



Institut de  
**développement**  
**urbain** du Québec

# CONSULTATIONS SUR LE PROJET DE VILLE : VERS UN PLAN D'URBANISME ET DE MOBILITÉ

*MÉMOIRE À L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE  
DE MONTRÉAL (OCPM)*

Octobre 2022

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC</b>	<b>2</b>
<b>MISE EN CONTEXTE</b>	<b>3</b>
<b>1. GRANDS ENJEUX CONTEMPORAINS ET DÉVELOPPEMENT DURABLE</b>	<b>4</b>
1.1. Crise climatique	5
1.2. Crise sanitaire	5
1.3. Crise du logement	6
<b>2. LOGIQUE D'AMÉNAGEMENT CONSÉQUENTE AUX PRINCIPES DE MOBILITÉ DURABLE</b>	<b>8</b>
2.1. Éléments considérés (trop) séparément	8
2.2. Densité comme condition de réussite	8
<b>3. ADÉQUATION ENTRE LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET LA RÉGLEMENTATION LOCALE</b>	<b>10</b>
3.1. Réglementation locale à l'encontre des paramètres du PUM	10
<b>4. PARTICIPATION CITOYENNE</b>	<b>11</b>
4.1. Participation à toutes les étapes	11
4.2. Avis indépendants et suivis continus	11
<b>5. LEVIERS DE FINANCEMENT</b>	<b>13</b>
5.1. Taxe foncière	13
5.2. Financement du logement social, abordable et familial	14
<b>CONCLUSION</b>	<b>16</b>
Liste des recommandations	17

## INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

Organisme indépendant et à but non lucratif, l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est le porte-parole de l'industrie de l'immobilier commercial du Québec. Il se consacre au progrès de l'industrie et au développement urbain responsable au Québec. Ses membres sont des propriétaires, des promoteurs, des investisseurs et des prêteurs, ainsi que des professionnels et des fournisseurs de services de l'industrie.

L'industrie de l'immobilier commercial ajoute annuellement 15,1 milliards de dollars au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 milliards de dollars en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers de personnes travaillent dans ce secteur. L'industrie verse 6,7 milliards de dollars en revenus fiscaux aux différents gouvernements.

Dans la région métropolitaine de Montréal, l'industrie a généré une valeur ajoutée de 9,8 milliards de dollars et contribué à soutenir près de 93 000 emplois. Elle a permis de récolter 2,3 milliards de dollars en impôts fonciers, soit 56 % des revenus fonciers du grand secteur non résidentiel et des immeubles de six logements et plus.

## MISE EN CONTEXTE

Selon le cadre de planification et de réglementation présentement en vigueur, les acteurs du développement font face à une multitude d'enjeux de discordance entre certains paramètres d'encadrement du développement et la viabilité financière des projets immobiliers.

La Ville de Montréal élabore présentement son nouveau Plan *d'urbanisme et de mobilité 2050* (PUM). Ceci constitue une occasion judicieuse d'établir les grands enjeux de développement qui ont pour effet de freiner la transformation active du territoire selon les principes de développement durable.

Le document *Projet de ville : rêver le Montréal de 2050* (ci-après *Projet de ville*) a été produit par la Ville de Montréal dans le but d'exposer les grands objectifs à atteindre du PUM, de même que des éléments de vision de haut niveau. Des consultations publiques sur ce document de vision sont présentement tenues par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) de manière à fournir certaines recommandations à la Ville de Montréal dans la suite de son exercice de planification.

C'est dans cette optique que l'IDU partage ses réflexions sur le *Projet de ville*. Plus particulièrement, le mémoire formule des recommandations et des pistes de solution pour relever les enjeux contemporains du développement durable, de la logistique d'aménagement conséquente aux principes de mobilité durable, de l'adéquation entre la planification et la réglementation locale, de la participation citoyenne et des leviers du financement.

# 1. GRANDS ENJEUX CONTEMPORAINS ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Comme l'ensemble de la société, l'industrie immobilière a été bouleversée par la pandémie, qui est venue alourdir des défis préexistants.

Avant la crise sanitaire, l'industrie immobilière devait composer avec :

- un financement municipal mal adapté aux besoins, entraînant un poids trop lourd de taxes foncières ayant pour conséquence de faire du Québec la juridiction au plus lourd fardeau foncier du Canada;
- une réglementation fédérale-provinciale en matière d'habitation incohérente en raison d'une absence d'arrimage entre les paliers de gouvernement;
- un déficit d'habitation, notamment un sous-financement du logement social;
- une lourdeur administrative municipale qui entraîne notamment des délais de réalisation et des coûts supplémentaires;
- le choix de certaines villes d'adopter leurs propres politiques d'habitation sans entente préalable avec les gouvernements fédéral et provincial et donc sans cohérence;
- des développements coûteux en centralité, notamment à cause d'enjeux de décontamination, de démolition, de patrimoine et d'acceptabilité sociale.

À ces contraintes qui demeurent, la pandémie a ajouté :

- la révolution du télétravail, qui entraîne notamment une pression sur l'étalement urbain, une certaine baisse de la superficie des bureaux, une transformation de l'offre commerciale ainsi que des besoins d'espaces de travail dans les habitations;
- l'accélération du commerce électronique, qui entraîne notamment une redéfinition de l'expérience client à l'intérieur et à l'extérieur des commerces et une augmentation de la demande pour des centres de distribution provoquant l'explosion des valeurs industrielles;
- une hausse des coûts et des délais de construction causée notamment par la pénurie de main-d'œuvre et les carences dans les approvisionnements;
- des incertitudes financières attribuables notamment à l'inflation et à la hausse des taux d'intérêt.

