

AVIS SUR LE PROJET DE PLAN MÉTROPOLITAIN D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT- RÉVISÉ

Novembre 2024

PMAD : UN PUISSANT OUTIL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT QUI DOIT RÉPONDRE AUX DÉFIS D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN

Le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), révisé et adopté par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) cet automne, s'inscrit dans un contexte bien particulier. Contexte marqué par une crise du logement qui perdure, par une conjoncture économique qui accroît le défi de l'abordabilité, ainsi que par des événements météorologiques extrêmes de plus en plus fréquents, qui démontrent avec force l'urgence climatique.

Tout cela s'ajoute aux investissements majeurs que devront faire les villes et les gouvernements pour pallier le déficit d'entretien des infrastructures (aqueducs, égouts, etc.), pour améliorer le transport collectif, ainsi que pour construire de nouvelles infrastructures afin d'adapter nos villes à ces changements climatiques.

L'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est d'avis que ce puissant outil d'aménagement et de développement doit répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain.

Le PMAD est composé de plusieurs chapitres traitant de l'ensemble des éléments propres à l'aménagement et au développement de son territoire, par exemple, l'agriculture, la culture, les milieux humides, la densité, la mobilité, etc. Parmi tous les sujets, l'IDU a choisi de concentrer son avis sur l'habitation et le transport collectif.

Le PMAD doit permettre de freiner l'étalement urbain en misant sur l'incontournable synergie entre le développement immobilier et le transport collectif, en favorisant la densification où il est possible et souhaitable de le faire, soit dans les aires TOD et les corridors de transport collectif, et dans le redéveloppement de secteurs stratégiques, notamment par la requalification de centres commerciaux. La solution va passer par le développement de milieux de vie complets, avec mixité d'usage et sociale.

AU CŒUR DE CES DÉFIS : LES DÉVELOPPEURS IMMOBILIERS

Le développement immobilier est marqué par des défis complexes et interconnectés, souvent prolongés sur de longues périodes. La valeur des terrains et bâtiments est fortement influencée par des facteurs socio-économiques, fiscaux et réglementaires. Les changements dans le contexte réglementaire et économique peuvent entraîner des retards et une augmentation des coûts, affectant la rentabilité des projets et conséquemment, l'abordabilité des unités d'habitation. Une coordination et une expertise accrues sont nécessaires pour gérer cet environnement incertain, complexe et dynamique.

Les entités gouvernementales et municipales disposent d'un large éventail de pouvoirs pour réguler l'aménagement du territoire et le développement immobilier. Elles peuvent imposer des contraintes de redéveloppement tout en offrant des subventions pour des projets spécifiques, soit résidentiels, de revitalisation d'artères commerciales, d'ouverture de nouveaux territoires industriels, etc. Ces pouvoirs incluent également la gestion des infrastructures urbaines, le développement du parc immobilier et l'amélioration de l'offre en transport collectif.

Les gouvernements, fédéral et provincial, ainsi que les administrations municipales exercent un pouvoir important dans l'élaboration des programmes et politiques de gestion, ainsi que dans l'établissement de règlements. Ils gèrent aussi les aspects financiers, incluant les redevances et les subventions, ce qui affecte les opportunités et les normes de développement pour les promoteurs immobiliers (voir annexe Processus de développement immobilier et leviers gouvernementaux et municipaux).

Les décisions prises à différents niveaux de gouvernement (fédéral, provincial, régional et municipal) ont donc un impact considérable sur le marché immobilier. Les développeurs doivent naviguer à travers un processus complexe marqué par des réglementations et des politiques variées, ce qui peut influencer l'échéancier, le processus, les coûts et la rentabilité des projets immobiliers.

L'IDU souhaite apporter sa contribution à ces consultations en présentant la perspective des principaux acteurs du développement immobilier, soit les promoteurs, les développeurs et les investisseurs privés, ceux qui, évidemment, **construisent 100 % des espaces commerciaux, industriels et de bureaux, mais aussi, plus de 95 % des logements chaque année.**

Ils font et veulent faire partie de la solution pour résorber la crise de l'habitation. Ce dont ils ont absolument besoin pour maximiser leur contribution et pour construire davantage et plus rapidement de tous les types de logements – locatif et copropriété, social et abordable, marché et hors marché –, **c'est de la prévisibilité, de la clarté et de la cohérence.**

D'emblée, l'IDU tient à mentionner qu'**en misant sur la densification et l'arrimage avec le transport collectif, la CMM fait le bon choix. La stratégie est assurément la bonne, mais elle manque d'ambition sur les cibles.**

PMAD : SE DONNER DES CIBLES DE DENSITÉ RÉSIDENTIELLE PLUS AMBITIEUSES

La densification permet simultanément d'augmenter l'offre de logements et de diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) en réduisant l'étalement urbain et l'usage de l'automobile. Elle permet aussi d'augmenter la résilience des centres-villes aux conséquences négatives du télétravail et du commerce en ligne.

