

# **Projet de Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) 2050**

Office de consultation publique de Montréal (OCPM)

20 septembre 2024

**fahey**

## Table des matières

<b>1. CONTEXTE</b>	<b>3</b>
1.1. Présentation de Fahey	3
1.2. Objectifs du mémoire	3
<b>2. IMPRESSIONS SUR LE PROJET DE PUM 2050</b>	<b>4</b>
2.1. Développement et transport collectif	4
2.2. Patrimoine et paysage urbain	5
2.3. Financement et accumulation des redevances	6
2.4. Prévisibilité du potentiel de développement et mise en œuvre	8
<b>3. CONCLUSIONS</b>	<b>10</b>
3.1. Ouverture	10
3.2. Sommaire des recommandations	10

## 1. CONTEXTE

### 1.1. Présentation de Fahey

Fahey joue un rôle central auprès de ses clients en leur offrant un accompagnement personnalisé tout au long de la réalisation de leurs projets immobiliers. Son expertise s'étend sur des projets d'envergure à Montréal, tels que la requalification du secteur Bridge-Bonaventure, la revitalisation du Square Phillips, le développement du complexe au 750 Peel, ainsi que le Plan directeur du campus McGill et la réhabilitation du site historique de l'hôpital Royal Victoria. Fahey œuvre également sur des projets de requalification d'ensembles commerciaux majeurs, notamment les Galeries d'Anjou, les Halles d'Anjou et d'autres propriétés dans le quartier Bois-Franc de l'arrondissement Saint-Laurent.

Fahey accompagne les développeurs immobiliers et propriétaires fonciers dans la planification de leurs projets, assurant une conformité aux cadres réglementaires tout en optimisant le potentiel de développement de chaque site. L'implication récurrente de Fahey dans le cadre de mandats d'analyse diligente et d'évaluation du potentiel de développement lors de l'acquisition de propriétés témoigne d'une compréhension fine des enjeux urbains et de l'impact du cadre réglementaire sur l'évolution des villes.

### 1.2. Objectifs du mémoire

Par le dépôt du présent mémoire, Fahey a pour objectif de partager ses impressions générales sur le PUM. L'expertise de Fahey la positionne de manière privilégiée pour évaluer le projet de PUM 2050, en mettant en lumière ses atouts et ses limites pour le développement urbain de Montréal, notamment en ce qui concerne les enjeux de transition écologique, d'abordabilité du logement et de dynamisme économique de la métropole.

Bien que la vision globale proposée par le projet de PUM soit alignée avec les besoins de la collectivité montréalaise, plusieurs paramètres et mécanismes introduits à un niveau opérationnel risquent de créer des défis considérables pour la planification et la réalisation des projets de développement immobilier essentiels à l'atteinte des objectifs de la Ville de Montréal.

## 2. IMPRESSIONS SUR LE PROJET DE PUM 2050

### 2.1. Développement et transport collectif

Le projet de Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) de la Ville de Montréal établit des niveaux d'intensification et des seuils minimaux moyens de densité nets dans l'optique de soutenir la croissance de la métropole. En parallèle, sa vision pour l'horizon 2050 s'appuie sur le déploiement d'un réseau de transport collectif structurant très ambitieux.

Toutefois, malgré cette reconnaissance de l'importance de la densité, les objectifs fixés par le PUM 2050 révèlent des lacunes importantes dans la cohérence entre sa vision pour le réseau de transport collectif et la définition de seuils de densité suffisamment élevés pour la concrétiser.

Tandis que le premier projet du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) révisé, déposé par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) en octobre 2023, reposait largement sur la planification intégrée de l'aménagement et des transports (PIAT) pour orienter la croissance urbaine vers des secteurs consolidés bénéficiant d'un accès direct aux infrastructures de transport collectif structurantes (métro, train, REM et SRB), le projet de PUM accorde très peu, voire pas du tout, d'attention aux aires de développement orientées vers le transport (TOD).

