

Situation transfrontalière de l'Outaouais et de l'Est ontarien : impacts et opportunités

Aménagement et transport: vers une collaboration accrue



Observatoire
du développement
de l'Outaouais

Avec la participation financière de :

Québec 

Pour citer ce document :

Bolduc, Brandon (2021). **Aménagement et transport: vers une collaboration accrue**. Dans C. Doucet (dir.), *Situation transfrontalière de l'Outaouais et de l'Est ontarien : impacts et opportunités*, Observatoire du développement de l'Outaouais, <https://odooutaouais.ca/projets-majeurs/situation-frontalieres-de-loutaouais/>



Observatoire
du développement
de l'Outaouais

Table des matières

1.	Introduction.....	3
2.	Les instances et outils d'aménagement sur le territoire transfrontalier	3
3.	Trois exemples éloquentes pour comprendre la coopération transfrontalière et ses enjeux	5
3.1.	La CCN : une organisation transfrontalière unique.....	5
3.1.1.	Historique	5
3.1.2.	Mandat et rôle.....	6
3.1.3.	Le Parc de la Gatineau	8
3.1.4.	Accentuation des concertations avec la CCN de part et d'autre de la frontière	10
3.2.	Zibi : un projet immobilier aménagé directement sur la frontière interprovinciale	12
3.3.	Transport interprovincial.....	14
3.3.1.	La Stratégie interprovinciale de transport en commun : un arrimage prometteur ?.....	14
3.3.2.	Le projet de 6e lien interprovincial	15
4.	Références.....	17



AMÉNAGEMENT ET TRANSPORT : VERS UNE COLLABORATION ACCRUE

1. Introduction¹

Le territoire transfrontalier est caractérisé par un chevauchement de plusieurs ordres de gouvernement dont les champs de compétences sont parfois entremêlés. En termes de planification spatiale et d'aménagement, cette superposition d'intérêts et de visions différenciées complexifie les interactions entre les divers acteurs comme le gouvernement fédéral, les gouvernements du Québec et de l'Ontario, les instances municipales, la Commission de la capitale nationale (CCN), les communautés autochtones, etc.

Cela étant dit, plusieurs initiatives transfrontalières en lien avec l'aménagement du territoire sont en cours, ce qui illustre la volonté des différents acteurs gouvernementaux à collaborer et à innover. Dans cette section, nous présenterons d'abord les principales instances et outils d'aménagement sur le territoire transfrontalier. Pour mieux comprendre les enjeux et les collaborations transfrontalières, nous présenterons trois principaux exemples en lien avec l'aménagement du territoire. Nous discuterons d'abord du rôle de la CCN dans la gouvernance et l'aménagement de la région de la capitale nationale (RCN). Cet organisme fédéral a un mandat qui chevauche le territoire transfrontalier. Par la suite, nous présenterons le projet immobilier Zibi localisé directement sur la frontière interprovinciale. Nous terminerons en présentant les collaborations transfrontalières dans le domaine du transport en commun.

2. Les instances et outils d'aménagement sur le territoire transfrontalier

La planification spatiale et l'aménagement du territoire illustrent bien la complexité de la situation transfrontalière. Les deux plus grandes villes du territoire ainsi que les MRC et les comtés ont chacun des outils de planification différents avec des objectifs et des visions parfois similaires, mais aussi divergentes. Dès lors, les acteurs du secteur public et privé doivent parfois manœuvrer dans cet espace politique complexe pour réaliser des projets métropolitains.

¹ Ce chapitre a été préparé dans le cadre d'un projet de recherche financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) intitulé *Gouvernance métropolitaine et planification spatiale collaborative dans la Région de la Capitale nationale du Canada*. Ce projet est dirigé par Mario Gauthier (UQO), Anne Mévellec (Université d'Ottawa) et Guy Chiasson (UQO). Les données présentées dans ce chapitre découlent principalement de la préparation des monographies réalisées dans le cadre de ce projet. Plus spécifiquement, les informations ont été obtenues à l'aide d'études documentaires et d'une revue extensive de la presse. L'étude finale n'est pas encore disponible.

Du côté québécois de la rivière, deux documents principaux guident l'aménagement territorial : le *Schéma d'aménagement et de développement* et le *Plan d'urbanisme*. La Ville de Gatineau et chacune des quatre MRC de l'Outaouais disposent d'un schéma d'aménagement qui dicte les grands principes d'aménagement de leurs territoires respectifs et qui oriente aussi le plan d'urbanisme et les règlements de concordance des municipalités locales. Différents enjeux, comme le transport, l'environnement, le développement commercial et industriel, le design urbain, ainsi que plusieurs autres sujets, sont traités dans le schéma d'aménagement. Du côté ontarien, l'aménagement du territoire des municipalités et des comtés est guidé par un *Plan officiel*, qui est l'équivalent du plan d'urbanisme pour les municipalités québécoises. Les plans officiels des municipalités suivent les principes directeurs du Plan officiel de leurs comtés respectifs. Le *Plan officiel* de la Ville d'Ottawa, dont une nouvelle version complètement révisée a été adoptée en novembre 2021 par le Conseil municipal, encadrera la planification de la croissance et l'évolution d'Ottawa pour les 25 prochaines années.

