



Prix d'excellence en urbanisme 2012 - le PMAD



ATTRACTIF, COMPÉTITIF

ET DURABLE



Communauté métropolitaine
de Montréal

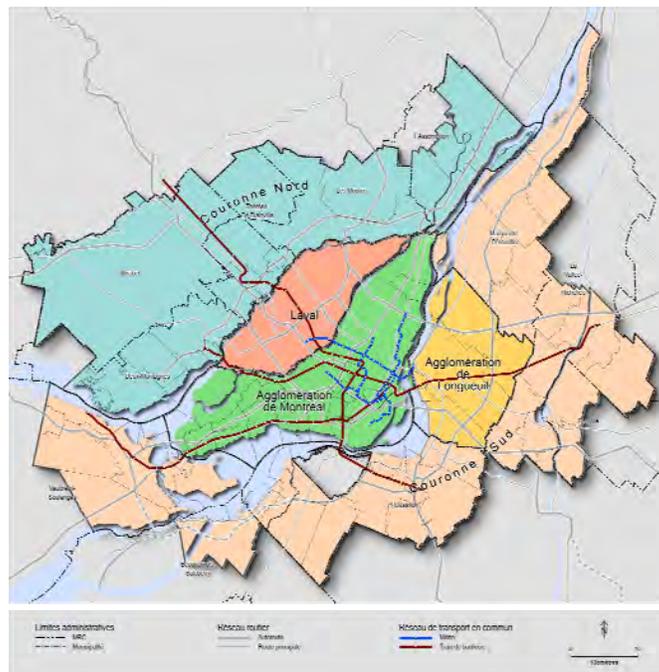
L'ÉLABORATION ET L'ADOPTION DU PREMIER PLAN MÉTROPOLITAIN D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT (PMAD) DU GRAND MONTRÉAL

Adopté le 8 décembre 2011 par le conseil de la CMM, le premier Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) du Grand Montréal est entré en vigueur le 12 mars dernier suite à l'avis favorable signifié par le gouvernement du Québec.

Cœur démographique, économique et culturel du Québec, le Grand Montréal regroupe près de la moitié de la population et des emplois de la province et contribue à près de 50 % du PIB québécois. La région joue un rôle central dans la création de la richesse du Québec. Le Grand Montréal couvre un territoire d'environ 4 360 km² où plus de 3,7 millions de personnes vivent, travaillent, étudient et se divertissent. Ce territoire, qui coïncide à quelques exceptions près avec la région métropolitaine de recensement, se caractérise par la continuité de son territoire bâti et l'intensité des échanges entre la population des municipalités qui la composent.

Afin d'assurer la planification de ce territoire, le gouvernement du Québec a créé, en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

La CMM est dirigée par un conseil de 28 élus locaux représentant les 82 municipalités du Grand Montréal et est présidée par le maire de Montréal. La Communauté est un organisme de planification, de coordination et de financement qui a notamment compétence en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de transport, d'environnement, de logement social et d'équipements à caractère métropolitain. La Communauté doit notamment, en matière d'aménagement, adopter et maintenir en vigueur sur l'ensemble de son territoire, un Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD).



Présentation d'ensemble : le PMAD

Le PMAD doit définir des orientations, des objectifs et des critères pour huit objets obligatoires identifiés à la loi. Il a comme finalité d'assurer la compétitivité et l'attractivité du Grand Montréal dans une perspective de développement durable. Le 8 décembre 2011, le conseil de la Communauté a adopté le premier *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD) de la région métropolitaine de Montréal.

Le PMAD propose de relever les défis qui attendent le Grand Montréal en matière d'aménagement et de développement d'ici 2031 en identifiant trois grandes orientations :

1^{ère} orientation
AMÉNAGEMENT - Un Grand Montréal avec des milieux de vie durables

L'une des grandes contributions du PMAD à la création de milieux de vie durables est le renforcement de la planification intégrée de l'aménagement et du transport en commun. Le PMAD propose d'orienter 40 % de la croissance démographique projetée d'ici 2031 autour des stations de métro, de trains de banlieue, de service léger sur rail (SLR) et de services rapides par autobus, notamment, par le développement de quartiers de type TOD (*Transit-Oriented Development*). Le PMAD identifie au total 155 aires TOD. Ces aires doivent faire l'objet d'une densification et d'une planification détaillée en vue de leur développement optimal.