Alors que l'industrie travaille à s'adapter à ce nouveau contexte, le défi des changements climatiques demeure constant et omniprésent, appelant des investissements majeurs afin de réduire l'empreinte carbone des bâtiments et un leadership visionnaire des décideurs publics pour faire évoluer l'aménagement urbain de manière à réduire les besoins en déplacements et à favoriser le transport durable lorsque ces déplacements demeurent nécessaires.

Dans ce contexte chargé, l'industrie immobilière bénéficie néanmoins de la bonne tenue relative de l'économie québécoise et du maintien d'une certaine capacité d'attraction de Montréal. Montréal continue de cultiver un art de vivre qui en fait une métropole charismatique. Ses atouts bien que réels sont toutefois fragilisés par les enjeux qui s'accumulent.

## **1.1. Crise climatique**

La question des changements climatiques est une préoccupation ancrée dans notre quotidien depuis plusieurs décennies. Celle-ci est passée au stade de la crise climatique pour, ensuite, devenir une urgence climatique dans les dernières années. La période de fixation de cibles de réduction d'émission de gaz à effet de serre (GES), toujours plus exigeante, se transformera bientôt en une période de décisions et d'actions en conséquence. Nous n'y sommes pas encore tout à fait, mais nous le savons tous : la révolution qui nous attend modifiera notre mode de vie. Nous devons réduire nos besoins en déplacement et choisir des modes de transport plus économes en carbone lorsque ces déplacements seront néanmoins nécessaires. Nous devons protéger les milieux agricoles et les milieux boisés.

Bref, nous devons éviter l'étalement urbain et favoriser une mobilité durable pour accompagner une planification urbaine visant une attractivité et une densité heureuse. Il n'y aura pas qu'un seul modèle. Parfois, il faudra plus de hauteur afin de libérer de l'espace pour aménager des parcs ou pour répondre aux besoins des familles et des résidents. Dans tous les cas, il faudra tenir compte du site lui-même et de ses environs, de la valeur foncière initiale et du niveau de contamination. En tout temps, il faudra prévoir une densité qui encouragera les acteurs publics et privés à investir et à contribuer à la transformation souhaitée du Projet de ville.

L'objectif des quartiers de proximité visant à éviter l'utilisation de l'auto est de fournir à tous, à quelques pas de chez soi, la possibilité de répondre à certains besoins essentiels et d'offrir à plusieurs la capacité d'y travailler. Il faut donc planifier l'aménagement urbain en fonction d'une masse critique de résidents essentielle au soutien de ces services. Il faut aussi renoncer au zonage à usage exclusif et prendre en compte la mixité sociale et fonctionnelle. Nous sommes tous de plus en plus informés de cet avenir inéluctable. Alors, la question en suspens est celle-ci : par où et quand devons-nous débiter ?

Selon le Projet de ville (p. 16, 34-39), Montréal vise à devenir carboneutre d'ici 2050, à travers des mesures d'adaptation et de mitigation des impacts. Ainsi, il incombe que ses documents de planification proposent des solutions audacieuses et concrètes quant à la forme et la densité de son cadre bâti. Comme il y est précisé (p. 84), il faut tendre vers une forme urbaine renouvelée afin de permettre la transition écologique, et ce, particulièrement dans des quartiers industriels (p. 105), comme le secteur Bridge-Bonaventure et Lachine-Est, les anciens secteurs de diverses vocations à transformer tels que les sites de Louvain Est et Namur-Hippodrome, ou encore l'est de Montréal qui verra son offre en transports collectifs structurants augmenter au cours des prochaines années. Selon l'IDU, ces secteurs représentent une opportunité sans précédent pour répondre aux grands enjeux contemporains.

## **1.2. Crise sanitaire**

L'urgence climatique a partagé nos préoccupations quotidiennes avec une crise sanitaire mondiale. La pandémie de COVID-19 a transformé nos vies respectives du jour au lendemain. Au Québec, c'est sans doute le centre-ville de Montréal qui a été le secteur le plus affecté par les confinements et les appels à la distanciation physique. Dans la mesure où une forte part des activités commerciales au centre-ville sont associées aux dépenses de consommation des travailleurs dans les bureaux et des touristes, il est incontournable que les autorités publiques – Montréal, Québec et Ottawa – en tirent de grandes leçons et travaillent ensemble pour la relance du centre-ville.

Un des effets immédiats qui a accompagné la fermeture du centre-ville au printemps de 2020 fut la révolution du télétravail. Du jour au lendemain, les bureaux se sont vidés et, aujourd'hui, nous savons que le modèle hybride demeurera pour de nombreuses années. Les autorités ont toutes fait le même constat et partagent le même objectif : il faut augmenter le nombre de résidents au centre-ville pour assurer une résilience à notre vie commerciale et culturelle.

### **1.3. Crise du logement**

Un autre effet pervers de la crise sanitaire mondiale a été le dérèglement des marchés économiques, qui a engendré une pression importante sur le marché immobilier. L'augmentation des coûts de construction et la rareté foncière ont fortement contribué à affecter non seulement l'accès à la propriété, particulièrement pour les premiers acheteurs, mais également l'abordabilité du logement.

