

Pour une révision du PMAD *par et pour ses composantes*

Projet de positionnement stratégique

16 février 2021



Table des préfets et des élus de la Couronne-Sud

La Couronne-Sud est l'un des cinq secteurs formant la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Représentant 40 des 82 municipalités et touchant six municipalités régionales de comté (MRC), elle prend position notamment sur les enjeux de mobilité, de transport, de développement économique, d'aménagement du territoire et de gestion des matières résiduelles.

Par l'entremise de ses représentantes et de ses représentants, la Table défend et fait connaître les consensus et positions stratégiques dont elle se dote auprès de diverses instances, tant sur l'échiquier métropolitain qu'auprès des gouvernements du Québec et du Canada.

La planification de notre territoire métropolitain : des choix d'aménagement au bénéfice d'une communauté attractive et compétitive dans le respect de ses composantes

Le territoire métropolitain, c'est d'abord et avant tout la complémentarité de 82 territoires locaux composant l'organisme de planification métropolitaine qu'est la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Les décisions, au bénéfice de l'ensemble de ses composantes, sont prises par les élus : c'est notre territoire métropolitain.

La Couronne-Sud, par l'entremise de la Table des préfets et des élus de la Couronne-Sud (la Table), soumet à l'ensemble des élus de la région métropolitaine un document de positionnement stratégique en vue de la révision du plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) *par et pour* ses composantes.

Ce document de positionnement stratégique, qui comporte 41 recommandations, vise à engager des discussions constructives avec les élus et l'administration de la CMM afin d'orienter la portée et le contenu du prochain PMAD.

C'est à nous, élus de la région métropolitaine, de proposer et d'adopter un PMAD révisé.

La réussite de la révision de la planification de notre territoire métropolitain est étroitement liée à la participation et la collaboration de ses composantes. Le PMAD doit être un outil de cohésion portant sur les éléments d'intérêt métropolitain et appuyé sur une vision commune : il ne doit pas être un outil de dissensions et de tensions. Nous sommes convaincus que cela est possible.

Adopté le 8 décembre 2011 et mis en vigueur le 12 mars 2012, le PMAD énonce les orientations en matière de planification dans une optique d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire métropolitain dans une perspective de développement durable. De par l'exercice de conformité entre les outils d'urbanisme prévu à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le PMAD a un effet direct sur nos territoires respectifs.

La révision est l'occasion de remettre en question des choix antérieurs, de consolider des positions acquises et d'innover dans les façons d'aménager le territoire. La planification du territoire est un exercice rigoureux qui commande une réflexion de ses composantes.

L'année 2022 marquera le 10^e anniversaire du PMAD. La révision du PMAD est imminente et la Couronne-Sud est prête.

Le présent document est le fruit d'une démarche de réflexion collective avec les préfets et les élus de la Couronne-Sud ainsi que les professionnels de l'aménagement du territoire des MRC.

Table des matières

1. Le report en 2017 et le 10^e anniversaire du PMAD	5
2. Les conditions de réussite de la révision	7
2.1 D'une approche consultative à une approche collaborative	7
2.2 Le respect des échelles de planification et l'intérêt métropolitain	8
3. La toile de fond : la vision stratégique	10
4. Les priorités pour la révision du PMAD	14
4.1 La confusion entre les objectifs et les critères et l'absence des acteurs concernés	14
4.2 Une utilisation justifiée des cibles chiffrées	16
4.3 La détermination du périmètre métropolitain	17
4.4 Les seuils minimaux de densité, les territoires voués à une urbanisation optimale et les aires TOD	19
4.5 Les contraintes majeures qui concernent le territoire de plusieurs MRC.....	20
4.6 Les pôles économiques, commerciaux et de logistiques.....	22
4.7 Les installations d'intérêt métropolitain	23
4.8 La mise en valeur des activités agricoles	23
4.9 Le transport collectif et les projets du réseau routier	25
4.10 Les milieux naturels	26
4.11 Les paysages et le patrimoine	27
5. Sommaire des recommandations	28

1. Le report en 2017 et le 10^e anniversaire du PMAD

L'obligation de réviser les outils de planification à la date du 5^e anniversaire de leur entrée en vigueur est un exercice fastidieux, nous en convenons.

En 2017, le comité exécutif de la CMM demandait au ministre de soumettre à l'Assemblée nationale des modifications législatives à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (résolution CE 2014-02-09, avec la dissension de la Couronne-Sud). Ces modifications portaient notamment sur la révision du PMAD aux 10 ans, ce qui nous amène au 12 mars 2022.

Le 21 janvier 2020, le président de la Table des préfets et élus de la Couronne-Sud, M. Jacques Ladouceur, s'adressait à la présidente de la CMM, M^{me} Valérie Plante, afin de connaître les intentions de la CMM sur la révision du PMAD. M. Ladouceur mentionnait par ailleurs que le critère 1.6.2 relatif à l'agrandissement du périmètre d'urbanisation est « l'éléphant dans la pièce ».

Le 20 mai 2020, le directeur général de la CMM répondait à M. Ladouceur que :

- La démarche de révision du PMAD repose sur trois rapports de monitoring qui font un suivi et une analyse qualitative et quantitative quant à l'atteinte des objectifs du plan;
- C'est en fonction de ces rapports que la CMM évalue les besoins d'ajustements et formule des recommandations en matière d'aménagement du territoire;
- Selon le monitoring effectué, le déploiement des orientations, objectifs et critères du PMAD ne cause aucune problématique majeure sur le terrain et la nature des éléments structurants qu'il contient n'est pas obsolète;
- L'Agora métropolitaine 2020 sera l'occasion de faire le point sur cet important chantier. Par la suite, une feuille de route sera proposée pour les travaux à réaliser en 2021 pour mener à terme cette révision.

Le PMAD n'est pas immuable : il doit être évolutif, remis en question, amélioré et adapté à la réalité d'aujourd'hui après 10 années d'application. La révision va au-delà de la question du périmètre métropolitain : elle permet de réfléchir collectivement sur les trois défis métropolitains que sont l'aménagement, le transport et l'environnement.

Quant au motif de la CMM voulant que le PMAD repose sur une planification à long terme et que son influence sur le développement de la région se fasse pleinement sentir lorsque l'ensemble des composantes auront assuré la concordance de leur outil de planification au PMAD (incluant les municipalités), il s'agit là d'un motif souhaitable. Mais cela ne doit pas pour autant freiner toute tentative visant à améliorer et à bonifier le contenu du plan métropolitain.

Ce *statu quo* est lourd de conséquences pour les composantes ayant agi dans le respect des délais impartis. De plus, il rend tributaire l'avancement du territoire métropolitain à des écueils locaux ou régionaux pouvant découler de considérations autres, alors que les composantes ayant assuré leur conformité se sont engagées dans un effort de planification et de densification de leur territoire.

La révision d'un outil de planification peut s'inscrire dans la continuité tout en ayant un regard critique après 10 années d'application.

La CMM a également réitéré que le PMAD peut être modifié en tout temps sans avoir à passer par un processus de révision. À ce jour, le PMAD a été modifié à deux reprises par décret découlant d'un processus d'intervention gouvernementale pour des projets publics (REM et hôpital de Vaudreuil-Soulanges).

Or, aucune modification n'a été proposée à l'initiative de la CMM ou en réponse aux 13 demandes transmises par ses composantes depuis 2012. Parmi ces demandes, une seule a fait l'objet d'une décision du comité exécutif (CE20-044) où le comité invitait le gouvernement à procéder par le processus d'intervention gouvernementale pour l'autorisation de l'école secondaire à Mirabel.

Qu'en est-il des autres demandes légitimement adressées par les composantes? Aucun débat ou échange formel ne s'est effectué par le comité exécutif ou par le conseil d'administration. Il apparaît que la position administrative prise dans ces dossiers, sans processus de consultation des professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme des composantes concernées, freine les discussions politiques sur les demandes de modification du périmètre métropolitain au sein du comité et du conseil. La procédure administrative d'analyse des demandes mériterait d'être revue afin que les élus de la CMM puissent se positionner sur chacune des demandes qui lui sont adressées.

Force est de constater que la position de *statu quo* à ce jour revient à rendre immuable *notre* outil de planification. La révision du PMAD s'impose et la Couronne-Sud est prête.

2. Les conditions de réussite de la révision

2.1 D'une approche consultative à une approche collaborative

À ce jour, l'administration de la CMM pilote les dossiers et les soumet généralement aux composantes dans une optique de consultation, voire d'information. Le mécanisme actuel est à revoir : certains dossiers stratégiques demandent la consultation des municipalités et des discussions à l'échelle régionale, particulièrement sur les dossiers techniques où l'apport des professionnels en aménagement et en urbanisme est essentiel. Une réelle approche collaborative et continue doit être mise en place.

On ne peut passer sous silence les interventions directes auprès des municipalités sans que la MRC concernée soit incluse dans le processus, notamment dans l'application des programmes de financement, tels les projets de conception des aires TOD ou les projets de la trame verte et bleue. Il s'agit là de projets structurants et ayant une incidence régionale. L'implication des MRC apparaît essentielle dans le respect des échelles de planification.

Ainsi, un travail de collaboration en amont de la proposition aurait été bénéfique dans certains dossiers. Non sans être exempts de critiques, c'est d'ailleurs l'approche retenue par la CMM dans le dossier des zones inondables. Il en est de même pour la Table technique sur l'aménagement du territoire en contexte de pandémie qui accompagne en parallèle le mandat des élus à ce sujet.

