

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À L'OCPM SUR LE PROJET DE PUM 2050

Par Bruno Collin, M.Urb., OUQ, IDU

Présentation

De 1991 à 2020, j'ai assisté les différentes administrations municipales de Montréal au sujet de la réglementation d'urbanisme et des projets immobiliers au centre-ville et à ses abords. À ce titre, j'ai effectué des centaines d'études et de recommandations pour le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil de l'arrondissement de Ville-Marie. Je pratique toujours à titre de consultant, mais c'est à titre personnel que je m'adresse aujourd'hui à l'OCPM.

1. INTRODUCTION

À ce jour, quiconque se donne la peine d'examiner objectivement la littérature scientifique au sujet de la crise du logement en Amérique du Nord comprend qu'elle découle en premier lieu des pratiques de gestion locale du territoire¹. C'est donc en considération de cette réalité que j'ai examiné le projet de PUM 2050. Est-il conçu dans la perspective d'un changement de paradigmes désuets, comme ses promoteurs l'affirment, ou va-t-il au contraire aggraver la crise du logement?

Les conséquences de cette crise sont socialement dévastatrices et, comme pour le problème des gaz à effet de serre, nous devons changer drastiquement nos façons de faire pour freiner une dégradation des conditions de vie. Le déséquilibre actuel entre l'offre et la demande de logements, uniquement à Montréal, a entraîné une des pires disparités économiques de l'histoire du Québec, un appauvrissement marqué d'une frange croissante de la classe moyenne, un affaiblissement du PIB issu de la perte de mobilité de la main-d'œuvre et, par-dessus tout, les inacceptables et trop nombreux drames de personnes jetées à la rue. Or, malgré la gravité des enjeux, l'air du temps est imprégné d'une confusion persistante entre les causes et les conséquences de la crise. En ce sens, le PUM 2050 est pour le moins au goût du jour, avec son programme teinté de mythes et de légendes urbaines.

Avant d'examiner ces mythes et légendes urbaines qui, à mon avis, ne sont que des artifices visant à cacher une réalité difficile à supporter, j'aimerais tout d'abord faire un bref survol de l'évolution de la gestion montréalaise du territoire depuis le début des années 90, car c'est de là qu'émerge le problème.

2. LES MAUVAISES PRATIQUES À L'ORIGINE DE LA CRISE DU LOGEMENT

Au début des années 90, je faisais partie de l'équipe des auteurs du premier règlement d'urbanisme unifié de l'ancienne Ville de Montréal, le fameux U-1, qui demeure l'assise des règlements de zonage des quartiers centraux de la métropole. Ce cadre réglementaire avait comme objectif, pour reprendre les mots de l'architecte et urbaniste français Philippe Panerai, « de fixer les choses dans l'état où elles sont ». C'était en somme le début de l'urbanisme de préservation ou, dit de façon plus imagée, de l'urbanisme du statu quo, qui allait prendre du gallon avec les années.

Jusqu'en 2001, la métropole accompagne ce cadre réglementaire de soupapes flexibles permettant d'ajuster le zonage au cas par cas, avec l'objectif d'assurer une intégration harmonieuse des projets. Je

¹ Quelques lectures suggérées à propos de la crise du logement :

- Bertaud, Alain. *Order without Design - How Markets Shape Cities*, The MIT Press, 2018
- Gray, Nolan. *Arbitrary Line: How Zoning Broke the American City and How to Fix it*, Island Press, 2022
- [Litman, Todd. The Housing Supply Debate: Evaluating the Evidence, Planetizen, 13 mai 2021](#)
- [SCHL. Pénurie de logements au Canada : Estimation des besoins pour résoudre la crise de l'abordabilité du logement au Canada, juin 2022](#)
- Schuetz, Jenny. *Fixer-Upper: How to repair America's Broken Housing Systems*, Brookings Institution Press, 2022

pense notamment au mécanisme de programme de développement ou plan d'ensemble qui a, par la suite, servi d'inspiration aux dispositions de la LAU² sur la procédure des PPCMOI³.

