MÉMOIRE
présenté à

l'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL
dans le cadre de la révision du
Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal

par **Michel Boisvert Ph.D.**
professeur à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal
et responsable de l'Observatoire de la ville intérieure



Université de Montréal

dépôt le 14 juin 2004

1. Présentation de l'Observatoire

L'Observatoire de la ville intérieure réunit des professeurs-chercheurs de plusieurs universités et grandes écoles montréalaises, des professionnels dans les secteurs public et para-public et des gestionnaires immobiliers pour partager l'information la plus complète et la plus à jour possible sur la ville intérieure montréalaise. Cette information fournit aux partenaires universitaires une base de données permettant d'entreprendre des recherches appliquées. Cette collaboration contribue aussi à faciliter les contacts des professeurs et des étudiants avec les milieux professionnels et elle permet à ces derniers de profiter des informations colligées et de l'expertise disponible en milieu universitaire.

Le **premier objectif** est donc de rassembler de manière exhaustive et intelligible, et diffuser par la suite de manière très large, les informations nécessaires à la compréhension de l'évolution de la ville intérieure montréalaise. Le **second objectif** est de faciliter la création d'une *Chaire sur l'aménagement de la ville intérieure* s'intéressant à ce phénomène propre aux espaces métropolitains denses, partout dans le monde, en offrant des conditions de travail en partenariat, tant au niveau inter-universitaire qu'au niveau de la collaboration souhaitée entre le milieu universitaire, les autorités publiques responsables de l'aménagement et le secteur privé.

L'Observatoire de la ville intérieure est membre de l'Association des Centres de recherche sur l'Utilisation Urbaine du Sous-sol (ACUUS), organisation non-gouvernementale internationale consacrée aux associations d'experts qui projettent, conçoivent ou prennent des décisions politiques en ce qui concerne l'aménagement des espaces souterrains en milieu urbain.

Le plan d'actions triennal adopté lors de sa création en 2002 prévoit 3 **axes prioritaires** :

1. le développement d'un SIRS (système d'informations à références spatiales) ;

2. l'analyse des problèmes d'orientation spatiale et la recherche de solutions adaptées;

3. le design urbain permettant de rehausser la qualité des espaces intérieurs et une meilleure intégration au milieu d'insertion.

Ce groupe de recherche est rattaché à l'Institut d'urbanisme de la Faculté de l'aménagement, à l'Université de Montréal, et ses activités sont sous le contrôle d'un Comité de direction et d'un Comité scientifique. Les moyens financiers dont il dispose pour la période de mise en route (2002-2005) proviennent en majeure partie du Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir qui lui a accordé, à même le **Fonds de développement de la Métropole**, une aide importante. Certaines entreprises privées ont aussi accepté d'y affecter leurs dons recueillis lors de la Campagne « Un monde de projets ». C'est ainsi, par exemple, que le Groupe Canam Manac a créé une bourse d'études pour un étudiant de Maîtrise inscrit dans un programme de la Faculté dont les travaux s'intéresseraient à l'aménagement de la ville intérieure. Quant à l'Université de Montréal, elle contribue à l'Observatoire de multiples façons, notamment par le dégagement du responsable de l'Observatoire, le prêt de locaux et d'équipements et le soutien administratif. L'Observatoire a reçu il y a quelques mois du Centre de recherches en sciences humaines du Canada une subvention servant à préparer la version finale d'une demande de subvention dans le cadre du programme ARUC (Alliance de recherches Universités-Communauté) pour la période 2005-2010 à laquelle sont associés, en plus des chercheurs qui collaborent déjà aux travaux de l'Observatoire, plusieurs organismes intéressés par le développement de la ville intérieure comme Destination centre-ville, Tourisme Montréal, la Société de transport de Montréal, Héritage Montréal et la Ville de Montréal. Celle-ci a en outre confié à l'Observatoire, dans le cadre de la révision en cours du Plan d'urbanisme, l'organisation d'une série de 6 séminaires concernant la stratégie de développement de la ville intérieure qui ont réuni entre janvier et avril 2004 une soixantaine de participants de tous les milieux.

À l'heure de la révision du Plan d'urbanisme, ces séances de séminaire, animées par des chercheurs associés à l'Observatoire de la Ville intérieure, ont permis entre le 30 janvier et le 23 avril 2004 de réexaminer chacun des thèmes de la problématique du développement de la ville intérieure, en rappelant l'expérience des

quarante dernières années et en explicitant les enjeux et les options de planification. Les thèmes abordés lors de ces séminaires étaient les suivants : l'extension du réseau piétonnier intérieur, le partenariat public-privé, la sécurité, l'aménagement physique du réseau, l'orientation spatiale et la signalisation ainsi que le développement de la fonction commerciale. Un document-synthèse a été préparé et distribué aux participants à la journée d'étude qui a eu lieu le 7 mai dernier, activité de clôture des séminaires qui avait pour but premier de discuter de corrections ou d'ajouts au nouveau Plan d'urbanisme. Une cinquantaine de personnes ont participé à cette journée d'étude. Le mémoire que nous déposons maintenant s'appuie largement sur le document-synthèse préparé à partir des discussions en séminaires et des échanges intervenus en journée d'étude, mais il ne saurait lier de quelque façon les participants à l'une ou l'autre activité. Il n'engage donc que le responsable de l'Observatoire.

