

**PROJET DE PLAN D'URBANISME ET DE
MOBILITÉ (PUM) 2050 DE LA VILLE DE
MONTRÉAL**

**OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE
MONTRÉAL**

20 septembre 2024

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
1. CONTEXTE.....	6
1.1. CADRE D'ANALYSE RETENU.....	6
1.2. ENJEUX ET DÉFIS	7
1.3. RECOMMANDATION	8
2. OBJECTIFS ET CIBLES.....	9
2.1. PARC DE LOGEMENTS.....	9
2.2. HORS MARCHÉ.....	10
2.3. ARRIMAGE DES INDICATEURS ET DES CIBLES.....	11
2.4. ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ.....	12
2.5. DENSIFICATION	12
2.6. ÉCONOMIE.....	13
2.7. REDDITION.....	13
2.8. RECOMMANDATIONS	15
3. DÉVELOPPEMENT DANS LES SECTEURS D'OPPORTUNITÉS ET À PROXIMITÉ DES RÉSEAUX DE TRANSPORT EN COMMUN	16
3.1. DENSIFICATION AUTOUR DES RÉSEAUX DE TRANSPORT EN COMMUN	16
3.2. DENSIFICATION DANS LES SECTEURS D'OPPORTUNITÉS	18
3.3. RECOMMANDATIONS	19
4. DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES ET AUTORISATIONS.....	20
4.1. RECOMMANDATIONS	23
5. RMM ET HORS MARCHÉ.....	24
5.1. RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE (RMM)	24
5.2. HORS MARCHÉ.....	26
5.3. RECOMMANDATIONS	27
6. MESURES INCITATIVES ET FRAIS EXIGIBLES.....	28
6.1. RECOMMANDATIONS	30
7. CORRIDORS VISUELS ET PROTECTION DU PATRIMOINE.....	31
7.1. VUES D'INTÉRÊT.....	31
7.2. PROTECTION DU PATRIMOINE.....	32
7.3. RECOMMANDATIONS	33
8. RÈGLEMENTS DE CONCORDANCE ET MÉCANISMES TRANSITOIRES.....	34
8.1. RÈGLEMENTS DE CONCORDANCE	34
8.2. ENJEUX D'APPLICATION	34

8.3. MÉCANISME TRANSITOIRE.....	35
8.4. RECOMMANDATIONS	36
9. RÉALISATION DES INVESTISSEMENTS REQUIS	37
9.1. RECOMMANDATIONS	38
10. GOUVERNANCE	39
10.1. UN EFFORT CONCERTÉ SUR LA TRANSFORMATION URBAINE DURABLE.....	39
10.2. RECOMMANDATION	39
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	40
ANNEXES.....	45

AVANT-PROPOS

Le projet de Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM 2050) présenté par la Ville de Montréal en juin dernier s'inscrit dans un contexte bien particulier. Contexte marqué par une crise du logement qui perdure, par une conjoncture économique qui accroît le défi de l'abordabilité, ainsi que par des événements météorologiques extrêmes de plus en plus fréquents, qui démontrent avec force l'urgence climatique.

En même temps, une fois adopté, ce plan constituera l'épine dorsale du développement de la Ville de Montréal pour les 25 prochaines années. Un legs pour les futures générations. Il ne faudrait surtout pas rater ce rendez-vous. C'est pourquoi le PUM 2050 doit répondre aux enjeux d'aujourd'hui et anticiper ceux de demain.

Actuellement, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) entend et recueille les opinions des groupes qui souhaitent s'exprimer sur cet important document. Fort de ces avis, l'OCPM transmettra son rapport à la Ville afin que nos élus puissent utiliser ses recommandations pour améliorer le PUM 2050.

Comme il l'a fait aux moments de consultations précédentes, notamment sur le Règlement pour une métropole mixte (RMM) et sur l'avant-projet de PUM, l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) a souhaité, avec ce mémoire, apporter sa contribution en y présentant la perspective des principaux acteurs du développement immobilier, soit les promoteurs, les développeurs et les investisseurs privés, ceux qui sont responsables de plus de 95 % des unités de logement construites chaque année.

Paradoxalement, il manque de façon urgente de nouveaux logements pour se sortir de la crise, et pourtant, depuis quelques années, il est de plus en plus difficile de lever rapidement des projets. Le nombre de mises en chantier a diminué et les délais pour l'obtention des permis ont augmenté. Minimalement, le PUM devrait contenir des mesures pour inverser cette tendance en favorisant la construction de tous les types de logements : locatif et copropriété, social et abordable, marché et hors marché.

S'appuyant sur l'expertise et l'expérience des membres de son comité urbanisme et mobilité et de son cercle juridique, l'IDU a procédé à l'analyse rigoureuse du PUM afin de dégager un certain nombre de constats, proposer des pistes de solutions et formuler des recommandations pour les étapes devant conduire à son adoption et à sa mise en œuvre.

D'emblée, l'IDU tient à saluer les intentions formulées par la Ville, notamment sa vision ambitieuse pour le transport collectif, l'admission que l'on doit miser davantage sur la densification si l'on veut se sortir des différentes crises de façon pérenne, et l'ouverture des élus à tenir compte des avis pour bonifier son projet.

Toutefois, la question fondamentale qui doit être posée est la suivante : Est-ce que, dans sa forme actuelle, le projet de PUM de la Ville de Montréal répond adéquatement aux enjeux d'aujourd'hui tout en proposant une solide feuille de route pour ceux de demain ?

À ce moment-ci, l'IDU est d'avis que la réponse est incomplète.

Après avoir échangé tout au cours de l'été avec plusieurs de ses membres – promoteurs, développeurs et investisseurs –, analysé en profondeur le projet de PUM en comité composé d'urbanistes, d'avocats et autres professionnels, certains constats s'imposent.

Les plus importants sont le manque de clarté pour les personnes qui auront la responsabilité de l'appliquer, et surtout, de prévisibilité pour celles qui devront s'y conformer pour investir et développer.

Dans sa forme actuelle, le PUM 2050 mise essentiellement sur des critères qualitatifs, ce qui laisserait beaucoup de place à l'interprétation et à l'arbitraire. Qui plus est, il est peu explicite sur les prochaines étapes, avant et après son adoption, notamment sur les mécanismes transitoires, sur la conformité et la concordance dans les arrondissements. Enfin, il n'est guère plus bavard sur l'arrimage envisagé, pourtant essentiel, avec le futur Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), auquel il devra ultimement se conformer. Il serait par ailleurs incongru que le PUM soit adopté avant la mise en œuvre du PMAD. En somme, beaucoup plus de questions que de réponses.

L'épais brouillard provoqué par l'addition de ces éléments, qui empêchent d'y voir clair et d'anticiper la suite pour les promoteurs, développeurs et investisseurs immobiliers, qui ont besoin de prévisibilité pour planifier leur développement à court, moyen et long terme. Dans les faits, cette absence de prévisibilité constitue un frein au développement et risque de plomber l'attractivité de la métropole pour les nouveaux investissements. La situation est d'autant plus inquiétante puisqu'elle pourrait s'étaler sur plusieurs mois, voire des années. Tout cela, en pleine crise du logement.

C'est pourquoi l'IDU souhaite apporter sa contribution dans le cadre de ces audiences à l'OCPM, afin que la version finale du PUM permette de dissiper ce brouillard. Il est d'avis que pour répondre adéquatement aux enjeux d'aujourd'hui, tout en proposant une solide feuille de route pour les acteurs de demain, ce nouveau plan devra prioritairement :

- offrir de la prévisibilité sur les normes et sur les processus d'approbation afin de mieux planifier le développement et la mise en œuvre des projets immobiliers ;
- réduire les délais pour les demandes et autorisations afin de permettre de construire plus de logements et plus rapidement ;
- tenir compte des impacts importants des divers frais et autres contraintes réglementaires sur les coûts des projets, en misant davantage sur les mesures incitatives ;
- encourager la densification dans les aires TOD existantes, puis planifier cette densification autour des tracés de transports collectifs projetés, afin de résorber les crises de l'habitation et de faciliter la mobilité ;
- encadrer les règles de conformité et de concordance des arrondissements avec des paramètres qui donneront de la prévisibilité pour la planification des projets immobiliers ;
- prévoir dès maintenant l'arrimage avec le futur PMAD.

1. CONTEXTE

Le projet de Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) 2050 vise à créer « une ville verte, juste et résiliente ». Pour atteindre cet objectif, il est proposé de miser notamment sur la densification axée sur la forme urbaine, sur un réseau de transport structurant ambitieux et sur la mise en valeur du patrimoine.

L'exercice de planification de la Ville pour le PUM doit s'intégrer dans une chaîne complexe de conformité et de concordance avec les nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT)¹ ainsi qu'avec les exercices en cours pour le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et pour le Schéma d'aménagement et de développement (SAD) de l'agglomération de Montréal qui ne sont pas encore adoptés. Pour résumer, l'exercice de la Ville de Montréal pour le PUM devra s'assurer a posteriori, soit après son adoption, de la conformité de son cadre réglementaire avec le PMAD et le SAD et le cas échéant, modifier son plan d'urbanisme récemment adopté. Il devra également s'assurer, après son adoption, de la conformité des règlements de concordance des 19 arrondissements (voir annexe – Cadre de planification urbanistique et réglementaire au Québec).

Le Grand Montréal fait face à plusieurs enjeux d'aménagement et de développement urbain : abordabilité et disponibilité des logements, financement des infrastructures publiques (utilités et transport collectif), transformation durable du centre-ville (économiquement et socialement), transition écologique, etc.

Le projet de PUM 2050 offre des pistes de solutions intéressantes pour nombre de ces enjeux, notamment :

- la volonté de réfléchir à de nouveaux mécanismes pour favoriser l'abordabilité du logement ;
- la reconnaissance du principe de densité comme un levier à la création de milieux de vie complets ;
- l'intention de connecter les milieux de vie consolidés via un réseau de transport collectif ambitieux.

1.1. CADRE D'ANALYSE RETENU

L'analyse du projet de PUM de la Ville de Montréal a été réalisée en prenant en compte les particularités inhérentes au cycle de vie des projets immobiliers.

Le développement immobilier est marqué par des défis complexes et interconnectés, souvent prolongés sur de longues périodes. La valeur des terrains et bâtiments est fortement influencée par des facteurs socio-économiques, fiscaux et réglementaires. Les changements dans le contexte réglementaire et économique peuvent entraîner des retards et une augmentation des coûts, affectant la rentabilité des projets et conséquemment, l'abordabilité des unités d'habitation. Une coordination et une expertise accrues sont nécessaires pour gérer cet environnement incertain, complexe et dynamique.

Les entités gouvernementales et municipales disposent d'un large éventail de pouvoirs pour réguler l'aménagement du territoire et le développement immobilier. Elles peuvent imposer des contraintes de redéveloppement tout en offrant des subventions pour des projets résidentiels

¹ <https://www.quebec.ca/habitation-territoire/amenagement-developpement-territoires/amenagement-territoire/orientations-gouvernementales/a-propos>

spécifiques. Ces pouvoirs incluent également la gestion des infrastructures urbaines, le développement du parc immobilier et l'amélioration de l'offre en transport collectif.

Les gouvernements, fédéral et provincial, ainsi que les administrations municipales, exercent un pouvoir important dans l'élaboration des programmes et politiques de gestion, ainsi que dans l'établissement de règlements. Ils gèrent aussi les aspects financiers, incluant les redevances et les subventions, ce qui affecte les opportunités et les normes de développement pour les promoteurs immobiliers (voir annexe – Processus de développement immobilier et leviers gouvernementaux et municipaux).

Les décisions prises à différents niveaux de gouvernement (fédéral, provincial, régional et municipal) ont donc un impact considérable sur le marché immobilier. Les développeurs doivent naviguer à travers un processus complexe marqué par des réglementations et des politiques variées, ce qui peut influencer l'échéancier, le processus, les coûts et la rentabilité des projets immobiliers.

1.2. ENJEUX ET DÉFIS

Pour son analyse du présent projet de PUM 2050, l'IDU a puisé notamment dans ses précédents avis sur le projet de règlement pour une métropole mixte (RMM) en 2019² et en décembre 2020³. L'IDU mentionnait que l'imposition de contraintes financières et réglementaires sur le seul territoire de Montréal court-circuiterait les objectifs d'inclusion, ne réglerait en rien la pénurie de logements et aurait des effets négatifs sur l'abordabilité et sur les investissements dans la métropole. Cette opinion concordait d'ailleurs avec l'avis de l'OCPM sur le projet de règlement :

« La simple urgence d'agir ne saurait remplacer l'avantage d'encadrer une telle intervention par une réflexion globale et bienveillante impliquant des alliés parmi les autres municipalités de la CMM. Ainsi, la limitation du territoire d'application du règlement à la seule ville de Montréal représente bel et bien un risque de déplacements de projets immobiliers ailleurs dans la CMM. Pour la commission, cela semble aller à l'encontre de l'intention du projet de règlement de retenir, voire d'attirer des ménages à Montréal. » (OCPM, p. 116)

L'IDU maintient que le fait de proposer, comme le fait le RMM, de financer le surcoût de l'inclusion par une hausse du prix ou des loyers des autres logements est incohérent et contre-productif.

Pour ce mémoire-ci, l'IDU se réfère également à son avis⁴ à la CMM sur le projet de politique d'habitation en 2022. Dans ce dernier, l'IDU mentionnait que le projet de politique d'habitation devrait établir des conditions qui :

- favorisent l'investissement dans le secteur multirésidentiel ;
- réduisent les délais pour approbations et autorisations ;
- permettent d'entreprendre rapidement de nouveaux chantiers de construction.

² <https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33CMA1BQmWqtEySkclKp/asset/files/M%C3%A9moire%20IDU%20-%20Logement%20social%2C%20abordable%20et%20familial.pdf>

³ https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33CMA1BQmWqtEySkclKp/asset/files/M%C3%A9moire%20IDU_RMM_VF.pdf

⁴ <https://iduquebec.sharepoint.com/Common/Forms/AllItems.aspx?id=%2FCommon%2F1%5FCommunications%20%26%20Marketing%2FNouvelles%20%2D%20Publications%20%2D%20M%C3%A9moires%2FSeptembre%202022%2FIDU%5FPolitique%20habitation%20de%20la%20CMM%5F2022%2D09%2D14%2Epdf&parent=%2FCommon%2F1%5FCommunications%20%26%20Marketing%2FNouvelles%20%2D%20Publications%20%2D%20M%C3%A9moires%2FSeptembre%202022&p=true&ga=1>

Ces recommandations sont toujours aussi pertinentes aujourd'hui. Cet avis était d'ailleurs émis dans les rapports du Chantier Montréal abordable⁵ de la Ville de Montréal.

Finalement, l'IDU reprend aussi plusieurs des réflexions communiquées dans le cadre de consultations de l'OCPM en 2022⁶, alors que l'IDU formulait des recommandations et des pistes de solution pour relever les enjeux contemporains du développement durable, de la logistique d'aménagement conséquente aux principes de mobilité durable, de l'adéquation entre la planification et la réglementation locale, de la participation citoyenne et des leviers du financement.