Toutefois, à partir de la fusion municipale de 2002, ce cadre réglementaire sera foncièrement dénaturé et rigidifié par l'introduction de la LAU sur le territoire de l'ancienne métropole, avec son droit de veto local, c'est-à-dire le mécanisme d'approbation référendaire, qui est considéré comme un gain démocratique alors que c'est plutôt l'apogée du « pas dans ma cour ». La même année, l'OCPM et le nouveau comité Jacques-Viger viennent s'ajouter aux comités consultatifs d'urbanisme (CCU), rallongeant les étapes et les délais et créant de l'incertitude pour les porteurs de projet. Durant les années qui suivent, les mesures de contrôle vont augmenter continuellement, avec l'ajout d'une myriade de dispositions réglementaires additionnelles, le nouveau Conseil du patrimoine de Montréal, une flopée de nouvelles vues protégées soi-disant exceptionnelles, et la consécration patrimoniale quasi généralisée du bâti situé au centre-ville et dans les quartiers centraux. Sans les potentiels élevés de densités et de hauteurs hérités des plans d'urbanisme de 1992 et de 2004, le boom immobilier du centre-ville, de 2008 à 2020, n'aurait jamais eu autant d'ampleur⁴.

En somme, durant les deux décennies suivant la fusion municipale, on observe à Montréal une croissance ininterrompue de la lourdeur administrative et législative dans la gestion du territoire. Avec ce sévère resserrement de la construction résidentielle, il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le prix des logements ait triplé durant la première décennie et qu'il ait encore doublé durant la deuxième.

3. MYTHES ET LÉGENDES URBAINES

Voyons maintenant ces mythes et légendes qui faussent la perception collective des causes de la crise du logement et qui semblent influencer l'approche du PUM. J'en ai retenu cinq.

3.1 Les projets immobiliers privés et leurs porteurs sont plus nuisibles qu'utiles à la collectivité.

Lorsque j'ai commencé à travailler dans la fonction publique montréalaise, j'ai vite compris qu'il était très mal vu au service de l'urbanisme de se montrer trop favorable au développement urbain. En fait, personne ne voulait être taxé de « prodéveloppement ». Malgré tout, je voyais que les promoteurs immobiliers étaient plutôt victimes de préjugés et que, de façon générale, ils ne demandaient rien de plus que l'heure juste afin de réaliser leur projet, ce que les fonctionnaires avaient beaucoup de mal à faire. J'ai également compris qu'historiquement, nous leur devons les ensembles bâtis privés les plus remarquables de Montréal et que, sans eux, il n'y a tout simplement pas d'urbanisation. Bref, cette tendance à la démonisation des projets immobiliers privés et de leurs porteurs est un travers qui existe toujours, aussi bien dans le monde municipal que dans le public en général.

Il n'est donc pas étonnant que le PUM 2050 laisse entrevoir, à son tour, les mêmes relents anti-urbanisation. Comment expliquer autrement l'absence marquée d'actions en vue de rééquilibrer le marché de l'habitation? Les mesures incitatives proposées privilégient les projets de logements subventionnés, tandis que pour les projets immobiliers réguliers, elles sont conditionnelles au paiement de redevances financières additionnelles à celles imposées entre 2017 et 2020 et qui, selon la SCHL, peuvent déjà s'élever à plus de 36 000 \$ par logement⁵.

² Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (RLRQ, c. A-19.1).

³ Projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble.

⁴ Incluant la construction de 33 000 logements, uniquement dans l'arrondissement de Ville-Marie.