Par ailleurs, une densification du cadre bâti projeté est demandée sur les terrains vacants ou à redévelopper situés à l'extérieur des aires TOD. Le seuil minimal de densité 2011-2031 varie par secteur et par période quinquennale. Il se situe, en terme de nombre de logements à l'hectare (brut), entre 30 et 60 à Montréal, entre 30 et 35 à Longueuil, à 30 à Laval, entre 16 et 25 dans la couronne Sud et entre 17 et 27 dans la couronne Nord.

D'autres objectifs et critères portent sur la délimitation d'un périmètre métropolitain 2031, sur la localisation des installations d'intérêt métropolitain actuelles et projetées, sur l'occupation optimale du territoire agricole, sur les contraintes de nature géomorphologique et anthropique ainsi que sur la protection des plaines inondables.

2^e orientation
TRANSPORT - Un Grand Montréal avec des réseaux de transport performants et structurants

En matière de transport des personnes, le PMAD mise sur la modernisation et une plus grande utilisation du réseau de transport en commun métropolitain structurant. L'objectif du PMAD est une hausse de la part modale du transport en commun en période de pointe du matin, actuellement de 25 %, à 30 % d'ici 2021 et à 35 % en 2031. La modernisation et le développement proposés nécessitent des investissements chiffrés à 23 G\$. Ces développements sont essentiels pour assurer une mobilité durable des personnes et des marchandises et favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

De plus, le PMAD identifie un réseau routier métropolitain à optimiser et à compléter afin d'assurer une plus grande mobilité des marchandises et d'améliorer la desserte des principaux pôles d'emplois métropolitains. Le PMAD propose ensuite la définition du réseau artériel métropolitain, la mise en place de mesures contribuant à la réduction des délais et des retards occasionnés par la congestion ainsi que des facteurs de localisation des pôles logistiques.

Par ailleurs, le PMAD propose diverses mesures favorisant la mobilité active, entre autres, par la définition du Réseau vélo métropolitain.

3^e orientation
ENVIRONNEMENT - Un Grand Montréal avec un environnement protégé et mis en valeur

La protection environnementale et la mise en valeur des éléments naturels du Grand Montréal constituent le troisième grand défi de la Communauté. Le PMAD retient l'objectif de protection de 17 % en milieu terrestre de la convention sur la biodiversité de Nagoya. À cette fin, le PMAD identifie les bois, les corridors forestiers et les aires protégées inscrites au registre du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs comme potentiel de conservation. D'autres critères concernent l'identification et la protection des paysages et du patrimoine d'intérêt métropolitain.

De plus, dans un objectif de mise en valeur de l'ensemble des composantes naturelles, patrimoniales et paysagères du Grand Montréal, le PMAD propose un concept intégré de réseau récréotouristique métropolitain. Ce concept consiste à développer une Trame verte et bleue afin de permettre aux citoyens et aux visiteurs du Grand Montréal d'avoir accès et de profiter pleinement des grands lieux de détente et de récréation.

Le PMAD s'ajoute aux autres outils de planification que la Communauté a déjà mis en place depuis sa création : l'énoncé de vision stratégique du développement économique, social et environnemental de la région (2003); le Plan de développement économique (2005, mis à jour en 2010); le Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles (2006) ainsi qu'un Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable (2008).

L'ensemble de ces outils de planification contribue à la mise en œuvre d'une stratégie métropolitaine intégrée pour une occupation dynamique du territoire métropolitain.

Élaboration du PMAD : méthodologie

Le calendrier pour l'élaboration, la consultation et l'adoption de ce premier PMAD a été balisé par les délais prévus dans la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines*, adoptée en 2010.

Ainsi, la première étape consistait en l'adoption d'un projet de PMAD, au plus tard le 30 avril 2011. Une fois le projet de PMAD adopté, le gouvernement du Québec devait transmettre un avis à la Communauté dans un délai de 180 jours. De leur côté, les organismes partenaires de la Communauté, soit les agglomérations et les municipalités régionales de comté (MRC) qui sont comprises, en tout ou en partie, sur le territoire de la Communauté, ainsi que les MRC qui sont contiguës au territoire de la Communauté, pouvaient transmettre un avis sur le projet de PMAD dans un délai de 120 jours. Une consultation publique devait également être tenue dans chacun des cinq secteurs de la Communauté. À la suite de ces étapes, la loi prévoyait qu'un règlement édictant le Plan métropolitain devait être adopté au plus tard le 31 décembre 2011.

