

Consultation publique sur le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal

Assurer le développement durable
de la Communauté métropolitaine de Montréal
grâce à une planification intégrée
de l'aménagement de son territoire

Mémoire présenté à la
Commission de l'aménagement
de la Communauté métropolitaine de Montréal

par le



22 septembre 2011

Table des matières

1. Présentation du CÉUM	1
2. Introduction	1
3. Cesser l'expansion du territoire d'urbanisation	2
4. Consolider les milieux déjà bâtis, en commençant par les centres	3
4.1 <i>Concentrer la croissance</i>	4
4.2 <i>Densifier les milieux résidentiels</i>	5
4.3 <i>Consolider les pôles économiques</i>	6
4.4 <i>Miser sur la qualité de milieux de vie complets</i>	6
5. Faire collectivement le choix des transports collectifs et actifs	7
5.1 <i>Réduire le nombre absolu de déplacements automobiles</i>	7
5.2 <i>Renoncer au développement du réseau routier</i>	8
5.3 <i>Prioriser les projets les plus porteurs dans le cadre budgétaire actuel</i>	9
6. Protéger les milieux naturels par une approche écosystémique	10
7. Recommandations générales	11
8. Liste des recommandations	12

1. Présentation du CÉUM

Organisme indépendant à but non lucratif fondé en 1996, le Centre d'écologie urbaine de Montréal (CÉUM) a pour mission de développer et de partager une expertise quant aux approches les plus viables et démocratiques de développement urbain durable. Nous intervenons principalement dans trois domaines : 1) l'aménagement urbain favorable aux transports collectifs et actifs, 2) l'intégration de la nature en ville par le verdissement et l'agriculture urbaine ainsi que 3) la démocratie participative et la citoyenneté.

Notre approche d'intervention se fonde sur :

- la valorisation du droit des citoyenNEs de participer aux décisions ayant un impact sur leur milieu de vie;
- la conjugaison des savoirs citoyens et des savoirs spécialisés;
- la connaissance et la promotion des meilleures pratiques d'ici et d'ailleurs;
- la mobilisation des acteurs;
- l'expérimentation et la mise en application des idées novatrices.

Le CÉUM est également l'organisateur du Sommet mondial Écocité qui s'est tenu du 22 au 26 août derniers à Montréal. Ce Sommet a fortement inspiré notre analyse, nos recommandations et nous a confirmé avec force la nécessité d'intervenir à l'échelle métropolitaine afin de freiner l'étalement et l'éparpillement urbains qui constituent l'obstacle principal à l'atteinte de l'objectif de construire des collectivités viables. Le Sommet a également souligné à quel point il était essentiel de lier les enjeux d'aménagement du territoire et ceux de transport. Ce sont deux enjeux indissociables.

2. Introduction

L'aménagement du territoire constitue une clé dans le développement durable d'une société. Pourtant, cette pratique a beaucoup laissé à désirer au cours des dernières décennies. L'avènement de la voiture comme mode privilégié de transport, la reconfiguration des villes et le développement du réseau routier pour accommoder cette nouvelle tendance, l'accessibilité accrue des secteurs de plus en plus éloignés des centres urbains ont provoqué un étalement et un éparpillement s'accroissant sans cesse du territoire d'urbanisation et une forte ségrégation des fonctions urbaines.

Cet étalement rapide, très peu planifié, et la croissance ininterrompue des volumes de circulation automobile ont entraîné des impacts négatifs majeurs sur l'environnement (perte de milieux naturels, pollution de l'air, gaz à effet de serre...), économiques (perte de terres agricoles, parmi les plus fertiles du Québec, explosion des coûts pour la construction et l'entretien des infrastructures et équipements publics, etc.), sanitaires (troubles de santé dus à la pollution atmosphérique, traumatismes routiers, problèmes dus à la sédentarité dont l'obésité, etc.).

Dans le contexte des changements climatiques, de la forte hausse appréhendée du prix du pétrole et de la crise des finances publiques, un coup de barre majeur est requis. Il est heureusement possible d'opérer ce nécessaire virage par notre façon d'aménager le territoire et de planifier les transports dans les années et les décennies à venir. Des changements majeurs dans nos façons de faire sont toutefois indispensables, tout comme le leadership et l'avant-gardisme dont devront faire preuve l'ensemble des décideurs de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Il n'est plus possible de poursuivre les

pratiques de développement actuelles si nous tenons à assurer un avenir durable pour les générations à venir et des changements mineurs ne seront pas suffisants.

Il est crucial de relever les défis suivants :

- créer des milieux de vie de haute qualité qui rendent leurs résidents moins dépendants de la voiture (conditions : consolidation, densification, diversification (mixité des usages, mixité sociale), accessibilité aux transports collectifs et actifs (infrastructures et services), réduction des incitatifs à l'usage de la voiture, espaces publics de qualité, parcs et espaces verts à distance de marche);
- faire les bons choix d'investissements, même s'ils sont douloureux;
- protéger les milieux naturels par une approche intégrée.

Nous souhaitons donc ardemment l'adoption, au cours des prochains mois, du Plan métropolitain d'aménagement et de développement qui fournira, enfin, l'encadrement nécessaire à l'établissement d'objectifs et d'actions cohérentes à l'échelle de la région.