Bien que ces territoires ne partagent pas toujours les mêmes objectifs en termes d'aménagement, ils s'entendent tout de même sur une multitude de principes importants qui peuvent faciliter la collaboration. Par exemple, tant Ottawa que Gatineau mentionnent explicitement la nécessité de collaborer avec leurs partenaires régionaux (incluant la CCN) et gouvernementaux dans leurs documents de planification. Dans son nouveau *Plan officiel*, la Ville d'Ottawa reconnaît les défis que représente l'aménagement du centre-ville d'Ottawa en tant que « cœur du centre-ville métropolitain plus vaste, qui comprend le centre-ville de Gatineau » et la nécessité de travailler à la recherche de solutions qui dépassent la frontière interprovinciale :

« À la fois séparé et uni par la rivière des Outaouais, le cœur du centre-ville métropolitain donne lieu à des difficultés d'aménagement exceptionnelles, qui obligent les deux municipalités à adopter une vision concertée, notamment en ce qui a trait au transport des personnes et des biens, au développement du tourisme et à l'attraction des investisseurs, ainsi qu'aux questions d'intérêt commun se rapportant à l'aménagement » (Ville d'Ottawa, 2021, p. 152).

Dans son processus de refonte du Plan officiel, la Ville d'Ottawa s'est d'ailleurs explicitement penchée sur la question du cœur métropolitain :

« Ce qu'on a fait, disons au niveau du début d'une planification conjointe, c'est de commencer par regarder au centre-ville et on a pour la première fois dans notre histoire municipale une carte dans le plan fiscal d'Ottawa et il y a une carte équivalente dans le plan d'urbanisme de la ville de Gatineau qui délimite le centre-ville métropolitain. Ça va de soi qu'on n'a pas de politique du côté d'Ottawa qui touche la ville de Gatineau ni vice versa, mais c'est quand même non seulement un geste symbolique, un geste d'amitié, mais c'est un outil. C'est un outil qui nous permet de penser à cet espace de centre-ville métropolitain,



d'en parler comme une entité, de la positionner comme étant l'un des principaux centres-villes urbains au Canada et d'en sortir des chiffres.² »

Cela dit, le Plan officiel ne constitue pas le seul document de planification de la Ville d'Ottawa. En fait, quatre autres plans contribuent à la gestion de la croissance urbaine: le Plan directeur des transports (2013), le Plan directeur des infrastructures (2013), le Plan piétonnier d'Ottawa (2013) et le Plan cycliste d'Ottawa (2013).

De son côté, la Ville de Gatineau affirme dans son *Schéma d'aménagement et de développement révisé* (2015) que la « concrétisation du schéma va dépendre de la collaboration avec ses partenaires régionaux (...) » (Ville de Gatineau, 2015, p. 165). Dans son Plan d'urbanisme, la Ville soutient que son centre-ville et celui d'Ottawa partagent des enjeux et des orientations similaires en raison de leur intégration socio-économique et de la nécessité d'assurer « une vision et une coordination des deux gouvernements municipaux » (Ville de Gatineau, 2020, p. 59).

Au-delà de ces entités municipales, un troisième acteur d'importance agit sur la planification et l'aménagement du territoire de la RCN, soit la Commission de la capitale nationale.

3. Trois exemples éloquents pour comprendre la coopération transfrontalière et ses enjeux

3.1. La CCN : une organisation transfrontalière unique

La Commission de la capitale nationale est la seule organisation officielle ayant juridiction sur plusieurs territoires (Québec, Ontario, Gatineau, Ottawa et la MRC des Collines-de-l'Outaouais). Cette organisation fédérale doit manœuvrer au quotidien dans un espace transfrontalier complexe. Ses interventions illustrent la complexité des enjeux d'aménagement dans la RCN. Dans cette section, la CCN est présentée de façon succincte : l'historique de sa création, son mandat, son mode de gouvernance, ainsi que ses atouts et son rôle.

3.1.1. Historique

Au début du 20^e siècle, plusieurs commissions territoriales se sont succédées pour veiller à l'aménagement de la nouvelle capitale nationale : la *Commission d'embellissement d'Ottawa* (1899-

² Propos d'Alain Miguelez recueillis à l'occasion du Lancement officiel du rapport sur les enjeux et opportunités de la situation transfrontalière, le 30 septembre 2021.

1913), la *Commission du plan fédéral* (1913-1927) et la *Commission du district fédéral* (1927-1958) (Mévellec, Chiasson et Gauthier, 2018). C'est le Plan Gréber, conçu par l'urbaniste français Jacques Gréber, qui jettera les bases de l'aménagement de la capitale à partir de 1950. En 1959, la *Commission de la capitale nationale* (CCN) est créée en vertu de la *Loi sur la capitale nationale* (CCN, 2020a). Cette dernière unit une partie du territoire des deux côtés de la rivière des Outaouais pour former la région de la capitale nationale, d'une superficie de 4 700 km². Plutôt que de créer un district fédéral comme dans plusieurs autres pays à travers le monde, la CCN prend en charge plusieurs des responsabilités associées à cette fonction (Van Wynsberghe, 2003).

3.1.2. Mandat et rôle

Le mandat de la CCN a connu quelques changements à travers les nombreuses années de son existence. Aujourd'hui, le mandat premier de la CCN est « d'établir des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la capitale nationale et de 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 » (CCN, 2017a, p. 6). Il importe de souligner que ce mandat se limite aux « terrains publics » tels que définis par la Loi³. Depuis sa fondation, la CCN a adopté un ensemble de mesures qui reflète un tel mandat : identification des lieux de construction des musées nationaux, établissement du secteur d'emploi fédéral dans la région, création et protection de la Ceinture de verdure à Ottawa dont la superficie actuelle est de 203 km², organisation d'événements nationaux et internationaux, etc. (Ville d'Ottawa, 2019, p. 12).