Les seuils minimaux de densité résidentielle établis par le projet de PUM sont généralement bas, oscillant entre 15 et 400 log./ha net (le niveau de 400 log./ha étant applicable uniquement au centre-ville), mais ils sont largement insuffisants pour les sites prenant place aux abords des équipements de transport collectif structurant (tant actuels que projetés). À noter que plusieurs quartiers présentent des niveaux de densité existants plus élevés que ceux proposés par le projet de PUM, par exemple le quartier Shaughnessy Village qui bénéficiera d'une densité minimale net d'uniquement 250 log./ha alors que sa densité actuelle est de 522 log./ha net<sup>1</sup>.

Cette situation est particulièrement préoccupante pour les secteurs d'opportunité, qui ne bénéficient d'aucune mesure préférentielle pour accroître leur potentiel de développement, malgré leur positionnement stratégique par rapport aux infrastructures de transport collectif. Nombre de ces secteurs nécessiteront des investissements considérables en infrastructures urbaines, telles que l'aqueduc et les égouts, pour soutenir leur développement. Toutefois, en l'absence de densité adéquate, il est difficile de démontrer la viabilité financière de ces projets, ce qui pourrait freiner leur réalisation.

En contrepartie, le premier projet de PMAD révisé propose le concept d'espaces stratégiques de redéveloppement (ESR) en leur octroyant d'emblée une densité résidentielle minimale accrue, qu'ils soient localisés en périphérie ou dans les quartiers centraux. De plus, une étude réalisée par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) visait également des seuils de 150 à 600 log./ha brut (187 à 750 log./ha net) dans l'optique de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande.

Cette disparité entre les seuils proposés et les besoins réels de densification soulève des préoccupations importantes. Le réseau de transport collectif structurant, que la Ville souhaite développer, ne pourra être soutenu efficacement sans une masse critique suffisante de résidents et d'usagers pour justifier ces infrastructures coûteuses. La faiblesse des cibles de densité pourrait compromettre l'efficacité du réseau de transport collectif, pourtant central dans la stratégie de transition écologique de la Ville.

---

<sup>1</sup> Ville de Montréal (2021). Décoder la densité (p. 85).

En somme, Montréal a fait un bon premier pas en identifiant les futurs réseaux de transport collectif, mais cette planification manque d'ambition. L'absence de paramètres définis pour la consolidation et la densification urbaine le long de ces futurs corridors compromet toutefois l'atteinte de son objectif visant à moduler l'intensification urbaine afin d'en maximiser les cobénéfices (chapitre 2, objectif 2). Comme le souligne le mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec sur le projet de loi no. 61 :

*« [...] les municipalités, tant locales que régionales et métropolitaines, devraient également être pleinement impliquées pour assurer un arrimage entre la planification des transports et l'aménagement du territoire et pour coordonner les efforts de consolidation urbaine en lien avec les nouvelles infrastructures réalisées par MIQ. »<sup>2</sup>*

### **Recommandations concernant le lien entre densification et transport collectif**

Recommandation 1 : Rehausser les paramètres d'intensification (carte 2-10) et de seuils minimaux moyens de densité d'habitation net (carte 2-11) le long des axes de transport structurants, de sorte qu'ils permettent de rendre viables les investissements nécessaires au déploiement de ces infrastructures et atténuent les problématiques de dépendance à la voiture.

Recommandation 2 : Accorder un niveau élevé d'intensification aux sites prenant place en bordure des infrastructures de transport collectif, qu'elles soient existantes ou projetées, afin d'en assurer leur développement optimal et d'éviter ainsi une occupation à faible densité qui compromettrait leur potentiel à long terme.

Recommandation 3 : Octroyer un niveau d'intensification élevé aux secteurs d'opportunités par défaut, de sorte que leur développement puisse générer des retombées suffisamment élevées pour financer les infrastructures urbaines et de transport nécessaires à leur occupation.

Recommandation 4 : Maintenir la possibilité de développer de l'habitation dans les secteurs d'activités diversifiées à travers une approbation discrétionnaire de type « usage conditionnel », tel que prévu par le Plan d'urbanisme en vigueur. Ceci permettra de poursuivre la consolidation de secteurs stratégiques aux abords d'infrastructures de transport collectif.