L'IDU partage l'avis qu'il faut favoriser la densification et éliminer les obstacles qui les contrecarrent, en agissant à la fois sur les outils financiers et fiscaux et sur les outils de planification et d'aménagement du territoire. Pour atteindre ces objectifs, il faudrait adapter les infrastructures existantes aux changements climatiques, en remplacer ou en construire de nouvelles dans les secteurs propices à la revitalisation et à la densification, soutenir adéquatement le transport collectif et actif, puis intensifier les efforts pour assurer à tous les ménages un logement convenable.

Même si l'on reconnaît les avantages de la densité, les actions des villes et des arrondissements peuvent être contre-productives. Les divers frais et redevances facturés peuvent freiner le développement résidentiel et augmenter significativement le coût du logement.

S'ajoutent à ces éléments les référendums qui doivent être tenus en cas de modifications des usages ou des densités permises et qui ouvrent la porte au phénomène trop répandu du « pas dans ma cour ».

C'est d'ailleurs en s'appuyant sur ces éléments que l'étude de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM)¹ recommande que 80 % des nouveaux logements soient prioritairement localisés dans les aires TOD et que des seuils minimaux de densité soient fixés entre 150 et 600 logements à l'hectare brut en fonction du milieu d'accueil et de la proximité du transport collectif. Aux fins de ces objectifs, l'étude formule 15 recommandations. L'IDU est d'avis que la CMM devrait se positionner sur celles-ci et déterminer lesquelles pourraient être mises en œuvre dans le cadre de la révision du PMAD.

À cet égard, l'IDU s'explique mal pourquoi la CMM n'a pas choisi d'enligner ses cibles sur ce que proposait cette étude. Avec des seuils minimaux de densité trop modestes, il serait raisonnable de craindre que cela s'avère contre-productif et insuffisant pour redresser la situation. Qui plus est, il est possible que ces seuils minimaux soient interprétés par des élus réfractaires à la densification comme étant une cible à tenter d'atteindre sans plus.

Dans la mesure où la planification des travaux d'infrastructures pour les nouveaux développements s'enlignerait sur des seuils minimaux trop modestes, il serait très complexe et coûteux de corriger le tir si les cibles devaient être haussées ultérieurement, après monitoring et révision par la CMM. Dans certains cas, il pourrait être trop tard.

Si ce genre de scénario devait se multiplier dans plusieurs municipalités, agglomérations et arrondissements, cela plomberait la stratégie de la CMM avec le PMAD et conséquemment favoriserait l'étalement urbain.

C'est pourquoi l'IDU recommande que le **PMAD révise à la hausse les seuils minimaux de densité, en particulier là où il est possible et souhaitable de le faire**. Les recommandations de la CCMM devraient servir de guide.

DENSIFIER LÀ OÙ IL EST POSSIBLE ET SOUHAITABLE DE LE FAIRE : LES AIRES TOD

Comme nous le mentionnions plus tôt, la stratégie de la CMM d'arrimer densité et transport collectif est la bonne. Pour savoir où nous en sommes actuellement, l'IDU a demandé au Groupe Altus de mesurer les niveaux de densité dans les aires TOD du Grand Montréal et de les comparer avec ceux de Toronto et de Vancouver².

¹ <https://www.ccmm.ca/fr/publications/etude/batir-plus-plus-vite-et-mieux-pour-une-strategie-de-densification-intelligente-du-grand-montreal>

² https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33Cma1BQmWqtEySkclKp/asset/files/%C3%89tude%20comparative%20de%20la%20densification%20des%20aires%20TOD_Oct2024.pdf

Quelques constats se dégagent clairement de cette étude. Montréal est en général moins dense en ménages par hectare que Toronto et Vancouver. C'est particulièrement le cas dans les banlieues intermédiaires et éloignées des deux autres villes canadiennes, où l'on affiche des densités quatre fois plus élevées qu'à Montréal et sa banlieue.

