme (le PPU de Gatineau), de trois projets d'aménagement d'infrastructures de transport (Rapibus, le corridor de TLR d'Ottawa et l'ÉÉELI) ainsi que de deux initiatives de planification stratégique (Choisir notre avenir et la SITC). Leur contexte d'application est aussi variable, puisque trois d'entre eux ont été planifiés et seront mis en œuvre à l'échelle municipale (Rapibus, le corridor de TLR d'Ottawa et le PPU de Gatineau) et que les trois autres auront des répercussions interprovinciales (l'ÉÉELI, Choisir notre avenir et la SITC). Enfin, ils se distinguent aussi par leur état d'avancement, car deux sont en cours de mise en œuvre (Rapibus et le PPU de Gatineau), deux sont à la fin de leur processus d'évaluation environnementale (le corridor de TLR d'Ottawa et l'ÉÉELI) et les deux autres en sont toujours au stade de la planification prospective (Choisir notre avenir et la SITC).

Au fil des prochaines pages, ces six exercices et projets sont présentés tour à tour afin de mettre en lumière, à l'aide du contenu issu des revues de presse réalisées, des observations directes effectuées et des documents de planification analysés, les acteurs qui en sont les instigateurs, les objectifs principaux qu'ils poursuivent, les processus qui les ont engendrés ainsi que leurs résultats observables ou attendus. Le présent chapitre se conclut par une brève synthèse des constats généraux qui ressortent de leur analyse transversale et croisée.

4.2.1 PPU du centre-ville de Gatineau

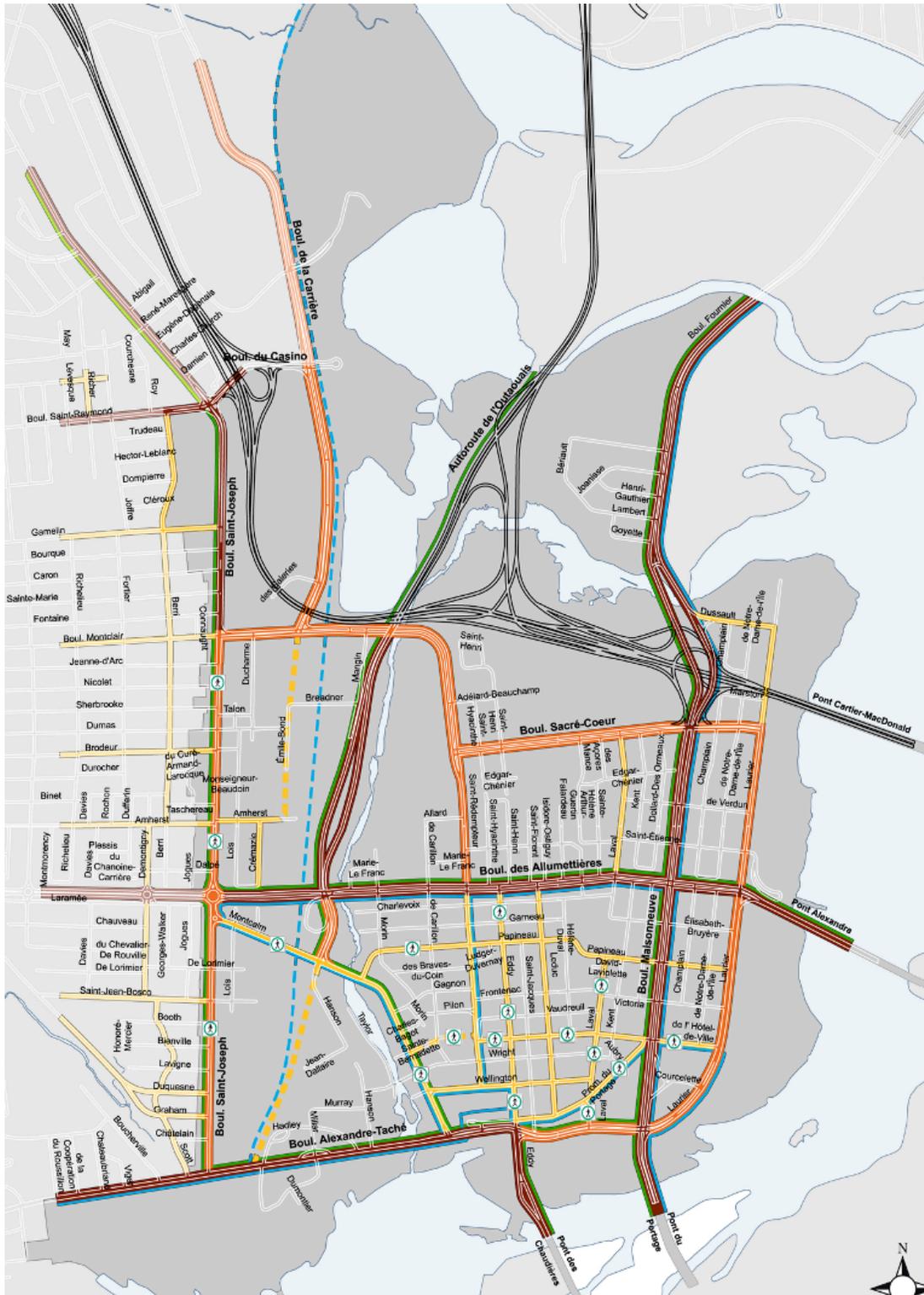
Un programme particulier d'urbanisme (PPU) est

«un outil défini par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui permet à une municipalité de porter une attention particulière à un secteur d'intérêt en élaborant une planification détaillée. Il comporte généralement trois volets: 1) un programme d'intervention visant l'aménagement des propriétés publiques (rues, parcs, espaces publics); 2) un encadrement des projets privés de façon à ce qu'ils participent à la vision d'aménagement; 3) un programme de soutien au développement et à la revitalisation» (Ville de Gatineau 2008: A05).

Celui de Gatineau s'applique à son centre-ville (figure 4.9). Dans son diagnostic, la Ville en dresse un très sombre portrait par l'énumération de ses «faiblesses» (*ibid.*: A04): ruptures de la trame urbaine créées par la présence de nombreux terrains de stationnement et d'un réseau autoroutier, par la juxtaposition des secteurs d'emploi et des milieux de vie et par la présence de grands ensembles à la périphérie du centre-ville; manque de relations entre l'île et les pôles périphériques; pauvreté du paysage urbain et manque d'encadrement des rues et des lieux publics; manque de destinations urbaines et de parcours piétonniers; occupation industrielle des berges de l'île de Hull; vieillissement du parc de logements; ainsi que manque de diversité de l'offre commerciale, de lieux d'animation et de résidents.

Or, elle affirme aussi fièrement qu'en tant que berceau de l'Outaouais, l'île de Hull, «avec sa pluralité de milieux distincts, offre le meilleur potentiel pour une expérience urbaine à caractère régional. Son histoire, sa culture, ses berges, son caractère multifonctionnel font du centre-ville un lieu unique. Sa requalification comme milieu de vie commande une approche globale» (*ibid.*: A03). Pour ce faire, par le biais de son PPU, elle souhaite donc miser sur le transport durable, sur ses composantes naturelles et espaces verts et bleus en tant qu'éléments structurants de la trame urbaine et sur la densification urbaine «à échelle humaine». L'objectif ultime est qu'en 2025, le centre-ville de Gatineau soit: le point de rassemblement et de destination sociale et culturelle pour le Gatinois et les visiteurs; un milieu de résidence, de travail et de vie sociale sécuritaire et convivial, aménagé selon les principes du développement durable et où les piétons et les cyclistes ont facilement accès aux points d'intérêt, aux parcs et à de nombreux services; ainsi qu'un espace animé et doté d'une identité forte en plus d'aménagements paysagers et de bâtiments de grande qualité.

Figure 4.9: Le territoire d'application du PPU du centre-ville de Gatineau



(Source: Ville de Gatineau 2008).

Fruit d'une commande passée en 2005 par le conseil municipal, le PPU du centre-ville de Gatineau a été élaboré à partir de mars 2007, soumis à la consultation publique à six reprises (en avril 2007, en juin et – à deux reprises – en septembre 2008, en juin 2009 et en avril 2010) puis finalement adopté par les élus en septembre 2009. Il est donc présentement dans sa phase de mise en œuvre, amorcée par l'entreprise du projet de réaménagement de la rue Montcalm puis de reconstruction du centre Robert-Guertin en aréna multifonctionnel²⁸.

Aucun résultat n'est encore observable, mais le parti d'aménagement en laisse présager toute une série. Par exemple, en matière de transport durable, la Ville de Gatineau s'engage notamment, d'ici à 2015, à aménager un axe cyclable utilitaire en site propre assurant une continuité sur le boulevard des Allumettières; à élargir les trottoirs sur les rues d'ambiance du centre-ville au détriment d'une voie de circulation automobile; à transformer certains axes principaux absorbant la majorité du trafic et dédiés aux véhicules en transit en axes collecteurs de manière à y réduire considérablement le flot de véhicules ainsi qu'à interdire le camionnage sur certaines rues; à créer des voies réservées pour les autobus de manière systématique; à instaurer de nombreuses mesures d'atténuation de la vitesse; ainsi qu'à offrir un service de vélos en libre-service et de navettes gratuites depuis et vers des terrains de stationnement périphériques. Toutes ces interventions participent du même objectif de la Ville: «développer une culture du transport collectif et actif à Gatineau» (*ibid.*: B03).

Afin de parvenir à l'atteinte des objectifs de densification urbaine et de repeuplement du centre-ville contenus dans le PPU, la Ville souhaite attirer 10 000 résidents supplémentaires sur l'île de Hull et dans sa proche périphérie au cours des quinze prochaines années, ce qui nécessitera qu'y soient construits environ 4 000 nouveaux logements. Afin de favoriser leur construction, la Ville s'engage notamment à poursuivre son programme de crédits de taxes et à bonifier les incitatifs qu'elle offre à qui en construira sur des terrains vacants ou utilisés à des fins de stationnement. De plus, dans le but d'encourager les gens à venir s'y installer, elle souhaite créer des milieux de vie agréables et sécuritaires au centre-ville, notamment en misant sur les parcs ainsi que les espaces verts et bleus (la seconde orientation du PPU) afin de structurer la trame urbaine en créant de nouveaux lieux de destination pour les Gatinois.

²⁸ Toutefois, d'importantes lacunes dans les processus d'information et de consultation publiques ont marqué le premier et des conflits idéologiques au sein du conseil municipal à l'égard des options ont nui au deuxième.

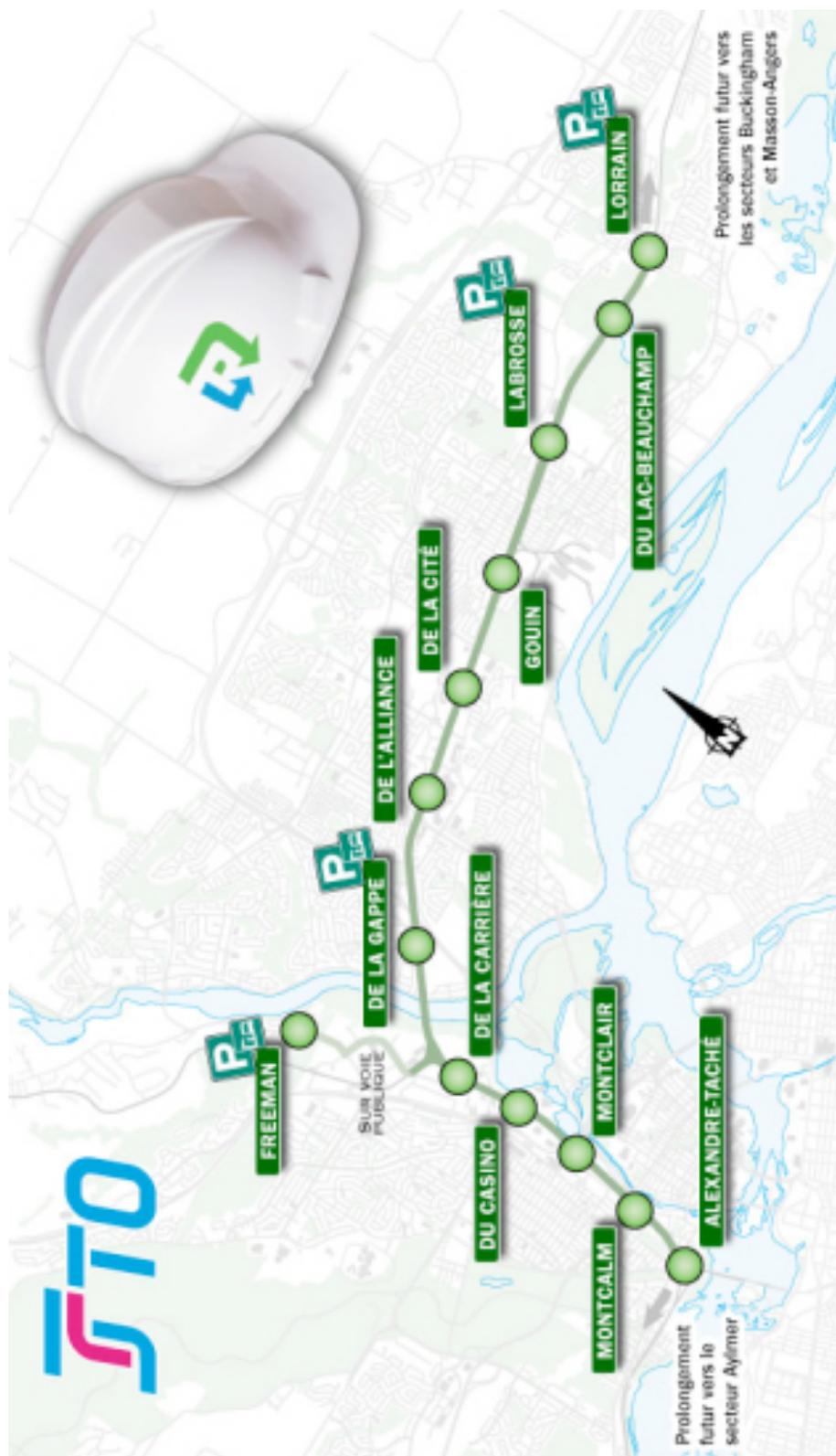
4.2.2 Rapibus

Le projet Rapibus consiste en l'aménagement, le long de l'emprise ferroviaire des Chemins de fer Québec-Gatineau, d'un corridor asphalté de 15 kilomètres, s'étendant du boulevard Lorrain, dans l'est du secteur Gatineau, au boulevard Alexandre-Taché, dans le sud du secteur Hull, sur lequel circuleront uniquement les autobus de la STO entre les 13 stations prévues aux intersections des principaux axes routiers et à proximité des principaux centres d'activités et d'emplois (figure 4.10). Certaines lignes feront l'aller-retour sans en sortir et des lignes de rabattement assureront l'accès aux stations à partir des quartiers avoisinants, dont des lignes mixtes express qui pourraient également emprunter une portion du corridor. Son financement est assuré à 75 % par Québec; le reste provient de la Ville de Gatineau.

L'objectif principal du projet est, en écho à un diagnostic de la STO (2003), de désengorger le système routier assurant le lien entre les secteurs de Hull et de Gatineau tout en libérant ses véhicules des contraintes associées à la congestion (retards, temps de parcours allongés, faibles vitesses commerciales). La Ville de Gatineau compte de plus développer et densifier les alentours des treize stations selon les principes du *transit-oriented development* (TOD).

La nécessité d'un SRB à Gatineau a été identifiée pour la première fois dans le Plan intégré des réseaux routiers et de transport en commun de 1994. La même année, l'Étude des trains de banlieue a été effectuée afin de commencer à sonder les options envisageables. Dans la même veine, deux ans plus tard a suivi l'Étude du choix technologique. C'est à ce moment que le projet Viabus – devenu plus tard Rapibus – est apparu dans les cartes de la STO. À l'époque, le projet visait à relier les aéroports de Gatineau et d'Ottawa en longeant l'emprise ferroviaire existante de 30 kilomètres sur toute sa longueur. Toutefois, la liaison des centres-villes de Gatineau et de Hull était alors seulement prévue pour... 2011, faute de nécessité véritable avant cette date, selon la STO. Puis, en 2001 et en 2004 ont suivi tour à tour l'Étude de faisabilité et l'Étude de faisabilité détaillée, dans lesquelles il était question du Rapibus pour la toute première fois. Par la suite, en 2005 et en 2006, deux études comparatives des avantages associés aux coûts d'un SRB en site propre (plutôt que d'un système de train léger sur rail ou de train de banlieue) ont été effectuées. Enfin, en 2009, le Rapport d'avant-projet préliminaire a été déposé et la construction a débuté.

Figure 4.10: Les treize stations du futur système Rapibus de la STO



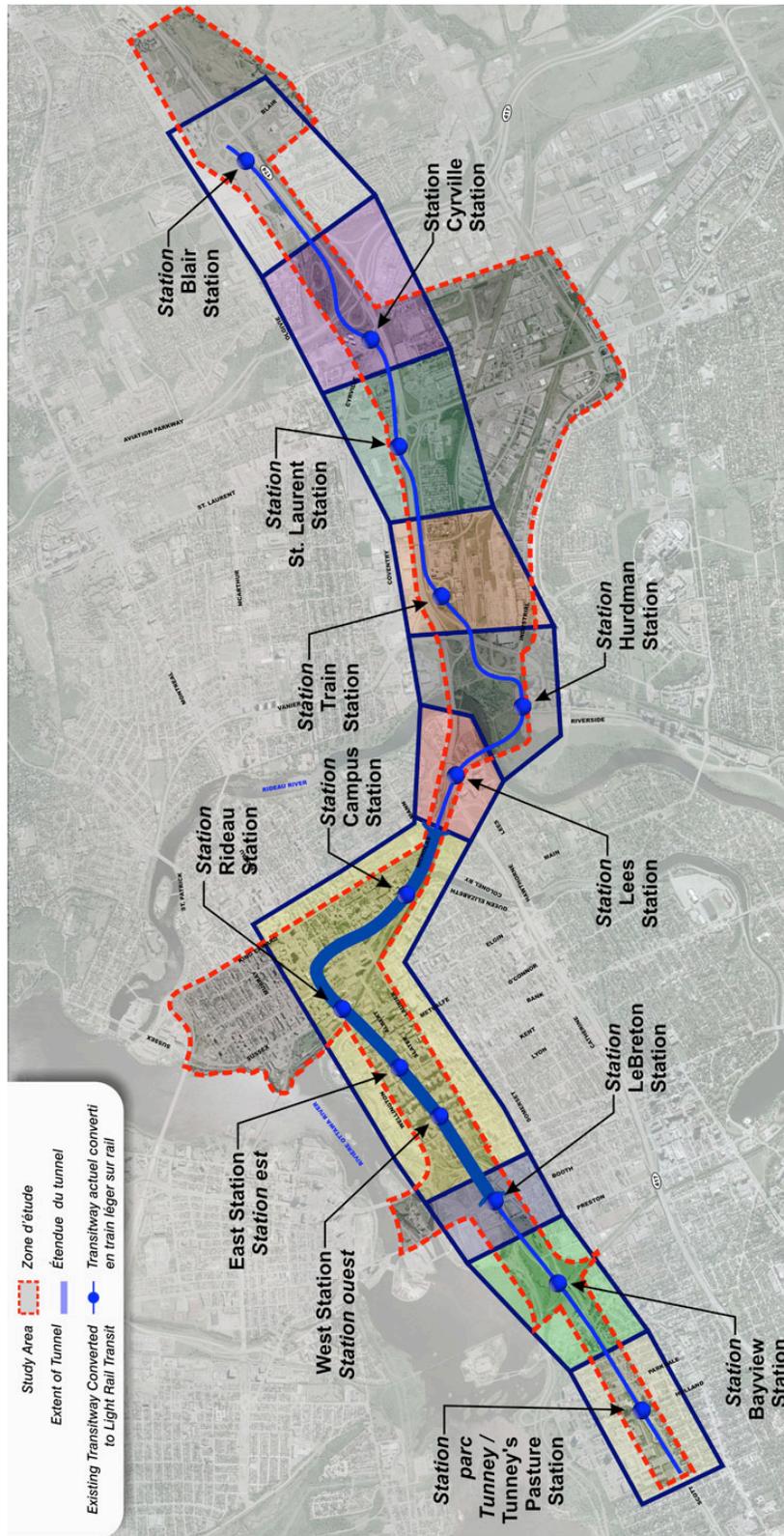
(Source: <http://rapibus.sto.ca/index.php?id=92>).

Quant aux résultats, dans son étude de faisabilité détaillée, la STO écrivait qu'elle «vise sa mise en chantier au printemps 2006 ainsi que son parachèvement vers la fin de l'année 2007» (2004: 8). Les travaux ayant toutefois débuté à la fin de 2009 et ayant déjà pris un peu de retard par rapport aux échéanciers, il est désormais prévu que le système Rapibus ne sera en service qu'à la fin de l'année 2012, soit cinq ans plus tard qu'initialement prévu. La STO estime que le système Rapibus entraînera une croissance de 15 % de l'achalandage dans le corridor la première année, ce qui permettrait d'éviter l'émission de 3 200 tonnes de gaz à effet de serre. Une piste cyclable de 13,4 kilomètres sera aussi aménagée dans l'axe du corridor réservé aux autobus, ce qui permettra de faciliter les déplacements utilitaires à vélo entre les secteurs de Hull et de Gatineau. Enfin, trois nouveaux parc-o-bus adjacents à des stations seront construits, offrant ainsi plus de mille nouveaux espaces de stationnement incitatif aux utilisateurs du Rapibus et du réseau de la STO. Cet ajout pourrait convaincre un nombre toujours plus grand d'automobilistes de terminer leurs trajets vers les centres-villes en autobus plutôt qu'en voiture, ce qui pourrait entraîner une réduction de la quantité de véhicules qui y entrent le matin et en ressortent le soir et, corrélativement, de la pollution atmosphérique, visuelle et sonore ainsi que de la congestion routière qui y sont associées.

4.2.3 Transport léger sur rail à Ottawa

Le projet de la Ville d'Ottawa consiste en la conversion d'une partie (12,5 kilomètres) de son système de voies de transport rapide par autobus (SRB) en site propre Transitway, dans l'axe est-ouest, en système de transport léger sur rail de (TLR), de la station Blair dans l'ouest à la station Tunney's Pasture dans l'est. Treize nouvelles stations seront aménagées aux emplacements des stations actuelles (figure 4.11) et le train léger empruntera un tunnel de transport en commun de 3,2 kilomètres creusé 44 mètres sous le centre-ville (TTCCVO). L'objectif de ce projet de 2,1 milliards de dollars est de désengorger les rues principales du centre-ville, envahies par d'interminables files d'autobus articulés aux heures de pointe, et d'augmenter l'achalandage sur le réseau de transport collectif rapide de la Ville, à capacité.

Figure 4.11: Les treize stations du futur système de transport léger sur rail d'Ottawa



(Source: http://www.ottawa.ca/residents/public_consult/transit_tunnel/index_fr.html).

La Ville d'Ottawa réfléchit à la possibilité de se doter d'un réseau ferroviaire de transport collectif depuis 1992 et son processus de planification a depuis été marqué par nombre de revirements de situation. Le maire de 1997 à 2006, Bob Chiarelli, a présenté son projet de train léger entre le centre commercial South Keys et les plaines LeBreton pour la première fois en 1998 – dès cette époque, il voulait l'étendre jusqu'à Hull²⁹. Son projet est devenu l'actuel O-Train, qui circule des stations Greenboro à Bayview depuis octobre 2001. À peine un mois plus tard, il commanda une étude pour l'expansion du réseau de transport en commun rapide pour les vingt prochaines années. Publiée en 2003, elle fixa deux objectifs pour la Ville: l'électrification de l'axe nord-sud pour y faire doubler l'achalandage sur vingt ans et la construction d'un lien dans l'axe est-ouest (de Cumberland à Kanata). Ainsi, en 2004, un investissement tripartite – un tiers du gouvernement fédéral, un tiers de celui de l'Ontario et un tiers de la Ville d'Ottawa – de 600 millions de dollars fut annoncé pour permettre le prolongement de l'O-Train du Centre Rideau à Barrhaven en passant par les rues Albert et Slater, au centre-ville. Il était alors projeté de faire passer le réseau de TLR de 8 à 27 kilomètres de voies doubles électriques jusqu'à la station Woodroffe d'ici à la fin de 2009 puis, entre 2019 et 2021, de le prolonger jusqu'au centre-ville de Barrhaven et d'y ajouter une bretelle vers l'aéroport. Plusieurs consultations publiques ont été tenues sur le projet, au cours desquelles ont émergé des querelles avec les commerçants des rues Albert et Slater, qui dénoncèrent le trop grand nombre d'autobus qui y circulent et réclamèrent ainsi un TTCCVO. La Ville a acquis du Canadien Pacifique le corridor ferroviaire retenu pour 12,6 millions de dollars en décembre 2004. L'étude environnementale fut entérinée par le conseil municipal en juillet 2005 et approuvée par le ministère de l'Environnement de l'Ontario en janvier 2006. Les soumissions des trois consortiums pour la construction et l'entretien de la ligne ainsi que du matériel roulant ont été reçues en mars 2006 et c'est celle de Siemens-PCL/Dufferin qui a été retenue en avril 2006. La Ville organisa ensuite une journée de consultation publique sur ce sujet en juin. La décision du conseil municipal fut rendue en juillet et la mise en chantier fut alors annoncée pour le printemps 2007.

Par contre, à l'automne, en campagne électorale, le futur maire Larry O'Brien promit de suspendre le projet pendant les six premiers mois de son mandat pour offrir au conseil la

²⁹ Cette question interprovinciale est abordée en détail et dans une perspective critique dans le chapitre V.

possibilité d'étudier d'autres options. Il fit finalement adopter une version modifiée du projet original en y amputant le tronçon controversé au centre-ville six jours plus tard, en décembre 2006. Le projet Chiarelli fut ensuite abandonné. Siemens fit alors des pressions sur les élus pour qu'ils reviennent sur leur décision. Le rapport *Moving Ottawa*, déposé en juin 2007, recommanda un nouveau projet. Ironie du sort, le même jour, Siemens intenta un recours judiciaire de 175 millions de dollars pour rupture de contrat; PCL/Dufferin et St. Lawrence Cement y ajoutèrent 104 millions en septembre 2007. (Toutefois, une entente à l'amiable de 37 millions est survenue entre la Ville et le consortium en septembre 2009.)

Le projet de 4 milliards de dollars présenté dans le rapport *Moving Ottawa* fut retenu en avril et approuvé par le conseil à la fin mai 2008. Il consistait en la construction d'un TTCCVO ainsi qu'en la transformation de l'O-Train (prolongé jusqu'à l'aéroport) et du Transitway (des stations Baseline à Blair) en TLR électrique à deux voies. Le projet actuel entériné par le conseil municipal à la fin novembre 2008 en constitue une version allégée. Depuis, le ministre fédéral des Transports a (re)confirmé le financement de 600 millions de dollars de son gouvernement en juin 2010, l'évaluation environnementale a été approuvée par le ministère de l'Environnement de l'Ontario en août 2010, la première phase de l'étude géotechnique et hydrogéologique a été complétée en décembre 2010 et la CCN a approuvé le tracé en avril dernier. Enfin, l'entreprise à qui le contrat sera confié sera bientôt choisie.

La Ville prévoit que son système de TLR sera entièrement opérationnel au printemps 2018. Elle prévoit qu'il permettra une réduction des émissions de CO₂ d'environ 33 000 tonnes en 2031 ainsi qu'une réduction moyenne des temps de parcours de 15 minutes et de plus de 50 % de la circulation d'autobus au centre-ville; elle estime qu'il en faudrait un toutes les 18 secondes sur les rues Albert et Slater pour répondre à la demande projetée, en 2031.