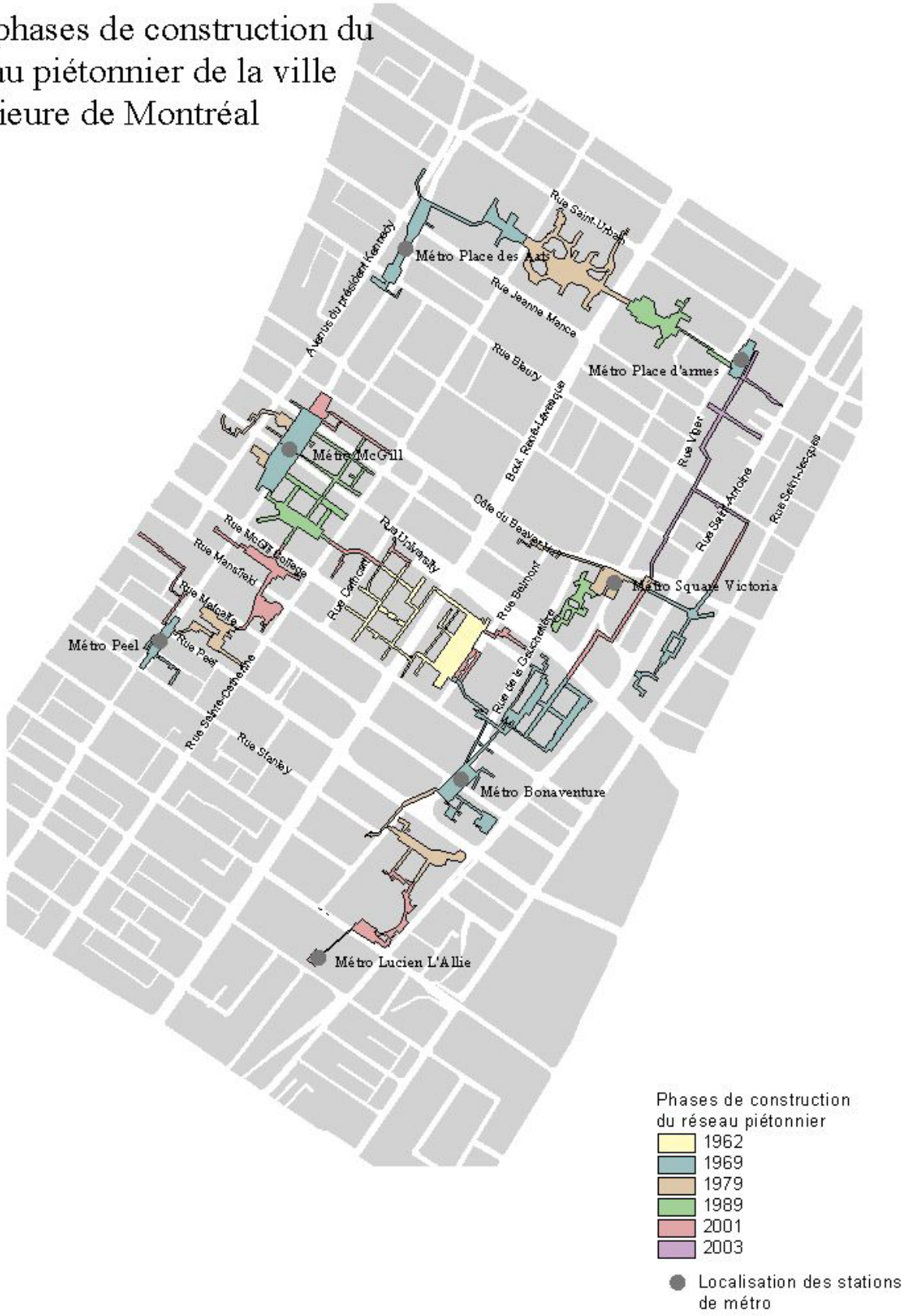
2. *Pour une vision stratégique du développement de la ville intérieure*

La ville intérieure montréalaise est née en 1962 avec la mise en place d'un réseau embryonnaire de corridors reliant la Place Ville-Marie, alors le plus grand immeuble à bureaux à Montréal, et sa galerie marchande, qui apparaissait alors comme une innovation majeure dans l'organisation de l'équipement commercial du centre-ville, avec la Gare centrale et l'hôtel Reine-Élisabeth. Mais l'essor véritable de ce qu'on appellera bientôt le Montréal souterrain est dû à la mise en opération du métro en 1966 et à la liaison de ce noyau embryonnaire avec la station Bonaventure. La mise en valeur des espaces souterrains découle en effet des efforts d'intégration des immeubles multi-fonctionnels avec les nœuds de transport collectif et plus particulièrement avec les stations de métro en souterrain, assurant ainsi une circulation rapide dans les milieux de forte densité.

Mais pour qu'une ville intérieure comme celle qu'on trouve à Montréal se développe (voir la carte de l'hypercentre, c'est-à-dire de la zone d'implantation du principal segment de la ville intérieure), il faut plus que la présence de stations de métro ou de gares ferroviaires souterraines, implantées dans un milieu de forte densité comme le centre-ville. En effet, si aujourd'hui les visiteurs sont nombreux à s'ébahir devant la ville intérieure, c'est que cette forme urbaine nouvelle a pris appui non seulement sur le développement des réseaux de transport en commun, mais aussi sur la valorisation commerciale des espaces intérieurs, sur une approche partenariale originale et sur l'extension du design urbain aux aménagements intérieurs.

C'est pourtant une réalité encore mal connue. Malgré les efforts de certains responsables de l'aménagement à la Ville de Montréal et de professeurs-chercheurs dispersés dans les universités montréalaises, l'information est demeurée longtemps parcellaire et certains problèmes comme les difficultés d'orientation spatiale ou le manque d'intégration dans l'aménagement de la ville intérieure avec le centre-ville traditionnel sont restés inchangés, faute d'analyse approfondie et d'exploration de solutions nouvelles.

Les phases de construction du réseau piétonnier de la ville intérieure de Montréal



Le Plan d'urbanisme adopté en 1992 s'engageait à élaborer une planification détaillée du réseau piéton intérieur portant notamment sur

> « l'ensemble des prolongements à prévoir; la réglementation appropriée pour garantir, le cas échéant, que les servitudes de passage nécessaires seront accordées gratuitement à la Ville; les heures d'ouverture des différents tronçons; les moyens d'assurer la sécurité des usagers, hommes, femmes et enfants; les normes d'aménagement physique (éclairage naturel, linéarité et normalisation des parcours, facilité d'accès à la rue) et d'entretien; les normes assurant l'uniformisation de la signalisation. » (p.62)

Le Plan proposait par ailleurs comme objectif

> «(d') assurer l'intégration des galeries marchandes à la trame commerciale sur rue et (de) décourager la construction de galeries marchandes en sous-sol. » (p.23)

Or aucun plan de développement du réseau piéton intérieur n'a été élaboré au cours des douze dernières années. D'autre part un plus grand nombre de magasins disposent aujourd'hui d'un double accès, intérieur et extérieur, comme le souhaitaient les responsables de l'urbanisme mais aussi les commerçants eux-mêmes, et une seule galerie marchande a été ajoutée à l'équipement commercial du centre-ville, à la suite de la ré-affectation d'un magasin à rayons devenu obsolète. Cette évolution récente contraste avec le développement de galeries marchandes survenu à la fin des années 1980

L'attitude des responsables de l'urbanisme à l'égard de la ville intérieure, telle que révélée dans le Nouveau Plan, est encore aujourd'hui plutôt craintive. On trouve en effet à la *Section 2.3 Un Centre prestigieux , convivial et habité* la proposition suivante :