Les cartes produites dans le cadre de cette étude montrent que lorsque l'on s'éloigne du centre-ville de Montréal et de la zone desservie par le métro, l'arrimage entre la densité et le transport collectif est nettement mieux réussi à Toronto et à Vancouver. Dans certains secteurs où se trouvent pourtant des gares de train de banlieue, l'on constate des niveaux de densité de 10 ménages et moins à l'hectare. C'est clairement insuffisant.

Pour justifier l'investissement important que nécessite ce type d'installations, il faudrait une masse critique nettement plus élevée, un bassin d'usagers permettant une desserte qui offre de la fréquence et de la qualité. C'est pourquoi le PMAD révisé doit s'assurer que l'on ne gaspillera pas pareille occasion de bien arrimer la densité et le transport collectif. C'est vrai pour les gares de trains et de REM existantes, mais surtout pour celles projetées.

Dans le tableau suivant, on voit clairement l'ampleur du travail à faire pour y arriver. Que l'on utilise les seuils minimaux que proposait la CCMM où ceux que l'on retrouve dans le PMAD, l'écart est manifeste entre la situation actuelle et ce que nous devons réaliser au cours des prochaines années pour atteindre les objectifs de la CMM.

DENSITÉ DES MÉNAGES PAR HECTARE COMPARÉE AUX SEUILS MINIMAUX DANS LA RÉGION DE MONTRÉAL

Composante	Nombre de stations	Densité des ménages par hectare	Seuil minimum proposé par la CCMM	Seuil minimum proposé par le PMAD
1. Centre-ville	17	57	600	480
2. Périphérie	46	49	300-600	260-480
3. Banlieue rapprochée	44	21	200-400	200-260
4. Banlieue intermédiaire	33	6	150-200	125-200
5. Banlieue éloignée	13	8	150	100
Total	153	29		

Selon nous, certains facteurs clés doivent être mis de l'avant pour assurer le succès de la densification dans les aires TOD :

- **Un zonage approprié afin d'assurer une densité optimale;**
- **Un cadre réglementaire prévisible et moins long;**
- **Une limitation des exigences et des différents frais afin de favoriser l'abordabilité;**
- **Des investissements gouvernementaux planifiés afin de permettre la mise en place ou la mise à niveau des infrastructures nécessaires pour accueillir les projets de développement.**

DENSIFIER LÀ OÙ IL EST POSSIBLE ET SOUHAITABLE DE LE FAIRE : REDÉVELOPPEMENT DE CENTRES COMMERCIAUX

Partout sur le territoire de la CMM, l'on retrouve de nombreux centres commerciaux vieillissants, en baisse d'achalandage et, conséquemment, en perte de valeur pour leurs propriétaires et de revenus fiscaux pour les administrations municipales et locales. Tout comme pour les aires TOD, l'IDU voit dans le redéveloppement de ces centres commerciaux une occasion à saisir avec le PMAD.

Ces centres commerciaux sont généralement stratégiquement bien situés, sont ou pourraient être desservis par du transport collectif et occupent des superficies importantes. Il s'agit de sites exceptionnels pour créer un milieu de vie dynamique, durable et inclusif, ainsi que pour améliorer l'offre de services et la qualité de vie de résidents du secteur. Cette stratégie permettrait notamment d'optimiser l'usage du sol, de contrer l'étalement urbain, de maximiser l'utilisation des infrastructures existantes, de réduire les émissions de GES liées aux déplacements automobiles et de financer les investissements publics par un accroissement général de la richesse foncière.

