



Commission permanente du conseil d'agglomération
sur le développement économique

**Rapport d'étude publique et recommandations
sur les enjeux économiques de la réhabilitation des terrains contaminés**

Rapport déposé au conseil d'agglomération
Le 27 août 2009

Ville de Montréal

Service des affaires corporatives
Direction du greffe
Division du soutien aux commissions et suivi
275 rue Notre-Dame Est, bureau R.134
Montréal (Québec) H2Y 1C6

La commission

Président

M. Richard Deschamps
Conseiller de ville
Arrondissement de LaSalle

Vice-président

M. Bill Tierney
Maire
Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue

Membres

M. Laurent Blanchard
Conseiller de ville
Arrondissement de Mercier-
Hochelaga-Maisonneuve

M. Gilles Grondin
Conseiller de ville
Arrondissement de Rosemont –
La Petite-Patrie

Mme Andrée Hénault
Conseillère de Ville
Arrondissement d'Anjou

M. George McLeish
Maire
Village de Senneville

M. Alain Tassé
Conseiller de ville
Arrondissement de Verdun

Montréal, le 27 août 2009

Monsieur Claude Trudel
Président d'assemblée
Conseil d'agglomération de Montréal
Hôtel de ville de Montréal

Monsieur,

Conformément au Règlement sur les commissions permanentes du conseil d'agglomération (06-024), nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission permanente du conseil d'agglomération sur le développement économique, le rapport de l'étude publique tenue en mai et juin 2009 sur les enjeux économiques de la réhabilitation des terrains contaminés ainsi que les recommandations de la commission adoptées le 22 juin 2009.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Original signé

Richard Deschamps
Président

Original signé

Pierre G. Laporte
Secrétaire-recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
• Le processus d'étude publique	4
Les enjeux économiques de la réhabilitation des terrains contaminés	5
Les commentaires des citoyens	8
L'analyse des membres de la commission	10
Les recommandations de la commission	12
Annexe	16
• Organisme ayant participé aux séances publiques et ayant déposé un mémoire	

Introduction

La Commission permanente du conseil d'agglomération sur le développement économique a tenu une étude publique les 11 mai et 3 juin 2009 sur les enjeux économiques de la réhabilitation des terrains contaminés dans l'agglomération de Montréal. À l'occasion de cette assemblée publique, M. Guy De Repentigny, du Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP), a mis en contexte les mesures de soutien existant sur le territoire de l'agglomération, présenté les forces et les faiblesses des programmes de soutien à la réhabilitation des sols contaminés et fait état d'initiatives prises dans d'autres villes. M. De Repentigny a pu compter sur le soutien de plusieurs professionnels du SMVTP et du Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE).

Après avoir entendu les commentaires des participants, la commission a formulé ses recommandations qui ont été adoptées en assemblée publique le 22 juin 2009. Ces recommandations sont adressées au conseil d'agglomération afin de soutenir le développement de l'agglomération montréalaise et améliorer sa compétitivité, particulièrement dans le contexte actuel de ralentissement économique.

Le processus d'étude publique

Deux semaines avant l'assemblée publique, des avis précisant l'horaire et les modalités de participation ont paru dans deux grands quotidiens montréalais, un francophone et un anglophone. L'assemblée a également été annoncée au moyen d'un affichage dans les bureaux Accès Montréal, les bureaux d'arrondissement, les hôtels de ville de l'agglomération et sur le site Internet des commissions du conseil. De plus, une invitation a été expédiée, par courrier régulier ou courrier électronique, à plus de 300 individus et organismes susceptibles d'être intéressés par le sujet et, enfin, un communiqué de presse a été transmis à tous les médias.

Neuf citoyens ont participé aux séances publiques des 11 mai et 3 juin 2009, un organisme est intervenu devant la commission et a déposé un mémoire.

La commission a consacré quatre séances de travail afin de préparer l'assemblée publique, analyser les interventions et formuler ses recommandations.