## 2.2. Patrimoine et paysage urbain

Le Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) 2050 instaure une série de nouveaux paramètres en matière de mise en valeur du patrimoine et du paysage urbain; les repères emblématiques, secteurs patrimoniaux, les immeubles patrimoniaux, les corridors visuels, les parcours dynamiques, etc. Alors que ces mesures sont louables sur le plan de la conservation du patrimoine, elles contribuent à un surencadrement considérable des nouveaux projets de développement qui aura pour effet de complexifier les processus d'approbation.

S'il demeure dans les intentions du projet de PUM de faire rayonner le centre-ville à son plein potentiel et de travailler à résoudre les enjeux d'abordabilité du logement, il nous apparaît toutefois contradictoire d'ajouter un nombre aussi important de contraintes aux efforts de développement.

---

<sup>2</sup> Consultations particulières sur le projet de loi no 61, Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif. Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec, septembre 2024.

Il faut certainement questionner sur la valeur ajoutée de cette accumulation de statuts de protection qui entraînera l'application de multiples critères supplémentaires pour chaque demande de permis. Ces contraintes alourdissent significativement les processus d'approbation et pourront également compromettre la viabilité de certains projets. Il importe de noter que plusieurs des bâtiments identifiés jouissent déjà d'un statut patrimonial qui assure leur préservation, rendant redondantes plusieurs des nouvelles mesures introduites par le PUM, sans apporter de bénéfices tangibles supplémentaires.

Par exemple, l'ajout de nouveaux corridors visuels ainsi que la rigidité des cotes altimétriques associées aux corridors visuels « exceptionnels » auront pour effet de limiter de manière significative la hauteur de projets de développement stratégiques localisés notamment dans le centre-ville entravant ainsi des initiatives essentielles pour atteindre les objectifs de la Ville en matière de logement et de développement économique.

Il importe également de souligner que l'annexe 3 du PUM contenant 158 pages de bâtiments d'intérêts patrimoniaux (dont nous ignorons en vertu de quels critères et analyses ils ont été répertoriés) ne contient pas encore l'inventaire des bâtiments construits avant 1940 requis en vertu de la Loi 69, ce qui veut dire qu'une fois cet inventaire complété, il y aura encore plus de bâtiments identifiés à cette Annexe et donc davantage de restrictions.

L'augmentation de la complexité des processus d'approbation aura pour effet de nuire à la capacité de Montréal à répondre rapidement aux besoins croissants en matière de logement ainsi qu'à la création de milieux de vie complets et compacts qui permettrait de contribuer à la transition écologique.

### **Recommandations concernant l'encadrement du patrimoine et le paysage urbain**

Recommandation 5 : Publier les fiches d'évaluation des immeubles patrimoniaux exceptionnels afin de permettre la compréhension des éléments caractéristiques d'intérêts ayant conduit à leur identification.

Recommandation 6 : Assurer que les nouvelles identifications amenées sous différentes rubriques (immeuble patrimonial, repère emblématique, secteur patrimonial, etc.) par le projet de PUM évitent le dédoublement de protection pour les composantes qui bénéficient déjà d'un statut patrimonial.

Recommandation 7 : Maintenir la possibilité d'excéder les cotes altimétriques des corridors visuels exceptionnels selon une approbation discrétionnaire basée sur des critères qualitatifs, conformément aux paramètres actuellement en vigueur dans le Plan d'urbanisme et la réglementation des arrondissements.

Recommandation 8 : Retirer la notion de repères emblématiques bénéficiant d'un rayon de protection de 100 m dans la mesure où ces immeubles bénéficient déjà, pour la majeure partie, de statuts patrimoniaux particuliers.

### **2.3. Financement et accumulation des redevances**

Selon les explications du projet de PUM, les mécanismes de zonage incitatif et de logement hors marché qu'il introduit viseraient à stimuler le développement urbain tout en permettant de développer un parc immobilier comprenant une plus grande part de logements abordables et hors marché. Selon notre

compréhension, ces nouvelles unités abordables et hors marché seraient comptabilisées en plus de celles à prévoir en vertu du RMM.

