

MÉMOIRE AU SUJET DU PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME POUR LE SECTEUR GRIFFINTOWN

Raphaël Fischler
Directeur, École d'urbanisme, Université McGill

le 7 décembre 2012

NOTE: Ce mémoire ne présente que l'opinion de son auteur et n'engage en rien l'Université McGill ou l'organisme conjoint ÉTS-McGill du Quartier de l'innovation.

INTRODUCTION ET POINTS SAILLANTS

Nous saluons la tentative de la Ville de Montréal de promouvoir des formes de développement novatrices dans Griffintown. Le projet de Programme particulier d'urbanisme (PPU) pour ce secteur nous présente un projet urbain et non seulement un cadre réglementaire. Il montre l'ambition et la capacité de la Ville de faire de l'urbanisme de qualité.

Nous souscrivons aussi à la vision l'École de technologie supérieure (ÉTS) et de l'Université McGill (McGill) de faire de Griffintown une partie intégrante du Quartier de l'innovation.¹ Selon nous, l'adoption d'un PPU pour le secteur est l'occasion de créer un consensus large sur l'avenir de Griffintown en tant que partie du Quartier de l'innovation. Il ne s'agit pas seulement de mettre l'innovation et la création au coeur de l'aménagement du secteur Griffintown, comme le propose le PPU ; il s'agit aussi et surtout de les mettre au coeur de la vie du secteur.

Le projet de créer un pôle d'innovation à Griffintown repose sur la conjonction d'une volonté et d'une opportunité : la volonté de créer un milieu d'innovation technologique, pédagogique, urbanistique et socio-culturelle et l'opportunité offerte par un secteur urbain qui possède déjà une population de gens créatifs mais offre aussi d'importants espaces vacants ou sous-utilisés. Ce projet est un projet pilote pour Montréal. Le Quartier de l'innovation permettra à Montréal de s'afficher une fois de plus comme ville créative.

Le projet de PPU qui a été soumis en octobre 2012 définit le Quartier de l'innovation au niveau spatial comme une petite partie de Griffintown, centrée sur l'ÉTS. Nous sommes d'avis que Griffintown dans son ensemble et même une partie de ses abords immédiats doivent être vus comme un secteur d'innovation. Le PPU devrait prendre en compte le territoire projeté du Quartier de l'innovation, qui inclut Griffintown et d'autres aires adjacentes, en particulier vers

¹ La genèse et les principes du projet de Quartier de l'innovation (QI) sont décrits sur le site web du QI : <http://www.quartierinnovationmontreal.com>.

l'est et vers le nord, et traiter ce territoire comme pôle d'innovation pan-montréalais. Le document devrait être revu en ce sens.

La définition du Quartier de l'innovation touche non seulement son territoire mais aussi le « contenu » du quartier, soit la population qui est appelée à y vivre, les activités diverses qu'elle pourra y mener et l'espace bâti qui soutiendront ces activités. Il faudra que cette population soit définie de manière large, dans un souci d'équilibre et de durabilité et que des politiques et mesures appropriées soient adoptées pour attirer ou protéger certains groupes. Par exemple, les familles avec enfants feront partie de la population locale, mais leur nombre reste difficile à estimer dans les conditions actuelles du marché immobilier. Il sera impossible d'attirer de nombreuses familles avec enfants sans développer des politiques, programmes et interventions innovantes et créatives.

Le projet de PPU laisse aussi présager une transformation assez radicale et rapide du secteur. Or, le développement du Quartier de l'innovation exigera du temps ; les changements qu'il entraînera devront être graduels, portés par les initiatives de divers acteurs, notamment les acteurs locaux. Le projet de PPU doit être revu pour que les changements proposées ne soient pas de l'ordre de la transformation rapide mais de l'ordre de l'évolution, en tout cas pour une partie de Griffintown, afin que les atouts existants en matière de populations et d'activités créatives soient préservés.

Bien qu'il soit innovant à sa manière, le projet de PPU actuel ne réunit pas, dans ses propositions, les conditions nécessaires à la protection et au développement d'une communauté innovante et créative ; des amendements sont nécessaires pour éviter de provoquer son affaiblissement et pour favoriser son épanouissement.

NATURE ET OBJECTIFS DU PROJET

Nous regrettons que la notion d'innovation ne reçoive pas la place primordiale qu'elle mérite dans la définition du projet de mise en valeur de Griffintown. La Ville de Montréal définit l'avenir de Griffintown de la manière suivante :

NATURE DU PROJET

La vision de mise en valeur portée par le PPU du secteur Griffintown préconise, à partir de la structure d'un quartier industriel hérité du 19^e siècle et de l'importance conférée au domaine public, la fabrication d'un nouveau milieu de vie construit sur les valeurs du 21^e siècle - un milieu de vie habité, durable et plus densément occupé.