La révision du PMAD commande une participation active des composantes dans les analyses à réaliser, les options à élaborer et les objectifs et critères à retenir. Cela suppose une réelle volonté d'entreprendre un dialogue avec les composantes et des échanges constructifs pour déterminer ensemble la planification du territoire métropolitain. La Couronne-Sud soutient que le contenu du prochain PMAD devrait être travaillé en amont avec les composantes, élus et professionnels des MRC, avant d'échanger avec la société civile dans le cadre d'une future Agora métropolitaine. Ce lieu d'échanges pourra certes être l'occasion de bonifier certains éléments, mais il apparaît primordial que le PMAD soit d'abord et avant tout un document de planification *par et pour* ses composantes.

La Couronne-Sud demande à la CMM de mettre en place une approche collaborative efficace en amont des travaux de révision. À titre d'exemple, des chantiers de réflexion par territoire ou thématique pourraient être proposés et suivis d'options d'aménagement à débattre, ensemble. Également, des rencontres statutaires devraient être planifiées afin de faire partie prenante des travaux. Nous convenons qu'il s'agit là d'un défi organisationnel. Le but n'est pas d'alourdir le processus, mais d'arriver au terme d'un important processus qui représentera les besoins et les attentes des composantes.

La Couronne-Sud recommande :

1. *Que la CMM mette en place une approche collaborative efficace avec les composantes en amont des travaux de révision du plan métropolitain;*
2. *Que le contenu du plan métropolitain révisé soit travaillé avec les composantes, élus et professionnels des MRC avant d'échanger avec la société civile dans le cadre d'une future Agora métropolitaine;*

2.2 Le respect des échelles de planification et l'intérêt métropolitain

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* depuis 1979 est que l'aménagement est une fonction partagée entre les paliers décisionnels que sont les municipalités, les MRC et le gouvernement. Se sont ajoutées à ce partage des fonctions les communautés métropolitaines dans les années 2000.

Le partage des fonctions s'appuie d'abord et avant tout sur le contenu des outils dans la perspective de l'échelle de planification. **Chacune des échelles doit prioritairement s'attarder au but recherché tout en laissant aux instances inférieures les moyens d'atteindre ce but dans le respect du milieu.** Ainsi, la communauté adresse des enjeux métropolitains, la MRC des enjeux régionaux et la municipalité des enjeux locaux.

Le respect des échelles de planification et l'intérêt métropolitain se matérialisent en deux temps : d'une part, dans le contenu même du PMAD et, d'autre part, lors de l'exercice de conformité des outils au PMAD.

Ainsi, les choix d'aménagement métropolitain, c'est-à-dire le contenu même du PMAD (orientations, objectifs et critères), devraient contribuer à la compétitivité et à l'attractivité du territoire métropolitain dans une perspective de développement durable. Dans sa forme actuelle, on peut affirmer de manière générale que le contenu du PMAD adresse généralement des enjeux métropolitains.

Or, la Couronne-Sud soumet que la principale problématique à l'égard du respect des échelles de planification et de l'intérêt métropolitain consiste en l'exercice même de la conformité, voire du traitement des demandes de modifications du PMAD à ce jour.

À ce titre, l'organisme chargé d'évaluer la conformité, la Commission municipale du Québec, met en lumière l'appréciation de la conformité dans ses décisions en mentionnant notamment qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait une adéquation parfaite entre les dispositions des outils. La conformité est plutôt le lien logique qui existe entre les outils. Elle se questionne notamment, dans les affaires qui lui sont adressées, si le choix retenu met en péril, compromet, contredit ou rend caduque les objectifs poursuivis.

À titre d'exemple, est-ce que la délimitation d'un périmètre d'urbanisation permettant à une municipalité d'accueillir une quinzaine de familles ou agrandir un équipement de loisir municipal met en péril, compromet, contredit ou rend caduque l'attractivité et la compétitivité de la région métropolitaine ? La même question pourrait être posée à l'égard de la densité et plusieurs autres thèmes abordés au PMAD. Force est de constater que l'appréciation de la CMM à l'égard de l'exercice de la conformité diffère de celles des MRC et des municipalités.

Bien que cette problématique ne puisse être résolue que par une modification législative et un dialogue entre les MRC dont le territoire est inclus dans les communautés métropolitaines, les communautaires métropolitaines et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), l'exigence de « double conformité » des schémas devrait être abordée. La conformité des schémas aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement et aux objectifs du PMAD est, pour certains enjeux

d'aménagement, redondante, et amène des situations contradictoires dans les avis respectifs.

De l'avis de la Couronne-Sud, la CMM doit recentrer son analyse à partir du but recherché et l'intérêt métropolitain et ainsi laisser aux MRC, fortes de près de 40 années d'expérience en matière de planification, la possibilité d'identifier les moyens pour atteindre le but dans le respect de différents milieux de vie urbains et ruraux.

La Couronne-Sud recommande :

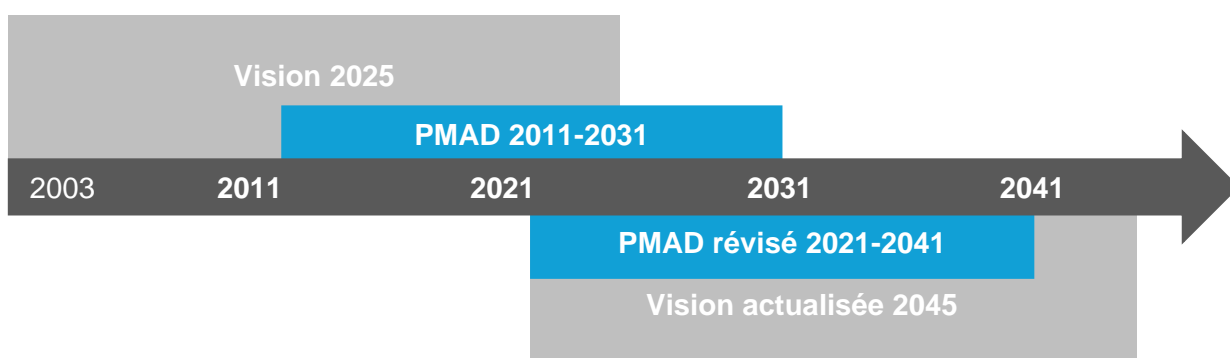
- 3. Que l'analyse administrative de conformité des schémas d'aménagement au plan métropolitain se concentre sur l'atteinte des objectifs métropolitains et ayant une incidence métropolitaine.*

3. La toile de fond : la vision stratégique

La Couronne-Sud soutient que l'exercice de révision du PMAD devrait être précédé par une actualisation de la vision stratégique « Vision 2045 ». Il s'agit là d'une manière cohérente de réfléchir à notre territoire métropolitain.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* demande aux communautés de se doter d'un énoncé de vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social de son territoire afin favoriser l'exercice cohérent de ses compétences.

En 2003, la CMM a adopté la Vision 2025 : « Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable » (voir encadré en page 13).



La Vision 2025 est mise en œuvre non seulement par le PMAD, mais également par plusieurs autres politiques, plans et outils métropolitains : Plan Archipel, Plan métropolitain de développement économique, Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles, Plan directeur du Réseau Vélo métropolitain, Plan métropolitain de développement agricole, Plan d'action métropolitain de mise en valeur du territoire et des activités agricoles, etc.

La Couronne-Sud soutient qu'une Vision 2045 devrait minimalement promouvoir la complémentaire et la collaboration entre les composantes, dans le respect des échelles de planification, par exemple :

« En 2045, la communauté a un territoire unifié et simplifié, par l'adéquation de ses limites avec ses MRC partenaires. Elle collabore pleinement avec celle-ci, en adaptant et modulant ses politiques, ses règles normatives et ses programmes d'aide, aux particularités territoriales de ses cinq composantes. Elle travaille dans le respect des échelles de planification et adopte des initiatives de soutien qui sont nécessaires à l'avancement des projets de développement dans toutes les parties de son territoire. »

Un examen détaillé de la Vision 2025 permettra de jeter les bases pour une vision actualisée et, incidemment, guider le contenu du plan métropolitain.

Rappelons que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* demande aux communautés de se doter d'un plan métropolitain qui définit des orientations, des objectifs et des critères afin

d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire métropolitain dans une perspective de développement durable. L'article 2.24 énumère les huit grands thèmes sur lesquels portent les orientations, objectifs et critères, en plus de demander aux communautés de définir un périmètre métropolitain (voir encadré).

« Le PMAD fait le pari d'agir sur les éléments qui permettent de structurer l'urbanisation de la région métropolitaine afin de la rendre plus attractive et plus compétitive dans une perspective de développement durable. Il souligne notamment l'importance d'une saine gestion de l'urbanisation, d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport, et il met de l'avant la protection et la mise en valeur des milieux naturels pour assurer l'attractivité et la compétitivité de la région. Le PMAD propose 3 grandes orientations liées à l'aménagement, au transport et à l'environnement, desquelles découlent 15 objectifs et 33 critères. » (Suivi du PMAD 2012-2018)

Vision 2025 : Bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable	PMAD 2011-2031 : trois orientations métropolitaines		
	Aménagement	Transport	Environnement
	6 objectifs	4 objectifs	5 objectifs
	15 critères	7 critères	11 critères

Les trois grands thèmes (aménagement, transport et environnement) permettent de regrouper les éléments d'intérêt métropolitain. L'actualisation de la vision stratégique permettra de revoir les objectifs et critères en lien avec ces thèmes et, si requis, la révision même des trois grandes orientations dans leur énoncé actuel.