> Action 7.4 « encadrer le développement du réseau piéton intérieur » page 101

Et ailleurs dans le document, plus précisément au *Chapitre 4 La planification détaillée, Section 4.23 Réseau piéton intérieur,* dans les orientations générales :

« encadrer le développement du réseau piéton intérieur de façon à favoriser l'utilisation du transport collectif »

Or nous croyons que la ville intérieure est un atout pour le développement du centre-ville et que l'attitude à adopter à l'égard de son développement doit être positive plutôt que craintive. Quant à la relation entre l'essor du transport collectif et le développement du réseau piétonnier protégé, il n'y a pas de doute que la disponibilité des stations de métro en souterrain a largement contribué au développement de la ville intérieure, et réciproquement, mais il est important de mettre aussi de l'avant d'autres objectifs auxquels contribue l'extension de la ville intérieure comme l'utilisation optimale de l'espace, que ce soit pour minimiser les déplacements piétonniers, pour atténuer les pressions foncières ou pour réduire la place occupée par l'automobile dans l'aménagement des rues et places, grâce à la promotion du transport collectif et à l'amélioration des liens piétonniers. C'est pourquoi nous croyons préférable de remplacer le titre de l'action 7.4 par

« faciliter le développement du réseau piétonnier intérieur »

et de remplacer l'orientation générale par

« Faciliter le développement du réseau piétonnier intérieur de façon à assurer l'utilisation optimale de l'espace souterrain tout en contribuant au transfert modal vers le transport collectif »

Nous avons déjà souligné combien la ville intérieure ressortait comme un atout pour le dynamisme du centre-ville[1]. Or si cet atout est, sauf exception, mal connu des acteurs locaux il apparaît au contraire comme majeur aux yeux de nombreux visiteurs étrangers, touristes ou professionnels de l'aménagement. C'est ainsi que Tourisme Montréal incorpore depuis de plusieurs années une carte de la ville intérieure à son matériel publicitaire et souligne cette particularité du centre-ville montréalais dans ses messages. Un des circuits offerts aux touristes est précisément la découverte de ce réseau et de ses attributs. De nombreuses émissions de télévision étrangères (australienne, allemande, japonaise notamment) lui ont aussi consacré ces dernières années des reportages et la réputation

[1] À Toronto, la Ville de Toronto se charge elle-même sur son site Internet de faire la promotion du PATH; elle a même inscrit ce réseau dans le Livre des Records Guinness (www.city.toronto.on.ca/path/)

à l'étranger du Quartier international repose en partie sur son importante contribution au réseau piétonnier protégé, non seulement en termes de qualité de l'aménagement intérieur mais aussi en termes de connexions établies entre des segments jusqu'alors disjoints. Du côté des urbanistes et architectes, on peut mentionner la place importante accordée à Montréal dans le livre L'urbanisme souterrain de Sabine Barles et André Guillerme (PUF, 1995), la localisation du secrétariat de l'ACUUS à Montréal et l'intérêt soulevé par tous les exposés concernant la ville intérieure montréalaise dans les colloques organisés sur le thème de l'aménagement des espaces souterrains, le dernier en date ayant eu lieu à Beijing en novembre dernier. Voilà pourquoi nous croyons qu'il faudrait ajouter au premier paragraphe le texte suivant :

> « La ville intérieure est aujourd'hui un attrait touristique incontestable et elle apparaît à de nombreux spécialistes de l'aménagement des espaces souterrains comme une grande réussite. »

Ceci ne veut pas dire que rien ne peut être fait pour en améliorer la qualité ou pour s'assurer que son essor ne nuise pas au dynamisme de l'ensemble du centre-ville. Mais pour bien montrer l'importance prise par la ville intérieure dans l'aménagement du centre-ville, nous croyons qu'il serait judicieux de remplacer

> « Dans la mesure où la Ville favorise l'animation sur rue, notamment pour son effet d'entraînement en matière de revitalisation urbaine… » par
> « Dans la mesure où la Ville favorise l'intégration des espaces intérieurs et extérieurs accessibles au public et mise sur l'animation sur rue ainsi que dans le réseau piétonnier intérieur, notamment pour son effet … »

Pour terminer cette section consacrée à une vue d'ensemble , voici deux suggestions de corrections mineures qui reflèteraient mieux, à notre sens, l'évolution de la ville intérieure :

> remplacer
> « En 1962, le réseau piéton intérieur prend forme avec la construction de la galerie marchande de la Place Ville-Marie » par
> « En 1962, le réseau piétonnier à la base de la ville intérieure prend forme grâce à la connexion établie entre la galerie

marchande et les espaces à bureaux de la Place Ville-Marie avec la Gare Centrale et l'hôtel Reine Élisabeth. »

et corriger

« autour de neuf stations de métro »

par

« autour de dix stations de métro ».

3. La nécessité d'un plan directeur souple

Le Plan d'urbanisme déposé le 16 mars 2004 prévoit dans les moyens de mise en œuvre de

> « fixer les modalités pour le développement du réseau piéton intérieur »

en proposant de

> « définir les axes et les modalités de développement du réseau piéton intérieur de manière à encourager l'accès au transport collectif » (p.280)

Nous reconnaissons les difficultés à prévoir le tracé exact du réseau futur. Comme le fardeau financier de tels corridors repose jusqu'à présent exclusivement sur les propriétaires fonciers, certains d'entre eux ne voient pas l'intérêt de telles connexions. Il est vrai que lorsque les emplacements visés par les dispositions du Plan d'urbanisme offrent un potentiel de valorisation par l'activité commerciale, ce sont les promoteurs immobiliers eux-mêmes qui demanderont un raccordement. Mais les perspectives actuelles d'ouverture de nouvelles galeries marchandes sont très limitées. Certains immeubles à bureaux seront également intéressés à offrir ces conditions exceptionnelles d'accessibilité aux stations de métro et gares de trains de banlieue ainsi qu'à l'équipement commercial[2].

