

**L'URBANISME COMMERCIAL COMME OUTIL D'ENCADREMENT DES
DÉVELOPPEMENTS COMMERCIAUX :**

LE CAS DU ROYALMOUNT

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
ET URBAIN ET L'HABITATION**

**RÉALISÉ PAR
CHARLES GRENIER**

**PRÉSENTÉ LE
16 JANVIER 2019**

Avant-Propos

Malgré le fait que je suis Chargé de projet à Imagine Lachine-Est, un organisme faisant la promotion des villes durables et écologiques, je présenterai ce travail en mon nom. Ce mémoire émane en partie de mon rapport de stage de recherche que j'ai fait pour le compte du Conseil régional en environnement de Montréal à l'été 2016. Je me suis intéressé au cas des Galeries d'Anjou dans l'est de Montréal, et mon travail visait à comprendre la façon d'encadrer les processus de réaménagements des centres commerciaux régionaux. L'un des outils qui est ressorti de ma recherche pour bien encadrer les développements et les redéveloppements commerciaux, c'est l'urbanisme commercial. Le but de ce mémoire sera donc de définir ce concept, mais servira surtout à démontrer à l'Agglomération de Montréal la nécessité d'adopter des mesures permettant d'atteindre un réel urbanisme commercial à Montréal.

À propos d'Imagine Lachine-Est

Imagine-Lachine-Est est un organisme sans but lucratif (OSBL) basé à Lachine ayant pour mission de faire la promotion de pratiques et de politiques favorisant le développement urbain durable et écologique.

Introduction

Le conflit opposant la Ville de Mont-Royal et l'Agglomération de Montréal concernant le projet du groupe Carbonleo n'est pas nouveau. Déjà en 2015, Projet Montréal se prononçait contre le RoyalMount à cause des impacts appréhendés d'un tel projet sur la structure commerciale et la circulation du secteur. À l'époque, l'administration Coderre avait alors mandaté la Commission du développement économique de l'Agglomération de Montréal de se pencher sur ces questions. La commission a rendu les résultats de son analyse et les constats sont plutôt accablants. 70 000 voitures de plus par jour dans l'axe de l'autoroute 15 et 40 (qui en compte déjà 360 000), 20 à 30 min de plus de congestion sur certains axes routiers, érosion des ventes jusqu'à 15% pour les autres commerces du secteur, dont 13% au centre-ville! L'administration Plante évalue actuellement ses pouvoirs d'interventions et une consultation publique a été lancée par l'Agglomération de Montréal étant donné que le projet requiert une modification du Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération (SAD). À défaut de pouvoir stopper un tel projet, la Ville souhaiterait qu'on y ajoute au moins une composante résidentielle, d'où la raison pourquoi le groupe Carbonleo prévoit maintenant 7000 logements dans la nouvelle mouture du projet. Toutefois, Monsieur Lufty, promoteur du projet RoyalMount, doute de la capacité de l'administration Plante de bloquer son projet et croit que cette étape ne sera qu'une formalité étant donné qu'il a déjà reçu toutes les autorisations nécessaires auprès de la Ville Mont-Royal pour que son projet est de l'avant (Robichaud, 2018).

Les villes et la dépendance aux recettes foncières

Ce bras de fer entre l'Agglomération, la Ville de Montréal et la Ville Mont-Royal n'est pas sans rappeler la guerre que se livrent les municipalités pour attirer ce type de développement sur leur territoire, notamment à cause des revenus fonciers qu'elle génère. Pour le RoyalMount, on évalue les retombés à 60 millions de dollars, dont 25 millions pour l'Agglomération montréalaise. Ces nouveaux gains se feront toutefois aux dépens des autres commerçants dans le secteur, surtout pour les propriétaires des plus petits centres commerciaux où l'on évalue les pertes de revenus jusqu'à 15%, et donc parallèlement une baisse des revenus fonciers pour la Ville de Montréal. Quand on prend en compte que 85% des budgets municipaux proviennent de la taxe foncière, on

comprend vite la compétition qui se crée entre les villes pour attirer les promoteurs immobiliers sur leur territoire. Cependant, les autorités publiques se posent très peu de questions quant à la pertinence d'un tel projet pour leur communauté, et surtout des impacts que peuvent engendrer ce type de développement chez leurs voisins, notamment sur leur structure commerciale, urbaine et foncière.