⁵ SCHL, Le marché sous la loupe, Frais gouvernementaux applicables à l'aménagement résidentiel dans les plus grandes régions métropolitaines du Canada, juillet 2022

3.2 Les grands projets d'habitation privée entraînent une hausse du prix des logements environnants.

Cette croyance est à l'origine de beaucoup d'opposition face aux grands projets d'habitation dans les quartiers anciens. Or, comme l'observe l'économiste Jenny Schuetz de l'institut Brookings⁶, l'embourgeoisement se réalise toujours en deux phases distinctes. Durant la première, au gré des petites rénovations et rénos-éviictions, le prix des logements augmente. Dans les quartiers centraux de Montréal, cette phase s'est principalement produite durant la décennie 2000. Dans la deuxième phase, si les projets de densification qui se présentent sont autorisés, les prix cessent de monter et se stabilisent en raison de l'augmentation du nombre de logements de qualité. Ces projets de densification ne se présentent jamais lors de la première phase parce qu'il n'y a pas encore assez de demandes pour le justifier⁷.

Certains croient tout de même qu'il faut surtaxer les projets de densification afin de compenser la hausse du prix des logements, ce qui est justement, jusqu'à preuve du contraire, l'objectif du règlement pour une métropole mixte⁸, qui est mis en exergue dans le PUM 2050. Alourdir le fardeau fiscal de projets résidentiels qui, par leur seule présence, contribuent à freiner la hausse des prix est pour le moins contradictoire.

3.3 La spéculation foncière est responsable de la crise du logement.

Selon cette autre croyance, la spéculation foncière et le contrôle insuffisant des spéculateurs seraient les principales causes de la crise du logement. Pour reprendre la formule lapidaire d'un promoteur de ce mythe, « il y a trop de requins dans le bocal ». Bien sûr, tout comme les taux d'intérêt élevés, la spéculation exacerbe la crise du logement. Mais si la rareté des logements suscite davantage la spéculation, cette dernière n'entraîne pas la rareté des logements. En somme, c'est une conséquence de la crise du logement, et non une cause. Qu'à cela ne tienne, pour ceux qui s'entêtent à ne pas reconnaître la cause principale de cette crise, le marché immobilier et la spéculation sont les boucs émissaires par excellence.

Comment expliquer autrement l'approche du PUM face à la crise du logement, qui vise essentiellement à augmenter de 8,9 à 20 % la portion de logements hors marché à Montréal d'ici 2050? Mais, à quoi bon augmenter l'offre de logements subventionnés si, pour ce faire, nous provoquons une hausse du coût des autres logements et, conséquemment, une hausse de la demande pour du logement social? La stratégie du PUM consiste en effet à faire feu de tout bois afin d'élargir l'application du règlement pour une métropole mixte, et non à favoriser une accélération de la construction résidentielle en général, ce qui permettrait de freiner la hausse des prix.

3.4 Les quartiers anciens de Montréal présentent une densité bâtie idéale.

Selon ce mythe, il ne serait pas nécessaire de densifier davantage les quartiers centraux de Montréal puisqu'ils sont déjà exemplaires à cet égard. Bien sûr, en comparaison de Vimont à Laval, le Plateau-Mont-Royal fait bonne figure. De même, historiquement, ces quartiers ont déjà été exemplaires en tant que milieux de vie densément habités et intensément diversifiés. Mais justement, la population de ces quartiers était alors près de deux fois plus nombreuse qu'aujourd'hui. Ainsi, sur le Plateau, malgré la construction de centaines de logements, incluant une cinquantaine de tours d'habitation (il n'y a pas que des plex!), la population d'aujourd'hui représente à peine plus que la moitié de ce qu'elle était à l'époque des fameuses chroniques de Michel Tremblay.

⁶ [Why Housing Is So Expensive - Particularly In Blue States. The Ezra Klein Show. New York Times Podcasts. 19 juillet 2022](#)

⁷ [The Real Villain in the Gentrification Story. Jerusalem Demas. The Atlantic. 16 juin 2022](#)

⁸ Règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial (20-041)

Pour que ces quartiers redeviennent aussi vivants qu'ils l'ont déjà été, il faudrait que leurs résidents et usagers soient au moins aussi nombreux que dans les années 50, ce qui implique une densification urbaine réelle.