Par ailleurs, dans le cas des équipements collectifs comme les universités, les hôpitaux ou les musées, malgré l'intérêt d'une connexion pour les « usagers» et pour les employés, il n'y a pas de possibilité de rentabilisation par les loyers exigibles de sorte que les contraintes budgétaires auxquels sont soumis ces organismes ont parfois conduit à négliger l'addition de telles connexions au réseau. Le plus beau cas est sans doute l'Université McGill qui a pourtant donné son nom à la station la plus achalandée du métro. En fin de liste viennent les immeubles résidentiels qui sont encore aujourd'hui l'exception dans le réseau piétonnier protégé (le meilleur exemple étant Westmount Square) où le rendement de dépenses d'immobilisations dans la construction de corridors piétonniers, très

[2] La profitabilité d'une telle opération est sans doute moins intéressante lorsque les immeubles sont déjà construits, comme l'illustre le cas de l'immeuble de la Sun Life dont le raccordement au réseau est constamment remis à plus tard.

lourdes en raison des coûts reliés au contournement ou au remplacement des infrastructures sous les voies publiques, est jugé insuffisant.

Il reste que le Plan d'urbanisme doit se préoccuper non seulement de satisfaire les exigences de profitabilité des propriétaires immobiliers mais se soucier aussi de l'intérêt des usagers et, plus généralement, de la vitalité de l'ensemble du centre-ville, quitte à revoir les règles de financement qui ont prévalu jusqu'à présent dans la construction et l'entretien du réseau primaire (liens entre les immeubles).

Devrait-on permettre toute extension du réseau proposée par les propriétaires immobiliers ? Tous admettent que ça ne saurait se faire qu'à condition que soient respectées une série de normes comme celles qui sont évoquées dans le Nouveau Plan d'urbanisme à l'égard des servitudes de passages, des gabarits ou de la signalisation, dimensions que nous aborderons un peu plus loin.

Devrait-on exiger une connexion au réseau existant pour certains projets? Les personnes consultées par l'Observatoire de la ville intérieure considèrent qu'il est essentiel d'adopter un plan directeur qui explicite les attentes à l'égard des promoteurs immobiliers, de quelque nature (privée ou publique) qu'ils soient. Mais en même temps on doute de l'opportunité de prévoir un tracé précis et même un ensemble d'îlots non encore connectés pour lesquels une connexion serait exigée avant l'approbation d'un projet majeur de mise en valeur, préférant associer ces exigences à la nature même du projet en cause. Dans cette optique, on pourrait déjà recommander

1) la nécessité de liens au réseau pour toute extension des équipements collectifs, et la construction de tels liens pour les équipements existants[3] dans un horizon défini (e.g. 5 ans), en

[3] Si le développement du réseau piétonnier souterrain de l'UQAM est une grande réussite, l'absence de lien sous la rue Sherbrooke entre l'Université McGill et la station de métro du même nom a de quoi étonner. Quant à l'Université Concordia, une partie seulement de son campus est relié à la station Guy-Concordia mais son plan directeur prévoit de nouveaux liens. Le Forum de Montréal n'a délibérément pas été connecté à la station Atwater pour des raisons de sécurité mais le Centre Bell a dès le départ été planifié en veillant à fournir un tel lien piétonnier. La Place des arts a donné son nom à l'une des stations de métro et le Palais des Congrès a été connecté dès le

proposant aux gouvernements de supporter une partie des coûts d'investissement;

Plutôt qu'une subvention gouvernementale servant à payer une partie de la facture, les promoteurs immobiliers privés souhaiteraient disposer de boni en termes de densité, de hauteur ou de modalités d'occupation. Voilà pourquoi nous croyons opportun de proposer

2) l'octroi d'une prime de densité (bonus zoning), calculée à l'aide de l'indice de superficie de plancher (ISP), d'une part pour tout projet permettant l'utilisation de lots inoccupés ou occupés par du stationnement de surface et intégrant l'ajout de liens au réseau piétonnier protégé et par extension aux nœuds de transport collectif, et d'autre part pour toute extension ou modernisation du réseau piétonnier permettant d'éliminer la congestion dans la circulation piétonne (à l'extérieur comme à l'intérieur) dans les segments du réseau reconnus comme saturés, à l'heure de pointe. Ce type de prime est déjà employé dans d'autres villes (notamment Singapour) afin de développer le réseau piétonnier souterrain.

Cette stratégie reste tout de même peu contraignante, sauf en ce qui concerne les équipements collectifs et il y a risque que les avantages associés à la disponibilité d'un réseau étendu, particulièrement dans l'hypercentre, ne puissent se concrétiser par le refus de quelque propriétaire foncier d'assurer une connexion, privant ainsi les îlots plus éloignés du réseau actuel d'avantages potentiels. Nous croyons qu'un examen plus approfondi des conditions à réunir avant d'exercer un contrôle coercitif s'impose, comme d'ailleurs le laisse entendre le Nouveau Plan d'urbanisme, ajoutant toutefois qu'un des aspects majeurs à considérer concerne la mise au point de nouvelles formules de financement partagées, impliquant les fonds publics.

---

départ à la station Champ de Mars, mais des musées importants comme le Musée des Beaux Arts et le Musée Redpath ne disposent à ce jour que d'esquisses de connexions.

Les premiers efforts d'application de ces nouvelles règles devraient être consentis aux liens qui ont déjà été approuvés lors de l'adoption de plans d'ensemble mais qui sont restées lettres mortes[4].

Enfin une attention particulière devrait être accordée à l'amélioration de liens reconnus comme étant trop étroits (e.g. entre la Gare centrale et la Place Bonaventure, à proximité de la gare de la STRSM) ou trop tortueux (e.g. entre l'immeuble de l'OACI et la Place Bonaventure, entre le siège social de l'Industrielle-Alliance, sur la rue Sherbrooke, et la station de métro McGill). Cette attention devrait prendre la forme d'une aide publique aux investissements à réaliser. Une des formules à envisager serait de recourir au Fonds régional que gère l'Agence métropolitaine de transport pour le transport collectif, qui est alimenté par des hausses dans les droits d'immatriculation et dans les taxes sur l'essence.

[4] La liste des liens planifiés et approuvés dans le cadre de plans d'ensemble, mais jamais réalisés parce que laissés à la discrétion du promoteur comprend les liaisons suivantes:

- entre l'hôtel Sheraton et l'emplacement actuel du 1250 Boulevard René-Lévesque, sous le boulevard du même nom;
- entre le Dominion Square Building et les Cours Mont-Royal sous la rue Sainte-Catherine;
- entre l'édifice de l'ex-Banque Royale et le Centre de commerce mondial sous la rue Saint-Jacques;
- entre le Complexe Félix-Martin et le Complexe Desjardins via l'édifice de Revenu Canada;

Pour tous ces corridors virtuels, des panneaux de béton amovibles ont été prévus et on souhaiterait en règle générale que ces projets se complètent dans les meilleurs délais.