Le manque de pouvoir de l'Agglomération

Outre le fait de revoir en profondeur les modèles de financement des municipalités, un constat reste tout de même frappant, l'Agglomération et la Communauté métropolitaine de Montréal ne disposent pas des outils et des pouvoirs nécessaires pour encadrer ce type de développements sur son territoire. En effet, les documents de planification urbaine comme le Schéma d'aménagement et de développement (SAD) et le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) ne servent qu'à énoncer la vision des acteurs publics sur le développement de leur territoire. Au Québec, seule la réglementation est directement opposable aux projets de développement, et ceux-ci appartiennent aux municipalités, ou encore aux arrondissements dans le cas de Montréal. Bien que nous ne remettons aucunement en jeu la pertinence de ces outils au niveau local, nous croyons que l'Agglomération, les MRC et les communautés métropolitaines devraient disposer d'un meilleur pouvoir d'encadrement pour les grands projets commerciaux. En effet, il semble logique qu'un projet commercial ayant une portée régionale soit analysé et révisé à cette échelle afin de prendre en compte l'ensemble des impacts de ce type de développement sur le territoire métropolitain. Or, dans le cas du RoyalMount, le promoteur prédit que son centre aura une portée suprarégionale et qu'il ira chercher des clients de la Rive-Sud jusqu'à Saint-Jérôme! D'ailleurs, ce dernier affirmait que 85% de son chiffre d'affaires se ferait à l'extérieur de l'île de Montréal.

L'urbanisme commercial comme outil d'encadrement des développements commerciaux

Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous croyons que l'Agglomération devrait se doter d'un nouvel outil d'encadrement pour analyser les grands développements commerciaux et ainsi évaluer la réelle pertinence de ces projets à l'échelle régionale. Ce nouveau dispositif dans la planification devrait, à notre avis,

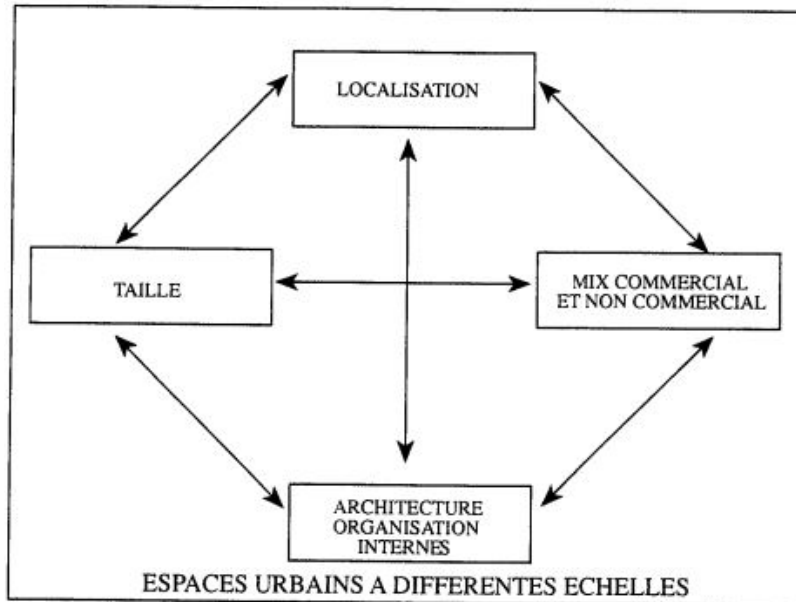
prioriser l'établissement d'une politique d'urbanisme commercial. L'urbanisme commercial peut être défini de deux façons. D'un point de vue technique, ce concept réfère à la réalisation, à la conception et à la restructuration des équipements commerciaux desservant les espaces commerciaux. On peut penser ici aux infrastructures routières, les systèmes d'égouts, aqueduc, etc. Le but est d'assurer la rentabilité foncière et financière d'un espace commercial dans le temps. La seconde définition repose davantage sur le cadre législatif et réglementaire des pouvoirs publics pour encadrer les mutations commerciales, et ce, en fonction des intérêts socio-économiques, environnementaux et spatiaux de la municipalité (Dugot, 2016, Méréne-Schoumaker, 2003). Il s'agit donc d'un portrait global qui permet d'analyser les liens entre le commerce et l'environnement dans lequel il évolue (la concurrence, la circulation, les accès, le stationnement, les espaces publics, qualité de vie, cadre bâti, etc.) (Méréne-Schoumaker, 2008). L'urbanisme commercial est alors vu comme un outil de régulation qui veille au développement d'une cohérence entre les développements commerciaux et les autres fonctions urbaines d'un territoire.