Ainsi, l'accès à un logement devient un enjeu pour une part croissante de Montréalais et Montréalaises. Dans une telle situation, certains louent un nouveau logement trop cher pour leurs moyens, consacrant plus de la moitié de leurs revenus au loyer et empiétant sur leurs besoins essentiels, ou louent des logements inadéquats, trop petits ou insalubres. Faute de solutions de remplacement, d'autres se résignent à s'éloigner du centre-ville de Montréal, où la situation n'est pas pour autant plus favorable, où il y a moins de services de proximité et où l'accès aux transports en commun est plus difficile, ce qui se traduit souvent par l'acquisition d'une voiture, aggravant par le fait même la santé financière du ménage. D'autres, enfin, se retrouvent tout simplement sans domicile fixe.

La Ville doit donc s'outiller rapidement pour augmenter le nombre de logements, privés comme publics, particulièrement dans les secteurs en forte demande, notamment en revoyant à la hausse ses paramètres de hauteur et de densité. De plus, elle doit voir à mettre en œuvre de nouvelles façons de faire aux fins d'accélérer les processus d'approbation municipaux, ce qui permettrait de mettre en chantier plus rapidement les différents projets immobiliers denses et en hauteur.

Comme le mentionnait la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) dans un rapport intitulé *Pénurie de logements au Canada*<sup>1</sup>, il « est essentiel d'accroître l'offre sur le marché locatif et le marché des logements pour propriétaires-occupants afin d'assurer l'abordabilité. Les ménages pourront ainsi accéder à un logement qui répond à leurs besoins ». L'IDU partage cet avis : ce n'est qu'en rétablissant un équilibre dans le marché pour toutes les catégories et les gammes de logements qu'on relèvera le défi de l'abordabilité.

Les solutions du passé ne peuvent être transposées dans le contexte actuel. Le but ici n'est pas de simplement construire plus de logements afin de répondre à une forte demande immédiate, mais de traiter la crise du logement avec une lentille climatique et une vision urbanistique durable qui est prépondérante dans la manière de concevoir la ville. S'il faut densifier, il faut le faire en considération des transformations exigées par l'urgence climatique. Il faut en faire un quartier avec une mixité d'usages et une mixité sociale, servi par un transport structurant et avec une masse critique de population pour justifier la présence de services de proximité. Pour que les objectifs des autorités soient atteints, les développeurs doivent travailler ensemble et chercher à mieux se comprendre.

---

<sup>1</sup> <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/observateur-du-logement/2022/retablir-labordabilite-dici-2030>.

## **Recommandations de l'IDU**

- Recommandation 1 : Reconnaître le potentiel d'optimisation urbaine des derniers grands secteurs stratégiques disponibles au développement de projets novateurs, inclusifs et où la mobilité durable est préconisée.
- Recommandation 2 : Faire preuve d'une plus grande souplesse en matière de hauteur, de densité et de forme urbaine afin d'atteindre la masse critique nécessaire au déploiement de services de proximité et d'un réseau de transport collectif structurant dans l'optique de contrer les besoins et les enjeux associés au contexte de la crise du logement et de l'étalement urbain.
- Recommandation 3 : Compte tenu du nombre limité de secteurs pour de nouveaux développements, identifier les secteurs potentiels, préciser les investissements requis pour leur développement et adopter une réglementation favorable à leur développement.
- Recommandation 4 : Procéder à une révision de la stratégie d'inclusion en prenant en considération :
  - la notion de bonus de densité comme alternative;
  - la nécessité d'assurer un arrimage avec les mesures et programmes des gouvernements du Québec et du Canada;
  - l'importance d'adopter une approche flexible pour faciliter la réalisation de projets innovants et de retenir des formules de financement ayant un effet neutre sur le coût des logements au marché en considérant notamment la possibilité de réduire la contribution (redevances) exigible par l'utilisation d'une portion des droits de mutation;
  - la nécessité d'avoir les fonds pour réaliser dans les délais des projets d'habitation sociale ou communautaire sur les lots ayant fait l'objet de cessions de terrains par les promoteurs.
- Recommandation 5 : Encourager le développement d'une nouvelle offre résidentielle afin de relâcher les pressions financières sur le parc de logements existant et d'améliorer les services publics à la disposition des occupants actuels et projetés.
- Recommandation 6 : Fixer des cibles pour la Ville et ses arrondissements de croissance de l'offre de logements et en rendre compte annuellement



## 2. LOGIQUE D'AMÉNAGEMENT CONSÉQUENTE AUX PRINCIPES DE MOBILITÉ DURABLE

### 2.1. Éléments considérés (trop) séparément

Comme le souligne le Projet de ville (p. 18), l'aménagement et la mobilité continuent d'être pensés séparément à Montréal. Faute d'autres solutions, de nombreux ménages sont contraints d'utiliser leur véhicule pour les déplacements quotidiens et les rues sont considérées comme des lieux de circulation et non comme des espaces de vie.

Malgré les investissements de l'Agence régionale de transport métropolitain (ARTM) et les diverses agences de transport sur les réseaux collectifs structurants, leur implication quasi inexistante dans les projets de développement urbain est un frein majeur à la création de milieux de vie complets. L'exemple le plus éloquent est celui du secteur Bridge-Bonaventure qui, malgré le passage du tracé du Réseau express métropolitain (REM) sur le site et son positionnement stratégique par rapport au centre-ville, ne prévoit aucune station à proximité du bassin Peel.