Dans cet esprit, Griffintown constitue :

- *un quartier qui affirme, qui préserve et qui valorise son histoire et sa spécificité ;*
- *un quartier qui retrouve sa place dans la ville et ses liens avec les secteurs adjacents ;*
- *un nouveau milieu de vie qui s'ajoute aux autres quartiers de l'arrondissement du Sud-Ouest, en bordure du canal de Lachine et aux portes du centre-ville ;*
- *un milieu de vie mixte, à dominante résidentielle offrant un cadre de vie durable — proximité, convivialité et sécurité pour tous les groupes d'âges ;*
- *un quartier qui reconnaît et encourage de nouveaux modèles de comportement urbain ;*

- un quartier aménagé pour favoriser les déplacements actifs et le transport collectif ;
- un espace qui perpétue la tradition d'innovation particulière à Griffintown et au Sud-Ouest de Montréal — architecture, aménagement, culture, développement social et communautaire, commerce, enseignement, recherche ;
- un lieu qui contribue à la créativité et à la vitalité culturelle de Montréal ;
- un quartier qui comprend un campus universitaire urbain axé sur l'innovation ;
- un secteur composé d'activités génératrices d'emplois qui cohabitent harmonieusement avec le nouveau milieu de vie résidentiel.²

La notion d'innovation n'apparaît qu'au septième point (et celle de créativité au huitième), alors que la présence d'institutions dévouées à l'innovation n'est mentionnée qu'au neuvième point.

Nous pensons que les premiers points à mentionner doivent être ceux qui décrivent la spécificité du projet et non ceux que l'on retrouve dans de nombreux autres PPU. Préserver l'histoire et le caractère d'un quartier, améliorer ses liens avec les secteurs adjacents, en faire un bon milieu de vie avec un mélange d'activités, favoriser une utilisation plus durable de ses ressources urbaines—tout cela est important mais est aussi commun à tout projet d'urbanisme contemporain. La spécificité du projet Griffintown se situe dans deux facteurs primordiaux : la localisation du quartier entre le centre-ville et le Canal Lachine et, de manière plus importante encore, la possibilité d'en faire un pôle d'innovation unique à Montréal, en l'intégrant au projet de Quartier de l'innovation.

Comme le notent les auteurs du Projet de PPU, la consultation préalable à la rédaction de ce document a démontré que « différentes visions de développement » pour Griffintown peuvent être distinguées.³ Ce secteur peut être vu comme « une extension du centre-ville », « une extension du Vieux-Montréal », « un nouveau quartier [résidentiel] à part entière » et « un pôle d'innovation dans différents domaines ».⁴ Selon nous, c'est cette dernière vision que le PPU doit servir à réaliser et qui doit être mise en exergue dans le document. C'est la vision la plus originale—la plus novatrice— et celle qui représente le mieux le caractère et le potentiel spécifiques de Griffintown.

STRATÉGIE D'INTERVENTION ET DÉFINITION DE L'INNOVATION

La stratégie que la Ville élabore dans le projet de PPU consiste à mettre le quartier en valeur en améliorant le domaine public et, ce faisant, en attirant des investissements privés. Les interventions publiques, ainsi que les nouveaux règlements d'urbanisme qui encadreront les investissements privés, ont pour but d'accélérer le changement et d'intensifier le développement. Cette stratégie n'est pas nécessairement compatible avec la création d'un pôle d'innovation et peut même nuire à son émergence ou à sa durabilité.

² <http://www.montreal2025.com/projet.php?id=389&lang=fr>

³ *Projet de Programme particulier d'urbanisme, secteur Griffintown* (Ville de Montréal, Octobre 2012), p. 12.

⁴ Le PPU parle aussi d'une cinquième vision, moins claire que les autres, celle d'un « milieu de vie le plus autonome possible » (ibid.)

La stratégie qui est proposée reflète une définition relativement étroite de l'innovation. Le PPU parle d'innovation technologique à l'ÉTS et surtout d'innovation urbanistique dans l'aménagement et le design urbain. En fait, les formes d'innovation existantes et possibles sont bien plus nombreuses. Elles vont de l'innovation scientifique à l'innovation artistique et sociale, en passant par l'innovation dans les programmes pédagogiques, dans les modes de consultation publique et de gouvernance locale. Pour soutenir ces différentes formes d'innovation, la mise en valeur de Griffintown ne peut être vue comme un grand chantier de construction ou de reconstruction, comme s'est le cas dans le PPU. Elle doit plutôt être vue comme un processus fédérateur qui réunit un grand nombre d'intervenants de tous horizons et qui s'étale sur de nombreuses années.