La vision et les orientations proposées dans le projet de PMAD pointent dans la direction souhaitée et nous nous en réjouissons. Toutefois, les objectifs et, surtout, les critères nous semblent bien modestes et ne permettront pas, selon nous, de produire les changements voulus par la plupart des acteurs conscients des enjeux auxquels la région est confrontée. Nous présentons, dans les pages suivantes, les principes qui, selon nous, devraient être appliqués pour arriver au développement et à l'aménagement durables du territoire de la CMM.

3. Cesser l'expansion du territoire d'urbanisation

Une des mesures les plus importantes à prendre pour assurer un développement durable de la région métropolitaine est de cesser l'expansion du territoire d'urbanisation, à la fois pour freiner l'étalement urbain et pour protéger le territoire et les activités agricoles. « Maintenir l'intégrité de la zone *agricole* en y exerçant un contrôle restrictif de l'urbanisation et des pressions de développement » constitue d'ailleurs l'une des attentes du gouvernement du Québec envers l'aménagement du territoire de la CMM¹.

Le projet de PMAD propose de considérer le territoire actuel d'urbanisation mais pour une période extrêmement courte de 5 ans et ouvre la porte à des demandes de révision par les municipalités des couronnes Nord et Sud à l'intérieur même de cette période. Pourtant, lors de l'élaboration de son Schéma métropolitain d'aménagement et de développement en 2005, la CMM estimait que, pour les vingt prochaines années, les espaces disponibles pour le développement étaient amplement suffisants considérant la volonté de densifier le territoire. La CMM affirmait l'opportunité de fixer le périmètre pour les prochaines décennies.

La situation aurait-elle changé au point que, à peine 6 ans plus tard, on considère probable que certaines municipalités atteignent leur « point de rupture » dans un avenir très proche et qu'il faille, par conséquent, offrir la possibilité d'ouvrir encore le territoire agricole à l'urbanisation? Une des raisons invoquées dans le PMAD pour laisser cette porte ouverte est le besoin « d'appuyer la réalisation de projets situés dans les aires TOD ». Il nous semble paradoxal que la création d'aires TOD requière

¹ Gouvernement du Québec. 2011 *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales – Région métropolitaine de Montréal 2001-2021 | Annexe A – Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal en vue de l'élaboration d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement*. p. 24

l'expansion du territoire d'urbanisation alors qu'elle vise une forte densification autour des points d'accès au système de transport collectif structurant. La création de TOD dans la zone verte est pour nous une aberration.

Les données présentées dans le PMAD confirment la position de la CMM de 2005. Le tableau 15 indique que plus de 5 700 ha sont disponibles pour le développement résidentiel dans les couronnes Nord et Sud. Si on considère une densité de 24 log./ha, ce qui correspond en gros à la moyenne des seuils minimaux de densité hors TOD dans les couronnes à l'horizon 2031, ces espaces disponibles pourraient accommoder près de 137 000 nouvelles résidences, alors que seulement 111 000 sont prévues dans les zones hors TOD des couronnes (128 000 au total). Nous en concluons donc qu'il reste amplement d'espaces disponibles pour le développement et qu'il n'est nullement besoin d'étendre le périmètre d'urbanisation.

C'est également l'avis de l'Agglomération de Montréal qui soutient que les superficies disponibles dans la zone urbaine de la CMM suffisent pour accueillir les 320 000 nouveaux logements anticipés au cours des vingt prochaines années, en considérant les paramètres de densification dans les aires TOD et hors TOD. Les agglomérations de Longueuil et Laval comptent également contenir leur développement dans leur périmètre actuel. Si les trois agglomérations, déjà les territoires les plus denses et qui accueilleront la majeure partie de la croissance, sont capables de maintenir leur périmètre d'urbanisation, il nous est difficile de comprendre pourquoi les couronnes n'y arriveraient pas, d'autant plus que de plus en plus de ménages optent pour des milieux de vie plus denses, même dans les couronnes, si ces milieux sont bien conçus et offrent une accessibilité accrue aux services et aux commerces.

Nous invitons la CMM à restreindre, pour une période de 20 ans, le développement à l'intérieur du périmètre d'urbanisation actuel, comme l'ont fait d'autres régions métropolitaines dans le monde, dont celle de Vancouver².

Recommandation 1: que la CMM décrète un moratoire sur toute expansion du périmètre d'urbanisation actuel, et ce, pour une période minimale de 20 ans.

Par ailleurs, nous recommandons que la remise en culture de 6% de terres agricoles vise en priorité la production écologique et l'approvisionnement régional.