Vision 2045 : ?	PMAD 2021-2041 : trois orientations métropolitaines		
	Aménagement	Transport	Environnement
	? objectifs	? objectifs	? objectifs
	? critères	? critères	? critères

La Couronne-Sud recommande :

4. Que la vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social soit actualisée en amont de l'exercice de révision du plan métropolitain;
5. Que la vision 2045 mette de l'avant la complémentarité et la collaboration entre les composantes dans le respect des échelles de planification;
6. Que l'actualisation de la vision permette de consolider ou de réviser les orientations métropolitaines.

Rappel de la Vision 2025

LA VISION 2025: LE GRAND MONTRÉAL QUE NOUS SOUHAITONS

En septembre 2003, au terme d'un important processus de consultation, la CMM a adopté sa Vision 2025 intitulée: «Cap sur le monde: bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable».

FIGURE 2 — La Vision 2025 de la Communauté adoptée par le conseil en 2003



Les orientations, les objectifs et les critères du Plan métropolitain d'aménagement et de développement s'inspirent directement de cette vision stratégique.

Fruit d'un diagnostic rigoureux, établi en 2002, et confirmé par l'examen territorial réalisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2004⁴, cet énoncé de vision offre une représentation de ce que pourrait devenir la Communauté en 2025 si tous les efforts nécessaires étaient consentis. La Vision 2025 s'applique à décrire la future communauté qui est souhaitée à l'horizon de l'année 2025.

ENCADRÉ — L'énoncé de Vision 2025:

«Cap sur le monde: bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable»

En 2025, la communauté métropolitaine de Montréal se positionne dans le peloton de tête des régions métropolitaines des Amériques. Elle a répondu efficacement aux enjeux démographiques en présence et est reconnue pour sa main-d'œuvre qualifiée et productive, pour la structure diversifiée de son économie et par une présence affirmée dans les créneaux dynamiques et stratégiques de la nouvelle économie. La communauté est une collectivité ingénieuse qui favorise le savoir, la créativité et la culture. Tout en préservant et en consolidant ses atouts et ses acquis, elle favorise l'innovation dans tous les secteurs d'activités et tire avantage d'une forte collaboration entre les réseaux d'éducation et les entreprises. L'accroissement de la prospérité économique de la région métropolitaine de Montréal, conjugué à celui de l'ensemble du Québec, contribue à la redistribution de la richesse et à l'équité sociale.

En 2025, la communauté est l'un des principaux centres intermodaux de transport d'Amérique du Nord grâce à l'interconnexion des modes routier, aérien, maritime et ferroviaire. Ces réseaux soutiennent avantagement le développement de la région et sont reconnus comme étant sécuritaires, fiables et fluides. Par-dessus tout, la communauté a pris le virage du transport collectif en développant adéquatement un réseau accessible, rapide, attrayant et flexible qui répond aux besoins des usagers et qui diminue significativement l'usage de l'automobile. Elle figure en tête de liste des régions métropolitaines les plus performantes en matière de contrôle de la production des gaz à effet de serre.

En 2025, la communauté offre à sa population un cadre de vie exceptionnel mis en valeur par un aménagement de qualité. Le territoire de la communauté est développé selon des ensembles urbains diversifiés, consolidés, densifiés et dynamiques. Le centre-ville continue de jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne les activités financières, commerciales et au niveau du tertiaire moteur tout en offrant un cadre de vie attrayant pour ses résidents. Sa vitalité culturelle et touristique demeure un atout du rayonnement international de la communauté. Les quartiers résidentiels des arrondissements et des municipalités de la communauté, réputés sécuritaires, offrant des services de proximité de qualité. Le territoire agricole, protégé et mis en valeur, est reconnu comme une composante essentielle de l'écosystème métropolitain.

En 2025, la population de la communauté est sensibilisée à l'importance de protéger l'environnement. Ses espaces naturels, dont les collines Montérégiennes, ont été mis en valeur et préservés. L'accès à des sites uniques d'observation, de détente, d'activités et de loisirs a été accru. La communauté a facilité, au cours des ans, le déploiement d'un réseau métropolitain de pistes cyclables et pédestres et a appuyé l'émergence d'un réseau nautique de qualité. Des gestes significatifs ont été posés en faveur de la renaturalisation des berges, de la mise en valeur de plusieurs boisés et de la protection des zones inondables. La population s'est réapproprié ses espaces bleus où la baignade est désormais permise. La communauté se distingue par son taux élevé de valorisation des matières résiduelles et par sa qualité de l'air et de l'eau. Ces éléments contribuent à la qualité de vie d'une population en santé.

En 2025, la communauté est reconnue internationalement pour son dynamisme culturel, son caractère festif, sa joie de vivre et son ouverture sur le monde. Tirant fierté du visage francophone et cosmopolite de sa population, elle profite d'un tissu social diversifié et rassembleur. La communauté continue de bénéficier d'une vie culturelle intense et d'un milieu artistique créateur. Les services sont accessibles à l'ensemble de la collectivité et chaque ménage a accès à un logement décent. L'engagement communautaire est reconnu comme une valeur importante pour le mieux-être collectif. Le caractère inclusif de la communauté est source de fierté.

En 2025, la communauté tire profit d'un partenariat pluriel avec les acteurs de son développement. Un fort sentiment d'appartenance contribue positivement au dynamisme de l'agglomération qui continue à jouer positivement son rôle de moteur économique et culturel de l'ensemble du Québec. Les leaders politiques et socioéconomiques de la communauté partagent, depuis longtemps, une vision commune du développement de la communauté dans le respect des forces et des spécificités de chacun des territoires qui la composent.

En 2025, les citoyens et les citoyennes de la communauté métropolitaine de Montréal sont bien informés des grands enjeux qui les concernent et disposent de nombreux lieux et moyens pour se faire entendre et pour influencer sur la prise de décision. Tous et toutes peuvent jouer un rôle, trouver une place et contribuer à bâtir leur milieu de vie: une communauté métropolitaine de Montréal compétitive, attractive, solidaire et responsable.»

⁴ Adopté par le conseil de la Communauté en septembre 2003.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Contenu du PMAD : articles 2.24 et 2.25

« **2.24** Le plan métropolitain, dans une perspective de développement durable, définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine.

Les objets sur lesquels portent les orientations, les objectifs et les critères sont les suivants:

- 1° la planification du transport terrestre;
- 2° la protection et la mise en valeur du milieu naturel et bâti ainsi que des paysages;
- 3° 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;
- 4° la définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu;
- 5° la mise en valeur des activités agricoles;
- 6° la définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace;
- 7° 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;
- 8° l'identification de toute installation qui présente un intérêt métropolitain et la détermination, pour toute nouvelle telle installation, du lieu de son implantation, de sa vocation et de sa capacité.

Le plan délimite, en appui aux orientations, objectifs et critères définis conformément au premier alinéa et qui portent sur un objet visé au paragraphe 6° du deuxième alinéa, tout périmètre métropolitain.

Il peut également, en appui aux orientations, objectifs et critères définis conformément au premier alinéa et qui portent sur un objet visé aux paragraphes 1° à 5°, 7° ou 8° du deuxième alinéa, délimiter toute partie de territoire et déterminer toute localisation.

2.25 Dans le but d'assurer l'atteinte de ses orientations et de ses objectifs ou le respect des critères qu'il énonce, le plan métropolitain peut rendre obligatoire l'inclusion de tout élément qu'il précise dans le document complémentaire à un schéma applicable sur le territoire de la communauté métropolitaine. »

4. Les priorités pour la révision du PMAD

4.1 La confusion entre les objectifs et les critères et l'absence des acteurs concernés

Le premier constat que l'on peut établir à l'égard du contenu du PMAD est cette confusion qui existe entre les objectifs et les critères qui y sont énoncés.

Alors que l'objectif est le but à atteindre afin de contribuer à l'orientation métropolitaine, les critères sont les moyens pour atteindre ce but. Un objectif devrait également pouvoir être accompagné de plusieurs moyens afin que les composantes puissent contribuer selon leurs particularités régionales. Or, plusieurs des objectifs sont uniquement traduits par un seul moyen (critère), lequel revient à exprimer l'objectif.

Cette distinction apparaît fondamentale pour l'exercice de conformité des outils au PMAD. **Pour l'heure, la CMM semble mettre davantage l'emphase sur les moyens (critères) que sur l'objectif métropolitain à atteindre.** Ainsi, des « indicateurs de performance », en remplacement des critères, permettraient davantage aux composantes d'identifier les choix quant à la mise en œuvre des objectifs métropolitains.

Le second constat porte sur les acteurs concernés par les objectifs et critères. La planification métropolitaine, tout comme les outils régionaux, suppose un apport des différentes instances, à commencer par la CMM elle-même, les MRC ainsi que le gouvernement, ses ministères et mandataires. D'ailleurs, la Couronne-Sud soutient que le PMAD doit, en vue d'interventions gouvernementales, expliciter ses attentes envers le gouvernement, ses ministères et les mandataires de l'État dans le cadre d'objectifs spécifiques. En somme, le PMAD révisé doit clarifier les acteurs concernés par les objectifs et critères.