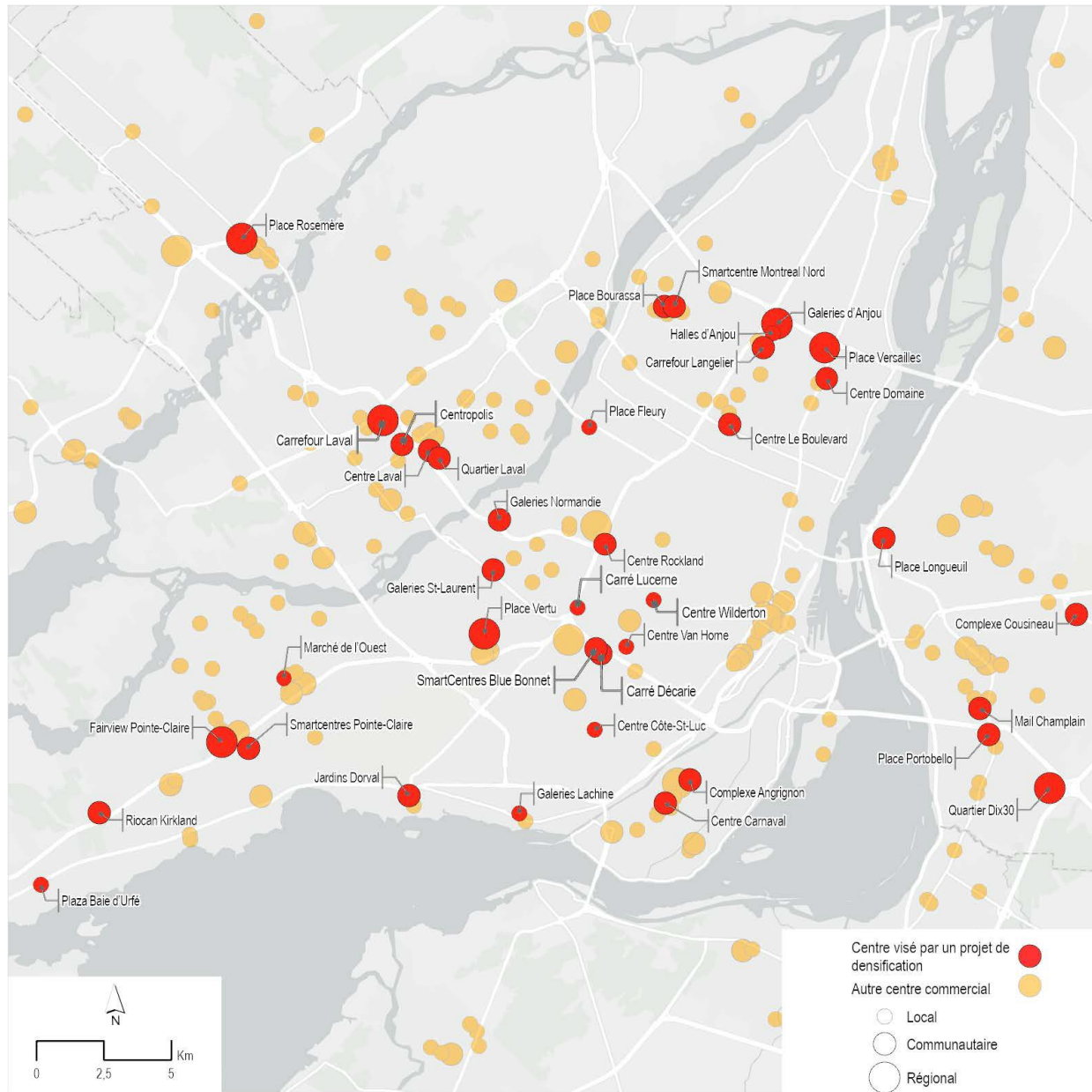
En pleine crise de l'habitation, la requalification des centres commerciaux vers un usage résidentiel prend tout son sens, surtout pour les propriétés situées à proximité d'une infrastructure de transport collectif. Pour les propriétaires, il s'agit d'une opportunité de voir leurs investissements porter leurs fruits. Pour les ménages qui peinent à trouver un logement qu'ils sont en mesure de payer, cette requalification permettrait de contribuer à rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande qui, ultimement, améliorera l'abordabilité pour toutes les clientèles et favorisera les modes de transport actifs et l'utilisation du transport collectif.

Développer des milieux de vie complets en densifiant de vastes terrains à usage commercial unique, en les rendant multifonctionnels, apparaît donc comme une proposition gagnante pour les promoteurs immobiliers, pour les administrations municipales et pour les ménages. Une solution gagnante pour tout le monde.

Dans le cadre des consultations publiques (OPCM) relatives au projet de densification de la Place Versailles, dans son mémoire³, le Groupe Altus a illustré, carte à l'appui, le potentiel qu'offre le redéveloppement des centres commerciaux visés par un projet de requalification et de densification dans la région montréalaise.