Ces deux définitions ne s'opposent pas, mais bien au contraire se complètent (Dugot, 2016). L'urbanisme commercial agit plutôt sur différentes échelles. La première est plutôt locale étant donné que c'est le projet qui est analysé afin d'évaluer les besoins en équipements commerciaux (Méréne-Schoumaker, 2008). La seconde définition est une réflexion davantage régionale puisque les autorités publiques examinent plutôt les impacts des espaces commerciaux sur son environnement. Ainsi, les implantations commerciales sont plutôt appréhendées comme un projet territorial, d'où la présence de régulation afin d'encadrer ce processus.

Dans le but de développer une véritable politique d'urbanisme commercial rejoignant ces deux réalités et l'ensemble des échelles d'interventions, Bernadette Méréne-Schoumaker (1994) suggère aux autorités publiques de prendre en considération quatre dimensions fondamentales dans l'aménagement des espaces commerciaux, soit la localisation, la taille (surface de vente en m²), la mixité commerciale et non commerciale (biens courants, semi-courant, types d'enseigne, bureaux, résidences, etc.) et son architecture (voir figure 1). Toutes ces composantes devraient donc être prises en

considération dans l'élaboration des documents de planification urbaine à l'échelle régionale (SAD et PMAD), mais également localement, dans la réglementation.

Figure 1 : Les quatre dimensions fondamentales d'un projet commercial dans un contexte d'urbanisme commercial



Source : Mérenne-Schoumaker (1995) p.309.

À l'heure actuelle, la Commission du développement économique de l'Agglomération de Montréal est chargée d'analyser les impacts du RoyalMount, ce qui demeure tout de même une démarche intéressante pour aller vers un urbanisme commercial puisque l'ensemble de ces composantes seront vraisemblablement analysé dans le cadre de la consultation publique. Toutefois, la commission n'a pas le mandat d'analyser tous les nouveaux développements commerciaux de ce type sur son territoire, et encore moins le pouvoir d'intervenir dans ces derniers. Afin de trouver les composantes qui manquent pour le déploiement d'une réelle politique de l'urbanisme commercial, nous devons regarder l'exemple français à cet égard.

La France et l'urbanisme commercial

Depuis 2008, l'évaluation des projets commerciaux en France par les autorités publiques se fait à partir des critères établit par la nouvelle *Loi sur la modernisation économique* (LME). Plus précisément, on analysera les flux de transport générés par les espaces

commerciaux, la qualité environnementale du projet, son intégration dans les réseaux de transport collectif ainsi que l'animation de la vie urbaine (Moreno, 2008). Le mandat d'analyse des projets commerciaux a été confié à la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC). Celle-ci est composée de huit membres, dont cinq élus locaux et trois autres représentants issus du milieu commercial, du développement durable et de l'aménagement du territoire (Gasnier, 2010). Son mandat s'applique pour les projets de développements commerciaux dépassant 1500m² pour les agglomérations de plus de 40 000 habitants, et de 1000m² pour les autres.

L'approche française est intéressante pour deux raisons. D'abord, elle introduit une nouvelle entité responsable de l'analyse des projets commerciaux à l'échelle régionale. Ainsi, la CDAC peut s'assurer de la pertinence d'un projet commercial non seulement pour la communauté locale, mais également régionale, et ce, en fonction de critères qui vont vers le développement durable des territoires. Ensuite, la LME va plus loin que les projets de loi précédents puisqu'on tend maintenant à inclure l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général, ce qui peut rendre obligatoire la conformité des développements commerciaux avec les orientations prises par les autorités publiques (Gasnier, 2010). Dorénavant, on peut obliger les nouveaux projets commerciaux à respecter les orientations prises par les autorités publiques dans les documents de planification. Plus précisément, le schéma de développement commercial (SDC) précise les objectifs quant à l'équipement commercial, les localisations préférentielles pour leur implantation, mais peut surtout délimiter des zones pour le développement commercial et des zones de sauvegarde pour le commerce de proximité (Moreno, 2008). On peut également contraindre les développeurs à réaliser des études pour vérifier la conformité des projets avec le cadre du Schéma de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT), tout comme l'impact de leur projet sur la structure commerciale du secteur.

