



Consultation sur le plan de développement de Montréal

MÉMOIRE SOUMIS À L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL

Gérard Beaudet, professeur titulaire
Michel Gariépy, professeur émérite
Daniel Gill, professeur agrégé
Jean-Philippe Meloche, professeur adjoint
Franck Scherrer, directeur et professeur titulaire
Institut d'urbanisme, Université de Montréal

Intitulé *Demain Montréal*, le projet de plan de développement de Montréal a été préparé en vertu de l'article 91 de la charte qui stipule que « La ville doit élaborer un plan relatif au développement de son territoire qui prévoit notamment les objectifs poursuivis par la ville en matière d'environnement, de transport et de développement communautaire, culturel, économique et social ». Ce document constitue à la fois un énoncé transversal en regard de l'ensemble des plans et politiques adoptées par la Ville de Montréal dans le sillage du Sommet de 2002 et un cadre de référence pour le processus d'élaboration de la prochaine version du plan d'urbanisme.

On le reconnaîtra d'emblée, un tel exercice est extrêmement exigeant. D'une part, en raison de la multiplication, au cours des dernières années, des documents sectoriels élaborés sans véritable cadre intégrateur dans et par les différentes instances de la Ville. D'autre part, en raison de la spécificité des enjeux et des défis auxquels sont aujourd'hui confrontées les villes-centres en contexte métropolitain.

Un document à la vision pauvre et sans priorités véritables

Cela n'explique toutefois qu'accessoirement la pauvreté de la vision qui se dégage de l'ensemble du document. Non seulement le document ne propose-t-il aucune vision forte de l'avenir de Montréal, notamment en regard de son statut et de son importance dans la région métropolitaine ainsi que par rapport à l'ensemble de la socio-économie québécoise, mais il ne priorise aucun objectif

un tant soit peu susceptible de fonder une éventuelle mise en œuvre, sans compter l'absence de moyens concrets.

En fait ce document est une somme : tout y est, ce qui, de prime abord, devrait réjouir la plupart des acteurs intéressés par l'avenir de Montréal. Mais, à l'instar des documents issus des sommets sectoriels du début des années 2000, le projet de plan de développement pêche précisément par cet excès. Rien n'y est priorisé, si ce n'est ce que les conjonctures imposeront au fil des ans. En d'autres termes, le plan constitue ni plus ni moins que la liste d'épicerie de ceux qui sont responsables de la gestion courante des activités des services municipaux. Quant aux arbitrages incontournables en ces temps de précarité budgétaire, on se demande bien en vertu de quoi ils seront faits.

De ce point de vue, il faut noter l'absence du politique dans le processus d'élaboration du plan comme dans sa promotion. Le contexte particulier de Montréal au cours des derniers mois explique peut-être cette absence, mais à la veille d'une élection qui risque de changer le visage politique de Montréal pour les années à venir, il apparaît surprenant de vouloir définir maintenant la direction à prendre pour les cinq prochaines années. Le contexte et le moment pour adopter ce plan ne semblent pas propices à son succès.

La prise en charge du processus par le politique n'est toutefois pas de facto garant de résultats plus satisfaisants, comme l'ont montré plusieurs autres documents de planification adoptés au cours des dernières années. La propension à privilégier les formules qui tiennent du clientélisme semble en effet avoir de nombreux adeptes dans l'administration montréalaise. Le plan de développement ne constitue pas, à cet égard, une exception.

Un exercice de prospective s'impose

Ce faisant, le document comporte un important angle mort. Aucun exercice de prospective n'alimente en effet la réflexion qui a mené à son élaboration. On se contente de surfer sur les héritages de la dernière décennie, comme si le passé récent était garant de l'avenir et comme si rien ne laissait présager un quelconque changement de cap, qu'il soit recherché ou imposé de l'extérieur. Or, plusieurs indicateurs suggèrent déjà la nécessité d'un changement de cap. Trois d'entre eux ont trait à des politiques sectorielles. Qu'il suffise ici de rappeler 1) que le bilan sommaire réalisé en regard des politiques et programmes mis en œuvre depuis une décennie et destinés à freiner le départ des jeunes familles

qui optent pour la banlieue révèle un échec cinglant, 2) que le plan de transport adopté en 2008 n'a donné, jusqu'à présent, que de bien maigres résultats et 3) que la réfection et la mise à niveau des réseaux infrastructurels connaissent des ratés et des retards sérieux.