Ces mesures imposent des limites significatives aux propriétaires fonciers et aux développeurs. Déjà, le projet de PUM prescrit des niveaux de densité minimale souvent inférieurs aux densités existantes et ne fournit aucune prévisibilité quant aux densités réelles futures, lesquelles ne seront connues qu'une fois les règlements de concordance adoptés. L'ajout de mécanismes de logements hors marché, sans en préciser les paramètres d'application, ne fera qu'accentuer cette imprévisibilité et, ultimement, augmenter les coûts des projets. L'obligation de maintenir ces unités comme logements abordables à long terme aura, en bout de ligne, pour effet de compromettre la viabilité financière des projets.

Bien que ces dispositifs augmentent le potentiel de développement théorique des sites, l'inclusion de ces unités additionnelles aura un impact négatif sur les projections financières des projets de développement si les arrondissements procèdent à un « down zoning » dans l'optique de permettre uniquement en fonction du zonage incitatif, le potentiel qui était permis de plein droit auparavant. En conséquence, les bénéfices réels de ce mécanisme demeurent limités, malgré l'intention de promouvoir une plus grande mixité et accessibilité des logements.

Il est également crucial de considérer que, depuis l'adoption du RMM, les développeurs ont versé des sommes importantes en contribution pour soutenir la Ville dans ses efforts de développement d'un parc immobilier abordable. Cependant, peu de projets ayant bénéficiés de ces fonds ont, à ce jour, levé de terre. Il semble donc que la meilleure manière de promouvoir l'abordabilité réside davantage dans le développement d'unités résidentielles de tout type, plutôt que de se limiter exclusivement au logement abordable, que ce soit par des contributions financières ou un développement in situ.

Il est à noter qu'il ne reste pratiquement plus de terrains facilement développables dans le grand Montréal. Les développeurs se tournent donc vers des sites encore mobilisables, qui comportent souvent des contraintes supplémentaires, telles que la décontamination et la nécessité de nouvelles infrastructures urbaines, comme l'aqueduc, les égouts, et d'autres équipements publics. Ces frais significatifs, associés aux projets comportant des composantes patrimoniales à préserver, restaurer ou mettre en valeur, s'ajoutent aux coûts d'aménagement et de cession des parcs et espaces verts.

Cette situation est particulièrement préoccupante pour les secteurs d'opportunité qui, malgré leur positionnement stratégique par rapport aux infrastructures de transport collectif, ne bénéficient d'aucune mesure préférentielle pour accroître leur potentiel de développement. De nombreux secteurs devront également contribuer aux redevances pour les nouvelles infrastructures de transport collectif, telles que les redevances liées au REM et à la ligne bleue.

D'autres exigences introduites par les cibles du projet de PUM visent à ce que les secteurs d'opportunité prioritaires bénéficient à l'horizon 2030 d'au moins 10 m<sup>2</sup> de parcs et espaces verts par habitant accessibles à 15 minutes ou moins de marche. On vise également à ce que 100 % des opérations de tous les bâtiments soient décarbonées à l'horizon 2040. Ces mesures nécessiteront des investissements substantiels, qui s'accumulent aux autres redevances.

Dans un contexte de crise du logement et d'abordabilité, l'introduction de nouvelles exigences aux implications financières significatives ne parvient pas à alléger la pression sur les coûts du logement. Au contraire, ces exigences auront pour effet d'aggraver les défis auxquels sont confrontés les développeurs, rendant encore plus complexe la réalisation de projets susceptibles de répondre aux besoins de la population.

## Recommandations concernant le financement et l'accumulation des redevances

Recommandation 9 : Veiller à ce que les outils et mécanismes introduits par le PUM n'augmentent pas les charges de développement imposées aux développeurs. Ceci permettra de simplifier le montage financier des projets, tout en contribuant efficacement à la transition écologique et à l'abordabilité des logements.

Recommandation 10 : Assurer que le zonage incitatif ne se limite pas à l'inclusion de logement hors marché, mais qu'il permette le développement de tout type de logements dans le contexte actuel de pénurie de logements, puisque tous les types de logements ont un rôle à jouer dans le rétablissement de l'équilibre entre l'offre et la demande.