4.2.4 Liaisons interprovinciales

L'Étude d'évaluation environnementale des Liaisons interprovinciales a été entreprise par les ministères des Transports du Québec (MTQ) et de l'Ontario (MTO) et la CCN avec l'aide des Villes d'Ottawa et de Gatineau. Elle s'inscrit dans le cadre du processus de planification à long terme des transports coordonné par les autorités fédérale, provinciales et municipales de la RCN et a pour objet d'évaluer les corridors potentiels où un éventuel

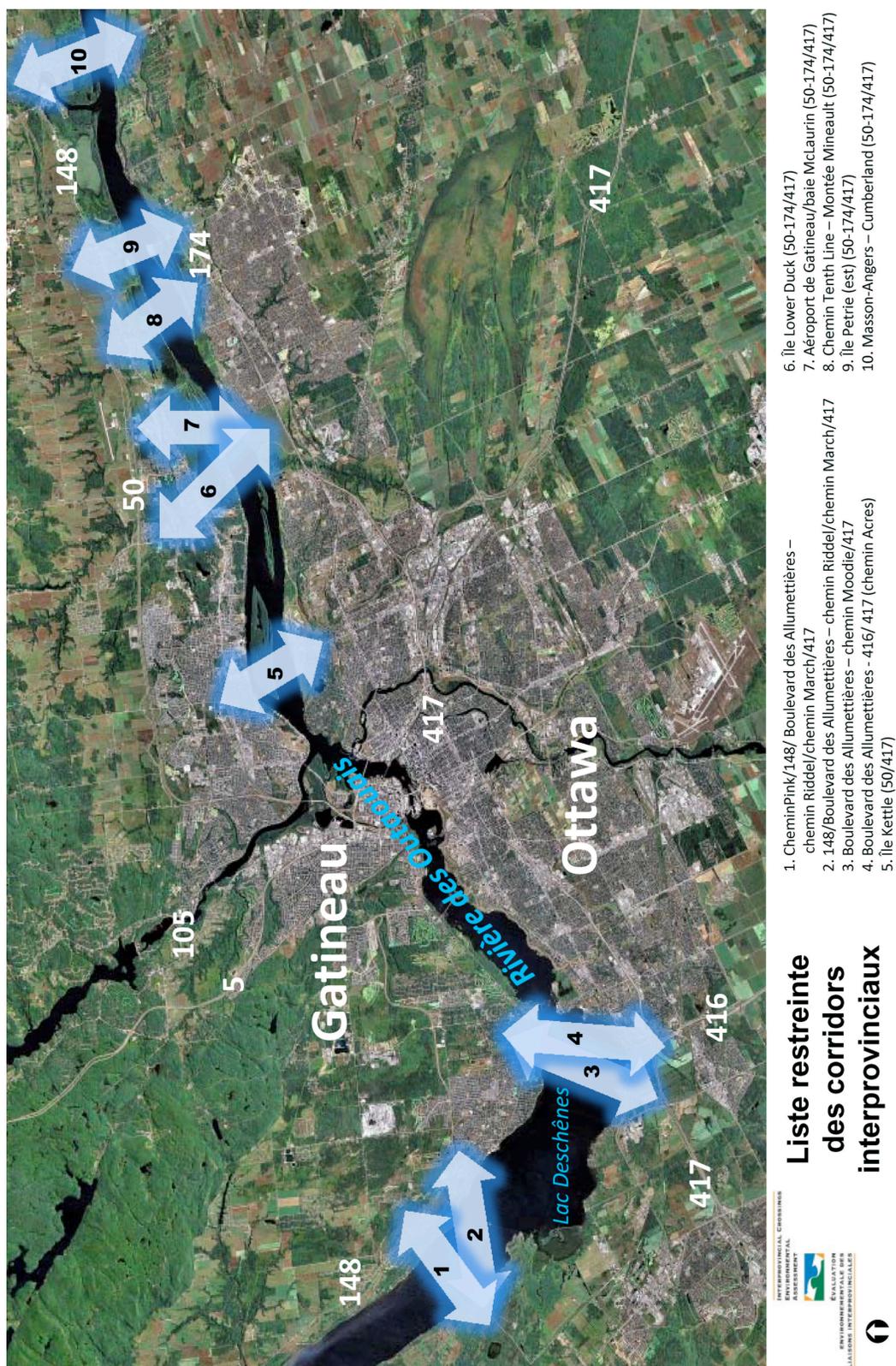
nouveau pont (routier) interprovincial pourrait être construit. Elle s'appuie, dans le cadre des phases 2A et 2B, sur un examen approfondi, parmi les dix corridors initialement retenus (figure 4.12), des trois emplacements qui ont obtenu les classements les plus élevés (figure 4.13), tous situés dans l'est de l'agglomération: celui reliant la promenade de l'Aviation (à Ottawa) à la montée Paiement (à Gatineau) par le biais de l'île Kettle (identifié par le numéro 5); celui reliant l'autoroute 174 (à Ottawa) et le boulevard Lorrain (à Gatineau) par le biais de l'île Lower Duck (numéro 6); ainsi que celui reliant l'autoroute 174 (à Ottawa) et le boulevard de l'Aéroport (à Gatineau) par le biais de la baie McLaurin (numéro 7).

La question de la construction d'un nouveau pont interprovincial à Ottawa-Gatineau ne date pas d'hier et ne laisse personne indifférent. Les réflexions entourant sa planification remontent à la création du Comité administratif conjoint de la planification et des transports (CACPET), en 1970. En 1978, dans son premier schéma d'aménagement, la Communauté régionale de l'Outaouais (CRO)³⁰ retint deux sites pour la construction de prochains ponts interprovinciaux: Britannia/Deschênes dans l'ouest et l'île Kettle dans l'est. (Elle adopta la même stratégie en 1988, au moment de la révision de son schéma.) De même, le premier plan d'urbanisme de l'ancienne Ville de Gatineau, adopté en 1983, a été développé en fonction d'un pont sur l'île Kettle. En 1987, le CACPET lança une étude sur les ponts en deux phases. Les conclusions de la première, publiées en 1989, visaient une meilleure utilisation des ponts existants (notamment en reliant la promenade Vanier au pont Cartier-Macdonald) et reportaient au-delà de 2011 la nécessité d'un nouveau pont interprovincial. La seconde phase, débutée en 1991, se solda en 1993 par une nouvelle recommandation du corridor de l'île Kettle, toutefois rejetée d'emblée par la région d'Ottawa-Carleton (ROC)³¹.

³⁰ Elle regroupait alors les cinq villes qui se sont fusionnées pour former l'actuelle Ville de Gatineau en janvier 2002 (Aylmer, Buckingham, Gatineau, Hull et Masson-Angers) ainsi que les sept municipalités qui forment désormais la MRC des Collines-de-l'Outaouais (Cantley, Chelsea, L'Ange-Gardien, La Pêche, Notre-Dame-de-la-Salette, Pontiac et Val-des-Monts). Entretemps, toutefois, les cinq villes s'étaient déjà regroupées sous l'égide de la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO).

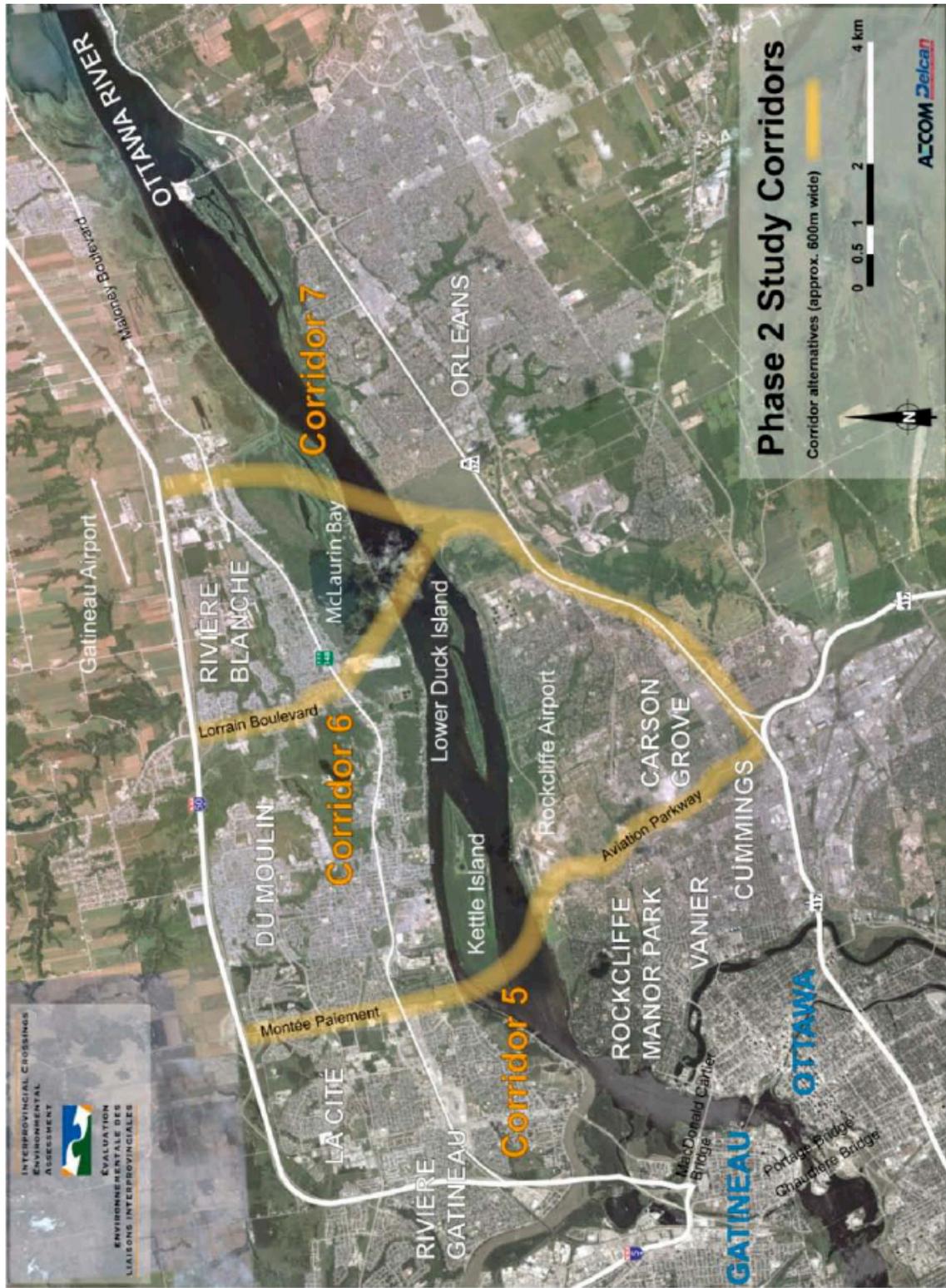
³¹ Créée en 1969, elle est devenue l'actuelle Ville d'Ottawa en 2001, à la suite de la fusion de ses onze municipalités constituantes (Cumberland, Gloucester, Goulbourn, Kanata, Nepean, Osgoode, Ottawa, Rideau, Rockcliffe Park, Vanier et West Carleton).

Figure 4.12: Les dix corridors étudiés dans le cadre de la phase 1 de l'ÉÉELI



(Source: <http://www.liaisonsren.ca/>).

Figure 4.13: Les trois corridors retenus pour les phases 2A et 2B de l'ÉÉELI



(Source: <http://www.liaisonsrcn.ca/>).

En 1994, la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) a adopté son Plan intégré des réseaux routier et de transport en commun, dans lequel elle recommandait un seul nouveau pont (à long terme, soit entre 2011 et 2046) et spécifiait qu'il devrait alors passer par l'île Kettle. La même année, le rapport final du CACPET alla dans la même direction. En 1996, dans le Plan de transport pour l'Outaouais, le ministère des Transports du Québec (MTQ) appuya le passage par l'île Kettle et indiqua qu'il ne serait «pas opportun d'analyser d'autres corridors». En 1999, dans le cadre d'audiences sur les problèmes de bruit, de pollution et de sécurité engendrés par la circulation de camions au centre-ville d'Ottawa (et plus particulièrement sur l'avenue King Edward), la Commission municipale de l'Ontario (CMO) considéra que le prolongement de la promenade Vanier jusqu'au pont Cartier-Macdonald et l'utilisation potentielle du corridor de l'île Lemieux n'étaient pas viables pour recevoir le trafic interprovincial de camions lourds et que la seule option demeurerait celle de l'île Kettle; la ROC s'y opposa de plus belle. En 2000, les élus des deux côtés de la rivière ne parvinrent toujours pas à s'entendre sur l'emplacement du nouveau pont, car la ROC suggéra un compromis par la baie McLaurin, ce qui braqua le conseil de Gatineau, qui adopta une résolution voulant que la CUO défende le corridor de l'île Kettle et s'oppose à toute autre option. Devant cette fin de non-recevoir, la ROC décida d'interdire le passage de camions sur l'avenue King Edward en soirée. Le maire Chiarelli fut contraint d'abandonner cette mesure peu de temps après, mais l'atmosphère demeura très tendue. En 2004, une étude environnementale de 4 millions de dollars fut entreprise conjointement par la CCN et les gouvernements du Québec et de l'Ontario, avec comme objectif la définition de différents corridors pouvant à terme accueillir deux nouveaux ponts interprovinciaux.

Le début de l'ÉÉELI actuelle remonte quant à lui à 2007. Dans le cadre de sa phase 1, douze rencontres et présentations publiques ont été organisées à Ottawa et à Gatineau. Les options d'un tunnel et même d'un traversier étaient toujours à l'étude, à l'époque. Quatre séries de consultation ont aussi été effectuées auprès de comités internes, d'organismes externes, de décideurs municipaux et de membre des Premières nations. Dans le cadre de la phase 2A, trois réunions avec les dirigeants et les représentants des Premières nations ont été organisées et deux séances de consultation publique (une à Ottawa et une à Gatineau) ont eu lieu en mars 2010, réunissant ainsi plus de 250 participants. De même, le groupe de consultation publique, qui regroupe des représentants de 93 organismes ayant un intérêt

régional pour le projet, s'est réuni à trois reprises. Des réunions additionnelles ont aussi eu lieu avec les résidents et représentants des collectivités qui pourraient être affectées directement ou indirectement par l'aménagement d'une nouvelle liaison interprovinciale. La phase 2B de l'étude, dédiée à la préparation de l'étude d'évaluation environnementale et d'un rapport d'examen préalable, a été lancée en mai 2011. Quatre rondes de consultation seront ainsi organisées. La première portera sur les priorités et les valeurs de la population et visera donc surtout la participation des résidents des communautés les plus touchées³². Cette phase se conclura en 2012 et sera suivie par les approbations environnementales, d'ici à la fin 2013. La date de début de la construction éventuelle du pont n'est toujours pas connue.

4.2.5 Choisir notre avenir

Choisir notre avenir est une initiative conjointe des Villes d'Ottawa et de Gatineau et de la CCN qui vise à aider la RCN à relever les défis du XXI^e siècle en intégrant les concepts de durabilité, de résilience et de qualité du cadre de vie à tous les aspects de son design et de sa planification. Pour ce faire, elle vise à encourager la région à revoir ses structures institutionnelles, ses manières de penser et ses politiques. Elle prend appui sur un processus de planification stratégique à très long terme (son horizon ultime est 2109) et, pour ce faire, a recours à la démarche de l'organisation non gouvernementale suédoise The Natural Step, chef de file en matière de recherche, de formation et de conseil en développement durable.

Son approche est axée sur la conjonction de six principes: 1) la pensée à long terme; 2) l'équilibre entre les perspectives locale et planétaire; 3) le respect de la capacité de la planète; 4) l'intégration des systèmes; 5) la diversité et la créativité; et 6) l'apprentissage et la coopération. Les orientations stratégiques qui en découlent sont assorties d'indicateurs ciblés qui seront utilisés pour effectuer une première évaluation de la situation dans 30 ans.

³² Consistant en huit séances étalées sur une seule semaine à la mi-juin 2011, elle n'a toutefois été annoncée que très discrètement à la population par la firme de consultants, et ce, avec à peine une semaine d'avis.

Tableau 4.2: Les douze objectifs de l'initiative Choisir notre avenir

<i>Domaines d'action</i>	<i>Objectifs</i>
Santé et qualité de vie	Tous les résidents jouissent d'une excellente qualité de vie et contribuent au bien-être collectif.
Prosperité économique	La prospérité économique soutient la vie des résidents tout en favorisant le bien-être de la collectivité et la santé environnementale.
Culture et sentiment identitaire	La vitalité et la diversité culturelles contribuent à donner à la région une identité forte.
Biodiversité et santé des écosystèmes	Les écosystèmes sont en santé, protégés et favorisent la biodiversité.
Gouvernance et prise de décision	Le processus décisionnel est transparent, éclairé et inclusif.
Changements climatiques	La région est neutre en carbone et s'adapte aux changements climatiques.
Énergie	L'énergie est utilisée efficacement et provient de sources écologiques et renouvelables.
Interconnexion et mobilité	La marche, le vélo et le transport en commun sont les moyens de transport privilégiés par les résidents.
Matières résiduelles et déchets solides	Les déchets sont réduits au maximum.
Eau et eaux usées	Les ressources en eau sont valorisées, préservées, réutilisées et protégées.
Logement	Les logements offerts sont écologiques, sains, abordables et répondent aux besoins de toute la communauté.
Alimentation et agriculture	Le système alimentaire local est durable et permet à tous les résidents d'avoir accès à une nourriture saine, variée et abordable.

(Source: constitué à partir de <http://tinyurl.com/objectifsCNA>).

À ce jour, son processus s'est décliné en cinq étapes. La première, «définir notre défi», s'est déroulée à la fin de 2008. La seconde, «établir notre vision», a eu lieu à l'automne 2009, notamment par le biais de soirées d'information et d'un «Forum sur l'avenir», tenus du 22 au 26 septembre. La troisième, «comprendre nos options», s'est effectuée de l'hiver 2009 au printemps 2010. La quatrième, «choisir notre voie vers l'avenir», s'est étendue du printemps à l'automne 2010 et a culminé par la tenue d'un «Sommet sur le développement durable» le 11 juin. Enfin, la cinquième, «créer notre plan d'action», est en cours depuis l'automne 2010 – ledit plan devrait être soumis aux commentaires du public sous peu.

Les résultats de Choisir notre avenir ne seront observables qu'en 2109. Selon l'initiative, la région devrait alors adopter des pratiques durables en matière d'aménagement du territoire de manière à réduire en nombre et en durée les déplacements en automobile, à encourager une utilisation optimale des ressources énergétiques (les combustibles fossiles au premier chef), matérielles et naturelles ainsi qu'à améliorer le niveau et la qualité de vie de ses résidents, par exemple par l'adoption de moyens de transport tel le train léger électrique. Ces pratiques sont déclinées en douze objectifs qu'il faudra atteindre, à terme (tableau 4.2).

4.2.6 Stratégie interprovinciale de transport collectif

La Stratégie interprovinciale de transport collectif (SITC) est un projet dirigé par la CCN, en collaboration avec la STO et la Ville d'Ottawa (les partenaires financiers de l'étude) et avec la participation de la Ville de Gatineau. Elle émane du constat que pour la plupart des navetteurs, la RCN représente un ensemble homogène de plus en plus intégré malgré la frontière interprovinciale qui sépare Ottawa et Gatineau. Elle vise, à terme, à assurer un accès et une mobilité homogènes dans et entre les centres-villes d'Ottawa et de Gatineau ainsi qu'à aborder les défis et possibilités des réseaux actuels et futurs de transport en commun dans la prestation d'un service interprovincial intégré. La SITC prend appui sur le postulat selon lequel une meilleure intégration interprovinciale du transport collectif servirait mieux les usagers des services et ferait augmenter leur fréquentation des réseaux de transport public, ce qui rendrait les centres-villes plus dynamiques et plus prospères et améliorerait par le fait même la qualité de vie des navetteurs et de la population en général.

Tableau 4.3: Questions et considérations abordées dans le cadre des trois premières phases de la Stratégie interprovinciale de transport collectif

Phase I	
Questions les plus abordées	<ul style="list-style-type: none"> • Questions d'ordre régional • Aménagement et infrastructures • Opérations et expérience de l'utilisateur • Gouvernance
Phase II	
Cinq piliers de la planification du transport	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utilisation du sol 2. Accent sur l'utilisateur 3. Gouvernance 4. Opérations 5. Infrastructures
Six catégories de critères d'évaluation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Image de la capitale du Canada 2. Avantages pour l'utilisateur 3. Avantages pour la collectivité 4. Durabilité 5. Réalisation des visions de planification 6. Réalisme
Phase III	
1. Utilisation du sol	1. Éléments de la planification d'une ville du transport collectif
2. Accent sur l'utilisateur	2. Éléments les plus importants à court, moyen et long termes
3. Gouvernance	3. Diverses options envisageables pour la région métropolitaine
4. Opérations	4. Politiques opérationnelles et les modifications au service
5. Infrastructures	5. Défis et avantages des divers scénarios

(Source: constitué à partir de <http://tinyurl.com/apercuSITC>).

À l’instar des sagas entourant la planification du réseau de TLR d’Ottawa et d’un éventuel nouveau pont enjambant la rivière des Outaouais, le cheminement du dossier du transport collectif interprovincial a été long et parsemé d’embûches – et tout porte à croire que la conclusion prochaine de la SITC n’en sera vraisemblablement pas la toute dernière étape. La première³³ étude exhaustive portant sur le transport interprovincial a en effet été réalisée en 1998. Par la suite, en 2001, l’Étude de faisabilité d’un système de transport rapide régional et interprovincial, mandatée par la STO à la firme Roche-Deluc, a été froidement accueillie à l’hôtel de ville d’Ottawa. Les tentatives – ponctuelles – de planification métropolitaine intégrée des réseaux de transport collectif ont toutefois été nombreuses depuis ce temps.

La dernière en date, la SITC, s’est articulée en quatre phases ponctuées par des activités de consultation publique et de formulation de commentaires: l’étude des avantages et défis au printemps 2009; le processus de sélection d’une solution à l’été 2009; la confirmation et l’établissement des priorités à l’hiver 2010; et les perspectives d’évolution de la Stratégie à l’été 2010. Le tableau 4.3 synthétise les questions et considérations qui y ont été abordées.

Les résultats de la SITC devraient être connus d’ici à la fin de l’été 2011. L’horizon de ses perspectives de planification stratégique à court, moyen et long termes est fixé en 2031.

4.3 Constats transversaux sur le contexte de planification

À la lumière de toutes ces considérations, cinq constats transversaux et intimement liés peuvent être formulés quant au contexte de planification urbaine en vigueur dans la RCN.

D’abord, la durabilité (exprimée notamment par les nombreux objectifs d’optimisation de l’utilisation de ressources et de réduction des déchets produits, des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques ainsi que de la part modale de l’automobile) est un objectif commun aux six projets et exercices à l’étude ainsi qu’au contexte général de planification urbaine en vigueur aussi bien à Ottawa qu’à Gatineau depuis quelques années. De plus, la concertation des élus, de la fonction publique et de la société civile constitue un principe stratégique de planification et de mise en œuvre de ces projets et exercices, tel que

³³ D’autres discussions portant sur la question avaient déjà eu lieu auparavant, mais elles n’avaient toujours reposé que sur des projets spontanés d’élus ou d’entreprises d’un côté ou de l’autre de la rivière. Cet aspect de la planification métropolitaine sera abordé en détail et dans une perspective critique dans le chapitre V.

le révèle la généralisation récente des procédures de consultation publique en amont – puis à plusieurs reprises au cours – du processus de planification et de prise de décision. Ainsi la RCN est-elle devenue au cours des dernières années une des scènes d'une certaine résurgence du concept de gouvernance et de la nécessité de réforme des structures et des institutions publiques en faveur de l'instauration (souhaitée) de procédures planificatrices et décisionnelles davantage axées sur la collaboration de l'État local avec la société civile et sur la planification stratégique nécessaire à la mise en œuvre du développement durable.

Par ailleurs, la concertation interprovinciale (entre les Villes d'Ottawa et de Gatineau ainsi que la CCN) constitue ainsi certes un objectif commun aux trois projets et exercices pilotés par cette dernière (l'ÉÉELI, Choisir notre avenir et la SITC), mais elle se limite néanmoins à des rencontres techniques de professionnels des deux côtés de la rivière dans le cas des trois projets et exercices dont la portée n'est «que» municipale (soit le PPU du centre-ville de Gatineau, le Rapibus et le corridor de TLR d'Ottawa). De très nombreuses tentatives de planification métropolitaine des infrastructures interprovinciales de transport collectif et routier ont pourtant été observées dans la RCN au cours des dernières décennies. Il semble toutefois que l'incapacité quasi systématique des décideurs d'Ottawa-Gatineau à parvenir à l'atteinte de propositions consensuelles à cet égard se soit souvent soldée par l'entreprise de projets parallèles et ainsi d'apparence incompatibles de part et d'autre de la rivière.

L'analyse des résultats de l'enquête de terrain présentés dans le prochain chapitre permet de nuancer et d'étayer ces constats transversaux.

CHAPITRE V: PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN

Ce chapitre vise à présenter les résultats de l'enquête de terrain (en matière de concertation d'abord municipale puis interprovinciale, d'intégration interprovinciale, de gouvernance métropolitaine ainsi que d'articulation des réseaux de transport collectif) puis les défis auxquels la RCN sera, selon les intervenants rencontrés, confrontée au cours des prochaines années et décennies (en matière de concertation et de coordination ainsi que de mise en œuvre de l'urbanisme et de la mobilité durables). Les informations présentées dans ce chapitre sont principalement tirées des observations directes effectuées et des entretiens semi-directifs réalisés ainsi que, dans une moindre mesure, des revues de presse.

5.1 Mise en contexte

Les résultats de l'enquête de terrain effectuée à Ottawa-Gatineau sont variés et très nombreux. Dans le cadre des entretiens semi-directifs réalisés avec eux, les quatorze acteurs clés des domaines de l'urbanisme et de la mobilité rencontrés ont présenté des considérations et des préoccupations permettant de dresser un bilan exhaustif de la question de la concertation en matière de planification métropolitaine, de souligner plusieurs problématiques inhérentes au système de gouvernance de la RCN, d'identifier une panoplie de défis que les acteurs devront relever à l'égard de l'aménagement du territoire et des transports ainsi que proposer de nombreuses pistes de réflexion à l'égard des enjeux passés, actuels et à venir dans le domaine de la planification dans la région d'Ottawa-Gatineau.

Ce dernier chapitre effectue un examen approfondi des résultats de cette étude par le biais d'une analyse du discours des intervenants rencontrés. Dans un premier temps, il présente les constats de l'enquête de terrain relatifs aux procédures planificatrices et décisionnelles, aux acteurs de la RCN ainsi qu'aux six projets et exercices présentés au chapitre précédent. Pour ce faire, il se penche alternativement sur les questions de la concertation à l'échelle municipale et interprovinciale, de l'intégration interprovinciale, de la gouvernance métropolitaine puis de l'articulation des réseaux de transport collectif d'Ottawa-Gatineau.

Dans un deuxième et troisième temps, il brosse un portrait complet des perspectives et défis qui attendent la région interprovinciale d'Ottawa-Gatineau en matière de concertation et de coordination (tant des divers acteurs régionaux que des transports et de l'urbanisme) puis d'urbanisme et de mobilité durables (quant aux modes de déplacement et de vie de la population). Dans un quatrième temps, il effectue une synthèse exhaustive de la question en reprenant les outils développés dans le cadre de ce projet de recherche et présentés dans les chapitres précédents. Enfin, dans un cinquième temps, il offre quelques pistes de réflexion à l'égard du contexte de planification métropolitaine dans la région d'Ottawa-Gatineau.

Par ailleurs, en ce qui concerne les six exercices de planification et projets d'aménagement du territoire et des transports à l'étude dans ce mémoire et présentés au chapitre précédent, tel que mentionné brièvement au chapitre III, les intervenants rencontrés n'en ont que très peu traité dans le cadre des entretiens semi-directifs réalisés avec eux au printemps 2011. Ainsi, le projet Rapibus de la STO, le projet de train léger de la Ville d'Ottawa, les tenants et éventuels aboutissants de l'Étude d'évaluation environnementale des Liaisons interprovinciales (ÉÉELI) ainsi que, dans une moindre mesure, le programme particulier d'urbanisme (PPU) du centre-ville de Gatineau sont mentionnés à quelques reprises dans le présent chapitre. Il n'en est toutefois question qu'en de relativement rares occasions – et généralement dans le but d'illustrer une situation plus globale, associée au contexte général de planification de la région, à l'aide d'un exemple ou d'un détail associé à l'un ou à l'autre de ces quatre projets et exercices. Quant à l'initiative de planification stratégique à très long terme Choisir notre avenir et à la Stratégie interprovinciale de transport collectif (SITC), les quatorze acteurs-clés interviewés n'y ont tout simplement jamais fait directement référence.