La Loi sur la capitale nationale (1985) attribue à la CCN les pouvoirs lui permettant de remplir son mandat, c'est-à-dire :

- « Acquérir, détenir, gérer ou mettre en valeurs des biens;
- Prendre, à l'égard de biens, toute mesure compatible avec les conditions et restrictions qu'elle juge utile, et notamment les vendre, les concéder, les transférer, les louer ou encore les mettre à la disposition de qui que ce soit;
- Construire, entretenir et exploiter des parcs, places, voies publiques, promenades, ponts, bâtiments et tous autres ouvrages;
- Entretien et améliorer ses propres biens ou, à la demande du titulaire ou autre responsable d'un ministère, d'autres biens placés sous l'autorité de ce ministère et gérés par lui;

³ Les terrains publics, tels que définis dans la Loi sur la capitale nationale, sont des « biens immeubles placés sous l'autorité d'un ministère et gérés par lui ».

- Collaborer ou participer à des projets conjoints avec les municipalités locales ou d'autres autorités, ou leur accorder des subventions, en vue de l'embellissement, de l'aménagement ou de l'entretien des propriétés;
- Aménager, entretenir et exploiter — ou accorder des concessions pour exploiter —, sur toute propriété de la Commission, des lieux d'intérêt ou d'usage public, notamment des lieux de divertissement, de loisir et de rafraîchissement;
- Administrer, préserver et entretenir tout lieu ou musée historique;
- Mener des enquêtes et recherches sur la planification de la région de la capitale nationale;
- D'une façon générale, accomplir et autoriser les actions pouvant contribuer, directement ou indirectement, à la réalisation de sa mission. »

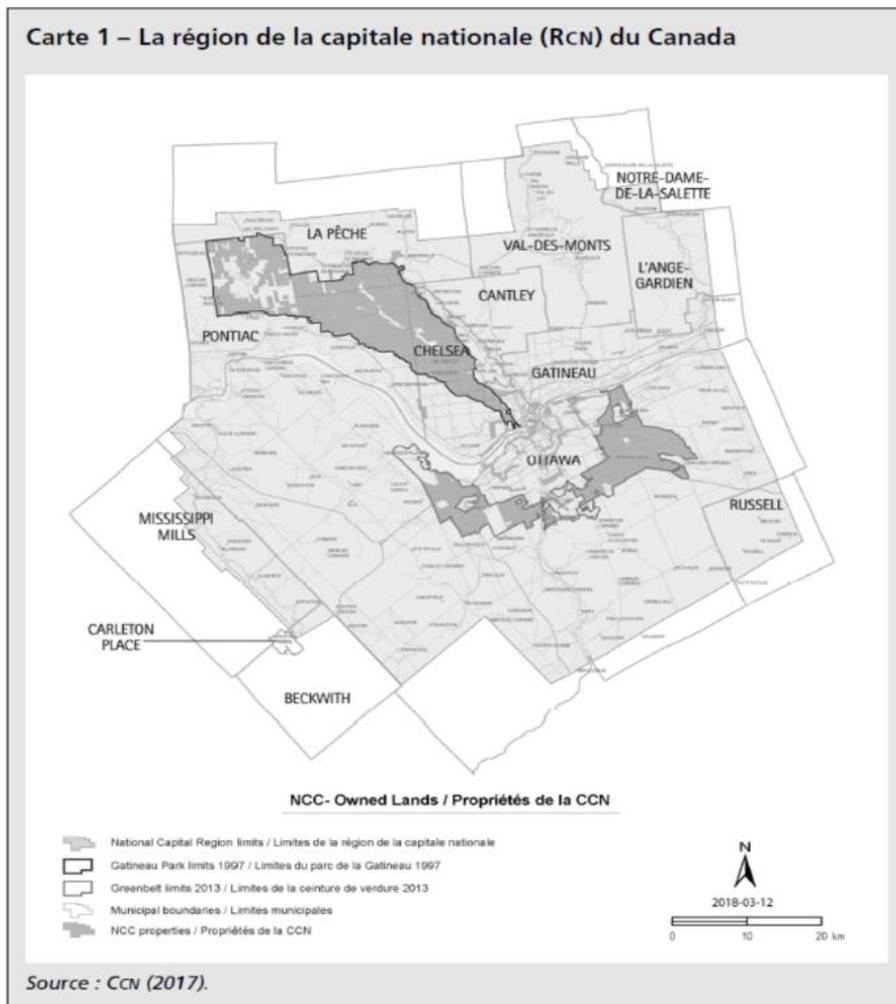
Ces pouvoirs permettent à la CCN de jouer un rôle important dans la planification et l'aménagement de la RCN et en font un acteur de premier plan dans la concrétisation de projets métropolitains. Plus spécifiquement, la CCN joue trois rôles précis dans la RCN :

- « Planificatrice à long terme des biens fonciers fédéraux;
- Intendante principale des lieux publics d'importance nationale;
- Partenaire engagée envers l'excellence en aménagement et en conservation » (CCN, 2021a).

De par ses rôles et ses responsabilités, la CCN est devenue à travers les années une organisation importante comptant plus de 400 employés et qui contribue de façon significative à l'économie de la région (CCN, 2020b). Par ailleurs, les « actifs verts » de la CCN, comme le Parc de la Gatineau et la Ceinture de verdure d'Ottawa, contribuent directement et indirectement à la création d'emplois et au développement économique dans l'ensemble de la région (CCN, 2020b). À cela s'ajoute tout le travail important que fait la CCN en matière de protection et de gestion des ressources culturelles et archéologiques (CCN, 2020c).