À titre d'exemple, pour l'orientation 1 :

- Les objectifs 1.4 et 1.5 qui visent à « identifier » des installations et des contraintes sont davantage un moyen qu'un objectif en soi. Il en est de même pour l'objectif 1.6.
- Le critère 1.3.1 s'adresse davantage à la CMM. Bien que les MRC puissent contribuer dans la mise en œuvre des programmes et l'identification des superficies prioritaires à la remise en culture, le principal acteur est la CMM.
- Au-delà de l'identification demandée aux MRC (ex. : 1.5.1 à 1.5.4), le PMAD semble manquer de moyens pour contribuer à l'objectif.

ORIENTATION 1: Un Grand Montréal avec des milieux de vie durables	
OBJECTIFS	DESCRIPTION SOMMAIRE DES CRITÈRES
1.1 Orienter 40% de la croissance des ménages aux points d'accès du réseau de transport en commun métropolitain structurant	1.1.1 Localisation des aires Transit-Oriented Development (TOD) 1.1.2 Définition de seuils minimaux de densité applicables aux aires TOD 1.1.3 Aménagement des aires TOD
1.2 Optimiser le développement urbain à l'extérieur des aires TOD	1.2.1 Définition de seuils minimaux de densité à l'extérieur des aires TOD 1.2.2 Définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace 1.2.3 Consolidation des grands pôles économiques et des pôles commerciaux
1.3 Favoriser une occupation optimale en augmentant la superficie des terres en culture	1.3.1 Augmentation de 6% de la superficie globale des terres cultivées à l'échelle métropolitaine
1.4 Identifier les installations d'intérêt métropolitain actuelles et localiser les installations d'intérêt métropolitain projetées	1.4.1 Identification des installations d'intérêt métropolitain actuelles et projetées 1.4.2 Localisation des installations d'intérêt métropolitain projetées
1.5 Identifier les contraintes majeures qui concernent le territoire de plusieurs MRC	1.5.1 Identification des risques de glissement de terrain chevauchant plusieurs MRC 1.5.2 Identification des risques anthropiques chevauchant plusieurs MRC 1.5.3 Identification des risques liés à la qualité de l'air ambiant et ses effets sur la santé 1.5.4 Identification des risques associés aux incidents climatiques et chevauchant plusieurs MRC
1.6 Délimiter le territoire d'urbanisation selon un aménagement durable	1.6.1 Délimitation du périmètre métropolitain 2031 1.6.2 Modifications au périmètre métropolitain

À titre d'exemple, pour l'orientation 2 :

- L'objectif 2.1 qui vise à « identifier » un réseau de transport en commun est davantage un moyen qu'un objectif en soi. De plus, le critère l'accompagnant n'apporte pas de moyen, mais se contente de reprendre l'énoncé de l'objectif.
- L'objectif 2.2 et son critère 2.2.1 s'adressent prioritairement au gouvernement et aux autorités compétentes en matière de transport. Or, les composantes demeurent tributaires du financement du réseau.
- L'objectif 2.3 comprend l'optimisation du réseau routier, tout en indiquant que ce dernier doit être complété pour soutenir les déplacements. Le second volet apparaît comme un moyen et s'adresse au gouvernement, tout comme le critère 2.3.3 sur la réduction des délais et des retards.

ORIENTATION 2: Un Grand Montréal avec des réseaux de transport performants et structurants	
OBJECTIFS	DESCRIPTION SOMMAIRE DES CRITÈRES
2.1 Identifier un réseau de transport en commun qui permet de structurer l'urbanisation	2.1.1 Identification du réseau de transport en commun métropolitain structurant
2.2 Hauser à 30% la part modale des déplacements effectués en transport en commun à la période de pointe du matin d'ici 2025	2.2.1 Modernisation et développement du réseau de transport en commun métropolitain
2.3 Optimiser et compléter le réseau routier pour soutenir les déplacements des personnes et des marchandises	2.3.1 Identification du réseau routier métropolitain 2.3.2 Définition du réseau artériel métropolitain 2.3.3 Réduction des délais et des retards occasionnés par la congestion 2.3.4 Localisation des pôles logistiques
2.4 Favoriser la mobilité active à l'échelle métropolitaine	2.4.1 Définition du Réseau vélo métropolitain

À titre d'exemple, pour l'orientation 3 :

- Les objectifs 3.2, 3.3, 3.4 et 3.5, qui visent à protéger et à mettre en valeur, sont équivalents aux critères 3.2.2, 3.3.2, 3.4.2 et 3.5.1.
- Au-delà de l'identification demandée aux MRC (ex. : 3.1.1 et 3.1.2), le PMAD semble manquer de moyens pour contribuer à l'objectif. Jusqu'à présent, l'atteindre de l'objectif, par exemple la protection de 17% du territoire du Grand Montréal, passe par la mise en place de programmes de financement et d'acquisition.

ORIENTATION 3: Un Grand Montréal avec un environnement protégé et mis en valeur	
OBJECTIFS	DESCRIPTION SOMMAIRE DES CRITÈRES
3.1 Protéger 17 % du territoire du Grand Montréal	3.1.1 Identification des aires protégées, des bois métropolitains et des corridors forestiers 3.1.2 Identification et caractérisation des milieux humides 3.1.3 Protection des bois et des corridors forestiers métropolitains 3.1.4 Adoption d'un plan de conservation des milieux humides
3.2 Protéger les rives, le littoral et les plaines inondables	3.2.1 Identification des plaines inondables 3.2.2 Protection des rives, du littoral et des plaines inondables
3.3 Protéger les paysages d'intérêt métropolitain	3.3.1 Identification des paysages d'intérêt métropolitain 3.3.2 Protection des paysages d'intérêt métropolitain
3.4 Protéger le patrimoine bâti d'intérêt métropolitain	3.4.1 Identification du patrimoine bâti d'intérêt métropolitain 3.4.2 Protection du patrimoine bâti d'intérêt métropolitain
3.5 Mettre en valeur le milieu naturel, le milieu bâti et les paysages dans une perspective intégrée et globale à des fins récréotouristiques	3.5.1 Mise en valeur des composantes de la Trame verte et bleue

En somme, la réécriture des objectifs et des critères semble s'imposer tout comme l'identification des acteurs concernés par leur mise en œuvre.

La Couronne-Sud recommande :

7. *Que le plan métropolitain distingue les objectifs métropolitains des critères de mise en œuvre;*
8. *Que le plan métropolitain se concentre sur les objectifs métropolitains, laissant aux composantes les choix de la mise en œuvre de ces objectifs, à partir d'indicateurs de performance, selon les caractéristiques propres à chacun des milieux;*
9. *Que le plan métropolitain identifie les acteurs responsables des objectifs et des critères;*
10. *Que le plan métropolitain exprime ses attentes envers le gouvernement, ses ministères et les mandataires de l'État dans le cadre d'objectifs spécifiques visant, notamment, les interventions gouvernementales.*

4.2 Une utilisation justifiée des cibles chiffrées

Le PMAD propose actuellement des cibles chiffrées, à savoir :

- Orienter 40% de la croissance des ménages aux points d'accès du réseau de transport en commun métropolitain structurant
- Augmentation de 6% de la superficie globale des terres cultivées à l'échelle métropolitaine
- Hausser à 30% la part modale des déplacements effectués en transport en commun à la période de pointe du matin d'ici 2021 (et 35% d'ici 2031)
- Protéger 17% du territoire du Grand Montréal
- Augmenter le couvert forestier et tendre vers l'objectif de 30%

Sur l'objectif de 40% des ménages aux points d'accès, il est aussi indiqué au PMAD (page 89) : « Si l'ensemble des investissements demandés en matière de transport en commun se réalise, cet objectif pourrait être haussé à près de 60%. Cet objectif sera évalué dans le cadre d'études sur le potentiel d'accueil de ces nouveaux corridors de transport. »

Dans le document de présentation aux MRC des milieux naturels d'intérêt métropolitain (octobre 2019), il est indiqué que le nouveau potentiel des aires de conservation des milieux naturels du Grand Montréal serait de 21,8%.

À cela s'ajoutent des critères relatifs à la protection des bois et des corridors forestiers métropolitains et à l'adoption d'un plan de conservation des milieux humides de 0,3 ha et plus, en plus de définir le périmètre métropolitain.

L'utilisation des cibles chiffrées est certes un moyen efficace d'évaluer le suivi de la mise en œuvre du PMAD, mais encore faut-il qu'elles puissent être réalistes et ne pas entrer en conflit avec les autres orientations métropolitaines.

La Couronne-Sud soutient à la CMM qu'avant de retenir des cibles chiffrées pour le PMAD révisé, une évaluation de l'applicabilité de celle-ci pour tous les territoires concernés est nécessaire. Cette évaluation devrait également tenir compte de la réalité régionale et des attentes gouvernementales à l'égard de l'énergie éolienne et des activités minières. Les résultats de cet exercice pourraient ainsi conclure à orienter le développement à certains endroits et faire des choix d'aménagement conséquents. Cet exercice devrait être réalisé en amont de la détermination du futur périmètre métropolitain.