4. Consolider les milieux déjà bâtis, en commençant par les centres

Pour faciliter le développement sans empiéter sur le territoire agricole, réduire les dépenses pour la construction et l'entretien des infrastructures publiques et susciter un transfert modal significatif vers le transport collectif, il nous semble essentiel de consolider d'abord les milieux déjà bâtis, en priorisant les centres des trois agglomérations puis les centres régionaux des couronnes. Il importe, pour dépenser de manière responsable les fonds publics limités, que le développement résidentiel prenne place là où les infrastructures urbaines et les services essentiels sont déjà existants. À partir de la carte 2 présentée à la page 30 du PMAD, nous proposons de densifier selon une approche par cercles concentriques, de manière à **accroître la proportion** de la population de la région métropolitaine habitant dans un rayon de 15 km. Nous souhaitons que la CMM se dote de cibles de concentration de la population plus élevées que la situation actuelle. Cela fait également partie des orientations gouvernementales :

²Greater Vancouver Regional District Board.2011. *Metro Vancouver 2040 – Shaping Our Future*

Quoique la densité résidentielle nette en plusieurs endroits ait augmenté au cours de la dernière décennie, le gouvernement constate que celle-ci demeure en deçà des seuils propres à rentabiliser les équipements et les infrastructures existants ou à assurer le renouvellement d'utilisateurs sur une base durable. La poursuite de patrons de développement urbain visant des développements résidentiels monofonctionnels et de densité encore trop faible contribue à maintenir les coûts publics de desserte en équipements et en infrastructures élevés. Même si la région métropolitaine se positionne bien sur l'échiquier nord-américain en termes de densification [...], l'augmentation du taux de densité résidentiel et le recours à une forme urbaine plus compacte est nécessaire [...]³

4.1 Concentrer la croissance

Dans une telle perspective, plusieurs régions métropolitaines (citons, à titre d'exemple, Vancouver, Portland, Boston, Melbourne en Australie), ont inclus, parmi les objectifs énoncés dans leurs plans d'aménagement et de développement, d'orienter une large part de la croissance de la population vers les centres urbains afin de consolider ces derniers et de freiner l'étalement. Le PMAD n'aborde pas directement cette question, ne fixe pas de cible pour concentrer le développement résidentiel sur l'île de Montréal ou dans les centres régionaux des agglomérations de Longueuil et Laval ni n'établit de priorité pour la localisation du développement à venir, ce qui est nécessaire, selon nous, pour réellement produire une forme urbaine plus compacte et mettre un frein à l'étalement.

Par exemple, le PMAD considère que seulement 38% de la croissance métropolitaine devrait se produire sur le territoire de l'agglomération de Montréal au cours des 20 prochaines années alors que cette croissance est de 33% actuellement. Nous croyons nécessaire que des mesures visant à diriger la croissance soient adoptées. Nous partageons l'avis de l'agglomération de Montréal sur le besoin de concentrer davantage le développement :

dans l'optique d'un développement durable misant sur la consolidation et la densification de la zone centrale de la région et en accordant dans l'avenir plus d'influence aux phénomènes du vieillissement de la population et de l'augmentation du nombre de familles due à l'immigration, on pourrait s'interroger sur la part relative des logements qui devraient être construits au cœur du territoire métropolitain qui comprend la partie sud de Laval, le cœur de l'île de Montréal et l'Agglomération de Longueuil. Une part des nouveaux ménages plus grande que 38 % pour l'Agglomération de Montréal serait souhaitable et correspondrait mieux aux objectifs visés découlant des orientations gouvernementales⁴.

Soulignons que l'Agglomération de Montréal évalue à 175 000 nouveaux logements sa capacité d'accueil, bien plus que les 123 000 attribués dans le PMAD. Le plan métropolitain et les mesures qui en découleront devraient viser une proportion de loin supérieure à 38% pour l'agglomération de Montréal et proposer des mesures pour y arriver.

Recommandation 2 : que le PMAD aborde la question de la concentration du développement résidentiel sur l'île de Montréal et dans les centres régionaux des agglomérations de Longueuil et de Laval et que la CMM détermine des cibles ambitieuses visant à y concentrer une part plus importante du développement à venir de façon à augmenter significativement la proportion de ménages habitant à moins de 15 km du centre-ville, à l'intérieur du périmètre d'urbanisation actuel.

³ Gouvernement du Québec. *op. cit.* p. 9

⁴ Avis de l'Agglomération de Montréal sur le Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal, 25 août 2011, p. 3

Il est souhaitable, et tout à fait réalisable, de concentrer également le développement dans les banlieues des couronnes par la consolidation des noyaux déjà développés en les densifiant et en y diversifiant les usages afin d'offrir des milieux de vie complets à leurs résidents. En ce sens, l'approche TOD proposée par le PMAD est tout à fait bienvenue. Le plan identifie 156 TOD existants, propose des valeurs de densité minimale à atteindre en 2031 pour divers types de TOD selon leur localisation et fixe à 40% la proportion des nouveaux ménages qui devraient s'y établir en fonction des densités minimales proposées. Si nous approuvons l'approche et les principes adoptés, nous ne pouvons souscrire à la cible de 40% qui ne vise qu'à maintenir la situation actuelle.

Accepter que 60% des nouveaux résidents de la région s'installent dans des secteurs qui ne sont pas desservis par une infrastructure de transport collectif structurante revient à accepter qu'ils privilégient encore la voiture comme mode principal de déplacement. Pour réellement opérer le virage souhaité vers le transport collectif, il faut inverser la tendance et, à tout le moins, faire en sorte que plus de la moitié des nouveaux arrivants s'établissent à proximité des points d'accès au transport collectif structurant.

Recommandation 3 : que le PMAD augmente à 60% la proportion globale des nouveaux ménages s'installant dans les TOD et que les couronnes Nord et Sud contribuent de manière significative à l'effort requis pour atteindre cette cible.