De même, le Griffintown du futur ne peut être vu simplement et uniquement comme « un cadre de vie propice aux familles »⁵, si l'on entend par là un milieu résidentiel où les besoins des familles à enfants reçoivent la priorité par rapports aux besoins d'autres ménages et d'autres acteurs. La population futur de ce secteur doit être une population variée, où les familles côtoient les étudiants (en particulier les étudiants étrangers), les concepteurs, les artistes et les producteurs industriels et partagent un espace urbain attrayant par sa diversité sociale et par sa proximité au centre-ville ou au Canal Lachine.

Pour l'instant, hormis les projets qui sont directement subventionnés pour attirer des familles locatrices à faibles revenus, les projets résidentiels qui ont été construits récemment ou qui sont en cours de construction ou de planification dans le sud de Griffintown et dans les Bassins du nouveau havre n'ont pas attiré de nombreuses familles. Les promoteurs doivent parfois revoir à la baisse le nombre de logements pour familles qu'ils incluent dans leurs projets et vendre des unités familiales à des ménages sans enfants. De plus, la cohabitation entre des populations diverses n'est pas chose aisée. La prudence s'impose donc dans l'énoncé d'une vision simplement « familiale » de Griffintown. Une telle vision exige que l'on fasse preuve de créativité au niveau des politiques de la famille, de l'éducation et de la vie sociale.

Cette innovation dans les politiques et programmes sociaux et pédagogiques doit avoir lieu dans la planification du secteur. Mais doit aussi pouvoir avec lieu dans les années suivantes, quand chercheurs, étudiants et autres intervenants travailleront avec des groupes communautaires, des écoles, des services publics et autres entités sur un territoire bien plus grand que celui de Griffintown. La contribution de Griffintown à la politique du maintien des familles à Montréal peut se faire à partir de Griffintown et non seulement dans Griffintown. Ce secteur, nous le répétons, possède les caractéristiques nécessaires (que ne partagent pas de nombreux autres quartiers) pour devenir un écosystème de l'innovation, lieu de mélanges fonctionnels, sociaux et économiques, d'activités diurnes et nocturnes diverses. Ceci doit être reflété dans le PPU.

⁵ Projet de PPU, p. 39.

CADRE BÂTI ET ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE

La stratégie que la Ville a choisie est reflétée et mise en oeuvre de manière concrète dans les critères de développement proposés. À ce titre, nous relevons deux énoncés positifs :

- *autoriser dans l'ensemble du secteur des activités industrielles légères axées sur l'innovation et sur certaines catégories d'activités caractéristiques de Griffintown (activités brassicoles, ateliers, etc.) ;*
- *étendre les activités universitaires à un plus grand périmètre de manière à supporter l'expansion potentielle du campus de l'École de technologie supérieure et la mise en place du Quartier de l'Innovation.*⁶

L'autorisation d'entreprendre des activités industrielles légères dans une grande partie du territoire du PPU est la bienvenue. Mais le PPU pourrait aller plus loin et simplement permettre tous les usages, sauf ceux qui produisent des nuisances sonores, olfactives ou autres au-delà de certains seuils. La Ville pourrait utiliser le PPU de Griffintown comme projet pilote dans l'application des innovations que sont la réglementation basée sur la forme (*form-based code*) et la réglementation qui repose sur des normes de performance (*performance-based code*).⁷

La Ville énonce ainsi son intention en matière de réglementation des hauteurs et des densités :

*Résolument favorable à l'intensification de l'occupation du secteur, le programme particulier d'urbanisme préconise toutefois une approche de densification cohérente avec l'intention de faire de Griffintown un milieu de vie mixte, convivial et de grande qualité, propice à l'établissement de familles avec enfants et respectueux de son patrimoine urbain et architectural.*⁸

Nous pensons que la résolution d'intensifier l'occupation du secteur doit être fortement mitigée si l'on veut que Griffintown devienne un pôle d'innovation au sens large du terme, où une diversité d'acteurs (et non seulement une diversité de ménages résidentiels) occupent un écosystème urbain propice à leurs activités.

Nous déplorons donc le fait que les normes proposées au Plan d'urbanisme autorisent partout la construction d'immeubles de 25 m de hauteur (soit de 8 étages), avec un coefficient d'occupation du sol de 6.⁹ Nous notons que les normes proposées au règlement d'urbanisme sont plus modestes (16 m de hauteur et un C.O.S. de 3 ou 3,5). Mais nous savons que les propriétaires fonciers et les promoteurs immobiliers utiliseront les normes du Plan d'urbanisme pour définir leurs objectifs financiers et soumettront donc des demandes de développement dérogatoires (ce que le projet de PPU anticipe déjà !). Il faut donc bien se rendre compte de ce que la Ville propose : elle propose d'autoriser la construction d'immeubles de huit étages (ou plus) sur tout le territoire du PPU. Ceci nous paraît difficile à concilier avec la protection du

⁶ Projet de PPU, p. 51.

