

Mémoire de la  
Fédération des travailleurs et  
travailleuses du Québec (FTQ) -  
Laurentides-Lanaudière



sur le :

*« Plan métropolitain d'aménagement et de  
développement »*

présenté à la  
Communauté Métropolitaine de Montréal

Septembre 2011

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec – Laurentides-Lanaudière  
330, rue Parent, 2<sup>e</sup> étage  
Saint-Jérôme (Québec) J7Z 2A2  
Téléphone : (450) 431-6659  
Télécopie : (450) 438-0567  
Site Web : <http://www.ftql-l.ftq.qc.ca/>

Dépôt légal – 3<sup>ième</sup> trimestre 2011  
Bibliothèque nationale du Québec  
ISBN 978-2-89639-156-1

# Table des matières

Introduction .....	3
Chapitre 1 – L'intégration des plans d'aménagement et de développement .....	5
1.1 Un objectif d'intégration .....	5
1.2 Un PMAD en quasi-autarcie.....	5
1.2 L'établissement de seuils minimaux de densité résidentielle .....	6
Chapitre 2 – Les autres orientations du PMAD .....	10
2.1 Les réseaux de transport en commun et routier.....	10
2.2 Un environnement protégé et mis en valeur .....	11
Conclusion .....	12

## Introduction

Le Conseil Régional de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) des Laurentides et Lanaudière tient à remercier la Communauté métropolitaine de Montréal de lui donner l'opportunité de participer à cette consultation générale portant sur le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). La FTQ représente près d'un demi-million de travailleurs et de travailleuses des secteurs privé et public de l'économie. Le Conseil régional de la FTQ Laurentides et Lanaudière (FTQ-LL) représente de son côté près de 10 000 membres en provenance de divers syndicats et industries. Pour nos membres, leurs familles, comme pour le reste de la population, le Plan d'aménagement et de développement proposé par la Communauté métropolitaine de Montréal constitue un événement important qui ne manquera pas d'affecter de façon permanente leur vie et celle des membres de leur famille. Pour certains, ce plan pourrait remettre en questions à court et à moyen terme, leurs propres décisions quant à leur choix de travail, de milieux de vie ; de moyens de transport, voir même leur choix d'institution scolaire ou de loisir. L'adoption d'un PMAD par la Communauté métropolitaine de Montréal doit se faire en tenant compte de la lourde responsabilité qui en découle.

La FTQ-LL approuve plusieurs des mesures proposées dans le cadre du document de consultation par la Communauté métropolitaine de Montréal. Il serait irresponsable aujourd'hui de ne pas viser un développement harmonieux de la métropole économique du Québec. Il est du devoir des organismes publics d'inscrire le développement des milieux urbains et ruraux dans un cadre de développement durable. À ce titre, la FTQ-LL salue les efforts déployés dans ce sens dans le projet de PMAD.

Nous reconnaissons aussi l'intention par la Communauté métropolitaine de Montréal et du gouvernement du Québec d'assurer par l'adoption du PMAD une certaine harmonisation du développement sur le territoire de la CMM. Cette volonté d'agir d'une façon ordonnée en tenant compte de l'ensemble de la CMM constitue cependant à notre avis une des forces, mais aussi une des faiblesses du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD).

Nous croyons qu'il est opportun que les instances municipales inscrivent leur propre schéma d'aménagement dans la continuité du PMAD. Cette coordination des instances municipales est la seule façon de garantir la compétitivité de la région métropolitaine de Montréal sur la scène mondiale. Nous constatons cependant que le PMAD, dans sa version actuelle, est trop centré sur lui-même et sur le centre de la CMM, il ne tient pas compte ou très peu compte de l'interaction de la CMM avec son environnement immédiat. Le développement de plusieurs MRC membres de CMM s'inscrit tout aussi bien dans un axe de développement partagé avec les MRC limitrophes non membres de la CMM. Nous trouvons aussi que le PMAD est très peu flexible dans son déploiement. Les solutions proposées tiennent trop souvent plus du « one size fits all » plutôt que d'une volonté de maximiser l'apport spécifique des différentes composantes de la CMM.

