

Le projet Royalmount, signe d'une métropole qui a retrouvé son dynamisme économique

.....

Mémoire de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain dans le cadre des consultations de la Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation sur les impacts du projet Royalmount.

16 janvier 2019

Table des matières

Préambule.....3

Contexte3

Introduction.....4

1. Développer les terrains en bordure d’axes routiers à fort achalandage : des répercussions inévitables.....5

2. Interventions au réseau routier : concertation entre acteurs publics et privés 7

Conclusion8

Préambule

Forte d'un réseau de plus de 7 000 membres, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) agit sur deux fronts : porter la voix du milieu des affaires montréalais et offrir des services spécialisés aux entreprises et à leurs représentants. Toujours au fait de l'actualité, elle intervient dans des dossiers déterminants pour la prospérité des entreprises et de la métropole. Avec l'appui de ses experts Acclr, la CCMM vise à accélérer la création et la croissance des entreprises de toutes tailles, ici et sur les marchés internationaux.

Le renforcement de la base d'affaires de la métropole et l'amélioration constante de l'environnement d'affaires sont au cœur de la mission de la CCMM. À cet effet, la Chambre se prononce régulièrement sur diverses mesures susceptibles de générer des conditions gagnantes pour le développement économique du territoire.

C'est dans cet esprit que la Chambre organise chaque année un forum stratégique sur les grands projets destiné à mettre en lumière les projets publics et privés qui auront un effet structurant sur la métropole. La CCMM prend également position sur différents dossiers qui redéfinissent le paysage métropolitain tels que le projet de Réseau électrique métropolitain (REM), le réaménagement de la rue Ste-Catherine ou le renforcement des actifs stratégiques que constituent le port et l'aéroport de Montréal. La CCMM a également soutenu les travaux du Comité consultatif sur le développement économique du territoire de la Ville de Montréal, présidé par Michel Leblanc à la demande de la mairesse Valérie Plante. Dans son rapport, le Comité avait recommandé plusieurs mesures susceptibles d'accroître le dynamisme, l'agilité et la performance du développement économique sur l'ensemble du territoire montréalais¹.

Il n'entre pas dans la mission de la Chambre de se prononcer sur la rentabilité attendue des projets privés. La CCMM estime qu'il est du ressort des promoteurs et investisseurs de procéder aux analyses d'opportunité et d'assumer le risque d'affaires qui découle de leurs décisions d'investir. Dans le cas présent, la Chambre profite de l'étude des impacts du projet Royalmount pour alimenter la réflexion concernant le renforcement des pôles économiques et la mise en œuvre des conditions gagnantes pour le développement économique de la métropole.

Contexte

Les signes vitaux de l'économie de la région métropolitaine de Montréal montrent une tendance très positive. Pour la première fois depuis des décennies, la ville s'est hissée au sommet du palmarès des régions métropolitaines canadiennes en termes de croissance économique². Cette performance est alimentée par des niveaux d'investissement élevés et l'arrivée de nombreuses entreprises étrangères, dont plusieurs dans des domaines de pointe. En 2017 seulement, plus de 2 milliards de dollars d'investissement d'entreprises étrangères ont été injectés dans l'économie de la métropole – un record. La métropole a clairement retrouvé son rôle de locomotive économique du Québec.

Montréal ayant repris son élan, il est normal de se voir confrontés à des choix d'allocation du territoire. Les métropoles dynamiques et inspirantes sont en effet caractérisées par des centres-villes robustes et animés, entourés de pôles de développement tout aussi dynamiques en périphérie, l'ensemble étant relié par un réseau routier efficace et par un dispositif de transport en commun complet et fluide. C'est dans ce contexte que la Chambre aborde le projet Royalmount.