Les avantages liés à la planification intégrée de l'urbanisme et de la mobilité sont nombreux. Comme le mentionne le Projet de ville (p. 19), cela contribue ultimement à mettre en place des milieux de vie complets et compacts où l'on trouve tout ce dont on a besoin à proximité, à limiter l'étalement urbain et à réduire les émissions de GES.

### 2.2. Densité comme condition de réussite

Le Projet de ville souligne l'importance de considérer la mobilité et l'urbanisme comme un tout, mais ne fournit cependant pas d'actions concrètes pour atteindre ces objectifs. Afin de réduire le besoin de se déplacer en voiture, il faut développer des milieux de vie avec des services de proximité avec un nombre de résidents suffisamment élevé afin de justifier des investissements pour améliorer l'offre de transports collectifs.

Dans un contexte d'urgence climatique où le domaine du transport représente plus de 43 % des émissions de GES au Québec<sup>2</sup>, la réduction du nombre de véhicules sur les routes passe par l'introduction de modes de transports collectifs structurants tels que le REM, le métro ou le tramway selon les secteurs concernés. Les réseaux de transports collectifs structurants nécessitent toutefois des investissements majeurs et une masse critique suffisamment importante pour les justifier.

Le cas du redéveloppement du secteur Lachine-Est est le plus éloquent. La Ville et les acteurs impliqués souhaitent y développer un écoquartier offrant tous les services de proximité, préconisant des modes de déplacement durables, dont un tramway. La mise en place d'un tel service, jugé par certains comme étant une condition préalable au succès de l'écoquartier<sup>3</sup> et de la « ville 15 minutes », requiert un bassin de population suffisant. Compte tenu des investissements nécessaires à la décontamination, le projet prévoyait initialement des immeubles de 15 étages avec une empreinte au sol réduite pour aménager des espaces de vie conviviaux et aérés. Malgré l'adéquation du projet avec les grandes politiques adoptées préalablement après de larges consultations, l'OCPM recommande une réduction des

---

<sup>2</sup> [Réduire les GES en transport \(quebec.ca\)](http://quebec.ca).

<sup>3</sup> [Le berceau industriel où on rêve d'un écoquartier \(lapresse.ca\)](http://lapresse.ca).

hauteurs à 8 étages<sup>4</sup>. Si une densité optimale n'est pas planifiée en conséquence, le site ne pourra jamais justifier un tel projet de transport collectif structurant et le projet de Lachine-Est n'aura jamais la vocation d'écoquartier souhaitée.

La densité n'est pas seulement un moyen de mise en œuvre de tels projets de transports collectifs structurants, mais devient la condition de réussite primaire. Il est donc primordial que des seuils de densité viables soient déterminés par la Ville.

### **Recommandations de l'IDU**

- Recommandation 7 : Impliquer davantage l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et la Société de transport de Montréal (STM) dans le processus de planification de nouveaux projets de développement ou de requalification, dans l'optique d'une planification intégrée de l'urbanisme et de la mobilité.
- Recommandation 8 : Instaurer des seuils de densité viables dans le *Plan d'urbanisme et de mobilité 2050* (PUM) et assurer leur mise en œuvre à l'échelle locale afin d'atteindre la masse critique nécessaire au déploiement de réseaux de transports collectifs structurants. En ce sens, permettre la révision de règlements locaux venant à l'encontre des objectifs de densité inscrits dans le PUM par un conseil du territoire formé d'experts indépendants.
- Recommandation 9 : Établir des cibles d'augmentation de la densité et du nombre de résidents ou d'emplois dans des milieux de vie complets et inclusifs (quartiers de proximité) pour la ville et par arrondissement.
- Recommandation 10 : Préconiser les développements immobiliers présentant de hautes densités d'occupation du territoire (en matière d'activités et d'habitation) de manière à augmenter le nombre d'usagers des réseaux de transports en commun structurants (REM, métro, tramway, train) et à réduire l'utilisation de la voiture.
- Recommandation 11 : Adopter une réglementation favorable à la mixité des fonctions et à la densification autour des stations de réseaux de transports collectifs structurants (REM, métro, tramway, train).
- Recommandation 12 : Établir un cadre réglementaire qui est favorable à la densité et à la mixité des usages (résidentiel, commercial, bureau, institutionnel) afin de favoriser la création de quartiers de proximité et de réduire la part modale de la voiture pour les déplacements.
- Recommandation 13 : Miser sur un cadre réglementaire qui est favorable à des bâtiments de grandes hauteurs dans des secteurs ou des artères ciblés.

---

<sup>4</sup> [L'OCPM recommande une réduction des hauteurs à Lachine Est \(ledevoir.com\).](#)

### 3. ADÉQUATION ENTRE LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET LA RÉGLEMENTATION LOCALE

#### 3.1. Réglementation locale à l'encontre des paramètres du PUM

Comme relevé précédemment, l'IDU reconnaît la volonté du PUM de concevoir des milieux de vie complets, durables et à échelle humaine. Précisions que la mesure de l'échelle humaine n'est pas la hauteur des immeubles, mais un ensemble de facteurs de design urbain qui influent la capacité de se sentir bien dans un quartier, que ce soit les espaces verts proposés, le traitement et l'orientation des façades, l'ensoleillement ou encore l'accès aisé aux services publics et privés. Si des paramètres de développement optimaux peuvent être identifiés dans le PUM, encore faut-il que ceux-ci puissent être transposés à l'échelle locale. Devant un cadre réglementaire non adapté à une évolution nécessaire des différents produits immobiliers dans le temps et ne laissant pas de place à l'innovation, les promoteurs peuvent être enclins à développer les régions périphériques.

