

AVIS DU CONSEIL DU PATRIMOINE DE MONTRÉAL ET DU COMITÉ JACQUES-VIGER

SUITE À SON ASSEMBLÉE DU 25 JUIN 2013.

Les deux organismes sont des instances consultatives de la Ville de Montréal*.

Plan de développement de Montréal

AC13-SC-01

Le Conseil du patrimoine de Montréal (CPM) et le Comité Jacques-Viger (CJV) émettent un avis suivant une présentation à leur demande du Plan de développement de Montréal, les comités souhaitant poursuivre leur collaboration sur ce projet de Plan élaboré par la Direction de l'urbanisme et du développement économique.

NATURE DES TRAVAUX¹

Le projet consiste en l'élaboration d'un énoncé de vision stratégique de développement, tel que requis en vertu de l'article 91 de la Charte de la Ville de Montréal 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. »² Cinq villes québécoises, soit Québec, Lévis, Longueuil, Gatineau et Montréal ont ce pouvoir, cette dernière étant la première à entamer son élaboration. Le conseil municipal a mandaté le Bureau du Plan pour le réaliser en février 2011.

Bien qu'il ne soit pas lié à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), le Plan de développement de Montréal (PDM) servira tout de même d'assise à la révision du Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal et du Plan d'urbanisme de Montréal. La Ville de Montréal verra à assurer la plus grande cohérence possible entre le Plan de développement, ses politiques, ses programmes et ses mécanismes de gestion, sur un horizon de 20 ans et fera l'objet d'une révision quinquennale.

AUTRES INSTANCES CONSULTÉES

Le Conseil municipal a donné le mandat à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) de tenir une consultation publique sur le Plan de développement. Quatre forums thématiques ont eu lieu en juin 2013 et l'audition

¹ Source : Site web de la Ville de Montréal :

http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7717_84077570&_dad=portal&_schema=PORTAL

² La Charte de la Ville de Montréal :

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11_4/C11_4.html

des opinions débutera le 4 septembre 2013. L'adoption du PDM par le conseil municipal est prévue à la fin de 2013 ou au début de 2014.

DESCRIPTION DU PROJET³

Le Plan de développement de Montréal (PDM) s'appuie sur les éléments clés des plans et politiques de la Ville de Montréal qui ont été adoptés par le conseil municipal au cours des dernières années. Cette approche permet d'intégrer les grands enjeux urbains, sociaux, économiques, environnementaux, culturels et financiers du développement de Montréal. Le PDM représente la synthèse de l'ensemble des politiques sectorielles de la Ville, rassemblées selon trois perspectives : vivre et travailler à Montréal; travailler et étudier à Montréal; aménager la ville. Il doit fournir une référence partagée par les acteurs publics, privés, institutionnels et sociocommunautaires pour l'élaboration de stratégies communes sur le territoire montréalais. Le Plan, dont l'adoption est prévue en 2013, vise à dégager une vision concertée de développement sur un horizon de 20 ans, s'appuyant sur des principes et structurée en fonction de trois axes : vivre et grandir à Montréal, travailler et étudier à Montréal, aménager la ville. Le Plan n'a pas de portée réglementaire.

Un comité mixte formé de membres du Conseil du patrimoine de Montréal (CPM) et du comité *ad hoc* d'architecture et d'urbanisme (CAU, remplacé depuis par le Comité Jacques-Viger) a émis une note interne sur ce projet suite à une rencontre ayant eu lieu le 14 mai 2012.

ANALYSE DU PROJET

Le CPM et le CJV (ci-après « les comités ») ont rencontré les représentants de la Direction de l'urbanisme et du développement économique lors d'une réunion du comité mixte tenue le 25 juin 2013. Une version précédente du projet de Plan avait été présentée aux comités lors d'une première réunion conjointe en mai 2012. Dans une note transmise suite à cette première rencontre, les comités ont souligné « qu'un tel exercice est nécessaire afin de donner une cohérence d'ensemble à ces interventions sectorielles. Le Plan de développement s'étant donné une telle cohérence comme objectif, nous vous appuyons sans réserve dans cette démarche et vous offrons notre appui pour la mener à bien⁴ ».