Pourquoi développer une politique de l'urbanisme commercial à Montréal?

Le but principal d'une politique d'urbanisme commercial doit donc servir à trouver un juste équilibre entre l'offre et la demande commerciale. La croissance du stock commercial doit alors équivaloir non seulement à la croissance de la démographie, mais elle doit surtout se déployer dans des endroits qui le justifient. Or, sans politique

d'urbanisme commercial, les nouveaux développements commerciaux continueront de se faire au gré des promoteurs immobiliers et les gains se feront au détriment de ces concurrents et des municipalités voisines.

De plus, une politique d'urbanisme commerciale permettrait également à Montréal de se prémunir face à deux phénomènes commerciaux qui guettent Montréal et le Québec. D'abord, l'Agglomération se rapproche dangereusement du point de saturation de son offre commerciale. En effet, une étude du Groupe Altus en 2009 estimait que les besoins commerciaux pour l'ensemble de l'île de Montréal à un peu plus de 1,8 million de pi² pour la période entre 2016 et 2021 (Altus Géocom, 2009). C'est donc dire que le RoyalMount, avec ses 1,5 million de pi² d'espaces commerciaux, viendrait s'accaparer presque à lui seul l'entièreté de la demande commerciale de l'ensemble des montréalais, et ce pour une période de 5 ans. Non seulement on se rapproche du point de saturation au niveau régional, mais aussi localement. En effet, on retrouve déjà plus de 3,1 millions de pi² de surface commerciale dans le secteur de l'intersection A-15/A-40, ce qui en fait déjà un pôle commercial très important à l'échelle de Montréal. En adoptant une politique de l'urbanisme commercial, on pourrait alors restreindre les nouveaux développements commerciaux dans des zones qui le justifient, ce qui éviterait notamment la compétition entre les territoires pour attirer ce type de développements commerciaux. Il faut également comprendre qu'un projet comme le RoyalMount, de par sa localisation, cherchera à cannibaliser l'offre et de la demande commerciale de ces concurrents dans le secteur. Une telle stratégie diminuera non seulement les ventes de ces concurrents, mais elle pourrait vraisemblablement mener d'ici quelques années à la fermeture de certains de ces espaces commerciaux. D'ailleurs, une étude du Crédit Suisse (2017) affirmait que plus de 25% des centres commerciaux aux États-Unis allaient fermer d'ici les 5 prochaines années, notamment à cause de la surabondance de l'offre commerciale due au manque d'encadrement des développements commerciaux par les autorités publiques américaines.

Ensuite, une telle politique permettrait également de protéger l'Agglomération et ses commerçants face au déclin du commerce du détail. En effet, la baisse du commerce du détail pose déjà de nombreux défis pour tous les commerçants à Montréal, à commencer

par les propriétaires des centres commerciaux et des mégacentres qui doivent composer avec les fermetures de certaines franchises depuis quelques années, notamment Sears et Target. Ce type de développement est évidemment très présent dans le secteur de l'autoroute 15-40. On n'a qu'à penser au Rockland, la Place Vertu, le MégaCentre BlueBonnets ainsi que le Marché Central. Un meilleur encadrement offrirait alors un meilleur support aux propriétaires de ces centres afin de se préparer à ce déclin, notamment en facilitant la reconversion et le redéveloppement de ces espaces commerciaux.

Nos recommandations

Créer une politique montréalaise de l'urbanisme commercial

À l'image de ce que nous avons développé tout au long de ce mémoire, nous croyons que Montréal doit absolument se doter d'une politique d'urbanisme commercial afin de mieux encadrer les nouveaux développements commerciaux sur son territoire. Celle-ci permettrait également de mieux décliner les critères et les objectifs en matière d'aménagement commercial dans le SAD, et subséquemment la réglementation des municipalités et des arrondissements de l'île de Montréal.