Dans les circonstances, on peut s'étonner qu'aucun diagnostic n'apparaisse au projet de plan de développement : n'est même pas repris le diagnostic lacunaire que comportait la version préliminaire du projet de plan. Tout se passe comme si la volonté de mieux coordonner les initiatives, formellement mise de l'avant dans le document, suffisait à corriger les ratés, à palier les insuffisances, à réaligner le tir et à donner un élan nouveau aux programmes lancés ces dernières années.

À l'inverse, ce qu'on constate dans les dossiers des changements climatiques, du vieillissement de la population et des transformations de l'économie métropolitaine devrait suffire à justifier un exercice de prospective. Un exercice qui permettrait de prendre certaines distances en regard des tendances des dernières décennies. Il nous semble en effet indispensable de s'interroger sur les impacts associés à ces dynamiques et sur les enjeux et les défis inédits auxquels nous serons confrontés.

Montréal dans sa région, dans la province, dans le réseau des métropoles

Le positionnement face à ces enjeux et défis ne saurait toutefois être strictement réactif. Ceux-ci constituent plutôt la toile de fond sur laquelle doit s'esquisser l'avenir de la métropole. Or, de ce point de vue, le document reste extrêmement timide. On a l'impression qu'évoquer le statut métropolitain suffit à fonder la vision du devenir de Montréal et de la région métropolitaine. Administrativement, Montréal est certes la métropole du Québec. La métropole fonctionnelle n'est toutefois pas réductible à la Ville de Montréal. Le dernier demi siècle a considérablement changé la donne, notamment en regard de la distribution spatiale des activités et de la reconfiguration des rapports de force politiques et économiques. Or, le document est étonnamment réservé sur cette problématique pourtant incontournable, comme l'ont révélé les nombreuses péripéties qui ont jalonné l'exercice de l'élaboration et de l'adoption du plan métropolitain d'aménagement et de développement.

Plusieurs problématiques se déclinent désormais à une échelle qui transcende plus que jamais les découpages administratifs hérités et les moyens dont disposent les autorités locales – et ce, en dépit des fusions –, notamment celles

liées à la mobilité, à la gestion environnementale et à la valorisation des espaces bleus et verts, à la concurrence que se livrent aujourd'hui les métropoles. Non seulement la Ville de Montréal doit-elle se positionner en regard du contexte métropolitain mais on s'attendrait à ce que les paliers supérieurs de gouvernement soient interpellés sur ces enjeux en regard desquels ils doivent assumer certaines responsabilités. Or, le document est passablement discret sur ces questions. L'exercice de prospective évoqué plus haut devrait permettre de ramener ces questions sur le devant de la scène, entre autres pour définir les axes et les modalités de positionnement de la région métropolitaine dans le réseau des métropoles, pour penser le rôle et la place de Montréal sur l'échiquier métropolitain, où elle se soit d'affirmer un certain leadership, mais aussi pour définir les modalités d'articulation des responsabilités de tout un chacun.

Une telle approche modifierait évidemment de manière substantielle le contenu du plan de développement puisqu'il faudrait élaguer pour ne retenir que ce qui aura été jugé prioritaire. C'est ici que le caractère éminemment politique de la démarche prendrait tout son sens. Il va s'en dire, en conséquence, que la vision proposée entrerait en conflit avec plusieurs visions sectorielles et que des résistances nombreuses ne manqueraient se faire jour, tant à l'interne que chez de nombreux acteurs de la scène métropolitaine. C'est toutefois là le prix à payer pour se doter d'un véritable plan de développement, un plan qui soit autre chose qu'une somme élaborée en marge de toute forme d'arbitrage, dans le contexte de précarité des ressources financières qui est celui de Montréal. C'est aussi ce à quoi le concept de développement durable nous convie, par la confrontation des dimensions sociale, économique et environnementale sur laquelle les choix doivent reposer.