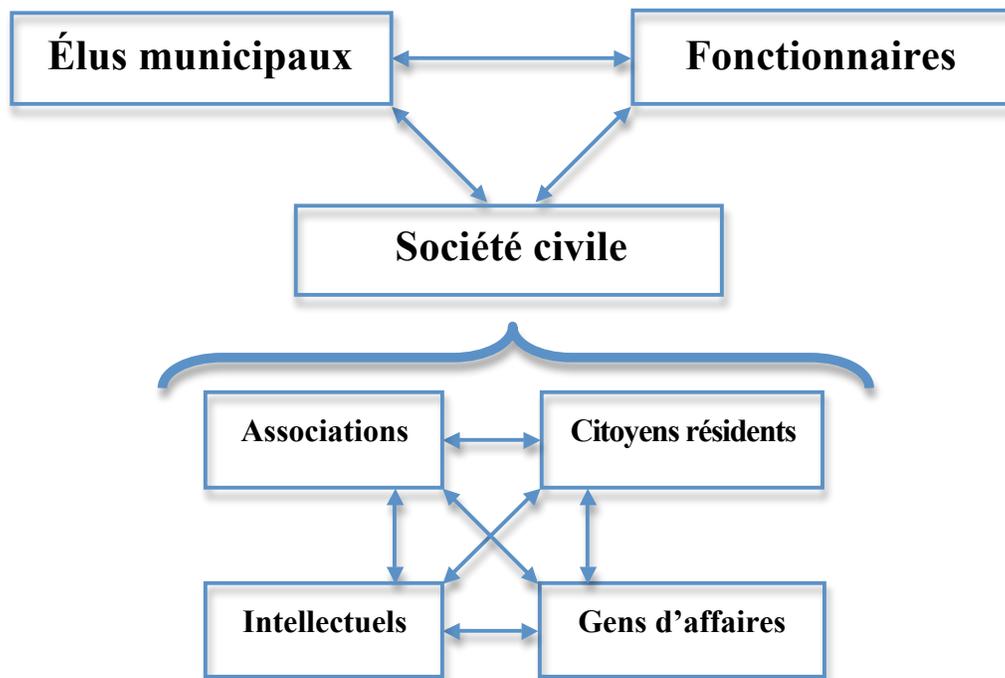
Les raisons pouvant expliquer cet état de fait à première vue assez surprenant sont sans contredit aussi nombreuses que complexes. Les intervenants rencontrés ne parlent-ils pas de ces deux exercices en raison de leur caractère intangible, de leur horizon de planification à long terme, des réflexions prospectives qu'ils engendrent, des considérations plus générales qui y sont associées ou de leur couverture médiatique limitée? Il s'agit probablement d'un mélange de tous ces aspects. Par exemple, Rapibus, le projet de TLR d'Ottawa et le futur pont à construire à l'issue de l'ÉÉELI sont on ne peut plus concrets dans la tête des gens. Il en va de même du PPU de Gatineau, qui est entré dans sa phase de mise en œuvre en 2009.

5.2 Constats issus de l'enquête de terrain

5.2.1 Concertation municipale

Dans le cadre du projet de recherche dont ce mémoire de maîtrise constitue l'aboutissement sont qualifiés de «concertation municipale» tous les processus interactifs de la planification urbaine mettant en (inter)relation, dans une ville donnée, les élus locaux, les fonctionnaires municipaux et la société civile (composée d'abord et avant tout – mais non exclusivement – des groupes d'intérêt diversifiés réunis sous l'égide d'organismes et d'associations œuvrant dans cette municipalité, des citoyens qui y résident, des intellectuels qui axent leurs recherches et prennent part aux débats publics sur cette ville ainsi que des gens d'affaires actifs dans la collectivité en question). Ces interactions sont représentées dans la figure 5.1.

Figure 5.1: L'ingénierie de la concertation³⁴ municipale



³⁴ Cette expression est adaptée de celle de Blondiaux (2008: 22), «ingénierie de la participation». Il y réfère pour faire écho aux phénomènes récents ayant mené à l'émergence d'un groupe de professionnels de la participation, composée de spécialistes de la coordination et de la gestion de la participation «intervenant le plus souvent sur commande des pouvoirs publics» et d'anciens militants «reconvertis dans la consultance». Selon lui, l'action différenciée de ces spécialistes d'horizons variés contribue à codifier le champ des activités de la participation, à en diffuser la nécessité ainsi qu'à «imposer l'idée selon laquelle elles réclament des savoir-faire et des instruments spécifiques» (*ibid.*: 23). L'ingénierie développe ainsi les normes particulières et les dispositifs standardisés associés aux pratiques de la consultation publique et de la concertation.

Dans la région d'Ottawa-Gatineau, en matière de concertation à l'échelle municipale (c'est-à-dire entre les décideurs locaux, leur fonction publique et les divers représentants de la société civile qui participent aux affaires de leur ville – voir figure 5.1), il subsiste, de part et d'autre de la rivière des Outaouais, des dynamiques doubles mais assez contradictoires.

En effet, à Gatineau, d'une part, selon un élu du conseil (ÉG1), depuis quelque temps, un certain décloisonnement des services municipaux est en train de s'effectuer en faveur de leur interconnectivité, afin qu'ils travaillent ensemble, ce qui leur permet de travailler mieux et, conséquemment, dans une optique plus durable. Selon un urbaniste de la Ville (PG1), cette innovation procédurale participe de la dynamique selon laquelle les services municipaux doivent travailler ensemble, même si cela demande bien plus d'énergie et de temps, afin que leur action soit mieux concertée donc plus cohérente et adéquate.

Par contre, d'autre part, d'abord, selon un résident (RG1), la Ville ne consulte pas assez la société civile: «Il y a des fonctionnaires qui ont passé des centaines d'heures, au cours des dernières années, avec des consultants – mais ils n'ont même pas passé dix minutes avec les groupes d'intérêt ou les citoyens!» De plus, selon un urbaniste de la Ville (PG1), quand elle le fait, c'est souvent trop tard dans le processus, ce qui entraîne son lot de problèmes, car en ces circonstances, la tentation de ne pas tenir compte des commentaires et suggestions obtenus est plus forte que celle de modifier un projet que l'on considère déjà «bien avancé». En effet, en matière de communication et d'interaction avec la société civile, selon une représentante d'une association gatinoise (AG1), contrairement à ce qui se fait généralement en Ontario, «au Québec, on a plus tendance à aller voir les gens après qu'on ait décidé, plutôt qu'avant». Ce faisant, par contre, lorsque la participation des parties n'est sollicitée qu'à la toute fin du processus décisionnel, des désaccords et des différents surviennent fréquemment, ce qui «crée de la frustration des deux côtés», selon un urbaniste de la Ville (PG1).

Par ailleurs, à Gatineau, selon un élu du conseil (ÉG2), le débat public a été «sciemment» réduit à dix-neuf personnes (les dix-huit conseillers et le maire) flanquées de quelques fonctionnaires et groupes d'intérêt, «parce que c'est plus le *fun* de prendre des décisions entre nous autres que de mettre ça sur la place publique et de se faire taper dessus par les

citoyens». Cet état de fait s'expliquerait par le fait que certains élus gatinois prétendent être payés pour gérer. Or, poursuit cet élu (ÉG2), un «conseil municipal, ce n'est pas un conseil d'administration. Il y a beaucoup de gens qui répètent ça, au conseil municipal, et ils se trompent. On est des représentants d'une collectivité». Certains élus soutiennent donc que c'est leur responsabilité de prendre les décisions et considèrent que les consultations publiques sont des pertes de temps, mais selon lui (ÉG2), c'est justement parce que ces conseillers ont fait «exactement comme si les citoyens et les contribuables n'existaient pas» que seulement 38 % des gens ont voté à l'occasion du scrutin municipal de 2009. Ainsi, à son avis (ÉG2), le problème, à Gatineau, «ce n'est pas qu'on ne consulte pas assez; c'est qu'on ne fait pas assez de sens politique, au sens large et noble du terme», voire qu'«on n'en fait plus», puisque l'on fait dorénavant «de la gestion».

Par opposition, à Ottawa, d'une part, d'abord, il y aurait un manque de concertation entre les décideurs et les techniciens de la Ville. Premièrement, aux dires d'un ancien élu du conseil (ÉO1), les employés du service d'urbanisme de la Ville acceptent souvent, contre la volonté du conseil municipal, «des dérogations majeures au plan directeur» afin de laisser les promoteurs «construire plus haut, plus large, d'une façon plus intense sur un terrain donné que le zonage le permet». Deuxièmement, selon une représentante d'une association ottavienne (AO2), les fonctionnaires municipaux «work in silos», ce qui compromet grandement le succès des tentatives de mise en œuvre du développement durable par les pouvoirs publics. Or, poursuit-elle (AO2), «until they start working together, collectively, in integrating programs and initiatives, I do not think we will ever be able to do it».

Ensuite, selon un élu (ÉO2), il y a au sein du conseil municipal une «very strong “urban versus suburban and rural” divide». Par exemple, selon un représentant d'une association ottavienne (AO1), en matière de développement du transport collectif, cette division a des conséquences négatives nombreuses et importantes, car les conseillers représentant les districts ruraux «will generally not be interested in extending transit because their residents do not want it» et les conseillers des banlieues «represent wards where most transportation depends on the car». Selon lui (AO1), il n'y aurait donc que les conseillers des quartiers urbains qui «represent many people who walk to go shopping, to libraries, to

entertainment», alors «two thirds of the City councillors are not very sympathetic to that kind of lifestyle and do not really understand how it works and what it means».

Les opinions des acteurs rencontrés à l'égard du conseil municipal d'Ottawa sont partagées. Pour un résident (RO1), par rapport à celui qui siégeait jusqu'aux élections de novembre 2010, le conseil actuel manifeste plus d'ouverture à l'égard des préoccupations de la communauté et se caractérise par des relations un peu plus harmonieuses entre les élus, ce qui se traduit par une attitude plus réceptive envers la population résidente de la ville. Pour un représentant d'association (AO1), au contraire, «the current City council is very parochial. Each City councillor thinks primarily of the needs of its own voters, so they really are paying attention to what is best for their wards and to what happens before the next election, rather than to what is best for the city». Ce faisant, poursuit-il (AO1), «it is very hard to get them interested», par exemple.

D'autre part, selon un urbaniste de la Ville (PO1), quand les mécanismes de concertation prévus par la loi ontarienne se révèlent insuffisants, Ottawa «s'organise même à l'extérieur du cadre législatif pour que les gens se sentent parties prenantes, ne se sentent pas exclus des discussions et puissent participer à façonner un projet le plus possible». Il semble toutefois que la manière de consulter des élus et des fonctionnaires de la Ville d'Ottawa ne se révèle pas toujours exemplaire. Par exemple, selon un résident (RO1), «with regards to the OC Transpo consultations, I do feel kind of like we were lied to. My perception is that they said, "We are going to have these public consultations, they are going to be really, really rushed and we are going to listen to you, but we are going to do whatever we want to anyway"». Ainsi, poursuit-il (RO1), la moitié du temps «it is not done well, it is not done enough and it is patently obviously to the people that they are consulting with that they do not care, that they are just doing it as window-dressing». Or, selon un représentant d'association (AO1), à Ottawa-Gatineau comme ailleurs, «on transportation, perhaps more than on any other issue, there is willingness by the public to get involved, to be involved in the decision process and to contribute – but only if they feel that they are listened to».

Ce sont donc les procédures de consultation utilisées qui ne sont pas toujours tout à fait adéquates – surtout les soirées d'information. Selon une représentante d'association (AO2),

ce dispositif présente plusieurs désavantages, car il ne favorise par la prise en compte véritable des commentaires de la population qui y prend part; «it is more an opportunity for the City to defend its position and for its employees to demonstrate that they have done their due diligence». Selon un représentant d'association (AO1), ce dispositif participatif «is not always as effective as it should be, because sometimes, it is viewed as a way for the City to inform the public of what decisions have been made rather than to consult the public about decisions that should be made, so sometimes, we feel like the public input is really not considered. There are many processes, for example, which are last-minute».

Ainsi, selon lui (AO1), un processus de consultation adéquat «involves more input in earlier stages of the project and more interaction. Right now, we feel that City bureaucrats tend to work it the other way; they like to work out all the details of a plan and present it as a fait accompli both to the public and to the City councillors». Ainsi, à l'instar de Gatineau, la Ville d'Ottawa consulte sa population «too late in the process and not enough on getting input» ainsi que l'expertise locale des résidents, poursuit-il (AO1). De plus, à son avis (AO1), le succès de la consultation repose dans le compromis: «In a democracy, you always have that problem in that the minority will lose, but in an intelligent democracy, the minority will at least be listened to. In some cases, the majority may make the decision but may make some accommodation for the minority». À Ottawa, toutefois, «we do not do it very well», conclut-il (AO1).

Néanmoins, selon un résident de Gatineau (RG1), «Ottawa a beaucoup, beaucoup plus de transparence que Gatineau pour ce qui est de l'information sur ses comités. Si les documents ne sont pas sur le site Internet de la Ville, il y a un accueil à l'hôtel de ville où les copies papier des documents des rencontres de tous les comités sont accessibles». Par comparaison, selon lui (RG1), à la Ville de Gatineau, «tu ne peux absolument rien savoir!»

Ainsi, il ressort des entretiens semi-directifs que la Ville d'Ottawa est généralement plus inclusive à l'égard de la participation de la société civile à ses processus décisionnels que la Ville de Gatineau mais que les rapports entre les employés et les élus municipaux sont plus harmonieux du côté québécois de la rivière des Outaouais que sur la rive ontarienne. Quoiqu'il en soit, les deux Villes semblent avoir fait de nombreux efforts, au cours des dernières

années, afin d'adopter des procédures planificatrices davantage axées sur la collaboration (*collaborative planning*) ainsi que sur la participation publique (dans la prise en compte de l'«impératif délibératif»), mais elles ont encore beaucoup de chemin à parcourir si elles veulent avoir systématiquement recours à des processus et à des dispositifs contextuellement adéquats.

Les intervenants rencontrés sont unanimes à l'égard des contributions procédurales de la participation à l'action publique locale et du fait que les municipalités doivent s'assurer de l'effectuer aussi souvent et aussi habilement que possible – non pas pour tuer dans l'œuf toute éventuelle contestation populaire mais bien pour préciser la portée des interventions et pour en assurer la pertinence, la cohérence, l'adéquation. Ainsi, selon un conseiller municipal gatinois (ÉG2), si les Villes ont des projets à leur présenter et qu'elles le font bien, les gens, qui «ne sont pas niaiseux», vont y croire et embarquer. En effet, selon lui (ÉG2), un bon projet sera favorablement accueilli par la population, s'il s'appuie dès le début sur un dialogue ouvert et constructif avec la population et qu'il est piloté par des décideurs déterminés à ce qu'il soit rassembleur, plutôt qu'à dépeindre ceux qui s'y opposent comme «des agitateurs, des chialeux, des gens qui n'aiment pas le maire». Dans cette optique, selon un ancien élu d'Ottawa (ÉO1), donner aux gens accès à une information de qualité en quantité suffisante constitue un gage de succès dans la réalisation des projets, car ils (pas seulement les défenseurs du NIMBY) s'y opposent assez souvent «en raison de leur compréhension inadéquate» des enjeux qui y sont associés – d'où la grande importance d'organiser des rencontres publiques et d'y avoir avec eux de «bonnes discussions approfondies».

Il est donc impératif pour les intervenants rencontrés que les pouvoirs publics consultent la société civile afin de bonifier les projets qu'ils leur soumettent et qui l'affecteront au quotidien. Malheureusement, selon un élu d'Ottawa (ÉO2), «that is a key piece of sustainability that is often forgotten: the whole social aspect of it includes building a better, more inclusive approach to politics. And you get better solutions when you listen to the local people who will be most intimately affected», puisqu'ils disposent des connaissances les plus utiles sur leur milieu de vie. En effet, selon un urbaniste de Gatineau (PG1), la consultation est «un investissement de temps et d'énergie qui donne plus de qualité et de

cohérence» à l'action publique et qui donne «un produit qui est supérieur, à la fin». Ainsi, selon un élu d'Ottawa (ÉO2), l'inclusion des commentaires, suggestions et alternatives constructives des citoyens dans la mouture finale des projets mène généralement à la prise de meilleures décisions, «who took into account all the factors and sought as many points of view and advice as possible». Toutefois, selon lui (ÉO2), il est important que les citoyens soient consultés le plus tôt possible dans le processus – et sur leur vision globale, plutôt que sur des projets concrets, car les gens ont davantage tendance à s'opposer, plutôt qu'à délibérer harmonieusement, dans le cadre de ces débats.

5.2.2 Concertation interprovinciale

Les intervenants rencontrés sont tout aussi unanimes à l'égard des éventuels bienfaits de la concertation à l'échelle métropolitaine, c'est-à-dire les Villes d'Ottawa et de Gatineau ainsi que la CCN, mais le portrait qu'ils dépeignent de l'état de la situation est pour le moins contrasté. Selon un élu gatinois (ÉG1), Ottawa et Gatineau sont «des pommes et des oranges», voire «deux mondes complètement différents» selon une représentante d'une association gatinoise (AG1) situés dans «deux univers absolus» selon un élu gatinois (ÉG2), en raison de leurs structures et de leurs cultures différentes (AG1; ÉG1; ÉG2), mais «l'intérêt est tellement évident à la coopération» et il est «tellement patent qu'il faut travailler ensemble que ça se fait», selon un élu gatinois (ÉG1). Par exemple, poursuit-il (ÉG1), les relations entre la STO et OC Transpo sont «très bonnes» et les organisations «arrivent à se comprendre». Ainsi, malgré la présence de nombreuses cultures organisationnelles différentes (celles des Villes, des provinces, du fédéral et de la société civile) dans la région, les gens se parlent mieux et plus qu'avant, selon une représentante d'une association gatinoise (AG1). Toutefois, entre institutions et organisations des deux provinces, selon une représentante d'une association ottavienne (AO2), «on ne se parle pas assez»; «moi non plus, je ne travaille pas et je n'ai pas trop de discussions avec des gens de l'autre côté». Pourtant, la concertation, «c'est la clé», poursuit-elle (AO2).

Ainsi, encore aujourd'hui, selon un élu d'Ottawa (ÉO2), les Villes d'Ottawa et de Gatineau «do not think enough and act enough in a metropolitan point of view». Or, «we will do more headway if we think regionally», croit-il (ÉO2). Pour ce faire, il faudrait que les élus

municipaux se parlent plus, car ils doivent le faire, à son avis (ÉO2). Par exemple, toujours selon lui (ÉO2), dans le traitement de dossiers où les enjeux sont moins politisés, la création de groupes de travail composés d'experts et de gestionnaires ainsi que la programmation de rencontres plus fréquentes constitueraient des moyens d'éliminer certains obstacles à la coopération interprovinciale. Il (ÉO2) prétend que le simple fait de se réunir plus souvent permettrait aux gens de se rappeler ne serait-ce que du fait qu'ils doivent parler et travailler avec la CCN et avec leurs homologues de l'autre côté de la rivière, ce qui conférerait ainsi plus de cohésion, de cohérence et d'uniformité à la région, ce qu'une représentante d'une association gatinoise (AG1) croit elle aussi.

L'instigation et la conduite de ce dialogue ne se révèlent toutefois pas aussi faciles qu'elles en ont l'air. En effet, conjugué aux «tensions souverainistes» du Québec³⁵ ainsi qu'à la nécessité de composer avec la présence de la CCN, selon un élu d'Ottawa (ÉO2) et une représentante d'une association gatinoise (AG1), le fait que la région soit à cheval sur deux provinces qui «font les choses différemment», qui ne parlent pas la même langue, qui ne travaillent «même pas selon la même approche» et qui ne sont pas au même stade de développement depuis leurs fusions respectives, complique la concertation interprovinciale de manière importante. De plus, selon cette dernière (AG1), il semblerait qu'un «vieux relent» de: «Nous avons été conquis» et de: «Nous vous avons conquis» flotte toujours sur la région et rende plus difficilement envisageable toute éventuelle coopération. «C'est sous-jacent; ce n'est pas quelque chose que personne dit, mais c'est là pareil», ajoute-t-elle (AG1). Toujours dans une optique interculturelle, selon un résident de Gatineau (RG1), au cœur de la problématique de la région, «il y a les fonctionnaires de Gatineau d'un bord et les fonctionnaires d'Ottawa de l'autre et aucun ne parle la langue de l'autre», alors la CCN se tient au milieu et se charge de la traduction, mais elle n'en peut plus. «Ce sont les deux solitudes», résume-t-il (RG1).

De même, selon une représentante d'une association gatinoise (AG1) devoir composer avec la «planète Canada» constituerait un obstacle majeur à la concertation tous azimuts, car

³⁵ À cet égard, l'ancien maire d'Ottawa Bob Chiarelli a déjà affirmé que le dossier d'un éventuel nouveau pont dans l'est de l'agglomération a traîné en longueur en raison de la présence au pouvoir au Québec «d'un gouvernement séparatiste», à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Selon lui, le gouvernement péquiste de l'époque n'était pas très motivé à faire avancer ce dossier, ce qui expliquerait le retard accumulé.

«dans le local outaouais, gatinois, il y a toujours une partie des joueurs qui manque». Ainsi, poursuit-elle (AG1), plusieurs résidents de Gatineau travaillent au gouvernement fédéral sur des dossiers nationaux et s'en trouvent ainsi déconnectés des affaires locales et régionales, ce qui contribue à faire en sorte qu'«on se sent comme si on travaillait en vases clos». Enfin, selon une représentante d'une association ottavienne (AO2) aussi bien de part et d'autre de la rivière que dans les interactions interprovinciales passées, il semble que «the biggest obstacle is money: where it is accessed and how it is spent». «People are given a budget and they have to spend it if they want to have it again», poursuit-elle (AO2), alors «everyone is terrified of how they spend their money and of how if they do not spend it all because they have created efficiency, they are going to lose that money! A lot of times, protecting your budget becomes part of the plan». À son avis (AO2), ces considérations financières et budgétaires constituent «a big barrier – more than culture; there are language barriers, but I think those are easier to overcome».

Toutefois, selon un élu d'Ottawa (ÉO2), ces obstacles à la coopération entre les Villes et à la concertation interprovinciale «should not be an excuse for failing to try and work that way, though. I think more effort has to go into convening the three parties». En effet, selon une représentante d'une association gatinoise (AG1), la concertation ne figure pas au sommet des priorités des organisations parce qu'elles ont déjà tellement de dossiers importants – aussi différents en fonction de la rive sur laquelle elles interviennent – à régler chacune de leur côté, mais elle devrait pourtant être systématique, car le développement durable est récemment devenu leur principe directeur et que la soutenabilité sous-entend une certaine obligation de «parler à ses voisins». Selon elle (AG1), il se pourrait toutefois que le problème réside davantage dans les aspects concrets que dans les approches globales.

«C'est dans les petites choses et dans les façons de faire différentes que ça accroche, parce que dans les grands principes, tout le monde va dire: 'Oui, on va être intégré, on va faire du développement durable; on s'en va à la même place.' Mais pas pour les petites niaiseries; les conseils de ville ne se chicanent pas pour un million, mais pour cinquante piastres, oui. Ça ne devrait pas, mais c'est la nature humaine» (AG1).

5.2.3 *Intégration interprovinciale*

Pour qu'elles se concertent et qu'elles coopèrent pour effectuer ensemble la planification de la ville et de la mobilité à l'échelle métropolitaine, il faut toutefois qu'Ottawa et Gatineau en ressentent le besoin. Aux yeux de plusieurs intervenants rencontrés et de la majorité des institutions de la région, il s'agit là d'une évidente nécessité, notamment en raison du fait qu'une proportion importante de Gatinois (31 %) traverse la rivière chaque matin pour aller travailler à Ottawa. Toutefois, pour un élu gatinois (ÉG2), ce n'est pas aussi évident.

«Il y a une part immense de mythe dans l'intégration d'Ottawa-Gatineau – un mythe qui est véhiculé ne serait-ce que par le nom qu'on donne à cette espèce de non ville, de non région. 'Le Téléjournal Ottawa-Gatineau'? Ça n'existe pas, 'Ottawa-Gatineau'! C'est 'Ottawa *ET* Gatineau'. Ce sont deux choses distinctes» (ÉG2).

Il semblerait même que cette distinction soit de plus en plus importante, car Gatineau est apparemment en train de consacrer son indépendance sociale, culturelle et commerciale d'Ottawa. Ainsi l'intégration interprovinciale d'Ottawa-Gatineau ne s'observerait-elle plus qu'essentiellement en matière d'emploi, puisque selon lui (ÉG2), désormais, «c'est à peu près strictement alimentaire, notre relation avec l'autre côté: on va y travailler et on revient chez nous». Néanmoins, ce constat ne fait pas l'unanimité: par exemple, selon un représentant d'une association gatinoise (AG2), «il ne faut pas voir l'agglomération urbaine d'Ottawa-Gatineau comme deux zones de marché ou deux agglomérations. Si on parle d'Ottawa-Gatineau, ce n'est pas pour rien [...]. Il y a un échange qui est tellement important qu'on ne peut pas l'ignorer – et ça serait une erreur de le faire».

En effet, un planificateur de la STO (PG2) considère qu'il y a, de nos jours, «une synergie qui fait que l'intégration n'est plus qu'une nécessité; elle est inévitable», voire nécessaire «pour le bien-être de la grande communauté de la région». Ainsi, contrairement à ce qui s'observe en matière culturelle et commerciale, selon un urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1), du point de vue administratif, la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau «est de plus en plus imbriquée et intégrée», puisque chaque fois qu'un acteur public fait quelque chose, «il invite les autres à y contribuer». Par contre, selon lui (PG1), l'intégration de la CCN ainsi que des Villes d'Ottawa et de Gatineau – ce «monstre de complexité» – n'est

toujours pas suffisante, car «il n’y a pas encore la structure de gouvernance en place» pour la permettre et la systématiser.

5.2.4 Gouvernance métropolitaine

Dans cette optique, selon un élu gatinois (ÉG1) et un urbaniste de la Ville d’Ottawa (PO1), il y aurait lieu de mettre en place des mécanismes officiels pour assurer la systématisation de la concertation des instances de la région métropolitaine en matière d’urbanisme et de mobilité. Ce dernier (PO1) précise toutefois qu’il subsiste une distinction importante entre la nécessité de se doter de tels mécanismes et l’intérêt que les acteurs de la région verraient dans une telle option – de même qu’entre les dossiers interprovinciaux et ceux qui ne concernent qu’une des deux Villes. Par exemple, selon un ancien élu d’Ottawa (ÉO1), le dossier du pont à construire dans l’est de l’agglomération démontre bien que les politiques de développement urbain, d’aménagement et des transports des deux Villes «ne s’accordent pas», car on n’a «pas vraiment tous les outils qui nous permettraient d’assurer l’intégration au-delà de la frontière interprovinciale, par-dessus la rivière des Outaouais. On devrait, pourtant».

Or, pour ce faire, selon lui (ÉO1), peut-être faudrait-il donner des compétences, un mandat clair et des pouvoirs décisionnels, en matière de transport, à la CCN, «une entité fédérale qui a des pouvoirs d’aménagement, ce qui est pourtant une juridiction provinciale déléguée aux municipalités», précise une représentante d’une association gatinoise (AG1), qui reconnaît que la CCN est «quand même bizarre», mais que c’est «le *fun* qu’elle soit là» parce que «ça nous fait une porte locale d’accès à la planète Canada». Sinon, poursuit-elle (AG1), ici, «on est comme dans un *no man’s land* parce qu’on a la bibitte nationale» et qu’«il y a comme une espèce de grosse bulle autour de nous».

Selon un élu gatinois (ÉG1), depuis quelques années, cette institution fédérale «prend de plus en plus de place dans les relations intermunicipales» et contribue à dépolitiser les dossiers en les projetant sur des termes plus longs ainsi qu’en leur conférant une portée plus grande que celle des habituels mandats municipaux, en plus de permettre d’assurer «un genre de stabilité politique» dans les affaires de la région puisqu’elle «n’est pas soumise au cycle électoral» ainsi qu’aux «changements de politiques et d’idéologies» qui

l'accompagnent inévitablement. Ce faisant, elle agit à titre de force intégratrice pour la région, selon un urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1), d'entremetteur sur les dossiers métropolitains, selon un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1), de directrice et d'intermédiaire entre les administrations municipales ainsi que de «courroie de transmission» du gouvernement fédéral dans le pilotage des dossiers qui ont ou auront des répercussions des deux côtés de la rivière, selon un élu gatinois (ÉG1).

Par exemple, selon un résident de Gatineau (RG1), il importe de souligner que sa première dirigeante, Marie Lemay, «rencontre personnellement les deux maires régulièrement. Ça, je trouve que c'est réellement un progrès. Oui, les fonctionnaires se rencontraient et se rencontrent encore; les dirigeants se rencontrent encore une ou deux fois par année, mais là, il y a quelqu'un qui les assoit ensemble et qui leur parle entre quatre murs». Par contre, selon un représentant d'une association ottavienne (AO1), les bienfaits concrets associés à la tenue de telles rencontres reste à démontrer, puisque «sometimes, it seems to be more of a pro forma meeting – “We are supposed to meet so we meet”, but there is not actually any substantial result that comes out of such a meeting». Heureusement, selon lui (AO1), la CCN s'assure toutefois d'exercer «its own transportation planning function and it actually takes the lead on certain interprovincial transportation studies». La SITC et l'ÉÉELI en sont deux bons exemples.

Selon une représentante d'une association gatinoise (AG1) et un urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1), cette fonction de facilitation et de maintien du dialogue métropolitain entre les Villes et les sociétés de transport en commun ne s'effectue toutefois toujours que sur une base volontaire – parce que ces responsabilités ne font pas explicitement partie du mandat de la CCN et que, par conséquent, un éventuel changement de ses orientations ou de ses objectifs pourrait compromettre cet état de fait, précise un planificateur de la CCN (PO2). Une solution plus permanente semble donc nécessaire pour assurer la pérennité de cette gouvernance métropolitaine. Les préoccupations des quatorze acteurs rencontrés sont nombreuses et diverses, à cet égard.

