Un Projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal à repenser, pour en faire véritablement l'instrument premier de l'avenir de Montréal

Mémoire de l'Opposition officielle présenté à la Commission
sur le schéma d'aménagement et de développement de Montréal

Le 3 novembre 2014

Table des matières

Remerciements 3

Présentation de Projet Montréal 3

Introduction 3

Potentiel de développement 4

Approche de développement 5

Centre-ville 6

Transport 6

Montréal, une île 10

Meadowbrook 10

Le bruit 11

Le logement 11

Conclusion 12

Annexe - Quel objectif de développement pour Montréal? 13

Remerciements

Projet Montréal désire remercier la Commission sur le schéma d'aménagement et de développement de Montréal ainsi que son président, monsieur Lionel Perez, d'avoir accepté de recevoir ce mémoire.

Présentation de Projet Montréal

Fondé en 2004, Projet Montréal est le parti municipal qui propose à la population de Montréal une autre façon de vivre en ville, centrée sur la qualité de vie de la population qui y habite et garante d'une économie prospère et équitable, fondée sur le respect de toutes les communautés, de l'environnement et de la capacité de payer des citoyens. Projet Montréal compte 28 élus et forme l'opposition officielle à la Ville de Montréal.

Projet Montréal considère que la relance durable de la métropole passe, entre autres, par un investissement massif dans les transports collectifs et en favorisant le transport actif. Projet Montréal mise également sur l'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers montréalais, par la mise en valeur de l'espace public, l'amélioration des espaces verts, la sécurisation des rues locales et la vitalité des commerces de proximité.

Introduction

Dans ce mémoire, nous formulerons directement nos recommandations, en limitant volontairement l'exposé des motifs qui les sous-tendent. Pour une analyse de cadrage plus compète, le lecteur est invité à se référer à l'annexe du présent document.

Potentiel de développement

Recommandation 1

Retirer du Projet de schéma d'aménagement et de développement (PROJET-SAD), p. 31, la référence faite à la capacité d'accueil limitée de Montréal ainsi qu'au scénario démographique 2009 de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ).

Recommandation 2

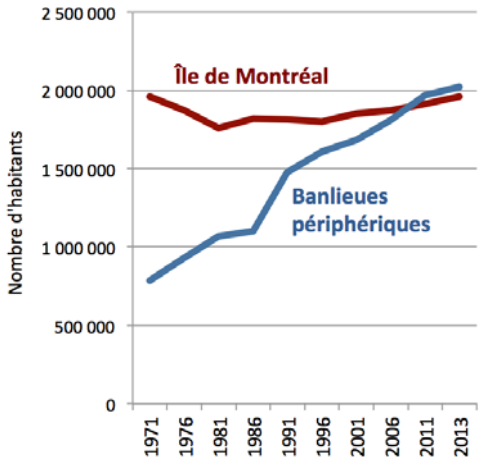
Insérer au tout début du Schéma d'aménagement et de développement (SAD) l'extrait suivant :

« La mission des municipalités composant l'agglomération montréalaise est de répondre sur leur territoire aux besoins de leurs habitants, et ce, à toutes les étapes de leur cycle de vie. Le présent Schéma d'aménagement et de développement est l'instrument premier devant permettre de réaliser cette mission, sans qu'aucune limite a priori *ne soit fixée tant le territoire de l'agglomération est vaste et riche d'opportunités ».*

Recommandation 3

Insérer, ensuite, au SAD la figure et l'extrait suivants :

Évolution 1971-2013 de la population au sein de la région méropolitaine (RMR) de Montréal



Sources : Statistique Canada et Institut de la statistique du Québec

« L'agglomération montréalaise a connu au cours des 40 dernières années une période de déclin démographique, essentiellement imputable à l'exode de ses habitants vers les banlieues périphériques. Cet exode a été particulièrement marqué chez les jeunes familles, qui estimaient ne plus trouver à Montréal des cadres de vie correspondant à leurs besoins : une fois partis, ils se sont habitués à la banlieue et y ont poursuivi leur vie. Depuis le tournant des années 2000, Montréal a connu un regain démographique, si bien qu'en 2013 sa population est revenue au niveau de 1971. Ce revirement est essentiellement imputable à trois facteurs : la redécouverte, notamment chez les jeunes adultes ayant grandi à l'ère du développement durable, des vertus de la centralité et de la vie urbaine, l'apport significativement accru de l'immigration internationale et le vieillissement de la population. Il n'empêche qu'au cours des douze dernières années, correspondant à la période 2002-2013, l'agglomération montréalaise a de nouveau essuyé une perte nette de 257 289 habitants au profit des banlieues périphériques, soit une moyenne de 21 441, annuellement. Ceci démontre qu'elle ne parvient toujours pas à répondre sur son territoire aux besoins de ses habitants à chacune des étapes de leur cycle de vie. Le premier enjeu du SAD est d'offrir aux Montréalais la diversité et la qualité de cadres de vie qui les convaincra de ne plus quitter l'île de Montréal. Réciproquement, le nombre des Montréalais quittant l'agglomération pour les banlieues sera le tout premier indicateur permettant de juger de la pertinence et de l'efficacité du SAD.

« À titre indicatif, à seule fin de disposer d'un aperçu quantifié de ce que représente cet enjeu, la parité de population aujourd'hui atteinte entre l'agglomération montréalaise et les banlieues périphériques suggère

que la moitié de la croissance démographique future de la région métropolitaine devrait prendre place sur l'île de Montréal. En retenant les prévisions du plus récent scénario de référence de l'Institut de la statistique du Québec, publié en septembre 2014, l'agglomération montréalaise devrait ainsi accueillir 294 000 habitants supplémentaires d'ici 2026, 435 000 d'ici 2036, chiffres qui correspondent respectivement à 185 000 et 275 000 ménages sur ces mêmes horizons 2026 et 2036 ».

Recommandation 4

Le potentiel de densification sur le territoire de l'agglomération montréalaise indiqué au PROJET-SAD est nettement sous-évalué. En plus des terrains « à construire » et « à transformer », tels qu'illustrés à la carte 2, p. 20 du PROJET-SAD, puis repris à la carte 32, p. 127 du même document, introduire une nouvelle catégorie de terrains « sous-employés à densifier », correspondant aux stationnements de surface, qu'ils soient légaux ou non, ainsi qu'aux commerces d'un seul niveau n'occupant qu'une faible partie du terrain sur lesquels ils sont construits, la balance étant dédiée au stationnement. Cette nouvelle catégorie vise particulièrement les *strips* commerciaux, surabondants sur l'île de Montréal. Repérer et cartographier cette catégorie « sous-employés à densifier ». Revoir la carte 2 du PROJET-SAD en conséquence.

Approche de développement

Recommandation 5

Retirer la distinction TOD / Hors TOD : le SAD doit annoncer clairement que l'approche de développement retenu pour l'ensemble de l'agglomération montréalaise est le TOD. Le SAD doit d'abord souligner que les quartiers anciens de Montréal, ceux d'avant 1950, constituent en fait un immense TOD… d'avant la lettre. Partant de ce noyau, développer sous la forme TOD les terrains disponibles le long des axes lourds actuels et futurs de transport collectif, lignes de métro et de trains de banlieue, tel que déjà prévu au PMAD et au PROJET-SAD. De plus, recourir aux modes mi-lourds de transport collectif – BRT et SLR – afin de créer de nouveaux axes structurants de transport collectif, qui deviendront à leur tour des occasions de développement riverain de type TOD.