4. *Vers une plus grande interaction entre la ville intérieure et son milieu d'insertion*

Le Plan d'urbanisme déposé il y a quelques semaines prévoit dans la planification détaillée (section 4.23), comme premières balises d'aménagement, (de):

> « *s'assurer que les bâtiments raccordés au réseau piéton intérieur maintiennent une interaction avec la rue et maximisent les ouvertures et les accès directs à partir du trottoir*, »

Cette disposition rappelle un des grands principes mis de l'avant en 1982 par l'architecte-urbaniste Clément Demers, alors à l'emploi du Service d'urbanisme de la Ville de Montréal, pour guider l'extension du réseau, soit *Relier les cheminements piétons de surface au métro* afin d'une part d'offrir plus d'espace à la circulation piétonne dans les parties les plus denses du centre-ville et d'autre part d'augmenter les interfaces entre les deux réseaux piétonniers de manière à nourrir le métro et à faciliter l'accès au commerce artériel.

Le nombre d'accès au réseau piétonnier protégé a été considérablement augmenté tout au long de son évolution grâce notamment à la volonté des autorités municipales d'exiger un double accès (intérieur et extérieur) aux commerces de rez-de-chaussée dans les galeries marchandes au cours des douze dernières années. Or cette obligation pour les commerces de rez-de-chaussée de permettre l'accès autant depuis la rue que de l'intérieur du réseau piétonnier protégé est très bien reçue par les commerçants : ceux qui sont directement visés peuvent ainsi maximiser leur accessibilité et ceux qui font partie des galeries marchandes considèrent que c'est là une excellente façon de signaler la présence de l'équipement commercial. Quant aux exigences supplémentaires en termes de sécurité, elles sont considérées négligeables. Mais tous les immeubles n'ont pas une vocation commerciale, même lorsqu'ils sont implantés sur les principales rues commerçantes. On peut penser aux lieux de culte qui font partie du patrimoine architectural et offrent souvent des oasis de détente[5], mais aussi à des équipements

[5] L'intégration de l'activité commerciale réalisée aux Promenades de la Cathédrale est certainement mieux réussie qu'aux abords de l'église United Church, sur la rue Sainte-Catherine.

majeurs comme le théâtre Maisonneuve ou le Musée d'art contemporain.

Par ailleurs, l'accès à la ville intérieure soulève le problème du respect accordé aux conditions imposées lors de l'adoption de plans d'ensemble ou de la négociation des termes d'occupation du domaine public. Au cours des années 90, l'inobservance des règles régissant les servitudes de passage a eu tendance à devenir plus fréquente : accessibles parfois seulement aux heures d'ouverture des bureaux, ou du campus universitaire, on ne respecte pas l'obligation de rendre la ville intérieure accessible aux heures d'ouverture du métro. Les gestionnaires immobiliers répliquent qu'il est trop coûteux de respecter cet engagement, par exemple les fins de semaine où les activités sont souvent interrompues (immeubles à bureaux) et où les niveaux de fréquentation du réseau piétonnier sont très faibles. De plus en plus de piétons se butent donc à des portes verrouillées même quand le métro est en service. Il nous semble important de recommander une plus grande vigilance à cet égard, soit de veiller à l'application stricte de l'accès public aux heures d'opération du métro pour tous les immeubles connectés, en tolérant qu'aux périodes de moindre achalandage le nombre d'accès disponibles au grand public soit réduit, pourvu que cette information soit fournie aux usagers sur chaque accès.

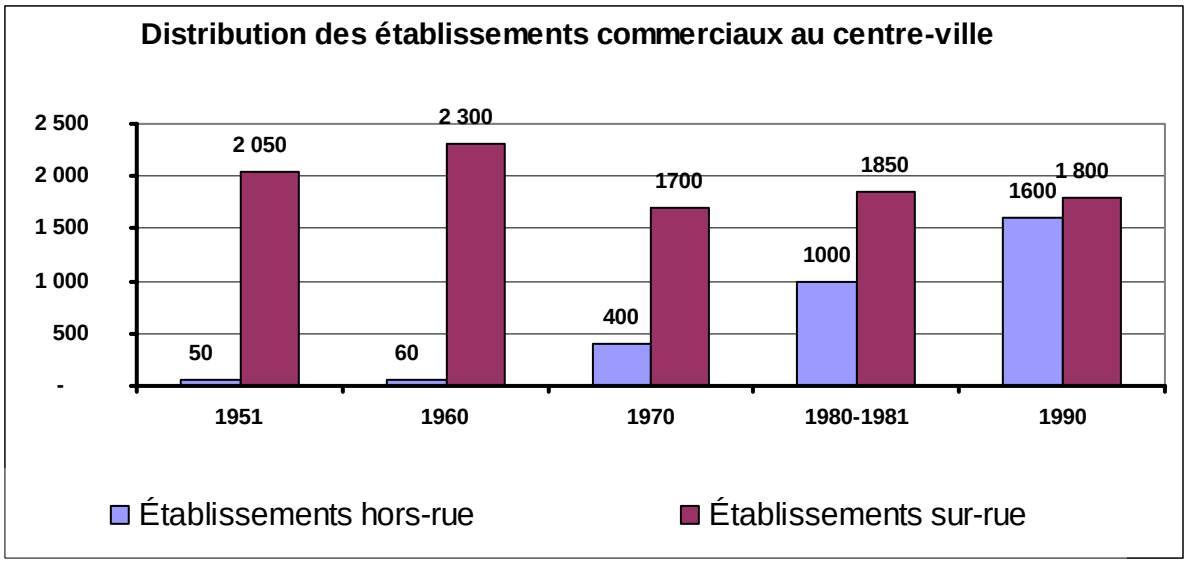
Plus loin dans le Nouveau Plan d'urbanisme on peut lire :

> *…« tout en favorisant l'implantation d'usages commerciaux générateurs d'animation au rez-de-chaussée »*.

Cette disposition nous apparaît peu applicable car le qualificatif « générateurs d'animation » est nulle part défini : qu'en est-il d'une agence de voyage? d'une galerie d'art? d'un concessionnaire automobile? Et ceci introduit toute la problématique de la concurrence/complémentarité entre les activités commerciales situées dans les galeries marchandes et celles qui composent le linéaire commercial plus traditionnel sur rue.