Dans l'application du cadre réglementaire local, il est inconcevable que, par manque de concordance entre les divers règlements de zonage et l'actuel plan d'urbanisme (PU) de la Ville de Montréal, des projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) soient requis pour virtuellement mettre en œuvre les outils urbanistiques que sont les programmes particuliers d'urbanisme (PPU) et le PU ou, de façon plus concrète, tout projet de développement qui respecte les paramètres énumérés dans le PU. L'utilisation de la procédure des PPCMOI au lendemain de l'entrée en vigueur des outils urbanistiques tels que les PPU et le PU occasionne de lourdes surcharges administratives pour l'approbation des projets et des incertitudes quant au devenir des projets en raison de la vulnérabilité du processus référendaire.

Somme toute, la surréglementation devrait être évitée afin de prévenir les situations d'incohérence et de laisser un niveau de flexibilité suffisant pour permettre la concrétisation de projets alignés aux objectifs de la vision de développement globale véhiculée dans le PUM. Ainsi, à l'image du retrait des ratios de stationnement minimaux dans l'arrondissement Ville-Marie, l'ensemble des dispositions secondaires devraient être tenues à un minimum.

#### **Recommandations de l'IDU**

- Recommandation 14 : Définir les grandes cibles de développement en amont pour que les paramètres du *Plan d'urbanisme et de mobilité 2050* (PUM) soient conséquents aux objectifs de développement.
- Recommandation 15 : Identifier les secteurs de développement prioritaires et veiller à la transposition des variables à l'échelle de la réglementation locale.
- Recommandation 16 : Veiller à ce que la version finale du *Plan d'urbanisme et de mobilité 2050* (PUM) soit suffisamment précise pour que les règlements de concordance permettent la mise en œuvre des principes véhiculés sans avoir recours au processus des projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI).
- Recommandation 17 : En amont de l'adoption de politiques et réglementations ainsi que dans le cadre de l'analyse de demandes et exigences particulières, exiger la prise en compte des répercussions sur les délais et les coûts de réalisation ainsi que sur le potentiel de valorisation économique.

## 4. PARTICIPATION CITOYENNE

### 4.1. Participation à toutes les étapes

L'opinion citoyenne est primordiale dans le processus d'élaboration de milieux de vie durables et novateurs. Actuellement, ce sont surtout les intérêts particuliers des voisins immédiats des projets, soit les derniers consultés, qui sont pris en considération. Malgré la conformité des projets aux grandes politiques d'aménagement qui ont à leur tour fait l'objet de consultations publiques, cette dernière levée de boucliers et la pression locale du phénomène « pas dans ma cour » vient à l'encontre des solutions proposées pour contrer les enjeux contemporains majeurs soulevés au point 2 de ce document. La majorité silencieuse, elle, ne peut pas s'exprimer.

En ce sens, l'IDU souhaite non pas renoncer aux processus de consultation, mais que la participation citoyenne soit considérée à toutes les étapes du processus. Plutôt que de tenir compte seulement de la dernière consultation, celles en amont devraient avoir une importance tout aussi grande.

### 4.2. Avis indépendants et suivis continus

Dans le processus de consultation publique, l'OCPM n'est pas tenu de se limiter exclusivement à résumer les propos des acteurs s'exprimant dans les consultations. S'inspirant des meilleures pratiques mises en place par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), l'OCPM devrait avoir la possibilité de demander aux demandeurs l'avis d'experts du milieu dans le cadre des consultations publiques afin de pouvoir entendre et mettre en question des avis neutres d'experts sur un sujet en particulier. Cela nécessiterait que la Ville de Montréal révise la mission de l'OCPM et lui fournisse les ressources financières nécessaires.

Aussi, afin d'assurer la mobilisation des acteurs sur une aussi longue période, apparaît-il nécessaire que le Projet de ville prévoie une reddition annuelle et des bilans quinquennaux de l'état d'avancement des efforts. Sans mesure (indicateurs et cibles), il sera difficile d'identifier les enjeux à court, moyen ou long terme et d'adapter, au besoin, les stratégies pour atteindre les objectifs du Projet de ville.

### **Recommandations de l'IDU**

- Recommandation 18 : Prendre en compte des orientations définies lors des consultations concernant les documents de planification de haut niveau dans les mesures d'application locales.
- Recommandation 19 : Demander une modification à la Loi pour que soit exigée l'atteinte d'une majorité des électeurs ayant droit de vote lors d'un referendum pour contredire une volonté des élus.
- Recommandation 20 : Élargir le mandat de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) et lui accorder les ressources financières pour qu'il puisse solliciter des avis d'experts dans les processus de consultation.

- Recommandation 21 : Réaliser une reddition annuelle avec des indicateurs et des cibles ainsi que des bilans quinquennaux afin d'assurer la mobilisation des parties prenantes, de faciliter l'identification des enjeux à court, moyen ou long terme et d'adapter, au besoin, les stratégies pour atteindre les objectifs du Projet de ville.