Dans le mémoire soumis aujourd'hui aux commissaires de l'OCPM, l'IDU souhaite mettre en lumière les atouts et les enjeux qu'introduit le projet de PUM 2050 pour les acteurs du développement urbain et immobilier. L'objectif poursuivi est de formuler des recommandations pour s'assurer que ce futur plan d'urbanisme et de mobilité permettra d'affronter efficacement les défis auxquels nous sommes confrontés actuellement – crise du logement et abordabilité –, tout en mettant en place les fondements de développement des prochaines décennies – adaptation et résilience face aux enjeux climatiques et de mobilité.

1.3. RECOMMANDATION

Le nouveau PUM devrait prioritairement :

- Offrir de la prévisibilité sur les normes et sur les processus d'approbation afin de mieux planifier le développement et la mise en œuvre des projets immobiliers ;
- Réduire les délais pour les demandes et autorisations afin de permettre de construire plus de logements et plus rapidement ;
- Tenir compte des impacts importants des divers frais et autres contraintes réglementaires sur les coûts des projets, en misant davantage sur les mesures incitatives ;
- Encourager la densification dans les aires TOD existantes, puis planifier cette densification autour des tracés de transports collectifs projetés, afin de résorber les crises de l'habitation et de faciliter la mobilité ;
- Encadrer les règles de conformité et de concordance des arrondissements avec des paramètres qui donneront de la prévisibilité pour la planification des projets immobiliers ;
- Prévoir dès maintenant l'arrimage avec le futur PMAD.

⁵ <https://montreal.ca/articles/chantier-montreal-abordable-pour-des-logements-cout-accessible-34118>

⁶ <https://iduquebec.sharepoint.com/Common/Forms/AllItems.aspx?id=%2FCommon%2F1%5FCommunications%20%26%20Marketing%2FNouvelles%20%2D%20Publications%20%2D%20M%C3%A9moires%2FOctobre%202022%2FOCPM%2DPUM%5F2050%2DM%C3%A9moire%20IDU%5F2022%2D10%2D06%2D1%2Epdf&parent=%2FCommon%2F1%5FCommunications%20%26%20Marketing%2FNouvelles%20%2D%20Publications%20%2D%20M%C3%A9moires%2FOctobre%202022&p=true&ga=1>

2. OBJECTIFS ET CIBLES

Le projet de PUM 2050 s'appuie sur des aspects méthodologiques novateurs dans l'encadrement de l'aménagement et le développement urbain de son territoire. On note par ailleurs l'introduction du mécanisme des « cibles » pour suivre la progression afin de permettre des ajustements en cours de route. Ces méthodes proposées constituent des avenues intéressantes dans la mise au point de solutions aux grands enjeux d'aménagement urbain du Grand Montréal, mais présentent encore d'importantes lacunes.

Le projet de PUM 2050 propose de se référer à une série d'indicateurs dans l'optique de concrétiser sa vision pour une *ville verte, juste et équitable*. Il est toutefois important de comprendre que ces indicateurs, en plus de constituer une mesure clé dans l'arrimage entre les paramètres proposés au sein des différentes sections du PUM (ex. : vision, orientations et chapitres thématiques), sont également très importants pour assurer l'arrimage du PUM avec les plans, politiques et autres mesures issues des paliers gouvernementaux et municipaux supérieurs (ex. : les nouvelles OGAT et le PMAD révisé) et inférieurs (ex. : réglementation d'urbanisme).

Parmi les 23 indicateurs mis de l'avant par le projet de PUM, l'IDU en a identifié uniquement 3 ayant une portée économique d'importance, soit l'évolution du nombre total de logements, la croissance du hors marché dans ce parc de logements et l'augmentation de la superficie de plancher dans l'industriel.

	2024	2030	2040	2050
Nombre de logements	913 000	983 000	1 063 000	1 120 000
% du hors marché	6,1 %/55 693	10,0 %/98 300	15,8 %/167 954	20,0 %/224 000
75 % de logements sociaux	41 770	73 725	120 739	168 000
Millions de p ² de plancher dans l'industriel	167,4	176,3	189,1	201,8

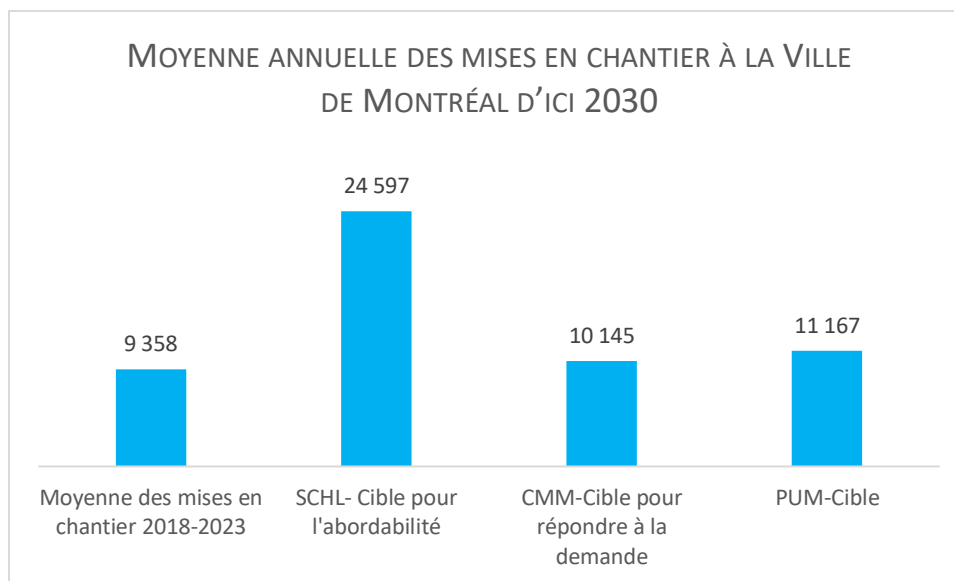
2.1. PARC DE LOGEMENTS

Afin de déterminer le nombre de logements, la Ville se réfère au rôle d'évaluation. En considérant qu'il inclut les logements inoccupés, les résidences pour personnes âgées et les appartements en location à court terme, on peut considérer le rôle d'évaluation comme une bonne source. L'établissement de cibles de croissance du parc de logements est cependant beaucoup plus complexe. Pour y arriver, il faut prendre en compte plusieurs variables, dont les projections démographiques, incluant celles touchant les résidents temporaires (qui sont très incertaines à moyen et long terme), les flux migratoires entre les villes et régions (qui varient d'une année à l'autre) et le déficit de logements actuels pour rétablir l'équilibre dans le marché pour chacune des catégories d'immeubles (qui ont un effet à la hausse sur le coût du logement).

Selon une étude réalisée par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) en juin 2023⁷, il faudrait réaliser annuellement 10 145 mises en chantier pour répondre à la demande et pour rétablir un marché équilibré dans le locatif d'ici 2041, et ce avant la croissance de 218 000 de la population québécoise en 2023, dont 80 % de résidentes et résidents non permanents. Cette

⁷ <https://www.ccm.ca/fr/publications/etude/batir-plus-plus-vite-et-mieux-pour-une-strategie-de-densification-intelligente-du-grand-montreal>

cible était nettement en dessous de celle découlant de l'étude de la SCHL pour rétablir l'abordabilité d'ici la fin de l'année 2030⁸.



Sources : SCHL; CCMM, *Bâtir plus, plus vite et mieux : Pour une stratégie de densification intelligente du Grand Montréal qui répond aux besoins d'habitation*, juin 2023.

Si l'on considère l'importante hausse de l'immigration temporaire et la baisse des mises en chantier depuis 2021, l'évaluation des besoins pour rétablir un marché équilibré et abordable devra être revue à la hausse.

En déterminant des cibles qui ne tiennent pas compte des facteurs mentionnés précédemment, cela entraîne des risques d'erreur plus élevés affectant la mobilisation des acteurs qui œuvrent à retrouver un marché équilibré et à améliorer l'abordabilité du logement.

Dans le but d'éviter de possibles erreurs d'interprétation et de faciliter le suivi de l'atteinte des objectifs, l'IDU propose de fixer des cibles de croissance des mises en chantier pour l'ensemble du territoire et de transposer celles-ci par arrondissement.

2.2. HORS MARCHÉ

Le Projet de PUM propose de faire passer la part du hors marché dans l'ensemble du parc de logements de 6,1 % (2024) à 10 % en 2030, à 15,8 % en 2040 et à 20 % en 2050. Pour déterminer la part actuelle, la Ville se réfère aux rapports *Répartition des logements sociaux et communautaires*. Celui-ci nous révèle que le nombre de logements dans le hors marché :

- s'établissait à 62 289 au début 2024, soit 6 600 logements de plus que celui estimé (55 693) dans le projet de PUM ;
- a progressé de seulement 552 nouveaux logements par année pour un total de 2 208 au cours des 4 dernières années.

Nombre de logements sociaux et communautaires

2020 (31-12-2019)	2024 (31-12-2023)	Variation sur 4 ans
60 621	62 289	+2 208 (+3,6 %) +552 / année

⁸ <https://www.cmhc-schl.gc.ca/observateur-du-logement/2023/estimation-offre-logements-nous-aurons-besoin-ici-2030>

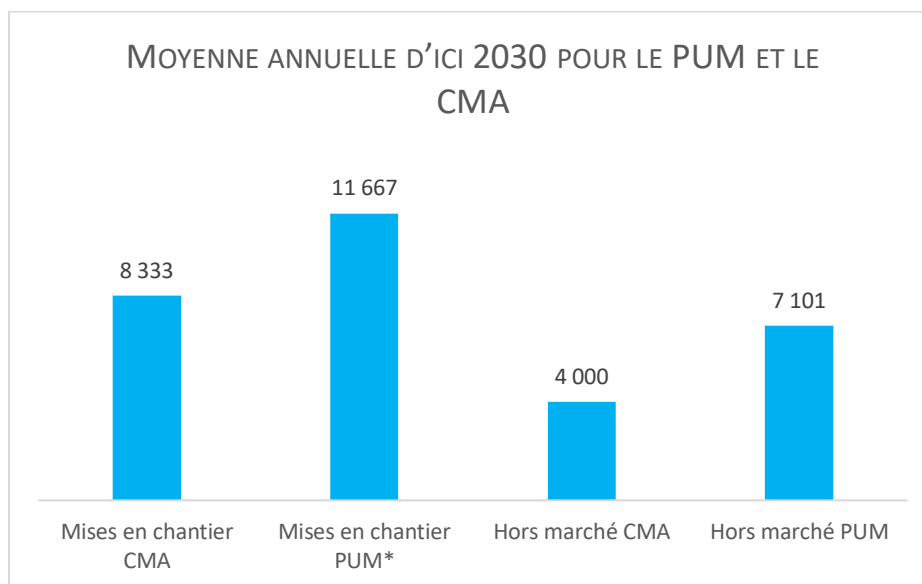
Outre l'augmentation de la part du hors marché, le projet de PUM propose que 75 % de celle-ci soit des logements sociaux, ce qui pourrait représenter plus de 5 000 par année d'ici 2040.

Afin d'atteindre cet objectif, la Ville devra bénéficier d'importantes sommes des gouvernements pour soutenir la réalisation de projets de logements sociaux (chapitre 5 du présent mémoire). Elle devra également prévoir des ressources financières pour payer sa part des projets de logements sociaux et pour procéder à l'achat d'immeubles dans le parc existant, et ce en considérant que ces logements deviendront abordables seulement après plusieurs années.

Étant donné que plus de 95 % de l'offre de nouveaux logements locatifs⁹ a été comblée par le privé, que la progression de la part du hors marché évoluera sur la base d'hypothèses incertaines sur l'augmentation du parc de logements et que la réalisation de nouveaux logements sociaux ou abordables dépendra d'engagements des gouvernements supérieurs, le nouveau PUM devrait plutôt établir de cibles pour divers types de logements (ex. : copropriété, logement locatif ou subventionné, hébergement temporaire/itinérance, accès à la propriété, logement social ou communautaire) et pour les ménages avec des besoins impérieux dans le locatif.

2.3. ARRIMAGE DES INDICATEURS ET DES CIBLES

En plus de ces éléments, l'IDU constate qu'il existe des écarts importants avec ce que proposait le rapport *Chantier Montréal abordable* (CMA).



* Sur la base d'un parc de logements en 2024 estimé par la Ville à 913 000 et d'une cible en 2030 de 983 000.

Ces écarts peuvent s'expliquer par différentes sources, définitions et méthodologies dans les deux exercices de la Ville de Montréal. L'ensemble de ces éléments engendre des problèmes de cohérence et d'interprétation quant à la signification des indicateurs et des cibles. Dans le but d'assurer une mobilisation de tous les acteurs, la Ville devrait publier un document contenant un historique de l'évolution de chacun des indicateurs, les sources et la méthodologie retenue pour l'établissement des cibles.

⁹ Données de recensements pour l'agglomération de Montréal en 2016 et 2021.

2.4. ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ

Compte tenu de la hausse des coûts de construction et de l'écart du coût des propriétés par rapport au marché de la revente, il est de plus en plus difficile pour les promoteurs de mettre sur le marché des projets pour les premiers acheteurs.

Parmi toutes les provinces, le Québec a le taux de propriétés le plus faible. Selon les dernières données de recensements, le taux de propriétés est passé, entre 2016 et 2021, de 61,3 % à 59,9 %. Sur le territoire de la Ville de Montréal, le taux de propriétaires s'établit à 39,4 % en 2021. Ce faible pourcentage des ménages propriétaires met encore plus de pression sur le marché locatif qui est déjà en déséquilibre en raison, notamment, de l'augmentation de la population et des mises en chantier insuffisantes pour répondre à la demande.

Outre les mesures pour accroître l'offre dans le locatif, il y a celles visant à faciliter l'accès à la propriété, car une forte part des nouveaux propriétaires libéreront des unités dans le marché locatif.

Dans le but de contribuer à rétablir un équilibre dans le marché locatif, à corriger une iniquité générationnelle et sociale, ainsi qu'à accroître l'offre résidentielle en copropriété, l'IDU propose que la Ville se fixe des objectifs concernant l'accès à la propriété et qu'il arrime ses interventions avec celles des gouvernements dans ce domaine.

2.5. DENSIFICATION

La densification permet simultanément d'augmenter l'offre de logements et de diminuer les émissions de GES en réduisant l'étalement urbain et l'usage de l'automobile. Elle permet aussi d'augmenter la résilience des centres-villes aux conséquences négatives du télétravail et du commerce en ligne.

L'IDU partage l'avis qu'il faut favoriser la densification et éliminer les obstacles qui les contrecarrent, en agissant à la fois sur les outils financiers et fiscaux et sur les outils de planification et d'aménagement du territoire. Pour atteindre ces objectifs, il faudrait adapter les infrastructures existantes aux changements climatiques, en construire de nouvelles dans les secteurs propices à la revitalisation et à la densification, soutenir adéquatement le transport collectif et actif, puis intensifier les efforts pour assurer à tous les ménages un logement convenable.

Même si l'on reconnaît les avantages de la densité, les actions des villes et des arrondissements peuvent être contre-productives. Les divers frais et redevances facturés peuvent freiner le développement résidentiel et augmenter significativement le coût du logement.

S'ajoutent à ces éléments les référendums qui doivent être tenus en cas de modifications des usages ou des densités permises et qui donnent prise au phénomène trop répandu du « pas dans ma cour ».