Les enjeux économiques de la réhabilitation des sols contaminés

Le contexte

Quatre grands constats s'imposent d'emblée sur la situation actuelle du soutien à la réhabilitation des terrains contaminés :

- les sols contaminés constituent une entrave au développement de Montréal et réduisent sa compétitivité;
- la décontamination représente un surcoût moyen de 5 % de la valeur des projets;
- les programmes et outils existants pour la mise en valeur de ces terrains ne semblent pas donner les résultats escomptés;
- seulement 7,7 M\$ sur les 25 M\$ disponibles ont été engagés à moins d'un an de la fin du programme ClimatSol.

Les besoins sont considérables en matière de réhabilitation. On évalue ainsi à quelque 800 M\$ le coût de décontamination des zones que Montréal a identifiées dans son plan d'urbanisme et souhaite mettre en valeur.

Les programmes existants

Le programme Revi-Sols, créé et mis en œuvre par le gouvernement du Québec, a été en vigueur de 1998 à 2005. Ce programme aux conditions peu contraignantes a permis la réalisation de 198 projets sur le territoire de Montréal qui ont conduit à la réhabilitation de 2,3 millions de mètres carrés de terrains. Des investissements de 2,6 G\$ en ont résulté. 85 % des sommes prévues au programme à Montréal ont été utilisées par le secteur privé.

Revi-Sols pouvait accueillir des projets déjà réalisés et les taux de subvention des coûts admissibles variaient de 50 à 70 % des coûts de réhabilitation. Tout propriétaire privé ayant un projet d'investissement pouvait être admissible.

En comparaison, les conditions du programme ClimatSol sont bien différentes. La présentation faite à la commission a permis de dégager les principales caractéristiques de ce programme du gouvernement du Québec, lancé en 2007, dont une enveloppe de 25 M\$ sur trois ans est allouée pour des projets à Montréal. La Ville assure la gestion du programme sur son territoire. Il est important de noter que les administrations municipales et les promoteurs des autres villes de l'agglomération peuvent obtenir des subventions à même une autre enveloppe de 25 M\$ dévolue au reste de la province. Les conditions d'admissibilité au programme font en sorte que l'enveloppe prévue, bien que modeste, pourrait ne pas être épuisée. En effet, près des trois quarts des crédits sont encore disponibles à moins d'un an de

la fin du programme.

Tout comme pour Revi-Sols, les propriétaires privés et municipaux sont admissibles. Cependant, quatre conditions supplémentaires rendent le programme plus contraignant :

- le propriétaire du terrain privé ne doit pas être responsable de la pollution sur le terrain à réhabiliter et ne doit pas l'avoir acheté après le 27 mars 2003 (principe du pollueur payeur);
- le promoteur procède à un verdissement minimal (10% ou 25%) de la surface du terrain, ce qui signifie aucune perte nette de végétation;
- le bâtiment construit obtient une certification Novoclimat ou répond à certaines exigences d'efficacité énergétique du programme LEED ou des programmes d'Hydro-Québec;
- la réhabilitation ne peut débuter avant l'obtention d'une réponse positive du gouvernement du Québec.

Les montants disponibles sont moins importants que pour Revi-Sols (de 30 à 50 % des coûts de réhabilitation admissibles), le nombre de dates de dépôt de demandes est limité et peut occasionner des délais indus. Au 15 avril 2009, 39 demandes de subventions avaient été acceptées, dont 14 études de caractérisation. La grande majorité des projets proviennent de la Ville de Montréal et comptent pour les deux tiers de l'aide et des travaux de réhabilitation.

Il existe aussi un autre programme d'aide à la réhabilitation auquel les municipalités peuvent soumettre des demandes. Le Fonds municipal vert (FMV), parrainé par la Fédération canadienne des municipalités, offre une source de financement à long terme aux municipalités depuis l'an 2000 dans le but de soutenir des initiatives en matière d'énergie, de déchets, d'eau, de transports durables et de réhabilitation des sols. Le programme a financé certains projets de la Ville, mais très rarement des projets de réhabilitation (1 projet dans le Sud-Ouest).