La Couronne-Sud recommande :

- 11. Que l'évaluation des cibles chiffrées proposées soit réalisée pour tous les territoires concernés en amont de la révision du plan métropolitain;*
- 12. Que l'évaluation des cibles chiffrées proposées soit réalisée en amont de la détermination du périmètre métropolitain afin de s'assurer d'une cohérence dans les choix d'aménagement.*

4.3 La détermination du périmètre métropolitain

La détermination du périmètre métropolitain 2031 est basée sur les prévisions démographiques et économiques ainsi que sur la capacité d'accueil du territoire, en tenant compte des territoires voués à une urbanisation optimale et des seuils de densité.

Or, la révision du périmètre métropolitain devrait également tenir compte des cibles à atteindre (voir la section 4.2) et des conséquences du développement péri-métropolitain au détriment de la région métropolitaine qui ne pourrait concurrencer, dans certaines circonstances, les attraits péri-métropolitains ou la typologie résidentielle de plus faible densité qui répond toujours à une certaine demande. À cela s'ajoutent, sans aucun doute, les enjeux liés à la fiscalité municipale.

L'analyse préalable à la détermination du périmètre métropolitain ne peut faire fi des effets de la crise sanitaire liée à la COVID-19 et des mouvements observés au cours de la dernière année : baisse d'occupation des espaces de bureaux et télétravail, augmentation de l'utilisation des espaces verts et besoin en plein air, modification des habitudes d'achat et pression sur les artères commerciales, déplacement vers des milieux moins denses ou périphériques à la région métropolitaine et effervescence du marché immobilier, etc. Le PMAD n'est certes pas la solution à tous ces changements, mais il doit minimalement établir les conditions propices à la réponse des citoyens, commerçants et gens d'affaires face à la pandémie.

La détermination du périmètre métropolitain devrait avant tout être basée sur le principe d'intérêt métropolitain. Et si au terme de l'exercice rigoureux d'analyse des

besoins locaux et régionaux il en ressort de chacune des MRC identifiées un ajout de quelques hectares à ce périmètre, serait-il plausible de penser que ces ajouts contribueront à renforcer l'attractivité et la compétitivité du territoire métropolitain (considérations environnementales, soutien au développement économique, situation d'urgence) ? Nous le pensons.

Il ne s'agit pas d'encourager l'étalement urbain, mais de répondre à des enjeux sans incidence métropolitaine. Il ne s'agit pas de détruire la zone agricole au bénéfice de développements urbains, mais de reconnaître les particularités propres à chacun et l'atteinte d'un équilibre.

Nombreux développements sont basés sur les mouvements pendulaires de déplacement vers les centres urbains et pôles d'emplois majeurs, et ce, au détriment des pôles locaux et des milieux d'emplois propres à certaines municipalités. La reconnaissance de chacune des 82 municipalités passe également par la reconnaissance de leur milieu de vie.

La révision du périmètre métropolitain devrait être le résultat d'une entente commune entre les composantes.

La Couronne-Sud recommande :

13. *Que le périmètre métropolitain soit révisé à partir d'un exercice rigoureux de la capacité d'accueil du territoire en tenant compte des prévisions, des attentes métropolitaines en matière environnementale, des cibles chiffrées, des effets liés à la pandémie de COVID-19 et des besoins particuliers des milieux urbains et ruraux;*
14. *Que l'exercice de révision du périmètre métropolitain puisse être l'occasion de résoudre les problématiques d'application liées à la transposition de la zone agricole et de la rénovation cadastrale;*
15. *Que les critères d'admissibilité pour le dépôt d'une demande d'agrandissement du périmètre métropolitain (critère 1.6.2) soient revus, incluant la détermination des aires de marché, ainsi que les critères d'évaluation d'une telle demande (le tout dans le but de rendre réellement possible un agrandissement du périmètre d'urbanisation);*
16. *Que le plan métropolitain puisse permettre la permutation d'espaces entraînant la modification des limites du périmètre métropolitain pour certains cas (équilibre fiscal, environnement et conservation, absence de collaboration des propriétaires fonciers);*
17. *Que le plan métropolitain puisse prioriser, dans certains cas particuliers, l'agrandissement du périmètre métropolitain (ex. : soutien au développement économique et logistique, expansion des aires TOD, etc.). À cette fin, des aires d'expansion futures devraient être identifiées aux schémas d'aménagement et de développement des MRC.*

4.4 Les seuils minimaux de densité, les territoires voués à une urbanisation optimale et les aires TOD

Le PMAD introduit des seuils minimaux de densité pour les aires TOD et les espaces situés à l'extérieur des aires TOD. Ces seuils minimaux de densité sont applicables aux territoires voués à une urbanisation optimale de l'espace, soit les espaces vacants et les espaces à redévelopper. Les seuils représentent une moyenne à atteindre pour le territoire concerné et sont progressifs jusqu'en 2031.

D'une part, la délimitation des aires TOD, avec le rayon de 1 km ou de 500 m est, un objectif minimal, mais théorique. La problématique se manifeste lorsque la délimitation de l'aire est inférieure aux rayons prescrits. **La Couronne-Sud soutient que la délimitation des aires TOD devrait pouvoir tenir compte des caractéristiques et des vocations des milieux ainsi que d'un indice de « marchabilité » ou de cohésion du milieu visé.** Cet exercice pourrait mener à la détermination d'un rayon inférieur à celui prescrit ou d'une forme différente considérant les caractéristiques régionales et locales tout en atteignant l'objectif métropolitain poursuivi, soit l'identification des aires TOD.

D'autre part, sur la question des seuils minimaux prescrits, la Couronne-Sud soutient que des analyses détaillées seront à réaliser en amont de la révision afin de déterminer si un accroissement des densités est nécessaire. Seule une démonstration rigoureuse permettra de conclure à la nécessité, ou non, d'augmenter les seuils minimums entre 2031 et 2041.

La densification des milieux représente toujours un défi d'acceptabilité sociale sur certains territoires entraînant des effets positifs et négatifs. Les récents événements liés la pandémie COVID-19 ont également mis en lumière des considérations autres pour plusieurs citoyens : les défis d'acceptabilité seront certainement toujours d'actualité dans les années à venir. Les récents chiffres démontrent d'ailleurs un déplacement des ménages à l'extérieur des centres urbains, voire de la région métropolitaine. Le message de densification doit être maintenu tout en faisant place à l'innovation dans les façons de faire.

La Couronne-Sud soumet que la principale problématique repose dans l'interprétation et des moyens d'application de la densité, particulièrement lors de l'exercice de conformité. À nouveau, le PMAD devrait se concentrer sur les objectifs à atteindre et laisser les MRC déterminer les moyens, en collaboration avec les municipalités.

Au final, le seuil minimal de densité exprime une volonté d'accueillir de nouveaux ménages à l'intérieur des espaces disponibles ou sous-utilisés et à proximité des points d'accès au transport en commun, avant d'envisager un développement à l'extérieur du périmètre métropolitain. Il s'agit ainsi de la détermination d'un nombre minimal de logements à accueillir sur un territoire donné, calculé à partir des espaces vacants et à redévelopper.

Les exercices de conformité des dernières années ont démontré des divergences quant à l'application des densités et aux exigences métropolitaines. Les MRC devraient être en mesure de déterminer les moyens pour orienter la croissance vers les points d'accès et pour optimiser le développement à l'extérieur des aires TOD et, à ces fins, définir :

- Les espaces qu'elles souhaitent exclure pour des considérations qui lui sont propres;

- Les phases d'application (seuils progressifs ou non);
- Les mesures d'application des seuils minimums en tenant compte de l'organisation territoriale planifiée au schéma d'aménagement (pôle principal, pôles secondaires, milieu présentant des caractéristiques particulières, desserte en infrastructures, présence du transport en commun, proximité des services et équipements, etc.). La MRC pourrait ainsi faire ses choix quant aux mesures les plus adéquates selon son territoire (application d'une moyenne, variation selon les territoires, etc.);
- La possibilité d'accueillir une densité additionnelle à l'intérieur des aires TOD en compensation d'une baisse de densité à l'extérieur de ces aires.

Enfin, s'il y a lieu d'appliquer une méthodologie uniforme, celle-ci devrait être incluse au PMAD et ne pas être négociée à la pièce lors des exercices de conformité.

La Couronne-Sud recommande :

18. *Que le plan métropolitain se concentre à la définition d'un objectif métropolitain lié aux aires TOD et que la détermination de celles-ci relève des composantes selon les caractéristiques propres à chacun des milieux;*
19. *Que le seuil minimal de densité fixé pour les aires TOD puisse accueillir une densité additionnelle en compensation d'une baisse de densité à l'extérieur des aires TOD (il appartient aux composantes d'évaluer la juste répartition de la densité selon les caractéristiques propres à chacun des milieux);*
20. *Qu'une analyse détaillée de l'atteinte des densités minimales actuelles dans les aires TOD et à l'extérieur des aires TOD soit réalisée en amont de leur reconduction ou leur modification;*
21. *Que le plan métropolitain s'attarde aux objectifs de densification et que la mise en œuvre, dans le choix des moyens, relève des composantes selon les caractéristiques propres à chacun des milieux.*

4.5 Les contraintes majeures qui concernent le territoire de plusieurs MRC

De par les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, les MRC exercent déjà des compétences relativement aux contraintes d'origine naturelle ou anthropique. Quant à la CMM, la loi demande d'identifier les contraintes majeures pour des raisons de sécurité, de santé publique et de bien-être général, contraintes qui chevauchent le territoire de plusieurs MRC.

Actuellement, le PMAD identifie, à l'objectif 1.5, six types de contraintes majeures : les inondations, les glissements de terrain aux escarpements, les catastrophes d'ordre technologique, la qualité de l'air, les nuisances sonores et les incidents climatiques.