C'est d'ailleurs en s'appuyant sur ces éléments que l'étude¹⁰ de la CCMM recommande que 80 % des nouveaux logements soient prioritairement localisés dans les aires TOD et que des seuils de densité minimale soient fixés entre 150 et 600 logements à l'hectare brut en fonction du milieu d'accueil et de la proximité du transport collectif. Aux fins de ces objectifs, l'étude formule 15 recommandations. L'IDU est d'avis que le nouveau PUM devrait se positionner sur celles-ci et déterminer lesquelles pourraient être mises en œuvre dans le cadre du PUM.

¹⁰ <https://www.ccm.ca/fr/publications/etude/batir-plus-plus-vite-et-mieux-pour-une-strategie-de-densification-intelligente-du-grand-montreal>

2.6. ÉCONOMIE

Outre les deux indicateurs touchant le logement, la Ville propose de fixer des cibles en regard de la croissance de la superficie plancher dans l'industriel. D'ici 2030, il est suggéré une croissance de 1 % par année.

Au cours des cinq dernières années, la superficie de plancher dans ce secteur a augmenté de seulement 0,3 % par année. Cela s'explique par un développement en périphérie ainsi que par les coûts de développement en Ville. Les taxes foncières, la contamination des sols et la fluidité de la circulation sont les principales causes. Pour renverser la tendance, il faut d'importants investissements dans ces domaines et une demande d'espace pour ce type d'activité. Afin qu'un surplus d'offres soit évité, l'IDU recommande de réviser les cibles de croissance en fonction de la moyenne des dernières années.

Le projet de PUM 2050 identifie le centre-ville comme étant un secteur économique prioritaire et « patrimonial » pour la quasi-totalité du centre-ville (chapitre 2, p. 144). Celui-ci propose toutefois peu de cibles ou de mécanismes qui auront un impact significatif pour le centre de la métropole. Pour ce faire, il serait important de se doter de cibles stratégiques en matière de développement économique, complémentaires aux mesures mises de l'avant pour le développement de l'habitation.

Le projet de PUM 2050 propose très peu de nouveaux mécanismes pour favoriser la croissance du milieu des affaires, particulièrement dans le centre. L'écart dans l'engouement de l'environnement d'affaires à Montréal se creuse comparativement à la tendance d'autres métropoles canadiennes telles que Toronto et Vancouver. Ce projet devrait donc identifier et fixer des modalités claires pour le déploiement d'actions qui visent à favoriser la croissance du milieu des affaires.

2.7. REDDITION

En lien avec son plan d'action en matière de logement, la Ville de Toronto rend disponibles sur son site Web¹¹ de nombreuses données sur le logement social, sur le parc de logements locatifs abordables et sur le pipeline de logements locatifs abordables.

Logement social	<ul style="list-style-type: none"> • Logements sociaux (actifs, inactifs, nouveaux) dans le parc immobilier par trimestre • Composition de la liste d'attente (%) par trimestre • Ménages logés ou hébergés par catégorie de demandeur par trimestre • Ménages logés par type de logement par trimestre • Ménages logés par type d'unité ou de logement par trimestre
Parc de logements locatifs abordables	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre total de logements abordables par trimestre • Pourcentage de logements locatifs abordables démolis et remplacés • Nombre total de logements locatifs approuvés pour la démolition et le remplacement (annuel) • Nombre total de logements locatifs de milieu de gamme approuvés pour la démolition et le remplacement (annuel) • Nombre total d'unités locatives haut de gamme approuvées pour la démolition et le remplacement
Pipeline de logements locatifs abordables	<ul style="list-style-type: none"> • Unités de location abordables approuvées par année • Début de la construction d'unités locatives abordables par année • Unités locatives abordables achevées et occupées par année

¹¹ <https://www.toronto.ca/city-government/data-research-maps/toronto-housing-data-hub/housing-data>

Pour obtenir une meilleure évaluation de l'évolution du marché et de l'atteinte des objectifs en matière de logement, il serait souhaitable que la Ville de Montréal s'inspire de la ville Reine et développe une base de données ouvertes en habitation et pour tous les indicateurs du PUM.

Les cibles devraient également faire l'objet de mécanismes plus clairs en matière de concordance réglementaire, assurant que les paramètres d'urbanisme définis au niveau des arrondissements permettent la mise en œuvre de projets immobiliers selon un calendrier cohérent, et ce, en offrant suffisamment de prévisibilité.

Comme cela fut relevé plus tôt dans le mémoire, l'IDU observe plusieurs lacunes dans les indicateurs définis par le projet de PUM. Bien définir les indicateurs permet de mettre au point une vision commune qui permet à toutes et à tous de travailler dans l'atteinte d'un même objectif. À cet effet, si les cibles présentent des lacunes, c'est tout l'exercice de planification qui est remis en cause puisque l'ensemble des paramètres de planification et de réglementation devraient en découler.

2.8. RECOMMANDATIONS

BASE DE DONNÉES OUVERTE, EXHAUSTIVE ET MISE À JOUR RÉGULIÈREMENT

Le nouveau PUM devrait faire mention de la volonté de présenter les sources et la méthodologie retenues pour chacun des indicateurs et de mettre en ligne une base de données ouverte et exhaustive pouvant être mise à jour régulièrement.

Sources et méthodologie

- Publier un document contenant un historique de l'évolution de chacun des indicateurs ainsi que les sources et la méthodologie retenue pour l'établissement des cibles afin d'assurer une compréhension commune à tous les acteurs.

Format

- Faire une reddition Web de l'évolution des indicateurs sur une base régulière afin de permettre à tous les acteurs de suivre l'atteinte des objectifs.

Fréquence

- Retenir des indicateurs pouvant minimalement être mis à jour annuellement afin de pouvoir suivre l'évolution sur une base régulière.

Territoire

- Obliger les arrondissements de se fixer des cibles pour chacun des indicateurs afin d'assurer une adéquation avec celles pour la Ville.

Indicateurs

- Ajouter des indicateurs concernant la densification sur l'ensemble du territoire, les délais de traitement de toutes les demandes et autorisations (voir chapitre 4 du mémoire) et la vitalité du centre de la métropole ;
- Remplacer les cibles sur l'évolution du parc de logements par le nombre de mises en chantier afin de faciliter le suivi de l'atteinte des objectifs dans ce domaine ;
- Définir des cibles pour tous les types de logements (ex. : copropriété, logement locatif ou subventionné, hébergement temporaire/itinérance, accès à la propriété, logement social ou communautaire) afin de répondre aux divers besoins d'hébergement des ménages ;
- Remplacer l'indicateur de hors marché par le pourcentage de ménages locataires avec des besoins impérieux ;
- Retenir une cible de croissance basée sur la moyenne des dernières années concernant la superficie plancher dans l'industriel afin d'éviter un déséquilibre de ce marché.

3. DÉVELOPPEMENT DANS LES SECTEURS D'OPPORTUNITÉS ET À PROXIMITÉ DES RÉSEAUX DE TRANSPORT EN COMMUN

3.1. DENSIFICATION AUTOUR DES RÉSEAUX DE TRANSPORT EN COMMUN

Le projet de Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) propose une expansion ambitieuse du réseau de transport collectif, intégrant de nouveaux axes de métro, de tramway, de service rapide par bus (SRB) et de train léger, afin d'améliorer la connectivité urbaine (cartes 1 à 3). Conséquemment, le document vise à ce que 78 % de la population se trouve à moins de 15 minutes de marche d'un accès au réseau de transport collectif structurant d'ici 2050 (cible 2.1).

Le projet de PUM propose également le retrait de paramètres quantitatifs de hauteur et de densité constructible minimales et maximales, au profit d'une méthodologie qualitative visant à définir les paramètres concrets par les arrondissements sur le plan de la réglementation d'urbanisme uniquement. Cette méthode de calcul accorde une forte importance à la forme urbaine des sites environnants, ne prenant pas explicitement acte de la présence d'infrastructures de transport collectif à proximité d'un site comme motif pour l'augmentation du potentiel de son développement.

En parallèle, le projet de PUM introduit des seuils minimaux moyens de densité nette de 15 à 400 log./ha pour les différents secteurs de la ville (carte 2-11). Ce mécanisme prévoit un facteur d'équivalence pour les usages non résidentiels à la hauteur de 90 m² de superficie de plancher par logement (ex. 100 log./ha = 90 000 m²/ha. [ou un COS de 0,9]). Par contre, il évacue complètement la notion de TOD et ne propose pas un accroissement de la densification autour des axes de transport collectif structurant.

Montréal présente déjà un haut niveau de desserte en transport collectif comparativement aux autres centres urbains de la CMM. Toutefois, les seuils de densité minimaux introduits par le projet de PUM 2050 ne sont pas en concordance avec le projet de PMAD de la CMM, ce qui pourrait réorienter les nouveaux développements en périphérie de la métropole.

Alors que la vision de la Ville repose principalement sur l'adéquation entre les développements et son nouveau réseau de transport collectif, les paramètres d'encadrement de la densité proposés par le projet de PUM laissent place à d'importantes problématiques face à l'optimisation du potentiel de développement de sites bénéficiant d'un positionnement à proximité de réseaux de transport collectif structurants.

À titre comparatif, le premier projet de PMAD révisé adopté par la CMM prévoit des seuils minimaux de développement significativement plus élevés que ceux du premier projet de PUM pour les espaces à proximité des infrastructures de transport collectif. Pour l'agglomération de Montréal, les secteurs de planification intégrée de l'aménagement et des transports (PIAT) du PMAD révisé qui comprennent les aires TOD et autres corridors structurants présentent des seuils allant de 80 à 450 log./ha. brut (100 à 562 log./ha. net¹²). 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.

Afin d'y voir clair, l'IDU a procédé à une analyse comparative du niveau de densité dans un rayon de 500 mètres autour des stations actuelles dans les centres-villes de Montréal et de Toronto. Cet exercice permet de constater que le nombre de logements moyen par hectare autour des stations au centre-ville est de 48 (16 stations) à Montréal et de 107 (20 stations) à Toronto.

¹² Facteur de conversion de 20 %

L'approche qualitative d'intensification urbaine dans le cadre du projet de PUM présente de nombreuses zones grises, laissant une très large marge de manœuvre aux décideurs dans les arrondissements pour définir des paramètres concrets quant à leur réglementation d'urbanisme. Selon l'approche de séquence urbaine de référence, les grands espaces stratégiques situés à proximité d'environnements présentant une faible densité verront leur potentiel de développement réduit, malgré la présence d'infrastructures de transport majeur telles qu'une station de métro. Ces orientations laissent place à des interprétations, et ce, au détriment de la prévisibilité recherchée.

Compte tenu du haut niveau de subjectivité de l'exercice, il sera difficile d'appliquer cette méthode de calcul uniformément à travers les différents arrondissements. Cela entraînera un enjeu majeur, pour évaluer la conformité et la concordance entre la méthode de calcul et les paramètres définis par différents arrondissements tout en politisant les débats sur les paramètres de développement appliqués.

Des études de cas démontrent que certains sites présentant des caractéristiques très similaires ne bénéficient pas des mêmes niveaux potentiels de développement en se basant uniquement sur le critère de la forme urbaine. Par exemple, le site du Marché central pour lequel une hauteur maximale de 15 étages a été définie au PPU, comparativement aux abords du site de l'Hippodrome, où la hauteur maximale est de 24 étages au PU. Cet exemple démontre que la forme urbaine à elle seule n'est pas suffisante pour encadrer les développements et que l'on devrait plutôt miser sur des paramètres quantitatifs.

Le cas de la densification des zones TOD en Colombie-Britannique permet de mettre en lumière une avenue innovante qui gagnerait à être étudiée pour l'élaboration des mécanismes prévus au PUM 2050.

La densification des zones TOD en Colombie-Britannique

La nouvelle législation exigera que certaines municipalités désignent des zones de développement (TOD) à proximité de stations de transport en commun. Ces zones TOD doivent être situées à moins de 800 mètres (environ 10 minutes de marche) d'une station Skytrain et à moins de 400 mètres (environ 5 minutes de marche) d'une station Bus Exchange et West Coast Express.

Dans ces zones, les autorités locales sont tenues de veiller à ce que les niveaux minimaux de densité, de taille et de dimension établis par la province soient autorisés dans les aires TOD. Ces niveaux varient d'une municipalité à l'autre et peuvent également varier à l'intérieur de l'aire TOD. Les administrations locales peuvent, à leur discrétion, approuver des densités supérieures à la réglementation provinciale et supprimer les minimums restrictifs en matière de stationnement résidentiel hors rue et permettre que les volumes de stationnement soient déterminés en fonction des besoins et de la demande du marché.

Category	Tier	Prescribed Distance (Metre)	Minimum Allowable Density (FAR/FSR)	Minimum Allowable Height (Storeys)
Category 1: SkyTrain in Metro Vancouver	1	200 or less	Up to 5.0	Up to 20
	2	Greater than 200-400	Up to 4.0	Up to 12
	3	Greater than 400-800	Up to 3.0	Up to 8
Category 2: Bus/WCE in Metro Vancouver	4	Less than 200	Up to 4.0	Up to 12
	5	Greater than 200-400	Up to 3.0	Up to 8

Tableau des densités minimales exigées au grand Vancouver (incluant la ville de Vancouver)¹.

Le projet de PUM met de l'avant une vision très ambitieuse d'expansion du réseau de transport collectif dans l'optique de connecter les milieux de vie montréalais les uns aux autres. Les paramètres proposés dans les outils d'encadrement de la densité du projet PUM ne sont toutefois pas à la hauteur des investissements requis afin de réaliser le déploiement d'un tel réseau d'infrastructures.

3.2. DENSIFICATION DANS LES SECTEURS D'OPPORTUNITÉS

Le PUM 2050 identifie des secteurs d'opportunités qui devront faire l'objet d'exercices de planification particulière tels que des plans particuliers d'urbanisme (PPU) ou des plans locaux d'urbanisme et de mobilité (PLUM).

La majorité de ces secteurs d'opportunité bénéficient d'un positionnement stratégique face aux infrastructures de transport collectif, faisant de ceux-ci des opportunités à ne pas manquer pour la création de milieux de vie de qualité.

Plusieurs des secteurs identifiés nécessiteront toutefois des interventions particulières, notamment pour la mise à niveau des infrastructures urbaines et de l'aménagement du domaine public. Dans ces circonstances, la densité est le principal levier à utiliser afin de réduire le coût des infrastructures par unité de logement et d'assurer le financement des investissements des infrastructures.

Le cadre mis au point par le projet de PUM identifie un bon nombre de conditions gagnantes à mettre en place afin d'assurer le succès de leur redéveloppement. Toutefois, une condition incontournable manque à l'appel : une augmentation systématique des niveaux de densification.

En raison de la taille importante des terrains dans ces secteurs, qui favorise le développement de grands volumes avec un impact limité sur les environs, ainsi que de leur proximité avec les infrastructures de transport collectif, ces sites offrent un potentiel de développement stratégique. Il est crucial d'exploiter pleinement ce potentiel pour atteindre les objectifs visant à améliorer l'abordabilité du logement et à diminuer la dépendance à l'automobile.

Selon l'IDU, le PUM 2050 devrait s'inspirer du modèle d'espaces stratégiques de redéveloppement (ESR) mis au point dans le PMAD révisé de la CMM, assurant ainsi l'optimisation de la densification autour des infrastructures de transport collectif. À titre comparatif, les espaces stratégiques de redéveloppement proposés par la CMM bénéficient d'un seuil minimal de densité d'habitation de 300 log./ha. brut (375 log./ha. net), indépendamment de leur emplacement.

