

COMPTE RENDU

TABLE RONDE DU 22 SEPTEMBRE 2014

LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL

PORTÉE RÉGLEMENTAIRE ET MISE EN APPLICATION

- Animation :** IPAM (Ron Rayside et Dinu Bumbaru)
Présentations : Russell Copeman, Lionel Pérez, Ron Rayside et Dinu Bumbaru
Logistique : Rayside Labossière (Ron Rayside, Catherine Thibault, Philippe Cossette, Jérémie Watters, Jules Brunelle-Marineau, Hatem Touman)

L'ÉVÉNEMENT

Sur invitation de l'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM), une trentaine d'acteurs montréalais se sont réunis le 22 septembre 2014, dans le but d'échanger sur le projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal (SAD), dont l'adoption est prévue à la fin décembre 2014.

Sous forme de discussion ouverte, les échanges ont permis aux participants de divers horizons de comparer leur perception de la problématique et leurs idées. La discussion a principalement porté sur les éléments à prioriser, les mécanismes de suivi et les moyens à mettre sur pied pour réaliser la vision projetée dans le document. Le rôle du SAD et son lien avec le PMAD et les plans d'urbanisme que Montréal et les villes liées auront à produire par la suite ont également été explorés. Il est attendu que les discussions ayant eu lieu lors de la table ronde alimenteront les réflexions de chacun dans le cadre des consultations publiques prévues pour l'automne.

Personnes présentes (en ordre alphabétique) :

- Pierre Bélec (SOVERDI)
Richard Bergeron (opposition officielle, Ville de Montréal)
Jean-Jacques Bohémier (Ville de Montréal)
Dinu Bumbaru (Héritage Montréal)
Jules Brunelle-Marineau (Rayside Labossière)
Russell Copeman (Ville de Montréal / arrondissement Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce)
Marie-José Corriveau (FRAPRU)
Philippe Cossette (Rayside Labossière)
Clément Demers (Quartier international de Montréal)

Coralie Deny (Conseil régional de l'environnement de Montréal)
Louis Drouin (Direction de santé publique de Montréal)
Nicolas Dziasko (Ville de Montréal-Est)
Catherine Harel-Bourdon (Commission scolaire de Montréal)
Louise Hodder (Vivacité Montréal)
Denyse Lacelle (Coalition montréalaise des Tables de quartier)
Jacques Lachapelle (Conseil du patrimoine religieux)
Phyllis Lambert (IPAM / Centre Canadien d'Architecture)
Denis Leclerc (Réseau des CDEC)
Sophie Paquin (Direction de santé publique de Montréal)
Lionel Perez (Ville de Montréal / arrondissement de Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce)
Ron Rayside (IPAM / Rayside Labossière)
Isabelle Richard (Atelier habitation Montréal)
Yan Romanesky (à titre personnel)
Joël Simard-Ménard (opposition officielle, Ville de Montréal)
François St-Germain (Groupe BC2)
Julie Tasker-Brown (Ville de Montréal-Ouest)
Michel Taylor (Fonds immobilier FTQ)
Catherine Thibault (Rayside Labossière)
Hatem Touman (Rayside Labossière)
Monique Vallée (Ville de Montréal)
Jérémy Watters (Rayside Labossière)
Ryan Young (Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue)

COMPTE RENDU DES ÉCHANGES

Précision sur le rôle exact du SAD dans la structure légale

Le schéma d'aménagement et de développement (SAD) s'insère dans un contexte réglementaire multiscale complexe. En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), le SAD doit se conformer au Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), adopté en 2011. Le Schéma deviendra lui-même un guide pour la Ville de Montréal et les villes liées pour la rédaction de leurs plans et de leurs règlements d'urbanisme. Cette situation signifie que le SAD devrait préciser les orientations du PMAD et identifier des mesures plus concrètes pour assurer l'atteinte des objectifs chiffrés qu'on retrouve dans le plan métropolitain. Selon une proportion importante des participants à la table ronde du 22 septembre, le document présenté ne semble pas répondre à cette exigence, présentant une vision sans profondeur qui ne tient pas compte de la vue d'ensemble à l'échelle métropolitaine.

Dans un même ordre d'idées, le document complémentaire du schéma détient des recommandations concrètes pour guider les villes membres de l'agglomération dans l'élaboration de leur plan d'urbanisme. Un des participants à la table ronde a mentionné le fait que la version initiale du document complémentaire était beaucoup plus élaborée que dans la version rendue publique au début septembre, possiblement par manque de consensus entre les villes. Il semblerait donc qu'une plus grande latitude soit offerte aux membres de l'agglomération par rapport à l'interprétation des orientations du schéma. Le SAD serait plus à même d'énoncer une vision claire et de mener à des résultats concrets pour l'agglomération en stipulant, à l'image du PMAD, des objectifs chiffrés, en indiquant de façon claire les moyens prévus pour se conformer aux exigences du document métropolitain et en étoffant les recommandations de son document complémentaire.