Recommandation 6

Conséquemment à la recommandation 5 et à titre d'exemple, concernant Pierrefonds-Roxboro, retirer du PROJET-SAD le projet de construire un quartier de type *Car Oriented Development* (COD) en limite ouest de cet arrondissement, au profit du développement d'un quartier TOD au périmètre de son pôle institutionnel actuel. Ce quartier sera desservi par un ou plusieurs BRT ou SLR empruntant les grands *strips* commerciaux actuels, eux aussi densifiés suivant l'esprit du TOD, BRT et SLR qui rejoindront les lignes de métro et de trains de banlieue. Dans ce cas, la densité adéquate à proposer pour le pôle autant que le long des axes BRT ou SLR serait de 110 à 150 log./ha brut, soit 140 à 200 log./ha net.

Recommandation 7

Conséquemment aux six recommandations précédentes, indiquer clairement que les cibles de densité actuellement indiquées au PROJET-SAD, telles que reprises du PMAD, sont des cibles minimales.

Centre-ville

Recommandation 8

Le grand centre-ville de Montréal (Atwater à l'ouest, Des Pins et Sherbrooke au nord, Frontenac à l'est, fleuve et canal Lachine au sud) est le territoire où l'approche de développement proposée doit s'exprimer avec le plus d'éclat, de cohérence et de détermination. C'est par le centre-ville de Montréal que le Québec tout entier se présente au monde, c'est là qu'il le reçoit et il est la toute première interface culturelle autant qu'économique entre le Québec et le reste du monde. La section centre-ville, pp 52 et 53, du PROJET-SAD, demeure à cet égard beaucoup trop timide. Le SAD doit être plus factuel. Notamment, il devrait souligner que la densité atteinte par les projets de développement et de redéveloppement résidentiels réalisés au centre-ville depuis une dizaine d'années se situent dans la grande majorité des cas entre 300 et 1 200 log./ha net, ce qui permet d'y entrevoir un potentiel d'accueil résiduel de 100 000 à 125 000 habitants, en plus de tous les commerces, services et équipements collectifs requis par un tel apport de population. Par ailleurs, ce n'est pas tout de dire que le centre-ville est un pôle économique important, avec 60 % de la superficie de bureaux de la région métropolitaine : dans le bureau de classe A, la proportion est de 68 % (source : Colliers International), la plus haute d'Amérique du Nord, ce qui signifie que l'espace métropolitain montréalais est le plus fortement unipolaire d'Amérique, une spécificité que le SAD doit d'abord dire, puis veiller à sauvegarder, voire amplifier. Il faudrait également préciser que le centre-ville doit simultanément poursuivre son développement en tant que pôle commercial, de culture, de loisir et d'accueil touristique. Bref, on doit être aussi ambitieux pour le centre-ville que Gordon Campbell, à partir de 1985, le fut avec celui de Vancouver.

Transport

Recommandation 9

L'approche de développement présentement promue par le PROJET-SAD est indéniablement le COD. Le mot « automobile » n'y est mentionné que deux fois : une première en référence à la piste de course automobile de l'île Notre-Dame (p. 36), une seconde fois pour dire qu'il conviendrait de *« réduire l'impact de l'automobile dans les quartiers »* (p. 42). Une telle timidité à parler de l'auto suggère que, pour le PROJET-SAD, celle-ci est un tabou. Si c'est le cas, le tabou doit sauter. Insérer au SAD le texte et les tableaux suivants :

« Le transport et l'aménagement du territoire sont intimement liés l'un à l'autre : suivant le mode de transport que l'on entend privilégier, on érigera tel ou tel autre type de ville; réciproquement, suivant la ville que l'on entend ériger, il faudra privilégier tel ou tel autre mode de transport. Les deux formes de référence sont la ville étalée résultant de la priorité accordée à l'automobile, le Car Oriented Developpement (COD) et, à l'opposé, la ville compacte misant sur les transports collectifs et actifs, le Transit Oriented Development (TOD). Depuis une trentaine d'années, le TOD est l'approche de développement urbain mise en œuvre par pratiquement toutes les villes les plus prospères et dynamiques du monde, qu'il s'agisse de Londres, New-York, Paris, Stockholm, Barcelone, Copenhague, Zurich, Portland, Hambourg, et ainsi de suite jusqu'à Bordeaux et Vancouver.

« Le TOD est l'approche de développement priorisée par le Cadre d'aménagement 2001-2021 pour la région métropolitaine de Montréal*, adopté en juin 2001 par le gouvernement du Québec, ainsi que par le* Plan métropolitain d'aménagement et de développement*, adopté par la Communauté métropolitaine de*

Montréal, en décembre 2011. Il constitue la pierre angulaire du présent Schéma d'aménagement et de développement de l'Agglomération de Montréal.

Croissance 1998-2008 de la population et du parc automobile en région montréalaise

	1998	2008	1998-2008	
Banlieues				
Population	1 716 115	1 944 809	228 694	13,3%
Parc automobile	947 267	1 212 560	265 293	28,0%
Île de Montréal				
Population	1 775 730	1 854 436	78 706	4,4%
Parc automobile	707 630	797 730	90 100	12,7%
Région montréalaise				
Population	3 491 845	3 799 245	307 400	8,8%
Parc automobile	1 654 897	2 010 290	355 393	21,5%

Source : AMT, Enquêtes Origine-Destination 1998 et 2008, à territoire constant de 1998.

« Le TOD implique un important virage pour Montréal et sa région. Car, depuis le tournant des années 1960, le développement du Grand Montréal a indéniablement pris place à l'aune du COD. Si on se limite à la période plus récente, comme cela est fait au tableau ci-contre, le COD ne paraît aucunement en voie d'essoufflement. En valeur absolue, le parc automobile croît aujourd'hui plus vite que la population de la région métropolitaine; quant au taux de croissance du parc automobile, il demeure deux fois et demie plus élevé que celui de la population.

« Si rien n'était fait pour modifier l'approche de développement du Grand Montréal, on devrait s'attendre à ce qu'aux 869 000 habitants de plus qu'il accueillera en 2036, suivant le plus récent scénario prévisionnel de l'Institut de la statistique du Québec, correspondra l'ajout d'un million de nouvelles automobiles. La géographie complexe et contraignante de la région métropolitaine ne permettra pas d'accueillir un tel accroissement de véhicules sans créer de très graves problèmes de congestion. Par ailleurs, il n'est pas dans notre intérêt social, environnemental ou économique de persister dans cette voie de développement urbain.

Impact sur la population locale des déplacements automobiles des non-résidents, pointe du matin, 2008

	Proportion des véhicules des non-résidents sur le total de ceux circulant dans la sous-région	Nombre de véhicules des non-résidents circulant dans la sous-région	Nombre total de véhicules en circulation, au km², au plus fort de l'heure de pointe
Centre-Ville	92%	149 453	5 698
Centre de l'île de Montréal	60%	225 227	1 177
Est de l'île de Montréal	38%	51 913	551
Ouest de l'île de Montréal	43%	104 930	448
Agglomération de Longueuil	51%	99 904	365
Laval	44%	84 442	350
Couronne Sud	9%	20 631	30
Couronne Nord	8%	17 766	26

Source : Données de l'Enquête Origine-Destination 2008. Matrices 8 X 8.

« Plus spécifiquement, le maintien d'une approche de développement de type COD inhiberait le potentiel de développement de l'agglomération de Montréal. Pour cause, les motifs les plus communément invoqués par les ménages, tout particulièrement par les jeunes familles, qui quittent Montréal pour les banlieues périphériques – bruit, pollution atmosphérique, insuffisance de verdure, insécurité, notamment sur le chemin de l'école – résultent en large partie de la densité de la circulation automobile. Le tableau ci-contre montre que ces motifs sont fondés : qui s'éloigne du cœur de l'île de Montréal se met à l'abri des nuisances de l'automobile.