¹ Comité consultatif sur le développement économique du territoire, *Bâtir une métropole prospère au profit de tous ses quartiers*, 22 octobre 2018, http://ccmm.ca/batir_une_metropole

² Conference Board of Canada, *Montreal is The Top Economic Performer in 2018*, 20 novembre 2018, <https://www.conferenceboard.ca/press/newsrelease/2018/11/20/montr%C3%A9al-is-the-top-economic-performer-in-2018>

Le projet Royalmount proposé par l'entreprise québécoise Carbonleo témoigne de la confiance retrouvée dans l'économie de la métropole. Un investissement de cette nature, entièrement financé par des fonds privés, dans une partie déstructurée du secteur industriel de la ville de Mont-Royal, envoie un signal fort. Au-delà de la volonté des promoteurs, il est tout aussi important de noter la confiance des investisseurs locaux et internationaux.

Le projet se distingue évidemment par son envergure. Il y a cependant plus. Il s'inscrit dans la nouvelle approche des grands projets de développement multifonction (habitations, commerces, lieux de divertissement et bureaux) qui recherchent la proximité des liens de transport en commun. De par sa proximité immédiate avec la station de métro De la Savane, il répond au concept de TOD (*transit-oriented development*) préconisé par le Plan métropolitain de développement du territoire de la CMM (le « PMAD »).

De manière générale, le projet bénéficie d'un a priori positif dans le milieu des affaires, bien qu'il suscite un questionnement quant à ses conséquences sur la fluidité des transports des personnes et des marchandises sur les deux axes routiers majeurs qu'il longe et qui sont déjà victimes d'une forte congestion aux heures de pointe. Le projet soulève également l'enjeu de son incidence sur l'achalandage des artères commerciales du centre-ville. Cette dernière inquiétude survient chaque fois qu'émerge un nouveau projet de centre commercial multimodal périphérique susceptible de concurrencer l'activité commerciale et artistique de la zone centrale. Cette crainte est évidemment exacerbée par la révolution que vivent le commerce de détail et la fréquentation des lieux de diffusion culturelle avec le commerce en ligne et les plateformes numériques. Dans ce contexte, nous devons rester vigilants afin de ne pas ériger de barrières supplémentaires au développement des terrains le long d'axes autoroutiers.

Ces enjeux sont importants. Il faut cependant bien comprendre que le dynamisme retrouvé de la métropole se traduira inévitablement par des projets stratégiques susceptibles d'accroître les déplacements et de concurrencer les commerces existants. C'est la nature même du renouvellement de la base économique de proposer de nouveaux projets dont l'ambition est d'offrir une réponse actualisée aux besoins des citoyens.

Introduction

L'intensification de l'activité économique entraîne inévitablement une augmentation de la circulation, notamment autour d'axes routiers déjà fort achalandés. En 2018, les coûts de la congestion routière s'élevaient à 4,2 milliards de dollars dans la métropole³, un montant ayant plus que doublé au cours des dix dernières années. En plus de ses répercussions directes sur la collectivité, la congestion fragilise l'économie de la métropole et en réduit l'attractivité. Pour ces raisons, la CCMM s'est positionnée à répétition en faveur d'investissements substantiels afin de bonifier l'offre de transport collectif.

Cette situation ne doit pas pour autant représenter un frein à la requalification de terrains sous-utilisés. Montréal se trouve au cœur d'une période de développement historique. Celle-ci entraîne la raréfaction des zones « faciles » situées sur l'île de Montréal où il est possible de développer des projets d'envergure. Il est normal d'assister à l'émergence de projets qui ciblent des lots dont l'intégration aux infrastructures en place est plus complexe. À un jet de pierre du Royalmount, le terrain de l'ancien hippodrome représente également une immense opportunité de développement, mais fait l'objet de nombreuses propositions qui peinent à aboutir, non pas parce que les projets ne sont pas stimulants, mais parce que leurs enjeux, notamment en matière de fluidité, sont complexes et coûteux. La problématique de la congestion doit être considérée dans son ensemble, et non pas au gré des projets de développement en bordure d'axes congestionnés. En choisissant d'étudier les impacts du projet Royalmount, la Ville de Montréal démontre une volonté de traiter des enjeux de développement économique et de mobilité de manière conjointe.