De Villeray à Verdun, en passant par Côte-des-Neiges et Hochelaga-Maisonneuve, ces quartiers urbains anciens offrent le meilleur potentiel de densification de la région métropolitaine par le seul fait qu'ils sont précisément conçus sur des principes évolutifs, par opposition aux grands ensembles immobiliers ou aux cités dortoirs « tout à l'auto », qui sont mésadaptés à une véritable densification. En plus, ces quartiers sont conçus en fonction des déplacements actifs (marche et vélo) et collectifs (transport en commun), ainsi que des principes les plus élémentaires de la mixité urbaine. Au lieu de chercher à les muséifier comme on le fait depuis 20 ans, il serait plus judicieux de renouer avec leur nature urbaine évolutive et d'orienter la gestion du territoire en vue de faciliter leur dynamisme et leur densification harmonieuse.

3.5 L'échelle humaine de la ville dépend de la hauteur de son bâti.

Selon ce dernier mythe, un milieu de vie à échelle humaine est composé d'un tissu urbain de faible hauteur, voire de 2 à 3 étages. Cette idée est complémentaire au fétichisme du bâti antérieur à 1940. La notion d'échelle humaine est d'ailleurs dénaturée pour les fins du discours puisque celle-ci n'a en fait absolument rien à voir avec les hauteurs de construction. Elle a par contre tout à voir avec l'implantation du bâti et sa relation au domaine public, aux espaces libres et à l'aménagement du domaine public. Ainsi, la rue Notre-Dame dans le Vieux-Montréal est à échelle humaine même si certains bâtiments riverains présentent des hauteurs allant jusqu'à 120 m (ce qui équivaut à 40 étages résidentiels). À l'inverse, les environs du boulevard Saint-Martin au centre de Laval ou du boulevard Taschereau à Longueuil ne sont d'aucune façon à échelle humaine, et ce, bien que leur bâti riverain comporte rarement plus d'un étage.

En fait, comme l'a bien expliqué Jane Jacobs dans les années 50, l'échelle humaine et le confort d'un milieu de vie découlent d'abord de la qualité d'implantation de son bâti, de sa mixité fonctionnelle et de sa relation à la rue. Dans le Paris intra-muros, les hauteurs de construction sont déterminées depuis plus d'un siècle par la largeur du domaine public en bordure duquel sont construits les édifices (la hauteur peut généralement être supérieure à la largeur de l'emprise). Ce tissu urbain, tout comme celui du Barcelone de Cerda, n'est-il pas à échelle humaine? L'échelle humaine est donc un concept fourre-tout qui sert surtout, de nos jours, à défendre l'idée de maintenir la ville dans son état actuel.

4. LA STRATÉGIE D'INTERVENTION PROPOSÉE DANS LE PUM 2050

Le projet de PUM propose d'implanter un nouveau concept de balises de l'urbanisation fondé sur une intensification urbaine douce, intermédiaire ou élevée. A priori, l'idée est bonne, surtout en considération des mécanismes proposés d'intégration volumétrique graduelle associés à chaque niveau d'intensification. Par contre, il faut comprendre que cette approche ne remplace pas l'ancienne, mais qu'elle s'y ajoute. En effet, l'insertion des nouvelles dispositions d'intensification urbaine dans les règlements de zonage n'est obligatoire que dans le cas où le zonage existant ne permet pas d'atteindre les seuils minimaux moyens de densité résidentielle nette⁹. Lorsque ces seuils sont atteignables par le zonage existant, les hauteurs et densités de l'ancien plan d'urbanisme peuvent être maintenues. Le cas échéant, ces nouvelles dispositions du PUM serviront uniquement pour les projets dérogatoires, autorisés par PPCMOI, en vertu de l'article 89 de la charte ou en vertu d'un règlement de zonage incitatif.