La région de la capitale nationale (RCN), telle que définie dans la *Loi sur la capitale nationale*, est un vaste territoire de 4 715 km² qui chevauche la frontière interprovinciale entre le Québec et l'Ontario et regroupe plusieurs municipalités (CCN 2017a, p. 11). Sur le côté québécois, la RCN inclut la Ville de Gatineau et la MRC des Collines-de-l'Outaouais (incluant les municipalités de Pontiac, de La Pêche, de Chelsea, de Cantley, de Val-des-Monts, de L'Ange-Gardien et de Notre-Dame-de-la-Salette). En Ontario, elle regroupe la Ville d'Ottawa et les comtés de Russell, de Mississippi Mills, de Carleton Place et de Beckwith⁴.

⁴ Précisons que le territoire de la RCN ne suit pas nécessairement les limites administratives établies par le Québec et l'Ontario et que, pour cette raison, seule une petite portion de certaines de ces municipalités fait partie de la RCN.

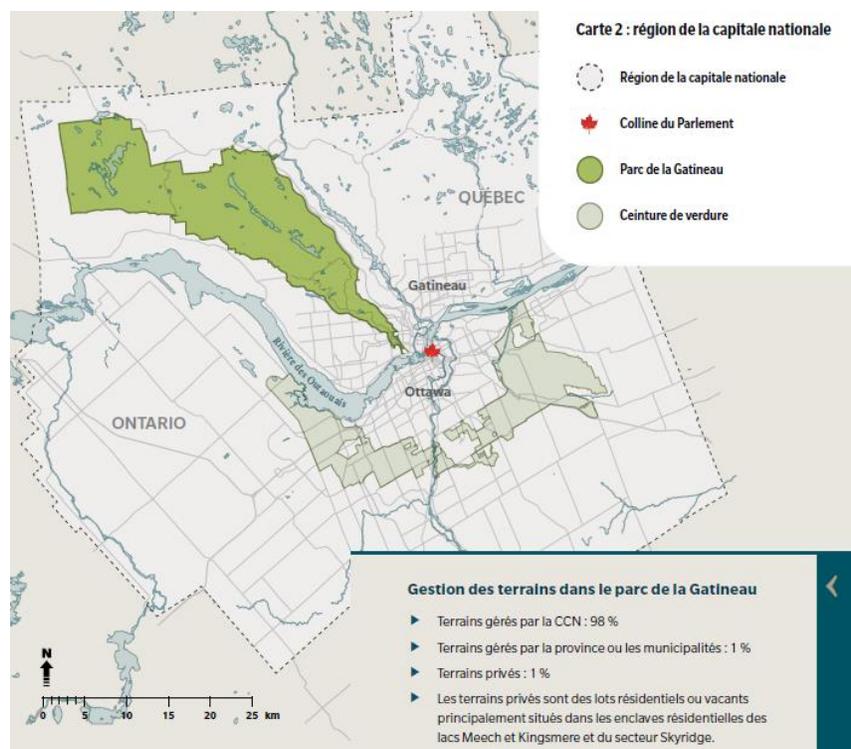


(Mévellec et al., 2018, p. 584)

3.1.3. Le Parc de la Gatineau

D'une superficie de 36 131 ha (CCN, 2021b), le Parc de la Gatineau constitue une immense aire de conservation naturelle située en plein cœur de la région de l'Outaouais. Le Parc de la Gatineau n'est pas seulement un écosystème majeur abritant plus de 5 000 espèces vivantes, mais aussi une destination importante pour les résidents de la région et les touristes nationaux et internationaux : il accueille annuellement plus de 600 000 visiteurs (2,6 millions de visites totales), dont 10 % proviennent de l'extérieur de la RCN (Environics Analytics, 2017, cité dans CCN, 2021b, p. 1). Parmi les visiteurs régionaux, on estime que les 2/3 proviennent d'Ottawa, ce qui illustre bien le caractère métropolitain de ce parc (CCN, 2017b). Comme destination majeure de la région, le Parc de la Gatineau génère des retombées économiques significatives évaluées à 241,5 M\$ par année, en plus de contribuer au maintien d'environ 5 000 emplois à temps plein (CCN, 2017b, p. 25).

En tant qu'intendante des terrains fédéraux, la CCN assure la gestion du parc et collabore avec les quatre municipalités (Gatineau, Chelsea, La Pêche et Pontiac) dont les limites empiètent sur le parc afin de « protéger et mettre en valeur le caractère naturel et culturel des lieux » (CCN, 2021c, p. 11). Les terrains privés situés dans le parc sont cependant assujettis aux réglementations municipales. Notons également que la CCN a conclu une entente de gestion avec le gouvernement du Québec pour les terrains qui lui appartiennent. La superposition des acteurs est un facteur qui complique la gestion et la planification du parc. De plus, le chevauchement des territoires et des juridictions peut être parfois source de tensions sur différents dossiers, comme la répartition des coûts (infrastructures, services, etc.), les compensations financières, les besoins et intérêts des différents partenaires quant au développement des lieux avoisinants, etc.



(CCN, 2021c, p. 10)

En 2021, la CCN a publié un nouveau *Plan directeur du Parc de la Gatineau* mis à jour, résultat d'un processus de révision exhaustif amorcé en 2017. La plus récente version remontait à 2005. Ce document de planification majeur « oriente la gestion des terrains et appuie l'examen des propositions et des initiatives nécessitant une approbation fédérale » pour les 10 à 15 prochaines années (CCN, 2021c, p. 1). Le processus de révision ne s'est pas fait en vase clos. En fait, compte tenu de l'importance du rôle des différents partenaires (municipalités, communautés autochtones, société civile, etc.) dans la conservation et la mise en valeur du parc, la CCN a lancé une vaste opération de consultation, incluant

13 séances de consultation publique dans les 4 municipalités avoisinantes et à Ottawa, 6 consultations en ligne, des rencontres avec les représentants de la Nation algonquine, avec les municipalités, les élus et encore plus (CCN, 2021d). À l'issue de cet exercice, la CCN a adopté un nouveau Plan directeur avec quatre objectifs : « conserver la nature, offrir une expérience récréative et culturelle en nature, favoriser un accès équitable et durable, et susciter l'engagement et la collaboration » (CCN, 2021c, p. 1). À ce sujet, la CCN reconnaît explicitement que l'atteinte de ces objectifs dépend largement de la collaboration avec les différents partenaires à travers notamment une approche de gestion partagée (CCN, 2021c, p. 59).