La consultation sur le projet de PMAD et l'adoption du PMAD dans sa version finale se sont réalisées à l'intérieur de ces délais.

Lors de l'élaboration du PMAD, un des choix clés posé par l'administration de la Communauté a été d'adopter une approche « bottom-up » et de solliciter la contribution des cinq grands secteurs géographiques de la CMM sur les sujets plus sensibles qu'étaient la définition de seuils minimaux de densité, la définition des territoires voués à une urbanisation optimale de l'espace et le périmètre métropolitain. Des conventions ont été ratifiées entre la Communauté, d'une part, et les MRC et les agglomérations, d'autre part, afin que ces dernières proposent, par secteur géographique, des orientations, des objectifs et des critères à l'égard de ces objets. Plusieurs rencontres avec les partenaires régionaux ont également eu lieu afin de les associer à la démarche en cours et à la définition des contenus.

Une collaboration étroite s'est, par ailleurs, rapidement établie entre la Communauté et le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire tout au long de ce processus menant à l'adoption et à l'entrée en vigueur du PMAD. Parallèlement, l'administration de la Communauté a lancé une série de rencontres informelles auprès des représentants de la société civile afin d'expliquer la démarche retenue pour l'élaboration du projet de PMAD et les enjeux identifiés.

La rédaction du projet de PMAD a reposé sur les nombreux documents et analyses réalisés durant la période 2002-2010 et, en particulier, le Portrait du Grand Montréal - édition 2010, qui identifiait les principaux atouts du Grand Montréal. Ces documents ont été consignés et rendus disponibles à tous les partenaires et à la société civile dans le cadre du site Web *Observatoire Grand Montréal*. Des analyses ont également été produites sur des thématiques plus précises.

Dans le but d'apporter plus de clarté aux buts poursuivis, l'organisation du contenu du projet de PMAD s'est structurée autour de trois grandes orientations assorties d'objectifs et de critères d'aménagement.

Malgré son caractère spécialisé, le PMAD se présente dans un style convivial pour le lecteur. Le document est agrémenté par de nombreuses cartes, tableaux et graphiques ainsi que par plusieurs encadrés apportant des informations complémentaires aux divers sujets traités. La préoccupation des rédacteurs était de rendre le contenu accessible et dynamique.

Consultation sur le projet de PMAD

À l'étape de la consultation sur le projet de PMAD, la Communauté s'est fixée l'objectif d'une grande implication des élus, des citoyens et de ses partenaires municipaux et gouvernementaux. Des groupes de travail ont ainsi été mis sur pied afin de faciliter la collaboration des MRC, des agglomérations du territoire ainsi que du gouvernement du Québec.

Le mandat de réaliser la consultation publique a été confié à la commission de l'aménagement, composée de huit élus municipaux représentatifs des cinq secteurs géographiques du territoire métropolitain. Tout au long de la consultation, la commission n'a pas cherché à défendre le projet de PMAD mais s'est plutôt mise à l'écoute des réactions que le projet suscitait.

Dès l'adoption du projet de PMAD, plusieurs efforts ont par ailleurs été consentis afin de vulgariser et de résumer le contenu du projet de PMAD. Une stratégie de communication a également été adoptée pour encourager une forte participation à la consultation publique en misant notamment sur la transparence et sur l'ouverture.

Un comité des partenaires, constitué de leaders d'opinion, a été formé afin de mobiliser la population, les groupes et la société civile. Des listes d'envoi ont été constituées afin d'encourager les citoyens et les organismes du Grand Montréal issus de différents horizons à consulter le site Web du projet de PMAD et à soumettre un mémoire dans le cadre de la consultation publique. L'adhésion de plusieurs comités en urbanisme a contribué à créer un momentum en faveur de l'adoption du PMAD.

En plus d'une version imprimée du projet de PMAD, un résumé du projet de PMAD en version française et anglaise a été produit, de même qu'un guide de consultation. Un site Web entièrement dédié au projet de plan métropolitain a été mis en ligne (www.pmad.ca). Des capsules d'information ont également été réalisées tout au long de l'été afin de nourrir l'intérêt de la population et des groupes. Des avis publics ont été diffusés de manière à informer la population du Grand Montréal du calendrier de la consultation et des modalités de participation. Le projet de PMAD a également été présenté à plusieurs groupes et associations dans le cadre de rencontres particulières.