4.2 Densifier les milieux résidentiels

Pour y arriver, il faut accroître les densités minimales proposées pour les aires TOD. Le PMAD ne fournit pas d'information quant aux densités actuelles dans ces aires; il n'est donc pas aisé de juger à quel point les cibles établies sous forme de densités minimales sont ambitieuses. Quand on regarde les données fournies aux tableaux 11 et 13, toutefois, on peut conclure que la CMM prévoit une augmentation de la densité d'environ 22% par rapport à la situation actuelle, répartie sur l'ensemble des TOD. Cela ne nous semble pas une cible très ambitieuse sur une période de 20 ans (une augmentation de 1,1% par année), surtout quand on considère que, dans plusieurs secteurs, les densités résidentielles s'accroissent « naturellement » avec la hausse de la valeur foncière dans la région.

Recommandation 4 : que le PMAD rehausse les valeurs de densité minimale dans les TOD. Nous proposons les seuils de 40, 60 et 80 logements à l'hectare, selon le type de desserte.

Selon nous, les seuils de densité devraient également être plus élevés que ce qui est proposé à l'extérieur des aires TOD. Bien qu'il soit, encore ici, impossible de juger de l'ambition des cibles fixées puisque les valeurs actuelles de densité ne sont pas fournies, les seuils minimaux proposés au tableau 14 pour les couronnes Nord et Sud sont inférieurs au minimum généralement recommandé pour assurer la viabilité d'une desserte performante de transport collectif. Ceci signifie que les ménages habitant ces secteurs n'auront d'autres choix que la voiture pour la quasi-totalité de leurs déplacements, autres choix qui sont pourtant nécessaires pour renverser, comme on dit vouloir le faire, la tendance actuelle des patrons de déplacements.

Recommandation 5 : que le PMAD indique quelles sont les densités moyennes actuelles dans les secteurs énumérés au tableau 14.

Recommandation 6 : que des seuils minimaux de densité permettant la mise en place d'une desserte viable en transport collectif soient considérés à l'extérieur des aires TOD.

Une façon de hausser la densité des secteurs hors TOD serait de moduler la densité en fonction de la distance par rapport aux points d'accès au TC (gradient décroissant à partir du centre). Plutôt que d'appliquer le seuil minimal partout, celui-ci s'appliquerait seulement aux zones les plus éloignées des TOD, ce qui rehausserait la densité moyenne.

Recommandation 7 : que le PMAD considère des valeurs intermédiaires de densité en fonction de l'éloignement par rapport au TOD et que le seuil minimal s'applique seulement aux secteurs les plus éloignés.

Il nous semble également nécessaire que des mesures visant à assurer la mise en œuvre des cibles de densification soient mises en place. Par exemple, le financement des infrastructures publiques pourrait être rendu conditionnel à la performance en termes de densité.

Par ailleurs, afin de réduire les dépenses publiques encourues pour la fourniture de nouvelles infrastructures, plusieurs villes ou régions métropolitaines nord-américaines perçoivent des « droits d'aménagement » pour les nouveaux projets de construction. Nous recommandons que la CMM établisse de tels droits sur son territoire. Selon une approche consommateur-payeur, les développements les moins denses et les plus éloignés, donc qui requièrent le plus d'investissements par logement en nouvelles infrastructures, devraient se voir imposer des droits d'aménagement plus élevés. Ce serait un moyen efficace d'inciter à la densification et à la concentration. Évidemment, certaines exceptions s'appliquent, dans les villes ou régions où ces mesures sont en vigueur, notamment pour les logements sociaux et abordables.

4.3 Consolider les pôles économiques

Dans le but de créer des collectivités plus compactes, il est également nécessaire de concentrer les lieux d'emploi. Nous approuvons donc l'objectif de concentrer les nouveaux emplois dans les pôles économiques mais nous croyons nécessaire que des cibles soient établies. Aussi, le plan doit aller plus loin en décourageant l'installation de parcs commerciaux (bureaux) à l'extérieur des pôles d'emploi.

Recommandation 8 : que le PMAD aborde les problèmes liés aux parcs commerciaux qui dépendent de la voiture et que la CMM adopte une politique afin d'en décourager l'implantation.

Dans la même veine, nous souscrivons au critère lié à la localisation des installations métropolitaines afin d'en assurer l'accessibilité optimale. Nous croyons cependant qu'il devrait s'étendre à la localisation des centres commerciaux d'importance, puisque ces derniers sont de très grands générateurs de déplacements, pour la plupart effectués en voiture actuellement. Le schéma de 2005 de la CMM comportait un tel critère qui exigeait que les établissements commerciaux d'une certaine taille s'installent dans les zones de croissance désignées.

Recommandation 9 : que les centres commerciaux régionaux soient considérés comme des installations d'importance métropolitaine PMAD relativement au critère 1.4.2.

4.4 Miser sur la qualité de milieux de vie complets

Si la densification des secteurs urbanisés est essentielle à l'atteinte des objectifs de développement durable, il importe tout autant de fournir aux citoyens de la CMM des milieux de vie complets et de grande qualité, qui offrent une variété de typologies d'habitations, des espaces publics de qualité, des parcs et des espaces verts à distance de marche, un accès à proximité aux commerces et aux services

essentiels, qui permettent des déplacements à pied et à vélo conviviaux et sécuritaires et qui sont bien desservis par le transport en commun.

Recommandation 10 : que le PMAD énonce une vision de communautés complètes pour la CMM et propose des balises d'aménagement pour assurer la mise en place de leurs caractéristiques.