3.3. RECOMMANDATIONS

DENSIFIER À PROXIMITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS STRUCTURANTS, DANS LES ZONES D'OPPORTUNITÉS ET DANS LE CENTRE DE LA MÉTROPOLE

Le nouveau PUM devrait présenter des orientations particulières permettant de maximiser la densification dans les zones d'opportunités et autour des stations actuelles et projetées de transport en commun.

Le nouveau PUM devrait se positionner sur les 15 recommandations formulées dans l'étude de la CCMM afin que 80 % des nouveaux logements soient prioritairement localisés dans les aires TOD et que des seuils de densité minimale soient fixés entre 150 et 600 logements à l'hectare brut (187 à 750 log./ha. net¹³) pour les secteurs autour d'un réseau structurant de transport collectif.

Cadre réglementaire

- Mettre en place un cadre réglementaire spécifique pour les projets autour des stations actuelles et projetées de réseaux de transport structurants et dans les secteurs d'opportunité (chapitre 4, p. 12) prévoyant une densité minimale et un niveau d'intensification élevé ;
- Maintenir l'intention d'enlever les ratios de stationnement minimaux (PUM, chapitre 6, p. 47).

¹³ PUM 2050 propose un seuil minimal de 15 log./ha. à 400 log./ha. net par secteur n'étant pas nécessairement à proximité d'une station d'un réseau structurant.

4. DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES ET AUTORISATIONS

Le projet de PUM 2050 met de l'avant des cibles de développement du parc immobilier résidentiel dans l'optique de contrer les effets de la crise du logement et les enjeux d'abordabilité. Celui-ci ne présente toutefois aucune orientation ou aucun indicateur stratégique ayant comme objectif de réduire les délais d'approbation des projets immobiliers.

Pour résorber la crise du logement et les enjeux d'abordabilité, il est nécessaire de définir des cibles comme mécanisme de suivi stratégique, de mettre au point des processus de concordance offrant plus de prévisibilité et de travailler sur l'accélération des procédures administratives pour l'émission de permis.

Le projet de PUM introduit une méthodologie très complexe pour définir les paramètres de hauteurs et de densité dans les arrondissements, sans proposer de cibles concrètes au niveau du Plan d'urbanisme.

Dans la mesure où la densité et la hauteur seront décidées par les arrondissements après l'adoption du PUM dans le cadre des règlements de concordance, l'approche proposée dans le projet de PUM rendra difficile, voire impossible, de se prononcer sur le potentiel de développement. Le PUM offre à cet égard très peu de prévisibilité concernant l'application et l'efficacité de cette nouvelle méthode de calcul.

Même chose pour la méthodologie de séquence urbaine de référence qui nécessitera la mise au point de nombreuses études paysagères de manière simultanée à travers l'ensemble des arrondissements de la ville afin de définir les paramètres de hauteurs et de densité desquels pourront bénéficier les projets immobiliers.

Alors que les arrondissements bénéficient normalement de six mois pour adopter leur règlement de concordance au plan d'urbanisme, la Ville de Montréal bénéficie de mesures spéciales permettant d'étirer ce délai à deux ans si le règlement de remplacement est utilisé. Le processus de concordance entre le nouveau PUM et la réglementation d'urbanisme des arrondissements est susceptible d'entraîner des délais dans le départ de nouveaux chantiers.

Le projet de PUM introduit cependant plusieurs nouveaux mécanismes nécessitant des approbations de nature discrétionnaire (entre autres les critères d'évaluation pour les immeubles patrimoniaux, les exercices de planification des secteurs d'opportunités, les PUM, etc.), ce qui entraînera une complexification des processus et un prolongement des délais.

Le traitement des permis et autorisations souffre fréquemment dans les villes de lourdeur administrative et de délais indus, ce qui provoque des retards de construction et une hausse des coûts. Cela est généralement dû à des ressources humaines insuffisantes, au manque de fluidité des informations transmises entre les départements, au traitement successif et non concomitant des diverses exigences ainsi qu'à l'absence de mesures de performance en ces matières.

Le projet de PUM 2050 n'introduit pas de nouvelles cibles quant à la réduction des processus d'approbation de projet immobilier, alors que les délais ont littéralement explosé au cours des dernières années.

Dans ce domaine, la Ville de Montréal est loin d'être exemplaire. Un article publié dans *La Presse* le 28 mai¹⁴ dernier révélait qu'il y a eu une détérioration dans l'efficacité des traitements administratifs, et ce même dans les arrondissements qui participaient aux travaux de la Cellule facilitatrice. Ces informations concordent avec les données sur l'émission des permis de la Ville de Montréal qui démontrent que, depuis 2020, le délai moyen pour les demandes de permis de projets de 100 logements et plus est passé de 269 jours à 506 jours.

Demandses de permis pour les projets de 100 logements et plus¹⁵

	Délai moyen (jours)	N ^{bre} de projets
2020	269	43
2021	284	28
2022	384	19
2023	447	20
2024 (T1 et T2)	506	12

Afin d'identifier des pratiques pouvant inspirer les acteurs de la Ville dans ce domaine, l'IDU communique ce qui a été retenu en Ontario.

Accélération de l'émission des permis en Ontario

Le Code du bâtiment de Toronto contient un volet de demande « complète » et un volet de demande « incomplète ». Pour les demandes de permis de construire complètes, un délai maximal de 20 jours ou 30 jours est prévu selon qu'il s'agit de grands bâtiments et de bâtiments complexes¹⁶. Dans le contexte où peu de projets d'envergure sont de plein droit, la volonté de la Ville de Montréal à adopter, au courant de la prochaine année, une cible maximale de 120 jours pour l'émission de permis de construction et de transformation pour les projets immobiliers de plein droit s'avère être une mesure nettement insuffisante pour générer des changements dans les processus de traitement et de suivi par les arrondissements.

En Ontario, les conséquences des délais indus ont été analysées par le Groupe Altus en 2018 pour le compte de l'Association ontarienne des architectes¹⁷ et, plus récemment en 2022, pour la Building Industry and Land Development Association¹⁸. La première étude révèle que chaque délai mensuel supplémentaire entre la demande d'implantation et son approbation, pour un immeuble de 100 logements, ajoute au moins 2 280 \$ par mois aux coûts de construction pour chaque unité. La seconde étude arrive à la conclusion que chaque mois supplémentaire pour la réalisation d'un projet de 400 à 500 unités entraîne un coût supplémentaire de 2 600 \$ à 3 300 \$ par unité. En considérant 500 jours pour l'obtention d'un permis à Montréal, les délais représentent un coût additionnel moyen par logement de 94 000 \$ et de 135 000 \$. En plus des impacts sur l'abordabilité, ces délais ont des effets sur l'attractivité pour les investissements.

La loi exige maintenant des municipalités ontariennes qu'elles remboursent les demandeurs de permis si la décision pour un plan d'implantation ou de modification du zonage n'est pas rendue dans les délais prescrits, selon un pourcentage de frais remboursés qui augmente avec le temps écoulé depuis l'expiration du délai¹⁹.

¹⁴ <https://www.lapresse.ca/actualites/permis-de-construction-a-montreal/des-delais-interminables/2024-05-28/un-frein-majeur.php>

¹⁵ Source : <https://donnees.montreal.ca/dataset/permis-construction>

¹⁶ <https://www.toronto.ca/services-payments/building-construction/apply-for-a-building-permit/building-permit-review-streams>

¹⁷ Altus Group Economic Consulting, *Site Plan Delay Analysis*, mai 2018.

¹⁸ Altus Group, *Municipal Benchmarking Study: Greater Toronto Area*, septembre 2022.

¹⁹ <https://www.ontario.ca/fr/page/plus-de-logements-pour-tous>

Dans un contexte de crise du logement, il est nécessaire de mettre en place des solutions pour accélérer le déploiement de nouveaux logements. L'IDU reconnaît les efforts de la Ville avec la création de la Cellule facilitatrice, mais observe peu d'améliorations concrètes sur les performances administratives. Les retards dans le traitement des permis entraînent des coûts supplémentaires significatifs, nuisant à la fois à l'abordabilité des logements et à l'attractivité des investissements.

Le cas de la politique Permit Now de la Ville de San Diego permet de mettre en lumière des pratiques favorisant l'accélération de l'octroi des permis de construction en réduisant les formalités administratives dans les autorisations d'urbanisme. Voilà une avenue innovante qui gagnerait à être étudiée pour l'élaboration des mécanismes prévus au PUM 2050.

Accélération de la délivrance de permis de construction de logements de la Ville de San Diego

La ville de San Diego a exigé que les services municipaux concernés examinent, dans un délai de 30 jours ouvrables, les projets de logements. Ce programme vise à réduire considérablement les délais d'obtention des permis de construction, à accélérer la mise en chantier et à attirer les promoteurs immobiliers. La Ville a créé un portail de soumissions électroniques qui permet aux promoteurs de soumettre leurs demandes en ligne, de payer les frais associés et de suivre l'état de leur demande en temps réel. Les délais de traitement sont également identifiés afin de refléter plus de transparence et plus d'efficacité²⁰. Le programme propose en outre d'accorder « généreusement » les demandes de dérogations pour les projets de logements abordables²¹. Au total, 39 nouvelles personnes ont été embauchées à cet effet et ont favorisé la délivrance de permis, avec une augmentation d'environ 82 % en seulement un an²².

²⁰ The city of San Diego. (2024). *Permit Processing Timeline*. <https://www.sandiego.gov/development-services/permits/timeline>

²¹ SDCN Editor. (2023, 19 mars). San Diego creates 'Affordable Housing Permit Now' program. *San Diego Center for International Trade Development*. <https://sandiegocitd.org/san-diego/san-diego-creates-affordable-housing-permit-now-program>

²² Low, E. (2024, 20 mars). Opinion San Diego Can Now Boast a 21st Century Building Permit Process with 50% Issued Same Day. *Times of San Diego*. <https://timesofsandiego.com/opinion/2024/03/20/san-diego-can-now-boast-a-21st-century-building-permit-process-with-50-issued-same-day>

4.1. RECOMMANDATIONS

CADRE RÉGLEMENTAIRE FAVORISANT UNE APPROBATION RAPIDE DES PROJETS ET TABLEAU DE BORD AVEC DES MESURES DE PERFORMANCE

Le nouveau PUM devrait favoriser une transformation active des environnements urbains en concevant des outils d'urbanisme qui permettent une approbation rapide des projets immobiliers, répondant ainsi aux enjeux d'abordabilité du logement, de préservation de l'environnement et de dynamisme du centre-ville.

Cadre qualitatif

- Réduire le nombre de critères d'évaluation qualitatifs introduits par le PUM dans l'optique de simplifier et d'accélérer les processus d'approbation des projets et d'émission des permis.

Demandes complètes et conformes de plein droit

- Établir un délai maximal de 30 jours pour l'approbation des demandes de plein droit.

Indicateurs

- Afin que l'on puisse avoir plus de prévisibilité, l'IDU souhaite que l'on fixe un délai maximal pour chacune des autorisations conformes et complètes et que l'on convienne prochainement d'indicateurs et de cibles de performance. L'établissement d'un délai maximal devrait être établi pour les demandes suivantes :
 - ✓ Permis de construction ou de transformation,
 - ✓ Permis ou certificat de démolition,
 - ✓ Usage conditionnel et dérogation mineure,
 - ✓ Projet particulier (PPCMOI),
 - ✓ Plan d'aménagement d'ensemble (PAE).

Reddition

- Réaliser une reddition de comptes régulière, transparente et uniformisée sur les délais pour toutes les demandes d'autorisation pour l'ensemble de la ville et pour chacun des arrondissements.

Cadre d'analyse

- Prendre systématiquement en compte des impacts sur les coûts et les délais dans l'évaluation des éléments qui ne sont pas prévus (discrétionnaires) dans la réglementation.

5. RMM ET HORS MARCHÉ

5.1. RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE (RMM)

En plus des nouveaux paramètres du RMM révisé, le projet de PUM présente des objectifs de croissance du hors marché dans l'ensemble du parc de logements. On y précise également que le zonage incitatif ne s'appliquera pas dans les zones d'application du RMM.

Les zones actuelles du RMM ont été déterminées par la Ville en prenant en considération le potentiel constructible additionnel à la suite d'un rehaussement de la densification. Étant donné que le potentiel constructible découlant du PUM sera confirmé seulement après l'adoption des règlements de concordance par les arrondissements, l'ensemble des zones d'application du RMM devront être révisées. L'arrimage entre le RMM et les objectifs de hors marché devra aussi faire l'objet d'une réflexion, car l'addition d'exigences auront des conséquences sur la rentabilité des investissements dans ce domaine.

Dans le cadre de la révision récente du RMM, la Ville a procédé à une hausse de la contrepartie payée pour les terrains, au report de l'augmentation des contributions financières à 2025 en raison du contexte économique et à une simplification du volet abordable pour plus de complémentarité avec les programmes.

Afin de savoir si cette contrepartie est suffisante, l'IDU a demandé à la firme Côté Mercier Conseil immobilier de procéder à une recension des plus récentes transactions pour les cinq secteurs. Cet exercice a permis de constater que les montants proposés dans le règlement sont nettement inférieurs par rapport à la moyenne des plus importantes transactions pour les secteurs 1, 2, 4 et 5. Si l'intention de la Ville est d'encourager la cession de terrains, l'établissement de ces valeurs ne permettra pas d'atteindre cet objectif.

Montant par m² de superficie résidentielle estimée par secteur de valeur pour le rachat de terrains cédés

	Secteur 1	Secteur 2	Secteur 3	Secteur 4	Secteur 5
Contrepartie 2024 proposée par la Ville de MTL	934 \$	832 \$	770 \$	434 \$	241 \$
Valeur de récentes transactions	1 334 \$	1 094 \$	852 \$	831 \$	471 \$
Écart (%)	-30 %	-24 %	-10 %	-48 %	-49 %

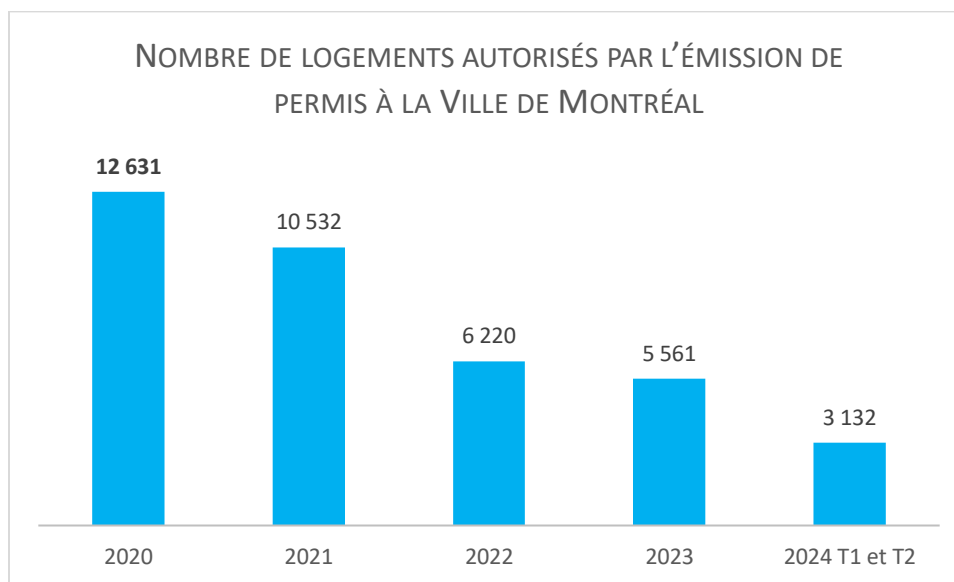
Dans son avis²³ sur les changements envisagés par la Ville au RMM, l'IDU a mentionné que l'application d'une valeur unique à des zones aussi vastes pose un dilemme d'équité. Alors que la valeur pour un secteur quelconque pourrait, par coïncidence, correspondre à la valeur marchande d'un terrain offert au bénéfice de la Ville, il est raisonnable de croire que cette situation sera rarement observée. Dans le but d'éviter ce biais et de favoriser la cession de terrains, il a été recommandé que la contrepartie financière pour cession de terrains à des fins de logements inclusifs soit établie en fonction de la valeur au marché par un évaluateur indépendant, comme c'est actuellement la pratique pour l'établissement des frais de parc.