³ Kathleen LÉVESQUE, « Les coûts de la congestion évalués à 4,2 milliards pour 2018 », *La Presse*, 13 septembre 2018, <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/201809/13/01-5196357-les-couts-de-la-congestion-evalues-a-42-milliards-pour-2018.php>

À la lumière des travaux du Comité consultatif sur le développement économique du territoire, la Chambre réitère la nécessité que la Ville prenne pleinement sa place de chef d'orchestre du développement sur son territoire en adoptant une approche basée sur l'agilité et la concertation. Les consultations sur les impacts du projet Royalmount doivent également servir de tremplin pour plonger au cœur de questions récurrentes et prévisibles quant au développement de ces zones encore peu densifiées, mais situées à proximité d'axes de transport collectif et d'accès autoroutiers existants déjà fortement achalandés.

1. Développer les terrains en bordure d'axes routiers à fort achalandage : des répercussions inévitables

Le regain d'intérêt pour des terrains dévalorisés démontre que les conditions sont présentement réunies pour accueillir d'importants investissements privés au cœur de l'île. Dans un contexte où les banlieues accaparent une portion importante de la croissance démographique⁴ et des mises en chantier, les zones centrales doivent créer un climat plus favorable aux projets immobiliers pour accroître leur bassin de résidents et de travailleurs. Montréal maintiendra son dynamisme économique face aux autres métropoles fortes si elle offre des milieux de vie complets et modernes. Les habitations devront être variées et comprendre des espaces consacrés au divertissement et au commerce de proximité, comme le suggère le « live, work and play ». Dans cette optique, Montréal et ses quartiers doivent comprendre des habitations de qualité et en nombre suffisant, des espaces publics attractifs, des infrastructures de déplacement sécuritaires, des infrastructures scolaires ainsi que des commerces, tant de proximité que de destination, des espaces de travail, de divertissement et de diffusion culturelle.

À l'instar de projets comme le Children's Square, le secteur Charles-Lemoyne au métro Longueuil et l'Espace Montmorency, le projet Royalmount s'inscrit dans la tendance actuelle de densification, de mixité des usages et, à certains égards, de TOD (*transit-oriented development*). La Chambre unit sa voix à celle du Comité consultatif sur le développement du territoire et soutient que le développement de tels sites requerra des changements de zonage afin d'atteindre ces objectifs⁵.

Le développement des terrains disponibles sur l'île présente de nombreux obstacles, allant de la nécessité de décontaminer les sols à la saturation des infrastructures de transport, voire à l'absence d'infrastructures de transport collectif. Doit-on pour autant éviter d'en tirer le plein potentiel? Nous commettrions collectivement une erreur en freinant volontairement le développement de terrains situés en bordure d'axes autoroutiers et bien desservis par le système de métro existant de surcroît. Dans le PMAD, la Communauté métropolitaine de Montréal s'est d'ailleurs fixé l'objectif d'« orienter 40 % de la croissance des ménages aux points d'accès du réseau de transport en commun métropolitain structurant⁶».

Les grands centres commerciaux s'établissent systématiquement en bordure des échangeurs et des liens routiers à haut débit. À proximité de l'échangeur 15/40, le Marché Central accueille plus de 10 millions de visiteurs par année. Au croisement des autoroutes 40 et 25, on retrouve les Galeries d'Anjou, tandis qu'à l'ouest, on trouve successivement le long de l'A-40 seulement : la Place Vertu, les Galeries des Sources, le Centre Fairview et le Centre Kirkland. Le Technoparc, situé au croisement des autoroutes 13 et 40, constitue par ailleurs un important pôle d'emploi, avec ses 7000 travailleurs qui s'y rendent quotidiennement aux heures de pointe. L'avantage du Royalmount repose notamment sur un actif stratégique : sa proximité avec une station de métro. Contrairement à la majorité des centres commerciaux de la région, le Royalmount pourra capter un nombre important de travailleurs, de clients et de résidents qui s'y rendront