Un milieu de vie complet et diversifié implique aussi une certaine mixité sociale qui doit être favorisée par une offre adéquate de logements abordables, question que le PMAD n'aborde pas, bien qu'il s'agisse d'un domaine d'intervention de la CMM et que les outils d'aménagement du territoire puissent jouer un rôle majeur dans l'offre de logements. Les besoins sont pourtant criants dans la région métropolitaine de Montréal qui se classe 19^e, parmi les 23 agglomérations nord-américaines, en matière de logement social⁵. Il est fondamental pour nous que le PMAD comporte des mesures qui assureront une augmentation substantielle du parc de logements abordables et sociaux.

Recommandation 11 : que le PMAD incorpore, pour l'ensemble du territoire de la CMM, les cibles de la Stratégie d'inclusion de logements abordables de la Ville de Montréal, qui s'établissent à 15% de logements abordables et 15% de logements sociaux dans tous les projets résidentiels majeurs, et que cette mesure soit obligatoire.

Afin de favoriser le financement des logements abordables, nous suggérons à la CMM de s'inspirer des politiques sur le logement abordable de la région métropolitaine de Vancouver ou de Toronto qui ont toutes deux un caractère obligatoire. Elles requièrent des promoteurs de grands projets de développement résidentiel qu'ils contribuent de manière substantielle à l'offre de nouveaux logements abordables et sociaux, par l'inclusion obligatoire de tels logements dans leur projet, par la fourniture de terrains à cette intention ou par une contribution à un fonds dédié.

5. Faire collectivement le choix des transports collectifs et actifs

5.1 Réduire le nombre absolu de déplacements automobiles

En parallèle à la consolidation et à la densification des milieux urbains, une modification radicale des patrons de déplacements s'impose pour assurer un développement durable de la région métropolitaine. Il est d'ailleurs inclus dans les orientations gouvernementales d'infléchir les tendances actuelles en prévoyant « des mesures visant :

- la réduction globale de l'usage de l'automobile et des distances parcourues;
- l'augmentation de la part modale en transport en commun, des modes alternatifs à l'auto solo, des modes de transport actifs [...] »⁶.

Des objectifs ambitieux doivent être visés en matière de développement du transport collectif et de réduction de l'usage de la voiture. Le PMAD propose, comme principal critère, de hausser à 30% la part modale du transport collectif, qui est actuellement de 25%, d'ici 2021, ce que nous approuvons (nous souhaitons toutefois que la CMM se dote d'une cible encore plus ambitieuse pour l'horizon 2031!). Mais, avant même de parler de transfert modal comme objectif, nous croyons que le PMAD devrait établir une

⁵ CMM. 2005. *Cap sur le monde : pour une région métropolitaine de Montréal compétitive*. Plan de développement économique

⁶ Gouvernement du Québec. *op. cit.* p. 22

cible de réduction absolue de la circulation automobile. C'est l'objectif à viser en priorité afin de se doter d'un système de transport durable.

Recommandation 12 : que le PMAD fixe comme cible la réduction de 20% du nombre de déplacements automobiles effectués en période de pointe du matin, tels que comptabilisés par l'enquête origine-destination de l'Agence métropolitaine de transport.

Par ailleurs, il est maintenant largement reconnu par les experts qu'il ne suffit pas d'accroître l'offre de transport en commun pour opérer un transfert modal significatif; il faut en parallèle réduire les incitatifs à l'usage de la voiture. Par exemple, afin de réduire ses émissions de gaz à effet de serre et accroître la sécurité et la qualité de vie de ses citoyens, la Ville de Stockholm a consenti d'importants investissements pour améliorer les transports collectifs au milieu des années 2000. Pourtant, malgré cette forte amélioration de la desserte, la part modal des transports collectifs n'a vraiment commencé à grimper que lorsqu'un péage a été établi.

5.2 Renoncer au développement du réseau routier

Évidemment, pour y arriver, développer des transports collectifs efficaces et de qualité constitue une condition essentielle. Comme le souligne le PMAD, des investissements massifs devront être consentis pour maintenir les actifs et développer le réseau. Par ailleurs, le réseau routier requiert, lui aussi, des investissements colossaux pour être remis en état. Dans le contexte de restrictions financières auquel sont confrontés le Québec et la CMM, **il n'est pas possible de développer à la fois le réseau de transport collectif et le réseau routier**⁷. C'est également la position de l'Agglomération de Montréal qui affirme qu'« il faudra arriver à établir un dosage judicieux d'investissements combinant le maintien des actifs routiers et le développement de nouveaux projets misant sur les transports collectifs et actifs [...] La priorité doit être accordée au maintien des actifs plutôt qu'au développement extensif des réseaux routiers »⁸. Le moment d'établir les priorités est venu et les administrations publiques doivent faire preuve d'avant-gardisme, de leadership et de courage en faisant le choix des transports collectifs et actifs.

Cela implique, en premier lieu, de **suspendre l'expansion du réseau autoroutier métropolitain** (incluant le prolongement d'autoroutes existantes, la conversion de routes en autoroutes, l'ajout de voies à des autoroutes existantes, etc.), qui est déjà excessivement développé, au moins jusqu'à ce que les travaux de réfection du réseau routier stratégique *actuel* de la région métropolitaine aient été réalisés.