Dans les quelques pages qui suivent, la FTQ-LL tentera de partager avec la Communauté métropolitaine de Montréal, ses réflexions et ses commentaires. Nous n'adresserons pas les huit objets sur lesquels portent les PMAD (voir encadré). À partir de ces huit objets et d'études diverses sur les défis de la région métropolitaine, trois grands défis furent identifiés soit un défi d'aménagement du territoire, un défi de transport des personnes et des marchandises et finalement un défi environnemental. Bien que nous abordions les deux derniers défis identifiés, notre présentation portera principalement sur le défi d'aménagement du territoire. Nous espérons que notre modeste contribution permettra à la CMM de raffiner ce Plan métropolitain d'aménagement et de développement.

Objet du Plan métropolitain d'aménagement et de développement.

« Le PMAD définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du Grand Montréal dans la perspective d'un aménagement et d'un développement durables du territoire métropolitain.

Ce plan porte sur huit objets, soit :

- la planification du transport terrestre;
- la protection et la mise en valeur du milieu naturel et bâti ainsi que des paysages;
- l'identification de toute partie du territoire de la communauté qui doit faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport;
- la définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu;
- la mise en valeur des activités agricoles;
- la définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace ainsi que la délimitation de tout périmètre métropolitain;
- l'identification de toute partie de territoire de la communauté qui, chevauchant le territoire de plusieurs municipalités régionales de comté, est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général;
- l'identification de toute installation qui présente un intérêt métropolitain et la détermination, pour toute nouvelle installation, du lieu de son implantation, de sa vocation et de sa capacité. »

Source : Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement, page I  
Ces objets ont été définis par la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines

# Chapitre 1 – L'intégration des plans d'aménagement et de développement

## 1.1 Un objectif d'intégration

Tout l'exercice d'adoption d'un Plan métropolitain d'aménagement et de développement s'inscrit dans la volonté affirmée du législateur d'assurer l'harmonisation du développement sur les territoires des communautés métropolitaines. En adoptant en juin 2010, la **Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines**, le législateur a modifié le partage des responsabilités en matière d'aménagement des territoires entre la Communauté métropolitaine et les MRC de son territoire.

Le projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement est la première étape qui mènera après consultation à l'adoption d'un PMAD d'ici la fin de l'année 2011. Les municipalités régionales de comté du territoire de la CMM devront dans les deux années suivant l'adoption du PMAD, adopter un règlement de concordance au plan métropolitain. Ces municipalités devront par la suite assurer la concordance de leur réglementation avec le PMAD. La planification quinquennale de développement des CRÉ (Conférence des élus) devra aussi s'ajuster au PMAD.

L'objectif d'intégration des plans d'aménagement des municipalités sur le territoire de la CMM est un objectif tout à fait souhaitable et que la FTQ-LL appuie sans restriction. Cependant, le projet de PMAD proposé est à notre avis trop axé sur la normalisation et la restriction des MRC participantes par rapport à la valorisation des atouts de ces dernières.

## 1.2 Un PMAD en quasi-autarcie.

Si nous partageons l'objectif d'intégration et d'harmonisation des plans d'aménagement et de développement des organismes municipaux de la CMM, nous déplorons que plusieurs des mesures proposées par le projet de PMAD soient mises de l'avant sans tenir compte de la réalité complexe des MRC qui sont membres, il est vrai, de la CMM. Ces municipalités sont aussi porteuses de réalités qui leur sont propres ou encore d'une réalité partagée avec des MRC hors-CMM. Les municipalités membres de la CMM ne sont pas en autarcie, elle échange avec leur voisine sur le plan économique, de l'emploi et des services publics.