## 5. LEVIERS DE FINANCEMENT

### 5.1. Taxe foncière

La taxe foncière est actuellement le principal moyen de financement utilisé par les municipalités au Québec pour augmenter leurs revenus. Si elle peut effectivement contribuer au financement des services publics et inciter de manière indirecte la densification des milieux de vie, son unique recours comme levier de financement entraîne une hausse inévitable du coût des unités résidentielles, ce qui est accentué par le déséquilibre entre le résidentiel et le non-résidentiel.

Comme le soutient le Projet de ville (p. 59), les outils de financement actuels ne permettent pas de répondre à tous les besoins en matière de développement du logement social ou abordable, du transport collectif et des équipements collectifs, ainsi que d'entretenir adéquatement les infrastructures et équipements de la Ville. De fait, le recours à des politiques de financement plus novatrices pour réduire le poids de l'impôt foncier par l'adoption d'un transfert municipal financé par le gouvernement provincial et fédéral est, selon l'IDU, une piste à privilégier. Ce transfert couvrirait les domaines de l'habitation inclusive, le transport collectif, la requalification foncière et l'aménagement urbain dans l'optique de remplacer le recours aux redevances foncières pour soutenir les initiatives municipales en habitation inclusive et en transport collectif par un financement national.

Le nouveau rôle d'évaluation, rendu public le mercredi 14 septembre 2022, est l'occasion d'entreprendre une réflexion sur la diversification des sources de revenus pour réduire la pression sur le foncier montréalais qui est l'un des plus sollicités parmi ceux des métropoles canadiennes. Cela devrait inclure la capacité d'augmenter les revenus de tarification de services et d'établir un nouveau pacte avec le gouvernement du Québec visant à adopter un programme de transfert municipal comprenant quatre volets : habitation inclusive, transport durable, requalification foncière et aménagement urbain. Il y aurait aussi lieu de lancer une stratégie de croissance de revenus fonciers en stimulant la réalisation de projets immobiliers. La réponse à la problématique financière de Montréal ne peut pas être d'alourdir de nouveau le fardeau fiscal par une hausse des taux sur les immeubles actuels, mais plutôt de favoriser les investissements pour ajouter de nouveaux immeubles à l'assiette foncière.

Le nouveau rôle d'évaluation est également l'occasion d'entreprendre une réflexion sur la réduction de la pression fiscale dans le non-résidentiel, particulièrement au centre-ville où les activités sont durement affectées par le phénomène du télétravail; un rehaussement de la première tranche de valeur (par exemple, 1 M\$ à 5 M\$) avec un taux réduit de taxation devrait être considéré.

Finalement, afin de reconnaître les coûts moins élevés des services pour les immeubles multi-résidentiels par rapport aux habitations unifamiliales, il serait temps de demander une modification à la *Loi sur la fiscalité municipale* exigeant la fixation d'un taux supérieur ou égal au taux résidentiel pour les immeubles de six logements et plus. Cela devrait plutôt être l'inverse.

## **5.2. Financement du logement social, abordable et familial**

Les logements sociaux, abordables et familiaux doivent faire partie prenante de l'offre de logements de la ville de l'avenir. Actuellement, la responsabilité de financement de ce type de logements est relayée aux promoteurs en excluant les paliers gouvernementaux supérieurs, ce qui, en contrepartie, fait augmenter le prix de vente des unités traditionnelles et accentue les effets néfastes de la crise du logement.

L'IDU est d'avis que la redistribution des revenus, qu'elle se fasse directement par la fiscalité ou indirectement par le financement de biens ou services aux ménages à faible revenu, relève d'abord et avant tout des gouvernements supérieurs. Ce sont eux qui disposent des outils appropriés, au premier chef l'impôt sur le revenu, et qui ont le pouvoir de les appliquer à un plus grand bassin de population, assurant une meilleure répartition du fardeau (de la redistribution). C'est notamment dans ce contexte que le gouvernement du Québec assume la responsabilité du logement grâce à ses propres fonds et à ceux provenant de fonds fédéraux.

Étant donné que l'habitation est un déterminant social, économique et de santé tant publique qu'environnementale, l'IDU est d'avis que ce domaine « est une compétence partagée » et qu'il revient aux gouvernements supérieurs de mettre en œuvre des politiques cohérentes ainsi que des programmes qui sont adaptés aux réalités locales tout en étant suffisants pour répondre aux besoins locaux.

Afin d'assurer une action complémentaire à celle des gouvernements, la Ville de Montréal devrait se concentrer sur les leviers relevant de leurs compétences et ayant une incidence réelle sur l'offre et sur la création de milieux de vie attractifs, dynamiques et durables.

Dans cette perspective, l'IDU est d'avis que les municipalités sont bien positionnées pour :

- définir des politiques et mesures complémentaires à celles des gouvernements supérieurs et qu'à cet effet les gouvernements fédéral et provincial devraient adopter conjointement des politiques en habitation en impliquant le palier municipal;
- déterminer les cibles pour différents types de logements et rendre compte de leur atteinte annuellement;
- identifier les secteurs à potentiel de développement, évaluer et planifier les besoins d'investissements pour assurer leur développement;
- proposer un cadre réglementaire prévisible et flexible facilitant la création de milieux de vie complets, inclusifs et durables;
- traiter les demandes et autorisations avec diligence;
- établir des politiques de financement des mesures et des programmes qui seront équitables et qui auront une incidence cumulative neutre ou très limitée sur le coût des logements au marché (propriétaire-occupant, locataire).