Les médias sociaux ont également été mis à contribution, notamment au moment des audiences publiques de la commission, afin de relayer rapidement les informations et de susciter l'intérêt des usagers de la toile pour la consultation en cours. Plusieurs communiqués de presse ont été diffusés pour attirer l'attention des médias avant, pendant et après les audiences publiques. Des rencontres éditoriales ont été organisées avec les journalistes des grands médias écrits affectés à l'actualité régionale métropolitaine. Trois documents vidéo ont aussi été produits afin d'illustrer de manière dynamique chacune des trois orientations du projet de PMAD. Des séquences vidéo provenant de la présentation des mémoires devant la commission ont également été diffusées.

Largement médiatisée, la consultation publique sur le projet de PMAD a su soulever des enjeux rencontrant les préoccupations des citoyens. La participation à la consultation publique a connu un succès sans précédent. Au total, 17 séances publiques de consultation ont été tenues, réparties sur 11 journées d'audiences. Près de 350 mémoires ont été transmis et analysés par la commission de l'aménagement. Une grande diversité d'acteurs de la société civile ont participé aux audiences publiques : des groupes nationaux, locaux, en passant par les milieux socioéconomiques, de la santé, de l'environnement, les syndicats, les chambres de commerce et le secteur des transports, sans compter les 92 mémoires transmis par des citoyens. Près de 1 400 personnes sont venues assister aux audiences publiques.

Lors de la rédaction du rapport de consultation, la CMM a innové en retenant les services d'une firme spécialisée dans l'analyse quantitative et qualitative, pour réaliser, de manière rigoureuse, une synthèse des opinions et des commentaires exprimés lors de la consultation.

Vingt-quatre heures avant de dévoiler officiellement le rapport de consultation de la commission de l'aménagement, une version électronique de ce rapport a été transmise en primeur à tous les citoyens et les groupes ayant participé à la consultation publique. Le jour du dévoilement du rapport de consultation, tous les citoyens et les groupes ont été invités à assister à une présentation publique du rapport par les membres de la commission.

L'ensemble de l'exercice a été salué dans les médias comme « un tour de force », la CMM ayant réussi « à mobiliser la région autour d'un plan d'aménagement ambitieux ».

Mise en œuvre et suivi

Si le PMAD, dans sa version finale, s'appuie sur le projet de PMAD qui a été adopté par le conseil en avril 2011, plusieurs modifications, ajustements et précisions y ont été apportés : ceux-ci résultent d'un arbitrage entre le rapport de la commission de l'aménagement sur la consultation publique, les avis des MRC et l'avis gouvernemental. Par rapport au projet de PMAD, adopté en avril dernier, la version finale du Plan métropolitain est aujourd'hui unanimement considérée comme un document plus ambitieux.

En même temps que le PMAD, le conseil de la Communauté a adopté en décembre 2011, à sa propre initiative, un Plan d'action 2012-2017. Ce plan d'action complète la dimension réglementaire formelle du PMAD par des actions et la réalisation de projets concrets ainsi que des moyens de mise en œuvre convenus en concertation. Un Guide de référence sera prochainement mis à la disposition des MRC et des agglomérations afin de faciliter l'exercice de conformité et de concordance au PMAD qu'elles devront assurer.

La réalisation des actions proposées dans le Plan d'action 2012-2017 sera sous la responsabilité politique des commissions de la CMM. Des comités techniques formés des représentants des cinq secteurs de la Communauté appuieront les travaux des commissions. Des représentants des ministères concernés et de la société civile seront également appelés à collaborer. Le cas échéant, des consultations publiques seront prévues.

La mise en œuvre du plan d'action du PMAD est intimement liée à une collaboration étroite avec le gouvernement du Québec. Donnant suite à une demande de la Communauté, le gouvernement a annoncé la mise en place de la Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement. Cette instance aura pour mission d'assurer une cohérence de l'action gouvernementale dans la mise en œuvre du PMAD et réunira des ministres clés et des élus de la CMM, qui pourront s'adjoindre de grands acteurs de la région. Elle sera assistée par le comité interministériel, formé des administrateurs des principaux ministères et organismes gouvernementaux concernés par le développement territorial de la métropole.