Le critère 1.5.1 s'attarde aux risques de glissement de terrain alors que la carte 10 identifie les contraintes géomorphologiques, soit les aires d'escarpement, les aires de risque de mouvement de sol, les aires à risque d'émission de radon, les zones de protection d'émission du radon et les Montérégiennes. Le critère 1.5.2 identifie le réseau routier et le réseau ferroviaire à titre de risque anthropique. Le critère 1.5.3 invite les MRC à tenir compte de l'impact du transport routier sur la santé publique (qualité de l'air) et le critère 1.5.4 invite

les MRC à introduire des mesures contribuant à l'adaptation aux changements climatiques. Les plaines inondables sont abordées au critère 3.2.1.

La Couronne-Sud soutient que le PMAD devrait se concentrer sur les contraintes qui chevauchent réellement le territoire de plusieurs MRC, au-delà de la reconduction des contraintes déjà identifiées par les schémas d'aménagement et de développement des MRC. Si des mesures d'aménagement pour prévenir les risques s'avèrent nécessaires, des mesures minimales devraient alors être insérées au PMAD.

Quant à l'adaptation aux changements climatiques et aux territoires résilients, le PMAD devrait jouer un rôle plus important par l'introduction de mesures qui auront une incidence métropolitaine et dont les moyens de mise en œuvre seront à proposer par les MRC. Le Plan Archipel et les mesures relatives aux zones inondables en sont un exemple. Le PMAD doit aborder ces questions au-delà de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (critère 3.2.2), laquelle est d'ailleurs vouée à disparaître (PL67).

La Couronne-Sud soutient également que le PMAD devrait aborder les enjeux de l'érosion des berges du fleuve Saint-Laurent et l'effet sur les ouvrages de rétention des eaux tels les barrages. Cet aspect a été documenté par les travaux de la Table de concertation régionale Haut-Saint-Laurent – Grand Montréal.

Enfin, concernant la prise en compte des risques de sinistre, la Couronne-Sud soutient que le PMAD devrait aborder les enjeux liés aux hydrocarbures et pipelines (oléoduc et gazoduc) traversant le territoire métropolitain ou une partie de celui-ci. Les projets récents ont fait couler beaucoup d'encre et ont démontré, à nouveau, les risques à l'occupation du sol à proximité de ceux-ci pour les personnes et les biens, en plus des risques au niveau environnemental, particulièrement à l'égard de la qualité de l'eau. Que ce soit à l'égard des sources d'eau souterraine, surface, les aquifères et autres milieux naturels, la Couronne-Sud soumet que des mesures d'aménagement devraient être introduites afin de réduire les risques. Déjà, la CMM s'est dotée d'un plan d'action pour le Grand Montréal pour le déversement d'hydrocarbures. Une réflexion globale en matière d'aménagement et d'environnement apparaît requise pour le prochain PMAD.

La Couronne-Sud recommande :

22. *Que le plan métropolitain se concentre sur les contraintes majeures qui chevauchent réellement le territoire de plusieurs MRC, en complémentarité aux contraintes déjà identifiées aux outils régionaux, et lorsque requis selon l'objectif, que des mesures minimales pour la prévention des risques y soient introduites;*
23. *Que le plan métropolitain aborde les enjeux liés à l'adaptation aux changements climatiques et aux territoires résilients et, lorsque requis selon l'objectif, que des mesures minimales y soient introduites;*
24. *Que le plan métropolitain aborde les enjeux liés aux berges du fleuve Saint-Laurent et l'effet sur les ouvrages de rétention et, lorsque requis selon l'objectif, que des mesures minimales y soient introduites;*
25. *Que le plan métropolitain aborde les enjeux liés aux hydrocarbures et pipelines et les risques environnementaux et, lorsque requis selon l'objectif, que des mesures minimales y soient introduites.*

4.6 Les pôles économiques, commerciaux et logistiques

Les pôles économiques et commerciaux (critère 1.2.3) représentent les concentrations d'importance sur le territoire métropolitain pour le développement économique (entreprises et emplois). À cela s'ajoutent les pôles logistiques (critère 2.3.4), dont certains terminaux intermodaux sont identifiés. Tel qu'indiqué au PMAD, le développement des pôles est intimement lié à l'efficacité et l'optimisation du réseau de transport des marchandises et des personnes.

La Couronne-Sud soumet qu'une mise à jour des pôles économiques et commerciaux d'intérêt métropolitain s'impose ainsi qu'un portrait complet de la logistique dans la région métropolitaine. De par ses caractéristiques géographiques et ses infrastructures, les activités de logistique, transport et entreposage se sont concentrées sur le territoire de la Couronne-Sud au cours des dernières années. Il s'agit là d'une contribution d'importance à la compétitivité et l'attractivité de la région métropolitaine. Or, le PMAD actuel ne présente qu'un portrait incomplet et n'aborde pas les enjeux d'aménagement en découlant.

La Couronne-Sud soutient également qu'une analyse détaillée des pôles logistiques devrait être réalisée en amont de la révision de manière à en dégager ses enjeux, lesquels débordent des frontières métropolitaines. La contribution de ces activités a d'ailleurs été mise en lumière dans le cadre des récentes stratégies industrialo-portuaires et économiques du gouvernement provincial, sans compter les transformations économiques des dernières années, lesquelles ont été accentuées par la pandémie liée à la COVID-19. Également, la logistique de la région métropolitaine, directement en concurrence avec les sites de Cornwall en Ontario, se doit d'établir des liens avec les sites situés à l'extérieur du territoire métropolitain (ex. : Salaberry-de-Valleyfield, Coteau-du-Lac, etc.).

La révision du PMAD s'avère être une occasion pour énoncer les enjeux d'aménagement afin de consolider les pôles économiques, commerciaux et logistiques. La révision doit également être l'occasion de lever les contraintes au développement afin de consolider certaines activités dont la localisation est tributaire des infrastructures et de considérations géographiques.

La Couronne-Sud recommande :

26. *Que le plan métropolitain actualise le portrait des pôles économiques, commerciaux et logistiques du territoire métropolitain;*
27. *Que le plan métropolitain aborde les enjeux liés à la logistique dont la portée dépasse les limites métropolitaines;*
28. *Que le plan métropolitain puisse lever les contraintes au développement des pôles économiques et logistiques afin de consolider certaines activités dont la localisation est tributaire des infrastructures et de considérations géographiques.*

4.7 Les installations d'intérêt métropolitain

Le PMAD identifie trois types d'installations d'intérêt métropolitain, soit de santé, d'éducation et liées aux activités sportives, culturelles et touristiques (critère 1.4.1). De plus, des critères de localisation sont proposés (critère 1.4.2).

La Couronne-Sud soutient que les paramètres menant à la définition de certaines installations devraient être revus (capacité, superficie) afin d'être véritablement d'intérêt métropolitain, particulièrement en ce qui concerne les installations sportives et culturelles. Ces installations sont des équipements essentiels au développement des communautés et ont davantage une incidence locale et régionale sans pour autant mettre en péril l'attractivité de la région métropolitaine.

À nouveau, la localisation de certains d'eux n'a pas d'incidence sur les orientations métropolitaines et n'est pas contradictoire avec celles-ci. Les MRC ont déjà compétence en la matière : il s'agit de déterminer, à partir de paramètres documentés, les véritables installations d'intérêt métropolitain.

La Couronne-Sud recommande :

29. Que la définition et la qualification des installations d'intérêt métropolitain soient revues en priorisant ceux qui ont une réelle incidence sur l'attractivité et la compétitivité de la région métropolitaine.

4.8 La mise en valeur des activités agricoles

L'attente gouvernementale et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* demandent aux communautés d'inclure des objectifs et critères visant la mise en valeur des activités agricoles. Cette approche de « mise en valeur » exclut ainsi le volet protection ainsi que ceux découlant des compétences des MRC, notamment la cohabitation et la coexistence harmonieuse à l'intérieur de la zone agricole.

Le PMAD propose à titre d'objectif (1.3) de favoriser une occupation optimale en augmentant la superficie des terres en culture. Pour ce faire, le PMAD propose un seul critère (1.3.1), soit l'augmentation de 6% de la superficie des terres cultivées.

Tel que mentionné précédemment, l'objectif et le critère s'adressent d'abord et avant tout à la CMM. D'ailleurs, la CMM a mis en place des initiatives et programmes contribuant à la remise en culture, particulièrement les friches, (ARTERRE, Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole) en plus du Plan d'action métropolitain de mise en valeur du territoire et des activités agricoles (PAMAA).

La Couronne-Sud se questionne sur le degré d'efficacité des mesures retenues par la CMM à ce jour pour atteindre la cible de 6%, voire le réalisme de la cible de 6%. D'ailleurs, le bilan 2021 indiquait une croissance de 1,5 % de la superficie des terres en culture dans le Grand Montréal.

Ce questionnement est d'autant plus essentiel considérant que la CMM prend appui sur l'objectif 1.3 et le critère 1.3.1 pour refuser les demandes de modification du périmètre métropolitain. Dans la mesure où la cible est inatteignable et que l'objectif a été introduit pour répondre à une attente gouvernementale relative à la mise en valeur du territoire agricole, il apparaît difficilement justifiable, aux yeux de la Couronne-Sud, de soutenir le refus d'une modification du périmètre métropolitain sur cette base ou sur le fait qu'une municipalité puisse bénéficier du programme de compensation.