L'expérience de Toronto

La Ville de Toronto a créé, à l'automne 2008, le *Brownfield Remediation Tax Assistance*, un programme de soutien qui mise sur des congés de taxes municipales. Son mécanisme est le suivant : la Ville annule l'accroissement des taxes municipales généré par la mise en valeur des terrains réhabilités sur une période de deux ans, jusqu'à concurrence des coûts des travaux de réhabilitation.

Ce programme peut être combiné à un autre programme municipal, le *Development Grant*, sorte de pendant torontois du programme PR@M –

Industrie. Il y a donc possibilité d'obtenir une subvention équivalente aux taxes municipales générées par la mise en valeur des terrains. Comme le *Brownfield Remediation Tax Assistance* a été créé très récemment, il n'est pas encore possible d'en évaluer les résultats.

Peu de projets de réhabilitation des sols au Québec sont réalisés par analyse de risques comparativement à ce qui se fait ailleurs. Les possibilités de réutilisation des sols légèrement contaminés sont restreintes en raison des règles les régissant, ce qui accroît les coûts de la réhabilitation en obligeant leur traitement alors qu'ils pourraient être réutilisés dans certains cas (talus et remblais dans les infrastructures routières).

Enfin, trois principaux facteurs viennent entraver la réhabilitation des sols sur le territoire de l'agglomération :

- malgré des besoins réels, le secteur privé montréalais recourt peu au programme ClimatSol, moins généreux et plus contraignant que Revi-Sols;
- les dispositions relatives à l'analyse de risques et à la réutilisation des sols ne favorisent pas la réduction des coûts de la réhabilitation;
- le FMV ne peut servir qu'à titre exceptionnel à la réhabilitation des sols contaminés.

Des ajustements à ces éléments pourraient contribuer à accélérer la réhabilitation des sols montréalais.

Les commentaires des citoyens

Un seul organisme est intervenu devant la commission et a déposé un mémoire.

Mme Marie-Ève Ouellet, vice-présidente, développement durable et environnement de la Chambre de commerce et d'industrie de l'Est de l'île de Montréal (CCIEÎM) a présenté à la commission les observations et les propositions de cet organisme qui s'intéresse à la question depuis de nombreuses années.

Elle a d'abord présenté quelques constats relatifs au programme ClimatSol :

- l'accès au programme est plus facile pour les municipalités que pour le secteur privé;
- la limite de 1 M\$ par projet et de 30 % des coûts admissibles (50 % pour le traitement des sols) peut faire en sorte que la subvention attendue ne soit pas un incitatif intéressant pour les promoteurs de projets potentiels, notamment pour les terrains fortement contaminés ou pour les projets de grande envergure;
- le programme a des lacunes, mais a tout de même sa place, notamment parce qu'il facilite la réalisation de projets en accord avec les principes du développement durable.

Face à ces constats et à ceux déjà présentés par le SMVTP, la CCIEÎM a proposé diverses avenues d'intervention dans une perspective de développement économique.

Il faudrait, selon la CCIEÎM, prendre les moyens pour rendre le programme ClimatSol plus attrayant pour le secteur privé :

- en enlevant toute notion de plafond d'aide;
- en augmentant le taux de subvention à 50 % ou en assurant au promoteur une aide combinée plafonnée à 50 % des coûts de décontamination;
- en réduisant la lourdeur du processus d'obtention de l'aide, notamment en ce qui a trait au délai de versement de la subvention;
- en rendant admissible à la subvention les surcoûts occasionnés par la mise en œuvre des mesures de réduction de gaz à effet de serre et d'efficacité énergétique des bâtiments.

À l'instar de ce qui a été mis en place à Toronto, la CCIEÎM croit qu'un programme de congé de taxes devrait être mis en œuvre pour soutenir la

réhabilitation des sols contaminés. Ce programme pourrait peut-être combler l'écart entre ce qui est offert par ClimatSol et l'objectif d'une subvention de l'ordre de 50 % des travaux.

La CCIEÎM croit aussi que Montréal pourrait agir comme intermédiaire en acquérant au besoin des terrains dont la mise en valeur a été identifiée comme prioritaire, en les décontaminant et en faisant ensuite développer ces terrains par des projets privés.