Bien que n'étant pas obligatoire en vertu de la LAU, le Plan de développement de Montréal (PDM), au sujet duquel la population a été consultée l'automne dernier, présentait différentes considérations socioéconomiques à propos du développement futur de Montréal. Son adoption ayant été suspendue, il serait pertinent d'intégrer autant que possible les éléments discutés lors des consultations publiques.

Les items à prioriser

Monsieur Perez a demandé aux participants d'identifier un item dans le projet de schéma qui constitue une priorité pour eux. De nombreux enjeux ont été soulignés :

Les besoins en logement et le rôle du foncier

La question de l'habitation est l'un des premiers enjeux soulevés. La garantie d'un logement abordable et de qualité a des incidences directes sur la santé, l'éducation et le rétention des individus sur le marché du travail. Le projet de schéma propose de fidéliser et d'augmenter le nombre de familles dans l'agglomération en assurant notamment une offre résidentielle diversifiée et en augmentant l'offre de logements abordables. Les participants à la table ronde

ajoutent que bien qu'il soit important d'attirer des familles en ville, il faut également s'assurer de répondre aux besoins en logement de la population déjà en place. Près de 40 % des Montréalais allouent plus de 30 % de leurs revenus à leur loyer. L'insalubrité des logements existants est un autre enjeu de taille. De nombreux logements nécessitent des réparations majeures; le parc locatif est vieillissant et nombreux sont les propriétaires qui laissent leur bâtiment se dégrader. Les statistiques sur les logements nécessitant des réparations majeures sous-estiment l'état réel de la situation. Il y a également un problème de localisation des logements sociaux et des logements pour ménages à revenu modeste. En effet, ils sont souvent localisés sur des terrains à faible valeur puisqu'ils rapportent moins que des logements privés. Les habitants se retrouvent donc isolés des noyaux de vie et des services dont ils ont besoin. Il a également été remarqué qu'aucun outil n'est identifié pour le développement de projets d'habitation abordables pour familles.

Le schéma devrait s'attaquer directement à ces enjeux à travers des outils stratégiques forts. Il serait important notamment que le document identifie des interventions dans le domaine foncier afin de mieux contrôler le développement de condominiums et de réserver des terrains à la construction de logements abordables. Une telle réserve existait à Montréal à une certaine époque, mais a été dépouillée au fil des années.

Plus qu'un outil pour l'aménagement de logement abordable, la reconstitution d'une réserve foncière à travers l'achat et l'expropriation a été identifiée par plusieurs comme essentielle pour permettre à l'agglomération d'atteindre ses objectifs pour la réalisation de projets structurants et l'aménagement de cadres de vie de qualité. Le Schéma devrait notamment proposer un moratoire sur la mise en marché des terrains publics, et ce à tous les paliers de gouvernement. Le document devrait également prévoir des mesures pour l'achat de terrains à ajouter à la réserve.

Les pôles communautaires

Le SAD identifie les grands pôles économiques de l'île. Il fait également état des différents équipements collectifs, c'est-à-dire " les immeubles qui abritent des activités qui répondent à différents besoins de la population en matière de santé, d'éducation, de culture, de sport et de tourisme " (p. 32 du projet de schéma). Pour certains des participants à la table ronde, ces équipements devraient être étudiés d'un point de vue stratégique en tant que pôles communautaires importants pour la communauté. En plus de l'éducation qu'elles offrent, les écoles participent notamment à la vie des quartiers en étant des pôles de loisirs, de développement social et d'intégration des nouveaux arrivants. Les artères commerciales sont également des pôles locaux importants. Malheureusement, les établissements scolaires peinent à répondre à la demande et à remplir ces nouvelles responsabilités. Ils existent par ailleurs à Montréal plusieurs artères commerciales fractionnées et dévitalisées. De nombreux commerces indépendants sont également dans une situation précaire en raison du coût élevé des loyers sur certaines artères. Le schéma d'aménagement et de développement devrait reconnaître ces pôles communautaires, et élaborer une vision structurée qui centre le développement autour de ceux-ci.