À Ottawa-Gatineau, selon un résident d'Ottawa (RO1), la prise de décision métropolitaine dépasse l'habituel triangle formé par les élus, la fonction publique et la société civile, car

dans le contexte interprovincial particulier de la RCN, «while the decisions are municipal ones, the municipality is not the only player. So it is rather a series of interlocking triangles, some of which you have access to and some of which you do not». Or, poursuit-il (RO1), plus les instances sont nombreuses autour des tables de discussion, plus leurs négociations sont longues et fastidieuses et plus leurs décisions tardent à être rendues – et «the longer the process takes, the more things have an opportunity to get crappy». Pour cette raison, selon un résident de Gatineau (RG1), la gouvernance de la région se révèle éminemment complexe: deux Villes, deux provinces, les ministères fédéraux et la CCN, «ça fait beaucoup trop d'intervenants et de juridictions», notamment «parce que tout le monde tire la couverture» de son côté. Selon un résident d'Ottawa (RO1), donc, les difficultés à travailler de manière concertée à l'échelle métropolitaine dans la région sont principalement attribuables à la surabondance d'instances responsables des dossiers, mais pas nécessairement à des antagonismes ou à des animosités propres aux interactions entre le Québec et l'Ontario, car bien que les relations du Québec avec le reste du Canada sont effectivement «tendues» («*fraught*»), d'autres provinces sont aussi aux prises avec ce genre d'enjeux avec leur(s) voisine(s).

Dans cette optique, selon un résident de Gatineau (RG1), l'incorporation d'Ottawa et de Gatineau en un district fédéral, «au lieu d'avoir trop d'entités», «enlèverait un paquet de redondances, d'étapes et de niveaux; ce serait plus direct». Cette solution semble effectivement «logique», selon un élu gatinois (ÉG1), mais à l'instar de la création d'un gouvernement régional similaire à celui de la région de Portland (Oregon), qui serait «intéressante», voire «nécessaire», elle «ne passerait jamais» d'un point de vue politique, selon un élu gatinois (ÉG1) et un ancien élu d'Ottawa (ÉO1): «ça serait une question de constitutionnalité, alors oublie ça», poursuit une représentante d'une association gatinoise (AG1). En effet, ces propositions constituent même «de la théorie pure» en raison des trop grandes et trop nombreuses différences qui subsistent entre les deux Villes et entre les contextes légaux, culturels et identitaires québécois et ontarien, selon un élu gatinois (ÉG2) et un planificateur de la CCN (PO2).

Selon une représentante d'une association gatinoise (AG1), il vaudrait donc mieux mettre sur pied un «système asymétrique» pour tenir compte du fait qu'Ottawa et Gatineau ne se

développent pas de la même manière et qu'elles ne sont pas rendues au même point dans leur évolution et, selon un résident de Gatineau (RG1), avoir recours à une «approche hybride» – inscrite dans une perspective de «gouvernance baroque» (Paquet 2006), par exemple – qui pourrait être caractérisée par des arrangements particuliers pour certains champs d'intervention. Par exemple, selon un représentant d'une association gatinoise (AG2), la région pourrait toujours envisager la création d'un «territoire spécial où s'appliquent des politiques de développement spéciales et des modes de financement spéciaux, pour créer un pôle d'attraction à cheval sur les deux rives», mais pas «de là à dire qu'on va avoir une structure de gouvernance, une juridiction et des budgets à part», puisque ce ne serait probablement «pas impossible de le faire par le biais d'un dialogue entre les administrations d'Ottawa et de Gatineau» avec la CCN, et ce, tout en assurant «que le Québec demeure souverain sur son territoire».

En effet, un résident de Gatineau (RG1) précise que «si on fait un district fédéral, ce n'est pas juste pour la mobilité; c'est aussi pour l'environnement, les finances, les soins de santé, etc. Et il y a tellement de disparités entre Ottawa et Gatineau sur certains sujets que ce n'est pas évident». Il faudrait donc selon lui (RG1) éviter de s'attaquer à ces dossiers et se concentrer sur les autres. Qui plus est, selon un résident d'Ottawa (RO1), la désirabilité de l'option que constituerait un district fédéral reste à démontrer.

«I am not sure that either people living on this side of the river or people living on the Québec side of the river necessarily want it. The situation that we are in now is annoying, on some levels, and it is not necessarily the most efficient system, but it is not actually bad enough that people are going to say, "Let us scrap it and try something else"» (RO1).

Dans cette optique, il semblerait que la population de la région s'accommode très bien du fait de devoir traverser une frontière interprovinciale pour aller travailler, se divertir ou rendre visite à des amis de l'autre côté de la rivière, parce qu'elle ne ressent apparemment pas le besoin de créer plus de relations durables et substantielles avec ses voisins d'en face. Selon un élu gatinois (ÉG2), «ce n'est pas pour rien qu'il n'y en a pas, de liens: c'est parce que souvent, ce n'est pas nécessaire et que d'autres fois, c'est trop compliqué parce qu'on est dans deux univers». Par exemple, poursuit-il (ÉG2), les maires ne se voient que deux fois par année – «quand ils n'annulent pas la rencontre», parce que «des fois, ça ne mène

pas à grand-chose, de se parler». En effet, parfois, «on n'a pas grand-chose à se dire»; et même «très, très souvent, on est des concurrents», conclut-il (ÉG2).

Un urbaniste de Gatineau (PG1) précise toutefois qu'il y a «quand même des choses pour lesquelles, quand on pense à l'aménagement général de la capitale, tout le monde est à peu près du même avis. Quand on arrive à des choses plus locales et qu'on doit vivre avec les avantages ou les inconvénients, par contre, on n'est plus capable de réfléchir comme une région, alors on se met à réfléchir comme deux villes séparées». Ainsi, poursuit-il (PG1), «c'est quand ça se spatialise concrètement, localement, qu'on retrouve notre côté compétitif plutôt que coopératif»³⁶. Pour cette raison, selon lui (PG1), qu'Ottawa-Gatineau soit intégrée au sein d'un district fédéral ou non, en matière d'urbanisme et de mobilité, «un gouvernement intégré à l'échelle régionale n'arriverait pas plus à imposer une vision pure et dure du développement durable» que les Villes elles-mêmes, qui n'arrivent souvent même pas à atteindre leurs propres objectifs à ce chapitre de toute façon. «Il va donc falloir faire avec ce qu'on a», conclut un élu gatinois (ÉG1).

5.2.5 Articulation des réseaux de transport collectif

Devant l'apparente impossibilité politique de créer une nouvelle instance responsable de la gouverne de la RCN, les possibilités d'intégration de la planification de son territoire et de ses réseaux de transport collectif et routier apparaissent pour le moins limitées. En effet, pour un résident d'Ottawa (RO1), Ottawa-Gatineau n'est une région métropolitaine qu'aux fins du recensement de Statistique Canada: puisque les municipalités canadiennes sont des créatures de leur province, «they tend to operate in a bubble», et ce, même si elles sont voisines, voire siamoises dans le cas d'Ottawa et de Gatineau. La région peut compter sur une tradition plus que centenaire de coopération interprovinciale en matière de transport collectif, selon un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1). Selon un élu d'Ottawa (ÉO2),

³⁶ Parmi les exemples récents de cet état de fait, celui-ci, raconté par un urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1), est particulièrement révélateur de cette tendance et pour le moins lourd de sens. «Le gouvernement conservateur avait fait des annonces comme quoi toutes les villes canadiennes pouvaient postuler pour obtenir que le Musée du portrait vienne s'installer chez elles. Il semblait que Calgary et Edmonton étaient en avance – normal: c'est dans son coin (à Stephen Harper). Alors, la région ici s'est mobilisée pour dire: 'C'est une institution nationale; ça doit rester ici.' Les conseils municipaux et les directions ont tous commis des gestes forts et dit: 'Il faut que ça reste dans la région.' Par contre, quand est venu le temps de proposer des sites, dans la région, où il pourrait s'installer, plus personne ne s'entendait. [...] Donc on est capable de travailler ensemble et de faire un bout, mais quand il s'agit de défendre notre ville, on pense à soi avant».

toutefois, la concertation interprovinciale en matière d'aménagement des transports y est toujours laborieuse et la planification des deux systèmes de transport collectif s'est faite de manière désarticulée, comme si les deux villes étaient indépendantes l'une de l'autre, séparées par un mur, et qu'elles pouvaient se permettre de travailler chacune de leur côté plutôt qu'ensemble et dans une perspective intégrée à l'échelle métropolitaine.

Un exemple probant de cet état de fait est le traitement du dossier de l'utilisation potentielle du pont ferroviaire Prince-de-Galles, qui enjambe la rivière des Outaouais à la hauteur du boulevard Saint-Joseph du côté de Gatineau et crée une connexion directe avec la station intermodale Bayview, utilisée dans l'axe est-ouest par les autobus d'OC Transpo circulant sur le Transitway et dans l'axe nord-sud par l'O-Train, qui circule des abords de la rivière jusqu'à la station Greenboro. Dès 1993, il fut proposé d'utiliser cette infrastructure afin d'y faire circuler un train reliant l'aéroport de Gatineau à celui d'Ottawa en empruntant les 30 kilomètres d'emprise du Canadien Pacifique (CP)³⁷, mais le MTQ s'y opposa. Cinq ans plus tard, le maire d'Ottawa, Bob Chiarelli, fit part de son intention de faire traverser son train léger (devenu l'O-Train) à Gatineau, mais la CUO refusa d'envisager cette possibilité, jugeant qu'elle ne serait pas rentable parce que la concentration de la population n'était pas suffisante du côté québécois de la rivière et choisit plutôt de se concentrer sur son Viabus.

Devant l'impasse du pont Prince-de-Galles, en 2000, la CCN proposa plutôt de créer une boucle de tramways pour relier les centres-villes d'Ottawa et de Gatineau; la STO s'y dit favorable en 2001 puis elle rejeta définitivement de participer au projet de prolongement de l'O-Train sur la rive québécoise en janvier 2005, laissant entendre que la Ville d'Ottawa pourrait toujours le faire traverser et venir desservir le Casino du Lac-Leamy si elle le désirait mais que la STO n'y contribuerait toutefois pas financièrement. Ottawa se tourna alors donc plutôt vers le sud en décembre 2004 et acheta du CP les voies ferrées reliant les Plaines LeBreton au chemin Leitrim (afin d'y faire circuler son propre train léger)... ainsi que le pont Prince-de-Galles. Elle prévoyait alors investir 3 millions de dollars sur 5 ans pour effectuer des travaux de réfection des piliers. S'ensuivit la saga du train léger relatée dans le chapitre IV, puis la publication du rapport *Moving Ottawa*, qui réitérait l'intention de la Ville d'Ottawa d'amener son train léger jusqu'au casino. Au moment de la publication

³⁷ Rapibus est en construction le long de ces voies ferrées, entre les boulevards Lorrain et Alexandre-Taché.

de ce rapport conçu sans que Gatineau ait été consultée³⁸, le maire Bureau dit trouver l'idée intéressante, mais il rappela que la priorité de la Ville et de la STO demeurait le Rapibus.

Depuis, la Ville d'Ottawa s'est lancée dans son projet de corridor est-ouest de TLR et a mis en veilleuse son projet de prolonger l'O-Train, et ce, que ce soit vers le nord ou vers le sud.

Ainsi, selon un élu gatinois (ÉG2), de toute évidence, «si on regarde les débats qu'on a eus dans les dernières années, on aurait pu se parler plus». Autrement dit, selon une représentante d'une association gatinoise (AG1), «en matière de concertation, disons que notre historique n'est pas trop bon». Selon un urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1), une des conséquences importantes de cet état de fait, en matière d'articulation des réseaux de transport collectif de la région, est qu'«il n'y a pas d'intégration parce que les technologies sont différentes et que les intérêts sont différents». Le système de transport collectif de l'Outaouais est «presque trente ans derrière celui d'Ottawa, selon un ancien élu d'Ottawa (ÉO1), parce que Gatineau «est à peu près à trente ans de décalage en matière de densité par rapport à Ottawa», alors la RCN est «condamnée, pour trente ans, à avoir des systèmes différents» selon un urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1). Or, selon un ancien élu d'Ottawa (ÉO1), «avec un peu plus de concertation, on pourrait faire en sorte qu'on ait moins d'affrontements, à l'avenir».

Ce manque de concertation interprovinciale a des répercussions nombreuses et importantes sur les modes de déplacement dans la région, alors selon un élu gatinois (ÉG2), «dans le domaine des transports, c'est presque catastrophique qu'on ne se parle pas. S'il est un endroit où il faut qu'on se tende la main, c'est bien celui-là», puisque, selon une représentante d'une association gatinoise (AG1), «on ne peut pas parler de transport sans le faire avec 'l'autre bord'». Selon un élu gatinois (ÉG2), il est donc «essentiel de travailler avec l'autre côté». Par contre, poursuit-il (ÉG2), «l'intégration ne peut pas être qu'administrative» et «elle ne peut pas se baser uniquement sur le fait que la STO parle à OC Transpo, même de façon régulière». En effet, selon un planificateur de la STO (PG2), on ne peut «s'attaquer que techniquement au défi de l'intégration; ça prend une volonté

³⁸ Cela démontre bien les lacunes en matière de concertation: M. Bureau déclara alors trouver «dommage de ne pas avoir eu le rapport plus tôt», étant donné qu'il aurait «aimé en prendre connaissance avant sa sortie».

politique», étant donné que «la décision n'est pas technique: elle est politique». La relation entre ces deux sphères semble ainsi axée sur leur interdépendance, car l'intégration technique – «que les gens se parlent, planifient ensemble et comprennent leurs limites mutuelles» – favoriserait réciproquement «le dialogue et l'intégration politiques», poursuit-il (PG2). Ainsi, selon un élu gatinois (ÉG2), «le politique doit être là-dedans», notamment afin de développer «une façon de penser commune» en la matière. Pour ce faire, toutefois, les quatorze intervenants rencontrés ne s'entendent pas sur la solution à mettre de l'avant...

Un ancien élu d'Ottawa (ÉO1) propose une fusion des autorités organisatrices des transports collectifs des deux Villes: il faudrait d'abord (mais incessamment) créer «un comité conjoint STO-OC Transpo, d'élus, avec pouvoirs décisionnels, pour ce qui traite de communication entre les deux rives». Par la suite, poursuit-il (ÉO1), un jour, dans vingt-cinq ans peut-être, la STO et OC Transpo devraient fusionner, car «cette planification et cette opération vraiment intégrées des systèmes de transport en commun» sont «désirables», voire «envisageables». En effet, selon un élu gatinois (ÉG2), un certain consensus semble émerger à l'égard du fait que les deux rives devraient être «absolument intégrées»: «Il ne peut pas ne pas y avoir une intégration totale, à un moment donné», ajoute un planificateur de la STO (PG2). Toutefois, le rythme et les contraintes de développement de la région «imposent une intégration graduelle», poursuit-il (PG2). Dans cette optique, selon un élu gatinois (ÉG2), «c'est clair qu'un jour, il va falloir qu'il y ait un arrimage à 100 %, complet, dans notre réseau: ce n'est pas vrai qu'on va continuer à avoir des autobus d'un côté et des trains de l'autre».

La majorité des acteurs rencontrés se disent théoriquement favorables à la fusion de la STO et d'OC Transpo, mais tous précisent néanmoins que les enjeux politiques portant sur les responsabilités respectives des municipalités et des sociétés de transport sont probablement trop nombreux et trop substantiels pour que cette option puisse être envisageable en pratique. «Those often lead to political posturing or battles, but that does not mean that we should not make a serious effort at it», selon un élu d'Ottawa (ÉO2). En somme, «it is not necessary to go that route, but it is certainly one that is worth exploring more», poursuit-il (ÉO2). Ce faisant, selon un résident d'Ottawa (RO1), il faut toutefois garder à l'esprit qu'une éventuelle fusion de la STO et d'OC Transpo ne pourrait légalement être

envisageable que dans un contexte politique où Ottawa et Gatineau auraient été incorporées en un district fédéral – ce qui, tel que démontré précédemment, ne semble pas envisageable.

«There is no way to manage that unless the federal government takes it over completely and manages the two systems – and God help us if that happens! [...] If we were to merge the STO and OC Transpo, we would have to merge two essentially different corporate cultures and two sets of employment regulations from two different provinces [...]. And on top of that, we have two entirely different legal systems, because you guys have *code civil* and we have common law. [...] So theoretically, if we wanted to amalgamate the transit systems, we would end up having to amalgamate the region» (RO1).

Ainsi, selon une représentante d'une association ottavienne (AO2), sans qu'Ottawa-Gatineau devienne nécessairement un district fédéral à part entière, la RCN devrait à tout le moins se doter d'une nouvelle structure supramunicipale pour assurer l'intégration de ses services de transport collectif: «if both municipalities and both sides are forced to invest in another body, decisions could be made in a more cohesive way and with better long-term planning, so that there is no more disjointedness between the cities». L'objectif d'une telle démarche, selon un planificateur de la CCN (PO2), serait donc la création d'un éventuel «corps de gouvernance particulier, dans le domaine du transport en commun» à l'échelle métropolitaine, mais qui ne pourrait pas vraiment être doté de pouvoirs décisionnels, puisqu'il faudrait changer les lois québécoises et ontariennes, ce qui serait une tâche colossale et à laquelle il vaudrait mieux ne pas s'attaquer, selon un élu gatinois (ÉG2), car ce serait beaucoup trop compliqué. De toute façon, selon un planificateur de la CCN (PO2), les Villes et les sociétés de transport refuseraient de déléguer à une instance régionale les pouvoirs décisionnels et les responsabilités qui leur sont impartis par les lois provinciales et fédérales actuelles. Or, selon un élu gatinois (ÉG2), ce corps de gouvernance, «ce serait aussi difficile de le faire fonctionner sans aspect décisionnel que de changer toutes les lois pour qu'il ait un pouvoir décisionnel réel». Dans ce contexte, selon une représentante d'une association ottavienne (AO2), cet organe devrait d'abord et avant tout jouer un rôle actif de médiateur entre tous les intervenants de la région métropolitaine: «I do not see this as a triangle; I do not see this as above anything else; I see this as being in the middle, which everyone is contributing to so that the planning could be integrated and projects could be brought to that table to discuss how they would fit on both sides».

Toutefois, selon un planificateur de la CCN (PO2), la création d'une autorité organisatrice des transports responsable de la région métropolitaine dans son ensemble ne serait ni souhaitable ni nécessaire, puisque la desserte en transport collectif du cœur de la région prendrait inévitablement une forme similaire à l'état de la situation actuelle, et ce, peu importe qu'elle soit assurée par une seule ou par plusieurs sociétés de transport interprovinciales: il y aurait ainsi une interface de correspondance d'importance ainsi que de nombreux liens entre les centres-villes.

Or, ce postulat ne fait pas l'unanimité. Par exemple, un résident de Gatineau (RG1) maintient qu'«il faudrait que les deux côtés de la rivière travaillent ensemble et qu'il y ait une harmonisation, voire que tout soit fusionné en une seule et même entité. Mais pourquoi créer une nouvelle entité pour ça alors qu'il en existe déjà une qui s'appelle la CCN? Il s'agirait tout simplement d'ajouter quelques choses à son mandat. Ça marcherait». Selon lui (RG1), le défi résiderait donc dans le rapatriement de certains pouvoirs des Villes et des sociétés de transport vers cette entité, ou vers la CCN dont la charte aurait été modifiée. Par contre, poursuit-il (RG1), «c'est sûr qu'il y en a qui ne voudraient pas parce que c'est leur petit château. Il y a des luttes de pouvoir».

L'harmonisation métropolitaine de la mobilité ne voudrait toutefois pas nécessairement dire que les deux sociétés de transport seraient inéluctablement appelées à disparaître; au contraire, selon lui (RG1), elles détiennent une expertise d'une très grande importance dans l'opération des services de transport collectif et il est primordial que cet aspect leur revienne de droit, peu importe les arrangements de gouvernance prévus. Par contre, poursuit-il (RG1), «on pourrait avoir une entité qui prend les décisions et développe une vision», et ce pourrait être la CCN. D'après lui (RG1), son avantage, «c'est que physiquement, elle est sur les deux côtés de la rivière. Le bilinguisme, les employés de la CCN l'appliquent déjà partout. Les réseaux de contacts, ils les ont déjà. Tout est là!» L'objectif d'une telle stratégie serait donc de laisser la STO et OC Transpo s'occuper de l'opération des services de transport collectif et, ce faisant, d'en confier la planification à une institution métropolitaine, qui pourrait ainsi «intégrer la mobilité durable et l'environnement à l'échelle de la région», selon lui (RG1). Certains, dont un résident

d'Ottawa (RO1) et une représentante d'une association ottavienne (AO2), seraient toutefois réticents à voir la CCN devenir l'organe responsable de la région.

«I think the NCC is not the right body, even though, in some ways, it has a mandate of that kind. I think that it is just a federal entity, the way it is, with its little money, and that its role is to protect and spend that money on what it does. I think we need a separate commission or board of some kind – or just a table where the two parties are always brought to in order to discuss the cross-border issues» (AO2).

Selon elle (AO2), il serait ainsi souhaitable de se doter d'une entité qui serait, «in an ideal world, like the NCC, whose money is coming from elsewhere: one that receives a certain amount of money and that is mandated to assess the cross-border transportation issues». Il ne faudrait toutefois pas que cette entité soit la CCN, car certains n'auraient «pas confiance en ça», croit-elle (AO2). En effet, «I have always got the sense that it is very closed, very mandate-specific: they have what they do and they do not seem too open to branch out of that», poursuit-elle (AO2). Toutefois, advenant la création d'une telle nouvelle entité, la région devrait s'inspirer des méthodes de financement et de gestion budgétaire de la CCN, à son avis (AO2).

Certains, par contre, ne croient pas que le salut de l'intégration passe nécessairement par une institution métropolitaine et sont davantage partisans de solutions de nature juridique. Par exemple, selon un planificateur de la CCN (PO2), les responsables de l'aménagement du territoire et des transports de la région peuvent déjà accomplir beaucoup de choses à cet égard ne serait-ce que par le biais de leur coopération volontaire et d'une concertation interprovinciale reposant sur la bonne volonté des parties prenantes aux discussions sur les projets et sur leur détermination à travailler ensemble. Toutefois, les manières de faire actuelles en la matière se révèlent toujours inadéquates en ce qui a trait à l'intégration, à l'échelle régionale, des modes de déplacement alternatifs à l'utilisation l'automobile en milieu urbain, reconnaît-il du même souffle (PO2). Ainsi, selon une représentante d'une association ottavienne (AO2), «we need laws or a mandate that would stipulate the necessity of working together».

Il serait donc «utile et nécessaire», selon un planificateur de la CCN (PO2), de réviser les lois provinciales et fédérales de manière à y inscrire pour les Villes ainsi que pour les

sociétés de transport en commun de la RCN des «obligations légales» de se concerter et d'intégrer leur planification (aussi bien à court, à moyen et à long terme) – mais pas nécessairement leurs opérations. Ainsi, selon un élu d'Ottawa (ÉO2), c'est à l'étape de la planification stratégique interprovinciale que le travail de communication et d'information devrait d'abord s'effectuer – notamment par le biais d'un «partage de connaissances et d'expériences entre ce qui se fait des deux côtés de la rivière pour intégrer la desserte en transport en commun, l'aménagement urbain, la densité urbaine», selon un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1).

Pour un représentant d'une association ottavienne (AO1), toutefois, l'intégration pourrait même plutôt s'effectuer par le seul recours à des solutions techniques: «I think that transit agencies can set up cooperation structures without being under the same governance, because their fleet acquisition, their budgets, their employment policies, their driver training and all that do not have to be coordinated. We are only talking about coordinating an interface», en plus d'essayer d'assurer une «full integration of the information systems» et une «integrated trip and schedule planning», en créant, notamment, de «better designated transfer points between the two systems», conclut-il (AO1).

Enfin, puisque les problèmes de concertation et de coordination interprovinciale sont avant tout de nature politique et sont donc attribuables aux incapacités des institutions publiques de se doter ensemble d'objectifs clairs et ambitieux, pour offrir à la population de la région des services de transport collectif attractifs, efficaces et intégrés à l'échelle métropolitaine, une représentante d'une association gatinoise (AG1) croit plutôt qu'«il faudrait avoir une compagnie de transport privé, en fait – comme dans le temps du tramway, avant la Deuxième Guerre. C'étaient les barons du bois qui en étaient propriétaires. Ils avaient parti ça au dix-neuvième siècle». Toutefois, il semble s'agir là d'une proposition qui ne plairait probablement pas à la majorité des gens de la région et des autres intervenants rencontrés.

En somme, peu importe la forme qu'elle prendra, l'intégration interprovinciale des réseaux de transport collectif est «nécessaire» et «essentielle», selon un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1), pour combler les vides entre les compétences des Villes et des autorités organisatrices ainsi que pour assurer une meilleure cohérence, un arrimage plus poussé et

une compatibilité constante entre leurs projets, selon un planificateur de la CCN (PO2). C'est pourquoi elle est «amorcée mais avec les besoins les plus pressants», selon un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1), c'est-à-dire sur les enjeux techniques du transport collectif régional: la mise sur pied d'une convention commune régissant la numérotation des circuits en fonction des secteurs ainsi que l'identité visuelle des véhicules; l'interopérabilité des cartes à puce (actuelle) de la STO et (future) d'OC Transpo, l'uniformisation de la tarification; ainsi que la création et l'amélioration constante d'un planificateur unique de déplacements régionaux, etc.

Selon un élu gatinois (ÉG1), en matière de transport collectif, «l'intérêt est tellement évident à la coopération; c'est tellement patent qu'il faut travailler ensemble que ça se fait. Les relations entre la STO et OC Transpo sont très bonnes». En effet, selon un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1), les sociétés de transport collectif de la RCN se parlent «par nécessité: on est voisins, on fait partie de la même région métropolitaine». Ainsi, selon un élu gatinois (ÉG1), les services «travaillent ensemble beaucoup. Depuis que je suis là, on a des réunions avec les élus, aussi. On s'est formé un comité d'élus où l'on se rencontre trois fois par année, à peu près, et où l'on se parle de nos différents projets, des nos différentes préoccupations interprovinciales. Et on arrive à se comprendre». Il semble ainsi que les administrations communiquent ensemble sur les enjeux du transport collectif mais que la concertation interprovinciale demeure limitée aux enjeux techniques pour l'instant: selon un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1), les «gros canons» ne participent ainsi toujours pas aux nombreuses discussions multipartites visant l'intégration interprovinciale des services de transport collectif de la région.

Néanmoins, grâce à toutes ces rencontres de comités techniques, en matière de planification et de prise de décision interprovinciale sur les questions liées à l'aménagement du territoire et des transports, selon un planificateur de la STO (PG2), il n'y aurait pas de «tensions» entre Ottawa et Gatineau. «Je ne parlerais pas de 'tensions', parce qu'on a des forums mensuels de rencontre, comme le comité TRANS, depuis au moins trente ans» dans le cadre desquels «on discute, on échange et on partage de l'information», poursuit-il (PG2). Il importe toutefois de préciser que les différences de juridictions provinciales sont là malgré toute cette coopération volontaire: «on est quand même deux provinces», ajoute-t-il

(PG2), ce qui pose certes un défi considérable en matière de coordination de l'action publique dans tous les champs de compétence, «mais quand on se compare avec la grande région de Montréal ou de Toronto, on constate qu'ils ont plus de difficultés que nous. Nous, au moins, on a un rapprochement, de ce côté-là».

En effet, en matière de transport collectif, le niveau d'intégration d'Ottawa et de Gatineau est important: entre les réseaux de la STO et d'OC Transpo, «il y a une interface le long de la rue Wellington et aux Terrasses de la Chaudière; il y aussi une intégration tarifaire; depuis peu, il y a aussi un planificateur de déplacements commun; et bientôt, il y aura aussi l'interopérabilité de nos cartes à puce», selon ses dires (PG2). Le travail n'est toutefois pas terminé, car il faudra «s'assurer, dans la vision à long terme, d'avoir encore plus d'intégration comme ça; de passer à d'autres niveaux», conclut-il (PG2). Or, la région est encore aux prises avec un important manque de complémentarité entre ses réseaux de transport collectif, selon un représentant d'une association ottavienne (AO1): elle dispose en effet de «two transit authorities, both of them serving both downtowns». «We have a bad situation right now in that both transit systems independently handle their customer base», poursuit-il (AO1), mais, encore une fois, «it would be so easy, through coordination, to improve this».

Dans cette optique, le défi à relever en matière d'intégration des technologies de transport utilisées n'est pas aussi grand qu'on puisse le laisser croire, puisqu'il semble manifeste, aux yeux d'un élu gatinois (ÉG2), que le Rapibus sera assez rapidement converti en train léger ou en tramway et qu'il sera alors beaucoup plus facile d'assurer l'arrimage des systèmes de la STO et d'OC Transpo: «il est fait en fonction de ça, tout comme le Transitway a été prévu comme quelque chose qui allait mener, une fois la densification au rendez-vous, à une autre technologie», ajoute même un autre élu gatinois (ÉG1).