Le PMAD prévoit également la mise sur pied d'une Agora métropolitaine bisannuelle élus/citoyens. Une première Agora se tiendra au printemps 2013 et portera sur l'avancement des travaux du PMAD, permettant aux parties prenantes de s'informer, d'échanger, de débattre et de proposer des idées quant à la mise en œuvre du PMAD. Cette Agora devrait contribuer à l'émergence d'un véritable sentiment d'appartenance à la région métropolitaine.

Enfin, pour répondre à l'obligation inscrite dans la loi de développer des outils visant à assurer le suivi et la mise en œuvre du PMAD, l'*Observatoire Grand Montréal* - un espace Web de diffusion d'informations et de données sur le Grand Montréal - mesurera les progrès observés en fonction des orientations, des objectifs et des critères du PMAD. Un tableau de bord sera développé et permettra d'évaluer, grâce à un certain nombre d'indicateurs, le progrès réalisé vers l'atteinte des objectifs exprimés dans le PMAD et la réalisation des actions proposées au Plan d'action 2012-2017. Cette évaluation fera l'objet d'un rapport biennal qui sera adopté par le conseil et transmis au ministre.

L'adoption du *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* est une première dans l'histoire de la région métropolitaine, un tel outil de planification étant souhaité depuis près de 30 ans.

Le PMAD s'apparente à un contrat de territoire métropolitain, avec des orientations, des objectifs et des critères, mais aussi des projets prioritaires métropolitains ainsi que des outils de suivi et des indicateurs de performance.

Le PMAD propose un virage significatif pour la planification et l'aménagement du Grand Montréal. Il affirme l'importance d'une saine gestion de l'urbanisation, d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport, de la protection et de la mise en valeur des milieux naturels et bâtis ainsi que des paysages pour assurer l'attractivité et la compétitivité de la région.

À travers le processus de conformité prévu par la loi, la mise en œuvre du PMAD permettra d'assurer une cohérence de la planification à plusieurs échelles - métropolitaine, régionale et locale - tout en favorisant une meilleure coordination des interventions gouvernementales sur le territoire du Grand Montréal.

L'élaboration du projet de PMAD a impliqué la participation étroite des partenaires, ce qui a été fait à travers la ratification de conventions, dans le cadre d'une approche «bottom-up». La Communauté a aussi innové en donnant une ampleur inédite à la consultation publique. Le résultat global est un plan métropolitain ambitieux dans lequel se reconnaissent aujourd'hui les citoyens, les groupes, les municipalités, les MRC et les agglomérations du territoire. Adopté en même temps que le PMAD, le Plan d'action 2012-2017 du PMAD prévoit mettre à contribution l'ensemble des partenaires (gouvernement, CMM, MRC, municipalités, société civile) dans le cadre de la mise en place de différentes stratégies.

La mise en place de la Table Québec-Montréal métropolitain, souvent souhaitée par le passé, doit être considérée comme une innovation importante pour assurer la cohérence de l'action gouvernementale sur le territoire du Grand Montréal. La participation de la société civile au suivi du PMAD, via l'Agora métropolitaine, constitue également un élément nouveau par rapport aux pratiques habituelles en matière d'urbanisme.

L'entrée en vigueur du PMAD, du fait de l'avis favorable du gouvernement du Québec signifié le 12 mars dernier, implique qu'au cours des deux prochaines années, les conseils des 14 MRC et des agglomérations du territoire devront adopter un règlement de concordance au Plan métropolitain. Les 82 municipalités du territoire disposeront ensuite d'une période de six mois pour assurer la concordance de leur réglementation d'urbanisme au schéma d'aménagement de leur MRC respective. L'entrée en vigueur du PMAD agira donc comme un moteur de changement pour la mise à jour des outils régionaux et municipaux en référence aux enjeux d'aménagement actuels.

Le PMAD est donc désormais le cadre de référence en matière d'aménagement et de développement, non seulement pour l'ensemble des 14 MRC et des agglomérations ainsi que des 82 municipalités du territoire, mais aussi pour tous les ministères et organismes mandataires du gouvernement, en vue de l'atteinte d'objectifs communs de portée métropolitaine.

Si l'entrée en vigueur du PMAD représente « l'acte fondateur de la Communauté métropolitaine de Montréal » - pour reprendre une expression de son président, M. Gérald Tremblay - la mise en œuvre du plan métropolitain à l'horizon 2031 devrait contribuer à un *Grand Montréal attractif, compétitif et durable*.