« Pour retenir ses gens, l'agglomération montréalaise doit leur offrir plus de quiétude, de l'air plus pur, plus de verdure et plus de sécurité pour eux et pour leurs enfants. C'est précisément ce que permet le TOD. En conséquence, le présent schéma vise à :

- *Réduire la circulation automobile sur l'île de Montréal, particulièrement au centre-ville et dans les quartiers centraux;*

- *Rediriger une partie de la richesse individuelle et collective des Montréalais de l'acquisition et de l'utilisation accrue de véhicules privés vers le développement des transports collectifs et, ce faisant, réduire les anticipations de croissance du parc automobile montréalais;*

- *Procurer à l'ensemble des habitants de la région montréalaise une accessibilité de qualité par transports actifs et collectifs à toutes les parties du territoire de l'agglomération ».*

Recommandation 10

À la carte 10 du PROJET-SAD, p. 58, retirer tous les « tronçons à construire », à l'exception du prolongement du boulevard de l'Assomption. Il suit que les rues de desserte locale et autres infrastructures urbaines prévues dans le cadre des projets de type COD pour les secteurs en cause sont elles aussi retirées du PROJET-SAD. Le milliard de dollars, environ, d'économie de deniers publics ainsi réalisé sera redirigé vers le développement des infrastructures lourdes et mi-lourdes de transport collectif.

Recommandation 11

La référence à la « modernisation de la rue Notre-Dame Est » (p. 58 du PROJET-SAD) doit cesser d'être ambiguë. Insérer le texte suivant : *« La modernisation consistera en la construction d'un boulevard urbain riverain incorporant un mode mi-lourd de transport collectif, de type SRB ou SLR, permettant de desservir efficacement l'est et le nord-est de l'île de Montréal. Tout en veillant à ne pas nuire à l'activité portuaire, la conception du nouveau boulevard devra en outre permettre d'ouvrir une large fenêtre sur le fleuve, de part et d'autre du pont Jacques-Cartier, en plus de maximiser le potentiel de développement urbain de cette localisation d'exception ».*

Recommandation 12

On aura compris que nous sommes très insatisfaits de la carte 9 – Grands projets d'infrastructures en transport collectif (p. 56 du PROJET-SAD). Revoir complètement, en tenant compte des points suivants :

- 12,1) Ni les fonctionnaires auteurs du PROJET-SAD, ni la nouvelle administration du maire Coderre, n'ont autorité pour modifier le Plan de transport de la Ville de Montréal, voté à l'unanimité des membres du conseil municipal, en 2008. Or, le premier chantier dudit plan annonce la construction d'une « première ligne » de tramway. Le conseil a déjà voté des budgets de 3,5 M$, qui ont permis de préparer ce projet. Si l'appellation « tramway » pose un problème de partisannerie politique, il suffit de recourir à l'appellation « SLR », qui fait consensus : intégrer la « première ligne » de SLR au SAD;

- 12,2) Le SLR devant relier le centre-ville à la Rive-Sud est plus qu'une énigmatique « bonification de l'offre de transport collectif dans le corridor du pont Champlain ». Les membres du conseil municipal ont récemment voté à l'unanimité en faveur d'un SLR : intégrer celui-ci au SAD;

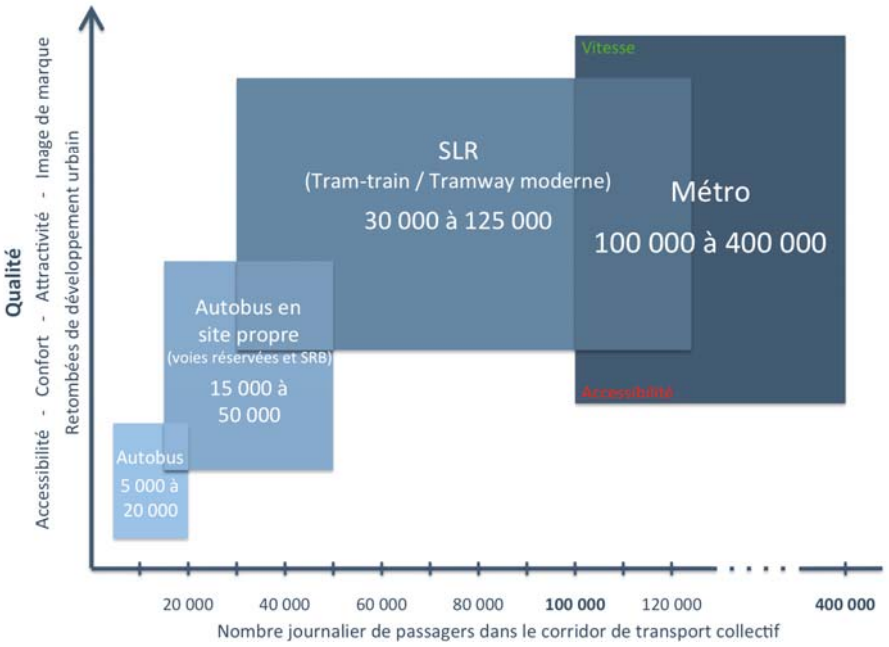
- 12,3) Le PROJET-SAD réitère que le prolongement du métro vers Anjou Est « à l'étude ». Il l'est en fait depuis 1987, soit depuis 27 ans! Le SAD doit plutôt clairement indiquer que ce projet est prioritaire. Il en va de même pour l'ajout de trois stations sur la ligne orange Ouest, dans l'arrondissement Saint-Laurent;

- 12,4) La desserte aéroportuaire, potentiellement jumelée à l'amélioration de la desserte de l'Ouest de l'île, par un mode de transport collectif de haut niveau est vaguement évoquée en

tant que « projet d'infrastructure ». Le SAD doit être beaucoup plus incisif : non seulement s'agit-il là d'une priorité pour Montréal, mais encore le gouvernement Charest a annoncé 200 M$ à titre de contribution de Québec à ce projet;

- 12,5) On se rappellera qu'au cours de la dernière campagne électorale, en septembre et octobre 2013, le candidat de Projet Montréal fut un chaud partisan des SLR-Tramway et SLR-Tram-Train. L'importance d'introduire à Montréal ce mode de transport collectif de capacité intermédiaire, en ce sens qu'il comble l'écart entre l'autobus et le métro, tel qu'illustré à la figure ci-jointe, a été reconnue par le Plan de transport 2008 de la Ville de Montréal, dont il constitue le tout premier chantier.

Capacité journalière et qualité des modes de transport collectif, en milieux urbains



La dynamique d'une élection étant malheureusement ce qu'elle est, les trois autres principaux candidats à la mairie ont uni leurs voix pour s'opposer au SLR, qui s'en est trouvé discrédité. Cela explique que la Carte 9 du PROJET-SAD présente pas moins de 42 projets d'amélioration du service autobus, sous la forme de mesures préférentielles et de SRB, tout en ayant éliminé le projet de « Première ligne » de la Ville.

Le SAD doit mettre de côté toute partisannerie politique… d'autant qu'il sera adopté plus d'une année après l'élection de 2013. La figure ci-haut doit y être présentée, complétée des explications conséquentes.