Pour en revenir à une question épineuse abordée précédemment, le pont Prince-de-Galles (figure 5.1) pourrait ainsi être utilisé pour créer un lien entre les infrastructures ferroviaires de Gatineau et de l'ouest du centre-ville d'Ottawa, afin d'assurer l'articulation des systèmes de transport en commun de part et d'autre de la rivière: selon un résident d'Ottawa (RO1), il s'agit d'une «prime place to have a crossing. Why do we not extend the O-Train to the

airport and to the casino? There would be a major tourist draw at one end and a major transportation hub at the other! It seems to me to be a no-brainer. And we have already got a bridge right there: we do not even need to build a new one; the trackage is all there!» Pour un planificateur de la STO (PO2), toutefois, ce scénario n'est qu'une «variante qui revient de temps en temps dans différents scénarios», sans plus.

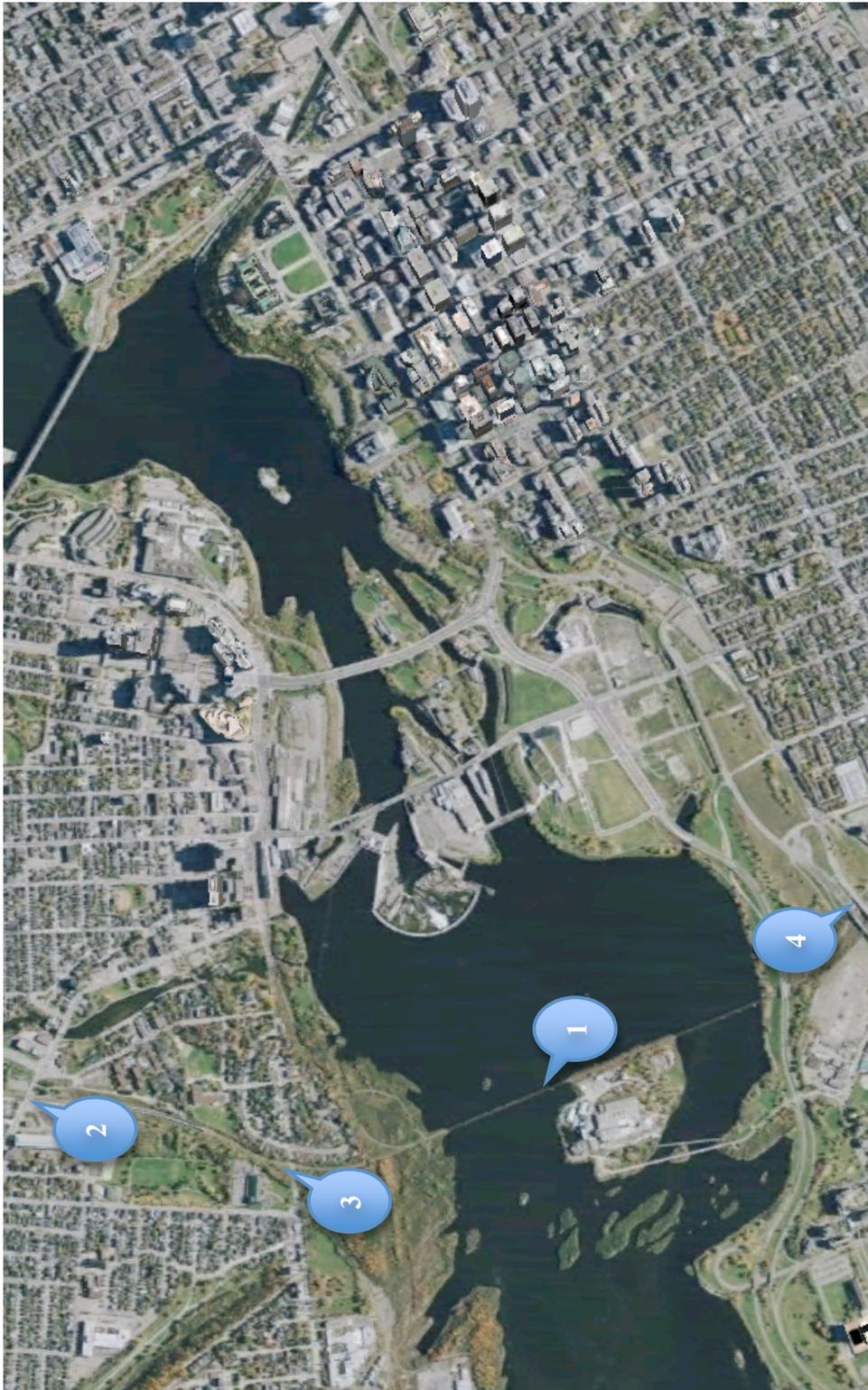
Ainsi, la connexion du Rapibus, du pont Prince-de-Galles, de l'O-Train et de l'éventuel réseau de TLR de la Ville d'Ottawa se présente comme une évidente nécessité mais prend plutôt l'allure d'un casse-tête, selon une représentante d'une association ottavienne (AO2): «It just seems that there were pieces of the puzzle in place. Why are those pieces of the puzzle not connected? Why are those not being discussed or considered?» Ainsi, poursuit-elle (AO2), «there are these gaps in connectivity: it seems that STO was mandated to do Rapibus, “From here to here. And it stops. That is it! The rest is up to the next guy.”» À tout le moins, conclut-elle (AO2), «the fact that STO has promoted the ability to turn into light rail, in my opinion, says that something else is coming down the pipes».

Il s'agit en effet d'une solution à laquelle la STO réfléchit (avec la Ville d'Ottawa), sans toutefois que des négociations soient actuellement menées en ce sens, précise un élu gatinois (ÉG1). Puisque «we are way overdue for a rail network in this region», selon un résident d'Ottawa (RO1), et qu'une ligne du train léger d'Ottawa devrait desservir le centre-ville de Gatineau, selon un élu d'Ottawa (ÉO2), ce serait «niaiseux de ne pas le faire», d'après un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1), et ce, même si cette solution peut apparaître contre-intuitive aux yeux de ceux qui passent actuellement par le pont du Portage et qui pourraient considérer que passer plutôt par le pont Prince-de-Galles allongerait indûment leur trajet vers leur lieu d'emploi. Or, selon un de ses planificateurs (PG2), la STO «n'a pas intérêt à l'utiliser, à court terme», entre autres «parce qu'il est décentré par rapport aux Terrasses de la Chaudière et à Place d'Accueil et que nous autres, on est dans la *business* d'emmener les gens là où ils travaillent».

Ainsi, un représentant d'une association ottavienne (AO1) déplore le fait qu'à ce jour, «there are no views for possibilities to actually extend the rail into Gatineau, which would make a significant difference». En effet, il n'est toujours pas question que l'O-Train

traverse la rivière pour venir desservir Gatineau avant plusieurs années – si jamais le projet finit par prendre forme. Or, poursuit-il (AO1), «Prince-of-Wales was a functional railway bridge until 2001»: «the tracks were in good condition, the steel was in very good condition and the limestone piers with concrete around the base were in fair to good condition but required concrete repair». Selon lui (AO1), il serait donc aisé de faire traverser l'O-Train jusqu'aux Terrasses de la Chaudière, voire jusqu'au casino, puisque «there would have been almost no obstacle to starting at least a shuttle train maybe only in rush hour», car toutes les infrastructures de signalisation étaient toujours en place jusque tout récemment, mais les décideurs et les autorités organisatrices refusent toujours d'envisager cette option. Or, en l'absence de projet ferroviaire dans cet axe, il est aujourd'hui proposé de convertir Prince-de-Galles en pont carrossable pour les autobus de la STO, mais cette option est à éviter, selon lui (AO1), car ainsi, à la station de transfert Bayview, «people getting off Rapibus would be boarding trains coming from the West that would already be full».

Figure 5.2: Le cœur de la RCN et l'emplacement du pont ferroviaire Prince-de-Galles



Légende:

1. pont ferroviaire Prince-de-Galles
2. future station Montcalm du *Rapibus*
3. future station Alexandre-Taché du *Rapibus*
4. station intermodale Bayview – actuel terminus nord de l'O-Train et station de la future ligne de train léger

(Source: Google Earth).

5.3 Concertation et coordination: perspectives et défis

5.3.1 Concertation

Alors que la plupart des gouvernements occidentaux (dont celui du Québec) sont engagés dans la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, «investir massivement dans le transport en commun et soulager la congestion, c’est donner finalement aux entreprises une productivité accrue», selon un élu gatinois (ÉG1). Or, bien qu’elles bénéficient ainsi d’importants gains en productivité ainsi que d’économies substantielles, les entreprises québécoises ne participent pas au financement des transports collectifs. Il s’agit donc là d’un problème de concertation des sphères publique et privée qui devrait être résolu au cours des prochaines années, selon lui (ÉG1).

La Ville de Gatineau étant aux prises avec un problème d’étalement métropolitain vers sa périphérie rurale, il lui faudrait produire un schéma d’aménagement et de développement (SAD) intégré avec les municipalités voisines, selon un de ses élus (ÉG2) et un de ses urbanistes (PG1). Cela lui permettrait entre autres d’effectuer une transition significative vers un mode plus durable d’occupation du territoire, notamment en densifiant les quartiers centraux plutôt qu’en en construisant de nouveaux en zones différées ou, «pire», en repoussant la limite du périmètre urbain pour ce faire, selon un planificateur de la CCN (PO2), ce que les promoteurs immobiliers demandent constamment – et ce à quoi il faudrait s’opposer vigoureusement, selon un représentant d’une association gatinoise (AG2) et selon un urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1). Gatineau étant justement présentement affairée à amorcer le processus de révision de son SAD, il s’agit là d’un défi considérable de concertation avec ses voisines et ses entrepreneurs qu’il lui faudrait relever avec brio, si elle veut y parvenir, selon un de ses élus (ÉG2) et un de ses urbanistes (PG1).

S’ils veulent travailler ensemble de manière à planifier l’aménagement du territoire et des transports de manière durable et intégrée, selon un ancien conseiller municipal d’Ottawa (ÉO1), les acteurs publics d’Ottawa-Gatineau devraient composer avec la possibilité que le Québec se sépare du Canada. «Avant que cette possibilité soit plus loin de nous qu’elle l’est actuellement, je ne sais pas s’il y aura un grand désir des deux provinces de collaborer au niveau nécessaire», poursuit-il (ÉO1). Un résident d’Ottawa (RO1) croit par contre que

cette dynamique pourrait se transformer en raison du changement majeur apporté à la carte électorale québécoise à la suite du scrutin fédéral du 2 mai 2011. En effet, l'élection, au Québec, de 59 députés du Nouveau parti démocratique, un parti d'allégeance fédéraliste, pourrait éventuellement dissiper certains risques que la province choisisse de se séparer du reste du Canada – ce qui causerait un tort énorme à l'ensemble du pays, croit-il (RO1).

Toujours en matière de relations interprovinciales, Ottawa et Gatineau devraient trouver des moyens d'en finir avec les «impertinentes» querelles de juridiction afin de mieux servir leurs citoyens, selon un élu d'Ottawa (ÉO2). Pour ce faire, par exemple, selon une représentante d'une association ottavienne (AO2), «la région devrait quasiment être menée par quelque chose de différent. On vit une situation unique» et «it is a big barrier, especially to transportation-related issues». «Why have we not been identified as a distinct area with distinct issues? Maybe that is what is going to happen in the future; maybe there is some kind of group or department that will make it its mission to identify Ottawa-Gatineau as a distinct transportation issue that needs federal support», conclut-elle (AO2).

Selon un planificateur de la CCN (PO2), il faudrait aussi trouver une solution durable à la double injonction avec laquelle les élus municipaux gatinois et ottaviens doivent composer, c'est-à-dire penser le développement de leur ville dans une optique métropolitaine tout en travaillant pour les résidents de leur quartier afin d'assurer leur réélection – en d'autres mots, prêcher pour leur paroisse au détriment des considérations métropolitaines ou plutôt travailler dans une optique régionale et risquer, ce faisant, de se faire reprocher de négliger leur quartier. En effet, selon lui (PO2), cette situation politique nuit considérablement à la cohérence de l'action publique en matière d'urbanisme et de mobilité, car elle limite selon certains l'ambition d'interventions urbanistiques municipales et crée d'importants écarts, dans la mise en œuvre des projets et politiques publiques, entre les objectifs présentés dans les documents de planification et les actions qui mènent à leur réalisation concrète – ce qui s'appelle *implementation gap*.

Enfin, selon un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1), il faudrait remettre l'intérêt collectif devant l'intérêt privé, en matière d'urbanisme et de mobilité. Pour ce faire, la concertation et la consultation permettent à Ottawa de s'appuyer sur les convaincus pour convertir les

réticents: «les gens prennent leurs propres décisions et c'est sans doute le meilleur *momentum* qu'on peut avoir pour en faire une prise de judo, c'est-à-dire utiliser l'énergie de ce que la population exprime déjà et la structurer et l'encadrer de façon à mettre en place de façon durable un cadre urbain qui a de l'allure pour le piéton», poursuit-il (PO1). À cet égard, les interactions avec le public – et surtout les confrontations avec les résidents associés au phénomène NIMBY – sont donc selon lui (PO1) des sources de «tensions créatrices» et constituent d'importantes occasions pour la Ville d'Ottawa d'entretenir des dialogues (micro et macro) sur la forme urbaine et la qualité de vie de ses citoyens de tous acabits. Ce sont donc là des «questions qu'on doit se poser», conclut-il (PO1).

5.3.2 *Coordination des transports et de l'urbanisme*

La plupart des problèmes actuels de congestion routière et d'accessibilité sont hérités de modes de fonctionnement basés sur une planification de la ville d'abord et de la mobilité par la suite, alors qu'elles devraient plutôt être pensés et conçus simultanément, selon un planificateur de la CCN (PO2). En ce sens, les *new urbanism*, *smart growth*, *transit-oriented development* et autres modèles de cet acabit sont très intéressants, car ils assurent la prise en compte des répercussions des aménagements urbains sur les modes de déplacement et proposent des formes urbaines denses et mixtes, selon lui (PO2). Les besoins des gens d'effectuer de longs déplacements entre différentes zones des villes sont ainsi attribuables à la distribution des fonctions (résidence, travail, divertissement, etc.) sur le territoire, souligne-t-il (PO2). Coordonner les transports et l'urbanisme et intégrer leur planification conjointe à l'échelle métropolitaine constitue donc un défi majeur que la région d'Ottawa-Gatineau devrait relever au cours des prochaines années, conclut-il (PO2).

Parmi les innombrables enjeux qui interpellent directement les décideurs dans leur quête récente de mise en œuvre de politiques et de pratiques durables en matière d'aménagement du territoire et des transports, il s'agit là à la fois d'un de ceux qui les interpellent le plus tôt dans leur processus de planification et de prise de décision et d'un de ceux qui ont les répercussions territoriales les plus facilement observables à la toute fin de ce processus. Par exemple, les choix publics quant à la localisation des nouveaux projets commerciaux et/ou résidentiels ont des conséquences directes sur les modes de déplacement urbains: selon un

représentant d'une association ottavienne (AO1), «if our land-use planning continues to be focussed on greenfield developments beyond the reach of the rapid transit system, it will continue to be unsustainable». En effet, selon lui (AO1), l'urbanisme et le zonage déterminent directement «whether or not we can control our costs of building and maintaining our infrastructure and our mobility in terms of containing fuel and labour costs and emissions. I think we have to have a better approach to doing that». Par exemple, poursuit-il (AO1), dans cette optique «wherever we have a major development site, I think that transit should be planned to lead rather than follow». Ottawa procéderait toutefois toujours dans le sens inverse, selon lui (AO1). À Gatineau aussi, selon un de ses résidents (RG1), il y aurait «une mentalité dans les sociétés de transports: 'Commencez à le prendre et on va vous offrir le service après'». Or, poursuit-il (RG1), en transport collectif «il faut que les services soient donnés pour encourager les gens à les utiliser, et non le contraire».

Ainsi, selon un élu gatinois (ÉG1), «l'aménagement du territoire est indissociable de la desserte en transport en commun. S'il y a un grand défi dans nos structures organisationnelles et leurs rapports entre elles, c'est celui-là, parce que la STO fait son truc de transport et la Ville fait son truc d'aménagement. OK, il y a des gens qui, des fois, se parlent sur des projets, mais il n'y a pas de cohésion massive». Ainsi cette coordination serait-elle plus facile du côté ontarien, souligne un planificateur de la CCN (PO2), notamment parce qu'OC Transpo constitue un service municipal d'Ottawa, contrairement à la STO, qui est indépendante de la Ville de Gatineau, malgré que des élus du conseil municipal siègent à son conseil d'administration. Or, selon un résident de Gatineau (RG1), la STO dispose ainsi de trop de pouvoirs et détient le monopole sur la question du transport, ce qui ne devrait pas être le cas. Il faudrait donc peut-être éventuellement qu'elle se transforme elle aussi en service municipal, croit-il (RG1). À cet égard, par contre, «whether it is under the City of Gatineau or not, it still has to be plugged into transit planning and technology in Québec, but it still needs to better handle the interface with Ottawa», nuance un représentant d'une association ottavienne (AO1).

Qu'importe la structure organisationnelle actuelle et future de la STO, il faudrait, selon un de ses planificateurs (PG2), qu'elle s'assure de «marier l'aménagement du territoire et la planification des transports pour créer des pôles d'emploi et d'habitation avec une certaine

densité autour des stations de transport en commun, surtout rapide». Certes, «des pas de géant» ont été faits dans le domaine, croit-il (PG2), mais «il reste de la synchronisation et de la coordination à faire sur certains éléments, parfois». Par exemple, selon lui (PG2), il faudrait «que la planification de la localisation des pôles d'emplois inclue toujours les gens du transport en commun pour en prévoir les impacts». L'actuel processus de révision du SAD et du plan de transport de Gatineau prend toutefois appui sur une «grande volonté de densification des corridors et des secteurs [...]». La Ville s'est rendu compte qu'il n'y a pas que la STO qui peut optimiser ses services et qu'elle peut le faire elle aussi» en densifiant ses villages urbains, souligne-t-il (PG2). Dans la même optique, dans son dernier budget, la Ville d'Ottawa a quintuplé le financement de son *Travel-Demand Management Department* et triplé le nombre d'employés qui y travaillent, ce qui constitue selon une représentante d'une association ottavienne (AO2) un premier pas vers la mise en œuvre de la mobilité durable, car cela permet penser simultanément l'aménagement des milieux de vie et les modes de déplacement des gens. «That is key, because if you have planning over here and TDM over there, we are never going to get anything done», poursuit-elle (AO2). Les perspectives métropolitaines en matière procédurale se révèlent donc assez positives à cet égard. Les défis quant à la substance de l'action publique sont toutefois très nombreux.

5.4 Urbanisme et mobilité durables: perspectives et défis

5.4.1 Modes de déplacement

Selon un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1), il est devenu «de plus en plus difficile de justifier des infrastructures autoroutières intraurbaines». Dans cette optique, un élu gatinois (ÉG1) craint que le futur pont interprovincial dans l'est de l'agglomération constitue une offre de nouvel asphalte pour les automobilistes et qu'il vienne ainsi plomber les efforts actuels de report modal vers les transports collectifs et actifs, notamment par la construction du Rapibus. Un urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1) redoute qu'un nouveau pont offre une amélioration des conditions de circulation en voiture³⁹. Ainsi, au mieux, il repousserait «de dix ans la nécessité pour le Rapibus de passer en mode ferroviaire», selon ce dernier

³⁹ Cette amélioration ne s'observerait toutefois que pendant quelques années tout au plus... En effet, comme le démontre la *Lewis-Mogridge Position*, les flots de circulation s'étendent pour occuper tout nouvel espace routier disponible. En somme, plus on construit de routes, plus elles sont congestionnées (Mogridge 1990).

(PG1), mais au pire, les transports en commun en feront les frais, selon un élu gatinois (ÉG1). Un consensus semble émerger parmi les intervenants rencontrés à l'égard du fait qu'il sera nécessaire dans quinze à vingt ans et que d'ici là, il vaudrait mieux utiliser les infrastructures existantes (quitte à en transformer la fonction), mais les deux municipalités ne sont «pas vraiment sur la même longueur d'onde» quant à son emplacement et à son utilisation, rappelle un ancien élu d'Ottawa (ÉO1). Ainsi, «d'un côté, c'est feu vert, mais de l'autre, c'est feu rouge», ajoute un planificateur de la STO (PG2).

Selon un résident de Gatineau (RG1), il est déplorable que la question de la vétusté des infrastructures routières interprovinciales ait été constamment éludée par les décideurs de la région jusqu'à présent, car les ponts interprovinciaux actuels «sont larges comme ma main et à la veille de tomber» – d'où l'importance de prendre le temps de les reconstruire intelligemment et pour longtemps. Dans un tel contexte, si un nouveau pont interprovincial est finalement construit dans l'est de l'agglomération, malgré son «*design* passéiste» (puisque'il a été pensé il y a quarante ans) et l'absence «de vrai débat au sein de la population» à son sujet, poursuit-il (RG1), il faudrait à tout le moins éviter de l'offrir aux navetteurs motorisés et, ainsi, d'exacerber l'utilisation de l'automobile en solitaire. Il serait même souhaitable, selon lui (RG1) et un élu gatinois (ÉG1) de limiter son utilisation aux transports collectifs et actifs ainsi que de marchandises. De plus, «les automobilistes sont le dernier de mes soucis», alors qu'on leur en interdise l'accès aux heures de pointe, ajoute un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1). Ainsi, il serait nécessaire, selon un planificateur de la STO (PG2), de continuer à recourir à un «scénario concerté» et à une approche raisonnée, car «pour que les choses marchent assez bien, il faut qu'un certain équilibre soit atteint sur le réseau. Il ne faut aller ni en deçà ni au-delà de cet équilibre-là: au-delà, c'est la congestion complète, mais en deçà, on favorise le conducteur solo». En somme, selon un élu gatinois (ÉG1), «il va falloir enlever de l'asphalte, un peu, pour les automobilistes, quelque part» – notamment en rétrécissant la largeur des voies de circulation automobile afin de dégager de l'espace pour créer des voies cyclables sécuritaires séparées des voitures, précise un ancien conseiller municipal d'Ottawa (ÉO1).

Se pose ainsi d'emblée la question de l'insertion du vélo et des infrastructures cyclables dans la ville, qui préoccupe grandement un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1). Selon un

ancien élu d'Ottawa (ÉO1), il faudrait dissuader l'usage de la voiture et rendre plus sécuritaire l'utilisation du vélo en procédant graduellement à l'implantation de nouvelles voies cyclables et de mesures qui favorisent l'utilisation du vélo, par exemple en faisant des projets pilotes (comme celui que la Ville d'Ottawa a mené à l'été 2011 sur l'avenue Laurier Ouest), en démontrant constamment leur viabilité et en poursuivant petit à petit dans cette perspective. Le succès de cette stratégie repose toutefois selon lui (ÉO1) dans l'intégration interprovinciale et dans des solutions mises de l'avant «qui fonctionnent ensemble».

Par ailleurs, ce transfert modal «ne peut s'opérer sur la seule base du service de transport en commun», d'après un élu gatinois (ÉG1); il faudrait donc selon lui d'abord augmenter le prix du stationnement au centre-ville – ainsi qu'en réduire la quantité, selon un urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1), et, sur rue, «l'utiliser comme outil de piétonnisation», selon un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1). Ensuite, il faudrait restreindre l'accès des automobilistes à certaines rues notamment pour y permettre le passage de nombres toujours croissants d'autobus, selon un urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1), puis, selon un élu gatinois (ÉG1), laisser la congestion faire son travail de conscientisation pour entraîner progressivement un changement de mentalité – car «l'ami du transport en commun, c'est la congestion», selon des urbanistes des Villes de Gatineau (PG1) et d'Ottawa (PO1). Dans ce contexte, selon un élu gatinois (ÉG1), offrir une alternative efficace et intéressante à l'automobiliste devrait permettre de le convaincre d'adopter des comportements et des habitudes de déplacement plus durables, mais il ne faudrait surtout pas essayer d'en faire l'économie, car ces stratégies seraient ainsi vouées à l'échec.

Ottawa-Gatineau, comme la plupart des métropoles contemporaines, est aux prises avec de grandes disparités socioéconomiques, «alors l'équité dans l'accessibilité aux transports et au développement territorial s'impose» – mais elle serait encore loin d'être acquise, selon un résident de Gatineau (RG1). En effet, «le transport collectif gatinois, on l'appelle un peu péjorativement la 'Société de transport des fonctionnaires fédéraux aux heures de pointe'», car hors de ces périodes, le service offert par la STO est jugé inadéquat: ses autobus vont lentement et sont «souvent coincés dans le trafic, même aux heures où la desserte est plus importante», entre autres, poursuit-il (RG1). Ottawa souffrirait aussi de «fixation on the morning peak-hour commute», selon un représentant d'une association ottavienne (AO1).

Or, «the actual growth downtown is very limited, so not only does it only represent 25% of the current numbers; it cannot grow very much anymore», poursuit-il (AO1). C'est donc pourquoi «a strategy that is focused on serving the peak-hour suburb-to-downtown commute is not a sound strategy and is not a growth strategy», selon lui (AO1). Ainsi, «serving the other markets», plutôt que les seuls navetteurs, «will help us reduce car ownership and use during the peak hours» et constituerait un pas de plus vers la mise en œuvre de la mobilité durable, conclut-il (AO1).

Pour ce faire, toutefois, il semble plus que nécessaire aux yeux des intervenants rencontrés d'encourager d'importants changements de paradigme et de comportements au sein de la population. Certains d'entre eux ont fait le constat récent d'une attitude désormais très favorable – et impensable il n'y a qu'une quinzaine d'années – des gens d'affaires et des commerçants à l'égard de la durabilité, de l'utilisation de l'espace urbain ainsi que des modes de déplacement collectifs et actifs et de leurs bienfaits. C'est le cas d'un élu gatinois (ÉG1), d'un planificateur de la STO (PG2) et d'un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1). Selon un représentant d'une association ottavienne (AO1) et un ancien élu d'Ottawa (ÉO1), toutefois, cette situation n'est pas encore tout à fait idéale, car il faut encore composer avec leurs craintes et réticences en certaines occasions. Par ailleurs, à cet égard, un planificateur de la STO (PG2) a découvert «un dénominateur commun, chez les commerçants: quand ça va mal et que le taux de vacance est élevé, leur bouée de sauvetage [...], c'est le transport en commun». Toutefois, poursuit-il (PG2), «quand ça va bien et que le transport en commun leur apporte de la clientèle, ils le voient seulement comme quelque chose de normal». Il s'agit donc là d'un important défi de reconnaissance à relever. Dans la même veine, aux yeux d'un représentant d'une association gatinoise (AG2) et d'un élu gatinois (ÉG2), il faudrait aussi faire reconnaître le rôle du transport collectif et de la densification sur l'animation des quartiers et la consommation de proximité.

Cela permettrait notamment à la planification de la ville et de la mobilité de changer d'échelle: en effet, selon une représentante d'une association gatinoise (AG1), urbanistes et ingénieurs ont «créé à l'échelle automobile, mais je pense qu'on va devoir revenir à l'échelle humaine». L'augmentation de la densité et de la mixité ainsi que l'implantation de navettes pourraient ainsi permettre aux gens de se déplacer avec aisance, dans leur quartier,

sans leur voiture, selon un représentant d'une association gatinoise (AG2) et un élu gatinois (ÉG2). Qui plus est, selon une représentante d'une association gatinoise (AG1), si les Villes d'Ottawa et de Gatineau «s'enlignent vers ça, c'est clair qu'elles vont se rejoindre à un moment donné, même si elles ne fonctionnent pas de la même façon».

L'animation souhaitée des quartiers revêt une importance dans le cas gatinois, car selon un élu gatinois (ÉG1), pour éviter que les succès du Rapibus entravent la mise en œuvre du PPU du centre-ville, il faudrait s'assurer que les navetteurs gatinois ne contournent pas systématiquement le centre-ville pour traverser directement à Ottawa par la périphérie: «ce serait une perte épouvantable pour Gatineau, comme ville, que sa population bifurque de façon quotidienne le centre-ville pour aller vivre, travailler et consommer à Ottawa parce que c'est beaucoup plus facile d'un point de vue de transport». Il ne faudrait donc pas éviter tout à fait le centre-ville, selon lui (ÉG1); en fait, il faudrait plutôt «que ça devienne un genre de *hub* de transport en commun».

Cet évitement potentiel ne constitue toutefois pas un problème majeur pour un autre élu gatinois (ÉG2), qui croit plutôt qu'il faudrait «privilégier l'efficacité du transport en commun» tout en investissant massivement dans le centre-ville pour en faire un milieu de vie, de travail et de divertissement tellement attrayant que les gens vont décider d'eux-mêmes d'y aller. Un planificateur de la STO (PG2) abonde dans le même sens, mais pour des raisons bien différentes: «on voudrait éviter à notre clientèle d'avoir à faire plus d'un transfert. C'est sûr que sur les modes fixes, de toute façon, il y a un transfert pour tout le monde; il faut juste éviter qu'il doive y en avoir un deuxième et un troisième parce que c'est mortel: on perd la clientèle».