⁷ Voir par exemple le cas de Toronto, où deux secteurs industriels centraux ont été revitalisés en partie par l'adoption de règlements très flexibles sur les usages (cf. Paul Bedford, "When They Were Kings: Planning for Reinvestment," *Plan Canada* 38(4): 18-23, July 1997.)

⁸ Projet de PPU, p. 47.

⁹ Projet de PPU, plans 8 et 10, pp. 48-49

caractère historique de Griffintown et avec la vision d'un milieu créatif, où une population hétéroclite faite de jeunes, d'artistes, de familles, d'entrepreneurs, de chercheurs, etc. a besoin de lieux divers et abordables.

Nous sommes donc d'avis que le Plan d'urbanisme aussi bien que le règlement d'urbanisme doivent limiter le potentiel de développement dans de grandes zones de Griffintown afin d'y réduire la pression au redéveloppement et d'y maintenir des prix fonciers plus abordables pour les acteurs du monde de la création et de l'innovation.

CONCLUSION

Le projet de PPU est un document de grande qualité, qui présente un ensemble cohérent de mesures, dont certaines sont ambitieuses et créatives, pour améliorer un quartier ancien. Nous saluons ce souci de qualité et espérons que certains éléments du projet feront école à Montréal. Toutefois, nous sommes d'avis que le plan tel qu'il est présenté pour l'instant ne met pas en place les conditions nécessaires à la création d'un véritable Quartier de l'innovation dans Griffintown et ses alentours. Il ne semble pas vraiment axé sur la création d'un écosystème urbain dévoué à la création, l'éducation, la recherche, la production artistique.

En effet, dans sa forme actuelle, le PPU ne va pas « favoriser la mise en place des conditions favorables à l'épanouissement des artistes, des artisans et des autres acteurs de la créativité montréalaise ». ¹⁰ Il risque, au contraire, d'engendrer leur départ du quartier. En ouvrant toutes grandes les portes du développement immobilier, la Ville risque de créer un milieu urbain où les besoins des acteurs de l'innovation seront mal reconnus et mal servis. La promotion de l'innovation dans les activités des habitants et des utilisateurs du quartier (et non seulement dans celles de ses concepteurs) doit être l'objet primordial du PPU.

Si, comme la Ville de Montréal le reconnaît, « Griffintown est avant tout un milieu habité par différents acteurs de la culture et des arts – créateurs de tous horizons, galeristes, imprimeurs, producteurs et autres professionnels des industries culturelles et créatives » ¹¹, le PPU doit mettre cette population au centre de ses préoccupations et en assurer la permanence dans Griffintown. Pour ce faire, le projet de PPU devrait être revu de manière à limiter le potentiel de développement dans les zones où des projets immobiliers importants n'ont pas encore été autorisés. Par leur prix au mètre carré, les immeubles à condominium que le projet de PPU semble vouloir accueillir à Griffintown ne sont pas des lieux où les « créateurs de tous horizons » trouveront les espaces dont ils ont besoin.

En conclusion, le défi de la Ville de Montréal est de taille : il s'agit, d'une part, de protéger « une communauté d'acteurs de la vie culturelle [...] qui ont su tirer avantage [des] bâtiments anciens [de Griffintown] » et de permettre l'épanouissement d'une communauté plus large de chercheurs, d'étudiants, de producteurs, de concepteurs, etc. qui feront de Griffintown un lieu

¹⁰ Projet de PPU, p. 62.

¹¹ Ibid.

unique à Montréal en tant que partie intégrante du Quartier de l'innovation ; et il s'agit, d'autre part, d'encadrer le processus de développement immobilier qui s'est engagé dans Griffintown afin de créer un quartier de grande qualité urbaine pour une population mixte, faite aussi de ménages avec enfants. Il ne peut donc être question seulement de « la transformation de Griffintown en un nouveau milieu de vie mixte à dominante résidentielle »¹². Le PPU doit viser à créer un écosystème urbain dans un territoire qui englobe Griffintown et certaines parties adjacentes de l'arrondissement Ville-Marie. Il doit aussi délimiter le secteur qui sera « transformé » par la construction de nouveaux bâtiments de grand gabarit et protéger le reste de Griffintown pour que la pression immobilière n'y tue pas la communauté créative locale. Il doit inclure ou au moins laisser la porte ouverte à des mesures qui aideront les acteurs institutionnels et communautaires à y créer un générer et déployer des initiatives innovantes. L'École d'urbanisme sera heureuse de s'associer à la Ville de Montréal, aux partenaires du Quartier de l'innovation et aux autres acteurs locaux dans l'étude de ce que ces mesures pourraient être.

¹² Projet de PPU, p. 56.