- 12,6) Parlons économie! Il fut montré plus tôt que l'éventualité la plus plausible sur l'horizon 2036 est l'ajout d'un million de véhicules privés. En tenant compte de leur rythme d'arrivée et en comptant 8 500 $ de coûts moyens annuels pour leur acquisition et opération, l'investissement sur l'ensemble de la période 2012-2036 s'élève à 110 milliards de dollars, dont 55 milliards réalisé en dehors de l'économie du Québec. Quant aux plus de 2 millions de véhicules actuels, ils représenteront d'ici 2036 une dépense de 450 milliards de dollars, pour un grand total de 560

milliards, dont 280 représenteront la contribution des Montréalais au développement du Japon, de la Corée, de l'Allemagne, du Venezuela ou de l'Arabie Saoudite. Il ne s'agit là que des coûts privés, ceux directement assumés par les automobilistes, sans compter les investissements publics en infrastructures qu'il faudra consentir pour tenter tant bien que mal d'accommoder le million de véhicules supplémentaires, ni l'explosion hautement prévisible des coûts de la congestion. Il faut que nous soyons une société drôlement riche pour envisager d'investir aussi massivement dans l'automobile, finançant au passage pour moitié de la somme les économies des pays étrangers[1]. Les rêves même les plus fous d'un promoteur du transport collectif reviendraient à tout au plus un cinquième de ce prix, en plus qu'il s'agirait d'une contribution de pratiquement 100 % à l'économie du Québec. En conclusion : il faut que le SAD soit un document de réalisme mais aussi d'audace en matière d'investissement dans les infrastructures de transport collectif, puisque ce sont elles qui permettront de matérialiser le plein potentiel de développement de Montréal.

Montréal, une île

Recommandation 13

La carte 19 – Concept de la Trame verte et bleue du PROJET-SAD, ainsi que le texte qui suit en page 90, ne sont pas suffisamment précis et insistants quant au sujet traité. En conséquence, insérer au SAD l'extrait suivant :

« L'un des objectifs du SAD est la mise en valeur de l'insularité de Montréal, l'enrichissement de la relation des Montréalais avec l'eau qui les entoure. Cette mise en valeur pourra prendre plusieurs formes, du simple accès public aux rives à des fins de loisir, jusqu'à la construction de nouveaux quartiers riverains ». Produire une nouvelle carte illustrant spécifiquement cet enjeu, carte qui illustrera notamment le projet de quartier *Entrée maritime* en n'oubliant pas que ce quartier ne concerne pas que la rive montréalaise mais également la pointe Est de l'île Sainte-Hélène. Revoir la carte 2 du PROJET-SAD en conséquence.

Meadowbrook

Recommandation 14

La carte 32 du PROJET-SAD (p. 127) identifie la partie lachinoise du golf Meadowbrook en tant que terrain à construire à des fins résidentielles, précisant que la densité visée est de 65 log./ha. La vocation espace vert de ce site doit être confirmée par le SAD. De plus, il doit être intégré à la Trame verte et bleue, présentée à la carte 19 du PROJET-SAD (p. 88), définissant avec le parc Angrignon un axe nord-sud vers le bassin de Laprairie (rive verdunoise), croisant l'axe est-ouest du parc de la Falaise Saint-Jacques. Pour ce qui est de la contestation judiciaire de Groupe Pacific, propriétaire du site, qui poursuit la Ville pour 44 millions de dollars, ses prétentions à l'effet que Meadowbrook est un terrain à construire ne pourront qu'être renforcées s'il fallait que le SAD persiste à indiquer que la vision d'avenir de la Ville est effectivement de développer ce site : un juge n'aurait aucune difficulté à trancher puisque la Ville et Groupe Pacific auraient confirmé leur position commune sur le sujet. Il suit que le moyen le plus avisé pour la Ville de renforcer sa position dans ce différent est de verser Meadowbrook à sa Trame verte et bleue.

[1] Voir à cet effet l'étude du RNCREQ « Vingt milliards de dollars de plus en six ans: Les retombées économiques d'une réduction de la consommation de pétrole au Québec ».

Le bruit

Recommandation 15

Aux pages 109 à 114, le PROJET-SAD envisage la mise en vigueur de normes de construction plus contraignantes pour les immeubles résidentiels riverains de toute voie de circulation automobile particulièrement bruyante. Cette orientation augmenterait les coûts de construction à Montréal, puisqu'elle pourrait exiger de recourir à du verre triple et autres procédés garantissant une meilleure insonorisation. Nombre de projets de logement social sur le territoire de Montréal, déjà désavantagés par le coût des rares terrains disponibles, s'en trouveraient encore plus menacés. Les nouvelles normes s'appliqueraient-elles au nouveau Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), présentement en construction, dont toutes les faces donnent sur des artères très achalandées (Saint-Denis, Viger, Sanguinet, René-Lévesque)? Le principe sous-jacent à cette proposition est que le bruit en ville est une réalité inéluctable, qui ne pourra du reste aller qu'en s'aggravant puisqu'on accepte la croissance indéfinie de la circulation automobile, doublée de l'aggravation dument programmée de la congestion.

Nous proposons une voie totalement opposée, à savoir réduire le bruit en ville. Comment? En réduisant graduellement la circulation automobile (recommandation 9 ci-avant) et les vitesses, en renforçant et en faisant mieux respecter la règlementation sur le bruit dans le cas des motocyclettes, autos qualifiées de « sport » et camions, et en implantant des systèmes de transport collectif au silence quasi absolu, tels le SLR-Tramway.

Le logement

Le chapitre 2.1 aborde plusieurs problématiques liées à l'habitation, mais les interventions proposées ne semblent pas suffisantes pour s'attaquer en profondeur aux défis auxquels nous faisons face. Rappelons qu'avec 29% des ménages montréalais sous le seuil de faible revenu, seule une stratégie forte en matière d'habitation pourra arriver à répondre aux besoins de ce groupe spécifique. Les différents paliers gouvernementaux doivent agir pour s'assurer que l'offre de logements sur le territoire de l'agglomération montréalaise réponde à tous les types de ménages afin de respecter la capacité de payer de chacun pour un logement adapté à ses besoins.

Tout d'abord, il serait impératif d'ajouter à l'objectif « *Stimuler le développement d'une offre résidentielle équilibrée et capable de répondre à toutes les étapes du cycle de vie des ménages, en concentrant les efforts sur le comblement des lacunes observées* » les interventions suivantes :

- Faire des représentations auprès des gouvernements de façon à :

- Obtenir des pouvoirs réglementaires pour obliger les promoteurs à inclure la construction de grands logements pour les familles dans leurs projets;
- Remettre en place la participation financière de la Société d'habitation du Québec dans le cadre du programme Rénovation Québec.

Ensuite, inclure les interventions suivantes à l'objectif « *Accroître l'offre de logements abordables* » :

- Lancer un programme extensif de réserves foncières et d'acquisition de terrains à des fins de logement social et intégrer une stratégie spécifique pour les quartiers centraux.

- Faire des représentations auprès des gouvernements de façon à :

- Obtenir la création d'un programme de subvention à la décontamination de terrains;
- Augmenter le nombre annuel d'unités construites via le programme *AccèsLogis*;
- Adapter le programme *AccèsLogis* pour qu'il tienne compte des particularités des quartiers centraux dans les critères d'octroi des subventions.

Conclusion

Recommandation 16

Le nouveau Schéma d'aménagement et de développement est le document qui servira d'assise première au développement de l'agglomération montréalaise tout au long de la prochaine décennie, voire durant beaucoup plus longtemps (le schéma actuel est demeuré inchangé depuis 1987). Nous avons montré combien le Projet de schéma est lourdement déficient au regard des enjeux auxquels Montréal est confrontée à ce moment charnière de son histoire. C'est pourquoi nous proposons d'en changer complètement l'orientation générale, en plus de réécrire du tout au tout plusieurs de ses chapitres. Cela demandera du temps. Notre dernière recommandation est donc de ne pas précipiter le processus d'adoption du Schéma, de prendre le temps qu'il faudra pour en faire véritablement l'instrument premier de l'avenir de Montréal.