Pourtant, nous avons l'impression que le PMAD ne tient pas compte des réalités particulières des MRC. On a beau mentionné que l'on tiendra compte de la « *reconnaissance du caractère polycentrique de la région, lequel repose sur le maintien et le renforcement du centre-ville de Montréal et de la partie centrale de la région;* » et de la « *reconnaissance de l'apport de chaque secteur — Montréal, Laval, Longueuil, couronne Nord et couronne Sud —, comme composantes dynamiques dans le développement économique de la région métropolitaine* » (PMAD, page 21), mais trop

souvent, on a l'impression à la lecture du projet de PMAD que l'on fait des propositions basées sur l'arbitraire sans tenir compte des caractéristiques locales.

Par exemple, le rythme de croissance du seuil minimal de densité résidentielle est le même pour tout le territoire des couronnes nord et sud, soit 2 logements à l'hectare tous les cinq ans. Cette mesure est proposée sans tenir compte de l'évolution de l'offre et de la demande selon le type de logements dans ces MRC. Étant donné que le seuil de densité de départ n'est pas le même, l'effort demandé dans l'urbanisation future de ces MRC ne tient absolument pas compte de leur situation propre. De plus, en termes d'équité, comment expliquer qu'aucun effort n'est demandé aux agglomérations de Montréal, Longueuil et Laval en matière de hausse de la densité résidentielle

Le gel pour les prochaines cinq années du périmètre urbain à la zone blanche actuelle constitue un autre exemple d'une mesure « one size fits all » qui ne tient pas compte de la réalité des MRC qui composent le territoire. Certaines MRC seront bientôt en rupture de stock au niveau des terrains à développer ce qui pourrait nuire à leur développement. De plus, cette mesure entraînera sans aucun doute des effets contraires à certains objectifs recherchés par le PMAD. L'inadéquation entre l'offre d'habitations et la demande des ménages (particulièrement au niveau des jeunes familles), entraînera un effet saute-mouton. Les jeunes familles s'installeront dans des MRC limitrophes à la CMM qui ne seront pas limitées dans leur offre d'habitation à prix raisonnables.

Donc, si sur papier cette mesure assurait une densification accrue du territoire de la MRC, le gel du périmètre urbain pourrait accentuer l'étalement urbain au-delà du territoire de la CMM, augmentant ainsi les distances de transport et l'émission de gaz à effet de serre. Mais ces effets négatifs seront à l'extérieur de la CMM d'où notre impression d'une planification en quasi-autarcie qui ne tient pas compte de la réalité des MRC en périphérie du territoire. Nous ne croyons pas que ce type de décisions favorise le développement durable du territoire.

## **1.2 L'établissement de seuils minimaux de densité résidentielle**

### La méthodologie de calcul des seuils minimaux de densité résidentielle

L'établissement de seuils minimaux de densité constitue à notre avis une partie importante du projet de PMAD à l'étude. Nous croyons que dans le cadre d'un développement durable du périmètre urbain qu'il est essentiel que nous cherchions à augmenter la densité résidentielle du territoire (nombre de logements sur territoire occupé). L'établissement de seuils minimaux de densité, établit comme un objectif à atteindre, assure une planification et un aménagement qui maximisent l'utilisation du territoire.

Toutefois, l'établissement du seuil actuel de densité comme base à partir de laquelle les municipalités devront effectuer des efforts d'urbanisation constitue à notre avis une

question qui doit faire un consensus plus grand entre la CMM et les municipalités sur son territoire. Or plusieurs municipalités ont déjà exprimé leur inconfort sur la mesure des seuils de densités. Certaines municipalités ont exprimé que l'utilisation d'une mesure de densité brute ne tient pas compte des particularités propres à chaque développement. Elles arguent que l'utilisation d'une mesure de densité nette serait possiblement plus appropriée.