Déjà en 1990, au moment d'approuver le premier Plan d'urbanisme à Montréal, on trouvait qu'avec le tiers environ de la superficie locative

consacrée à la fonction commerciale implantée en souterrain, la situation apparaissait critique pour la vitalité du commerce artériel. Il faut dire qu'en nombre d'établissements le développement de l'activité commerciale dans la ville intérieure a été fulgurant, au point de dépasser celui des établissements sur rue avec l'ouverture de quatre galeries marchandes à la fin des années 80.



Mais on a constaté au cours des dernières années une concentration de l'activité commerciale de la ville intérieure autour de la rue Sainte-Catherine, avec la stagnation des petites galeries marchandes éloignées (e.g. Centre de Commerce mondial, Place Victoria, Galeries Bell-Banque) et l'abandon du commerce de détail à la Place Bonaventure.

La fonction commerciale apparaît très présente aux usagers de la ville intérieure. En effet, des relevés réalisés dans le segment principal de la ville intérieure (hypercentre) ont révélé que 57% des corridors du réseau étaient voisins d'espaces commerciaux même si l'activité commerciale ne représentait que 9,7% des superficies de plancher dans les immeubles connectés.

Dans la section 2.2 sur la gestion de l'équilibre entre les usages, page 18 de la partie III appelée document complémentaire, on prévoit à la section 2.1.1. sur le commerce :

> « assurer l'intégration des galeries marchandes sur les principales rues commerçantes du Centre par la présence d'espaces commerciaux directement accessibles de la rue. »

Nous avons déjà mentionné combien cette exigence de double accessibilité était, sauf exception, une bonne chose mais on peut cette fois s'interroger sur la nécessité d'exclure toute implantation éventuelle de galerie marchande sur des rues qui ne seraient pas reconnues comme principale rue commerçante. La galerie marchande de la Place Ville-Marie n'aurait dans ces conditions jamais vu le jour. Nous suggérons plutôt de modifier la proposition de la façon suivante :

> « assurer l'intégration des galeries marchandes sur les principales rues commerçantes du Centre *ou au réseau piétonnier de la ville intérieure* par la présence d'espaces commerciaux directement accessibles de la rue. »

L'interdiction des galeries marchandes dans la ville intérieure aurait-elle permis de conserver intact l'équipement commercial traditionnel sur rue, en particulier sur l'artère majeure qu'est la rue Sainte-Catherine? Il y a eu effectivement une perte absolue et relative de commerces implantés directement sur les artères depuis 10 ans mais la vitalité de l'équipement commercial du centre-ville, fondée en bonne partie sur l'implantation de galeries marchandes, a été raffermie. Plusieurs considèrent en effet qu'en raison de la proximité nécessaire entre les lieux de travail, les stations de métro et les établissements commerciaux, et des avantages fournis par l'accessibilité par réseau piétonnier protégé, une faible partie seulement des achats des travailleurs du centre-ville se serait réalisé dans les établissements implantés sur rue, le reste étant accaparé par des achats à proximité des lieux de résidence. La croissance très forte ces dix dernières années des grandes surfaces commerciales et l'essor des méga-centres (*power centres*) en couronne suburbaine mais aussi dans certains secteurs de la ville-centre montrent bien l'augmentation survenue dans la concurrence au niveau des activités commerciales à l'échelle métropolitaine.

5. *L'imposition de normes d'aménagement*

Le Plan d'urbanisme déposé il y a quelques semaines prévoit dans la planification détaillée (section 4.23) les balises d'aménagement suivantes :

> « définir et appliquer des normes visant à harmoniser l'aménagement (accessibilité, design, éclairage, ventilation) et les heures d'ouverture, ainsi qu'à assurer l'entretien et la sécurité du réseau, tant dans le domaine public que privé»
>
> « introduire une signalisation uniforme[6] afin de faciliter l'orientation des usagers »,
>
> « assurer l'accessibilité universelle[7] pour les usagers à mobilité réduite »

Nous suggérons d'aller un peu plus loin, en s'appuyant sur les préalables suivants.

L'enjeu de l'efficacité dans les déplacements

Dans un environnement comme celui de la ville intérieure, l'orientation spatiale présente de nombreuses difficultés, notamment la non-différenciation topographique puisque l'espace souterrain aménagé est très souvent limité en hauteur à cause des plafonds et que l'approche architecturale ainsi que le design sont souvent uniformes. Soulignons aussi la présence d'un réseau piétonnier ramifié et complexe. Ces éléments rendent difficile l'identification des directions et des débouchés des corridors, sans compter la circulation dense qui complique le repérage des couloirs .

On peut atténuer les difficultés d'orientation par l'intégration de repères situés en surface et les cartes habituelles sont utiles pour l'élaboration d'une carte mentale. Mais la représentation de plusieurs niveaux demeure un problème important et les espaces intérieurs ne présentent que rarement comme dans la galerie commerciale de la Place Ville-Marie la forme régulière d'une trame de rues. On se retrouve avec une ville intérieure qui ressemble à la ville médiévale,

[6] Ce qui va plus loin que « appropriée, voire uniformisée » mentionné plus tôt dans le document.

[7] Ce qui est assurément plus exigeant que « la convivialité » mentionnée plus tôt dans le document.

avec des routes complexes, des informations limitées et peu de points de repères.

Les différents types de clientèle (employés, touristes, clients) ont des connaissances et des besoins différents (e.g. personnes à mobilité réduite). Des panneaux de signalisation et des plans d'occupation est très utile, mais ces outils devraient être intégrés à même le concept architectural, ce qui n'est que trop rarement le cas. On observe plutôt une surabondance d'information due à la compétition, y compris entre les panneaux publicitaires et les informations organisationnelles.

Chacun des immeubles connectés à la ville intérieure dispose d'un système de signalisation qui lui est propre, de sorte que la circulation piétonne à travers le réseau amène l'usager à devoir se familiariser avec plusieurs systèmes, même lorsque les informations recherchées appartiennent au réseau primaire (emplacement des immeubles, des stations de métro, des sorties vers l'extérieur). Après plusieurs années de tergiversations et d'expérimentations, un projet de signalisation uniforme vient d'être implanté dans le Quartier international, avec l'appui des autorités politiques provinciales tout autant que municipales et la collaboration de tous les propriétaires riverains. Puisqu'il s'agissait de nouveaux corridors et de nouveaux immeubles (siège social de la Caisse de dépôt et Placements, extension du Palais des Congrès etc.), les circonstances se prêtaient bien à une telle innovation.