Quel objectif de développement pour Montréal?

Annexe au mémoire de l'Opposition officielle présenté à la Commission sur le Schéma d'aménagement et de développement de Montréal

---

En page 31 du Projet de schéma d'aménagement et de développement (PROJET-SAD), on peut lire : *« La capacité d'accueil résidentielle a été estimée à 175 000 logements. L'agglomération est donc largement en mesure d'accueillir la croissance démographique prévue d'ici 2031, soit près de 125 000 ménages »*.

Cet extrait comporte deux erreurs aux lourdes conséquences pour l'ensemble du PROJET-SAD : l'erreur de la supposée capacité d'accueil limitée de l'île de Montréal et l'erreur consistant à s'appuyer sur les scénarios démographiques prévisionnels de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ).

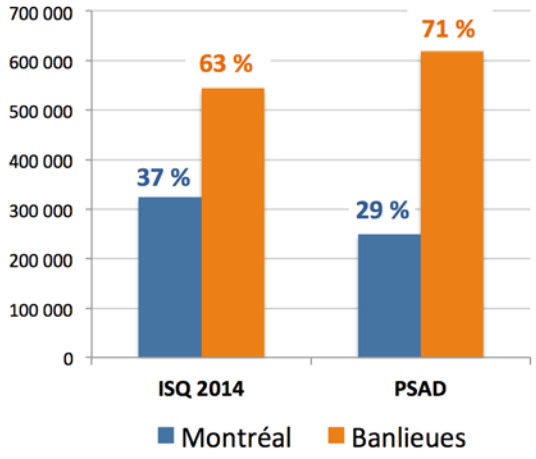
Par ailleurs, les cibles de densité d'occupation du sol présentées en section 3.2 du PROJET-SAD, page 134 et suivantes, sont étonnamment faibles. Il s'agit d'une troisième erreur contribuant à sous-estimer grandement le potentiel de développement de l'île de Montréal.

Première erreur : Une capacité d'accueil supposément limitée

L'île de Montréal accueille aujourd'hui 1,9 million d'habitants. En fixant son résiduel de capacité à 175 000 logements, soit 250 000 habitants[2], le PROJET-SAD fixe à 2 150 000 habitants la capacité d'accueil des 500 km² de l'île de Montréal. Ce faisant, le PROJET-SAD annonce la fin du développement de l'agglomération vers la fin des années 2020 puisque, comme le montre le tableau 1, en page suivante, les 2 188 795 habitants prévus pour l'année 2031 par le plus récent scénario démographique prévisionnel de l'ISQ excèdent la limite fixée.

L'ISQ prévoit désormais une croissance de 869 120 habitants en région métropolitaine de Montréal durant la période 2011-2036, dont 324 492, soit 37 % du total, seraient promis à l'agglomération montréalaise (figure 1). Le PROJET-SAD rétorque toutefois que, faute de place, cette dernière ne pourra en accueillir plus de 250 000, ce qui abaisse la proportion à 29 % du total. Ainsi, en plus des 544 528 nouveaux habitants que l'ISQ prévoit pour les banlieues entourant l'île de Montréal, toujours sur l'horizon 2036, le PROJET-SAD leur demande d'en accueillir 75 000 de plus. Sur une plus longue période, à partir du tournant de l'année 2030, les banlieues absorberaient 100 % du développement de la région métropolitaine. Il ne fait pas de doute que les 62 maires et mairesses des banlieues périphériques ont sauté de joie s'ils ont pris connaissance du PROJET-SAD.

Figure 1 : **Répartition de l'acccroissement 2011-2036 de population de la RMR, suivant le scénario 2014 de l'ISQ et le Projet de schéma (PSAD)**



[2] Pour la période 2011-2031, l'ISQ retient 1,42 personnes par nouveau ménage sur l'île de Montréal, 1,80 dans les banlieues, pour une moyenne de 1,66 dans l'ensemble de la région métropolitaine.

Tableau 1 : **Évolution prévue de la population au sein de la région métropolitaine de Montréal, selon les trois scénarios prévisionnels 2000, 2009 et 2014 de l'Institut de la statistique du Québec**

Agglomération de Montréal

	Population prévue					Croissance prévue		
	2 011	2 021	2 026	2 031	2 036	2011-2026	2011-2031	2011-2036
Scénario 2000	1 853 605	1 931 562	1 962 000	NSP	NSP	**108 395**	NSP	NSP
Scénario 2009	1 925 500	2 022 500	2 061 774	2 100 800	NSP	**136 274**	**175 300**	NSP
Scénario 2014	1 915 616	2 074 145	2 133 004	2 188 795	2 240 108	**217 388**	**273 179**	**324 492**

Banlieues

	Population prévue					Croissance prévue		
	2 011	2 021	2 026	2 031	2 036	2011-2026	2011-2031	2011-2036
Scénario 2000	1 845 395	1 873 797	1 901 000	NSP	NSP	**55 605**	NSP	NSP
Scénario 2009	1 955 200	2 177 800	2 269 726	2 342 000	NSP	**314 526**	**386 800**	NSP
Scénario 2014	1 970 188	2 224 145	2 340 113	2 437 103	2 514 816	**369 925**	**466 915**	**544 628**

Région métropolitaine de Montréal (RMR)

	Population prévue					Croissance prévue		
	2 011	2 021	2 026	2 031	2 036	2011-2026	2011-2031	2011-2036
Scénario 2000	3 699 000	3 805 359	3 863 000	NSP	NSP	**164 000**	NSP	NSP
Scénario 2009	3 880 700	4 200 300	4 331 500	4 442 800	NSP	**450 800**	**562 100**	NSP
Scénario 2014	3 885 804	4 298 290	4 473 117	4 625 898	4 754 924	**587 313**	**740 094**	**869 120**

Sources : Institut de la statistique du Québec, ***Perspectives démographiques du Québec et des régions, Scénario de référence***, éditions 2000, 2009 et 2014. Le scénario de référence représente la prévision la plus probable, compte-tenu des informations disponibles.

Qui se serait attendu à ce qu'un document visant à dégager une perspective d'avenir pour l'agglomération montréalaise prenne pour acquis qu'elle n'en a pratiquement plus, que l'avenir appartient aux seules banlieues qui l'entourent?