Suivant une évaluation de l'impact des mesures retenues à ce jour, la Couronne-Sud soutient que des mesures révisées pourraient être insérées au PMAD à titre de critère afin de diriger la prise de décision métropolitaine. Ces mesures pourraient également prioriser la qualité des cultures au-delà de la remise en culture des friches et aux pratiques agroenvironnementales en considérant les orientations régionales incluses aux PDZA. Il importe, pour la Couronne-Sud, de revenir à l'attente gouvernementale et de s'en tenir à la mise en la valeur des activités agricoles.

Par ailleurs, les MRC doivent répondre aux orientations gouvernementales en matière d'activités minières et d'énergie éolienne en déterminant notamment des territoires compatibles ou incompatibles à ces activités. Or, il en ressort que ces projets prennent majoritairement place à l'intérieur de la zone agricole, tout comme les grandes infrastructures d'électricité ou d'hydrocarbure. La multiplication de ces infrastructures amène des incohérences dans la gestion du territoire agricole et sa mise en valeur. Dans une optique de mise en valeur des activités agricoles, la Couronne-Sud soumet à la CMM que le PMAD pourrait adresser ces enjeux.

Enfin, la Couronne-Sud s'étonne du traitement de certaines demandes en zone agricole, notamment lors d'autorisation d'usages non agricoles sur des terrains déjà visés par des autorisations non agricoles. Il apparaît important de rappeler la nécessité du respect des échelles d'intervention et l'absence d'incidence métropolitaine, particulière en lien avec le critère 1.6 (étant entendu que ces sites ne pourront être vraisemblablement être retournés à l'agriculture).

La Couronne-Sud recommande :

30. *Qu'une évaluation de l'impact des mesures retenues pour atteindre la cible de 6% soit réalisée en amont de sa reconduction ou sa modification;*
31. *Que le plan métropolitain se concentre sur une réelle mise en valeur des activités agricoles sans être en contradiction avec la gestion de l'urbanisation;*
32. *Que le plan métropolitain aborde les enjeux liés aux activités minières, à l'énergie éolienne, aux grandes infrastructures d'électricité et aux hydrocarbures (extraction et transport) dans une optique de mise en valeur des activités agricoles.*

4.9 Le transport collectif et les projets du réseau routier

Force est de constater que le principal arrimage entre le transport et l'aménagement proposé au PMAD est la définition des aires TOD, sans pour autant interpellier les instances décisionnelles en la matière, détentrice d'une grande part du financement, soit l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et le ministère des Transports du Québec (MTQ).

Le PMAD s'attarde à ce jour à l'identification et la définition des réseaux de transport. Il s'agit d'un premier pas, mais certes pas une finalité pour doter le « Grand Montréal de réseaux de transport performants et structurants ».

L'identification des réseaux structurants, tel le Réseau express métropolitain (REM), des axes de rabattement des autobus et des grands chantiers routiers, souvent sans concertation des instances de planification, a un effet important sur le développement et l'aménagement des milieux. À cela s'ajoutent des propositions de réseaux qui n'assurent pas toujours une connectivité avec les points d'accès actuels et projetés. Il y a lieu de se questionner sur le déploiement des réseaux publics de transport en commun et les choix faits par les initiateurs de projets, tel le REM. Au-delà de l'identification du réseau artériel métropolitain, il y a également lieu de se questionner sur les mesures pour assurer son maintien et sa fonctionnalité.

L'arrimage transport-aménagement n'est pas un nouvel enjeu et semble échapper à la planification métropolitaine. Comment le PMAD peut-il tenir compte du Plan stratégique de développement du transport collectif de l'ARTM ou vice versa ? Déjà, le projet de plan stratégique de l'ARTM interpelle la CMM pour la réalisation de l'action 2.1 « Renforcer et développer les corridors menant aux principaux lieux d'activités et de milieux de vie ». Il est d'ailleurs prévu d'engager une démarche de désignation des secteurs et des corridors de mobilité en lien avec l'aménagement du territoire, de proposer une démarche de planification concertée transport-aménagement et de produire, avec la CMM, un guide d'aménagement des corridors de transport collectif.

La Couronne-Sud soumet que la nouvelle gouvernance en matière de transport collectif impose un arrimage entre les outils et la désignation des acteurs concernés.

La Couronne-Sud recommande :

33. *Que le plan métropolitain introduise des objectifs et critères permettant d'atteindre un arrimage transport-aménagement, au-delà de la définition des aires TOD et de l'identification des réseaux;*
34. *Que le plan métropolitain adresse des attentes précises aux instances décisionnelles que sont l'ARTM et le MTQ;*
35. *Que le plan métropolitain s'attarde à l'aménagement des corridors de transport structurants.*

4.10 Les milieux naturels

Les récentes modifications législatives ont confirmé le rôle des MRC dans la gestion de milieux humides. D'ailleurs, l'arrivée prochaine des plans régionaux des milieux humides et hydriques remet en question l'objectif 3.1.4 du PMAD, soit l'adoption de plans de conservation pour les milieux humides de 0,3 ha et plus.

En parallèle, la CMM a soumis aux MRC une démarche d'identification des milieux humides d'intérêt métropolitain à l'automne 2019. Or, le Plan Archipel mentionne que la CMM identifiera les « sites d'intérêt métropolitain en cohérence avec les plans régionaux des milieux humides et hydriques ».

Dans ce contexte, la Couronne-Sud soutient que l'identification des milieux humides d'intérêt métropolitain, si elle est retenue à la révision du PMAD, devra se baser sur les exercices en cours de réalisation par les MRC. L'une des problématiques des dernières années est notamment les différentes études et sources d'information concernant les milieux humides. Un arrimage avec le PMAD pourrait être pertinent, mais il appartient aux MRC d'effectuer le travail en amont. Par la suite, les actions de mise en valeur et de préservation pourront être déterminées pour les milieux qui seront considérés comme étant d'intérêt métropolitain.

Par ailleurs, la révision du PMAD devrait être l'occasion pour introduire le concept de connectivité des milieux naturels, incluant des bois et corridors forestiers métropolitains. L'identification des corridors naturels d'intérêt métropolitain, à partir de paramètres, permettrait de prioriser les interventions et les investissements.

Enfin, la révision du PMAD sera aussi l'occasion de clarifier les interventions compatibles aux bois et corridors forestiers métropolitains, voire les limites de ces espaces considérant le potentiel réel de mise en valeur et de préservation. Le choix des usages compatibles demeure de compétence régionale, dans le respect de l'orientation métropolitaine et des objectifs de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et du *Règlement sur les exploitations agricoles*. La Couronne-Sud soutient que certaines mesures d'aménagement pourraient être insérées au PMAD pour éviter des négociations à la pièce lors de l'exercice de conformité, dans la mesure où elles sont essentielles à l'atteinte de l'objectif métropolitain et des cibles qui auront été retenues.

La Couronne-Sud recommande :

36. *Que si la CMM souhaite retenir des milieux humides d'intérêt métropolitain, ceux-ci devront être issus des plans régionaux des milieux humides et hydriques en cours de réalisation par les MRC;*
37. *Que le plan métropolitain introduise la notion de connectivité des milieux naturels d'intérêt métropolitain et identifie les corridors d'intérêt métropolitain;*
38. *Que les limites des bois et corridors forestiers métropolitains soient réévaluées en tenant compte du potentiel réel de mise en valeur et de préservation;*
39. *Que le plan métropolitain s'attarde à définir les objectifs poursuivis relativement aux bois et corridors forestiers métropolitains en laissant le soin aux MRC de déterminer les interventions et usages qui y sont compatibles.*

4.11 Les paysages et le patrimoine

Le PMAD propose actuellement une approche d'identification des paysages d'intérêt métropolitain (3.3.1) et du patrimoine bâti d'intérêt métropolitain (3.4.1).

La Couronne-Sud soutient que les paysages d'intérêt métropolitain devraient être davantage documentés et précisés, tout en portant une attention particulière sur les Montérégiennes et leur piémont. Le PMAD demande aux MRC de prendre des mesures visant la protection des paysages pour « assurer la préservation des principaux éléments structurants de ces paysages ». Or, la carte 22 couvre, en fin de compte, la majorité du territoire métropolitain en considérant les unités paysagères. À titre informatif, certaines MRC ont entrepris des projets porteurs au niveau des paysages, par la définition de zones de vulnérabilité paysagère et de paysages riverains. Le fleuve et les Montérégiennes sont deux éléments dominants du paysage métropolitain et qui constituent déjà des corridors panoramiques. Il s'avère opportun de se positionner collectivement quant à leur mise en valeur et leur préservation.

Également, il pourrait être opportun d'évaluer la pertinence, ou non, d'aborder l'intégration des infrastructures verticales au paysage découlant des réseaux électriques et de communication. Si des mesures d'aménagement s'avèrent nécessaires, des mesures minimales devraient alors être insérées au PMAD.

Il en est de même pour les ensembles patrimoniaux de portée métropolitaine. Les 51 ensembles identifiés à la carte 23 devraient être précisés dans leurs limites et faire l'objet d'analyses complémentaires pour la désignation des éléments significatifs, toujours d'intérêt métropolitain. Si des mesures d'aménagement s'avèrent nécessaires, des mesures minimales devraient alors être insérées au PMAD. À titre d'exemple, des priorités pourraient être énoncées pour les bâtiments publics.