3.1.4. Accentuation des concertations avec la CCN de part et d'autre de la frontière

La CCN représente un acteur majeur dans la planification et l'aménagement du territoire en raison de la quantité et de l'importance stratégique des actifs qu'elle gère. La CCN est en effet propriétaire d'environ 11 % des espaces dans la RCN (537 km²), ce qui représente environ 1 600 propriétés (voir carte 1) (CCN, 2017a, p. 58; CCN, 2020b). En vertu des pouvoirs qui lui ont été attribués par le gouvernement fédéral, la CCN agit au-dessus des autorités locales sur les terrains dont elle assure l'intendance⁵. Elle assure un contrôle et une gestion sur des zones stratégiques pour le développement de la région, comme les liens interprovinciaux (certains ponts) et des terrains majeurs situés au cœur des deux centres-villes d'Ottawa et de Gatineau. En somme, « l'important rôle que joue la CCN en matière d'aménagement est en large partie dissocié de l'action des gouvernements locaux » (Mévellec et al., 2018, p. 591).

Or, depuis le renouvellement du mandat et de la gouvernance de la CCN, une meilleure concertation semble se dégager dans les dernières années dans la RCN.

« Depuis que la CCN a publié le dernier *Plan de la capitale du Canada* en 1999, la région de la capitale nationale a connu d'importants changements en matière de gouvernance. Le rôle des administrations municipales de la région a évolué et a pris de l'importance, en partie à cause de la fusion de petites municipalités pour créer les villes d'Ottawa et de Gatineau telles qu'on les connaît aujourd'hui » (CCN, 2017a, p. 15).

En effet, les processus de fusion municipale qui ont eu lieu au Québec et en Ontario au début des années 2000 ont marqué un changement majeur dans l'organisation spatiale de la RCN. Depuis 2001, la Ville d'Ottawa est formée par le regroupement des onze municipalités membres de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, tandis que la Ville de Gatineau se compose depuis 2002 des cinq municipalités de l'ancienne Communauté urbaine de l'Outaouais, soit Aylmer, Hull, Gatineau, Masson-Angers et

⁵ Les terrains de la CCN ne sont pas assujettis aux règlements municipaux. L'organisme fédéral ne paye pas de taxes foncières aux municipalités, mais plutôt des compensations tenant lieu de taxes.

Buckingham. La CCN reconnaît d'ailleurs que depuis les fusions municipales, « la planification régionale repose davantage sur les municipalités et sur la communauté urbaine régionale » (ibid., p. 16). Si la collaboration entre les différentes municipalités et la CCN était plutôt restreinte avant les fusions municipales, cette transformation du paysage politique et administratif ne s'est toutefois pas traduite immédiatement « par une mise en œuvre de dynamiques communes entre Ottawa et Gatineau » (Van Wynsberghe, 2003, p. 14). Les fusions municipales du début des années 2000 ont cependant simplifié la gouvernance en réduisant le fardeau autrefois associé aux échanges avec les 16 entités municipales. Aujourd'hui, la CCN n'a plus que deux interlocuteurs principaux, soit les villes consolidées de Gatineau et d'Ottawa (Mévellec et al., 2018).

En 2006, le ministre fédéral des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités et responsable de la CCN a commandé une étude sur le mandat de la CCN en vue de revoir ses secteurs d'activité et sa gouvernance. Compte tenu de la complexité de la situation transfrontalière qui caractérise la RCN, le panel s'est posé la question suivante : « Comment assurer une coordination de base et faire que tous puissent collaborer pour que la capitale soit gérée efficacement et que les rôles de chacun se complètent? » (Paquet, 2006, p. 8). Concevant la RCN comme une méga communauté dont les diverses visions au sujet de la planification doivent être perçues comme complémentaires, l'étude (surnommée le *Rapport Paquet*) propose que la Commission de la capitale nationale soit « considérée comme la principale organisation chargée de coordonner les activités des nombreux intervenants nationaux, régionaux et locaux », et ce non pas dans un esprit du haut vers le bas, mais plutôt comme « un pouvoir construit sur la collaboration » (Paquet, 2006, p. 23). Cela dit, le mandat de la CCN a toujours eu une portée et une visée avant tout nationale.

La portée nationale de la CCN est d'autant plus manifeste dans les critères de nomination des membres de son conseil d'administration. Traditionnellement, le conseil d'administration de la CCN était en effet composé de 15 membres, incluant le président, le premier dirigeant et 13 membres nommés par le ministre responsable pour des mandats de quatre ans (deux mandats maximum), comme prescrit par la Loi sur la capitale nationale (1985). Alors que 5 des 13 membres doivent avoir une résidence dans la région de la capitale nationale, dont deux du côté québécois de la rivière et trois en Ontario, les huit autres doivent représenter le reste du pays (Mévellec et al., 2018). Selon la Loi sur la capitale nationale, le président et le premier dirigeant sont nommés par le gouverneur en conseil. Cette structure a longtemps caractérisé la gouvernance de la CCN.