Les comités remercient la Direction de leur donner la chance de poursuivre leur contribution à ce projet et félicitent la Division de la planification urbaine pour le travail accompli entre les deux versions dont ils ont pris connaissance. Notamment, ils apprécient le fait d'avoir ajouté des fiches d'informations⁵ au Plan, suivant une de leurs recommandations à l'effet que le projet de Plan devrait s'appuyer davantage sur des données factuelles « pour comprendre et justifier les orientations données et les interventions préconisées⁶ ».

³ Source : Site web de la Ville de Montréal :

http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7717_84077570&_dad=portal&_schema=PORTAL

⁴ Marie Lessard, 2012. Note interne adressée à Sylvia-Anne Duplantie et Sylvain Ducas, Bureau du Plan, 25 mai 2012. p. 1.

⁵ Trois fiches d'information portent respectivement sur les changements sociodémographiques de Montréal, une économie en transformation et le déplacement des personnes à Montréal et dans sa région.

⁶ M. Lessard, p. 2.

Cela étant dit, les comités souhaitent résumer dans les paragraphes qui suivent les principaux éléments de discussion ayant été abordés lors de la dernière rencontre avec la Direction, ainsi que formuler des recommandations quant à certains aspects qui leur apparaissent moins précis ou moins pris en compte dans le document.

Une gouvernance améliorée

Selon la Direction, une des orientations recherchées est que les services municipaux travaillent moins « en silo ». Les comités estiment qu'il s'agit d'un enjeu majeur mais se questionnent sur plusieurs aspects. Notamment, ils soulignent que la lecture du Plan devrait faire valoir que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour améliorer la gouvernance. Aussi ils se demandent à quel point le Plan constituera un document fédérateur améliorant l'arrimage entre la vision d'ensemble et la gestion de la Ville au quotidien? Comment encadrer adéquatement certains projets identifiés qui se situent aux limites entre deux arrondissements ou encore se déployant sur plusieurs arrondissements tels que les promenades urbaines ou encore le développement du réseau cyclable? Les comités observent que les projets phares, mis en valeur dans le document, ne doivent pas faire oublier la gestion de la Ville au quotidien de même que les objectifs des différents programmes et politiques sectoriels. Ils suggèrent que certains projets soient présentés comme exemples pour illustrer les principes de développement et que ces projets soient associés à des politiques existantes de la Ville (ou à venir?, voir point suivant). Les comités estiment par ailleurs que la vision d'ensemble des principes de gouvernance qui doivent régir la mise en œuvre interservices, entre la Ville et les arrondissements et entre les arrondissements doit être suffisamment claire pour « percoler » dans le Schéma d'aménagement et de développement et susciter une adhésion générale.

Démocratie participative

Bien qu'il soit fait mention de la « contribution des collectivités et des partenaires à l'élaboration et à la mise en œuvre du Plan » (p.15)⁷ et compte tenu de l'important processus de consultation publique qui a été suivi jusqu'ici et qui se poursuit à l'OCPM, les comités s'étonnent qu'au-delà du Plan lui-même, la démocratie participative ne soit pas davantage affirmée comme étant un principe transversal et fondamental de processus de planification urbaine.

Une ville verte

Les comités appuient sans réserve l'orientation selon laquelle la Ville profitera de chaque intervention sur les infrastructures souterraines pour revoir l'aménagement de surface en utilisant des critères visant l'amélioration des cheminements pédestres et cyclistes, le verdissement, etc. Toutefois, en matière d'espaces verts et de verdissement, le Plan pourrait-il aller plus loin? Les comités comprennent que les trames verte et bleue seront davantage abordées dans le Schéma d'aménagement et de développement mais s'étonnent que la partie montréalaise de ce projet ne soit pas mentionnée dans le document compte tenu des implications éventuelles en termes de ressources. Quant à la présence de la nature en ville et au verdissement, ils comprennent que les principaux objectifs sont d'améliorer la qualité du cadre de vie en verdissant tout en reliant les quartiers et en rendant plus accessibles les parcs et espaces verts. Néanmoins, ces différentes interventions devraient, à leur avis, être reliées plus formellement à des principes de développement plus définis et à la hauteur des ambitions du plan. Notamment, les comités estiment qu'il ne s'agit pas

⁷ Les indications de page entre parenthèses dans le présent avis renvoient au document *Projet de Plan de développement de Montréal : document de discussion*, version révisée, Ville de Montréal, avril 2013

seulement de s'adapter aux changements climatiques (p.15), mais de faire les choix qui s'imposent pour les contrer ou à tout le moins les freiner efficacement.