De plus, certaines municipalités ont comparé la densité actuelle telle qu'établit à partir du rôle d'évaluation par rapport à la densité actuelle telle que définit par le projet de PMAD à partir du nombre de mises en chantier rapporté par la SCHL. Ces municipalités constatent des écarts importants entre les deux évaluations de la densité. Les données utilisées dans le PMAD surestimerait le taux actuel de densité résidentielle. De façon à assurer un consensus entre la CMM et les municipalités, la FTQ-LL demande que la CMM évalue en collaboration avec les MRC de son territoire les seuils minimaux de densité résidentielle selon une méthode qui conviendrait aux deux parties.

#### Une densification différenciée des zones « TOD »

Le PMAD prévoit que les aires autour des points d'accès aux réseaux de transport en commun sont des « aires à densifier et à urbaniser » ou comme étant des aires TOD (Transit Oriented Development). Le développement de quartier de type TOD inclut un développement à haute ou moyenne densité autour d'une gare, d'une station de métro ou d'un arrêt central d'un système d'autobus. Il est normalement constitué d'une mixité d'utilisation (commerce, services institutionnels et édifices à logements multiples). De plus, il est espéré que ce type de quartier amène aussi le développement d'une mixité de la population lié à l'offre diversifiée de logements (appartements ou condo de luxe, loyers à prix modique ou encore maison de personnes âgées).

La FTQ partage l'idée que le développement en quartier TOD assurera un développement durable de nos milieux urbains. Nous sommes donc aussi en accord avec l'orientation prise par le PMAD d'un niveau de densité résidentiel plus élevé que dans les aires hors-TOD. La création de quartier TOD devrait à son tour aider au développement d'un réseau de transport en commun efficace et plus rentable. Nous croyons qu'il est réaliste que le développement des zones TOD puisse absorber une partie importante de la croissance de la population.

### **1.4 Le périmètre métropolitain et les seuils minimaux de densité résidentielle**

Bien que nous soyons généralement en accord avec la mise en place de seuils minimums de densité résidentielle, nous ne croyons pas que ces derniers doivent être des freins au développement des municipalités du CMM. Pour la FTQ-LL, les seuils minimums doivent être des guides, des objectifs à atteindre qui permettront aux acteurs municipaux d'inscrire leur plan de développement dans un ensemble métropolitain, en accordance avec celui-ci.



Tout plan d'aménagement et de développement devra donc tenir compte du PMAD et de la volonté d'instaurer un développement urbain durable qui respecte l'utilisation maximale de l'espace urbain. Toutefois, en définissant et en fixant pour cinq années le périmètre métropolitain comme étant la somme des périmètres urbains actuels des municipalités du territoire de la CMM (zone blanche actuelle), le PMAD transforme un processus positif en une mesure de contrôle des municipalités par la CMM. Ainsi, à moins de situation exceptionnelle, l'extension de la zone urbaine des MRC du territoire est pratiquement impossible. Déjà quelques municipalités ont demandé le dézonage d'espaces agricoles de façon à faire face à une rupture prévisible de terrains disponibles pour le développement économique, institutionnel ou immobilier de la MRC.

Le PMAD devrait permettre aux municipalités de la CMM de procéder à l'extension de leur périmètre urbain dans la mesure où leur plan d'aménagement est, par ailleurs, en concordance avec les objectifs généraux du PMAD et que ces municipalités soient face à une rupture de stock d'espaces économiques ou résidentiels pour répondre aux demandes exprimées du marché.

Le seuil minimum de densité devrait servir à l'établissement du plan d'aménagement et de développement des MRC. Ce seuil ne devrait toutefois pas être utilisé comme un niveau de densité à atteindre avant de pouvoir répondre à la demande du marché pour un certain type de logement ou pour des espaces économiques. Les seuils minimaux de densité résidentielle ou ce que nous appellerions « les objectifs de densité résidentielle » devrait servir aux municipalités dans l'établissement de leur propre plan d'aménagement qui devra inclure des mesures concrètes pour l'atteinte de ces objectifs.