Le maintien des niveaux de contribution jusqu'en 2025 est un recours minimal compte tenu de la conjoncture. Par contre, l'IDU considère toujours que cette contribution constitue l'équivalent d'une taxe indirecte pour les contribuables et un transfert de la responsabilité du financement du

²³ <https://www.idu.quebec/fr/nouvelles-idu/memoire-concernant-les-changements-proposes-au-reglement-pour-une-metropole-mixte-rmm-de-la-ville-de-montreal>

logement social et abordable aux nouveaux occupants et occupantes des unités à la place des gouvernements supérieurs.

Depuis l'entrée en vigueur du RMM, le 1^{er} avril 2020, le nombre de logements autorisés par l'émission de permis de la Ville n'a pas cessé de diminuer. Entre 2020 et 2023, cette baisse est de 56 %, passant de 12 631 logements à seulement 5 561 logements. Cette tendance semble se maintenir pour l'année 2024, si l'on considère les données pour les six premiers mois.



Source : Données Montréal

* Projets de cinq logements et plus

Cette tendance est aussi remarquable en nombre de projets de 100 logements et plus ayant obtenu un permis de construction. Entre 2020 et 2023, il est passé de 43 à seulement 20 projets.

Demandes de permis pour les projets de 100 logements et plus²⁴

	N ^{bre} de projets	N ^{bre} de logements
2020	43	10 855
2021	28	6 655
2022	19	4 044
2023	20	3 880
2024 (T1 et T2)	12	2 350

Ces données nous révèlent également que les projets de 100 logements et plus représentaient 86 % des logements autorisés en 2020 et que ceux-ci accaparent actuellement 75 % de tous les logements autorisés. Cette baisse représente une diminution de 9 % de l'importance relative des projets d'envergure à Montréal.

²⁴ Source : <https://donnees.montreal.ca/dataset/permis-construction>

5.2. HORS MARCHÉ

Le projet de PUM introduit de nouvelles cibles et exigences dans l'optique de stimuler le développement de logements hors marché (inclus abordable et social). Les mécanismes qu'il propose sont toutefois susceptibles d'alourdir les exercices de faisabilité financière des projets immobiliers privés, contribuant ainsi à une dégradation de l'abordabilité en habitation.

Pour ce faire, il est nécessaire de repenser les logiques de déploiement qu'il propose en matière de logement hors marché et de zonage incitatif de manière à contribuer à l'abordabilité du logement à travers une augmentation de l'offre.

L'établissement d'une cible de hors marché, dont 75 % de logements sociaux, a des incidences financières et économiques majeures pour les investisseurs, la Ville et les gouvernements. En considérant seulement les règles du Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), il faudrait 750 M\$ d'investissement publics par année pour atteindre les cibles proposées. Sur plus de 25 ans, cela représenterait plus de 19 G\$. Ces impacts financiers doubleraient si l'on réalisait des logements sociaux comme il est proposé dans le projet de PUM.

Compte tenu de la structure de propriété, du profil des promoteurs et des investisseurs ainsi que des ressources publiques limitées, les cibles de hors marché peuvent être considérées comme « surréalistes » et avoir des effets contraires sur l'abordabilité et sur l'offre de logements.

5.3. RECOMMANDATIONS

RÉVISER L'ENSEMBLE DU RMM ET CLARIFIER LES OBJECTIFS POUR LE HORS MARCHÉ

Le nouveau PUM devrait considérer les impacts d'exigences réglementaires sur les coûts et l'attractivité sur les investissements dans un contexte de pénurie de logements et miser sur des mesures incitatives plutôt que pénalisantes pour favoriser la réalisation de projets sur son territoire. Les exigences d'un pourcentage de logements hors marché dans les projets de développement ne devraient pas représenter des coûts additionnels par rapport au RMM pour les promoteurs.

RMM

- Exclure les volets abordable et familial d'ici à ce que l'on précise les éléments problématiques (ex. : profil des ménages dans les unités, compensation pour les promoteurs, aides des gouvernements supérieurs, nombre de chambres par secteur) ;
- Mettre en place un mécanisme de surveillance indépendant des fonds accumulés dans le cadre du RMM ;
- Établir la contrepartie financière pour la cession de terrains à des fins de logements inclusifs en fonction de la valeur au marché par un évaluateur indépendant, comme c'est actuellement la pratique pour l'établissement des frais de parc ;
- Réviser l'ensemble des zones d'application en considérant le potentiel constructible additionnel du PUM à la suite de l'adoption des règlements de concordance des arrondissements ;
- Ne pas imposer d'exigences additionnelles pour le hors marché sans une totale compensation équivalente par un zonage incitatif ou un avantage fiscal.

Hors marché

- Préciser que la définition de hors marché inclut les logements privés offrant une pérennité de l'abordabilité de 15 ans et plus ;
- Retirer la sous-cible de 75 % de logements sociaux et la remplacer par un pourcentage des ménages locataires avec des besoins impérieux ;
- Compenser toute exigence de contenu de hors marché sur les terrains privés, en plus du RMM, par un zonage incitatif ou des incitatifs fiscaux.

6. MESURES INCITATIVES ET FRAIS EXIGIBLES

Récemment, l'IDU a réalisé une analyse²⁵ de l'impact du cumul des frais locaux pour un projet type de 250 logements de copropriétés autour d'une station REM. L'ensemble des frais exigibles représente 36 200 \$ par logement dans l'arrondissement de Saint-Laurent, ce qui correspond à 6,5 % du prix de vente. La valeur des contributions (volets social et abordable) pour le règlement pour une métropole mixte représente à elle seule un coût additionnel par logement de 4 362 \$. Ainsi, l'imposition des frais affecte directement l'abordabilité des nouveaux logements sur le marché.

	Brossard		Arr. Saint-Laurent	
	\$ / log.	%	\$ / log.	%
Redevance REM	14 124 \$	41,9 %	14 122 \$	39,0 %
Redevance de développement	3 527 \$	10,5 %	0 \$	0,0 %
Contribution - Règlement pour une métropole mixte	0 \$	0,0 %	4 362 \$	12,0 %
Frais de parc	8 099 \$	24,0 %	8 099 \$	22,4 %
Permis de construction	487 \$	1,4 %	2 761 \$	7,6 %
Autres (ex. PIIA, PPCMOI, Raccordement aux réseaux)	101 \$	0,3 %	78 \$	0,2 %
Droit de mutation	7 374 \$	21,9 %	6 782 \$	18,7 %
Total	33 712 \$	100,0 %	36 204 \$	100,0 %
Prix de vente	551 040 \$		560 000 \$	
% des frais locaux sur le prix de vente	6,1 %		6,5 %	

Dans un rapport²⁶ présenté à l'IDU en novembre 2023, l'ex-sous-ministre Suzanne Lévesque partage l'avis de l'IDU selon lequel l'un des principaux facteurs désincitatifs au développement et à l'abordabilité est l'accumulation de frais locaux facturés aux développeurs immobiliers. Elle ajoute que chacun de ces éléments peut avoir un effet marginal sur le coût d'un projet, mais que leur cumul a souvent un effet considérable, qui se traduit dans le loyer fixé ou le prix exigé.

L'importante hausse des coûts de construction au cours des dernières années, la forte hausse des frais de financement, le resserrement du crédit et la difficulté à mettre sur le marché des logements qui prennent en compte la capacité de payer des clientèles ciblées rendent très difficile la réalisation de projets permettant de générer un rendement suffisant par rapport aux risques ou à d'autres opportunités d'investissement. Pour réaliser des projets, les investisseurs cherchent à réduire les coûts avant la mise en marché et le financement à terme suivant la construction.

Voulant que des conditions favorables à un rééquilibrage du marché et à l'abordabilité soient créées et qu'un environnement fiscal compétitif soit maintenu, l'IDU a par ailleurs demandé au gouvernement du Québec de s'aligner sur la proposition fédérale avec l'exemption de la TVQ pour les nouveaux immeubles d'habitation locatifs.

²⁶https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33CMA1BQmWqtEySkclKp/asset/files/Suzanne%20Le%CC%81vesque_13NOV_2023.pdf

Dans le but d'atteindre ces objectifs, de plus en plus de villes adoptent des mesures incitatives.

Par exemple, la Ville de Toronto propose deux programmes d'incitation au patrimoine²⁷ pour aider les propriétaires de biens patrimoniaux admissibles à assumer les coûts de conservation : le programme de subventions pour le patrimoine et le programme de remise fiscale pour le patrimoine. En plus d'offrir un soutien financier, ces programmes ont également aidé les candidats retenus à atteindre les normes de conservation les plus élevées possibles pour leurs projets, qu'ils soient de grande ou de petite envergure. Depuis 2007, la Ville de Toronto offre le Programme de remise d'impôt foncier pour les propriétés patrimoniales admissibles. En 2015, le programme a été considérablement restructuré pour cibler l'admissibilité sur les propriétés commerciales et industrielles désignées.

La Ville de Québec a annoncé, le 21 février dernier, un crédit de taxes qui s'appliquera sur les coûts de construction ou sur la mise à niveau d'infrastructures municipales à la charge des promoteurs. Le crédit s'appliquera à 85 % des coûts des infrastructures standards et à 100 % pour des projets verts ou de mobilité durable. D'autres municipalités accordent des congés de taxes de trois ans ou le raccordement gratuit aux infrastructures municipales.

En plus de cette initiative, la Ville de Québec a annoncé, le 21 juin 2024, une nouvelle initiative pour accélérer l'inclusion sociale dans les projets de construction privés neufs. La Ville offre aux promoteurs une subvention de 2 500 \$ par an et par logement²⁸. La Société d'habitation du Québec (SHQ) a réservé, pour 2024-2025, 100 unités subventionnées par le Programme de supplément au loyer Québec (PSLQ) pour l'initiative d'inclusion sociale dans des projets privés de constructions neuves. Dans ce contexte, afin d'encourager les promoteurs à inclure de telles unités dans leurs projets, la Ville offre une aide financière équivalente au montant moyen d'une facture de taxes, dans le cadre d'un projet pilote sur cinq ans. L'investissement total de la part de la Ville pour ces 100 unités s'élève à 1,25 M\$, ce qui revient à un coût de 12 500 \$ par unité pour cinq ans. La gestion des subventions au loyer issues du PSLQ revient à l'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ) qui devra valider l'admissibilité des ménages, assurer les communications avec le propriétaire et contrôler les loyers pour qu'ils demeurent conformes au cadre normatif du PSLQ.

La Ville de Rimouski a modifié la fiscalité foncière pour la construction d'habitations multifamiliales de huit unités et plus afin de permettre les crédits suivants, conditionnellement à ce que les travaux soient achevés au plus tard le 31 décembre 2028 :

- An 1 : 100 % de la taxe foncière ;
- An 2 : 100 % de la taxe foncière ;
- An 3 : 75 % de la taxe foncière ;
- An 4 : 50 % de la taxe foncière ;
- An 5 : 25 % de la taxe foncière.

Tout récemment, la Ville de Longueuil a annoncé dans sa stratégie d'habitation son intention :

- d'évaluer les outils potentiels au soutien à la construction de certains types de logements (ex. : prêts, crédits de taxe, etc.) ;
- de bonifier la densité autorisée de plein droit dans les secteurs à proximité des principaux axes de transport collectif ;
- d'instaurer des mesures incitatives au (re)développement des sites sous-occupés ou vacants (ex. : taxation, approche proactive auprès des propriétaires de centres commerciaux, etc.).

²⁷ <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/heritage-preservation/tax-rebates-grants>

²⁸ https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/espace-presse/actualites/fiche_autres_actualites.aspx?id=31352

6.1. RECOMMANDATIONS

MISER SUR DES MESURES INCITATIVES PLUTÔT QUE PÉNALISANTES

Le nouveau PUM devrait miser sur des incitatifs plutôt que sur des mesures pénalisantes comme le Règlement pour une métropole mixte (RMM), l'imposition d'exigences de hors marché, une taxe sur les terrains vacants desservis et l'imposition d'une éventuelle redevance autour des nouvelles stations de métro de la ligne bleue.

Analyse d'impacts

- Compléter une analyse de l'évolution du marché de l'habitation ainsi que des effets de son cadre réglementaire, fiscal et administratif sur l'attractivité de Montréal au sein de la CMM ;
- Évaluer systématiquement les impacts sur les coûts et la viabilité des projets de toutes les exigences réglementaires ou mesures fiscales avant leur adoption.

Mesures incitatives

- Réaliser un inventaire des mesures incitatives potentielles et évaluer leurs avantages par rapport à l'environnement réglementaire et fiscal actuel ;
- Compenser toute exigence ou demande (ex. infrastructure, parc, contenu hors marché) sur les terrains privés par un zonage incitatif ou des incitatifs fiscaux.

7. CORRIDORS VISUELS ET PROTECTION DU PATRIMOINE

Le projet de PUM 2050 met de l'avant plusieurs mécanismes ayant pour objectif de valoriser un nombre important d'immeubles patrimoniaux et de corridors visuels. Ces intentions sont toutefois proposées aux dépens du potentiel de développement de sites stratégiques qui pourraient d'une part, favoriser l'augmentation de l'offre de logements, et autrement permettre de générer des investissements qui pourront être utilisés pour assurer la conservation et la restauration de témoins d'intérêt patrimoniaux.

Pour ce faire, il sera nécessaire d'adapter les mécanismes proposés pour l'encadrement des projets immobiliers en lien avec les corridors visuels et les immeubles patrimoniaux.

7.1. VUES D'INTÉRÊT

Le projet de PUM propose un renouvellement des cartes de corridors visuels protégées par des cotes altimétriques incluses au plan d'urbanisme en vigueur. Ces modifications incluent le retrait de nombreux corridors qui avaient déjà été bloqués, combinent certaines annexes en un document consolidé et étendent la notion de cote altimétrique à plusieurs arrondissements alors qu'elles étaient principalement concentrées au centre-ville auparavant. Le document introduit également de nouveaux corridors visuels vers des repères emblématiques.

Alors que le plan d'urbanisme actuel traite les corridors visuels qui bénéficient de cotes altimétriques sur un pied d'égalité, le projet de PUM décline ces corridors selon deux niveaux : intéressants ou exceptionnels.

Les projets situés au sein de corridors visuels intéressants pourront bénéficier d'approbation discrétionnaire leur permettant d'excéder les cotes altimétriques définies au PUM, comme c'est actuellement le cas au plan d'urbanisme en vigueur. Toutefois, les corridors visuels exceptionnels deviennent beaucoup plus stricts, sans aucune possibilité de dérogation pour excéder les cotes altimétriques au niveau des arrondissements.