La CCIEÎM est favorable à une implication conjointe des trois paliers de l'administration publique et du secteur privé pour faire en sorte d'avoir les programmes de réhabilitation les plus pertinents. Elle invite les divers niveaux de gouvernement à harmoniser les modalités d'accès aux programmes d'aide pour faire en sorte que les promoteurs n'aient qu'une demande à formuler et un contrat à signer. L'idée d'un guichet unique est aussi mise de l'avant.

Mme Ouellet a aussi rappelé aux commissaires que la CCIEÎM a déjà déposé auprès de la Ville de Montréal un document permettant d'identifier les sites stratégiques à développer, les obstacles à leur mise en valeur par le secteur privé, l'image de leur potentiel de développement, les coûts associés à ce développement et les modalités de soutien à leur mise en valeur par le secteur privé.

Enfin, la CCIEÎM a aussi rappelé qu'elle a publié en 2007 un plan d'action pour la valorisation des sites urbains contaminés et réhabilitables dans l'Est de l'île de Montréal. Elle faisait alors cinq recommandations :

- reconduire le programme Revi-Sols en allégeant les contraintes administratives;
- amener le gouvernement fédéral à contribuer au soutien financier à la décontamination;
- cibler des territoires prioritaires en concordance avec le plan d'urbanisme;
- bâtir un inventaire documenté des territoires prioritaires ciblés dans le Plan d'urbanisme;
- confier la confection et la gestion de cet inventaire à un organisme indépendant.

La CCIEÎM avait alors proposé son plan « (15 + 15) X 15 » pour l'Est de Montréal, soit 15 M\$ par année provenant du secteur public et autant du secteur privé pendant quinze ans pour régler définitivement le problème de contamination des sols.

L'analyse des membres de la commission

Cela a été dit maintes fois, les sols contaminés constituent un obstacle au développement économique de l'agglomération. Dans un contexte de compétitivité importante, à l'échelle continentale comme à l'échelle métropolitaine, il est essentiel de prendre les moyens pour minimiser l'impact de cet obstacle. La commission est donc d'avis que des programmes efficaces et performants sont nécessaires pour favoriser la réhabilitation des terrains contaminés et ainsi améliorer la compétitivité de l'agglomération de Montréal.

Le programme ClimatSol ne donne pas les résultats escomptés. Doté d'une enveloppe budgétaire modeste et assortie de conditions qui rendent les subventions difficiles à obtenir, le programme risque de s'éteindre avant que toute l'enveloppe prévue soit utilisée. La commission croit que ClimatSol doit être amélioré dès maintenant de diverses façons. Il conviendrait de prolonger le programme au-delà de la date prévue (mars 2010), d'en augmenter le budget substantiellement pour l'agglomération de Montréal et de revoir plusieurs des conditions de manière à le rendre plus attrayant pour les promoteurs privés.

Les membres croient qu'il faudrait revoir la règle de plafonnement des subventions à 1 M\$ qui pénalise les promoteurs de projets d'envergure. Une approche basée sur un pourcentage de l'enveloppe globale du programme serait plus appropriée. De même, la commission est d'avis qu'il faudrait élargir les coûts de réhabilitation admissibles aux frais liés à l'élimination et à la valorisation hors site des sols contaminés, de même qu'aux surcoûts occasionnés par la mise en œuvre des mesures de réduction des gaz à effet de serre et d'efficacité énergétique des bâtiments.

La commission a aussi porté une attention particulière à la notion de réhabilitation des terrains contaminés à partir d'une analyse de risques. La décontamination complète n'est pas toujours requise. Selon l'usage projeté d'un terrain, diverses mesures de mitigation peuvent être mises en place à moindre coût de façon tout à fait sécuritaire. L'analyse de risques prend acte de la présence de contaminants sur un terrain mais elle détermine également s'ils posent un risque pour la santé des gens et l'environnement. Le problème consiste à définir le risque. Si ce risque peut être atténué ou contrôlé, en couvrant, par exemple, un terrain par une toile géotextile et un mètre de terre ou en poussant les sols les plus contaminés sous la future résidence et le stationnement pavé, on peut en venir à la conclusion qu'il est acceptable. On peut aussi penser à la réutilisation de sols contaminés pour fins de remblais ou de talus. La commission croit que l'utilisation de l'analyse de risques devrait être de plus en plus la norme et que cela pourrait contribuer à

favoriser la réhabilitation d'un plus grand nombre de terrains.