⁴ De 2011 à 2016, la population montréalaise a cru de 3,3 % tandis que le reste de la RMR a crû de 5,3 %.
Source : Ville de Montréal, *Population et démographie*, 8 février 2017,

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/MTL_STATS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/POPULATION%20ET%20%20C9MOGRAPHIE_8FEV2017_1.PDF

⁵ Voir recommandation n° 8 du rapport du Comité consultatif sur le développement économique du territoire, *Bâtir une métropole prospère au profit de tous ses quartiers*, 22 octobre 2018, p.31, http://ccmm.ca/batir_une_metropole

⁶ CMM, *PMAD 2012 – Sommaire – Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable*,

http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/documentation/20120530_PMAD_sommaire.pdf

en transport collectif, pourvu que le trajet entre la station de métro et le complexe Royalmount soit agréable, rapide et simple à effectuer. De fait, on peut poser que ce projet de centre commercial multifonction intégré serait le seul (avec éventuellement le DIX30 une fois relié par le REM) à réunir des caractéristiques véritables d'un TOD.

Dans l'ensemble, les bénéfices apportés par la revalorisation de terrains sous-qualifiés dépassent largement les inconvénients. La réflexion doit plutôt être orientée vers la concertation entre acteurs privés et publics ainsi que la mise en œuvre d'une vision globale de développement entre les instances.

L'autoroute 40, axe stratégique de soutien au développement

L'autoroute Métropolitaine, caractérisée à juste titre comme « l'épine dorsale » du réseau routier métropolitain, doit être considérée comme un outil de soutien au développement. Toutefois, dès 1993, le ministère des Transports du Québec remarquait déjà que l'autoroute 40 remplissait « de moins en moins bien ses rôles par rapport au transport et au développement urbain, en raison de sa congestion croissante et de plus en plus étendue dans la journée⁷ ». Force est de constater que la situation s'est détériorée davantage depuis ce constat. Selon le CAA, l'autoroute 40 constitue présentement le troisième pire point d'engorgement au Canada entre le boulevard Pie-IX et l'autoroute 520. Ce tronçon de 10,6 km représente les deux tiers des heures perdues pour les conducteurs montréalais⁸. Les répercussions sur l'industrie du camionnage sont énormes.

Par ailleurs, l'âge avancé de la portion surélevée de l'autoroute 40 nécessitera une réfection majeure au cours de la prochaine décennie. Les autorités publiques devront entreprendre la planification du chantier en fonction de l'incidence sur la congestion, mais également sur la vitalité économique de la métropole.

Le site ciblé par le projet Royalmount n'est qu'un projet d'envergure parmi d'autres qui soulèvent les mêmes questionnements en matière d'intégration, de développement économique et de fluidité des transports. En voici quelques exemples autour de l'axe de la 40.

Secteur Namur–De la Savane

Le développement du site de l'ancien hippodrome ajoutera de la pression sur l'échangeur 15/40, malgré sa proximité avec une station de métro. L'aménagement du site n'ayant toujours pas franchi l'étape préliminaire, les estimations de la génération véhiculaire demeurent hypothétiques (plus de 1600 entrées et sorties supplémentaires en période de pointe). Le raccordement de la rue Cavendish Nord à la rue Jean-Talon permettra cependant d'atténuer cet impact sur la congestion de l'échangeur 15/40. L'étude de circulation précise toutefois que « la capacité additionnelle de l'axe Cavendish – Jean-Talon pour franchir la ligne-écran ne permettra pas de combler la demande excédentaire pour franchir celle-ci⁹ ».