Les pôles d'emploi

En ce qui concerne les pôles d'emploi, l'identification des trois grands pôles d'emploi qui est faite dans le SAD est considérée comme incomplète. Le cantonnement du développement économique de Montréal dans ces trois secteurs d'emplois spécialisés ne tient pas compte de l'existence et de l'importance des pôles d'emploi secondaires, incluant les artères commerciales, qui sont répartis à travers l'île de Montréal et qui rassemblent une grande diversité d'emplois. Ces pôles emploient souvent une population moins scolarisée, mais jouant un rôle tout aussi important pour la vitalité économique de l'agglomération. Comme pour les pôles communautaires, la reconnaissance et le soutien de ces secteurs d'emploi secondaires permettraient de développer des cadres de vie de qualité grâce à l'aménagement de quartiers complets. Ils diminueraient d'autant plus la pression exercée sur le centre-ville.

Les transports

Les transports ont également été identifiés comme enjeu prioritaire par les participants à la table ronde. Le PMAD avait établi des objectifs précis quant au transfert de la part modale vers les transports collectifs. Le Schéma d'aménagement identifie différents projets d'infrastructures en transport collectif de même que de nombreux grands projets routiers. Le document propose d'améliorer l'offre en transport collectif et actif et de miser sur la complémentarité entre les différents modes de transport.

Pour les participants à la table ronde, il est important d'étudier les décisions qui se prennent à l'échelle métropolitaine, puisque l'augmentation du volume provient généralement des territoires à l'extérieur de l'agglomération. Le SAD doit s'insérer dans cette vision d'ensemble et proposer des stratégies pour mitiger cette augmentation de la circulation, et particulièrement la circulation en direction du centre-ville et des quartiers centraux. Le schéma doit également proposer des stratégies pour amener les résidents des couronnes à délaisser l'automobile au profit du transport collectif. Une réflexion sur l'implantation potentielle de péages devrait notamment être intégrée au SAD.

Pour réaliser les objectifs de complémentarité des modes de transport, le SAD devrait mieux articuler l'aménagement avec le système de transport. Pour assurer une ville active, il faut qu'à l'échelle locale, les services essentiels soient situés à distance de marche des milieux résidentiels.

Les sites contaminés et à proximité de nuisances

Le SAD identifie les secteurs sur l'île qui pourraient accueillir du développement résidentiel, et notamment du logement abordable. Cependant, certains de ces sites sont d'anciennes zones industrielles ou sont situés à proximité de nuisances telles que des voies ferrées ou des gares de triage. La volonté exprimée par le schéma de développer ces sites n'est pas accompagnée d'une vision et d'une stratégie claires pour trouver une solution à ces contraintes et permettre le développement de projets abordables, sécuritaires et sains pour les futurs occupants. Une

cartographie étayant le portrait de la contamination des sols sur l'île devrait entre autres être faite afin d'avoir une vision d'ensemble du problème. Le SAD devrait également identifier des outils permettant le redéveloppement, à long terme, des terrains contaminés, particulièrement ceux considérés à des fins d'habitation sociale et communautaire.

Milieus naturels

On retrouve dans le PMAD des objectifs chiffrés pour la protection des espaces naturels de la région métropolitaine. Le SAD emboîte le pas au PMAD en approfondissant le concept de trame verte et bleue, en développant le concept de parcours riverain et en se fixant ses propres objectifs de territoires à protéger et mettre en valeur. Il s'agit de l'un des seuls objectifs chiffrés que l'on retrouve dans le schéma. Cependant, les quartiers centraux, où vivent la majorité des Montréalais, sont laissés pour compte. Certaines informations manquent par ailleurs au diagnostic, comme par exemple une carte des ruisseaux de l'agglomération. Il a également été noté que certains sites affectés au développement résidentiel pourraient mettre en péril les quelques zones agricoles restantes sur l'île, dans la région de Pierrefonds notamment. Finalement, le concept de corridors verts élaborés par le PMAD ne se retrouve pas dans le SAD, où on retrouve plutôt une série d'espaces verts épars. Il est difficile de concevoir, dans ce contexte, comment il sera possible de créer une véritable trame verte et bleue à travers l'île de Montréal.

Les moyens financiers à la disposition des villes

Outre les enjeux prioritaires, la discussion de la table ronde a porté sur les modes de financement à la disposition des villes de l'agglomération. La prédominance des taxes foncières dans les sources de revenus de la Ville de Montréal est considérée comme problématique. Cette faible diversification des sources de revenus place la Ville dans une situation précaire, puisqu'elle se retrouve dépendante des aléas du marché immobilier. Le mode de financement actuel a donc un impact négatif sur le développement de Montréal. L'adoption d'un nouveau schéma d'aménagement et de développement est une occasion pour l'agglomération de réfléchir à ce défi et de suggérer des pistes de solutions pour diversifier ses revenus.