De plus, étant donné que les interventions en matière d'espaces verts et de verdissement seront largement réalisées sur le domaine public, les comités proposent que soit élaborée une Politique de l'aménagement du domaine public, cohérente avec des plans et politiques existants telle que la Politique du développement durable ou le Plan d'action Canopée, sans oublier la Politique du patrimoine. Une telle Politique est d'autant plus nécessaire qu'il faut tirer des leçons du passé et changer les façons d'intervenir sur le domaine public pour qu'une meilleure collaboration entre les services municipaux et une coordination appropriée auprès des fournisseurs de services (câblage, etc.) assurent la rencontre d'objectifs communs.

Les comités trouvent pleinement légitime l'intention d'augmenter l'indice de canopée de 5 % (passant de 20 à 25 % d'ici 2025) mais ils s'inquiètent du fait qu'aucun montant ne soit attribué à cet objectif dans le document (tableau Verdir les quartiers, p. 69). Les comités rappellent que cet objectif est d'autant plus ambitieux que la Ville devra vraisemblablement abattre un nombre important de frênes dans les prochaines années alors que ceux-ci représentent un pourcentage important de la canopée montréalaise. Ils estiment qu'il est urgent d'agir et de consacrer des ressources adéquates pour réaliser cet objectif dans ces circonstances exceptionnelles.

Le patrimoine et l'identité montréalaise

Les comités regrettent que la contribution du patrimoine culturel soit si peu affirmée dans le document, en particulier dans le plan d'action, sinon pour mentionner la mise en valeur de certains immeubles patrimoniaux dans le cadre de l'amélioration de l'offre en équipements collectifs municipaux. La notion même d'identité montréalaise qui est relativement centrale dans le document reste à définir et doit guider la conservation du patrimoine. Les comités estiment qu'il est tout particulièrement important de réaliser le plan stratégique d'attribution des statuts en considérant les nouvelles responsabilités conférées par la nouvelle loi sur le patrimoine culturel⁸ en accompagnement des investissements relatifs au patrimoine mentionnés dans le document. De même, les comités croient qu'une réflexion et des négociations avec le gouvernement du Québec doivent être entreprises en vue d'assurer un programme d'aide financière à la restauration des édifices patrimoniaux dans les secteurs significatifs du plan d'urbanisme qui rencontre les objectifs de la Ville.

Cela étant dit, les comités notent que la contribution du patrimoine paysager à l'identité de Montréal est également peu présente dans le projet. Ils apprécient l'objectif de reconnaître et mettre en valeur les paysages exceptionnels et naturels qui font l'objet d'une valorisation et d'une reconnaissance publique ainsi que les paysages du quotidien. Ainsi, ils accueillent très favorablement l'intention d'améliorer les outils de détermination des « composantes paysagères qui rendent Montréal attrayante et dont la collectivité veut assurer la conservation » (p.38) mais se questionnent sur sa faisabilité étant donné qu'aucune Direction de la Ville ni aucun projet spécifique ou ressources ne sont identifiés pour atteindre cet objectif. De même, en ce qui a trait aux milieux naturels protégés (p.38; p.69), les comités appuient l'intention de la Ville d'y ajouter ses propriétés foncières qui offrent un potentiel en ce sens⁹ et ils croient que des ententes, voire des legs, devraient être négociés avec les autres gouvernements qui ont des propriétés également intéressantes à cet égard.

⁸ Direction de la culture et du patrimoine, Bureau du patrimoine, de la toponymie et de l'expertise, *Bilan 2005-2010 : Politique du patrimoine*, p. 30, 46.

⁹ Cette initiative a été mentionnée lors du Forum de l'OCPM qui portait sur L'avenir du patrimoine naturel de Montréal, le 12 juin 2013.

Par ailleurs, le *Bilan 2005-2010* de la Politique du patrimoine réalisé en 2011 par la Division du patrimoine (alors Bureau du patrimoine, de la toponymie et de l'expertise) avait permis d'identifier cinq territoires stratégiques (dont le canal de Lachine, non mentionné dans le Plan de développement) ainsi que des interventions prioritaires.¹⁰ Celles-ci devraient faire partie intégrante du Plan pour réaliser l'objectif de renforcer l'identité de Montréal. Cela étant dit, les comités notent et apprécient que les entrées de ville soient mentionnées parmi les éléments jouant un rôle prépondérant dans la définition de l'identité montréalaise. Toutefois, ils se questionnent sur les ressources qui seront allouées à la connaissance à cet égard.