### **Recommandations de l'IDU**

- Recommandation 22 : Augmenter les revenus de tarification de services et établir un nouveau pacte avec le gouvernement du Québec visant à adopter un programme de transfert municipal comprenant quatre volets : habitation inclusive, transport durable, requalification foncière et aménagement urbain.

- Recommandation 23 : Réduire la pression fiscale dans le non-résidentiel, particulièrement au centre-ville où les activités sont durement affectées par le phénomène du télétravail, en considérant un rehaussement de la première tranche de valeur avec un taux réduit de taxation.
- Recommandation 24 : Demander une modification à la Loi sur la fiscalité municipale pour que les immeubles de six logements et plus bénéficient d'un taux inférieur ou égal aux immeubles de moins de six logements.
- Recommandation 25 : Prévoir la mise en place d'un programme incitatif basé sur la tarification des services pour augmenter la part des revenus des villes et réduire leur quote-part dans le financement du transport en commun en augmentant la contribution du gouvernement provincial et fédéral et des automobilistes (ex. : taxe kilométrique).
- Recommandation 26 : Assurer un financement national pour supporter la création de logements sociaux, abordables et familiaux à la hauteur des cibles préalablement établies.



## CONCLUSION

En somme, l'IDU et ses membres partenaires accueillent favorablement les principes de développement urbain véhiculés à travers le document *Projet de ville : rêver le Montréal de 2050*. Si les grands principes énoncés concordent avec notre vision de la ville de l'avenir, les moyens de mise en œuvre n'y sont toutefois pas toujours présentés et méritent d'être mieux définis. Ainsi, l'IDU souhaite soumettre une série de recommandations visant l'atteinte de cet objectif commun de ville durable et inclusive.

Dans un contexte de crise climatique et de crise du logement, il nous paraît impératif d'optimiser les derniers grands secteurs stratégiques de la ville de Montréal et d'en faire de vrais milieux de vie inclusifs, agréables, durables et offrant tous les services de la vie courante à proximité afin de pallier les effets néfastes de l'étalement urbain et de réduire la dépendance à l'automobile. La planification intégrée de l'urbanisme et de la mobilité doit commencer par une plus grande implication de l'ARTM et de la STM dans le processus de planification et surtout, par la mise en place de seuils de densité suffisants pour atteindre une masse critique permettant de justifier le déploiement de tels réseaux de transports collectifs et de services publics et privés. Faute de densité adaptée, le principe de la « ville 15 minutes » ne peut aboutir.

Ces grandes cibles de développement devraient alors être identifiées en amont pour que les paramètres du PUM soient conséquents aux objectifs de développement et que les règlements de concordance puissent assurer leur application à l'échelle locale, tout en permettant une plus grande souplesse réglementaire dans l'optique de favoriser l'innovation immobilière. Dans les processus de consultations publiques, nous sommes d'avis que les citoyens devraient être impliqués à toutes les étapes du processus afin d'accorder une plus grande place à la majorité silencieuse et qu'un suivi régulier des objectifs énoncés dans le PUM soit réalisé.

Enfin, la mise en œuvre des principes véhiculés dans le Projet de ville nécessite une refonte des leviers de financement utilisés par la Ville de Montréal. En effet, la réduction du poids de l'impôt foncier par l'adoption d'un transfert municipal financé par le gouvernement provincial et fédéral et le partage des responsabilités de financement des logements sociaux, abordables et familiaux avec les paliers supérieurs allégeraient le fardeau financier des promoteurs, leur permettant ainsi d'offrir des biens immobiliers mieux adaptés à la réalité et aux demandes du marché (unités « traditionnelles » plus abordables, logements plus grands, etc.).

En bref, nous saluons l'exercice entamé par la Ville de Montréal à travers l'élaboration de la vision Montréal 2050 et souhaitons par le fait même apporter notre contribution et faire valoir le poids des acteurs de l'industrie immobilière à travers les recommandations du présent mémoire.

## Liste des recommandations

### Enjeux contemporains et développement durable

- Recommandation 1 : Reconnaître le potentiel d'optimisation urbaine des derniers grands secteurs stratégiques disponibles au développement de projets novateurs, inclusifs et où la mobilité durable est préconisée.
- Recommandation 2 : Faire preuve d'une plus grande souplesse en matière de hauteur, de densité et de forme urbaine afin d'atteindre la masse critique nécessaire au déploiement de services de proximité et d'un réseau de transport collectif structurant dans l'optique de contrer les besoins et les enjeux associés au contexte de la crise du logement et de l'étalement urbain.
- Recommandation 3 : Compte tenu du nombre limité de secteurs pour de nouveaux développements, identifier les secteurs potentiels, préciser les investissements requis pour leur développement et adopter une réglementation favorable à leur développement.
- Recommandation 4 : Procéder à une révision de la stratégie d'inclusion en prenant en considération :
  - la notion de bonus de densité comme alternative;
  - la nécessité d'assurer un arrimage avec les mesures et programmes des gouvernements du Québec et du Canada;
  - l'importance d'adopter une approche flexible pour faciliter la réalisation de projets innovants et de retenir des formules de financement ayant un effet neutre sur le coût des logements au marché en considérant notamment la possibilité de réduire la contribution (redevances) exigible par l'utilisation d'une portion des droits de mutation;
  - la nécessité d'avoir les fonds pour réaliser dans les délais des projets d'habitation sociale ou communautaire sur les lots ayant fait l'objet de cessions de terrains par les promoteurs.
- Recommandation 5 : Encourager le développement d'une nouvelle offre résidentielle afin de relâcher les pressions financières sur le parc de logements existant et d'améliorer les services publics à la disposition des occupants actuels et projetés.
- Recommandation 6 : Fixer des cibles pour la Ville et ses arrondissements de croissance de l'offre de logements et en rendre compte annuellement