Un statut de l'urbanisme montréalais en résonance avec son rôle

Dans son libellé actuel, le plan de développement pose par ailleurs le problème du statut de l'urbanisme montréalais. Le plan de développement ne doit évidemment pas être confondu avec le plan d'urbanisme, dont il constituera une des assises. Il n'en reste pas moins qu'on s'attendrait à trouver dans le document *Demain Montréal* des propositions articulées à une vision urbanistique forte, ne serait-ce que parce que l'urbanisme reste une des principales missions de la Ville et, partant, un des principaux leviers d'intervention sur lesquels elle peut miser pour infléchir le devenir de la métropole.

Si la chose doit être déplorée, elle n'étonne guère, dans la mesure où, depuis l'adoption du premier plan d'urbanisme, on a rarement donné l'occasion à l'urbanisme d'assumer un rôle par définition transversal dans la gouvernance municipale. Les nombreuses réorganisations administratives et la subordination formelle de l'urbanisme au développement économique – et en particulier à la filière de la promotion résidentielle – ont en effet trop souvent réduit l'urbanisme à un exercice d'accompagnement du développement, la négociation s'imposant au détriment du développement d'un véritable projet urbanistique, tout comme empêché un apprentissage réel par rapport aux écueils rencontrés dans la mise en œuvre. D'où une absence de leadership qui s'est cruellement fait sentir dans de nombreux dossiers, dont ceux du quartier Griffintown, de l'échangeur Turcot et du Havre.

Plus de vingt ans après l'adoption du premier plan d'urbanisme, il nous apparaît essentiel de revaloriser l'urbanisme montréalais en le confiant à un service digne de ce nom, en le dotant de véritables responsabilités transversales et en le pérennisant. La prochaine version du plan d'urbanisme ne doit en conséquence pas être réduite à la spatialisation des propositions du plan de développement. Elle doit plutôt en constituer la pièce maîtresse et le fer de lance.

Le suivi de la mise en œuvre

Avec la multitude d'objectifs non hiérarchisés et priorisés, face aux nombreuses politiques adoptées, la ville pourra toujours faire état de certaines réalisations. Mais dans quelle mesure Montréal se dirige-t-elle vers le stade souhaité ? Dans quelle mesure les gestes posés auront-ils contribué à l'atteinte d'un de ces objectifs ? Ou au contraire, pourquoi Montréal régresse-t-elle ? On ne pourra que spéculer sur les causes, en l'absence d'un diagnostic étoffé, et sur l'effet des dépenses réalisées. Il faut que la performance du plan de développement puisse être évaluée systématiquement et périodiquement, de façon à permettre d'apporter les correctifs nécessaires, qu'il s'agisse de dépenses à cibler autrement ou d'ajustement des politiques, règlements ou mécanismes de prestation des services, etc. Ceci implique qu'en plus de restreindre la panoplie d'objectifs et de les prioriser, de leur rattacher explicitement des moyens clairs, qu'ils soient financiers ou humains, il faille mettre dans le Plan de développement des indicateurs de performance, des indicateurs comportant des cibles situées dans le temps. Le Plan en comporte déjà quelques uns, par exemple l'indice de canopée, le pourcentage des déplacements effectués en transports collectifs, le pourcentage d'augmentation du transport actif. Mais ils sont définis en termes

très généraux et surtout, ils ne sont pas directement et clairement rattachés aux investissements prévus dans le PTI. Si le plan engage des ressources supplémentaires, il faut également mentionner comment et dans quelle proportion ces ressources seront prélevées. De même faudrait-il définir comment se fera, au delà de leur accompagnement administratif, l'intégration au tissu urbain des projets résidentiels planifiés d'ici 2017 et fournir des critères pour évaluer la qualité de cette intégration.

L'approche prospective devrait permettre d'identifier ces priorités, de formuler des objectifs – en nombre nécessairement limités, encore une fois –, de proposer des modalités spécifiques de mise en œuvre, y compris au plan financier, et des indicateurs qui permettraient de mesurer le degré d'atteinte des objectifs.

Montréal, le 3 septembre 2013