Création d'une entité responsable de l'analyse des projets commerciaux à l'échelle de l'agglomération

Dans le but de déployer une politique d'urbanisme commercial efficace, l'Agglomération devra également créer un nouvel organisme ayant pour mandat d'analyser la pertinence des nouveaux projets commerciaux sur son territoire en fonction des critères qui auront été établis par cette politique. On pourrait, par exemple, évaluer ces projets à partir de la qualité environnementale du bâti, leur connexion avec le réseau de transport collectif existant, la localisation ou encore mesurer leur impact sur la structure urbaine et commerciale du secteur. À l'image du comité consultatif du « plan commerce » de la Ville de Montréal et de la CDAC en France, on pourrait regrouper plusieurs acteurs provenant de différents horizons (acteurs publics, commerciaux, développement durable et aménagement du territoire) afin d'analyser les propositions des développeurs

commerciaux. On limiterait ainsi la compétition entre les territoires pour attirer des promoteurs qui se fait encore trop souvent au détriment de l'aménagement durable du territoire. Afin d'assurer de l'efficacité de cette nouvelle entité, nous sommes d'avis que seuls les projets commerciaux de plus de 100 000 pi² devraient être révisé par cet organisme.

Développer une chartre montréalaise sur l'aménagement commercial

Les acteurs publics devraient également adopter une charte sur l'aménagement commercial dans le but de mieux encadrer les futurs développements et ainsi consolider les pôles commerciaux déjà existants qui ont été identifiés dans le PMAD et le SAD. À l'image du Schéma de développement commercial en France (SDC), on pourrait intégrer des objectifs sur l'aménagement commercial et déterminer des localisations préférentielles en instaurant des zones pour le développement commercial. On pourrait aussi, tout comme les TOD (*Transit-oriented development*) dans le PMAD, déterminer des zones sur le territoire et établir des seuils minimaux de densité en lien avec le réseau de transport collectif existant. Le but de cette charte serait alors de favoriser à la fois la création d'un urbanisme commercial, mais également d'intégrer celui-ci dans l'urbanisme général afin que les futurs développements commerciaux soient en conformité avec les documents de planification. Pour ce faire, ce document pourrait s'insérer soit dans le SAD, ou encore dans le Plan d'urbanisme des municipalités et des arrondissements, ce qui permettrait une meilleure intégration de la vision des acteurs publics dans les développements commerciaux.

Bibliographie

Altus Géocom. (2009). *Évolution récente du secteur du commerce de détail et analyse prospective*. Récupéré de http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20091101_rapportAltusGeocom.pdf

Credit Suisse. (2017). *Apparel retail & Brands*. Récupéré de <https://plus.credit-suisse.com/rpc4/ravDocView?docid=V6JtRW2AF-WErMUc>.

Dugot, P. (2016). L'urbanisme commercial entre réglementations du commerce et partenariats privés-publics. *BSGLg*, 66, 107-112. Récupéré de <https://popups.uliege.be/0770-7576/index.php?id=4301&file=1>.

Gasnier, A. (2010). *Commerce et ville ou commerce sans la ville? : production urbaine, stratégies entrepreneuriales et politiques territoriales de développement durable*. (1^e ed.). Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Mérenne-Schoumaker, B. (1994). *Didactique de la géographie*. (1^e ed.). Paris : Perspectives didactiques.

Mérenne-Schoumaker, B. (1995). Urbanisme commercial et géographie. *Revue belge de géographie*, 119, 307-315. Récupéré de <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/72198/1/M%C3%A9renne%20Urbanisme%20commercial%20et%20g%C3%A9ographie%201995.pdf>.

Mérenne-Schoumaker, B. (2001). Évolution des accessibilités et des mobilités et dynamiques des localisations commerciales. *Travaux de l'institut de géographie de Reims*, 27(107), 7-23. Récupéré de https://www.persee.fr/doc/tigr_0048-7163_2001_num_27_107_1417.

Mérenne-Schoumaker, B. (2008). *Géographie des services et des commerces*. (1^e ed.). Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Moreno, D. (2008). *Commerce et urbanisme : Entre liberté et régulation*. (1^e ed.). Paris : Documentation française.

Robichaud, O. (2018, 19 février). RoyalMount : aucune nouvelle mesure pour apaiser les craintes de congestion. *Huffington Post*. Récupéré de https://quebec.huffingtonpost.ca/2018/02/19/le-concept-final-du-projet-royalmount-est-devoile_a_23365589/.