³ https://ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/P128/8-11_Groupe%20Altus.pdf

CENTRES COMMERCIAUX VISÉS PAR UN PROJET DE REQUALIFICATION ET DE DENSIFICATION DANS LA RÉGION MONTRÉALAISE



Toutefois, cette avenue n'est pas sans risque et peut s'avérer fort complexe. Plusieurs variables doivent être prises en compte. Le respect des baux en cours des locataires commerciaux, les coûts importants liés à la décontamination, à l'aménagement de nouvelles infrastructures, à la démolition de certains bâtiments et à la construction des nouveaux logements, sans compter les frais et redevances de toutes sortes.

C'est pourquoi, si l'on souhaite construire de nouveaux logements, et aménager des espaces publics (parcs, école) afin de créer des milieux de vie complets, le promoteur doit pouvoir compter sur un rehaussement important de la densité. Si la densité permise est trop faible, le jeu n'en vaudra pas la chandelle.

Comme pour les aires TOD, pour soutenir sa stratégie, le PMAD **devra s'assurer que les niveaux de densité seront suffisamment élevés pour rendre possibles les projets de redéveloppement de centres commerciaux.**

MISE EN ŒUVRE DU PMAD : UN RÈGLEMENT DE CONTRÔLE INTÉRIMAIRE (RCI) DEVRAIT ÊTRE ENVISAGÉ POUR ASSURER LA PRÉVISIBILITÉ ET LA COHÉRENCE

Le territoire de la CMM est immense, plus de 4 374 km². Il regroupe de nombreuses MRC, 82 municipalités de toutes les tailles, 4,2 millions de citoyens. Mettre en place un plan d'aménagement et de développement en s'assurant de la concordance dans chacune des entités visées peut s'avérer un exercice fort complexe, long et imprévisible.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme du Québec* (LAU) précise que dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du PMAD révisé, le conseil d'une municipalité régionale de comté (MRC) ou d'une agglomération dont le territoire est en tout ou en partie compris dans celui de la CMM doit adopter un règlement de concordance sur le plan métropolitain révisé. Les municipalités locales disposent ensuite d'une période de six mois pour assurer la concordance de leur réglementation d'urbanisme au schéma d'aménagement et de développement (SAD) de leur MRC ou agglomération respective⁴.

Si le passé est garant de l'avenir et que l'on se réfère à la mise en œuvre du premier PMAD (2012), l'adoption d'un règlement de concordance par certaines municipalités n'est survenue que plusieurs années après l'entrée en vigueur du PMAD. Dans un contexte de crise du logement qui perdure et d'urgence climatique, ne pas faire autrement ne fera qu'aggraver la situation.

Pour favoriser **la prévisibilité et la cohérence** dans le développement de projets immobiliers, et optimiser l'outil de monitoring de la CMM, et comme l'IDU le recommandait dans son mémoire⁵ à l'OCPM en octobre dernier concernant le projet de PUM de la Ville de Montréal, il serait important **d'établir des règles transitoires pour clarifier le cadre de traitement des projets d'ici à l'adoption des règlements de concordance ou de remplacement** afin de favoriser la réalisation d'investissements dans un contexte de crise du logement et climatique.

⁴ https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2024/09/PMADR_SecondProjet_NON-EN-VIGUEUR.pdf

⁵ [https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33Cma1BQmWqtEySkclKp/asset/files/M%C3%A9moire%20IDU_PU_M_OCPM_2024-09-20_VF%20\(002\).pdf](https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33Cma1BQmWqtEySkclKp/asset/files/M%C3%A9moire%20IDU_PU_M_OCPM_2024-09-20_VF%20(002).pdf)

RECOMMANDATIONS

Afin de s'assurer que la stratégie de densification mise de l'avant par la CMM avec cette nouvelle version du PMAD contribue à affronter efficacement les défis de pénurie de logements, d'abordabilité et d'urgence climatique, l'IDU propose un certain nombre de recommandations.

- **Seuils minimaux de densité**

Afin de permettre la création de milieux de vie complets qui rationalisent la présence des infrastructures de transports collectifs structurantes, il est recommandé de :

Recommandation 1 : Rehausser le seuil minimal de densité résidentielle en particulier là où il est possible et souhaitable de le faire. Les recommandations de la CCMM devraient servir de guide. Si un projet structurant de transport collectif est planifié (RMTCS) près du site, il est recommandé d'utiliser le seuil qui lui est associé plutôt que le seuil applicable selon l'infrastructure de transport existante.