### **Un exemple de nos propos : L'aéroport de Mirabel**

L'aéroport de Mirabel n'a pas connu le développement grandiose qui lui était promis au moment de son inauguration. Il n'en demeure pas moins que ce site constitue un pôle important de développement pour la région des Basses-Laurentides et de la CMM. Site d'expansion de l'industrie aérospatiale, cet aéroport n'a toujours pas livré tout son potentiel. Que ce soit au développement de la Série C de Bombardier ou du transport de fret, les possibilités de développement sont grandes. Excentré dans la CMM, le développement futur de l'aéroport de Mirabel constitue un exemple flagrant d'une situation où le plan du PMAD doit intégrer dans son analyse la notion de développement polycentrique et les régions limitrophes de la CMM

Un PMAD qui ne ferait pas place à la flexibilité dans les règles établies, par exemple en matière de définition du périmètre urbain, pourrait voir une partie du potentiel de développement s'exporter dans les MRC hors-CMM autour de Mirabel. Nous devons permettre aux MRC des couronnes nord et sud d'être compétitives par rapport aux MRC hors-CMM. Ces municipalités doivent pouvoir offrir des maisons de tous types (y compris des unifamiliales) à bon prix et du même coup s'intégrer dans un plan métropolitain de transport en commun en valorisant les quartiers TOD. De plus, les MRC des couronnes nord et sud peuvent servir de portes d'entrée au réseau de

transport en commun en puisant dans les MRC hors-CMM un bassin d'utilisateurs qui, par des mesures de rabattements renforcerait les quartiers TOD. Une telle flexibilité dans l'application du PMAD permettrait à notre avis de réduire l'étalement urbain en rendant plus attractive la vie au sein des MRC de la CMM.

## **Chapitre 2 – Les autres orientations du PMAD**

### **2.1 Les réseaux de transport en commun et routier**

#### **Transport en commun**

La FTQ-LL supporte complètement les efforts passés, actuels et futurs de la CMM en faveur du développement d'un réseau de transport en commun efficace. Les membres de la FTQ sont des utilisateurs de ce réseau ou encore des employés des autorités organisatrices de transport (AOT) et des entreprises qui fabriquent les véhicules de transport en commun.

Le développement d'un réseau de transport en commun a un effet structurant sur le territoire. Nous l'avons vu au chapitre précédent, un réseau de transport en commun influence le développement urbain en favorisant le développement de quartier TOD (Transit oriented development). La présence d'un réseau de transport en commun réduit la pression sur le réseau routier et peut ainsi contribuer à l'objectif de réduction des gaz à effet de serre (GES).

Cependant, le réseau de transport est victime de son propre succès. Comme l'indique le projet du PMAD, il faudra dans les années qui viennent procéder à de nombreux investissements pour maintenir et développer le transport en commun. Par exemple, le développement d'un train de banlieue dans l'Est, déjà en cours de construction, connaît des problèmes pour faire face à ses budgets. Les investissements à venir en matière d'infrastructures de transport en commun sont importants et nécessaires.

La FTQ-LL appuie donc le PMAD en matière de développement des transports en commun. Nous croyons toutefois qu'il est important de maximiser ces investissements en priorisant les fournisseurs et équipementiers québécois dans le développement d'un réseau efficace de transport en commun.

#### **L'infrastructure routière**

Au niveau de l'infrastructure routière, nous n'avons qu'à nous remémorer l'actualité récente à ce sujet pour constater le défi qui attend la CMM. La remise à neuf des infrastructures existantes relève plus de la reconstruction que de l'entretien régulier. Le réseau routier du Montréal métropolitain s'est détérioré et ne s'est pas adapté au fil des années.

Malgré l'ampleur de la tâche de remise à neuf du réseau routier actuel, nous croyons que le parachèvement des autoroutes existantes devrait être accéléré. Le projet de PMAD identifie bien les investissements routiers nécessaires pour les Laurentides et

pour Lanaudière, autoroute 640 à l'est et à l'ouest des tronçons actuels, la 440 à l'ouest, la 13, la 19 et la 25 vers le nord. Tous des projets qui permettront de compléter le réseau routier métropolitain, de réduire les temps de trajet et les bouchons routiers, tout en permettant un développement accru le long de ces axes routiers. La FTQ-LL croit donc qu'il est impératif d'accélérer l'entretien et le développement du réseau routier sur la CMM.