Recommandation 13 : que le PMAD exprime fermement la volonté de la CMM qu'un moratoire soit décrété sur toute expansion du réseau autoroutier d'ici 2031 et que la CMM fasse toutes les représentations nécessaires auprès du gouvernement du Québec à cette fin.

On propose généralement de développer le réseau autoroutier pour résoudre les problèmes de congestion qui empoisonnent la vie des navetteurs et nuisent à l'économie de la région. Nous reconnaissons tout à fait l'ampleur et l'acuité de ces problèmes. Nous sommes, par contre, en complet désaccord avec la solution proposée qui est d'offrir plus de capacité routière en espérant que cela décongestionnera le réseau. On sait pourtant depuis longtemps que ce soulagement est très éphémère et que, à chaque fois, le problème revient rapidement nous hanter avec encore plus de force puisque

⁷ TRANSIT. 2011. *Artères bloquées – Quand le sous-financement des systèmes de transports menace l'économie du Québec*. Document d'analyse en appui à la création de TRANSIT – Alliance pour le financement des transports collectifs au Québec

⁸ Agglomération de Montréal. *op. cit.* p. 7

l'expansion du réseau routier incite encore plus de ménages à s'installer en périphérie⁹. Plutôt que de parler des besoins de complétion, d'amélioration, d'optimisation, de prolongement, de parachèvement, d'élargissement et de raccordement du réseau routier afin de réduire la congestion, le PMAD devrait aborder la question de la réduction des volumes de circulation et reconnaître que la congestion actuelle est un signe flagrant de notre trop grande dépendance collective à la voiture.

5.3 Prioriser les projets les plus porteurs dans le cadre budgétaire actuel

La réalisation des nombreux projets de maintien, d'amélioration et de développement des transports collectifs énumérés dans le PMAD et proposés par les Autorités organisatrices du transport permettrait un essor considérable du transport collectif. Évidemment, pour assurer le début de leur mise en œuvre, il est nécessaire d'identifier ceux qui sont prioritaires et nous approuvons la sélection faite par les élus de la CMM pour les dix prochaines années (auxquels nous ajouterions le train de l'Est jusqu'à Repentigny). Nous recommandons tout de même que les prolongements du réseau de métro se fassent de manière ciblée, en privilégiant ceux qui sont les plus susceptibles d'amener le transfert modal souhaité.

Les projets touchant le train et le métro sont particulièrement bienvenus : en raison de leur effet structurant et de l'attractivité du rail, les métropoles qui reposent fortement sur les systèmes de transport sur rail affichent systématiquement une meilleure performance sur les plans de l'efficacité des déplacements mais aussi de la qualité du domaine public, davantage orientée vers les personnes¹⁰. Les avantages que procurent le rail sont liés à :

- la « lisibilité » des systèmes (parcours facilement compréhensibles et prédictibles, points d'embarquement aisément identifiables, etc.);
- le caractère quasi-permanent des services;
- l'image positive du train dans l'opinion publique et de la communauté d'affaires;
- la préférence des gens pour les systèmes sur rail par rapport aux autobus pour diverses raisons, dont des temps de déplacement plus courts ainsi qu'une qualité et une fiabilité du service plus élevées.

En considérant à la fois les besoins financiers pour le développement du transport collectif et la réfection du réseau routier stratégique, il sera nécessaire d'identifier les projets les plus pertinents à réaliser en priorité. Comme le souligne l'Agglomération de Montréal, « il faudra prioriser les actions à entreprendre afin que les bons choix soient faits en tenant compte de l'efficacité et de l'efficacités comparées des différents modes de transport »¹¹. Pour l'instant, cette analyse comparée est impossible à faire parce que le PMAD, s'il chiffre les coûts des projets de transports collectifs, reste muet sur les montants nécessaires pour les projets routiers.

Recommandation 14 : que le PMAD indique les coûts des projets visant le réseau routier, comme il le fait pour les projets de transports collectifs.

Afin de financer l'entretien et le développement du transport collectif, diverses sources de revenus devraient être envisagées. En plus de l'augmentation de la taxe sur l'essence, nous encourageons

⁹ Chaque augmentation de 10% de la capacité routière entraîne de 4,7% à 12,2% plus de congestion routière sur une période de 10 à 15 ans (Noland et Lem, 2000; Hansen et Huang, 1997; cités dans TRANSIT 2011, *op. cit.*).

¹⁰ Que les villes dont l'offre de transport collectif consiste principalement en une desserte par autobus (analyse comparative des systèmes de transport de 60 villes et régions métropolitaines présentée par J. Kenworthy au 9^e Sommet Écocité; Montréal, 26 août 2011).

¹¹ Agglomération de Montréal. *op. cit.* p. 7

vivement la CMM à inclure au PMAD d'autres outils de financement pouvant être implantés à moyen terme tels qu'une politique de stationnement cohérente sur l'ensemble du territoire, le péage, etc.