À travers l'ajout de plusieurs nouveaux corridors et l'impossibilité de déroger aux cotes altimétriques des corridors visuels exceptionnels, les changements introduits par le projet de PUM ont pour conséquence de sévèrement limiter le potentiel de développement de nombreux sites stratégiques, en particulier au centre-ville. Ces changements aux règles du jeu pourraient occasionner des pertes de droits, voire des préjudices, à de nombreux propriétaires qui envisagent d'importants investissements. Ces enjeux pourraient apparaître, par exemple, pour les projets qui se retrouveraient derrière un bâtiment ayant déjà bénéficié d'une dérogation de la hauteur définie par les cônes de vue exceptionnels ou pour des projets qui ne pourront plus être réalisés en raison de l'introduction de nouveaux cônes de vue exceptionnels.

La définition de certains corridors prétend que la mise en valeur d'une vue devrait prévaloir sur le potentiel de développement économique de plusieurs quartiers. Des secteurs stratégiques comme celui de Bridge-Bonaventure verront leur potentiel de développement en hauteur fortement restreint, entraînant la mise au point d'un cadre bâti compact de plus faible hauteur, augmentant l'effet de masse perçu, comme ce fut le cas dans certains quartiers de Griffintown, là où les hauteurs maximales ont été plafonnées uniformément.

Le cas des vues protégées de la Ville de Vancouver introduit des avenues innovantes qui gagneraient à être considérées pour l'élaboration des mécanismes prévus au PUM 2050.

Le transfert de densité pour les propriétés affectées par une vue d'intérêt

Depuis 1989, la Ville de Vancouver s'est munie d'une politique de protection des vues sur les importants paysages naturels et emblématiques de son territoire. Vingt-sept cônes de vue ont été recensés et préservés par un règlement limitant la hauteur des bâtiments à des endroits clés qui permettent une visibilité étendue sur les montagnes et l'océan depuis toute la ville¹.

En présence de cônes de vue, la hauteur maximale des bâtiments diminue drastiquement à celle autorisée par le zonage¹. Cependant, la Ville permet à un promoteur de transférer cette densité « perdue » à un autre projet de construction ou de la vendre à un autre promoteur¹. Dans certains cas, la Ville permet des dérogations à certaines conditions, par exemple si le bâtiment contribue de manière significative aux mieux-être de la collectivité¹.

7.2. PROTECTION DU PATRIMOINE

Le projet de PUM identifie un nombre impressionnant d'immeubles patrimoniaux, totalisant plus de 150 pages. Ces bâtiments seront assujettis à un nombre important de critères d'analyse pour toute demande de développement, de transformation ou de démolition.

Le projet de PUM introduit également plusieurs repères emblématiques, des immeubles bénéficiant d'un rayon de protection de 100 m dans lequel toute intervention sera assujettie à une approbation discrétionnaire. Globalement, la quasi-totalité du centre-ville est présentée comme étant un « secteur patrimonial » et cette orientation aura pour effet d'ajouter d'autres contraintes et de ralentir le développement dans ce secteur dit prioritaire et stratégique.

Cette identification excessive de bâtiments patrimoniaux aura pour effet de complexifier, voire de freiner, le développement de sites bénéficiant d'un potentiel stratégique qui permettrait autrement de contribuer à l'atteinte des objectifs de la Ville en matière de développement de l'offre de l'habitation.

D'autre part, le nombre de bâtiments qui figurent à cette liste témoigne d'un élargissement notable de la notion d'immeuble patrimonial. La liste de critères utilisés pour définir cette liste d'immeubles n'ayant pas été communiquée, il est difficile de comprendre les motivations derrière l'identification de certains bâtiments.

De plus, il est important de reconnaître qu'il est possible d'assurer un redéveloppement intelligent de propriétés qui accueillent un immeuble d'intérêt, permettant ainsi de générer des investissements qui pourraient être utilisés afin d'assurer leur sauvegarde.

7.3. RECOMMANDATIONS

CADRE RÉGLEMENTAIRE FLEXIBLE CONCERNANT LES VUES ET LE PATRIMOINE

Le nouveau PUM devrait miser sur un cadre réglementaire permettant de valoriser les principales vues d'intérêt et les témoins architecturaux d'intérêt patrimonial tout en maximisant le potentiel de développement de sites bénéficiant d'une localisation stratégique.

Corridors visuels

- Maintenir la possibilité de déroger aux cotes altimétriques via une approbation discrétionnaire pour les corridors visuels exceptionnels ;
- Retenir uniquement les corridors visuels créant un lien entre la montagne et le fleuve ;
- Retirer les corridors visuels ayant un impact majeur sur des secteurs centraux présentant un potentiel de développement stratégique (le centre-ville et les secteurs d'opportunités) ;
- Rendre possibles d'office des aménagements, au-dessus de la hauteur autorisée pour les bâtiments existants, des équipements permettant d'améliorer la performance énergétique des bâtiments, des terrasses, des espaces végétalisés et d'agriculture ;
- Réfléchir à des mécanismes de transfert de densité pour des terrains dont le potentiel de développement se voit sévèrement limité.

Patrimoine

- Intégrer des critères d'évaluation (immeubles patrimoniaux, repères emblématiques, corridors visuels, ensembles patrimoniaux, secteurs patrimoniaux, etc.) qui favorisent le développement de projets immobiliers d'envergure dans l'optique de générer des investissements qui permettront d'assurer la conservation et la restauration de témoins d'intérêt ;
- Revoir à la baisse le nombre d'immeubles patrimoniaux identifiés à l'annexe 4 dans l'optique de concentrer les efforts de mise en valeur sur les témoins architecturaux qui présentent un réel intérêt patrimonial ;
- Revoir les limites des « secteurs patrimoniaux » pour le centre-ville de Montréal afin de les concentrer sur les quartiers de hautes valeurs uniquement ;
- Retirer ou revoir les limites des aires de protection pour les repaires emblématiques de manière à ce qu'ils correspondent à un rayon de 50 mètres depuis le point central de l'immeuble et non de son périmètre.

Mutualisation

- Offrir un cadre permettant la mutualisation des fonctions et la mixité verticale (ex. : habitation, commerce et institutionnel), afin de créer des milieux de vie complets et compacts.

8. RÈGLEMENTS DE CONCORDANCE ET MÉCANISMES TRANSITOIRES

8.1. RÈGLEMENTS DE CONCORDANCE

Le projet de PUM ne produit aucun effet juridique tant qu'il n'est pas adopté et en vigueur.

Même adopté et en vigueur, le PUM n'aura par ailleurs pas d'effet juridique direct et immédiat sur les citoyens et citoyennes. C'est à travers les règlements de concordance que se manifesteront la vaste majorité des changements puisque ces règlements ont pour fonction de traduire les orientations et objectifs du plan d'urbanisme en normes opposables aux contribuables.

En vertu de la Charte de Montréal (art. 131), les arrondissements ont la responsabilité d'adopter les normes applicables en matière de zonage et lotissement et de dérogations mineures ainsi que pour les plans d'aménagement d'ensemble (PAE), les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), les usages conditionnels, le zonage incitatif et les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI). Ce sont donc les arrondissements qui adopteront les divers règlements de concordance requis à la suite de l'entrée en vigueur du PUM.

La règle générale prévue à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) veut qu'une modification à un règlement d'urbanisme soit susceptible d'approbation référendaire (usage, densité, etc.), sauf pour les règlements de concordance qui visent à assurer la cohérence entre la réglementation d'urbanisme et les orientations et objectifs du plan d'urbanisme. Toute imprécision dans les orientations et objectifs du PUM peut donc mener à :

- des problèmes concrets d'application des normes de concordance qui seront prévues dans les règlements d'urbanisme des arrondissements ;
- des contestations au motif que certaines dispositions adoptées à des fins de concordance ne sont pas nécessaires pour permettre la mise en œuvre des orientations et objectifs du PUM.

Ainsi, il faudra attendre l'adoption des règlements de concordance pour commencer à percevoir les effets réels des orientations du PUM 2050. Cette période de transition peut s'avérer assez longue et engendrer beaucoup d'incertitude pour les développeurs.

8.2. ENJEUX D'APPLICATION

Même si, dans l'intervalle, la Ville ne peut refuser de recevoir de nouvelles demandes de permis en application des règlements actuels, sauf en cas d'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire, ou de traiter les demandes déjà reçues selon la réglementation présentement en vigueur, l'entrée en vigueur des règlements de concordance amènera un degré d'incertitude important, particulièrement dans les cas des projets soumis à une procédure d'approbation discrétionnaire (PIIA, PPCMOI, etc.) dont le premier volet aurait commencé sous l'ancienne réglementation. Dans ces cas, si le projet étudié par la Ville à l'étape du PIIA s'avérait non conforme aux règlements de concordance une fois rendu à l'étape de la délivrance du permis de construction, l'exercice entier serait à refaire. En effet, le dépôt d'une demande d'approbation d'un PIIA ne cristallise pas les droits du requérant quant au traitement subséquent de sa demande de permis en vertu de la réglementation antérieure (soit celle en vigueur au moment du dépôt de la demande d'approbation du PIIA, dans cet exemple).

À ces considérations s'ajoute le besoin d'assurer un arrimage du PUM et de la réglementation d'urbanisme qui en découle, avec les exercices de planification de la CMM pour le PMAD (2025) et de l'Agglomération pour le SAD (2025-2026). Cet exercice de conformité régional est une exigence à la LAU, mais ne pourra s'effectuer de manière concomitante avec l'adoption du PUM

pour en assurer la conformité au SAD et du PMAD. Ainsi, il est vraisemblable que, suivant l'adoption et l'entrée en vigueur de ces trois outils de planification et d'aménagement du territoire, le PUM doit à nouveau être modifié pour en assurer la conformité et la cohérence aux deux autres outils qui lui sont hiérarchiquement supérieurs, donnant lieu à nouveau à une période d'incertitude pour les citoyennes et citoyens et les développeurs.

8.3. MÉCANISME TRANSITOIRE

Le projet de PUM prévoit que les projets qui seront soumis à la suite de son adoption seront traités en considérant le cadre réglementaire des arrondissements au moment du dépôt d'une demande.

Dans la mesure où les règlements de concordance seront adoptés dans un délai maximal de deux ans suivant l'entrée en vigueur du PUM²⁹, il y aura des incertitudes sur le cadre d'analyse qui sera pris en compte pour les demandes d'autorisation particulières, comme les PPCMOI et les demandes de permis subséquentes à l'approbation d'un PIIA, requérant le respect des objectifs du PUM, alors que les règlements de concordance ne seront pas encore adoptés.

Est-ce que l'on considérera les orientations du PUM même si les règlements en vigueur à ce moment-là concordent plutôt avec le plan d'urbanisme qui aura été abrogé ? Autrement dit, si une demande est non concordante avec le PUM sur certains aspects, comme la hauteur de l'immeuble, est-ce que le projet pourrait quand même être refusé au motif qu'il n'est pas conforme au nouveau PUM sur d'autres aspects, comme la densité ?

Pour clarifier ces éléments, des Villes adoptent des règlements transitoires. C'est le cas notamment de la Ville de Laval qui a adopté un règlement transitoire afin de faciliter le passage entre son ancien règlement de zonage et son nouveau Code de l'urbanisme³⁰.

De telles dispositions transitoires permettent de clairement indiquer quelles seront les règles qui s'appliqueront à chaque étape de développement pour des projets dont l'étude d'une étape a commencé avant l'entrée en vigueur des règlements de concordance et de prévoir la gestion des cas particuliers, notamment les projets multiphasés. Ils permettent d'assurer une sécurité juridique aux demandeurs de permis tout en donnant l'occasion à la Ville d'adopter un cadre réglementaire nouveau qui se distingue de celui en vigueur jusqu'alors.

²⁹ **Charte de Montréal** : « 131. Le conseil d'arrondissement exerce les compétences de la ville, prévues à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), sur le zonage et le lotissement, à l'exception de celles visées aux articles 117.1 à 117,16 de cette loi, ainsi que sur les matières visées aux sections VI, VII, VIII, X, X.1 et XI du chapitre IV du titre I de cette loi.

Parmi les adaptations à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme que requiert l'application du premier alinéa, les suivantes sont applicables :

1° un règlement de remplacement visé à l'article 110.10.1 de cette loi peut être adopté au plus tard le jour qui suit de deux ans celui de l'entrée en vigueur du plan révisé ; [...] »

Article 110.10.1 de la LAU :

« 110.10.1. Pour remplacer le règlement de zonage, le règlement sur les usages conditionnels ou le règlement relatif au zonage incitatif, le conseil de la municipalité doit, sous peine de nullité, adopter le règlement de remplacement au plus tôt le jour où il adopte celui qui révisé le plan et au plus tard le jour qui suit de 180 jours celui de l'entrée en vigueur du plan révisé.

Le règlement de remplacement doit être conforme au plan révisé.

L'adoption d'un règlement de remplacement dispense le conseil de l'obligation d'adopter un règlement de concordance visé à l'article 110.4. »

³⁰ *Règlement numéro L-12825 prévoyant des règles transitoires pour l'application de la réglementation d'urbanisme dans le cadre de l'adoption du Code de l'urbanisme de la Ville de Laval*

8.4. RECOMMANDATIONS

UNIFORMISER LES RÈGLEMENTS DE CONCORDANCE

Le projet de PUM devrait mentionner que l'on proposera un gabarit détaillé de règlement de concordance pour favoriser une harmonisation et une simplification du cadre réglementaire et l'adoption des règlements de concordance dans un délai maximal de 180 jours.

ÉTABLIR DES RÈGLES TRANSITOIRES POUR CLARIFIER LE CADRE DE TRAITEMENTS DES PROJETS D'ICI À L'ADOPTION DES RÈGLEMENTS DE CONCORDANCE

Le projet de PUM reconnaît l'importance d'établir des règles transitoires d'ici à l'adoption des règlements de concordance ou de remplacement par les arrondissements afin de favoriser la réalisation d'investissements dans un contexte de crise du logement.

9. RÉALISATION DES INVESTISSEMENTS REQUIS

Le projet de PUM 2050 offre peu de visibilité sur les exercices financiers municipaux et les outils à utiliser pour assurer un déploiement rapide des infrastructures nécessaires pour concrétiser la vision et les ambitions ainsi que pour favoriser la réalisation d'investissements dans des projets immobiliers, notamment autour des stations des réseaux de transports structurants projetés et les zones d'opportunité.

Pour ce faire, il sera nécessaire de bonifier la planification des investissements requis pour les secteurs d'opportunité basés sur des indicateurs stratégiques et de favoriser le déploiement de mécanismes de financement alternatifs.

Le financement des infrastructures et du transport en commun, essentiel pour les ambitions de développement devrait être au centre des préoccupations, de même que la recherche de fonds pour concrétiser des ambitions en matière de logement social et abordable. En ce sens, l'IDU est d'avis que les gouvernements supérieurs devraient confirmer leur soutien aux investissements requis pour réaliser la vision de développement du PUM.

La confirmation du financement par les gouvernements du Québec et du Canada pour le développement de l'offre de transport en commun est un élément clé. Pour cela, il sera nécessaire de prioriser des secteurs et de réaliser des études pour évaluer les coûts et le navettage.

Le financement des infrastructures urbaines, telles que les aqueducs et égouts, nécessite l'introduction de mécanismes innovants, comme la captation passive et les règlements d'emprunt, pour surmonter les obstacles financiers qui sont en ce moment relégués aux développeurs.