### 2.4. Prévisibilité du potentiel de développement et mise en œuvre

Contrairement au Plan d'urbanisme actuel, le PUM 2050 ne fixe pas de paramètres précis pour la hauteur et la densité. Il introduit plutôt une méthodologie qualitative nécessitant des calculs spécifiques par arrondissement. Cette approche engendre plusieurs défis : elle complique l'évaluation du potentiel de développement d'un site en l'absence de critères clairs et peut entraîner des incohérences dans la mise en œuvre uniforme à travers les arrondissements.

Il est crucial de réexaminer les mécanismes de définition des paramètres de hauteur et de densité pour permettre à la collectivité de comprendre la portée réelle du PUM et de s'exprimer sur son adhésion à ces paramètres. La subjectivité élevée de la méthode rendra difficile son application uniforme à travers les arrondissements, posant un problème majeur pour évaluer la conformité et la cohérence des paramètres définis par différents arrondissements, tout en politisant les débats sur les critères de développement.

Des études de cas démontrent que certains sites aux caractéristiques similaires ne bénéficient pas des mêmes potentiels de développement lorsqu'on se base uniquement sur la forme urbaine. Par exemple, le site du Marché Central, avec une hauteur maximale de 15 étages selon son Plan particulier d'urbanisme, contraste avec les abords du site de l'Hippodrome, où la hauteur maximale atteint 24 étages au Plan directeur proposé par la ville pour ce secteur, malgré des caractéristiques similaires pour les deux sites. Cet exemple illustre l'imprévisibilité de tels mécanismes se basant uniquement sur la forme urbaine.

Bien que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) prévoit une période de 180 jours pour assurer la concordance entre un Plan d'urbanisme et ses règlements d'urbanisme, il semble peu probable que les arrondissements soient en mesure de respecter ces courts délais en raison de la complexité des méthodologies introduites par le PUM (nécessitant la réalisation de caractérisations paysagères et découpages par unités complexes). La Ville de Montréal, bénéficiant de mesures spéciales introduites par sa charte et la LAU, peut prolonger ces délais à deux ans par le biais d'un règlement de remplacement.

Cela engendrera une incertitude importante pour les projets de développement en cours de planification durant les deux années suivant l'entrée en vigueur du PUM, en raison du manque de clarté concernant la méthodologie de calcul des paramètres de hauteur et de densité. Cette situation aura pour effet

d'empêcher la conclusion d'ententes de financement pour de nouveaux projets d'habitation, limitant ainsi les efforts à court terme pour atténuer la pénurie de logements.

### **Recommandations concernant la prévisibilité du potentiel de développement et la mise en œuvre**

Recommandation 11 : Revoir la méthode de calcul qui sera utilisée par les arrondissements lors de l'exercice de concordance entre le PUM et leur réglementation d'urbanisme dans le but de la clarifier et de la simplifier. L'emploi d'un seuil minimal de densité représentant mieux les besoins et réalités des projets de développement urbain pourrait être plus judicieux qu'un exercice complexe et très subjectif (donc difficile à appliquer de manière uniforme) basé sur la forme urbaine.

Recommandation 12 : Instaurer un mécanisme de préconsultation (au-delà des modalités prévues à la LAU) par les arrondissements, avant la détermination des paramètres de densité et de hauteur découlant de l'exercice de concordance entre le PUM et les règlements d'urbanisme. Cela permettra de favoriser des échanges constructifs et de sensibiliser les professionnels municipaux aux défis auxquels les développeurs sont confrontés.

### 3. CONCLUSIONS

#### 3.1. Ouverture

En conclusion, le Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) 2050 marque une étape significative dans l'évolution de l'aménagement urbain de Montréal, en mettant l'accent sur des objectifs de protection patrimoniale et de développement durable. Toutefois, les recommandations formulées dans ce mémoire soulignent que, malgré les intentions louables du projet, des lacunes importantes demeurent dans la manière dont il articule la densification, la gestion du patrimoine, et le financement des infrastructures. À terme, le PUM 2050 ne réussira pas à accélérer les projets de développement urbain, pourtant essentiel pour atténuer la crise du logement et répondre aux défis des changements climatiques.