- **Seuils minimaux de densité (hors les aires PIAT)**

Afin de permettre des seuils minimaux de densification plus élevés dans des secteurs appelés à accueillir des services en transport collectif structurant et d'optimiser dès aujourd'hui le potentiel de densification, il est recommandé de :

Recommandation 2 : Définir dès maintenant des seuils minimaux de densité de type CAT pour l'ensemble des tracés Vision 2050 identifiés à la carte 20 du PMAD révisé.

- **Densités maximales**

Afin d'éviter que les municipalités utilisent le seuil minimal comme un maximum, ce qui est contre nature, et malgré que la LAU ne permette pas à la CMM de fixer des maximums pour les municipalités, mais qu'elle peut néanmoins formuler des orientations pour les aires de planification intégrée de l'aménagement et des transports (PIAT), il est recommandé :

Recommandation 3 : D'inviter les municipalités à ne pas définir de densité maximale dans les aires PIAT, mais à limiter les densités maximales à l'extérieur de ces aires.

- **Calcul de la densité à l'échelle de la propriété**

Afin de permettre aux municipalités de concentrer la densité sur une portion de site ou de la répartir sur un site, indépendamment du phasage de développement, il est recommandé :

Recommandation 4 : D'abroger la disposition qui définit l'échelle de calcul de la densité pour la portion redéveloppée uniquement et de la calculer pour l'ensemble d'une propriété.

- **Exemption aux seuils minimaux**

Afin de permettre d'assurer une application des seuils de densité visée à l'échelle du secteur, indépendamment des contraintes présentes dans certains secteurs, et d'éviter de bloquer le développement et la densification à l'échelle d'une ville, alors qu'une ville, MRC ou agglomération demande une exemption à l'application du seuil minimal de densité appliqué à un secteur, il est recommandé de :

Recommandation 5 : Mettre en place un processus de compensation de la densité sur un site comparable, sujet d'une exemption des seuils minimaux de densité lorsqu'une demande est présentée par une municipalité.

- **Calcul de la densité nette/brute**

Dans la mesure où plusieurs villes demandent plus de 10 % en espaces verts, naturels ou communautaires, ce qui provoque une baisse de potentiel de développement effectif lorsqu'un facteur de conversion de 0,8 est utilisé de manière standard;

Parce que la densité utilisée dans un document de planification à l'échelle d'application du PMAD doit mettre de l'avant une densité brute puisqu'applicable à une échelle macro, une densité nette s'appliquant plutôt à l'échelle d'un terrain (règlement de zonage);

Afin de permettre d'adapter le calcul de conversion du « brut » au « net » et vice-versa en fonction des particularités des sites, il est recommandé de :

Recommandation 6 : Maintenir le calcul de la densité en fonction du « brut » puisque la superficie du domaine public varie d'un projet à l'autre, diminuant le potentiel de développement des propriétés lorsque plus de parcs, d'espaces verts et de domaines viaires sont aménagés.

CONCLUSION

Pour conclure, l'IDU rappelle qu'en misant sur la densification et l'arrimage avec le transport collectif, la CMM fait le bon choix. La stratégie qu'elle propose avec le nouveau PMAD est assurément la bonne, mais elle devrait être **plus ambitieuse sur les cibles**.

Avec cet avis, l'IDU souhaite apporter sa contribution en présentant la perspective des principaux acteurs du développement immobilier, soit les promoteurs, les développeurs et les investisseurs privés, ceux qui construisent plus de 95 % des logements chaque année. **Ceux qui font et veulent faire partie de la solution.**