Or, pour avoir examiné en détail les seuils de 200 et 250 logements à l'hectare, soit les plus élevés en dehors du centre-ville, il s'avère que ceux-ci sont toujours de loin inférieurs au zonage existant. Pour les fins de l'examen, j'ai comparé le calcul du coefficient d'occupation du sol (COS) actuel avec les seuils

⁹ Voir DC 2.4 et DC 2.5 dans le chapitre 6 du PUM

proposés sur un terrain à construire d'une superficie de 7 000 m². Ainsi, avec le COS actuel de 6, il est possible de construire 430 logements¹⁰. Avec les nouveaux seuils du PUM, pour le même terrain, le minimum est de 176 logements! Autrement dit, il n'y a aucune obligation de modifier le zonage existant. À noter également qu'en inversant la traduction du nombre de logements en densité de construction, le seuil de 250 logements à l'hectare net équivaut en moyenne à un COS de 2,8.

En somme, les seuils minimaux du PUM sont pratiquement toujours inférieurs au zonage actuel, et ce, aussi bien dans Pointe-Saint-Charles que dans Ahuntsic, ce qui a pour effet d'annuler les fruits possibles de la stratégie d'intensification urbaine promise.

4.1 Les corridors visuels exceptionnels

S'il n'y a pas d'obligation d'intégrer les nouvelles dispositions d'intensification du territoire, il est par contre nécessaire de réduire les plafonds de hauteur dans les arrondissements touchés par des corridors visuels dits exceptionnels. Si ces nouvelles dispositions permettaient de protéger quelque chose de précieux pour la société, elles seraient tout à fait justifiées, mais ce n'est pas le cas.

En effet, certains choix de corridors visuels semblent viser davantage à freiner la croissance urbaine qu'à protéger quoi que ce soit. Par exemple, même si la vue du fleuve depuis le belvédère Kondiaronk n'a jamais été menacée, sinon par les vinairens qui envahissent les abords du belvédère, plusieurs mini percées visuelles du fleuve à travers le massif bâti principal du centre-ville sont considérées comme étant exceptionnelles et menacées par l'urbanisation¹¹. L'idée de conserver à tout prix ces petites percées visuelles sur le fleuve à travers le massif bâti, alors que celui-ci demeure très visible en amont (à l'ouest du pont Samuel-De Champlain) et en aval (à l'est du pont Jacques-Cartier), est depuis le premier jour en opposition frontale avec l'idée de densifier le centre-ville. Il faut dire que ce cliché idéologique d'une vue soi-disant menacée par l'urbanisation est bien trouvé, car il frappe l'imaginaire. Mais ça demeure une imposture que le projet de PUM reprend et renforce, et dont la finalité demeure, en fin de compte, la même et sempiternelle opposition au développement urbain.

Le nombre élevé de corridors visuels dits exceptionnels au centre-ville a pour effet d'annuler en grande partie l'intensification intermédiaire ou élevée proposée sur ce territoire. Malgré l'impact considérable et pratiquement irréversible de ces contraintes de densification, voici quelques exemples de corridors visuels proposés, qui n'ont absolument rien d'exceptionnel :

- BCH_1 et BCH_3 : points de vue sur le pont Jacques-Cartier et le fleuve, depuis le belvédère Camilien-Houde, qui sont en réalité bloqués par la revégétalisations du parc du Mont-Royal.
- PontC_1, 2 et 3 : points de vue sur la montagne depuis le pont Samuel-De Champlain, qui sont délibérément placés au bas du pont, le plus près possible de la ville, de façon à s'opposer à l'urbanisation, notamment de la pointe nord de l'Île des Sœurs. La vue sur la montagne est pourtant plus remarquable depuis la partie élevée du pont.
- BPTO_1 : vue sur la montagne depuis la halte du trottoir du pont Jacques-Cartier, laquelle avait été examinée et rejetée dans l'exercice de planification du PPU des faubourgs, car elle était considérée trop anecdotique. Ce point de vue, depuis un lieu peu fréquenté à l'échelle de la ville, remet par ailleurs en question le scénario de densification du même PPU.