## **2.2 Un environnement protégé et mis en valeur**

La FTQ-LL apprécie l'effort d'identification, de protection et de mise en valeur des sites naturels, architecturaux et patrimoniaux de grande qualité présent sur son territoire. Il faut absolument protéger ces nombreux sites qui de par leur valeur intrinsèque améliorent la qualité de vie des citoyens et/ou protègent la biodiversité.

Nous apprécions particulièrement l'accent mis en valeur de ces sites de qualité en misant sur le développement d'une industrie récréotouristique. Dans les Laurentides et dans Lanaudière, nous croyons que le développement d'une offre touristique peut aussi se faire en partenariat avec les MRC hors-CMM dans un produit multidestination qui mettrait en valeur les joyaux de la CMM avec l'offre touristique déjà existante ailleurs dans ces régions.

## Conclusion

Nous croyons que le projet de PMAD (Plan métropolitain d'aménagement de développement) proposé par la CMM dans le cadre de cette consultation est très bien développé dans son analyse des différents leviers de développement et d'aménagement. Trois défis de taille ont été identifiés dans le PMAD, soit l'aménagement, le transport et l'environnement. Nous reconnaissons, tout comme l'a fait avant le législateur, la nécessité d'assurer un développement intégré sur le territoire de la CMM.

En ce qui a trait aux défis liés à l'environnement et au transport, la FTQ-LL appuie les analyses et les grandes lignes des orientations proposées pour les relever. Que ce soit en matière de développement des transports en commun, de développement d'un réseau routier digne d'une métropole ou de la protection et de la mise en valeur de notre patrimoine historique ou naturel, la FTQ endosse les grandes lignes des propositions faites dans le projet du PMAD.

Nous sommes aussi en accord avec l'effort demandé aux MRC qui doivent inscrire leur plan d'aménagement dans un mode de développement urbain durable en augmentant de façon significative le taux de densité résidentiel sur leur territoire. Notre principale critique du PMAD, pour ne pas dire notre désaccord avec celui-ci, tient plus à l'établissement de seuils minimums de densité résidentiel qui servent de limitation au développement des MRC. Les efforts en vue d'une hausse du taux de densité résidentiel doivent être faits par les MRC. Toutefois, il n'est pas souhaitable de lier le développement futur des MRC à l'atteinte ou non de taux de densité fixé de façon arbitraire par la CMM. Nous croyons que le développement de quartier TOD (Transit Oriented Development) contribuera, à terme, à augmenter de façon très significative le taux de densité résidentiel. Les seuils de densité recherchée et surtout la mesure de celle-ci devra faire l'objet de discussion et d'entente entre la CMM et les MRC. Finalement, nous proposons de remplacer la notion de seuils minimums de densité par celle d'objectifs de densités minimums sur laquelle les plans d'aménagement devraient être construits.

Pour la FTQ-LL, le gel du périmètre urbain pour une période de cinq années constitue une mesure contreproductive. Sans reprendre toute l'argumentation développée dans le premier chapitre de ce mémoire, le gel du périmètre urbain empêche les MRC en périphérie de la CMM de rivaliser à armes égales les MRC hors-CMM. Le manque d'offre de terrains de qualité à bon prix pour le développement résidentiel et économique entrainera un étalement urbain en faveur des MRC hors-CMM et limitera la création d'emplois sur le territoire des MRC. À notre avis, cette volonté de limiter la capacité des municipalités d'augmenter leur périmètre urbain est désastreuse pour la majorité des MRC de la couronne Nord.

Merci de nous avoir permis de nous exprimer sur le projet de PMAD de la CMM.

RB/mg  
sepb-574  
2011 09 30