Au-delà des changements à apporter à ClimatSol, la commission croit aussi que l'agglomération pourrait éventuellement mettre en place un programme de subventions à la réhabilitation des sols contaminés. Un tel programme pourrait s'inscrire en complémentarité des programmes gouvernementaux et solliciter la participation du secteur privé. La création d'un guichet unique pour les promoteurs pourrait aussi être envisagée.

La commission a trouvé fort intéressante la formule « (15 + 15) x 15 » proposée par la CCIEÎM. Selon cette approche, les pouvoirs publics et le secteur privé seraient appelés à injecter un montant égal chaque année pendant un nombre déterminé d'années pour financer des projets de réhabilitation des sols. Les membres croient que cette méthode pourrait servir de base au financement d'un éventuel programme dans l'agglomération de Montréal.

De même, un tel programme devrait aussi contenir des mesures favorisant l'adoption des normes LEED (Leadership in Energy and Environmental Design).

Les commissaires ont aussi longuement discuté de la possibilité de développer un projet pilote de réhabilitation des terrains contaminés dans l'Est de Montréal tel que proposé par la CCIEÎM. Les partisans de cette idée ont rappelé la vocation industrielle historique de l'Est qui a laissé un lourd héritage de terrains désaffectés où la contamination est très élevée ainsi que la volonté du milieu des affaires de cette partie de l'île de Montréal de s'attaquer à cette entrave au développement. D'autres membres ont jugé que la contamination des sols n'était pas une exclusivité de l'Est de Montréal et que la mise en place d'un projet pilote dans ce secteur ne pourrait se faire qu'au détriment d'autres secteurs aux besoins tout aussi importants, comme, par exemple, le Sud-Ouest.

Enfin, la commission croit que les villes de l'agglomération devraient être à l'affût des programmes existants et à venir et faire des demandes de subventions bien ciblées. Le Fonds municipal vert de la FCM est un exemple de programme où certains projets municipaux pourraient trouver du financement.

Les recommandations de la commission

Les recommandations de la commission ont été adoptées à l'unanimité des membres présents, à l'exception de R-4 qui a été adopté à la majorité.

À noter que dans les considérants et les recommandations, Montréal désigne l'Agglomération, c'est-à-dire la Ville de Montréal et les villes liées, sauf indication contraire.

LA COMMISSION PERMANENTE DU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Remercie les citoyens et les fonctionnaires qui ont participé au processus pour la qualité de leurs interventions lors des séances de travail et assemblées publiques de la commission.

CONSIDÉRANT que les sols contaminés constituent une entrave au développement économique de l'agglomération de Montréal et réduisent sa compétitivité;

CONSIDÉRANT que les programmes et outils actuellement mis en place pour soutenir la mise en valeur des terrains contaminés ne donnent pas les résultats escomptés;

CONSIDÉRANT les coûts de réhabilitation estimés à 800 M\$ pour quelque 20 millions de mètres carrés de zones présentant un potentiel de développement dans le plan d'urbanisme de Montréal;

CONSIDÉRANT les avantages potentiels, dans certains cas et selon les usages projetés, de la réhabilitation des terrains contaminés à partir d'une analyse de risques;

CONSIDÉRANT la présence plus importante de terrains contaminés dans certains secteurs de l'île de Montréal en raison d'activités industrielles passées et présentes;

CONSIDÉRANT que l'Est de Montréal subit les fâcheuses conséquences de sa vocation historique de carrefour industriel, et en particulier l'héritage de l'industrie lourde, qui a laissé de vastes espaces maintenant désuets, et souvent chargés de substances polluantes laissées sur place par des activités aujourd'hui disparues;

CONSIDÉRANT que la Chambre de commerce et d'industrie de l'Est de l'île de Montréal (CCIEÎM) considère d'importance majeure pour sa collectivité qu'un vigoureux plan d'action visant à soutenir le processus de promotion

immobilière dans l'Est soit mis en œuvre à court terme;