4.2 Les repères emblématiques bâtis et rayon de protection

Des repères emblématiques bâtis sont proposés, en surplus des immeubles patrimoniaux cités et classés et des secteurs et sites patrimoniaux existants. Ces repères sont dotés d'une aire de protection avec un

¹⁰ Superficie moyenne de 90 m² par logement, et les exclusions usuelles de la densité et des espaces communs de l'habitation.

¹¹ Selon le Plan de conservation du site patrimonial du Mont-Royal et l'actuel plan d'urbanisme.

rayon de 100 mètres à l'intérieur duquel les hauteurs de construction permises seront sévèrement réduites. Plusieurs de ces repères sont situés dans le centre des affaires¹².

Ainsi, avec l'aire de protection de la basilique Marie-Reine-du-Monde, l'hôtel Reine-Élisabeth n'aurait jamais pu voir le jour, ni le siège social du CN adjacent, lesquels seront dès lors en droits acquis quant à leur hauteur. En fait, l'édifice Sun Life, qui est situé au nord de la basilique et qui possède également une telle aire de protection, n'aurait pas pu être construit avec ces nouvelles dispositions. Pour illustrer la faiblesse de ces nouvelles dispositions, rappelons que la hauteur d'un édifice comme le Aldred, dans le Vieux-Montréal, ou le 500 Place D'Armes, situé en face, n'affecte aucunement la qualité de repère ou d'emblème des clochers de la basilique Notre-Dame. La présence de ces édifices contribuent au contraire à renforcer la singularité du lieu. En d'autres mots, ce n'est pas la hauteur d'un bâtiment, mais la richesse de sa composition architecturale et de ses matériaux visibles qui contribuent ou non à la mise en valeur d'un repère d'intérêt.

Enfin, ces repères emblématiques étant pratiquement tous situés en bordure du domaine public, leur visibilité n'est aucunement menacée. Tout comme pour les corridors de vue dite exceptionnelle, ces nouvelles dispositions semblent donc viser davantage le maintien du statu quo que la mise en valeur du patrimoine.

5 CONCLUSION

Comme on peut le voir, ce projet de PUM perpétue le paradigme dominant des dernières années en rehaussant, encore une fois, la barre des contraintes et des coûts de construction résidentielle. Par ailleurs, à propos des enjeux esthétiques du cadre réglementaire, j'aimerais rappeler qu'on a beau augmenter le nombre de règles, de surveillances, de comités ou de commissions, on ne pourra jamais assurer l'excellence ni éviter la médiocrité. D'ailleurs, malgré la multiplication des contraintes réglementaires et administratives imposées depuis 20 ans, il n'y a pas moins de projets médiocres ou ratés aujourd'hui que dans les années 80 ou 90.

Considérant les réserves énumérées précédemment, la version finale du PUM 2050 devrait minimalement comporter les ajustements suivants :

- Rehausser substantiellement (au moins du double) les seuils minimaux moyens de densité résidentielle nette dans les secteurs d'intensification intermédiaire et élevée.
- Retirer l'aspect normatif (hauteurs de construction) du régime de protection des vues d'intérêt, et revoir à la baisse le nombre de vues à protéger en mettant l'accent sur celles qui sont les plus significatives pour la collectivité.
- Retirer la notion de rayon de protection autour des repères emblématiques.
- Retirer l'idée de hausser les redevances fiscales pour la construction de nouveaux logements, en cherchant plutôt à réduire celles qui existent déjà.

Sans ces ajustements et dans son état actuel, la stratégie du PUM 2050 s'oppose de plein fouet aux constats les plus reconnus des causes de la crise du logement. Avec un tel cadre réglementaire plus sévère, plus lourd, plus complexe et plus obscur, accompagné de surcroît d'une surcharge fiscale accrue, on peut en toute certitude s'attendre à une aggravation de la pénurie de logements au Québec et, par le fait même, de la crise sociale qui en découle.

Merci pour votre attention.

¹² À noter, au passage, que la notion classique de centre des affaires (CDA), présente dans le plan d'urbanisme depuis 1992, est absente du projet de PUM 2050!