Il existe un risque que les seuils de densité et la méthodologie de calcul ne permettent pas de rentabiliser efficacement les investissements dans les transports collectifs, compromettant ainsi les objectifs de développement du PUM 2050.

Le cas du Tax Increment Financing (TIF) permet de mettre en lumière une avenue innovante qui gagnerait à être étudiée pour l'élaboration des mécanismes prévus au PUM 2050.

Le programme de Tax Increment Financing (TIF) de la Ville de Chicago

La Ville de Chicago utilise le mécanisme de Tax Increment Financing (TIF), « dont l'objectif est d'utiliser le flux de futurs revenus fonciers tirés de nouveaux développements dans une aire spécifique pour financer en partie ces derniers.

Le processus comprend la désignation d'une aire TIF, l'élaboration d'un plan de développement ou de revitalisation de cette aire et la conclusion d'accords avec des promoteurs pour la réalisation par ceux-ci de certains aspects du plan, soit en échange de futurs revenus TIF, soit en échange de paiements immédiats financés par l'émission d'obligations municipales monétisant le flux de ces futurs revenus³¹ ».

³¹ Lévesque, S. (2022). *Vers un pacte de développement pour la ville de demain*. Institut de développement urbain du Québec. https://drive.google.com/file/d/1i8EsE63UPzjSWkmlQMKVLpwGIm1IGNF_/view

Les gouvernements de l'Ontario³² et de la Colombie-Britannique³³ ont mis en place des fonds pour soutenir la réalisation des infrastructures et services dans les zones prioritaires de développement et l'augmentation de l'offre de logements. Le gouvernement du Canada a fait de même avec le fonds d'accélération du logement³⁴. Tout comme les gouvernements supérieurs, la Ville de Montréal pourrait créer un fonds et inviter les gouvernements supérieurs à y contribuer. Celui-ci pourrait provenir de sommes prévues au Programme triennal d'immobilisations (PTI) de la Ville pour divers services, mais qui seraient réservées aux zones prioritaires et aux projets stratégiques.

En plus de l'idée de créer un fonds de développement, la Ville devrait examiner le modèle de financement des infrastructures et des services publics par le transfert d'une partie des taxes foncières associées au développement et par des subventions gouvernementales. Ce modèle permet d'éviter l'imposition de redevances de développement et de réduire les coûts de réalisation pour le développement de secteurs à un haut potentiel, tels que Bridge-Bonaventure, Namur-Hippodrome et l'Est de Montréal.

9.1. RECOMMANDATIONS

PLANIFIER LES INVESTISSEMENTS MUNICIPAUX EN INFRASTRUCTURES PERMETTANT DE DÉVELOPPER LES SECTEURS STRATÉGIQUES

Le nouveau PUM devrait intégrer la volonté de planifier le développement et la mise à niveau des infrastructures en tenant compte des logiques de phasage et de financement afin de rendre viables les projets immobiliers dans les grandes aires à requalifier (ex. : Bridge-Bonaventure).

Levier de la densification

- Miser sur un seuil de densité minimale de 300 log./ha. brut (375 log./ha. net) et une intensification élevée pour financer les investissements requis en matière d'équipement et d'infrastructures publiques dans les secteurs d'opportunités.

Fonds de développement stratégique

- Créer un fonds de développement de secteurs prioritaires et stratégiques à même le Programme triennal d'immobilisations (PTI).

Nouveau modèle de financement basé sur la croissance de la richesse foncière

- Miser sur la croissance de la richesse foncière et des taxes foncières pour financer les infrastructures qui sont requises pour permettre la réalisation d'investissements (Tax Increment Financing).

³²<https://news.ontario.ca/fr/backgrounder/1003396/ontario-fournit-de-nouveaux-outils-aux-municipalites-afin-daccelerer-la-construction-de-plus-de-logements>
<https://www.ontario.ca/fr/page/construction-1-virgule-5-million-logements>
<https://www.ontario.ca/fr/page/fonds-pour-les-reseaux-deau-visant-la-construction-de-logements>

³³ <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/housing-tenancy/local-governments-and-housing/housing-initiatives>

³⁴<https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionnels/financement-de-projets-et-financement-hypothecaire/programmes-de-financement/toutes-les-opportunités-de-financement/fonds-pour-accelerer-la-construction-de-logements>

<https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionnels/financement-de-projets-et-financement-hypothecaire/programmes-de-financement/toutes-les-opportunités-de-financement/fonds-pour-accelerer-la-construction-de-logements/fonds-pour-accelerer-la-construction-de-logements-volet-grandes-villes-et-collectivites-urbaines>

10. GOUVERNANCE

10.1. UN EFFORT CONCERTÉ SUR LA TRANSFORMATION URBAINE DURABLE

L'IDU soutient la vision de la ville, qui valorise la densité urbaine et le transport collectif comme éléments clés pour créer des milieux de vie complets, résilients et dynamiques. Cette vision est essentielle pour le développement durable de la ville.

Il est crucial de valoriser pleinement la contribution du développement immobilier à cette croissance durable de nos milieux de vie. Pour que des projets audacieux et innovants puissent être réalisés, un cadre flexible et prévisible est nécessaire, facilitant ainsi l'émergence de nouvelles idées et solutions. Dans cet ordre d'idées, la mise en place de canaux de collaboration continue entre la ville et les acteurs du milieu immobilier est également essentielle afin d'assurer l'intégration des meilleures pratiques dans les documents de planification et de tirer parti des expertises variées. L'ensemble de ces éléments ne pourront se faire sans un dialogue continu avec les acteurs de la Ville ainsi qu'avec les promoteurs et investisseurs.

10.2. RECOMMANDATION

CRÉER UN COMITÉ PERMANENT PROMOTEURS ET INVESTISSEURS IMMOBILIER

Dans le but d'assurer une mobilisation continue des acteurs, le nouveau PUM devrait mentionner la volonté de créer un comité permanent de promoteurs pour échanger sur les enjeux et défis pour le développement immobilier et pour suivre l'avancement des différents objectifs du PUM.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. ENJEUX ET DÉFIS

Le nouveau PUM devrait prioritairement :

- 1.1. Offrir de la prévisibilité sur les normes et sur les processus d'approbation afin de mieux planifier le développement et la mise en œuvre des projets immobiliers ;
- 1.2. Réduire les délais pour les demandes et autorisations afin de permettre de construire plus de logements et plus rapidement ;
- 1.3. Tenir compte des impacts importants des divers frais et autres contraintes réglementaires sur les coûts des projets, en misant davantage sur les mesures incitatives ;
- 1.4. Encourager la densification dans les aires TOD existantes, puis planifier cette densification autour des tracés de transports collectifs projetés, afin de résorber les crises de l'habitation et de faciliter la mobilité ;
- 1.5. Encadrer les règles de conformité et de concordance des arrondissements avec des paramètres qui donneront de la prévisibilité pour la planification des projets immobiliers.
- 1.6. Prévoir dès maintenant l'arrimage avec le futur PMAD.

2. OBJECTIFS ET CIBLES

BASE DE DONNÉES OUVERTE, EXHAUSTIVE ET MISE À JOUR RÉGULIÈREMENT

Le nouveau PUM devrait faire mention de la volonté de présenter les sources et la méthodologie retenues pour chacun des indicateurs et de mettre en ligne une base de données ouverte et exhaustive pouvant être mise à jour régulièrement.

Sources et méthodologie

- 2.2. Publier un document contenant un historique de l'évolution de chacun des indicateurs ainsi que les sources et la méthodologie retenue pour l'établissement des cibles afin d'assurer une compréhension commune à tous les acteurs.

Format

- 2.3. Faire une reddition Web de l'évolution des indicateurs sur une base régulière afin d' permettre à tous les acteurs de suivre l'atteinte des objectifs.

Fréquence

- 2.4. Retenir des indicateurs pouvant minimalement être mis à jour annuellement afin de pouvoir suivre l'évolution sur une base régulière.

Territoire

- 2.5. Obliger les arrondissements de se fixer des cibles pour chacun des indicateurs afin d'assurer une adéquation avec celles pour la Ville.

Indicateurs

- 2.6. Ajouter des indicateurs concernant la densification sur l'ensemble du territoire, les délais de traitement de toutes les demandes et autorisations (voir chapitre 4 du mémoire) et la vitalité du centre de la métropole ;
- 2.7. Remplacer les cibles sur l'évolution du parc de logements par le nombre de mises en chantier afin de faciliter le suivi de l'atteinte des objectifs dans ce domaine ;
- 2.8. Définir des cibles pour tous les types de logements (ex. : copropriété, logement locatif ou subventionné, hébergement temporaire/itinérance, accès à la propriété, logement

social ou communautaire) afin de répondre aux divers besoins d'hébergement des ménages ;

- 2.9. Remplacer l'indicateur de hors marché par le pourcentage de ménages locataires avec des besoins impérieux ;
- 2.10. Retenir une cible de croissance basée sur la moyenne des dernières années concernant la superficie plancher dans l'industriel afin d'éviter un déséquilibre de ce marché.

3. DÉVELOPPEMENT DANS LES SECTEURS D'OPPORTUNITÉS ET À PROXIMITÉ DES RÉSEAUX DE TRANSPORT EN COMMUN

DENSIFIER À PROXIMITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS STRUCTURANTS, DANS LES ZONES D'OPPORTUNITÉS ET DANS LE CENTRE DE LA MÉTROPOLE

Le nouveau PUM devrait présenter des orientations particulières permettant de maximiser la densification dans les zones d'opportunités et autour des stations actuelles et projetées de transport en commun.

Le nouveau PUM devrait se positionner sur les 15 recommandations formulées dans l'étude de la CCMM afin que 80 % des nouveaux logements soient prioritairement localisés dans les aires TOD et que des seuils de densité minimale soient fixés entre 150 et 600 logements à l'hectare brut (187 à 750 log./ha net³⁵) pour les secteurs autour d'un réseau structurant de transport collectif.

Cadre réglementaire

- 3.3. Mettre en place un cadre réglementaire spécifique pour les projets autour des stations actuelles et projetées de réseaux de transport structurants et dans les secteurs d'opportunité (chapitre 4, p. 12) prévoyant une densité minimale et un niveau d'intensification élevé ;
- 3.4. Maintenir l'intention d'enlever les ratios de stationnement minimaux (PUM, chapitre 6, p. 47).

4. DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES ET AUTORISATIONS

CADRE RÉGLEMENTAIRE FAVORISANT UNE APPROBATION RAPIDE DES PROJETS ET TABLEAU DE BORD AVEC DES MESURES DE PERFORMANCE

Le nouveau PUM devrait favoriser une transformation active des environnements urbains en concevant des outils d'urbanisme qui permettent une approbation rapide des projets immobiliers, répondant ainsi aux enjeux d'abordabilité du logement, de préservation de l'environnement et de dynamisme du centre-ville.

Cadre qualitatif

- 4.1. Réduire le nombre de critères d'évaluation qualitatifs introduits par le PUM dans l'optique de simplifier et d'accélérer les processus d'approbation des projets et d'émission des permis.

Demandes complètes et conformes de plein droit

- 4.2. Établir un délai maximal de 30 jours pour l'approbation des demandes de plein droit.

³⁵ PUM 2050 propose un seuil minimal de 15 log./ha. à 400 log./ha. net par secteur n'étant pas nécessairement à proximité d'une station d'un réseau structurant.

Indicateurs

4.3. Afin que l'on puisse avoir plus de prévisibilité, l'IDU souhaite que l'on fixe un délai maximal pour chacune des autorisations conformes et complètes et que l'on convienne prochainement d'indicateurs et de cibles de performance. L'établissement d'un délai maximal devrait être établi pour les demandes suivantes :

- ✓ Permis de construction ou de transformation,
- ✓ Permis ou certificat de démolition,
- ✓ Usage conditionnel et dérogation mineure,
- ✓ Projet particulier (PPCMOI),
- ✓ Plan d'aménagement d'ensemble (PAE).

Reddition

4.4. Réaliser une reddition de comptes régulière, transparente et uniformisée sur les délais pour toutes les demandes d'autorisation pour l'ensemble de la ville et pour chacun des arrondissements.

Cadre d'analyse

4.5. Prendre systématiquement en compte des impacts sur les coûts et les délais dans l'évaluation des éléments qui ne sont pas prévus (discrétionnaires) dans la réglementation.

5. RMM ET HORS MARCHÉ

RÉVISER L'ENSEMBLE DU RMM ET CLARIFIER LES OBJECTIFS POUR LE HORS MARCHÉ

Le nouveau PUM devrait considérer les impacts d'exigences réglementaires sur les coûts et l'attractivité sur les investissements dans un contexte de pénurie de logements et miser sur des mesures incitatives plutôt que pénalisantes pour favoriser la réalisation de projets sur son territoire. Les exigences d'un pourcentage de logements hors marché dans les projets de développement ne devraient pas représenter des coûts additionnels par rapport au RMM pour les promoteurs.

RMM

- 5.1. Exclure les volets abordable et familial d'ici à ce que l'on précise les éléments problématiques (ex. : profil des ménages dans les unités, compensation pour les promoteurs, aides des gouvernements supérieurs, nombre de chambres par secteur) ;
- 5.2. Mettre en place un mécanisme de surveillance indépendant des fonds accumulés dans le cadre du RMM ;
- 5.3. Établir la contrepartie financière pour la cession de terrains à des fins de logements inclusifs en fonction de la valeur au marché par un évaluateur indépendant, comme c'est actuellement la pratique pour l'établissement des frais de parc ;
- 5.4. Réviser l'ensemble des zones d'application en considérant le potentiel constructible additionnel du PUM à la suite de l'adoption des règlements de concordance des arrondissements ;
- 5.5. Ne pas imposer d'exigences additionnelles pour le hors marché sans une totale compensation financière équivalente par un zonage incitatif ou un avantage fiscal.

Hors marché

- 5.6. Préciser que la définition de hors marché inclut les logements privés offrant une pérennité de l'abordabilité de 15 ans et plus ;
- 5.7. Retirer la sous-cible de 75 % de logements sociaux et la remplacer par un pourcentage des ménages locataires avec des besoins impérieux ;
- 5.8. Compenser toute exigence de contenu de hors marché sur les terrains privés, en plus du RMM, par un zonage incitatif ou des incitatifs fiscaux.

6. MESURES INCITATIVES ET FRAIS EXIGIBLES

MISER SUR DES MESURES INCITATIVES PLUTÔT QUE PÉNALISANTES

Le nouveau PUM devrait miser sur des incitatifs plutôt que sur des mesures pénalisantes comme le Règlement pour une métropole mixte (RMM), l'imposition d'exigences de hors marché, une taxe sur les terrains vacants desservis et l'imposition d'une éventuelle redevance autour des nouvelles stations de métro de la ligne bleue.

Analyse d'impacts

- 6.1. Compléter une analyse de l'évolution du marché de l'habitation ainsi que des effets de son cadre réglementaire, fiscal et administratif sur l'attractivité de Montréal au sein de la CMM ;
- 6.2. Évaluer systématiquement les impacts sur les coûts et la viabilité des projets de toutes les exigences réglementaires ou mesures fiscales avant leur adoption.