Un changement d'approche s'est opéré en 2015, alors que « le gouvernement fédéral a accédé à la demande des maires d'Ottawa et de Gatineau en leur accordant un siège, certes sans droit de vote, au conseil d'administration de la CCN » (Mévellec et al., 2018, p. 593). Dans cette perspective, la CCN mise de plus en plus sur une approche collaborative pour remplir son mandat. Par exemple, dans son Plan de la Capitale du Canada (2017 à 2067), dans lequel la CCN présente un cadre de planification qui guidera l'aménagement des terrains fédéraux de la RCN pour les 50 prochaines années et les projets marquants

envisagés, la CCN réaffirme l'importance de coordonner les différentes activités avec les acteurs locaux et régionaux afin de concrétiser ces projets (CCN, 2017a).

À la différence de la deuxième moitié du 20^e siècle, la CCN accorde donc une plus grande place aux deux villes dans sa structure de gouvernance et semble promouvoir une approche collaborative souple avec ses différents partenaires (Mévellec et al., 2018). À cet espace renouvelé de gouvernance, s'ajoute la volonté récente des deux maires d'Ottawa et de Gatineau de collaborer davantage dans les dossiers d'aménagement et de planification de l'espace urbain transfrontalier (ibid.).

Le nouveau Plan officiel de la Ville d'Ottawa souligne aussi explicitement la nécessité pour les deux grandes villes d'accentuer la collaboration avec la Commission de la capitale nationale :

« Pour fortifier notre rôle de grand centre métropolitain et de capitale nationale, il faut collaborer en permanence avec la Ville de Gatineau et les municipalités environnantes dans des dossiers essentiels comme les transports en commun et le développement économique, ainsi qu'avec la Commission de la capitale nationale, qui est propriétaire et gestionnaire d'une superficie de plus de 500 km² et d'environ 1 600 propriétés dans la région métropolitaine de recensement, et avec Services publics et Approvisionnement Canada, ministère fédéral responsable de la planification à long terme. Cette collaboration doit tenir compte des différents contextes juridiques et d'aménagement des partenaires » (Ville d'Ottawa, 2021, p. 8).

3.2. Zibi : un projet immobilier aménagé directement sur la frontière interprovinciale

« Le quartier Zibi et les îles de la rivière des Outaouais, entre Ottawa et Gatineau, sont de rares occurrences du tissu urbain continu qui traverse un cours d'eau et constituent une liaison importante entre les deux rives » (Ville d'Ottawa, 2021, p. 222). Zibi est un projet immobilier développé par le groupe Windmill Development. Puisqu'il est localisé directement sur la frontière interprovinciale, ce projet de développement immobilier illustre bien la complexité des enjeux d'aménagement en situation transfrontalière. En fait, situé principalement sur les Îles Chaudières au milieu de la rivière des Outaouais sur les anciens terrains industriels de la papetière Domtar, ce projet de 15 hectares chevauche cinq juridictions administratives, soit les deux provinces, le gouvernement fédéral (CCN), ainsi que les villes de Gatineau et d'Ottawa. Par conséquent, le promoteur devait s'assurer que son projet soit conforme aux règlements de zonage et d'urbanisme des deux villes, en plus de répondre aux exigences de la CCN, propriétaire d'environ 7 % des terrains à l'époque (Payne, 2015).

Afin de surmonter les défis engendrés par les multiples juridictions politico-administratives et ayant reconnu l'opportunité que représente un tel projet de développement pour le territoire, les Villes de Gatineau et d'Ottawa, ainsi que la CCN, ont privilégié une approche collaborative souple de type *ad hoc*,

en créant par exemple un comité mixte d'évaluation temporaire pour simplifier le processus d'approbation des différentes demandes de zonage et d'aménagement.

Pour Alain Miguelez, gestionnaire de la Planification des politiques à la Ville d'Ottawa, la concrétisation du projet Zibi illustre parfaitement l'approche de planification collaborative qui commence à émerger :

« La collaboration que nous avons eue à travers le dossier Zibi était assez unique. C'est un territoire qui représente un tissu urbain par-dessus l'eau sur des îles qui rassemble les deux villes. La rivière ici à travers ces îles est un élément rassembleur plutôt que d'une frontière physique et c'était vraiment unique comme collaboration »⁶.

Carte 3. Projet de développement immobilier Zibi



(Windmill et al., 2014, p. 187)

⁶ Propos recueillis à l'occasion du Lancement officiel du rapport sur les enjeux et opportunités de la situation transfrontalière, le 30 septembre 2021, où M. Miguelez participait à titre d'expert invité.

3.3. Transport interprovincial

Les défis en matière de transport interprovincial sont considérables sur le territoire transfrontalier, et en particulier dans le cœur métropolitain où se vivent les problématiques de congestion et de mouvements pendulaires. Comparativement à d'autres régions métropolitaines où une agence formelle assure la gestion et la planification des déplacements, comme c'est le cas à Montréal avec l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), aucune structure de gouvernance formelle ne chapeaute les deux territoires. Ainsi, la planification et l'aménagement des transports s'avèrent complexes de par la présence des deux gouvernements provinciaux, des deux grandes villes, des MRC, des comtés et de plusieurs municipalités, ainsi que du gouvernement fédéral. Deux dossiers importants ayant marqué la région illustrent bien cette complexité, à savoir l'arrimage des services de transport en commun entre les deux rives et le projet de construction d'un sixième lien interprovincial.