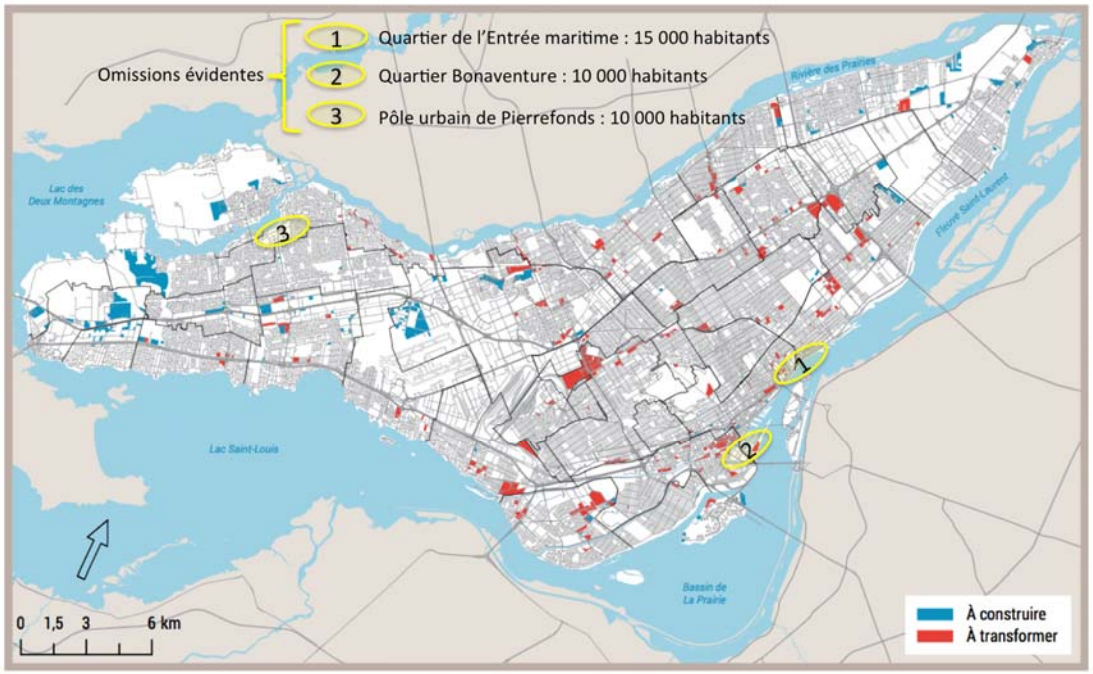
Qu'en est-il vraiment de cette question de la capacité d'accueil de l'île de Montréal? Aussi densément peuplée que la Ville de Paris, qui compte présentement 2,3 millions d'habitants sur à peine 100 km^2, notre île accueillerait 11,5 millions d'habitants, soit toute la population sur Québec sur un horizon aussi lointain que l'an 2100. Toute comparaison est boiteuse, d'autant que Paris n'a ni aéroport international ni raffineries sur son territoire, pour s'en tenir à ces deux éléments. Celle que nous avons osée conduit néanmoins à se demander par quels travers nos planificateurs ont pu être amenés à fixer une limite de capacité aussi faible pour l'île de Montréal. Les deux cartes produites en page suivante fournissent à cet égard de précieux indices.

La première carte, tirée du PROJET-SAD, montre qu'il y aurait bien peu de terrains « à construire » ou « à transformer » sur l'île de Montréal. Pour cause, les planificateurs de la Ville ont considéré que l'essentiel du territoire montréalais est affecté à diverses fonctions historiques excluant la fonction résidentielle. À titre d'exemple, ils ont constaté que la rive fluviale, de part et d'autre du pont Jacques-Cartier, est un corridor routier longeant le territoire portuaire, ou encore que le secteur du Havre, au sud du bassin Peel, bien qu'identifié en tant que « Secteur de planification stratégique »[3], ne semble pas avoir de potentiel d'accueil résidentiel. Pourtant, Projet Montréal a bel et bien démontré que, sans aucunement diminuer la capacité de transport urbain ni nuire au port, le quartier *Entrée maritime* pourrait accueillir jusqu'à 15 000 habitants sur un site rien moins que somptueux. Nous avons

[3] Carte 3, page 24 du PROJET-SAD

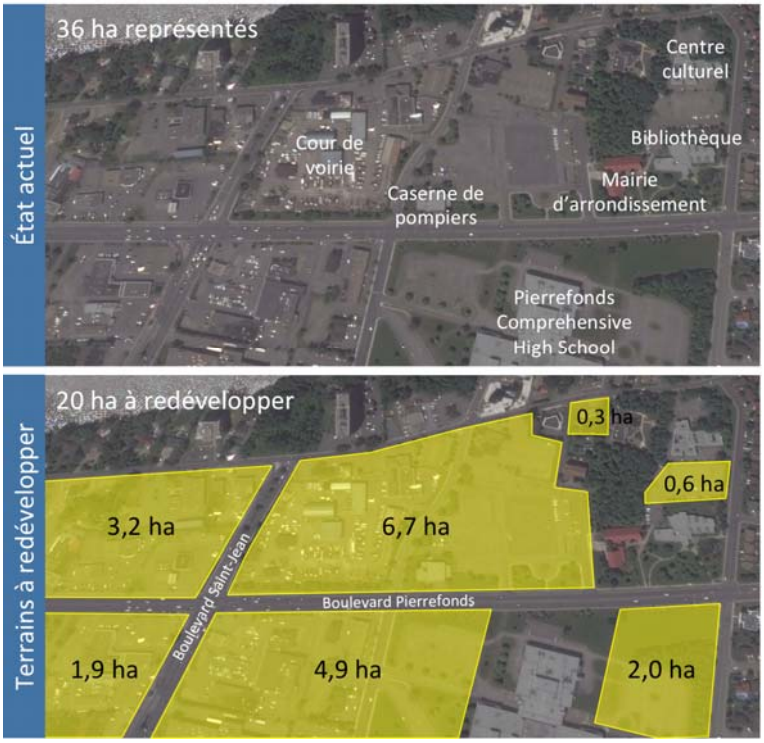
aussi démontré que le *Quartier Bonaventure*, une autre localisation d'exception, aurait une capacité d'accueil qui ne serait pas inférieure à 10 000 habitants.

Carte 1 : **Terrains à construire et à transformer, selon le PSAD**
(incluant l'illustration de trois exemples d'omissions évidentes)



Carte 2, page 20 du PSAD

Carte 2 : **Potentiel de création d'un pôle urbain à Pierrefonds**



La carte 2 illustre une réalité plus insidieuse. Pour les auteurs du PROJET-SAD, les *strips* commerciaux, ces grands boulevards accueillant des commerces d'un seul niveau entourés d'espaces de stationnement que l'on rencontre partout sur l'île de Montréal, sont considérés être « développés ». L'exemple choisi est ici l'intersection des boulevards Saint-Jean et Pierrefonds, à proximité immédiate du pôle institutionnel de cet arrondissement. On constate à la carte 1 que rien n'est spécifié pour ce secteur. Or, la présence du pôle institutionnel représente l'occasion rêvée de créer à cet endroit un pôle urbain multifonctionnel, appelé à devenir le cœur d'un arrondissement qui n'en compte présentement aucun. Ajoutons que ce pôle aurait une densité suffisante pour être desservi par une antenne de transport collectif de haut niveau, elle-même connectée au réseau supérieur de transport collectif de l'île : il s'agirait donc d'un redéveloppement de type *Transit Oriented Development*. Sur les 36 hectares délimités à la première image, au moins 20 pourraient être redéveloppés suivant cet esprit. En élargissant quelque peu ce périmètre, on pourrait envisager un nouveau quartier accueillant 10 000 habitants, en plus de dizaines de milliers de mètres carrés d'espace commercial, de bureaux et d'équipements sociaux et récréo-sportifs. Compte-tenu de la taille de Pierrefonds et des *strips* commerciaux qui y sont omniprésents, cette approche de redéveloppement pourrait permettre à cet arrondissement d'accueillir plusieurs dizaines de milliers d'habitants supplémentaires.

En lieu et place de cette vision d'avenir pour Pierrefonds, le PROJET-SAD se limite à prévoir couvrir l'un des derniers paysages agricoles de l'île de Montréal, le tout dernier sur le territoire de la Ville de Montréal, par quelques milliers d'habitations de faible densité, soit 35 logements à l'hectare[4]. Ajoutons que pour chacun de ces nouveaux logements, il faudra compter deux nouvelles automobiles, puisque ce type de quartier ne peut être desservi efficacement par transport collectif. Cohérent, le PROJET-SAD annonce le prolongement du boulevard Pierrefonds et l'aménagement d'un tout nouveau boulevard dans l'emprise de l'A-40[5], préfigurant le jour où celle-ci sera dument complétée, au coût de plusieurs centaines de millions de dollars.