Situé de l'autre côté de l'autoroute 15, le développement du Triangle est un projet résidentiel qui prévoit 3500 nouveaux logements d'ici 2025, témoignant du processus de requalification en cours aux abords de l'autoroute Décarie. Une consultation menée sur l'avenir du secteur Namur en 2010¹⁰ soulignait déjà le désir de la population de développer un quartier familial, mixte et convivial. Dans son ensemble, le secteur Namur–De la Savane regroupe un nombre important de terrains sous-développés en périphérie d'une station de métro, ce qui présente une occasion privilégiée de voir émerger un véritable développement TOD.

⁷ MTQ, *Étude de l'autoroute métropolitaine (A.40) dans un horizon de planification de 20 ans*, octobre 1993, <http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/mono/0311035.pdf>

⁸ CAA Québec, *Étude sur la congestion routière au Canada*, <https://www.caaquebec.com/fr/magazine-caa-quebec/etude-sur-la-congestion-routiere-au-canada/>

⁹ WSP Canada, *Le Royalmount – Étude d'impact sur les déplacements – Analyse complémentaire – Projet Cavendish*, 20 juin 2018,

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RAPPORT_%20ROYALMOUNT_COMPLEMENT_20181123.PDF

¹⁰ OCPM, *Projet de requalification du secteur Namur–Jean-Talon Ouest – Rapport de consultation publique*, 19 février 2010, http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P41/Rapport_Secteur_Namur.pdf

L'Est de l'île

La *Déclaration pour revitaliser l'Est de Montréal*, signée le 14 décembre 2018 par la mairesse de Montréal, Valérie Plante, et la ministre responsable de la Métropole, Chantal Rouleau, témoigne d'une réelle volonté politique d'entreprendre l'un des chantiers de revitalisation les plus ambitieux des dernières années. Cette zone à fort potentiel représente plus de 40 % de la superficie à développer pour l'ensemble de l'agglomération. Toutefois, ce secteur est traversé uniquement par l'autoroute 40, qui fait l'objet d'une congestion importante, tout comme l'axe routier Notre-Dame, auxquels s'ajoutent les contraintes d'une faible offre de transport collectif ou actif.

Dans ce contexte, la Chambre estime que le développement du territoire doit s'exercer au cœur d'une vision globale et non d'une réflexion au cas par cas. Les pôles à haut potentiel de développement sont identifiables et, avec une meilleure concertation, des mesures d'atténuation de la congestion peuvent être intégrées en amont. Nous invitons les pouvoirs publics à adopter une approche plus préventive que réactive en matière de réduction des impacts sur la mobilité et axée sur une coordination interorganisationnelle à haut niveau¹¹.

Recommandation n° 1 : Mettre sur pied une équipe intégrée (Ville de Montréal, villes liées, MTQ, partenaires économiques) chargée de développer et d'appliquer une vision claire et concertée pour le développement des secteurs stratégiques situés à proximité de liens routiers à fort achalandage.

2. Interventions au réseau routier : concertation entre acteurs publics et privés

Les investissements nécessaires en matière de transport collectif pour la région métropolitaine dépassent la capacité de payer des pouvoirs publics. En 2012, dans le cadre de la consultation publique sur le financement du transport en commun, la Chambre présentait ses recommandations¹² devant la Commission du transport de la Communauté métropolitaine de Montréal afin de prioriser les projets et de développer les sources de financement. Plus récemment, le projet de REM a ouvert la voie à un nouveau mode de financement grâce à un investissement de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Le projet Royalmount ouvre là encore la voie à un élargissement du mode de financement des infrastructures de transport collectif et routières puisque le promoteur propose d'y investir directement.

Or, le projet Royalmount met en évidence certains obstacles rencontrés par les promoteurs souhaitant modifier et financer des infrastructures publiques. Les processus actuels d'analyse et d'approbation en vigueur de la Ville de Montréal et du ministère des Transports ne répondent pas aux besoins des promoteurs souhaitant financer des modifications aux infrastructures publiques dans le cadre de projets à grand déploiement.