Enfin, le PMAD propose de développer les réseaux cyclables sur le territoire de la CMM mais à des fins récréotouristiques seulement. Si on veut réellement renverser la tendance actuelle, tous les modes de transports alternatifs à la voiture doivent être favorisés, incluant les modes de transports actifs (déplacements utilitaires), qui gagnent en popularité auprès de la population. Ces réseaux doivent être planifiés afin d'offrir des parcours continus, les plus directs possibles et sécuritaires vers les pôles économiques, les pôles d'emploi, les installations d'intérêt métropolitain, etc. Le PMAD devrait aussi établir des lignes directrices et des cibles concernant l'aménagement des aires TOD en faveur des transports actifs.

Recommandation 15 : que le PMAD établisse des cibles pour le développement d'un réseau cyclable métropolitain pour les déplacements utilitaires.

Recommandation 16 : que le PMAD propose des lignes directrices pour l'aménagement d'aires TOD favorables aux transports actifs.

6. Protéger les milieux naturels par une approche écosystémique

Le PMAD propose une approche fragmentée de la protection de l'environnement. Il amène l'idée d'un réseau intégré de corridors naturels mais ne la soutient pas par des mesures concrètes. Dans la majorité des critères d'aménagement proposés pour relever le défi de la protection des milieux naturels, le PMAD ne fait que demander aux MRC et aux agglomérations de la région d'adopter des mesures adéquates. Pourtant, « la coordination à l'échelle métropolitaine afin de développer une vision commune de la protection et la mise en valeur des espaces naturels » fait partie du mandat confié au Secrétariat métropolitain de mise en valeur des espaces bleus et verts. Il nous semble donc que la CMM devrait assurer un réel leadership régional dans ce domaine.

Nous souhaitons que le concept de ceinture verte proposé par le PMAD évolue, dans une approche écosystémique du territoire, vers un concept de « trame verte » qui permettrait de créer des interconnexions entre les différents milieux naturels ainsi qu'avec les milieux bâtis sous forme de corridors verts ou corridors écologiques. Cette approche aurait un impact direct sur le maintien et l'augmentation de la biodiversité régionale et urbaine. Le règlement sur les espaces verts de la Ville de Münster, en Allemagne, fournit un exemple intéressant : il définit un réseau vert constitué d'une triple ceinture verte traversée par sept corridors verts les reliant entre elles et avec le centre de la ville.

Recommandation 17 : que le PMAD adopte une approche écosystémique de la planification et de la gestion de l'environnement et soutienne, par des mesures concrètes, le concept de trame intégrée d'espaces verts et bleus. Le PMAD devrait identifier un tel réseau et proposer une politique qui permettra d'assurer sa protection face à l'urbanisation.

Nous souhaitons par ailleurs que l'identification et la mise en valeur des composantes d'un concept d'intégration du milieu naturel, du patrimoine bâti et des paysages de la région aillent au-delà des fins récréotouristiques et que ces composantes soient également constitutives de la création de milieux de vie de qualité, afin que ces milieux, existants ou à venir, soient imprégnés de l'identité culturelle et naturelle de la région.

En ce qui concerne la perte du couvert forestier, qui occupe seulement 19,2% du territoire terrestre de la région métropolitaine, considérant qu'il est généralement admis qu'une baisse significative de la diversité biologique est observée lorsque le couvert forestier d'une région passe sous le seuil de 30 % de la surface d'un territoire, nous pouvons avancer que le Grand Montréal présente un déficit de 11% du couvert forestier et, conséquemment, qu'il fait face à une perte importante de la diversité biologique. Il est donc urgent d'accroître la superficie de bois protégés.

Pour ce qui est des milieux humides, la région a déjà subi trop de pertes en raison de l'urbanisation et des activités agricoles pour se permettre d'en perdre davantage. La CMM devrait prendre tous les moyens nécessaires pour assurer la protection intégrale des milieux actuels et, idéalement, les restaurer partout où il est possible de le faire. Les cours d'eau de la région ont, eux aussi, subi les impacts des activités humaines, que ce soit par leur canalisation ou l'artificialisation de leurs berges. Il est également nécessaire d'en assurer la protection intégrale. Nous souhaitons donc l'inclusion, dans le PMAD, d'une cible plus ambitieuse de protection des milieux naturels qui porterait à 30% leur superficie protégée.

Recommandation 18 : que le PMAD établisse une cible de protection des milieux naturels qui permette de protéger 30% de leur superficie selon la répartition suivante : au moins 17% de bois protégés, 4,8% de milieux naturels et 8% de milieux aquatiques.

Enfin, afin de répondre à l'important défi de maintenir la biodiversité par une augmentation du couvert végétal, nous proposons que le couvert végétal (canopée) et les espaces verts urbains soient mis à contribution et que des dispositions légales soient développées, telles que la désignation de patrimoine végétal, afin qu'ils soient mis en valeur et protégés et que des critères d'aménagement urbain soient développés afin d'encourager les gains de biodiversité (corridors écologiques, pratiques d'infrastructures vertes, agriculture urbaine et péri-urbaine, augmentation des ratios de surfaces absorbantes par rapport aux surfaces minéralisées, etc.).

Concernant la protection des paysages d'intérêt métropolitain, nous saluons la reconnaissance de la Charte du paysage mais tenons à faire remarquer que ce document n'a pas été adopté légalement par le gouvernement. Nous encourageons la CMM à entreprendre les démarches nécessaires auprès des instances gouvernementales responsables afin de formaliser les intentions de la Communauté quant à la protection et la mise en valeur du paysage. L'adoption de la Charte du paysage encouragerait la reconnaissance du paysage et la mise en place d'actions concrètes guidant les intervenants publics et privés dans son intégration dans le processus de planification et de décision.