Mesures incitatives

- 6.3. Réaliser un inventaire des mesures incitatives potentielles et évaluer leurs avantages par rapport à l'environnement réglementaire et fiscal actuel ;
- 6.4. Compenser toute exigence ou demande (ex. infrastructure, parc, contenu hors marché) sur les terrains privés par un zonage incitatif ou des incitatifs fiscaux.

7. CORRIDORS VISUELS ET PROTECTION DU PATRIMOINE

CADRE RÉGLEMENTAIRE FLEXIBLE CONCERNANT LES VUES ET LE PATRIMOINE

Le nouveau PUM devrait miser sur un cadre réglementaire permettant de valoriser les principales vues d'intérêt et les témoins architecturaux d'intérêt patrimonial tout en maximisant le potentiel de développement de sites bénéficiant d'une localisation stratégique.

Corridors visuels

- 7.1. Maintenir la possibilité de déroger aux cotes altimétriques via une approbation discrétionnaire pour les corridors visuels exceptionnels ;
- 7.2. Retenir uniquement les corridors visuels créant un lien entre la montagne et le fleuve ;
- 7.3. Retirer les corridors visuels ayant un impact majeur sur des secteurs centraux présentant un potentiel de développement stratégique (le centre-ville et les secteurs d'opportunités) ;
- 7.4. Rendre possibles d'office des aménagements, au-dessus de la hauteur autorisée pour les bâtiments existants, des équipements permettant d'améliorer la performance énergétique des bâtiments, des terrasses, des espaces végétalisés et d'agriculture ;
- 7.5. Réfléchir à des mécanismes de transfert de densité pour des terrains dont le potentiel de développement se voit sévèrement limité.

Patrimoine

- 7.6. Intégrer des critères d'évaluation (immeubles patrimoniaux, repères emblématiques, corridors visuels, ensembles patrimoniaux, secteurs patrimoniaux, etc.) qui favorisent le développement de projets immobiliers d'envergure dans l'optique de générer des investissements qui permettront d'assurer la conservation et la restauration de témoins d'intérêt ;
- 7.7. Revoir à la baisse le nombre d'immeubles patrimoniaux identifiés à l'annexe 4 dans l'optique de concentrer les efforts de mise en valeur sur les témoins architecturaux qui présentent un réel intérêt patrimonial ;
- 7.8. Revoir les limites des « secteurs patrimoniaux » pour le centre-ville de Montréal afin de les concentrer sur les quartiers de hautes valeurs uniquement.

- 7.9. Retirer ou revoir les limites des aires de protection pour les repaires emblématiques de manière à ce qu'ils correspondent à un rayon de 50 mètres depuis le point central de l'immeuble et non de son périmètre.

Mutualisation

- 7.10. Offrir un cadre permettant la mutualisation des fonctions et la mixité verticale (ex. : habitation, commerce et institutionnel), afin de créer des milieux de vie complets et compacts.

8. RÈGLEMENTS DE CONCORDANCE ET MÉCANISMES TRANSITOIRES

UNIFORMISER LES RÈGLEMENTS DE CONCORDANCE

Le projet de PUM devrait mentionner que l'on proposera un gabarit détaillé de règlement de concordance pour favoriser une harmonisation et une simplification du cadre réglementaire et l'adoption des règlements de concordance dans un délai maximal de 180 jours.

ÉTABLIR DES RÈGLES TRANSITOIRES POUR CLARIFIER LE CADRE DE TRAITEMENTS DES PROJETS D'ICI À L'ADOPTION DES RÈGLEMENTS DE CONCORDANCE

Le projet de PUM reconnaît l'importance d'établir des règles transitoires d'ici à l'adoption des règlements de concordance ou de remplacement par les arrondissements afin de favoriser la réalisation d'investissements dans un contexte de crise du logement.

9. RÉALISATION DES INVESTISSEMENTS REQUIS

PLANIFIER LES INVESTISSEMENTS MUNICIPAUX EN INFRASTRUCTURES PERMETTANT DE DÉVELOPPER LES SECTEURS STRATÉGIQUES

Le nouveau PUM devrait intégrer la volonté de planifier le développement et la mise à niveau des infrastructures en tenant compte des logiques de phasage et de financement afin de rendre viables les projets immobiliers dans les grandes aires à requalifier.

Levier de la densification

- 9.1. Miser sur un seuil de densité minimale de 300 log./ha. brut (375 log./ha. net) et une intensification élevée pour financer les investissements requis en matière d'équipement et d'infrastructures publiques dans les secteurs d'opportunités.

Fonds de développement stratégique

- 9.2. Créer un fonds de développement de secteurs prioritaires et stratégiques à même le Programme triennal d'immobilisations (PTI).

Nouveau modèle de financement basé sur la croissance de la richesse foncière

- 9.3. Miser sur la croissance de la richesse foncière et des taxes foncières pour financer les infrastructures qui sont requises pour permettre la réalisation d'investissements (Tax Increment Financing).

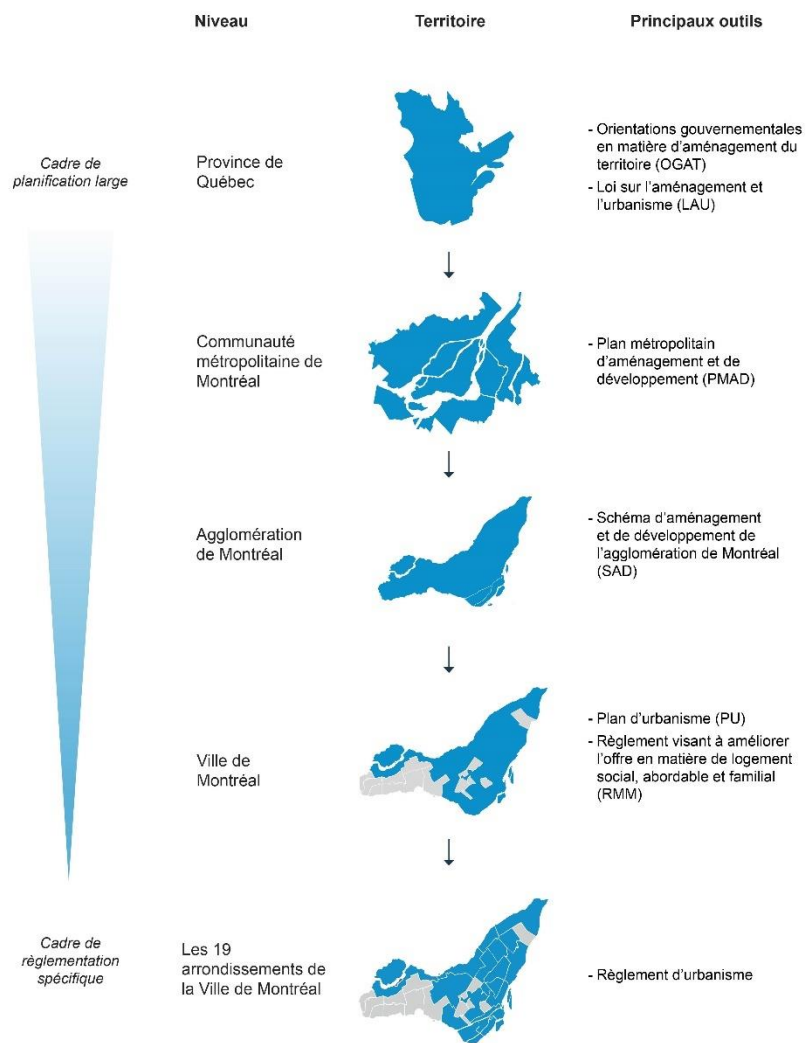
10. GOUVERNANCE

CRÉER UN COMITÉ PERMANENT PROMOTEURS ET INVESTISSEURS IMMOBILIER

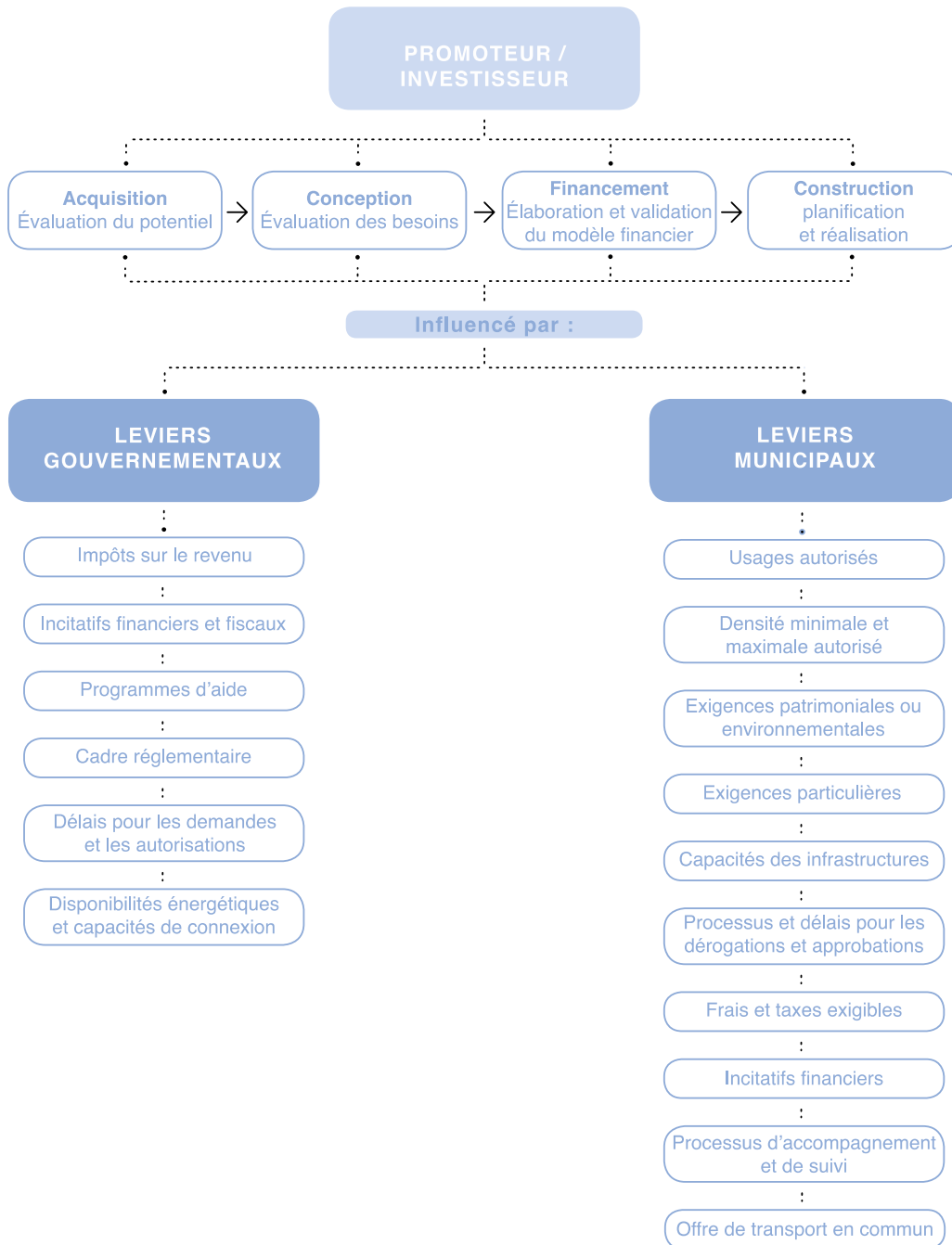
Dans le but d'assurer une mobilisation continue des acteurs, le nouveau PUM devrait mentionner la volonté de créer un comité permanent de promoteurs pour échanger sur les enjeux et défis pour le développement immobilier et pour suivre l'avancement des différents objectifs du PUM.

ANNEXES

CADRE DE PLANIFICATION URBANISTIQUE ET RÉGLEMENTAIRE AU QUÉBEC



PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT IMMOBILIER ET LEVIERS GOUVERNEMENTAUX ET MUNICIPAUX



CHANGEMENTS RÉCENTS EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Plans et politiques en aménagement du territoire

Depuis 2022, plusieurs documents ont été élaborés dans l'objectif de renouveler le cadre de planification en aménagement du territoire afin de contribuer à la mise en valeur et à la création de milieux de vie de qualité, durables et inclusifs. Parmi ceux-ci, notons :

11. la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT), juin 2022 : cadre stratégique visant des milieux de vie de qualité, durables et inclusifs, avec un plan d'action 2023-2027 sous la supervision d'un comité directeur ;
12. les nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), mai 2024 : les nouvelles OGAT introduisent de nouvelles obligations et cibles mesurables permettant un monitoring des municipalités afin de concrétiser les objectifs de la PNAAT.

Modifications des lois pour concrétiser une vision renouvelée

Le cadre législatif en vigueur présentant certaines limitations dans l'atteinte des intentions identifiées dans les plans et politiques élaborés en amont, plusieurs changements ont été réalisés ou sont toujours en cours en ce qui a trait aux principales lois liées au développement, à l'habitation, à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire. Parmi ceux-ci, notons :

13. PL16 – Modifications à l'aménagement et l'urbanisme, juin 2023 : bonification des densités jusqu'à 50 % près des transports en commun, zonage incitatif avec négociations directes et consultation publique requise pour gels temporaires ;
14. PL31 – Modifications en matière d'habitation, février 2024 : adoption temporaire de projets dérogatoires aux règlements d'urbanisme avec consultation publique obligatoire et possibilité de délégation pour les grandes villes ;
15. PL57 – Protection des élus municipaux, juin 2024 : zonage incitatif pour des logements abordables sans suivre le plan d'urbanisme jusqu'en 2027, avec normes distinctes et assouplissement des règles d'approbation jusqu'en 2029.

Révision des documents de planification en aménagement du territoire

En parallèle à ce renouvellement des plans et politiques ainsi que des outils législatifs nécessaires à leur mise en application, le cadre de planification en aménagement du territoire connaît, lui aussi, un nouveau visant à rendre nos environnements urbains plus durables.

16. Révision du PMAD, 2025 : le premier projet de PMAD (pour lequel une adoption est prévue en 2025 à la suite des révisions) s'appuie sur trois orientations principales axées sur des milieux de vie complets, la mobilité durable et la protection du patrimoine, avec des seuils de densité accrus (100 à 450 log./ha brut).
17. Révision du SAD, à venir : suivant l'entrée en vigueur du PMAD révisé en 2025, le SAD connaîtra à son tour une révision de manière à faire percoler le contenu des paliers supérieurs.
18. PUM 2050 : le projet de PUM 2050 s'inscrit dans ce contexte de changement majeur du cadre de planification et d'aménagement du territoire à plusieurs niveaux, devant entrer en concordance avec les exercices des paliers supérieurs, dont certains, tels que les nouvelles OGAT, comportent de nombreux indicateurs stratégiques pour lesquels une reddition de comptes devra être assurée.

REMERCIEMENTS

La rédaction de ce mémoire est rendue possible grâce à l'exceptionnelle expertise des membres des différents comités de l'IDU, en particulier le comité urbanisme et mobilité, qui a piloté avec brio les travaux sur le PUM, ainsi que le comité juridique, le comité habitation et le comité de développement économique et affaires municipales qui ont aussi apporté leur contribution professionnelle à la réalisation de ce mémoire.

Cette publication est réalisée grâce au soutien des administrateurs de l'IDU ainsi que par ces partenaires annuels que sont :

Platine



Or



Argent



MONTONI

Grand partenaire du Réseau des Jeunes Ambassadeurs



Bronze



CARBONLEO