Ces trois exemples – *Entrée maritime*, *Quartier Bonaventure*, *pôle urbain de Pierrefonds* – sont loin d'être limitatifs. Pour qui considère les 500 km² de l'île de Montréal avec cet œil, qui en passant est celui du développement urbain durable tel qu'abondamment mis à contribution dans les villes du monde les plus dynamiques, non, et aussi loin que l'on puisse se projeter dans le temps, Montréal ne connaît aucune limite de capacité d'accueil.

Seconde erreur : S'appuyer sur les scénarios de l'ISQ

Les scénarios démographiques que produit cycliquement l'ISQ sont dits tendanciels, c'est-à-dire qu'ils sont fondés sur la prémisse suivante : **si la tendance constatée dans le passé plus ou moins récent perdure, voici ce que l'on peut prévoir sur divers horizons temporels**.

En ce qui concerne la population totale du Québec, la « tendance » est définie par la natalité, par la mortalité et par les migrations internationales et interprovinciales. Le Québec connaît depuis le début des années 2000 un mini *baby boom* qui ne donne pas signe d'essoufflement; la mortalité est reportée de plusieurs années dû à l'augmentation de l'espérance de vie; les cibles d'immigration internationale ont été relevées à plus de 50 000 individus par année, alors même que les Québécois se révèlent soudainement trois fois moins enclins qu'auparavant à migrer vers les autres provinces canadiennes. Fort de ces constats, le scénario de référence 2014 annonce une population de 9,2 millions d'habitants pour le Québec de l'an 2031, soit 367 000 de plus que ce qu'annonçait le scénario de référence 2009 sur

[4] Carte 32 du PROJET-SAD, page 127.
[5] Carte 10 du PROJET-SAD, page 58.

ce même horizon. L'ISQ prévoit également que 178 de ces 367 000 habitants supplémentaires, 49 % donc du total, résideront dans la région métropolitaine de Montréal, dont tout près de 100 000 sur l'île de Montréal (voir tableau 1).

Que la moitié environ de la croissance démographique au Québec se réalise dans la RMR-Montréal relève du sens commun. La question plus difficile est de prévoir comment la croissance prévue au sein de la RMR se répartira entre l'agglomération montréalaise et les municipalités de banlieue qui l'entourent. Pour ce faire, l'ISQ procède à des analyses plus poussées de tendance, en considérant plusieurs facteurs ayant un impact sur les choix de localisation résidentielle :

- L'analyse des migrations interrégionales montre que les classes moyennes montréalaises, tout particulièrement les jeunes familles, continuent de déménager en banlieue. De fait, la perte nette de population de Montréal face aux banlieues au cours des 12 années de la période 2002-2013 s'est élevée à 257 289 personnes, soit une moyenne de 21 441 par année;

- Le choix de vivre en banlieue est indissociable de celui d'opter pour la motorisation individuelle. À cet égard, l'ISQ constate que le parc automobile de la région métropolitaine croît au même rythme que la population, à savoir 40 000 unités annuellement dans les deux cas, sans que quiconque n'ose formuler une opinion sur le sujet. Ce phénomène n'est mentionné ni par le PMAD de la CMM, ni aujourd'hui par le PROJET-SAD de l'agglomération montréalaise;

- L'ISQ prend aussi en compte la variable politique. Concernant le gouvernement du Québec, l'ISQ constate qu'il poursuit avec énergie ses programmes de construction routière – l'A-25, suivie de l'A-30 simultanément à la R-132, maintenant l'A-19, bientôt l'A-20 à l'Île-Perrot et à Vaudreuil –, d'écoles et d'autres infrastructures publiques favorisant le développement des banlieues. Concernant l'agglomération et plus particulièrement la Ville de Montréal, l'ISQ constate qu'elle semble indifférente à l'exode des habitants de son territoire vers les banlieues périphériques. Conséquemment, l'ISQ retient l'hypothèse de la poursuite de cet exode sur le nouvel horizon temporel.

Les trois facteurs qui viennent d'être succinctement présentés sont de nature à entretenir dans le futur la tendance au développement des banlieues plutôt que de Montréal. L'ISQ a sans doute également pris en compte des facteurs plus favorables à Montréal, parmi lesquels :

- On assiste depuis une vingtaine d'années à la redécouverte des vertus de la vie urbaine, qui s'est d'abord exprimée dans le Plateau-Mont-Royal, puis qui a gagné tous les quartiers anciens de Montréal. Plus récemment, cette revalorisation de la centralité a entraîné la mise en chantier d'une dizaine de milliers de logements au cœur même de Montréal, dans les arrondissements Ville-Marie et Le Sud-Ouest. Il est à noter qu'il s'agit d'un pur effet de marché, de la stricte rencontre de la demande des consommateurs et de l'offre des constructeurs, indépendante de toute action politique de la part de la Ville de Montréal. On en prendra pour preuve que c'est durant l'année 2013, celle tout au long de laquelle la Ville fut paralysée par les scandales – quatre maires en 12 mois! – que Ville-Marie et Le Sud-Ouest ont réalisé leur meilleure performance historique en termes de proportion des mises en chantier de la région métropolitaine;

- La nouvelle génération de jeunes adultes valorise beaucoup moins la possession d'une automobile que ne l'ont fait leurs aînés, ce qui est congruent avec leur plus grande valorisation du

mode de vie urbain. On peut conséquemment en déduire qu'ils seront plus fidèles à Montréal que ne l'a été la génération de l'immédiat après-guerre (baby-boomers).

Voilà donc comment l'ISQ a dégagé la tendance récente le conduisant à prévoir 273 179 habitants supplémentaires pour Montréal d'ici 2031 (tableau 1). Ce qu'il importe de retenir, c'est que oui, certains facteurs sont plus favorables aujourd'hui qu'hier au développement de Montréal, mais que non, la Ville de Montréal ne fait montre d'aucune intention de sortir de son indifférence vis-à-vis des facteurs qui lui sont moins favorables, à commencer par l'exode pouvant être qualifié de massif de ses citoyens vers les banlieues périphériques. En d'autres mots, **l'ISQ a assumé la poursuite indéfinie de l'immobilisme des autorités politiques montréalaises**.

Quand Jean Drapeau a constaté le déclin de sa ville, quand il l'a vue passer sous la barre du million d'habitants, quand il a constaté qu'elle ne s'accaparait plus qu'une faible fraction de la construction résidentielle en région métropolitaine, quand tout indiquait que la « tendance » était à la poursuite indéfinie de l'appauvrissement de Montréal, à l'image de ce qui se passait partout dans les grandes villes d'Amérique du Nord en seconde moitié des années 1970, il s'est retroussé les manches et a mis en œuvre l'*Opération 20 000 logements*, laquelle a convaincu une génération de jeunes ménages de demeurer fidèles à Montréal. Jean Drapeau était un leader. **Un leader n'accepte pas une tendance défavorable : il l'inverse!** Ce que Jean Drapeau a fait à Montréal, Gordon Campbell l'a fait à Vancouver, Ken Livingstone à Londres, Bertrand Delanoë à Paris, Lee Myung-Bak à Séoul, Jean-Paul Lallier à Québec et ainsi de suite jusqu'à Alain Juppé à Bordeaux.