Ce système connu sous le nom de RÉSO n'abolit pas la signalisation existante, mais agit en complément. La Ville de Montréal souhaite que le mot RÉSO identifie désormais la ville intérieure : RE (réseau) SO(souterrain) O (logo métro) mais à l'heure présente le mot réseau évoque plus les lignes de métro que l'ensemble multi-fonctionnel qui compose la ville intérieure. Avec le temps et l'omniprésence de ce nouveau système de signalisation, on peut croire que cette appellation deviendra courante. Pour donner sa pleine mesure, ce système doit toutefois être implanté à la grandeur du réseau piétonnier protégé, mais comme il est constitué de segments qui sont tous la propriété du secteur privé ou para-public et que l'occupation du domaine public consentie par la Ville de Montréal à ces derniers pour la construction des corridors du réseau primaire est soustraite à

la réglementation municipale sur l'affichage, cette implantation ne peut se faire que sur une base volontaire. Ce défi est considérable en raison de l'envergure de la ville intérieure.

L'amélioration des conditions d'orientation spatiale dans la ville intérieure exige plusieurs actions mais la priorité est incontestablement à la mise en place d'un système de signalisation uniforme et le système RÉSO rallie tous les intervenants. Un concours devrait aussi être organisé afin de doter la ville intérieure d'une toponymie qui facilite encore plus l'orientation spatiale.

L'enjeu de la qualité de l'environnement

Pour plusieurs, l'intégration de la ville intérieure à son milieu d'insertion, en l'occurrence ici le centre-ville montréalais, implique un parti d'aménagement qui s'inspire de ce qu'on trouve à l'extérieur. Le design architectural doit alors prendre acte de la similitude des activités présentes et du désir des usagers d'y retrouver des lieux qui non seulement facilitent la circulation mais permettent aussi de se détendre : s'asseoir, boire ou manger, acheter quelque chose, se divertir etc. On insiste alors sur la nécessaire présence d'endroits, comme dans les grands parcs urbains, où on ne ressentirait pas la pression du temps, où aucun gardien ne viendrait commander de quitter les lieux. On pourrait à cette fin retourner à l'origine des galeries marchandes, encore très utilisées dans des villes européennes comme Paris, Lyon ou Bruxelles. Mieux encore : si le baron Haussmann a fait du boulevard parisien un nouveau lieu urbain, peut-on espérer créer avec la ville intérieure un nouvel environnement? Pour le moment, certains corridors manquent d'âme et les espaces plus vastes ressemblent encore trop à des centres commerciaux.

Mais il est vrai que certains lieux dans la ville intérieure offrent déjà une qualité d'environnement exceptionnelle et suscitent l'intérêt des professionnels de l'aménagement. Citons pour exemple la Ruelle des Fortifications au Centre de Commerce Mondial, la Grande Place au Complexe Desjardins et les nouveaux corridors du Quartier international. Mais comme le réseau piétonnier protégé est constitué d'une multitude de segments placés chacun sous la responsabilité d'un propriétaire distinct, les services de sécurité embauchés par ces

derniers interviennent à tout propos, jusqu'à empêcher les architectes par exemple de prendre des photos alors que l'enveloppe extérieure des bâtiments peut être photographiée sans problème.

On doit aussi souligner les efforts consentis par les propriétaires immobiliers pour adapter l'aménagement et parfois recomposer entièrement leur immeuble de manière plus efficace et surtout plus agréable pour l'usager. Un bel exemple est la transformation en 1987 des Terrasses en Centre Eaton. L'élévation des plafonds et surtout la pénétration de la lumière naturelle ont apporté beaucoup. Mais il y a encore beaucoup à faire. Certaines stations de métro comme McGill et Berri-UQAM ont des mezzanines conçues pour être dégagées; or au fil du temps leur occupation a été concédée à de petits commerçants. Pourtant certains propriétaires autour des mezzanines seraient prêts, nous dit-on, à investir dans leur embellissement, en s'inspirant de l'attitude adoptée dans le Quartier international. Outre un changement d'attitude de la part des autorités responsables de l'aménagement des stations de métro, un mécanisme doit être mis au point pour canaliser ces volontés du secteur privé.

Par ailleurs, nous n'utilisons pas l'éclairage naturel autant que ce serait possible. La station de métro McGill par exemple, située à faible profondeur, offre des possibilités de puits de lumière. Comme un réaménagement des abords de la station est envisagé, on peut espérer une amélioration en ce sens. Outre la lumière naturelle, la lumière artificielle, comme celle que diffusent les néons, et la couleur peuvent contribuer non seulement à résoudre les problèmes d'orientation spatiale mais aussi à améliorer le décor, ou mieux encore l'ambiance. D'autant plus que l'éclairage dans le réseau piétonnier protégé est par endroits jugé insuffisant Dans un espace où l'éclairage est artificiel, on pourrait créer ou simuler des points de repères par les jeux de lumière. La lumière pourrait donc être utilisée comme guide. Le son également pourrait être contrôlé et les outils d'analyse et de simulation actuels permettent d'en vérifier les impacts.

Les personnes à mobilité réduite ne forment pas un groupuscule puisque Statistique Canada estime à 15% de la population ces personnes qui ont des incapacités ou des capacités restreintes. Or la

ville intérieure est un univers très difficile d'accès pour les celles-ci. Par définition la ville tri-dimensionnelle occupe l'espace en misant sur l'intégration verticale tout autant qu'horizontale et dans le cas montréalais, on connaît les différences de niveau entre la rue Sherbrooke au Nord et la rue Saint-Antoine au Sud. En outre les liaisons verticales sont très coûteuses à construire. Il faut aussi savoir qu'aucune station de métro ne dispose d'ascenseurs ou d'escaliers adaptés de sorte que l'accès à la ville intérieure doit se faire par les autobus du transport adapté.

Selon Kéroul, un organisme sans but lucratif créé en 1977 pour la promotion et le développement d'équipements touristiques accessibles (hôtels, restaurants, amphithéâtres etc.), on trouve dans la ville intérieure quatre segments suscitant un intérêt incontestable non seulement pour les touristes mais pour tous les montréalais. Ceux-ci présentent toutefois des déficiences variées pour les personnes à mobilité réduite :

1) l'axe international,
   du Palais des congrès à la Place Bonaventure
2) l'axe culturel
   de la Place-des-Arts au Palais des congrès
3) le campus de l'UQAM
   et la liaison avec la Grande Bibliothèque
4) l'axe commercial
   entre La Baie et les Cours Mont-Royal

Il nous apparaît primordial d'élaborer une stratégie assurant l'accessibilité des usagers à mobilité réduite aux 4 segments du réseau identifiés par Kéroul comme prioritaires, qui comprenne une aide financière importante des gouvernements.