### Logistique d'aménagement conséquente aux principes de mobilité durable

- Recommandation 7 : Impliquer davantage l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et la Société de transport de Montréal (STM) dans le processus de planification de nouveaux projets de développement ou de requalification, dans l'optique d'une planification intégrée de l'urbanisme et de la mobilité.

- Recommandation 8 : Instaurer des seuils de densité viables dans le *Plan d'urbanisme et de mobilité 2050* (PUM) et assurer leur mise en œuvre à l'échelle locale afin d'atteindre la masse critique nécessaire au déploiement de réseaux de transports collectifs structurants. En ce sens, permettre la révision de règlements locaux venant à l'encontre des objectifs de densité inscrits dans le PUM par un conseil du territoire formé d'experts indépendants.
- Recommandation 9 : Établir des cibles d'augmentation de la densité et du nombre de résidents ou d'emplois dans des milieux de vie complets et inclusifs (quartiers de proximité) pour la ville et par arrondissement.
- Recommandation 10 : Préconiser les développements immobiliers présentant de hautes densités d'occupation du territoire (en matière d'activités et d'habitation) de manière à augmenter le nombre d'utilisateurs des réseaux de transports en commun structurants (REM, métro, tramway, train) et à réduire l'utilisation de la voiture.
- Recommandation 11 : Adopter une réglementation favorable à la mixité des fonctions et à la densification autour des stations de réseaux de transports collectifs structurants (REM, métro, tramway, train).
- Recommandation 12 : Établir un cadre réglementaire qui est favorable à la densité et à la mixité des usages (résidentiel, commercial, bureau, institutionnel) afin de favoriser la création de quartiers de proximité et de réduire la part modale de la voiture pour les déplacements.
- Recommandation 13 : Miser sur un cadre réglementaire qui est favorable à des bâtiments de grandes hauteurs dans des secteurs ou des artères ciblées.

#### **Adéquation entre la planification et la réglementation locale**

- Recommandation 14 : Définir les grandes cibles de développement en amont pour que les paramètres du *Plan d'urbanisme et de mobilité 2050* (PUM) soient conséquents aux objectifs de développement.
- Recommandation 15 : Identifier les secteurs de développement prioritaires et veiller à la transposition des variables à l'échelle de la réglementation locale.
- Recommandation 16 : Veiller à ce que la version finale du *Plan d'urbanisme et de mobilité 2050* (PUM) soit suffisamment précise pour que les règlements de concordance permettent la mise en œuvre des principes véhiculés sans avoir recours au processus des projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI).
- Recommandation 17 : En amont de l'adoption de politiques et réglementations ainsi que dans le cadre de l'analyse de demandes et exigences particulières, exiger la prise en compte des répercussions sur les délais et les coûts de réalisation ainsi que sur le potentiel de valorisation économique.

## **Participation citoyenne**

- Recommandation 18 : Prendre en compte des orientations définies lors des consultations concernant les documents de planification de haut niveau dans les mesures d'application locales.
- Recommandation 19 : Demander une modification à la Loi pour que soit exigée l'atteinte d'une majorité des électeurs ayant droit de vote lors d'un referendum pour contredire une volonté des élus.
- Recommandation 20 : Élargir le mandat de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) et lui accorder les ressources financières pour qu'il puisse solliciter des avis d'experts dans les processus de consultation.
- Recommandation 21 : Réaliser une reddition annuelle avec des indicateurs et des cibles ainsi que des bilans quinquennaux afin d'assurer la mobilisation des parties prenantes, de faciliter l'identification des enjeux à court, moyen ou long terme et d'adapter, au besoin, les stratégies pour atteindre les objectifs du Projet de ville.

## **Leviers du financement**

- Recommandation 22 : Augmenter les revenus de tarification de services et établir un nouveau pacte avec le gouvernement du Québec visant à adopter un programme de transfert municipal comprenant quatre volets : habitation inclusive, transport durable, requalification foncière et aménagement urbain.
- Recommandation 23 : Réduire la pression fiscale dans le non-résidentiel, particulièrement au centre-ville où les activités sont durement affectées par le phénomène du télétravail en considérant un rehaussement de la première tranche de valeur avec un taux réduit de taxation
- Recommandation 24 : Demander une modification à la Loi sur la fiscalité municipale pour que les immeubles de six logements et plus bénéficient d'un taux inférieur ou égal aux immeubles de moins de six logements.
- Recommandation 25 : Prévoir la mise en place d'un programme incitatif basé sur la tarification des services pour augmenter la part des revenus des villes et réduire leur quote-part dans le financement du transport en commun en augmentant la contribution du gouvernement provincial et fédéral et des automobilistes (ex. : taxe kilométrique).
- Recommandation 26 : Assurer un financement national pour supporter la création de logements sociaux, abordables et familiaux à la hauteur des cibles préalablement établies.