3.3.1. La Stratégie interprovinciale de transport en commun : un arrimage prometteur ?

En ce qui a trait au transport en commun, la situation actuelle est caractérisée par la présence de deux grands services indépendants, soit la Société de transport de l'Outaouais (STO) et OC Transpo (Ottawa), en plus de Transcollines qui dessert la MRC des Collines-de-l'Outaouais. En dehors de l'entente d'intégration des titres de transport entre les sociétés de transport des deux grandes villes et de la planification étroite des déplacements dans les centres-villes, la connectivité des deux services demeure plutôt limitée. Dès le milieu des années 2000, la CCN reconnaît officiellement dans son *Plan de secteur du cœur de la capitale du Canada* (2005) l'importance pour les différents acteurs de travailler en partenariat et d'adopter une approche collaborative pour planifier les transports dans la RCN (CCN, 2019).

En 2013, la CCN a coordonné l'élaboration d'une *Stratégie interprovinciale de transport collectif* (SITC) en collaboration avec les deux sociétés de transport et les villes de Gatineau et d'Ottawa. L'objectif général affiché de cette stratégie était d'arriver à « [...] l'élaboration d'un modèle de mobilité durable qui contribue à l'intégration des centres-villes d'Ottawa et de Gatineau » (CCN, 2013, p. 14). Au-delà des différentes mesures de planification proposées pour atteindre ce but, les partenaires ont reconnu l'importance de la collaboration : « un travail collaboratif est nécessaire dans cette région en raison des différentes approches qui existent de part et d'autre de la rivière des Outaouais relativement à la prestation du service de transport collectif » (CCN, 2013, p. 60).

Depuis le dépôt du rapport de la SITC en 2013, force est de constater que la stratégie « est tombée dans l'oubli » (STO, 2017). L'une des raisons majeures qui expliquent un tel sort est l'ampleur des nouveaux projets de transport en commun mis en branle de part et d'autre de la rivière, soit l'inauguration et la mise en service du système rapide par bus Rapibus à Gatineau et la construction du nouveau système



de train léger à Ottawa (STO, 2017). C'est ainsi que l'arrimage des systèmes de transport en commun ne demeure pas une priorité pour les deux villes pendant cette période (Radio-Canada, 2013).

Le nouveau projet de tramway dans l'ouest de la Ville de Gatineau et sa connexion prévue avec le centre-ville d'Ottawa suscite toutefois un regain d'intérêt pour l'arrimage des services de transport en commun comme solution aux problèmes d'achalandage sur les ponts interprovinciaux, dont la capacité maximale est presque atteinte (Ville de Gatineau, 2019a, p. 7; Ville d'Ottawa, 2019, p. 9-10). Depuis quelques années, les maires d'Ottawa et de Gatineau misent d'ailleurs de plus en plus sur une approche collaborative dans ce dossier. Par exemple, les deux villes ont signé une entente qualifiée d'« historique » en 2017 pour l'arrimage du transport collectif régional (Ville de Gatineau, 2019b). Outre l'intégration du service de la STO à la Ligne de la Confédération du train léger d'Ottawa et la diminution du nombre d'autobus de la STO circulant sur les rues d'Ottawa, l'entente prévoyait la création d'un groupe de travail conjoint en matière de transport pour assurer un arrimage optimal des deux réseaux de transport⁷ (Ville de Gatineau, 2018). Autre exemple de collaboration plus récent, un comité réunissant les deux villes, le gouvernement du Canada et les deux sociétés de transport a été formé en juin 2021 pour échanger sur l'enjeu du retour au travail des fonctionnaires fédéraux dans les deux centres-villes lorsque la pandémie sera maîtrisée⁸.

Ainsi, les villes semblent miser sur une structure de gouvernance souple et *ad hoc* pour assurer une meilleure cohérence de la planification des transports collectifs dans la RCN. Pour sa part, dans son *Plan de la capitale nationale 2017-2067*, la CCN « réaffirme sa volonté de jouer le rôle de facilitatrice et de coordonnatrice des projets des liens interprovinciaux en transport en commun et de leur financement » (CCN, 2017a, Mévellec et al., 2018, p. 596).

3.3.2. Le projet de 6e lien interprovincial⁹

L'Outaouais est relié à l'Est ontarien par huit ponts, dont cinq entre Gatineau et Ottawa, un à la hauteur de l'Île-aux-Allumettes (qui traverse à Pembroke), un à Portage-du-Fort (barrage), et un aux Rapides-des-Joachims, ce qui témoigne d'un navettage important. Rappelons en effet qu'en 2016, 74 680 travailleurs traversaient la frontière pour se rendre à leur travail, sans compter les autres déplacements associés aux services et aux commerces, à l'éducation, à la santé, aux loisirs et à la villégiature (voir la section sur le navettage et les déplacements). Les cinq ponts interprovinciaux qui relient Gatineau et Ottawa sont donc utilisés à leur pleine capacité aux heures de pointe (Ville d'Ottawa, 2019, p. 9-10), ce

⁷ Après quelques rencontres, ce groupe fut finalement remplacé par un comité directeur et un comité exécutif pour le projet de tramway, dont sont membres la CCN et Services publics et Approvisionnement Canada.

⁸ Information fournie par Catherine Marchand, qui agissait à titre d'experte invitée au Lancement du rapport sur les impacts et opportunités de la situation transfrontalière le 30 septembre 2021.

⁹ Cette section relate l'état de la situation en date du printemps 2021.

qui amène plusieurs élus et de nombreux citoyens à réclamer la construction d'un sixième lien entre les deux grandes villes comme solution à la congestion des routes de la région.