L'enjeu de la sécurité

Au centre-ville, en général, il n'y a pas plus de criminalité qu'avant, et dans la ville intérieure les incidents sont encore plus rares. Mais il reste que le sentiment d'insécurité est aujourd'hui plus fort qu'il y a quelques années. D'abord parce que les gens expriment davantage ce besoin, autant sur un plan collectif qu'individuel, et ensuite parce que les médias sont toujours à l'affût de tels problèmes. Destination Centre-ville a même décidé de mener une étude sur cette question au cours de l'été 2004. Le sentiment de sécurité dans de tels

espaces s'accroît avec le nombre d'usagers jusqu'à un plafond au-delà duquel la congestion fait naître l'insécurité. Il augmente aussi avec la familiarisation des usagers, l'abondance et la clarté de la signalisation (notamment les plans de réseau), et la qualité esthétique du décor proposé. Il décroît avec la présence de portes fermées et les disparités dans les matériaux de revêtement utilisés. En ce dernier cas, la présence de matériaux dégradés accroît l'insécurité.

La sécurité dans la ville intérieure est assurée par les propriétaires immobiliers eux-mêmes, qu'ils soient privés ou para-publics, en faisant généralement affaire avec des agences privées dont on connaît le contexte de forte concurrence. On trouve toutefois des organisations (e.g. la STM, le grand magasin La Baie) qui assurent elles-mêmes en régie un tel service. Ceci implique notamment que les propriétaires ont le droit de refuser l'accès à quiconque est jugé indésirable. Les itinérants ne sont donc admis nulle part, même si à certaines heures et en certains endroits ils peuvent être tolérés. Leur contrôle exige une coordination étroite entre les gestionnaires d'immeubles voisins ainsi qu'entre ceux-ci et le Service de police de la Ville de Montréal. Mais il reste que c'est une problématique qui dans certains cas n'a pas trouvé de solution permanente. À la Place des arts par exemple on dénombre en moyenne 400 itinérants par mois qui sont délogés.

Le réseau de la ville intérieure est trop vaste pour envisager une façon unique de gérer et d'assurer la sécurité dans tout le réseau. Des plans d'actions réunissant les gestionnaires d'immeubles par grappes (comme ça se fait déjà pour l'Université du Québec, la Place des arts, le Complexe Desjardins et la Place Guy Favreau, à proximité de la station de métro Place des arts) est ce qu'il y a de mieux pour favoriser les échanges, déterminer des listes de priorité commune selon le type d'urgence (feu, vol, émission de gaz, etc.). et harmoniser les heures d'ouverture du réseau. Au-delà du seul enjeu de la sécurité, c'est le développement même de la ville intérieure qui en dépend.

Enfin un des problèmes importants soulignés par les services de sécurité concerne l'impossibilité de communications radio dans la ville intérieure, située pour sa majeure partie en souterrain.

6. De nouveaux moyens de mise en œuvre

Depuis le début de la ville intérieure en 1962 à la Place Ville-Marie jusqu'à l'ouverture il y a quelques mois des nouveaux corridors du Quartier International, la Ville de Montréal a accompagné son évolution en exigeant des propriétaires immobiliers situés à proximité des stations de métro une extension des corridors piétonniers, cédant en retour une occupation du domaine public. Mais, si on fait exception de rares investissements récents, réalisés conjointement avec les gouvernements supérieurs dans le cadre de programmes de subventions aux infrastructures, tout le fardeau financier a été laissé aux propriétaires immobiliers eux-mêmes.

Le Nouveau Plan d'urbanisme reconnaît que le réseau montréalais *« s'est …développé au gré des différents projets immobiliers. »* (p.101). En effet, les négociations relatives à l'aménagement de liens souterrains ont toujours été menées à partir de projets individuels, entre la Ville et chaque promoteur, sauf dans le cas du Quartier international. Or cette expérience a conduit à l'adoption d'un Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) et est jugée de manière quasi unanime comme très positive. Elle a impliqué un nombre important de propriétaires immobiliers réunis dans une association volontaire soit l'Association des propriétaires immobiliers du Quartier international de Montréal (ARQIM)[8]. Le PPU inscrit l'extension du réseau piétonnier protégé dans un projet d'ensemble qui intègre notamment la réorganisation du stationnement (en substituant du stationnement en souterrain à du stationnement de surface) et le (ré)aménagement de squares et parcs. On trouve aussi une association de propriétaires immobiliers sur l'avenue McGill College mais c'est là une exception dans la ville intérieure.

Nous croyons qu'il serait opportun, maintenant que la ville intérieure a atteint la maturité, d'encourager la création d'une association des riverains de la ville intérieure (ARVI) sur le modèle de l'ARQIM ayant

[8] Au lieu de créer une taxe spéciale comme le font les Sociétés d'activité commerciale, l'Association prélève elle-même une cotisation auprès de ses membres.

comme objectif d'élaborer puis de veiller à l'application, en partenariat avec les services municipaux concernés, d'une Charte de l'aménagement de la ville intérieure précisant les normes d'aménagement, d'entretien et de sécurité, les modalités d'accès (heures d'ouverture) et les exigences en termes de signalisation évoqués précédemment.

Par ailleurs, la Ville de Montréal n'a jamais participé financièrement à la construction de tunnels, à l'exception de ceux du métro, alors que la Ville de Toronto a, durant certaines périodes, subventionné la construction de tels liens permettant l'extension du réseau connu sous le nom de *PATH*. Nous avons plus haut proposé de faire appel à l'aide des gouvernements dans le cas des connexions impliquant des équipements collectifs et pour améliorer l'accessibilité des personnes à mobilité réduite. Les aides prévues pour les promoteurs contribuant à la mise en valeur des lots inoccupés ou à l'élimination des stationnements de surface prendraient plutôt la forme de primes de densité (bonus zoning). Mais les réaménagements du réseau actuel en vue d'éliminer la congestion piétonne ou d'améliorer la signalisation et la qualité des espaces publics dans les corridors du réseau primaire servant à relier les immeubles entre eux, qui occupent de toutes façons le domaine public, ont besoin d'un appui financier des autorités locales ou régionales responsables de l'aménagement du centre-ville.