Cette réflexion est particulièrement importante pour Montréal, alors que la Ville a entamé des négociations pour l'obtention d'un statut particulier semblable à la Ville de Toronto. L'agglomération doit travailler ensemble pour trouver des modes de financement alternatifs innovateurs qui bénéficieront à tous.

L'agglomération doit également engager les autres paliers gouvernementaux pour qu'ils s'engagent et soutiennent le développement de l'île de Montréal. Le projet de schéma ne fait pas mention de partenariats à développer avec les gouvernements provinciaux, fédéraux, ou même avec la CMM. Ces acteurs auront un rôle important à jouer dans l'atteinte des objectifs du plan d'agglomération. La gestion des sites hospitaliers excédentaires et les interventions concernant le Vieux-Port, par exemple, ne pourront se faire sans la collaboration du gouvernement provincial. Le SAD devrait permettre d'engager dès maintenant les paliers de gouvernement supérieurs.

Mise en application et mécanismes de suivi

Les villes et arrondissements de l'agglomération de Montréal sont très distinctes les unes les autres en termes de caractéristiques sociodémographiques, de besoins et d'aspirations. Le schéma d'aménagement et de développement a été rédigé par Montréal en collaboration avec les villes liées. Chacune d'entre elles devra rédiger dans les années qui suivront l'adoption du schéma un plan d'urbanisme en conformité avec le SAD, le PMAD, la LAU et les orientations gouvernementales. La concrétisation des objectifs contenus dans le SAD peuvent s'avérer particulièrement difficile dans le cas des villes de plus petite taille. Le schéma fait peu mention des mécanismes de suivi qui devront être adoptés afin de guider les villes membres dans la mise en application des orientations du schéma. Il n'indique pas non plus qui sera responsable d'assurer la conformité des plans d'urbanisme au présent SAD. Ces outils de mise en œuvre devraient pourtant faire partie intégrante du document.

Le SAD représente une occasion pour les villes et arrondissements constituant l'agglomération de travailler ensemble à la résolution d'enjeux communs. Il a noté qu'une telle collaboration s'est avérée difficile par le passé, avec des enjeux comme l'agrile du frêne par exemple. Dans ce contexte, il serait hautement pertinent de prévoir à même le schéma d'aménagement des mécanismes de médiation pour faciliter les discussions entre les villes et une résolution efficace des problèmes partagés par tous.

Un document à étoffer

De manière générale, les participants à la table ronde sont d'avis que le schéma d'aménagement et de développement présente des orientations intéressantes mais gagnerait à être retravaillé pour inclure des cibles concrètes à atteindre et élaborer des outils et des mécanismes qui permettront à l'agglomération d'atteindre ses objectifs et de mener au développement de milieux de vie de qualité. La question a d'ailleurs été lancée à savoir si le plan d'agglomération avait un rôle limitationnel, qui réduit la marge de manœuvre des villes et arrondissements dans leurs processus de planification urbaine, ou un rôle aspirationnel, en présentant une vision et un idéal à atteindre pour l'île de Montréal. Il semble que peu importe le rôle qu'on lui attribue, les outils présentés dans le SAD semblent insuffisants pour lui permettre de remplir ces fonctions avec succès.

Le schéma d'aménagement et de développement devrait faire état de l'importance de Montréal en tant que métropole. Il devrait être une image claire de ce que sont les Montréalais et présenter une vision ambitieuse de l'agglomération dans l'avenir.

BILAN DE LA RENCONTRE

Malgré le changement de date de dernière minute, cette table ronde fut, encore une fois, un succès de par le taux de participation, la qualité des échanges et la dynamique qui s'est rapidement installée autour de la table. Un grand nombre de questions importantes ont été soulevées et permettront de faire avancer la réflexion dans les lieux d'échanges et les consultations à venir.

L'IPAM

L'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM) est une initiative citoyenne qui a pour mission de contribuer à la planification urbaine viable de Montréal, à son développement économique et durable et à la démocratie locale.

L'IPAM crée des lieux d'échanges entre tous ceux et celles qui contribuent au développement de la métropole; un espace de réflexion qui sert à nourrir leur vision de l'avenir et à remettre en question les modèles de gouvernance et d'aménagement actuellement en place.

L'IPAM diffuse des idées, modèles et expériences porteuses pour façonner la ville. Il explore des moyens existants et novateurs pour faire en sorte que les politiques et décisions municipales servent la volonté collective.

info@ipamontreal.org
www.ipamontreal.org