L'éventuelle construction d'un sixième pont entre Ottawa et Gatineau est cependant un enjeu hautement politique et un projet dont la concrétisation demeure très incertaine en raison de la juxtaposition des frontières politico-administratives et des intérêts des différents acteurs interpellés. D'abord, même si les liens interprovinciaux sont assujettis à la volonté et aux politiques du gouvernement fédéral, il n'en demeure pas moins que la construction d'un nouveau pont sur le territoire nécessitera l'appui des différents acteurs de la région. Au niveau des coûts, les gouvernements provinciaux et municipaux devront fort probablement assumer certaines dépenses liées à la construction et à l'entretien d'infrastructures menant au pont.

Or pour certains acteurs, les sommes associées à la construction d'un sixième lien pourraient être investies plus judicieusement dans des projets de mobilité durable, comme le transport en commun. Pour les maires d'Ottawa¹⁰ et de Gatineau, notamment, le transport en commun doit être privilégié comme solution aux enjeux de congestion (Radio-Canada, 2019). Cela dit, la position des deux villes a évolué dans le temps, et parfois selon des perspectives contrastées. Le gouvernement de l'Ontario s'est lui aussi positionné en défaveur d'un tel projet dans le passé.

En somme, tout comme le dossier de l'arrimage des transports en commun, le projet de construction d'un 6e lien interprovincial illustre l'obstacle que représente la juxtaposition des frontières politico-administratives dans la RCN (CCN, 2013).

¹⁰ Alors que le maire d'Ottawa ne priorise pas l'ajout d'un nouveau pont, cette solution demeure tout de même envisageable pour évacuer avant tout les véhicules lourds de King-Edward et du centre-ville.

4. Références

- CCN. (2013). [Stratégie interprovinciale de transport collectif pour la région de la capitale nationale, Deux communautés qui s'unissent](#). Commission de la Capitale Nationale. Consulté le 18 août 2019.
- CCN (2017a). [Le Plan de la Capitale du Canada. De 2017 à 2067](#). Commission de la Capitale Nationale. Consulté le 11 mai 2021.
- CCN. (2017b). Rapport annuel 2016-2017. Ottawa: Commission de la capitale nationale.
- CCN. (2019). [Site officiel de la CCN](#). Consulté le 9 janvier 2021.
- CCN. (2020a). [120 ans à bâtir la capitale](#).
- CCN. (2020b). [À propos de nous](#).
- CCN. (2020c). [Mobilisation des autochtones](#).
- CCN (2021a). [À propos de nous](#). Commission de la Capitale National. Consulté le 11 mai 2021.
- CCN (2021b). [Plan directeur du parc de la Gatineau](#). Commission de la Capitale Nationale. Consulté en ligne le 7 avril 2021.
- CCN (2021c). [Plan directeur du Parc de la Gatineau](#). Commission de la Capitale Nationale. Consulté le 5 avril 2021.
- CCN (2021d). [Nouveau plan directeur du parc de la Gatineau: protégeons notre patrimoine collectif](#). Commission de la Capitale Nationale. Consulté le 8 avril 2021.
- Mévellec, A. et al. (2018). Gouvernance métropolitaine et régimes politiques de frontière. Analyse à partir du cas d'Ottawa-Gatineau. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°3, pp. 581-600.
- Paquet, G. (2006). La Commission de la capitale nationale : ouvrir de nouveaux horizons. Rapport du Panel de la revue du mandat de la CCN. Ottawa. Gouvernement du Canada.
- Payne, E. (2015). A user's guide to the Zibi plan; Debate continues over Windmill Development's plans to develop the islands surrounding Chaudière Falls, with opponents calling for the removal of the dam. *The Ottawa Citizen*. 24 août 2015. Consulté le 5 mars 2020.
- Radio-Canada (2013). Le maire Watson ne vise pas la fusion des transports en commun à Ottawa-Gatineau. SRC Ottawa-Gatineau. 3 avril 2013.
- Radio-Canada (2019). L'engagement du fédéral pour un 6e lien accueilli tièdement par Watson et Pedneaud-Jobin. ICI-Radio-Canada – Ottawa-Gatineau. Le mardi 19 mars 2019.
- Spalding, D. (2013). Kettle Island best bridge site, NCC says: Least costly, would save most time. *The Ottawa Citizen*. Le 15 mai 2013.
- Trépanier, A. et A. Angers (2019). La CCN lance un nouvel appel d'offres pour l'étude sur un 6e lien. ICI Radio-Canada – Ottawa-Gatineau. Le 20 décembre 2019.
- Van Wynsberghe, C. (2003). Ottawa, une capitale fédérale modèle ?



- Ville de Gatineau (2015). [Schéma d'aménagement et de développement révisé](#). Ville de Gatineau. Consulté en ligne le 12 mars 2020.
- Ville de Gatineau (2018). [Le groupe de travail conjoint en matière de transport élabore ses priorités](#). Ville de Gatineau. Consulté en ligne le 15 avril 2021.
- Ville de Gatineau (2019a). [Signature d'une entente historique sur le transport collectif entre Gatineau et Ottawa](#). Ville de Gatineau. Consulté en ligne le 15 avril 2021.
- Ville de Gatineau (2019b). [Dialogue sur l'avenir de Gatineau](#). Ville de Gatineau, p. 20. Consulté le 13 avril 2021.
- Ville de Gatineau (2020). [Plan d'urbanisme modifié](#). Ville de Gatineau. Consulté le 9 juin 2021.
- Ville d'Ottawa (2019). [Nouveau Plan Officiel. La Grande Région d'Ottawa-Gatineau](#). Ville d'Ottawa. Consulté le 29 mars 2021.
- Ville d'Ottawa (2021). [Plan officiel](#). Volume 1, 24 novembre 2021.
- Windmill et al. (2014). [Redéveloppement des terrains Domtar](#). Consulté le 10 juillet 2019.