Le financement privé de certaines infrastructures publiques peut mener à des ententes fructueuses, comme le démontre la passerelle devant relier le projet Royalmount au métro De la Savane. Financée par le promoteur privé à hauteur de 22 millions de dollars et cédée à la ville de Mont-Royal, la passerelle sera entretenue par Carbonleo tout au long de sa durée de vie. Pour que le projet atteigne ses cibles d'utilisation de transport collectif et actif, les administrations publiques devront travailler en étroite collaboration avec l'entreprise pour aménager des liens conviviaux et efficaces. Nous devons rester attentifs afin de ne pas imposer d'exigences disproportionnées aux promoteurs susceptibles de répondre à des besoins, existants ou futurs, qui ne sont pas comblés par des infrastructures publiques.

¹¹ Voir recommandations n^{os} 1 et 6 du rapport du Comité consultatif sur le développement économique du territoire, *Bâtir une métropole prospère au profit de tous ses quartiers*, 22 octobre 2018, p.17-18 et p.26-27, http://ccmm.ca/batir_une_metropole

¹² CCMM, *Le financement du transport en commun : pour accélérer le passage à l'action*, mémoire présenté à la Commission du transport de la Communauté métropolitaine de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur le financement du transport en commun, 9 mai 2012, https://www.ccmm.ca/documents/memoires/2011_2012/12_05_09_financementtransport_fr.pdf

Par ailleurs, le promoteur s'engage à assumer une responsabilité en matière d'atténuation du trafic routier. Carbonleo a d'ailleurs proposé plusieurs modifications au réseau environnant, dont l'élargissement du chemin de la Côte-de-Liesse et de l'avenue Royalmount, la reprogrammation de feux de circulation ainsi que des réaménagements sur l'autoroute 15. Dans le cadre d'un projet de cette envergure, le promoteur doit traiter avec une variété d'intervenants et naviguer à travers des processus qui diffèrent les uns des autres et dont les délais sont parfois considérables. Dans un domaine où les délais peuvent freiner et décourager des projets d'investissement, il est essentiel que les autorités publiques soient dotées de processus clairs et efficaces pour traiter les demandes et propositions des développeurs. Ces mécanismes gagneraient également à être mieux connus de la part des promoteurs locaux et étrangers.

Recommandation n° 2 : Prévoir des mécanismes clairs et connus de tous regroupant l'ensemble des instances (MTQ, Ville de Montréal, villes liées) afin de répondre aux demandes hors normes de promoteurs dans le cadre de projets structurants nécessitant des modifications aux infrastructures publiques.

Conclusion

Les nombreuses mises en chantier confirment l'attrait de Montréal pour les investisseurs locaux et internationaux. L'étude des impacts du projet Royalmount présente une occasion de se tourner vers l'avenir et d'envisager les enjeux de mobilité susceptibles d'affecter le développement des prochains pôles économiques de la métropole.

Le projet Royalmount met en évidence la nécessité de conjuguer la vision du développement du territoire reposant sur le concept de TOD et l'engorgement actuel du réseau routier. Le secteur Namur–De la Savane regorge de sites à fort potentiel de valorisation, qu'il s'agisse du Royalmount ou des terrains de l'ancien hippodrome. La Ville, en concertation avec le gouvernement du Québec et les villes liées, doit adopter une vision forte autour de laquelle développer les zones dévalorisées. Le projet Royalmount est une occasion de perfectionner nos mécanismes de développement du territoire, d'élaborer une vision globale et d'accroître l'agilité des processus décisionnels.

Quoi qu'il en soit, pour poursuivre l'élan et susciter un engouement pour les terrains déqualifiés, nous devons prioriser le développement intelligent des dernières zones situées à proximité de stations de métro existantes. Nous invitons les pouvoirs publics à ne pas imposer d'exigences démesurées aux projets qui proposent de réinvestir le territoire et de répondre aux besoins de la population.