À cet égard, l'objectif croisé du PPU du centre-ville de Gatineau et du Rapibus de la STO est «que les gens arrivent au centre-ville, se débarrassent de leur voiture le plus rapidement possible et qu'ils finissent leur déplacement en transport en commun, à vélo ou à pied. C'est l'idéal. C'est comme ça qu'on fait un centre-ville d'ambiance», se réjouit un représentant d'une association gatinoise (AG2). Il faudrait ainsi selon lui (AG2) construire des stationnements à étages en périphérie du centre, derrière des tours à bureaux ou des usines, par exemple, d'où les gens pourraient sauter dans un autobus. Pour ce faire, selon

une représentante d'une association ottavienne (AO2), «we need to invest in a hub-and-spoke system» ainsi qu'encourager les gens à marcher plus pour aller prendre l'autobus, ce qui permettrait de supprimer quelques arrêts trop rapprochés et ainsi d'accélérer et de rendre plus attractif et compétitif le service de transport collectif.

Enfin, selon un planificateur de la CCN (PO2), il faudrait aussi assurer la pérennité du financement des infrastructures de transport dans une optique d'équité intergénérationnelle puisque la manière dont elles sont financées de nos jours n'est absolument pas durable, car elle s'appuie sur le fait que les générations à venir devront à terme assumer une bonne partie de leurs coûts de construction.

5.4.2 Modes de vie

Selon un représentant d'une association gatinoise (AG2), pour pouvoir revitaliser les quartiers centraux, il faudrait lutter contre l'étalement urbain: le promoteur immobilier, «pour des raisons économiques», a naturellement tendance à favoriser «la solution par laquelle il peut vendre le plus cher possible en construisant le moins cher possible – et ça, ça veut nécessairement dire faire plus d'étalement». Or, poursuit-il (AG2), l'étalement est le pire ennemi de la densification du centre-ville. En effet, pour parvenir à l'atteinte de cet objectif, «il faut contrer l'étalement, parce que si on ne met pas de mesures dissuasives, au lieu de construire en hauteur, les développeurs vont s'étaler», précise-t-il (AG2). À cet égard, la clé du succès résiderait dans la conjonction de mesures incitant à la densification du centre-ville et dissuadant l'étalement vers les zones agricoles périphériques, croit-il (AG2). Il est donc temps que les gens «comprennent la leçon du développement durable au point de faire le lien entre les deux – parce qu'il est direct», selon lui (AG2). «Heureusement», un vent de changement souffle toutefois sur la région dans cette direction, car même des promoteurs qui, historiquement, «n'ont fait que de l'étalement», sont apparemment en train de se tourner vers un modèle de développement dense et compact dans les quartiers centraux, se réjouit-il (AG2). Certes, la Ville d'Ottawa a toujours «une longueur d'avance» sur sa voisine en la matière, remarque-t-il (AG2), mais la «démarche de développement durable qui a été adoptée à la Ville de Gatineau et qui va avec la tendance provinciale, nationale et internationale» doit être saluée.

Toujours selon ce représentant d'une association gatinoise (AG2), pour animer le centre-ville de Gatineau tel que le PPU le prévoit, une action d'envergure s'impose: il y a «trop de terrains vacants qui ont été transformés en vastes stationnements à ciel ouvert – et ça, ça tue le développement; ça empêche le redéveloppement de ces espaces-là. On devrait donc, par des mesures fiscales, forcer les propriétaires de ces terrains à les redévelopper en constructions mixtes». Aussi, remarque-t-il (AG2), les rues transversales du centre-ville sont toujours «bondées de voitures – mais si elles pouvaient être développées un peu plus en rues d'ambiance [...], on pourrait faire en sorte qu'elles deviennent plus conviviales pour les piétons. À ce moment-là, on pourrait avoir un vrai centre-ville».

Toutes ces interventions participent de la même dynamique et s'inscrivent dans le cadre du même objectif global: celui d'éviter «le scénario des villes américaines où il y a un effet de beigne, où personne ne veut vivre au centre-ville parce qu'il est nocif et désagréable», selon un ancien élu d'Ottawa (ÉO1). Il faut donc, pour ce faire, éviter que tout soit conçu «en fonction des gros camions et qu'on porte insuffisamment d'attention aux piétons, au bruit et aux autres effets négatifs cumulatifs» ainsi que «travailler à changer les attitudes qui mènent à toujours vouloir fuir vers les banlieues» afin qu'il puisse être agréable «de travailler, de magasiner, mais aussi de vivre» au centre-ville et dans les quartiers centraux d'Ottawa et de Gatineau, selon lui (ÉO1).

De même, puisqu'il n'est ni vraiment souhaitable ni vraiment possible que l'ensemble de la population vienne vivre au centre-ville, moderniser (*retrofit*) les banlieues où les résidents sont dépendants de leur automobile apparaît comme un besoin criant aux yeux d'un élu d'Ottawa (ÉO2). Pour ce faire, toutefois, il faudra peut-être exproprier des gens pour aménager des rues perpendiculaires au sein des quartiers afin de permettre de plus courts déplacements actifs vers des commerces, des services et des espaces publics récréatifs qui y seraient aménagés afin de redonner une allure plutôt villageoise aux artères principales ainsi créées, précise-t-il (ÉO2). C'est là un processus ambitieux mais incrémental qui devrait s'amorcer dès aujourd'hui, à son avis (ÉO2).

Ce genre d'intervention urbanistique participe quant à lui d'un objectif d'accroissement de l'efficacité de la programmation de l'espace urbain. «Chaque centimètre carré doit avoir

son sens et doit servir à quelque chose. Il faut voir l'espace dans cette optique-là», selon un urbaniste de la Ville d'Ottawa (PO1). Dans la même veine, un réel décloisonnement des usages ferait le plus grand bien, selon une représentante d'une association gatinoise (AG1).

La densité et la mixité ne font pas l'unanimité au sein de la population, mais selon un planificateur de la STO (PG2), il faudrait accorder moins d'importance aux contestataires qui refusent que leurs modes de vie soient modifiés au nom du développement urbain durable plutôt qu'au reste de la population qui n'écrit pas dans les journaux et ne crie pas dans les consultations publiques.

«Ce que je trouve difficile, au niveau public, c'est qu'on a recours à une échelle d'appréciation de la réaction populaire qui diffère toujours du point de vue véritable de la population. Par exemple, dans le cas d'un nouveau pont interprovincial pour une région de plus d'un million d'habitants, il se présente à une soirée quatorze personnes qui ne veulent rien savoir et qui crient; le lendemain il va y avoir un article dans le journal dans lequel on dit: 'La population est contre ce pont-là!'" (PG2).

Au nom de la durabilité, et particulièrement à cet égard, l'objectif devrait selon lui (PG2) être de réconcilier l'intérêt commun et l'intérêt personnel, ce qui constitue «un des plus grands défis de la politique», d'après un élu gatinois (ÉG1). Ainsi, une bonne manière d'encourager l'adoption de comportements durables pourrait être d'inviter les gens à prendre part au processus d'élaboration des projets, et, en contrepartie, de leur retirer, peut-être en certaines circonstances, le droit de bloquer des projets qui pourraient bénéficier à l'ensemble de la communauté, selon lui (ÉG1)⁴⁰. Il ne faut toutefois pas penser «que ça va se faire du jour au lendemain»; «il faut vraiment y aller par étapes», précise un représentant d'une association gatinoise (AG2). Dans cette optique, «la difficulté, le défi, ça va être de convaincre la population et d'éduquer les gens» – et «ça doit se faire sur trente ans», alors «il faut y aller graduellement, mais il faut commencer immédiatement», poursuit-il (AG2). Or, selon un représentant d'une association ottavienne (AO1), un élu d'Ottawa (ÉO2) et un résident d'Ottawa (RO1), la conjonction de la prise en compte des enjeux posés par les

⁴⁰ L'actuel avant-projet de *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* (LADTU), réformant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) de 1979, laisse présager à une telle modification du pouvoir conféré aux gens dans le cadre des exercices de participation publique (audiences publiques et référendums).

changements climatiques et de la diminution imminente de l'accessibilité aux combustibles fossiles offrira sous peu un contexte favorable à ce changement plus que nécessaire.

Par contre, selon un urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1), la force d'inertie et la très grande résistance au changement de la population nuisent à la mise en œuvre du développement durable, puisque les citoyens n'ont que faire des toits verts – «Ça sert à quoi? Personne ne les voit!» – et veulent éviter à tout prix qu'on leur complique la vie – en les obligeant à chercher un espace de stationnement, par exemple. Ainsi, selon lui (PG1), les urbanistes doivent sans cesse travailler contre les citoyens, les élus et l'industrie, puisqu'ils sont «des agents de changement. Mais le changement, ça se fait très, très graduellement et ça prend de la persuasion; il faut expliquer les conséquences» puis forcer les citoyens à modifier leurs comportements, sans quoi le développement durable ne pourra jamais devenir une réalité. En effet, l'information puis la sensibilisation et l'incitation ne suffisent pas: à son avis (PG1), tôt ou tard, «il faut malheureusement arriver avec des moyens coercitifs pour que la masse des gens embarque», car ils veulent toujours «continuer de profiter le plus longtemps possible du confort qu'ils ont», même s'ils savent «que c'est de l'abus et que ce n'est pas responsable d'un point de vue intergénérationnel». Ainsi, ici encore, la réconciliation des intérêts individuel et collectif se pose très clairement.

Enfin, selon cet urbaniste de la Ville de Gatineau (PG1), il faudrait surtout «donner du sens aux concepts» (Gudmundsson 2003), car «on ne sait pas ce que c'est qu'être durable! On ne sait même pas ce qu'il faudrait faire pour être à 100 % durable. On n'a aucune idée; ce n'est pas documenté scientifiquement!»

CHAPITRE VI: ANALYSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN

Ce dernier chapitre vise à analyser les résultats de l'enquête de terrain présentés dans le chapitre précédent et à en discuter en faisant référence aux considérations théoriques mobilisées dans le chapitre II puis à les synthétiser en exploitant les outils conçus et utilisés dans les chapitres II et III. Les informations présentées dans ce chapitre sont tirées des cinq méthodes de collecte de données utilisées dans le cadre du projet de recherche dont ce mémoire présente les conclusions: les revues de presse et de littérature, l'analyse de politiques urbaines et de documents de planification, les observations directes et les entretiens semi-directifs.

6.1 Retour sur les résultats de l'enquête de terrain à l'aide de la théorie mobilisée

6.1.1 Dynamiques de concertation municipale doubles et contradictoires

Dans la région, en matière de concertation municipale, il subsiste des dynamiques doubles assez contradictoires. D'une part, à Gatineau, les services municipaux sont en processus de décloisonnement en faveur de leur interconnectivité – ce qui devrait permettre d'éviter la «simple addition de mesures sectorielles, sans lien entre elles», qui empêche les pouvoirs publics de répondre efficacement aux problèmes qui leur sont posés (Jouve et coll. 2002: 5) –, mais l'administration ne consulte pas adéquatement la société civile et le débat public a été «sciemment» réduit aux élus puisque certains conseillers prétendent être payés pour gérer. D'autre part, toutefois, à Ottawa, il y aurait un manque de concertation entre les décideurs et les techniciens (ainsi qu'entre les services municipaux et entre les conseillers municipaux représentant les districts ruraux, suburbains et urbains), mais la Ville consulte sa population (quoique pas toujours adéquatement, tel que démontré précédemment) quand les mécanismes prévus à cette fin par la loi ontarienne se révèlent selon elle insuffisants.

Les quatorze intervenants rencontrés s'entendent pour dire que la participation publique est essentielle, qu'elle confère plus de cohérence à l'action municipale en matière d'urbanisme

et de mobilité et qu'elle doit être effectuée par le biais de mécanismes davantage inclusifs. Ils souhaiteraient en revanche que les élus et la fonction publique se consultent et se parlent davantage pour travailler ensemble à la production de projets de meilleure qualité qui, ainsi, permettront aux villes de cheminer irrémédiablement vers le développement urbain durable.

6.1.2 Concertation interprovinciale amorcée mais insuffisante

Quant à la concertation interprovinciale, il semble que les gens des deux côtés de la rivière se parlent plus et mieux qu'auparavant mais qu'ils ne le font toujours pas assez. D'après les acteurs rencontrés, c'est parce qu'Ottawa et Gatineau sont situées dans deux provinces qui font les choses différemment, qui ne travaillent pas selon la même approche en raison de leurs structures et de leurs cultures organisationnelles différentes et qui ne parlent pas la même langue (les fameuses «deux solitudes»). Les tensions souverainistes du Québec et la nécessité de composer avec la CCN, entre autres, font en sorte que la concertation ne figure pas au sommet des priorités des organisations – mais elle devrait pourtant être systématique parce que se réunir plus souvent permettrait aux gens de se rappeler ne serait-ce que du fait qu'ils doivent parler et travailler avec la CCN et avec leurs homologues de l'autre côté de la rivière, ce qui conférerait ainsi plus de cohésion, de cohérence et d'uniformité à la région.

En somme, les intervenants des transports et de l'urbanisme de la RCN ont des contacts de plus en plus fréquents et de plus en plus cordiaux permettant les échanges d'informations et l'ajustement de certaines décisions. Dans les termes associées à la typologie des niveaux de cohésion de l'action publique locale dans le champ des déplacements urbains (Offner 2006) présentée dans le chapitre II, leurs procédures planificatrices peuvent donc être qualifiées de *coordination relationnelle*. En outre, ils se sont dotés de certains dispositifs de mise en interdépendance d'éléments du système par le biais de leurs comités techniques conjoints. Les travaux des professionnels de l'aménagement œuvrant au sein de ces groupes de travail interprovincial s'inscrivent donc dans une dynamique globale d'*articulation instrumentale*. Par contre, Ottawa-Gatineau ne fait toujours pas l'expérience d'une culture commune aux acteurs et intervenants basée sur leurs connaissances, habiletés, problèmes, solutions et stratégies partagés et issue de leurs interactions. Le niveau de coordination des pouvoirs publics de la région ne peut donc pas encore être associé à de la *cohérence cognitive*.

6.1.3 Intégration interprovinciale administrative croissante

Selon les acteurs rencontrés, la région est en cours d'intégration interprovinciale, mais les domaines auxquels cette intégration s'applique sont en cours de transformation. En effet, contrairement à tout ce qui s'est observé dans la région depuis un siècle, Gatineau serait en train de consacrer progressivement son indépendance sociale, culturelle et commerciale d'Ottawa. Ainsi l'intégration interprovinciale d'Ottawa-Gatineau ne s'observerait-elle plus qu'essentiellement en matière d'emploi, car des dizaines de milliers de résidents de la RCN traversent quotidiennement la rivière pour aller travailler dans l'autre province. Toutefois, l'intégration interprovinciale des administrations publiques se présente toujours comme une évidente nécessité, jugée inévitable, voire nécessaire pour le bien-être de la communauté. À cet égard, la région métropolitaine est de plus en plus imbriquée et intégrée, mais toujours pas suffisamment, car il n'y a pas encore la structure de gouvernance en place pour ce faire.

6.1.4 Gouvernance métropolitaine «asymétrique», «baroque» et «hybride»

À Ottawa-Gatineau, en matière d'aménagement, les grands dossiers sont fédérateurs, mais les projets concrètement spatialisés font ressortir le côté compétitif (plutôt que coopératif) des instances de la région. De plus, la gouvernance de la RCN est éminemment complexe, car il y a une surabondance d'instances responsables des dossiers. Pour y remédier, les acteurs rencontrés considèrent qu'il faudrait mettre en place des mécanismes officiels visant à assurer la systématisation de la concertation des instances, notamment en matière d'urbanisme et de mobilité. L'incorporation d'Ottawa et de Gatineau en un district fédéral et la création d'un gouvernement métropolitain ne seraient toutefois pas envisageables d'un point de vue politique, alors il vaudrait mieux mettre sur pied un système asymétrique et avoir recours à une approche hybride – inscrite dans une perspective de gouvernance baroque (Paquet 2006), par exemple – qui pourrait être caractérisée par des arrangements particuliers pour certains champs d'intervention. Certains se demandent s'il ne serait pas plutôt préférable de confier un mandat clair et des pouvoirs décisionnels à la CCN, qui agit depuis quelques années à titre de force intégratrice pour la région et pilote les dossiers aux répercussions métropolitaines. Il semble toutefois qu'Ottawa et Gatineau s'opposeraient vivement à ces rapatriements de compétences. «Il va donc falloir faire avec ce qu'on a»...

6.1.5 Articulation technique et progressive des réseaux de transport collectif

Devant cette impossibilité de créer une nouvelle instance responsable de la gouverne de la RCN, l'articulation des réseaux de transport collectif est un défi colossal. La concertation interprovinciale en la matière est toujours laborieuse et la planification des systèmes s'est faite de manière désarticulée, au cours des dernières années, ce qui a eu des répercussions nombreuses et importantes sur les modes de déplacement dans la région. Les intervenants rencontrés considèrent tous essentiel l'enjeu de l'articulation, mais les méthodes proposées pour ce faire sont aussi nombreuses que variées. Pour certains, une fusion des deux sociétés de transport est souhaitable, à long terme. Les enjeux politiques reliés aux responsabilités respectives des autorités sont toutefois jugés trop nombreux et trop substantiels pour que cette option puisse être envisageable en pratique. Une nouvelle structure supramunicipale dépourvue de pouvoirs décisionnels (semblable à l'Agence métropolitaine de transport de Montréal, par exemple) pourrait donc être créée pour jouer un rôle actif de médiateur entre tous les intervenants de la région afin d'assurer cette articulation. Certains croient toutefois qu'il ne serait pas nécessaire de créer une nouvelle entité pour ce faire et que l'on pourrait plutôt modifier le mandat de la CCN afin qu'elle devienne la responsable de la planification métropolitaine intégrée de la mobilité durable et de l'environnement et qu'elle laisse ainsi la STO et OC Transpo continuer à assurer l'opération des services de transport collectif.

D'autres croient toutefois que les autorités organisatrices et responsables actuelles peuvent déjà accomplir beaucoup de choses quant à cette articulation par le biais de leur coopération volontaire et d'une concertation interprovinciale reposant sur la bonne volonté des parties prenantes aux discussions sur les projets et sur leur détermination à travailler ensemble. Ils reconnaissent néanmoins que les manières de faire actuelles en la matière sont inadéquates, alors ils croient qu'il faudrait réviser les lois pour les obliger légalement à se concerter et à intégrer la planification – mais pas leurs opérations. Par contre, d'autres n'en voient pas la nécessité et croient plutôt que le seul recours à des solutions techniques suffirait. C'est d'ailleurs sur ces enjeux techniques, avec les besoins les plus pressants, que l'articulation interprovinciale est amorcée. Ainsi, les administrations communiquent ensemble, mais la concertation ne repose pas encore sur la collaboration de la sphère politique. Or, elle devrait y prendre activement part afin de développer une façon de penser commune en la matière.

6.1.6 Défis en matière de concertation globale avec les pouvoirs publics

Selon les quatorze acteurs rencontrés, les décideurs publics et la société civile de la région d'Ottawa-Gatineau auront six défis d'importance à relever au cours des prochaines années. Le premier sera de faire participer les entreprises québécoises au financement des transports collectifs, car elles bénéficient des gains en productivité et d'économies substantielles grâce aux investissements publics dans ce domaine. Le second, pour Gatineau, sera de produire un SAD intégré avec les municipalités voisines afin de contrer l'étalement métropolitain et d'effectuer une transition vers une occupation durable du territoire. Le troisième sera de composer avec la possibilité que le Québec se sépare du Canada et de faire collaborer les provinces malgré cette menace relative. Le quatrième sera d'en finir avec les querelles de juridiction entre les Villes et les gouvernements dans le but de mieux servir leurs citoyens. Le cinquième sera de trouver une solution à l'injonction avec laquelle doivent composer les élus (penser le développement de la ville dans une optique métropolitaine tout en travaillant pour les résidents de leur quartier afin d'assurer leur réélection). Enfin, le sixième sera de remettre l'intérêt collectif devant l'intérêt privé, en matière d'urbanisme et de mobilité.

Tous ces défis constituent des manifestations directes ou indirectes de la transition qui s'effectue présentement du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine (Le Galès 1995). Le pouvoir de planification, de décision, de développement et d'aménagement ne repose plus dans les seules mains des décideurs locaux et de leur fonction publique. Faut-il le rappeler, au cours des dernières décennies, les institutions publiques ont perdu de leur légitimité et sont devenues incapables de répondre seules aux problématiques sociales contemporaines (Simard et Chiasson 2008). Tel que ces six défis le démontrent on ne peut plus clairement, la coordination, la concertation et la consultation mutuelles des pouvoirs publics et de la société civile revêtent désormais une importance capitale (Paquet 2006). Or, tel que démontré précédemment, l'intégration de la planification de la ville et de la mobilité au nom d'une utilisation plus cohérente des sols et des modes de déplacement à l'échelle des agglomérations repose principalement sur la capacité des acteurs publics responsables de ces dossiers à se concerter et à se consulter, et ce, en amont des processus décisionnels. Le débat public, un instrument par excellence de l'application de la gouvernance et de la planification collaborative de la ville, constitue un moyen d'assurer la pérennisation de

cette concertation, car même si ses effets sur l'aménagement du territoire ne sont pas toujours des plus manifestes, «en favorisant l'établissement d'une vision commune claire et argumentée», il peut agir «comme un facteur de mise en cohérence de l'action collective urbaine» (Gauthier, Gariépy et Trépanier 2008: 336). Ainsi, s'ils veulent relever avec brio les défis identifiés ci-dessus, les intervenants des domaines de l'urbanisme et de la mobilité d'Ottawa-Gatineau auraient tout intérêt à systématiser leur recours à cet instrument urbain.

6.1.7 Défis en matière de coordination des transports et de l'urbanisme

Elles se sont peut-être imposées comme d'évidentes nécessités dans les années 1980 (Castel 2008) et comme nouveaux impératifs de l'action publique locale au milieu des années 1990 (Gauthier 2005), mais à Ottawa-Gatineau, la coordination des transports et de l'urbanisme et l'intégration de leur planification conjointe à l'échelle métropolitaine représentent toujours des défis majeurs. Les acteurs clés interviewés souhaitent donc voir les pouvoirs publics penser simultanément et conjointement l'aménagement des milieux de vie et les modes de déplacement des gens, et ce, dans un avenir rapproché – en fait, comme c'était le cas, dans la région comme ailleurs en Occident, jusqu'à ce que se généralise l'utilisation de l'automobile en ville, au sortir de la Seconde Guerre mondiale (Newman et Kenworthy 1996). Les Villes, les sociétés de transports, la CCN et les ministères provinciaux et fédéraux qui interviennent dans la région sur les questions de l'urbanisme et de la mobilité devraient donc s'engager, dans leurs interventions à venir, à deux choses: d'abord, à mener la planification des transports en liaison étroite avec la planification du territoire (Merlin 2005a); puis à assurer une prise en compte effective des répercussions des aménagements urbains sur les modes de déplacement et, conséquemment, à favoriser des formes urbaines denses et mixtes pour Ottawa-Gatineau inspirées par exemple des principes d'aménagement durables sur lesquels prennent appui le *smart growth* (Alexander et Tomalty 2002), le *new urbanism* (Garde 2004) et le *transit-oriented development* (Cervero et Radisch 1996).

Cela permettrait notamment de raccourcir les distances que les gens doivent parcourir entre leurs lieux de résidence, de travail, de services et de loisirs, ce qui augmenterait d'autant les possibilités qu'ils choisissent d'effectuer certains de ces déplacements à pied, à vélo ou en transport collectif plutôt qu'en voiture (Banister 2000). Pour ce faire, toutefois, il faudrait

apparemment commencer par réparer la fracture profonde qui subsiste entre les dimensions cognitives qui animent les politiques et interventions publiques des Villes et des paliers de gouvernement supérieurs, qui s'appuient sur des référentiels au contenu et à l'évolution éminemment différents (Paulhiac 2008b). Un des divers moyens de faire produire, par les décideurs de la région, une série de ces référentiels communs et, corrélativement, de donner naissance à une culture de la coordination à l'échelle métropolitaine serait par exemple de mettre sur pied une «équipe interdisciplinaire travaillant entre les administrations responsables de l'aménagement du territoire et de la politique des transports» (Stead 2003: 384) aussi bien au sein des Villes, de la CCN, des ministères des Transports du Québec et de l'Ontario ainsi que du gouvernement fédéral. Cela pourrait notamment permettre d'aider à «surmonter les obstacles à la coordination des spécialités et des administrations en place» qui sont apparemment «souvent imputables aux insuffisances institutionnelles» (*idem*).

L'aménagement du territoire étant indissociable de la desserte en transport collectif, il faudrait qu'un service adéquat soit offert dès le tout début pour encourager les gens à l'utiliser – et non seulement plus tard pour répondre à leurs besoins. Dans cette optique, il faudrait aussi créer des pôles d'emploi et d'habitation mixtes et compacts autour des stations de transport collectif rapide. En raison de l'interdépendance – démontrée dans la mise en contexte de l'approche théorique, au début du chapitre II – de l'urbanisme et des transports et de la co-production corollaire de la ville et de la mobilité (Massot et Orfeuill 2008), le territoire se développe et s'aménage au gré des flux de déplacements autant que la nature et la forme des milieux urbains détermine et façonne le type de mouvement qui peut s'y effectuer. Or, puisque chaque forme de transport, utilisée exclusivement, produirait une forme urbaine différente (Henson et Essex 2003), l'agglomération métropolitaine d'Ottawa-Gatineau prend des formes très variées: le cœur a été développé et aménagé de manière très fortement dominée par les piétons et les véhicules de transport collectif, mais les lointaines banlieues sont les témoins des répercussions de l'utilisation exclusive de l'automobile sur l'utilisation du sol. Les stratégies d'intervention visant des aménagements plus durables ne peuvent donc s'y effectuer de manière similaire. En tant que principes directeurs de l'action publique en aménagement du territoire et des transports, l'intermodalité et l'interopérabilité (Kaufmann et coll. 2008) pourraient être des éléments clés de telles stratégies asymétriques.

6.1.8 Défis en matière de mise en œuvre de la mobilité durable

Les défis qui attendent Ottawa-Gatineau quant à l'éventuelle mise en œuvre de la mobilité durable sont aussi nombreux que considérables. Les acteurs rencontrés craignent que la construction d'un nouveau pont interprovincial dans l'est de l'agglomération constitue une offre de nouvel asphalte pour les automobilistes et qu'il vienne plomber les efforts actuels de report modal vers les transports collectifs et actifs. Ils croient donc qu'il vaudrait mieux utiliser les infrastructures existantes et, si un nouveau pont est construit malgré tout, qu'il faudrait limiter son utilisation aux transports collectifs et actifs ainsi que de marchandises.

Ils croient qu'il «va falloir enlever de l'asphalte, un peu, pour les automobilistes, quelque part» et dissuader l'usage de la voiture, notamment en augmentant le prix du stationnement au centre-ville, en restreignant l'accès des automobilistes à certaines rues et en laissant la congestion faire son travail de conscientisation pour convaincre la population d'adopter des comportements et des habitudes de déplacement durables – comme, par exemple, les résidents de la grande région de Vancouver en ont fait l'expérience au cours des dernières années (Senft 2009). À cet effet, les interventions visant l'accroissement de l'offre de transport en commun et la réglementation du stationnement ne sont toutefois pas suffisantes (Kaufmann et Jemelin 2003). La mise en œuvre de la mobilité durable, surtout dans une région métropolitaine transfrontalière interprovinciale où la concertation et la gouvernance sont aussi complexes, imposerait plutôt de canaliser l'urbanisation et structurer le territoire autour des réseaux de transports publics, ce qui, tel que démontré précédemment, est autrement plus exigeant que de le laisser se structurer autour du système routier et appelle «une politique interventionniste et ambitieuse» de mise en cohérence globale et proactive de l'aménagement du territoire et des transports (Kaufmann et coll. 2003: 14). Dans cette optique, pour susciter le changement de paradigme fondamental nécessaire à la mise en application d'une telle politique, il faudrait notamment faire reconnaître le rôle du transport collectif et de la densification dans l'amélioration substantielle de la qualité de vie des gens. Les exercices de participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme, réalisés au nom de la prise en compte de ce nouvel impératif de l'action publique locale qu'est la concertation des décideurs et de la société civile (Blondiaux 2008; Blondiaux et Sintomer 2002), servent souvent à susciter l'adhésion populaire à ces matérialisations de la durabilité.

Par ailleurs, plusieurs acteurs de catégories variées ont mentionné à de nombreuses reprises, dans le cadre d'activités de réflexion et de consultation ayant fait l'objet d'observations directes pour ce projet de recherche, que les mécanismes fiscaux et tarifaires d'incitation et de dissuasion ont des effets substantiels sur les changements de comportement désirés. Cette considération participe de la même dynamique que le fait qu'il n'y ait apparemment «aucune stratégie propre à régler le problème de la circulation autrement que par une gestion de la demande où le prix occuperait une place centrale» (Banister 2003: 278).