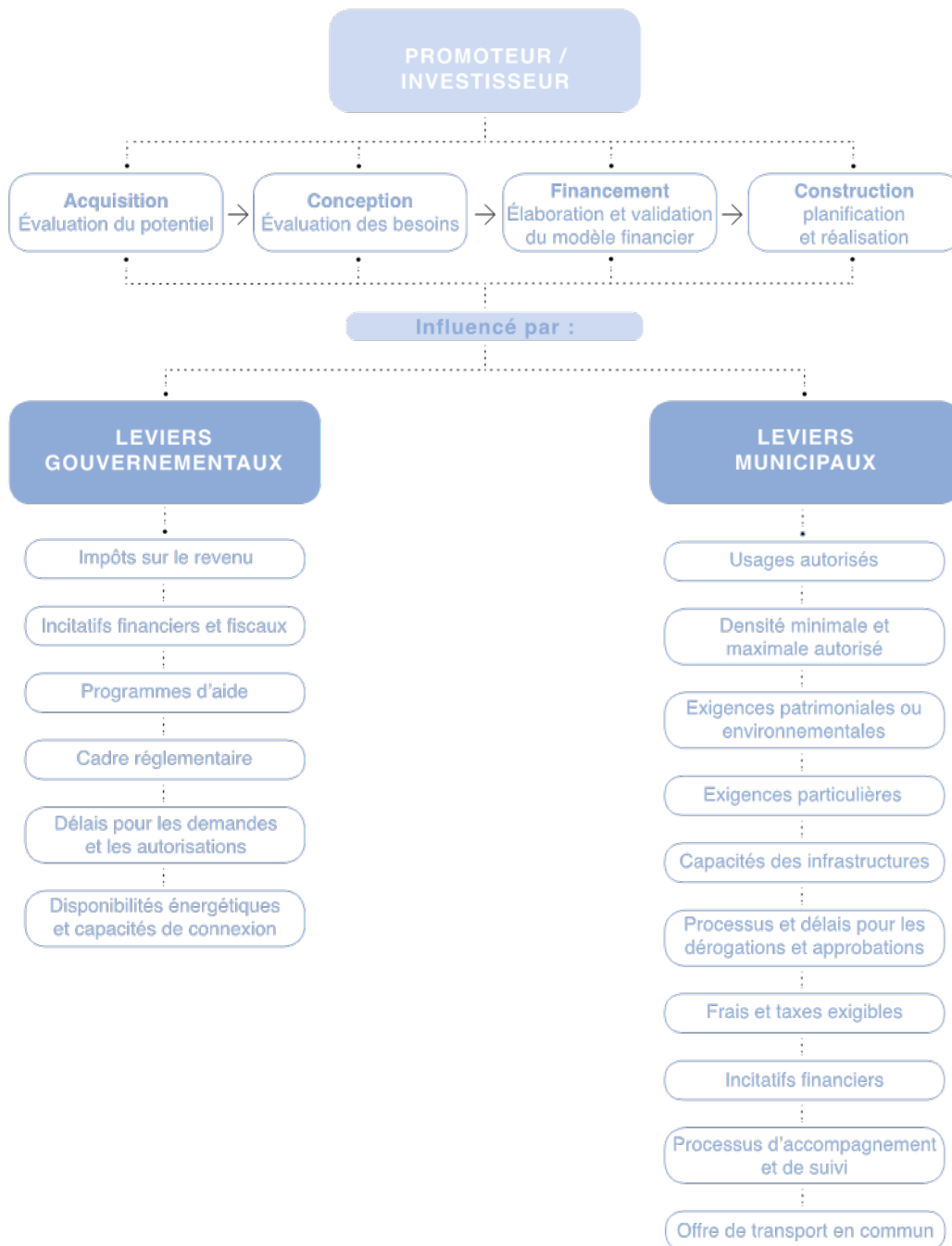
Pour maximiser leur contribution, pour construire davantage et plus rapidement de tous les types de logements – locatif et copropriété, social et abordable, marché et hors marché –, les développeurs ont absolument besoin **de prévisibilité, de clarté et de cohérence**.

Selon nous, certains facteurs clés devront être mis de l'avant pour assurer le succès de la densification dans les aires TOD et dans les projets de redéveloppement des centres commerciaux :

- **Un zonage approprié afin d'assurer une densité optimale;**
- **Un cadre réglementaire prévisible et moins long;**
- **Une limitation des exigences et des différents frais afin de favoriser l'abordabilité;**
- **Des investissements gouvernementaux planifiés afin de permettre la mise en place ou la mise à niveau des infrastructures nécessaires pour accueillir les projets de développement.**

ANNEXE

PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT IMMOBILIER ET LEVIERS GOUVERNEMENTAUX ET MUNICIPAUX



REMERCIEMENTS

La rédaction de cet avis est rendue possible grâce à
l'exceptionnelle expertise des membres des différents comités de l'IDU :
le comité de développement économique et affaires municipales,
le comité urbanisme et mobilité, le comité habitation et le comité juridique.

Cette publication est réalisée grâce au soutien des administrateurs de l'IDU
ainsi que par ses partenaires annuels que sont :

Platine



Or



Argent



MONTONI

Bronze



Grand partenaire du Réseau des Jeunes Ambassadeurs