#### 3.2. Sommaire des recommandations

##### **Recommandations concernant le lien entre densification et transport collectif**

Recommandation 1 : Rehausser les paramètres d'intensification (carte 2-10) et de seuils minimaux moyens de densité d'habitation net (carte 2-11) le long des axes de transport structurants, de sorte qu'ils permettent de rendre viables les investissements nécessaires au déploiement de ces infrastructures et atténuent les problématiques de dépendance à la voiture.

Recommandation 2 : Accorder un niveau élevé d'intensification aux sites prenant place en bordure des infrastructures de transport collectif, qu'elles soient existantes ou projetées, afin d'en assurer leur développement optimal et d'éviter ainsi une occupation à faible densité qui compromettrait leur potentiel à long terme.

Recommandation 3 : Octroyer un niveau d'intensification élevé aux secteurs d'opportunités par défaut, de sorte que leur développement puisse générer des retombées suffisamment élevées pour financer les infrastructures urbaines et de transport nécessaires à leur occupation.

Recommandation 4 : Maintenir la possibilité de développer de l'habitation dans les secteurs d'activités diversifiées à travers une approbation discrétionnaire de type « usage conditionnel », tel que prévu par le Plan d'urbanisme en vigueur. Ceci permettra de poursuivre la consolidation de secteurs stratégiques aux abords d'infrastructures de transport collectif.

##### **Recommandations concernant l'encadrement du patrimoine et le paysage urbain**

Recommandation 5 : Publier les fiches d'évaluation des immeubles patrimoniaux exceptionnels afin de permettre la compréhension des éléments caractéristiques d'intérêts ayant conduit à leur identification.

Recommandation 6 : Assurer que les nouvelles identifications amenées sous différentes rubriques (immeuble patrimonial, repère emblématique, secteur patrimonial, etc.) par le projet de PUM évitent le doublement de protection pour les composantes qui bénéficie déjà d'un statut patrimonial.

Recommandation 7 : Maintenir la possibilité d'excéder les cotes altimétriques des corridors visuels exceptionnels selon une approbation discrétionnaire basée sur des critères qualitatifs, conformément aux paramètres actuellement en vigueur dans le Plan d'urbanisme et la réglementation des arrondissements.

Recommandation 8 : Retirer la notion de repères emblématiques bénéficiant d'un rayon de protection de 100 m dans la mesure où ces immeubles bénéficient déjà, pour la majeure partie, de statuts patrimoniaux particuliers.

#### **Recommandations concernant le financement et l'accumulation des redevances**

Recommandation 9 : Veiller à ce que les outils et mécanismes introduits par le PUM n'augmentent pas les charges de développement imposées aux développeurs. Ceci permettra de simplifier le montage financier des projets, tout en contribuant efficacement à la transition écologique et à l'abordabilité des logements.

Recommandation 10 : Assurer que le zonage incitatif ne se limite pas à l'inclusion de logement hors marché, mais qu'il permette le développement de tout type de logements dans le contexte actuel de pénurie de logements, puisque tous les types de logements ont un rôle à jouer dans le rétablissement de l'équilibre entre l'offre et la demande.

#### **Recommandations concernant la prévisibilité du potentiel de développement et la mise en œuvre**

Recommandation 11 : Revoir la méthode de calcul qui sera utilisée par les arrondissements lors de l'exercice de concordance entre le PUM et leur réglementation d'urbanisme dans le but de la clarifier et de la simplifier. L'emploi d'un seuil minimal de densité représentant mieux les besoins et réalités des projets de développement urbain pourrait être plus judicieux qu'un exercice complexe et très subjectif (donc difficile à appliquer de manière uniforme) basé sur la forme urbaine.

Recommandation 12 : Instaurer un mécanisme de préconsultation (au-delà des modalités prévues à la LAU) par les arrondissements, avant la détermination des paramètres de densité et de hauteur découlant de l'exercice de concordance entre le PUM et les règlements d'urbanisme. Cela permettra de favoriser des échanges constructifs et de sensibiliser les professionnels municipaux aux défis auxquels les développeurs sont confrontés.