De plus, certains croient qu'il faudrait éviter de faire en sorte que les navetteurs évitent systématiquement le centre-ville de Gatineau pour traverser directement à Ottawa par la périphérie, tandis que d'autres croient qu'il faudrait plutôt privilégier l'efficacité des déplacements en transport collectif tout en investissant massivement au centre-ville pour en faire un milieu de vie, de travail et de divertissement tellement attrayant que les gens vont décider d'eux-mêmes d'y aller. Il faudrait ainsi s'assurer que les gens n'aient pas plus d'un transfert à effectuer, pour éviter qu'ils choisissent plutôt de reprendre leur voiture. Le but ultime serait que donc les gens arrivent au centre-ville, se débarrassent de leur voiture le plus rapidement possible et qu'ils finissent leur déplacement en transport collectif ou actif. Cet objectif participe de trois des quatre types d'action pouvant être entrepris en parallèle pour mettre en œuvre la mobilité durable: la réduction des distances par la mise sur pied de mesures d'utilisation du sol favorable aux déplacements alternatifs, la concentration des activités en un lieu attrayant réduisant la nécessité de se déplacer sur de grandes distances et l'encouragement à l'utilisation des transports collectifs et actifs par des incitatifs au report modal (Banister 2008). Toutefois, l'atteinte rapide d'objectifs urbanistiques d'une telle ambition nécessiterait que s'opèrent des évolutions qui ne sont possibles «que si des systèmes d'élaboration des politiques de prise de décisions appropriés, qui impliquent une authentique participation du public, sont en place» (Szyliowicz 2003: 213). La population aura donc sans contredit un rôle primordial à jouer dans la détermination des objectifs qu'elle (et, surtout, ses décideurs publics) souhaite se fixer et tenter d'atteindre à terme.

Par contre, la question de l'équité dans l'accessibilité aux modes de déplacement alternatifs s'impose toujours, car les sociétés de transport offrent toujours des services résolument axés vers leurs navetteurs. Offrir des services de qualité aux autres clientèles permettrait de

réduire l'utilisation de l'automobile (surtout en solitaire) en milieu urbain. Les intervenants rencontrés croient aussi qu'il faudrait revenir à l'échelle humaine et assurer la pérennité du financement des infrastructures de transport dans une optique d'équité intergénérationnelle. Toutes ces considérations à l'égard de l'équité rejoignent celles mises de l'avant par les premiers promoteurs du développement durable (Vivien 2001), auxquelles les principes sur lesquels s'appuie le paradigme de la mobilité durable sont tout aussi sensibles. Tel que mentionné précédemment, la mobilité durable met entre autres l'accent sur l'accessibilité, sur les dimensions sociales, sur la rue en tant qu'espace mis à la disposition des gens plutôt que des véhicules et sur l'intégration des gens aux moyens de déplacement. Ce sont là autant de preuves de cette transformation des schèmes de pensée en faveur de l'humain et de sa qualité de vie qu'entraînerait ce changement de paradigme dans une optique d'équité.

6.1.9 Défis en matière d'adoption de pratiques d'urbanisme durable

Les défis de la région quant à la transition vers l'urbanisme durable sont très importants. Par exemple, pour revitaliser les quartiers centraux, il faudrait lutter vigoureusement contre l'étalement urbain. La clé du succès de cette lutte résiderait dans la conjonction de mesures incitant à la densification du centre-ville et dissuadant l'étalement vers les zones agricoles périphériques. De plus, les Villes devraient forcer par des mesures fiscales les propriétaires de vastes terrains de stationnement à ciel ouvert à les redévelopper en constructions mixtes et développer les rues transversales du centre-ville, toujours bondées de voitures, en rues d'ambiance pour qu'elles deviennent conviviales pour les piétons. Cela permettrait d'éviter l'effet de beigne (où personne ne veut vivre au centre-ville parce qu'il est désagréable). Il faudrait toutefois s'assurer de porter attention à la qualité du milieu de vie et travailler à changer les attitudes qui mènent les gens à toujours vouloir aller s'installer en banlieue afin qu'il puisse être agréable de travailler, de magasiner et de vivre dans les quartiers centraux. Ainsi Ottawa et Gatineau poursuivraient-elles leur long cheminement dans la perspective de devenir à moyen ou à long terme des villes durables, viables (Gauthier et Lepage 2005).

Quant aux quartiers périphériques plus ou moins éloignés du centre (où demeure encore la majorité de la population de la région), la modernisation (*retrofit*) de ceux où les résidents sont dépendants de leur automobile apparaît comme un besoin criant. Il en va de même de

l'accroissement de l'efficacité de la programmation de l'espace urbain et de l'éventuel décloisonnement des usages qui devrait l'accompagner. Toutefois, la densité et la mixité ne font pas l'unanimité au sein de la population (dont la force d'inertie et la grande résistance au changement nuisent à la mise en œuvre du développement durable). Il faudrait donc y aller progressivement, convaincre les gens, les éduquer à l'égard des conséquences de leurs actions puis les forcer à modifier leurs comportements par des moyens coercitifs. Il faudrait ainsi accorder moins d'importance aux contestataires qui refusent que leurs modes de vie soient modifiés au nom du développement urbain durable. La conjonction de la prise en compte des enjeux posés par les changements climatiques et de la diminution imminente de l'accessibilité aux combustibles fossiles offrira toutefois sous peu un contexte favorable à ce changement plus que nécessaire. L'objectif devrait donc être de réconcilier les intérêts individuel et collectif. Pour ce faire, il faudrait inviter les gens à prendre davantage part au processus d'élaboration des projets, et, en contrepartie, leur retirer, en certaines occasions, le droit de bloquer des projets qui pourraient bénéficier à l'ensemble de la communauté.

Dans cette optique, le rôle du débat public, en tant qu'instrument de mise en œuvre du développement urbain durable (Gariépy et Gauthier 2009), apparaît crucial. La participation publique est parfois considérée et présentée comme un objectif en soi, mais il semble qu'il serait plus fructueux d'en faire plutôt un élément d'un système intégré plus vaste et plus complexe. Par exemple, tel que mentionné précédemment, elle est souvent utilisée comme une méthode gestionnaire qui permet de contourner des obstacles et d'éviter des impasses dans les systèmes décisionnels et elle est alors utilisée presque exclusivement comme un moyen de mettre les élus locaux et leur technocratie «sous le regard de la population, donc en face de leurs responsabilités» (Jouve 2003: 26). Or, il importe de ne pas oublier qu'un débat public ouvert peut jouer un rôle déterminant «pour établir des référentiels communs nécessaires au développement d'une vision intégrée articulant transport, urbanisme et environnement» (Gauthier 2005: 52) et d'ouvrir ainsi la voie à la création conjointe d'une culture de coordination au sein d'un groupe d'acteurs provenant de milieux diversifiés et parlant des langages qui doivent être interprétés en raison des divergences qui subsistent entre le contenu et l'évolution de leurs référentiels respectifs (Paulhiac 2008b).

6.2 Retour sur les outils utilisés à la lumière des résultats présentés

Divers outils ont été développés et exploités dans le cadre du projet de recherche ayant mené à ce mémoire de maîtrise – ils ont été présentés dans les chapitres II et III. Ils sont maintenant reproduits et utilisés pour synthétiser les résultats de l'enquête de terrain.

6.2.1 Coordination des transports et de l'urbanisme

À la lumière des constats issus de l'enquête de terrain, il semble que les transports et l'urbanisme sont encore bien loin d'être coordonnés, dans la RCN. Le tableau 6.1 explique en détail cet état de fait, en reprenant la grille d'analyse présentée dans le tableau 2.1.

Tableau 6.1: L'état de la coordination des transports et de l'urbanisme à Ottawa-Gatineau

Architecture institutionnelle

- *Débat public* survenant généralement trop tard dans le processus menant à la prise de décision, mais apparente prise en considération récente des recommandations à l'égard de l'importance de la consultation de la société civile en amont des procédures
- *Logiques* de pouvoir et de confrontation (entre Ottawa, Gatineau et la CCN; entre la fonction publique et les promoteurs immobiliers; entre la fonction publique et le conseil municipal; entre les conseillers urbains, suburbains et ruraux d'Ottawa; etc.)
- *Réseau d'acteurs* généralement assez ouvert (PPU, SITC, TLR Ottawa, ÉÉELI et Choisir notre avenir) mais fermé pour certains exercices ponctuels («optimisation» du réseau d'OC Transpo, réaménagement de la rue Montcalm, centre multifonctionnel)
- *Compétences* partagées entre les fonctions publiques municipales et les firmes de consultants externes (architectes, urbanistes, ingénieurs), mais peu avec les groupes et associations de la société civile (encore davantage à Gatineau qu'à Ottawa)
- *Pouvoirs* essentiellement concentrés entre les mains des élus et des dirigeants locaux
- *Délégation des compétences décisionnelles* plutôt faible (outre les mandats confiés aux firmes de consultants externes et quelques partenariats avec des groupes d'intérêt)
- *Sphères technique et politique* évoluant indépendamment (les élus communiquant peu avec les employés municipaux sinon pour leur passer des commandes)

Cultures professionnelles

- *Interactions* entre les Villes limitées aux rencontres des employés municipaux au sein des comités consacrés aux enjeux techniques et à la rencontre annuelle (pro forma) des deux maires avec la première dirigeante de la CCN
- *Méthodes de travail* difficilement conciliables (contextes linguistique, organisationnel et légal différents); visions assez concordantes (mais pas les contraintes et contextes)
- *Volonté de construction d'un objectif commun* limitée à la CCN et seulement dans les exercices interprovinciaux qu'elle pilote (SITC, ÉÉELI et Choisir notre avenir)
- *Référentiels urbains* similaires entre professionnels de l'aménagement mais assez différents d'une rive à l'autre (villes à des stades de développement différents)
- *Dynamiques de projet* difficiles à établir (logiques de pouvoir et incompatibilités quant aux objectifs à court terme, aux méthodes de travail et à la langue parlée)
- *Commissions* politiques ad hoc (maires + dirigeante CCN) sans pouvoir décisionnel ni mandat clairement défini; comité technique interprovincial permanent (NCR Trans) uniquement composé de fonctionnaires et voué à la seule réalisation d'études et d'enquêtes pour la modélisation et la prévision des transports

Aspects financiers

- *Conditions liées au financement* clairement énoncées: presque toujours public, divisé également entre les gouvernements municipal (1/3), provincial (1/3) et fédéral (1/3)
- *Financement* sectoriel favorisant peu la coordination
- *Mécanismes d'incitation financière* à la planification intégrée ou à l'aménagement coordonné du territoire et des transports et/ou d'une rive à l'autre totalement absents

Valeurs

- *Interventionnisme* important des Villes et de la CCN (quoique toujours peu proactives). État offreur/incitateur à Gatineau (volonté de TOD autour des stations du Rapibus et de transport durable au centre-ville mais pas de plan d'intervention concret) et incitateur/planificateur à Ottawa (stratégie de densification résidentielle 2031 et de développement du transport collectif); valeurs écologiques assez présentes mais projets récents allant à leur encontre (élargissement de routes, construction d'un nouveau pont (auto)routier interprovincial, réductions des services de transport collectif hors des

périodes de pointe chez OC Transpo, construction résidentielle massive à la frange des périmètres urbains et forte pression des promoteurs pour leur élargissement prochain)

Contexte physique

- *Agglomération urbaine* très étalée, donc faible densité; volonté de lutte contre la poursuite de la périurbanisation mais contexte politique et légal régional défavorable aux interventions municipales à cette fin (Ceinture de verdure enjambée à Ottawa et Ville de Gatineau encerclée par les MRC des Collines-de-l’Outaouais et de Papineau, en forte croissance résidentielle au cours des dernières décennies)
- *Ségrégation spatiale* très importante (zones résidentielles, commerciales, récréatives et industrielles déconnectées; réseau (auto)routier extensif et en développement constant les reliant) et contraintes géographiques à l’aménagement des transports à l’échelle métropolitaine (nombreuses rivières à traverser au sein des villes et entre les provinces)
- *Utilisation d’infrastructures ferroviaires existantes* négligeable; plutôt planification et aménagement de nouvelles infrastructures dans d’autres corridors ou en parallèle

Des efforts substantiels devraient donc être consentis par les pouvoirs publics de la région à l’égard de chacun des indicateurs, mais son contexte global de planification laisse présager un important renouvellement des pratiques planificatrices et des procédures décisionnelles en prévision de la souscription aux principes stratégiques qui sous-tendent la coordination.

6.2.2 Mobilité durable

En matière de mobilité durable, toutefois, la réalisation de l’enquête de terrain a permis de formuler deux constats complémentaires. D’une part, les décideurs publics de la RCN ont encore énormément de travail en faire, en matière d’aménagement du territoire et des transports, avant de pouvoir prétendre effectivement mettre en œuvre la mobilité durable. D’autre part, toutefois, il apparaît clairement dans leurs documents de planification ainsi que dans leur discours et leurs dernières interventions publiques, que ce nouveau paradigme constitue le principe directeur selon lequel ils orienteront vraisemblablement leur action en la matière à l’avenir. Le tableau 6.2 permet d’illustrer et de nuancer ces deux constats complémentaires en reprenant point par point la typologie détaillée dans le tableau 2.3.

Tableau 6.2: L'état de la mise en œuvre de la mobilité durable à Ottawa-Gatineau

<i>Mobilité durable: fondements du paradigme</i>	<i>Portrait de la situation à Ottawa-Gatineau</i>
Dimensions sociales	Prise en compte croissante (ÉÉELI, PPU et Choisir notre avenir), mais domination des dimensions économique/environnementale toujours importante
Accessibilité	Principe valorisé (PPU et SITC), mais action des sociétés de transport allant à l'encontre (orientation en fonction des navetteurs, etc.)
Insistance sur les gens, qu'ils soient à pied, à vélo ou à bord d'un véhicule	Importance croissante des individus dans la planification, mais encore principalement au profit de ceux qui voyagent à bord d'un véhicule (automobile ou de transport public) et pas vraiment des cyclistes ou des piétons
Échelle locale	Encore la focale de l'action municipale (PPU, Rapibus et TLR d'Ottawa), mais pas des exercices de planification pilotés par la CCN (ÉÉELI, Choisir notre avenir et SITC), qui portent sur l'échelle métropolitaine
La rue en tant qu'espace	Objectif dans les «nouveaux» projets (PPU et aménagement du cœur du village urbain du Plateau et de la Place de la Cité), mais sinon, absence d'intention de réaménager les quartiers existants pour l'y faire appliquer
Hierarchisation des modes: piétons et cyclistes d'abord, utilisateurs des transports collectifs ensuite et automobilistes enfin	Volonté d'inscrire les transports collectifs au-dessus des voitures (PPU, Rapibus, TLR, Choisir notre avenir et SITC), mais piétons et cyclistes toujours au bas de la hiérarchie (sauf dans le PPU, Rapibus et le projet de voie cyclable séparée sur l'avenue Laurier)

Visions quant à l'avenir des villes	Multiplication des exercices de planification urbaine stratégique et/ou prospective (PPU, ÉÉELI, Choisir notre avenir et SITC)
Développement de scénarios et modélisation	Prérogative particulière du comité Trans; approche utilisée dans les études régionales depuis les années 1990 et, récemment, dans le cadre de l'initiative Choisir notre avenir
Analyse multicritères pour prendre en compte les multiples considérations environnementales et sociales	Méthode privilégiée dans la réalisation des études d'évaluation environnementale; importance d'atténuer les impacts négatifs des projets sur la qualité des environnements naturel et humain exprimée dans tous les cas
Le déplacement en tant qu'activité valorisée de même qu'en tant que demande dérivée	Philosophie partagée par tous les acteurs et promue par le biais des projets visant à faire s'accroître la mobilité spatiale des individus (Rapibus, TLR d'Ottawa, ÉÉLI et SITC)
Axée sur la gestion (et le <i>management</i>)	Projets et exercices visant encore et toujours le seul accroissement de l'offre de transport public (Rapibus, TLR d'Ottawa et SITC) et routier (ÉÉLI, parachèvement du boulevard des Allumettières, ponts routiers au-dessus de la rivière Rideau, prolongement des autoroutes 5 et 50, projets d'élargissement du chemin Pink et de l'autoroute 417, etc.)
Ralentissement du mouvement	Accélération des flots de circulation (tous modes confondus) généralement visée
Durées de déplacement raisonnables/fiables	Diminution des temps de déplacement (en voiture et en transport collectif) souhaitée
Intégration des gens et de la circulation	Ségrégation généralisée (Rapibus et TLR d'Ottawa en sites propres; voie cyclable sur l'avenue Laurier séparée des voitures)

6.2.3 Concertation, planification intégrée et durabilité

Enfin, les conclusions tirées de l'enquête de terrain permettent de fournir quelques résultats de l'enquête de terrain réalisée pour tous les quatorze indicateurs d'évaluation procédurale et substantielle présentés dans le modèle d'analyse développé dans le cadre du projet de recherche dont ce mémoire de maîtrise présente les éléments les plus significatifs. Le tableau 6.3 en constitue une synthèse, point par point, en reprenant la structure de la figure 3.1.

Tableau 6.3: Résultats de l'étude pour chacun des indicateurs du modèle d'analyse

Concertation municipale (relations élus-fonctionnaires-société civile)

- Relations généralement harmonieuses et en assez bon *état*, à l'exception de certaines querelles (notamment entre les conseillers représentant des districts urbains, suburbains et ruraux d'Ottawa ainsi qu'entre les fonctionnaires et les élus de la Ville quant aux dérogations majeures au plan directeur concédées aux promoteurs immobiliers)
- Échanges de *nature* généralement assez constructive lors des activités de participation publique, sauf dans le cas d'exercices mal planifiés ou appuyés sur le recours à des dispositifs inadéquats (notamment dans le cas de la consultation sur l'optimisation du réseau d'OC Transpo ainsi que des soirées d'information portant sur le réaménagement de la rue Montcalm et sur le projet de centre multifonctionnel au cœur de l'île de Hull); fonctionnaires municipaux se sentant toutefois souvent pressés par les élus de leur fournir des résultats concrets, parfois en devant tourner les coins ronds pour ce faire; élus municipaux gatinois se désolant du fait de devoir répondre aussi souvent de pépins et de ratés attribuables à la seule action de la fonction publique dans les médias locaux
- *Fréquence* des rencontres (réunions de travail ou activités de participation publique) assez élevée, mais cloisonnement persistant (quoiqu'atténué) des services municipaux limitant parfois la portée concrète ainsi que les bienfaits potentiels de telles rencontres

Concertation interprovinciale (relations Ottawa-Gatineau-CCN)

- Relations harmonieuses et en très bon *état* au sein des comités techniques formés de fonctionnaires; tendues et en assez mauvais état entre les élus et les administrations en ce qui concerne la planification de nouvelles infrastructures de transport interprovincial

- Échanges de *nature* très constructive dans le cadre de rencontres de travail des comités permanents; réunions annuelles des maires d'Ottawa et de Gatineau avec la première dirigeante de la CCN aussi assez constructives quoique produisant généralement peu de résultats concrets; «dialogues» interprovinciaux par médias interposés quelquefois acrimonieux (notamment en ce qui concerne les sagas du train léger et du pont de l'est)
- *Fréquence* des rencontres des comités techniques amplement suffisante pour effectuer leur travail de concertation et de planification intégrée; réunions d'élus beaucoup trop rares pour permettre l'émergence d'une vision politique commune pour toute la région

Planification intégrée de la ville et de la mobilité

- (Voir tableau 6.1 pour une analyse en profondeur de chacune de ses cinq dimensions)

Planification intégrée d'Ottawa et de Gatineau

- Absence de volonté de planification des infrastructures régionales au nom du principe de *complémentarité* (projets simultanés de réaménagement du parc Lansdowne et des plaines LeBreton à Ottawa ainsi que de construction d'un aréna multifonctionnel au cœur du centre-ville de Gatineau, querelles interprovinciales quant à l'emplacement éventuel des musées du portrait ainsi que des sciences et de la technologie, etc.)
- Incapacité de la CCN, des Villes et des autorités organisatrices à planifier et à assurer la *connectivité* des infrastructures interprovinciales de transport collectif et routier de la région (absence de plan concret quant à l'articulation du Rapibus au système de TLR d'Ottawa et à l'utilisation potentielle du pont ferroviaire Prince-de-Galles; querelles au sujet de l'emplacement souhaité d'un éventuel nouveau pont interprovincial dans l'est)

Durabilité sociale et écologique

- Absence de volonté affirmée de *réduction des iniquités d'accès aux modes de déplacement collectifs et actifs* (horaires orientés en fonction des navetteurs, lignes locales supprimées et services réduits en dehors des périodes de pointe chez OC Transpo, desserte importante par la STO des banlieues aisées mais pas des quartiers centraux défavorisés, etc.) sauf dans le cadre du PPU pour le centre-ville de Gatineau (par sa première orientation, «transport durable») et (peut-être) d'ici à 2031, par les infrastructures de transport collectif interprovincial recommandées à l'issue de la SITC

- Volonté manifeste de *réduction* (ou à tout le moins de confinement de l'augmentation) *de la durée des déplacements*, tant en voiture (par tous les projets de construction d'infrastructures (auto)routières, dont un éventuel nouveau pont interprovincial dans l'est de l'agglomération) qu'en transport collectif (par la construction du Rapibus et du corridor de TLR d'Ottawa ainsi que par les infrastructures de transport collectif visant à relier les centres-villes d'Ottawa et de Gatineau que la SITC recommandera sous peu de planifier) et même qu'à vélo (par le projet pilote de voie cyclable séparée des voitures sur l'avenue Laurier Ouest à Ottawa ainsi que par la construction de pistes cyclables utilitaires dans le sillon des nouvelles infrastructures de transport collectif et routier à Gatineau – Rapibus et le boulevard des Allumettières, entre autres)
- Engagement ferme mais non chiffré des administrations municipales en faveur de la *réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques* par le secteur des transports, notamment par le biais d'investissements massifs et récurrents dans le développement des services et des infrastructures de transport collectif
- Attitudes contrastées des administrations à l'égard de la *réduction de la congestion routière* (souhaitée par certaines et à éviter pour d'autres, mais néanmoins inévitable pour toutes puisqu'elles sont sous l'égide des ministères des Transports provinciaux, qui la considèrent comme une nuisance et la combattent encore et toujours sans répit) et espoir que l'efficacité éventuellement attestée des services de transport collectif aura un effet dissuasif sur *l'utilisation de l'automobile en solitaire*, à tout le moins pour ce qui est des déplacements pendulaires le long d'axes congestionnés en période de pointe

En somme, le portrait global de la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau brossé dans ce tableau est pour le moins éclectique. En effet, les revues de presse, les observations directes et les entretiens semi-directifs ont permis de constater que les procédures régionales en matière de concertation (aussi bien municipale qu'interprovinciale) sont quand même assez bonnes, à la lueur des nombreux facteurs politiques et sociaux qui en entravent les succès. Or, en matière de planification intégrée (tant de la ville et de la mobilité que d'Ottawa et de Gatineau), la région fait piètre figure malgré cela. La mise en œuvre de la durabilité s'en est donc trouvée limitée au cours des dernières années. Toutefois, la volonté récente de coopération interprovinciale pourrait sous peu changer irrémédiablement cet état de fait...

CONCLUSION

Ce mémoire de maîtrise était l'aboutissement d'un projet de recherche qui s'est attardé au renouvellement des pratiques de planification de la ville et de la mobilité. Il portait sur les effets de la concertation et de la gouvernance métropolitaines sur la mise en œuvre de l'urbanisme et de la mobilité durables dans la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau. Les questions liées à la concertation (municipale et interprovinciale), à la gouvernance (urbaine, transfrontalière, métropolitaine et baroque), à la planification (durable et intégrée) ainsi qu'à l'aménagement (du territoire et des transports), à l'urbanisme, à la mobilité et aux transports collectifs et actifs ont été abordées en détail au cours des dernières pages.

Ce mémoire de maîtrise a aidé à déterminer que la concertation métropolitaine des acteurs et des intervenants publics et privés des domaines de l'urbanisme et de la mobilité de la région d'Ottawa-Gatineau peut entraîner le renouvellement, dans une perspective durable, du contenu des politiques et des pratiques planificatrices en la matière. Il a ainsi aidé à comprendre les facteurs qui facilitent ou entravent cette concertation. Il a aussi présenté aux décideurs et citoyens de la région une réflexion exhaustive sur les causes et conséquences des interventions en matière d'urbanisme et de mobilité à l'heure de la métropolisation. Il a tiré de ces thématiques des grands constats (présentés ci-dessous) et se conclut pour ce faire par une série de pistes de réflexion sur l'avenir de l'urbanisme et de la mobilité adressées aux intervenants institutionnels et de la société civile d'Ottawa-Gatineau (aussi ci-dessous).

Le projet de recherche dont ce mémoire constitue l'aboutissement a été réalisé par le biais d'une approche hypothético-déductive appuyée par une collecte de données qualitatives visant à offrir une meilleure compréhension des positions, perceptions, pratiques et interactions en vigueur dans la région. L'analyse effectuée a donc été principalement axée sur les dynamiques à l'œuvre entre les intervenants institutionnels et de la société civile afin de circonscrire les facteurs déterminant la nature de leurs actions ainsi que les conséquences de leurs contributions respectives à la planification de la ville et de la mobilité dans une perspective durable et intégrée. Les discours et les pratiques des intervenants ont été étudiés à la lumière des informations recueillies préalablement par la

réalisation de revues de presse et de littérature, l'analyse critique de politiques et de documents de planification ainsi que l'observation directe de soirées d'information ou de consultation publique sur des exercices de planification et des projets d'aménagement du territoire et des transports.

Il ressort de l'enquête de terrain effectuée que la concertation à l'échelle municipale est en cours de généralisation mais présente encore certaines défaillances procédurales (conflits entre élus ou avec les fonctionnaires, société civile parfois laissée à l'écart du processus décisionnel, dispositifs participatifs inadéquats). La concertation à l'échelle interprovinciale est quant à elle amorcée depuis longtemps et elle est en croissance depuis quelques années, notamment grâce au travail de la CCN, mais les obstacles sociaux, culturels et politiques qui l'entravent sont toujours nombreux et font en sorte qu'elle ne figure toujours pas au sommet des priorités des organisations de la région. L'intégration interprovinciale, enfin, y est elle aussi croissante, mais elle ne se fait plus vraiment que dans le domaine administratif ainsi qu'en matière d'emploi et, corrélativement, de transport, pour permettre aux dizaines de milliers de navetteurs qui traversent quotidiennement la rivière pour aller travailler.

Dans ce contexte, la gouvernance métropolitaine est à Ottawa-Gatineau – comme ailleurs, diront certains – d'une complexité au moins aussi grande que l'architecture institutionnelle de la région, justement en raison de la véritable surabondance d'instances responsables des questions liées à l'aménagement du territoire et des transports. La constitution d'un district fédéral ou la création d'un gouvernement régional n'y seraient toutefois pas envisageables d'un point de vue politique, alors il semble que la région devra inventer et se bricoler des modes hybrides de gouvernance «baroque» qui lui sont propres, qui prennent acte de son caractère asymétrique et qui pourraient par exemple se caractériser par des arrangements particuliers en fonction des domaines d'action auxquels ils s'appliqueraient éventuellement.

Il en va de même de l'éventuelle articulation des réseaux de transport collectif de la région, qui est amorcée avec les besoins les plus pressants, c'est-à-dire sur les enjeux techniques, et qui ne pourrait vraisemblablement s'effectuer que par le recours à des solutions originales sinon uniques (ni la fusion des autorités organisatrices existantes, ni la création d'une agence métropolitaine de transport, ni la transformation du mandat de la CCN pour qu'elle

soit dotée de pouvoirs décisionnels et qu'elle exerce des compétences interprovinciales en la matière) dépassant toutefois la seule coopération volontaire reposant sur la bonne volonté des organisations et sur leur détermination à travailler ensemble de manière constructive.

Il appert que dans la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau, les procédures en matière de concertation (aussi bien municipale qu'interprovinciale) sont quand même assez bonnes, à la lueur des nombreux facteurs politiques et sociaux qui en entravent pourtant les succès. Or, en matière de planification intégrée (tant de la ville et de la mobilité que d'Ottawa et de Gatineau), la région fait piètre figure malgré cela. La mise en œuvre de la durabilité s'en est donc trouvée limitée au cours des dernières années. Toutefois, la volonté récente de coopération interprovinciale pourrait sous peu changer irrémédiablement cet état de fait... En effet, les transports et l'urbanisme sont encore bien loin d'être coordonnés, dans la RCN. Des efforts substantiels devraient donc être consentis par les pouvoirs publics à cet égard, mais le contexte global actuel de planification de la région laisse présager un important renouvellement des pratiques planificatrices et des procédures décisionnelles en faveur de la coordination. De même, en matière de mobilité durable, les décideurs de la région ont encore énormément de travail en faire avant de pouvoir prétendre effectivement la mettre en œuvre, mais il apparaît clairement que ce nouveau paradigme constitue le principe directeur selon lequel ils orienteront vraisemblablement leur action à l'avenir.