7. Recommandations générales

Recommandation 19 : que le PMAD comporte un engagement de la CMM à effectuer le suivi d'un ensemble d'indicateurs clés, établis avec les partenaires pertinents de la CMM.

Recommandation 20 : que le PMAD comporte un engagement de la CMM à rendre compte périodiquement et publiquement de l'avancement des actions et de l'atteinte des cibles établies.

Recommandation 21 : que le PMAD propose la création d'une instance de consultation publique neutre et permanente, qui serait responsable, entre autres, de la tenue des exercices de reddition de compte, afin d'assurer la participation des citoyens de la région métropolitaine à la prise de décisions concernant le développement et l'aménagement du territoire.

8. Liste des recommandations

Recommandation 1: que la CMM décrète un moratoire sur toute expansion du périmètre d'urbanisation actuel, et ce, pour une période minimale de 20 ans.

Recommandation 2 : que le PMAD aborde la question de la concentration du développement résidentiel sur l'île de Montréal et dans les centres régionaux des agglomérations de Longueuil et de Laval et que la CMM détermine des cibles ambitieuses visant à y concentrer une part plus importante du développement à venir de façon à augmenter significativement la proportion de ménages habitant à moins de 15 km du centre-ville, à l'intérieur du périmètre d'urbanisation actuel.

Recommandation 3 : que le PMAD augmente à 60% la proportion globale des nouveaux ménages s'installant dans les TOD et que les couronnes Nord et Sud contribuent de manière significative à l'effort requis pour atteindre cette cible.

Recommandation 4 : que le PMAD rehausse les valeurs de densité minimale dans les TOD. Nous proposons les seuils de 40, 60 et 80 logements à l'hectare, selon le type de desserte.

Recommandation 5 : que le PMAD indique quelles sont les densités moyennes actuelles dans les secteurs énumérés au tableau 14.

Recommandation 6: que des seuils minimaux de densité permettant la mise en place d'une desserte viable en transport collectif soient considérés à l'extérieur des aires TOD.

Recommandation 7 : que le PMAD considère des valeurs intermédiaires de densité en fonction de l'éloignement par rapport au TOD et que le seuil minimal s'applique seulement aux secteurs les plus éloignés.

Recommandation 8 : que le PMAD aborde les problèmes liés aux parcs commerciaux qui dépendent de la voiture et que la CMM adopte une politique afin d'en décourager l'implantation.

Recommandation 9 : que les centres commerciaux régionaux soient considérés comme des installations d'importance métropolitaine PMAD relativement au critère 1.4.2.

Recommandation 10 : que le PMAD énonce une vision de communautés complètes pour la CMM et propose des balises d'aménagement pour assurer la mise en place de leurs caractéristiques.

Recommandation 11 : que le PMAD incorpore, pour l'ensemble du territoire de la CMM, les cibles de la Stratégie d'inclusion de logements abordables de la Ville de Montréal, qui s'établissent à 15% de logements abordables et 15% de logements sociaux dans tous les projets résidentiels majeurs, et que cette mesure soit obligatoire.

Recommandation 12 : que le PMAD fixe comme cible la réduction de 20% du nombre de déplacements automobiles effectués en période de pointe du matin, tels que comptabilisés par l'enquête origine-destination de l'Agence métropolitaine de transport.

Recommandation 13 : que le PMAD exprime fermement la volonté de la CMM qu'un moratoire soit décrété sur toute expansion du réseau autoroutier d'ici 2031 et que la CMM fasse toutes les représentations nécessaires auprès du gouvernement du Québec à cette fin.

Recommandation 14 : que le PMAD indique les coûts des projets visant le réseau routier, comme il le fait pour les projets de transports collectifs.

Recommandation 15 : que le PMAD établisse des cibles pour le développement d'un réseau cyclable métropolitain pour les déplacements utilitaires.

Recommandation 16 : que le PMAD propose des lignes directrices pour l'aménagement d'aires TOD favorables aux transports actifs.

Recommandation 17 : que le PMAD adopte une approche écosystémique de la planification et de la gestion de l'environnement et soutienne, par des mesures concrètes, le concept de trame intégrée d'espaces verts et bleus. Le PMAD devrait identifier un tel réseau et proposer une politique qui permettra d'assurer sa protection face à l'urbanisation.

Recommandation 18 : que le PMAD établisse une cible de protection des milieux naturels qui permette de protéger 30% de leur superficie selon la répartition suivante : au moins 17% de bois protégés, 4,8% de milieux naturels et 8% de milieux aquatiques.

Recommandation 19 : que le PMAD comporte un engagement de la CMM à effectuer le suivi d'un ensemble d'indicateurs clés, établis avec les partenaires pertinents de la CMM.

Recommandation 20 : que le PMAD comporte un engagement de la CMM à rendre compte périodiquement et publiquement de l'avancement des actions et de l'atteinte des cibles établies.

Recommandation 21 : que le PMAD propose la création d'une instance de consultation publique neutre et permanente, qui serait responsable, entre autres, de la tenue des exercices de reddition de compte, afin d'assurer la participation des citoyens de la région métropolitaine à la prise de décisions concernant le développement et l'aménagement du territoire.