Une vision du centre-ville de Montréal

Les comités estiment que le centre-ville n'est pas suffisamment mis en valeur dans le document. Compte tenu de son importance stratégique pour Montréal, tant pour son économie que pour son identité, le centre-ville devrait faire l'objet d'un énoncé de vision d'ensemble. Une recommandation en ce sens a déjà été formulée par les comités dans l'avis conjoint qu'ils rendaient sur le projet de règlement omnibus de l'arrondissement de Ville-Marie, afin de « définir les principes fondamentaux d'une approche de planification globale et adaptée au statut exceptionnel de l'arrondissement de Ville-Marie¹¹ ». Cette recommandation faisait d'ailleurs suite à celle formulée par l'OCPM en 2012 dans son rapport de consultation sur le *Cadre de révision des hauteurs et densités du centre-ville*¹².

La contribution des instances consultatives

Les comités constatent que leur contribution n'est pas mise en valeur dans le projet de Plan. En ce qui concerne le Comité Jacques-Viger, cette instance consultative en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'architecture, de design et d'architecture de paysage a été spécifiquement constituée « dans le but d'améliorer la qualité des plans, projets et politiques qui lui sont soumis » tel que stipulé par le règlement l'ayant constitué en mai 2012, dans la foulée du comité *ad hoc* d'architecture et d'urbanisme. Quant au Conseil du patrimoine de Montréal, depuis 10 ans, cette instance consultative est consultée « dans le but d'améliorer la compréhension, la conservation et la mise en valeur du patrimoine dans le cadre des plans, projets et politiques qui lui sont soumis ». Un comité mixte paritaire constitué de membres des deux instances consultatives est requis dans certaines circonstances, et ce regroupement d'experts de disciplines variées a déjà démontré sa pertinence, et ce depuis près de deux ans. C'est pourquoi, pour l'aménagement de la Ville et afin de réaliser les objectifs de renforcer l'identité de Montréal, accroître la qualité de la planification et de la conception et des lieux publics, les comités rappellent que leur collaboration est acquise et estiment que celle-ci devrait être explicitement reconnue au sein du Plan.

Le cadre financier

Bien que le budget soit détaillé, les comités sont préoccupés du fait que le cadre financier, un enjeu majeur, soit aussi concis dans le PDM (p.81). Ils souhaitent que la Ville puisse développer, en collaboration avec le gouvernement du Québec, des outils fiscaux adaptés à sa situation spécifique et répondant à la réalité de la métropole du Québec.

¹⁰ Ibid. p. 38-40; 48-49.

¹¹ Avis AC-13-VM-01, p. 12, disponible à l'adresse suivante :

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CONSEIL_PATRIMOINE_MTL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/AC13-VM-01_REG%20OMNIBUS.PDF

¹² Office de consultation publique de Montréal, 2012. *Cadre de révision des hauteurs et densités du centre-ville, Règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal, Projet de règlement P-04-047-106, Rapport de consultation publique, 14 février 2012. P. 77.*

Par ailleurs, le PDM identifie avec raison les promoteurs immobiliers comme étant des acteurs de premier plan et il indique que leurs contributions se feront dans le « cadre d'ententes particulières soutenant le développement immobilier », ce qui semble reposer sur des pratiques existantes. Compte tenu de l'importance du volet financier du Plan, les comités se demandent s'il ne devrait pas y avoir une réflexion sur de nouveaux outils et incitatifs financiers qui contribueront à atteindre certains des objectifs de qualité du milieu de vie, en particulier en ce qui a trait au verdissement, à la biodiversité et la sauvegarde du patrimoine.

AVIS DU CJV ET DU CPM

Le Conseil du patrimoine de Montréal (CPM) et le Comité Jacques-Viger (CJV) accueillent favorablement le projet de Plan de développement de Montréal qui leur a été présenté en juin 2013. Les comités recommandent de bonifier ce projet à la lumière des commentaires formulés dans les pages précédentes.

Le président du CJV,

Original signé

Adrien Sheppard

Le 6 août 2013

Le président du CPM,

Original signé

Jacques Lachapelle

Le 6 août 2013