À la lumière des considérations présentées dans ce mémoire, il semble qu'il serait pertinent d'approfondir les recherches sur les moyens qui pourraient être mis en œuvre pour que les pouvoirs publics et la société civile puissent relever ensemble les défis identifiés par les quatorze intervenants rencontrés en matière de concertation, de coordination des transports et de l'urbanisme ainsi que de mise en œuvre de la mobilité et de l'urbanisme durables. Il serait ainsi fort intéressant de tenter de répondre aux quelques questions globales que voici: Comment les Villes de Gatineau et d'Ottawa pourraient-elles collaborer harmonieusement avec leur périphérie rurale, leur voisine interprovinciale et leur société civile pour assurer leur développement de manière socialement, écologiquement et économiquement durable? Comment les réflexions sur l'aménagement des milieux de vie et la planification des modes de déplacement pourraient-elles être systématiquement effectuées simultanément et dans la prise en compte des considérations liées à l'équité universelle d'accès aux services urbains?

Comment les acteurs de la région pourraient-ils efficacement mettre en œuvre la mobilité durable sans toutefois limiter exagérément les niveaux de mobilité sociale et spatiale des navetteurs motorisés? Enfin, comment les décideurs et les citoyens de la région pourraient-ils effectuer une transition irrémédiable vers un mode durable d'occupation du territoire qui contribuerait à la fois à la qualité de vie des résidents, au niveau d'animation sociale et culturelle de leurs quartiers, à l'assainissement des finances locales et à la prise en compte effective des enjeux posés aux sociétés occidentales contemporaines par les changements climatiques et par la diminution imminente de l'accessibilité aux combustibles fossiles?

En guise de pistes de réflexion pouvant nourrir les recherches à effectuer afin de trouver des réponses à ces interrogations, la réalisation de ce projet de recherche a permis d'isoler des constats adressés sous forme de recommandations aux divers intervenants de la région. D'abord, il semble manifeste qu'il faudrait à tout prix poursuivre, accélérer et systématiser le décloisonnement et la concertation des services municipaux et des administrations en faveur de leur interconnectivité. Ensuite, il ressort assez clairement que dans une optique de gouvernance urbaine et de *collaborative planning*, il faudrait améliorer les procédures de débat public et de consultation de la société civile (aussi fréquemment et aussi tôt que possible), en amont du processus décisionnel, sur des enjeux d'abord globaux (des orientations générales d'aménagement, par exemple) puis de plus en plus concrets (sur l'aspect architectural des édifices ou largeur des trottoirs, par exemple). Enfin, surtout, il semble d'importance capitale de trouver des moyens de réconcilier les décideurs et les populations des milieux ruraux, suburbains et urbains et de les engager ensemble dans la mise en œuvre du développement urbain durable par le biais d'une coordination ambitieuse des transports et de l'urbanisme reposant sur une collaboration harmonieuse et constructive de l'ensemble des résidents et des pouvoirs publics de la région d'Ottawa-Gatineau. Ce sont des défis ambitieux qui semblent impossibles à relever mais qui en appellent à la capacité de tous les intervenants de la région à travailler ensemble pour en faire un modèle à suivre.

BIBLIOGRAPHIE

- Albrechts, Louis, Patsy Healey et Klaus R. Kunzmann. 2003. Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association* 69 (2, June): 113-129.
- Alexander, Don et Ray Tomalty. 2002. Smart Growth and Sustainable Development: challenges, solutions and policy directions. *Local Environment* 7 (4, November): 397-409.
- Amar, Georges. 2008. Les transports urbains: un champ d'innovation majeur pour les villes du XXI^e siècle, p. 188-194 dans *La mobilité qui fait la ville. Actes des 3es rencontres internationales en urbanisme de l'Institut d'urbanisme de Grenoble*, dirigé par Yves Chalas et Florence Paulhiac. Lyon: Certu.
- Ascher, François. 2008. Les mobilités résultantes et actantes de la société hypermoderne, p. 302-316 dans *La mobilité qui fait la ville. Actes des 3es rencontres internationales en urbanisme de l'Institut d'urbanisme de Grenoble*, dirigé par Yves Chalas et Florence Paulhiac. Lyon: Certu.
- Bacqué, Marie-Hélène et Mario Gauthier. 2011. Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis «A ladder of citizen participation» de S. R. Arnstein. *Participations* 1 (1, octobre): 38-68.
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer. 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris: La Découverte.
- Banister, David. 2000. Sustainable urban development and transport---a Eurovision for 2020. *Transport Reviews* 20 (1, January): 113-130.
- Banister, David. 2003. Pragmatisme critique et tarification de l'encombrement à Londres. *Revue internationale des sciences sociales* (176, juin): 277-295.

- Banister, David. 2008. The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15 (2, March): 73-80.
- Barbonne, Rémy. 2009. Nouvel urbanisme, gentrification et mobilité quotidienne. Leçons apprises des quartiers Plateau-Mont-Royal et Bois-Franc, p. 213-234 dans *La métropolisation et ses territoires*, dirigé par Gilles Sénécal et Laurence Bherer. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Barcelo, Alain-Michel. 2004. La recherche d'indicateurs d'étalement urbain et de développement durable en milieu métropolitain. Le cas de Montréal, p. 15-37 dans *L'urbain, un enjeu environnemental*, dirigé par Michel A. Boisvert et Paula Negrón-Poblete. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Bassand, Michel. 2007. Métropoles et métropolisation, p. 3-16 dans *Enjeux de la sociologie urbaine*, dirigé par Michel Bassand, Vincent Kaufmann et Dominique Joye. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Bassand, Michel, Antonio Da Cunha et Joseph Tarradellas. 2004. Métropole et métropolisation, p. 79-95 dans *Métropolisation, crise écologique et développement durable. L'habitat précaire à Ho Chi Minh-Ville, Vietnam*, dirigé par Michel Bassand, Thai Thi Ngoc Du, Joseph Tarradellas, Antonio Da Cunha et Jean-Claude Bolay. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Bherer, Laurence et Gilles Sénécal. 2009. La métropole. La ville continue ou le territoire sans légitimité?, p. xiii-xxiii dans *La métropolisation et ses territoires*, dirigé par Gilles Sénécal et Laurence Bherer. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Blondiaux, Loïc. 2003. Concertation et délibération publique: une synthèse subjective du séminaire CDE, p. 159-170 dans *Concertation, décision et environnement. Regards croisés. Actes du séminaire trimestriel*, dirigé par Raphaël Billé et Laurent Mermet. Paris: La Documentation française.
- Blondiaux, Loïc. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris: Seuil.

- Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer. 2002. L'impératif délibératif. *Politix* 15 (57): 17-35.
- Bochet, Béatrice. 2005. Morphologie urbaine et développement durable: transformations urbaines et régulation de l'étalement, p. 55-76 dans *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, dirigé par Antonio Da Cunha, Peter Knoepfel, Jean-Philippe Leresche et Stéphane Nahrath. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Both, Jean-François. 2005. Métropolisation et étalement urbain: un nouveau régime d'urbanisation, p. 39-53 dans *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, dirigé par Antonio Da Cunha, Peter Knoepfel, Jean-Philippe Leresche et Stéphane Nahrath. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Bourdin, Alain. 2000. Gouvernance, p. 42-43 dans *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, dirigé par Serge Wachter, Alain Bourdin, Jacques Lévy, Jean-Marc Offner, Jean-Gustave Padioleau, Franck Scherrer et Jacques Theys. La Tour d'Aigues: DATAR/Éditions de l'Aube.
- Calthorpe, Peter. 1993. *The Next American Metropolis: Ecology, Community and the American Dream*. New York: Princeton Architectural Press.
- Castel, Jean-Charles. 2008. Articuler mobilité et urbanisme: mythe et réalités, p. 122-145 dans *La mobilité qui fait la ville. Actes des 3es rencontres internationales en urbanisme de l'Institut d'urbanisme de Grenoble*, dirigé par Yves Chalas et Florence Paulhiac. Lyon: Certu.
- Cervero, Robert. 1996. Mixed land-uses and commuting: Evidence from the American Housing Survey. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 30 (5, September): 361-377.
- Cervero, Robert. 2003. Road Expansion, Urban Growth, and Induced Travel. *Journal of the American Planning Association* 69 (2, Spring): 145.

- Cervero, Robert et Kara Kockelman. 1997. Travel demand and the 3Ds: Density, diversity, and design. *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 2 (3, September): 199-219.
- Cervero, Robert et Carolyn Radisch. 1996. Travel choices in pedestrian versus automobile oriented neighborhoods. *Transport Policy* 3 (3, July): 127-141.
- Chalas, Yves et Florence Paulhiac. 2008. *La mobilité qui fait la ville. Actes des 3es rencontres internationales en urbanisme de l'Institut d'urbanisme de Grenoble*. Lyon: Certu.
- Champagne, Éric. 2002. Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis. *Organisations et territoires* 11 (3, automne): 111-118.
- Cloutier, Geneviève, Jean-Pierre Collin et Claire Poitras. 2011. *Dix ans d'études urbaines au Québec. Bilan et perspectives d'avenir*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Collin, Jean-Pierre, Sandra Breux et Mathieu Rivard. 2007. Métropolisation et renouvellement des politiques publiques métropolitaines au Canada: la planification stratégique dans les villes-régions de taille moyenne, p. 57-90 dans *Gouverner les métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, dirigé par Jean-Pierre Collin et Mélanie Robertson. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Commission de la capitale nationale. 2008a. *Chronologie de la planification. Deux siècles de planification dans la région de la capitale du Canada*. En ligne: <http://tinyurl.com/planificationCCN>, consulté le 6 juin 2011.
- Commission de la capitale nationale. 2008b. *Mandat et mission*. En ligne: <http://tinyurl.com/mandatCCN>, consulté le 6 juin 2011.
- Commission de la capitale nationale. 2008c. *Qui sommes-nous?* En ligne: <http://tinyurl.com/sommesCCN>, consulté le 6 juin 2011.
- Commission de la capitale nationale. 2008d. *Revue du mandat de la CCN*. En ligne: <http://tinyurl.com/revueCCN>, consulté le 6 juin 2011.

- Commission de la capitale nationale. 2008e. *Secteurs d'activité*. En ligne: <http://tinyurl.com/activitesCCN>, consulté le 6 juin 2011.
- Commission de la capitale nationale. 2009. *La Loi sur la capitale nationale renouvelée*. En ligne: <http://tinyurl.com/nouvelleLoiCCN>, consulté le 6 juin 2011.
- Da Cunha, Antonio. 2005a. Développement durable, transformations urbaines et projet: enjeux et défis, p. 9-11 dans *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, dirigé par Antonio Da Cunha, Peter Knoepfel, Jean-Philippe Leresche et Stéphane Nahrath. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Da Cunha, Antonio. 2005b. Développement urbain durable, écourbanisme et projet urbain: principes stratégiques et démarche, p. 175-192 dans *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, dirigé par Antonio Da Cunha, Peter Knoepfel, Jean-Philippe Leresche et Stéphane Nahrath. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Da Cunha, Antonio. 2005c. Régime d'urbanisation, écologie urbaine et développement urbain durable: vers un nouvel urbanisme, p. 13-37 dans *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, dirigé par Antonio Da Cunha, Peter Knoepfel, Jean-Philippe Leresche et Stéphane Nahrath. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Dorier-Apprill, Élisabeth. 2001. Gouvernance urbaine, p. 50-51 dans *Vocabulaire de la ville. Notions et références*, dirigé par Élisabeth Dorier-Apprill. Paris: Éditions du Temps.
- Downs, Anthony. 2005a. Smart Growth: Why We Discuss It More than We Do It. *Journal of the American Planning Association* 71 (4, Autumn): 367-378.
- Downs, Anthony. 2005b. What Does 'Smart Growth' Really Mean? *Planning* 67 (4, April): 20-25.

- Faivre d'Arcier, Bruno. 2008. Le mobility management: vers une gestion individualisée de la demande?, p. 216-245 dans *La mobilité qui fait la ville. Actes des 3es rencontres internationales en urbanisme de l'Institut d'urbanisme de Grenoble*, dirigé par Yves Chalas et Florence Paulhiac. Lyon: Certu.
- Falconer Al-Hindi, Karen. 2001. The New Urbanism: Where and for Whom? Investigation of an Emergent Paradigm. *Urban Geography* 22 (3, April-May): 202-219.
- Faure, Alain, Olivier Glassey et Jean-Philippe Leresche. 2010. Démocratie participative et démocratie différentielle. *Métropoles* (7: la nouvelle critique urbaine): 1-12.
- Fijalkow, Yankel. 2007. *Sociologie des villes*. Paris: La Découverte.
- Filion, Pierre. 2003. Towards Smart Growth? The Difficult Implementation of Alternatives to Urban Dispersion. *Canadian Journal of Urban Research* 12 (1, Summer, Supplement): 48-70.
- Fischler, Raphaël et Jeanne M. Wolfe. 2006. Contemporary Planning, p. 338-352 dans *Canadian Cities in Transition: Local Through Global Perspectives. 3rd Edition*, dirigé par Trudi E. Bunting et Pierre Filion. Toronto: Oxford University Press.
- Fourniau, Jean-Michel. 2001. L'expérience du débat public institutionnalisé: vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement? *Annales des mines* (octobre): 67-80.
- Fourniau, Jean-Michel. 2003. Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène d'action collective? Les regards de la recherche sur le débat public, p. 39-62 dans *Concertation, décision et environnement. Regards croisés. Actes du séminaire trimestriel*, dirigé par Raphaël Billé et Laurent Mermet. Paris: La Documentation française.
- Gallez, Caroline et Vincent Kaufmann. 2010a. La coordination urbanisme-transport vue par le local: regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises. *Ville, rail & transports* (507): 38-45.

- Gallez, Caroline et Vincent Kaufmann. 2010b. *Mythes et pratiques de la coordination urbanisme-transport. Regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises*. Bron: INRETS.
- Garde, Ajay M. 2004. New Urbanism as Sustainable Growth? A Supply Side Story and Its Implications for Public Policy. *Journal of Planning Education and Research* 24 (2, December): 154-170.
- Gariépy, Michel et Mario Gauthier. 2009. Le débat public en urbanisme à Montréal: un instrument de développement urbain durable? *Canadian Journal of Urban Research* 18 (1, Summer, Supplement): 48-73.
- Gauthier, Benoît. 2003. La structure de la preuve, p. 129-158 dans *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*, dirigé par Benoît Gauthier. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Gauthier, Mario. 2005. La planification des transports et le développement durable à Montréal: quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées? *Flux* (60-61, avril-septembre): 50-63.
- Gauthier, Mario. 2006. La ville, l'urbain et le développement durable dans la revue Natures Sciences Sociétés: rétrospectives et prospectives. *Natures, Sciences, Sociétés* 14 (4, octobre-décembre): 383-391.
- Gauthier, Mario. 2008. Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal, p. 163-199 dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: planification territoriale, débat public et développement durable*, dirigé par Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Gauthier, Mario, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier. 2008. Planification territoriale, débat public et développement durable: une triangulation complexe aux contours incertains, p. 329-346 dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: planification territoriale, débat public et développement durable*, dirigé par Mario Gauthier,

- Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Gauthier, Mario et Laurent Lepage. 2005. La mise en oeuvre de la ville viable: une problématique d'action publique, p. 101-117 dans *La ville durable, du politique au scientifique*, dirigé par Nicole Mathieu et Yves Guermond. Paris: INRA.
- Ghorra-Gobin, Cynthia. 2006. *La théorie du New Urbanism. Perspectives et enjeux*. Paris: Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.
- Giorgi, Liana. 2003. Mobilité durable. Enjeux, possibilités et conflits. Le regard des sciences sociales. *Revue internationale des sciences sociales* (176, juin): 201-205.
- Gordon, David L. A. 1998. A City Beautiful plan for Canada's capital: Edward Bennett and the 1915 plan for Ottawa and Hull. *Planning Perspectives* 13 (3): 275-300.
- Grant, Jill L. 2006a. The Ironies of New Urbanism. *Canadian Journal of Urban Research* 15 (2, Winter): 158-174.
- Grant, Jill L. 2006b. Shaped by Planning: The Canadian City Through Time, p. 320-337 dans *Canadian Cities in Transition: Local Through Global Perspectives. 3rd Edition*, dirigé par Trudi E. Bunting et Pierre Filion. Toronto: Oxford University Press.
- Gudmundsson, Henrik. 2003. Donner du sens aux concepts. La mobilité durable et les systèmes d'indicateurs dans le domaine de la politique des transports. *Revue internationale des sciences sociales* (176, juin): 221-242.
- Guelton, Sonia et Françoise Navarre. 2010. Les coûts de l'étalement urbain: urbanisation et comptes publics locaux *Flux* (79-80, janvier-juin): 34-53.
- Guermond, Yves. 2006. Libre opinion. Repenser l'urbanisme par le développement durable? *Natures Sciences Sociétés* 14 (1, janvier-mars): 80-83.

- Hamel, Pierre. 1999. Le tournant communicationnel dans la gestion publique à la lumière des enjeux démocratiques. *Espaces et sociétés* (97-98): 199-219.
- Hamel, Pierre. 2005. La métropole contemporaine et ses controverses. *Cahiers de géographie du Québec* 49 (138, décembre): 393-408.
- Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- Henson, Ralph et Stephen Essex. 2003. Conception, organisation et évaluation de réseaux de transport locaux durables. *Revue internationale des sciences sociales* (176, juin): 243-260.
- Jouve, Bernard. 2003. Le double défi des politiques de déplacements urbains: Innover dans la forme et sur le fond, p. 11-45 dans *Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*. Paris: L'Harmattan.
- Jouve, Bernard, Vincent Kaufmann, Floridea Di Ciommo, Oliver Falthausen, Martin Schreiner et Marc Wolfram. 2002. Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovations. Genève, Naples, Munich, Stuttgart, Lyon. *2001 Plus* (58): 1-52.
- Jouve, Bernard et Christian Lefèvre. 2002. *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Paris: Elsevier.
- Kaufmann, Vincent et Christophe Jemelin. 2003. Articulation entre urbanisme et transports: quelles marges de manoeuvre? *Revue internationale des sciences sociales* (176, juin): 329-340.
- Kaufmann, Vincent, Christophe Jemelin, Géraldine Pfliegera et Luca Pattaroni. 2008. Socio-political analysis of French transport policies: The state of the practices. *Transport Policy* 15 (1, January): 12-22.
- Kaufmann, Vincent et Fritz Sager. 2006. The Coordination of Local Policies for Urban Development and Public Transportation in Four Swiss Cities. *Journal of Urban Affairs* 28 (4, September): 353-374.

- Kaufmann, Vincent et Fritz Sager. 2009. Amarrer le développement urbain aux infrastructures de transport public. Examen comparatif des politiques locales de quatre agglomérations suisses. *Environnement urbain* 3: 10-27.
- Kaufmann, Vincent, Fritz Sager, Yves Ferrari et Dominique Joye. 2003. *Coordonner transports et urbanisme*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Kleinschmager, Richard et Denise Pumain. 2006. Gouvernance urbaine, p. 131-132 dans *Dictionnaire. La ville et l'urbain*, dirigé par Denise Pumain, Thierry Paquot et Richard Kleinschmager. Paris: Economica/Anthropos.
- Lacaze, Jean-Paul. 2009. Démocratie de proximité, p. 231-233 dans *Dictionnaire de l'aménagement du territoire. État des lieux et prospective*, dirigé par Cyria Emelianoff, Jean-Pierre Galland, Jean-Paul Lacaze, Jacques Manesse, Françoise Navarre et Thérèse Saint-Julien. Paris: Belin.
- Le Galès, Patrick. 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique* 45 (1): 57-95.
- Leo, Christopher, Mary Ann Beavis, Andrew Carver et Robyne Turner. 1998. Is Urban Sprawl Back on the Political Agenda? Local Growth Control, Regional Growth Management, and Politics. *Urban Affairs Review* 34 (2, November): 179-211.
- Louvet, Nicolas. 2004. Le plan de déplacements urbains. Un processus participatif, p. 103-113 dans *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs. Actes du colloque des 12 et 13 juin 2003, Aix-en-Provence*, dirigé par Joël Yerpez. Arcueil: INRETS.
- Massot, Marie-Hélène et Jean-Pierre Orfeuil. 2008. Mobilité résultante et mobilité organisatrice: les paradigmes au service de la compréhension des transformations urbaines, p. 20-51 dans *La mobilité qui fait la ville. Actes des 3es rencontres internationales en urbanisme de l'Institut d'urbanisme de Grenoble*, dirigé par Yves Chalas et Florence Paulhiac. Lyon: Certu.

- Mathieu, Nicole. 2006a. Éditorial. L'urbanisme touché par le développement durable? *Natures Sciences Sociétés* 14 (4, octobre-décembre): 341-342.
- Mathieu, Nicole. 2006b. Forum. Pour une construction interdisciplinaire du concept de milieu urbain durable. *Natures Sciences Sociétés* 14 (4, octobre-décembre): 376-382.
- Mathieu, Nicole et Yves Guermond. 2005. *La ville durable, du politique au scientifique*. Paris: INRA.
- Merlin, Pierre. 2005a. Planification des transports, p. 663-664 dans *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, dirigé par Pierre Merlin et Françoise Choay. Paris: Presses universitaires de France.
- Merlin, Pierre. 2005b. Planification spatiale, p. 667-668 dans *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, dirigé par Pierre Merlin et Françoise Choay. Paris: Presses universitaires de France.
- Merlin, Pierre. 2005c. Planification urbaine, p. 668 dans *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, dirigé par Pierre Merlin et Françoise Choay. Paris: Presses universitaires de France.
- Mogridge, Martin J. H. 1990. *Travel in towns: jam yesterday, jam today and jam tomorrow?* London: Macmillan Press.
- NCR Trans. 2006. *Enquête Origine-Destination 2005. Principaux résultats*. Ottawa-Gatineau: NCR Trans.
- Newman, Peter W. G. et Jeffrey R. Kenworthy. 1996. The land use--transport connection: An overview. *Land Use Policy* 13 (1, January): 1-22.
- OCDE. 1999. *Indicators for the Integration of Environmental Concerns into Transport Policies*. Paris: OCDE.

- Offner, Jean-Marc. 2006. *Les plans de déplacements urbains*. Paris: La documentation française.
- 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, septembre): 175-193.
- Panel de la revue du mandat de la CCN. 2006. *La Commission de la capitale nationale: Ouvrir de nouveaux horizons*. Ottawa: Gouvernement du Canada.
- Paquet, Gilles. 2001. La gouvernance en tant que manière de voir: le paradigme de l'apprentissage collectif, p. 9-41 dans *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, dirigé par Caroline Andrew et Linda Cardinal. Ottawa: Presses de l'Université d'Ottawa.
- Paquet, Gilles. 2006. Ottawa/Gatineau, cité-région transfrontalière: gouvernance baroque et bricolage, p. 27-54 dans *L'Outaouais au carrefour des modèles de développement*, dirigé par Martin Robitaille, Jean-François Simard et Guy Chiasson. Gatineau: Université du Québec en Outaouais.
- Paulhiac, Florence. 2008a. Débat public et Plan de déplacements urbains en France, p. 139-161 dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: planification territoriale, débat public et développement durable*, dirigé par Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Paulhiac, Florence. 2008b. La cohérence urbanisme-transport à l'épreuve des impensés du débat public, p. 246-273 dans *La mobilité qui fait la ville. Actes des 3es rencontres internationales en urbanisme de l'Institut d'urbanisme de Grenoble*, dirigé par Yves Chalas et Florence Paulhiac. Lyon: Certu.
- Paulhiac, Florence et Vincent Kaufmann. 2006. Transports urbains à Montréal: évolutions des référentiels et enjeux d'une politique durable. *Revue d'économie régionale et urbaine* 6 (1): 49-80.

- Proulx, Marc-Urbain. 2008. 40 ans de planification territoriale au Québec, p. 23-54 dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: planification territoriale, débat public et développement durable*, dirigé par Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Pumain, Denise. 2006. Planification urbaine, p. 223-224 dans *Dictionnaire. La ville et l'urbain*, dirigé par Denise Pumain, Thierry Paquot et Richard Kleinschmager. Paris: Economica/Anthropos.
- Quivy, Raymond et Luc Van Campenhoudt. 1995. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris: Dunod.
- Rompré, Yvan. 2004. Les liens entre la planification des transports et la planification urbaine régionale. *Urbanité* (6, juin-juillet): 11-15.
- Sabourin, Paul. 2003. L'analyse de contenu, p. 357-385 dans *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*, dirigé par Benoît Gauthier. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Salet, Willem, Andy Thornley et Anton Kreukels. 2003. *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*. London & New York: Spon Press.
- Sénécal, Gilles et Laurence Bherer. 2009. *La métropolisation et ses territoires*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Senft, Graham. 2009. The Conscious City: Traffic Congestion and Change Toward Sustainability in Metro Vancouver. *Environnement urbain* 3: 93-103.
- Siedentop, Stefan et Stefan Fina. 2010. Urban Sprawl beyond Growth: the Effect of Demographic Change on Infrastructure Costs. *Flux* (79-80, janvier-juin): 90-100.
- Simard, Jean-François et Guy Chiasson. 2008. La gouvernance territoriale: un nouveau regard sur le développement. *Revue canadienne des sciences régionales* XXXI (3, automne): 455-485.

- Simard, Louis, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier. 2006. *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*. Paris: L'Harmattan.
- Société de transport de l'Outaouais. 2003. *Mise à jour du plan intégré des réseaux routier et de transport en commun. Rapport synthèse final*. Gatineau: Société de transport de l'Outaouais.
- Société de transport de l'Outaouais. 2004. *Rapibus. Un système rapide de transport en commun pour l'Outaouais. Étude de faisabilité détaillée. Rapport final*. Gatineau: Société de transport de l'Outaouais.
- Statistique Canada. 2011. *Estimations démographiques annuelles: régions infraprovinciales 2005 à 2010*. Ottawa: Statistique Canada.
- Stead, Dominic. 2003. Les politiques des transports et de l'aménagement du territoire sont-elles vraiment coordonnées? *Revue internationale des sciences sociales* (176, juin): 371-387.
- Stead, Dominic et David Banister. 2001. Influencing Mobility Outside Transport Policy. *Innovation: The European Journal of Social Sciences* 14 (4, December): 315-330.
- Stead, Dominic et Evert Meijers. 2009. Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice* 10 (3, September): 317-332.
- Szyliowicz, Joseph S. 2003. Prise de décisions, transport intermodal et mobilité durable: vers un nouveau paradigme. *Revue internationale des sciences sociales* (176, juin): 207-220.
- Theys, Jacques. 2000. Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments, p. 225-259 dans *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, dirigé par Serge Wachter, Alain Bourdin, Jacques Lévy, Jean-Marc Offner, Jean-Gustave Padioleau, Franck Scherrer et Jacques Theys. La Tour d'Aigues: DATAR/Éditions de l'Aube.

- Theys, Jacques. 2002. L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale. *Développement durable et territoires* (Dossier 1: approches territoriales du développement durable): 1-13.
- Theys, Jacques. 2003. La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement. *Développement durable et territoires* (Dossier 2: gouvernance locale et développement durable): 1-30.
- Transport Canada. 2009. *Le gouvernement du Canada présente un plan d'action pour la Commission de la capitale nationale*. En ligne: <http://tinyurl.com/plan-actionCCN>, consulté le 6 juin 2011.
- Ville de Gatineau. 2008. *Centre-ville de Gatineau. Vision d'une expérience urbaine pour le centre-ville en 2025*. Gatineau: Ville de Gatineau.
- Vivien, Franck-Dominique. 2001. Histoire d'un mot, histoire d'une idée: le développement durable à l'épreuve du temps, p. 19-60 dans *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*, dirigé par Marcel Jollivet. Paris: Elsevier.
- Vivien, Franck-Dominique. 2003. Jalons pour une histoire de la notion de développement durable. *Mondes en développement* 31 (121): 1-21.
- Wachter, Serge. 2000. Planification, p. 59-60 dans *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, dirigé par Serge Wachter, Alain Bourdin, Jacques Lévy, Jean-Marc Offner, Jean-Gustave Padioleau, Franck Scherrer et Jacques Theys. La Tour d'Aigues: DATAR/Éditions de l'Aube.
- Wheeler, Stephen Maxwell. 2008. The New Regionalism: Key Characteristics of an Emerging Movement. *Journal of the American Planning Association* 68 (3, September): 267-278.
- Ye, Lin, Sumedha Mandpe et Peter B. Meyer. 2005. What Is "Smart Growth?"—Really? *Journal of Planning Literature* 19 (3, February): 301-315.

Yiftachel, Oren et Margo Huxley. 2000. Debating Dominance and Relevance: Notes on the 'Communicative Turn' in Planning Theory. *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (4, December): 907-913.