La question des paysages et du patrimoine demande une connaissance approfondie afin de faire des choix d'aménagement conséquents de leur intérêt. De plus, au-delà du PMAD, les ressources financières et l'expertise demeurent une problématique.

La Couronne-Sud recommande :

40. *Que le plan métropolitain documente davantage les paysages d'intérêt métropolitain et les ensembles patrimoniaux de portée métropolitaine;*
41. *Que le plan métropolitain propose, au-delà de l'identification des paysages d'intérêt métropolitain et des ensembles patrimoniaux de portée métropolitaine, des mesures pour soutenir leur préservation et leur mise en valeur.*

5. Sommaire des recommandations

La Couronne-Sud soutient, pour la mise en place de conditions de réussite de la révision du PMAD :

1. *Que la CMM mette en place une approche collaborative efficace avec les composantes en amont des travaux de révision du plan métropolitain;*
2. *Que le contenu du plan métropolitain révisé soit travaillé avec les composantes, élus et professionnels des MRC avant d'échanger avec la société civile dans le cadre d'une future Agora métropolitaine;*
3. *Que l'analyse administrative de conformité des schémas d'aménagement au plan métropolitain se concentre sur l'atteinte des objectifs métropolitains et ayant une incidence métropolitaine.*

La Couronne-Sud soutient, pour assurer une cohérence dans les choix d'aménagement :

4. *Que la vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social soit actualisée en amont de l'exercice de révision du plan métropolitain;*
5. *Que la vision 2045 mette de l'avant la complémentarité et la collaboration entre les composantes dans le respect des échelles de planification;*
6. *Que l'actualisation de la vision permette de consolider ou de réviser les orientations métropolitaines.*

La Couronne-Sud soutient, pour clarifier le contenu du PMAD et les acteurs concernés :

7. *Que le plan métropolitain distingue les objectifs métropolitains des critères de mise en œuvre;*
8. *Que le plan métropolitain se concentre sur les objectifs métropolitains, laissant aux composantes les choix de la mise en œuvre de ces objectifs, à partir d'indicateurs de performance, selon les caractéristiques propres à chacun des milieux;*
9. *Que le plan métropolitain identifie les acteurs responsables des objectifs et des critères;*
10. *Que le plan métropolitain exprime ses attentes envers le gouvernement, ses ministères et les mandataires de l'État dans le cadre d'objectifs spécifiques visant, notamment, les interventions gouvernementales.*

La Couronne-Sud soutient, pour une utilisation justifiée des cibles chiffrées :

11. *Que l'évaluation des cibles chiffrées proposées soit réalisée pour tous les territoires concernés en amont de la révision du plan métropolitain;*
12. *Que l'évaluation des cibles chiffrées proposées soit réalisée en amont de la détermination du périmètre métropolitain afin de s'assurer d'une cohérence dans les choix d'aménagement.*

La Couronne-Sud soutient, pour la détermination du périmètre métropolitain :

13. *Que le périmètre métropolitain soit révisé à partir d'un exercice rigoureux de la capacité d'accueil du territoire en tenant compte des prévisions, des attentes métropolitaines en matière environnementale, des cibles chiffrées, des effets liés à la pandémie de COVID-19 et des besoins particuliers des milieux urbains et ruraux;*

14. *Que l'exercice de révision du périmètre métropolitain puisse être l'occasion de résoudre les problématiques d'application liées à la transposition de la zone agricole et de la rénovation cadastrale;*
15. *Que les critères d'admissibilité pour le dépôt d'une demande d'agrandissement du périmètre métropolitain (critère 1.6.2) soient revus, incluant la détermination des aires de marché, ainsi que les critères d'évaluation d'une telle demande (le tout dans le but de rendre réellement possible un agrandissement du périmètre d'urbanisation);*
16. *Que le plan métropolitain puisse permettre la permutation d'espaces entraînant la modification des limites du périmètre métropolitain pour certains cas (équilibre fiscal, environnement et conservation, absence de collaboration des propriétaires fonciers);*
17. *Que le plan métropolitain puisse prioriser, dans certains cas particuliers, l'agrandissement du périmètre métropolitain (ex. : soutien au développement économique et logistique, expansion des aires TOD, etc.). À cette fin, des aires d'expansion futures devraient être identifiées aux schémas d'aménagement et de développement des MRC.*

La Couronne-Sud soutient, pour les seuils minimaux de densité, les territoires voués à une urbanisation optimale et les aires TOD :

18. *Que le plan métropolitain se concentre à la définition d'un objectif métropolitain lié aux aires TOD et que la détermination de celles-ci relève des composantes selon les caractéristiques propres à chacun des milieux;*
19. *Que le seuil minimal de densité fixé pour les aires TOD puisse accueillir une densité additionnelle en compensation d'une baisse de densité à l'extérieur des aires TOD (il appartient aux composantes d'évaluer la juste répartition de la densité selon les caractéristiques propres à chacun des milieux);*
20. *Qu'une analyse détaillée de l'atteinte des densités minimales actuelles dans les aires TOD et à l'extérieur des aires TOD soit réalisée en amont de leur reconduction ou leur modification;*
21. *Que le plan métropolitain s'attarde aux objectifs de densification et que la mise en œuvre, dans le choix des moyens, relève des composantes selon les caractéristiques propres à chacun des milieux.*

La Couronne-Sud soutient, pour la détermination des contraintes majeures :

22. *Que le plan métropolitain se concentre sur les contraintes majeures qui chevauchent réellement le territoire de plusieurs MRC, en complémentarité aux contraintes déjà identifiées aux outils régionaux, et lorsque requis selon l'objectif, que des mesures minimales pour la prévention des risques y soient introduites;*
23. *Que le plan métropolitain aborde les enjeux liés à d'adaptation aux changements climatiques et aux territoires résilients et, lorsque requis selon l'objectif, que des mesures minimales y soient introduites;*
24. *Que le plan métropolitain aborde les enjeux liés aux berges du fleuve Saint-Laurent et l'effet sur les ouvrages de rétention et, lorsque requis selon l'objectif, que des mesures minimales y soient introduites;*
25. *Que le plan métropolitain aborde les enjeux liés aux hydrocarbures et pipelines et les risques environnementaux et, lorsque requis selon l'objectif, que des mesures minimales y soient introduites.*

La Couronne-Sud soutient, pour les pôles économiques, commerciaux et logistiques :

26. *Que le plan métropolitain actualise le portrait des pôles économiques, commerciaux et logistiques du territoire métropolitain;*
27. *Que le plan métropolitain aborde les enjeux liés à la logistique dont la portée dépasse les limites métropolitaines;*
28. *Que le plan métropolitain puisse lever les contraintes au développement des pôles économiques et logistiques afin de consolider certaines activités dont la localisation est tributaire des infrastructures et de considérations géographiques.*

La Couronne-Sud soutient, pour les installations d'intérêt métropolitain :

29. *Que la définition et la qualification des installations d'intérêt métropolitain soient revues en priorisant ceux qui ont une réelle incidence sur l'attractivité et la compétitivité de la région métropolitaine.*

La Couronne-Sud soutient, pour la mise en valeur des activités agricoles :

30. *Qu'une évaluation de l'impact des mesures retenues pour atteindre la cible de 6% soit réalisée en amont de sa reconduction ou sa modification;*
31. *Que le plan métropolitain se concentre sur une réelle mise en valeur des activités agricoles sans être en contradiction avec la gestion de l'urbanisation;*
32. *Que le plan métropolitain aborde les enjeux liés aux activités minières, à l'énergie éolienne, aux grandes infrastructures d'électricité et aux hydrocarbures (extraction et transport) dans une optique de mise en valeur des activités agricoles.*

La Couronne-Sud soutient, pour le transport collectif et les projets du réseau routier :

33. *Que le plan métropolitain introduise des objectifs et critères permettant d'atteindre un arrimage transport-aménagement, au-delà de la définition des aires TOD et de l'identification des réseaux;*
34. *Que le plan métropolitain adresse des attentes précises aux instances décisionnelles que sont l'ARTM et le MTQ;*
35. *Que le plan métropolitain s'attarde à l'aménagement des corridors de transport structurants.*

La Couronne-Sud soutient, pour les milieux naturels :

36. *Que si la CMM souhaite retenir des milieux humides d'intérêt métropolitain, ceux-ci devront être issus des plans régionaux des milieux humides et hydriques en cours de réalisation par les MRC;*
37. *Que le plan métropolitain introduise la notion de connectivité des milieux naturels d'intérêt métropolitain et identifie les corridors d'intérêt métropolitain;*
38. *Que les limites des bois et corridors forestiers métropolitains soient réévaluées en tenant compte du potentiel réel de mise en valeur et de préservation;*
39. *Que le plan métropolitain s'attarde à définir les objectifs poursuivis relativement aux bois et corridors forestiers métropolitains en laissant le soin aux MRC de déterminer les interventions et usages qui y sont compatibles.*

La Couronne-Sud soutient, pour les paysages et le patrimoine :

- 40. Que le plan métropolitain documente davantage les paysages d'intérêt métropolitain et les ensembles patrimoniaux de portée métropolitaine;*
- 41. Que le plan métropolitain propose, au-delà de l'identification des paysages d'intérêt métropolitain et des ensembles patrimoniaux de portée métropolitaine, des mesures pour soutenir leur préservation et leur mise en valeur.*