Le nouveau scénario démographique prévisionnel de l'ISQ annonce un avenir somme toute moins noir qu'on aurait pu le craindre pour l'agglomération montréalaise, compte-tenu des 273 179 nouveaux habitants prévus d'ici 2031, des 324 492 d'ici 2036. Pour l'heure, Montréal répond : *Non merci, vous êtes trop généreux; nous allons nous arrêter à 250 000 nouveaux habitants*. Ce à quoi on s'attend des autorités politiques montréalaises, c'est qu'elles appuient les tendances favorables au développement de Montréal, en même temps qu'elles fassent montre d'imagination et de détermination pour contrer les tendances qui lui sont défavorables.

Troisième erreur : Des cibles de densité étonnamment faibles

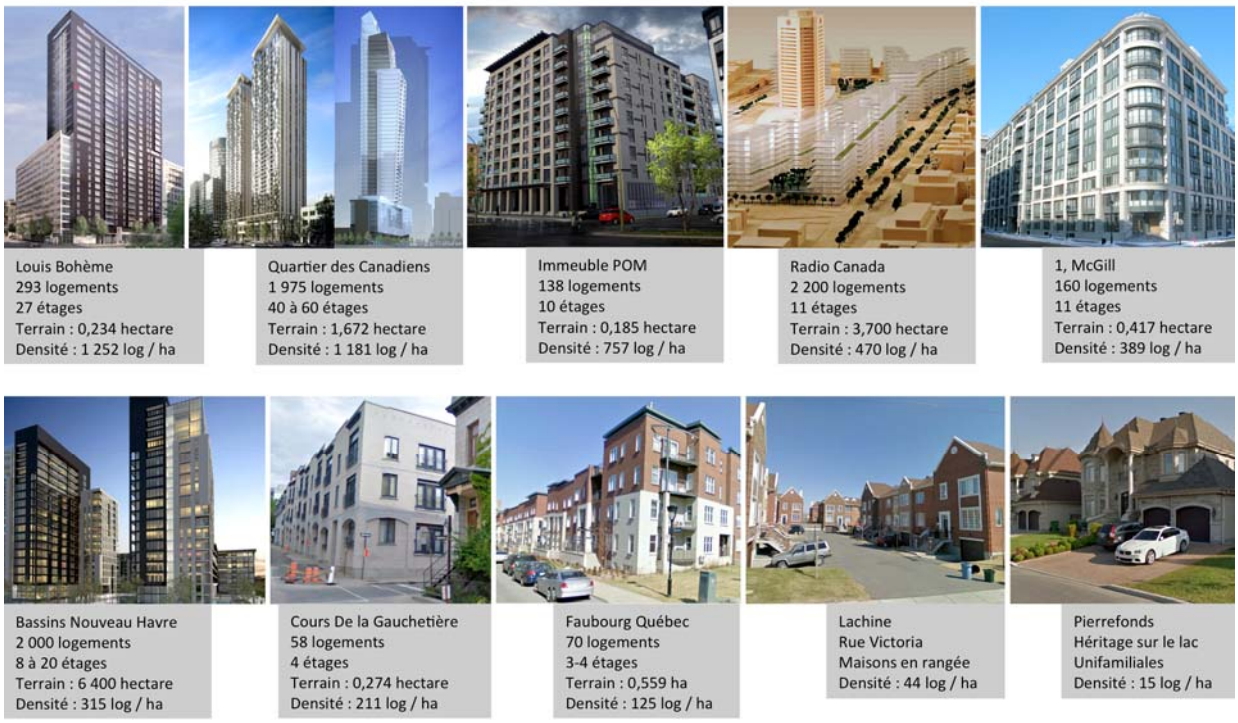
Le chapitre 3.2 du PROJET-SAD présente la stratégie de densification du territoire de l'agglomération. Le seuil moyen de densité résidentielle le plus élevé indiqué à la carte 31, applicable au centre-ville, est 150 logements/ha brut, soit environ 200 logements/ha net (hors voiries et autres espaces publics).

La figure 2, produite en page suivante, montre que ce qui se construit ces années-ci au centre-ville se caractérise par des densités deux à six fois supérieures. Mieux, ce que nous avons choisi de dénommer *Quartier des Canadiens*, regroupant les quatre projets *Tour des Canadiens*, *Avenue*, *Rocabella* et *Icône* présentement en construction, comprend, en plus des 1 975 logements indiqués, environ 50 000 mètres carrés de commerces et d'espace à bureaux. On est aux antipodes d'une construction à ossature de bois qui, tel les *Cours de la Gauchetière*, également représentés à la figure 2, correspond au seuil de 150 logements/ha brut indiqué à la carte 32 du PROJET-SAD.

Bien sûr, il ne se construira pas que des tours de 50 étages au centre-ville. Ceci-étant, il n'est pas exagéré d'envisager une densité moyenne avoisinant 500 logements/ha net pour les divers projets qui y seront construits au cours des prochaines décennies. Compte-tenu de l'abondance des terrains vacants qui s'y trouvent encore, en plus du recyclage de dizaines d'immeubles plus ou moins anciens, le potentiel d'accueil du grand centre-ville – de l'avenue Des Pins au fleuve, d'Atwater à Frontenac – n'est

assurément pas inférieur à 100 ou 125 mille habitants supplémentaires, en plus de tous les commerces, services et équipements collectifs requis par un tel surcroît de population. Ceci sans n'aucunement porter atteinte au potentiel de développement du centre-ville en tant que pôle d'affaires, convient-il d'ajouter. Toutes proportions gardées, c'est ce qui fut fait au centre-ville de Vancouver à partir de 1985, grâce à la stratégie *Living First* du maire Gordon Campbell.

Figure 2 : **Densités résidentielles, exemples types**
(densité nette, sur terrains privés, hors voiries et autres espaces publics)



Le recadrage qui vient d'être exposé pour le centre-ville vaut pour toutes les cibles de densités indiquées au PROJET-SAD.

À l'autre extrémité du gradient, revenons à l'exemple de Pierrefonds. Le PROJET-SAD (carte 32, p. 127) recommande d'y construire en partie ouest un quartier de 35 log./ha brut. Cette densité correspond approximativement aux 44 log./ha net du projet lachinois illustré à la figure 2. Bien sûr, cela représenterait une amélioration appréciable par rapport aux 15 log./ha net du projet *Héritage sur le lac*, situé immédiatement au nord. Il reste que l'on ferait disparaître l'un des rares paysages agricoles subsistant sur l'île de Montréal qui a, jumelé à la forêt de l'Anse à l'Orme qu'il jouxte, un grand potentiel récréo-touristique, pour construire un quartier de faible densité dont on admet, puisque le PROJET-SAD le qualifie d'*hors TOD*, qu'il serait centré sur l'automobile. En lieu et place, comme on l'a vu plus tôt, le SAD pourrait retenir une approche globale de densification de type TOD pour le redéveloppement des nombreux *strips* commerciaux et autres espaces sous-employés de Pierrefonds, à commencer par le périmètre de son pôle institutionnel actuel. Dans ce cas, la densité adéquate à proposer serait de 110 à 150 log./ha brut, soit 140 à 200 log./ha net.

Appliquée à l'échelle du territoire, cette réflexion portant d'une part sur les densités résidentielles à privilégier, et d'autre part sur le recours systématique à l'approche TOD adaptée aux contextes de

développement et de redéveloppement rencontrés, étant entendu qu'il faudra être cohérent et consentir l'effort d'investissement conséquent dans les transports collectifs, fait définitivement sauter toute limite au potentiel de développement de l'île de Montréal.