CONSIDÉRANT que la Chambre de commerce et d'industrie de l'Est de l'île de Montréal a été le seul intervenant à présenter publiquement un mémoire lors des audiences de la Commission du 3 juin dernier, confirmant ainsi l'importance de cet enjeu pour la collectivité de l'Est de Montréal;

CONSIDÉRANT les recommandations contenues dans le rapport annuel 2008 du Vérificateur général de la Ville de Montréal sur les programmes d'aide financière mis en place pour inciter à la réhabilitation des terrains contaminés ainsi que les actions proposées par le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine,

La commission recommande au conseil d'agglomération :

ClimatSol

R-1

Qu'un mandat soit donné aux services municipaux appropriés d'entreprendre les représentations nécessaires pour demander au gouvernement du Québec de prolonger le programme ClimatSol au-delà du 31 mars 2010 et d'en modifier les conditions de façon à le rendre plus attrayant pour le secteur privé :

- en augmentant l'enveloppe budgétaire disponible pour le territoire de l'agglomération de Montréal;
- en éliminant la notion de plafonnement des subventions à 1 M\$;
- en établissant le montant maximal de la subvention pour un projet à un montant équivalant à 10 % de l'enveloppe globale du programme;
- en fixant à 50 % les coûts de réhabilitation admissibles, y compris les frais liés à l'élimination ou à la valorisation hors site des sols contaminés;
- en rendant admissibles à la subvention les surcoûts occasionnés par la mise en œuvre des mesures de réduction des gaz à effet de serre et d'efficacité énergétique des bâtiments;
- en assouplissant les règles pour favoriser davantage la réalisation de projets de réhabilitation de terrains contaminés par analyse de risques, ce qui permettrait, dans certaines situations, la mise en place de mesures de mitigation appropriées sans procéder à la décontamination complète d'un terrain.

Programme de subventions de l'agglomération

R-2

Qu'un mandat soit donné au Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP) et au Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE) d'étudier la création éventuelle d'un programme de subventions de l'agglomération à la réhabilitation des terrains contaminés à des fins de développement économique en tenant compte des critères suivants :

- un programme conçu en complémentarité et en collaboration avec les programmes gouvernementaux existants et avec la participation financière du secteur privé;
- un programme offert sur l'ensemble du territoire de l'agglomération;
- des ressources d'accompagnement mises en place de façon à créer un guichet unique à l'intention des promoteurs de projets.

R-3

Qu'un mandat soit donné au SMVTP et au SITE d'étudier la pertinence de financer ce programme en s'inspirant de la formule « (15+15) x 15 » proposée par la Chambre de commerce et d'industrie de l'Est de l'île de Montréal, à savoir l'injection de 15 M\$ de fonds publics accompagnés d'un montant semblable en investissements privés par année durant une période de quinze ans.

R-4

Qu'un mandat soit donné au SMVTP et au SITE d'étudier la pertinence de mettre en place un projet pilote d'intervention pour la décontamination des sols dans l'Est de l'île de Montréal sur la base du « (15 + 15) X 15 » proposé par la CCIEÎM dans son rapport intitulé *La valorisation des sites urbains contaminés et réhabilitables – Un plan d'action pour l'Est de l'île de Montréal*, publié en 2007.

R-5

Qu'un mandat soit donné au SMVTP et au SITE d'inclure dans cet éventuel programme (voir R-2) des mesures incitatives pour favoriser la réalisation de projets conformes au système d'évaluation *Leadership in Energy and Environmental Design (LEED)*.

Fonds municipal vert

R-6

Qu'un mandat soit donné au SMVTP et au SITE d'identifier des projets municipaux susceptibles de se qualifier dans le programme de soutien du Fonds municipal vert de la Fédération canadienne des municipalités et de préparer des demandes de subvention en conséquence.

Annexe

Organisme ayant participé aux séances publiques et ayant déposé un mémoire

- Chambre de commerce et d'industrie de l'Est de l'île de Montréal (CCIEÎM)