

MUNICIPALITÉS AUX COMMANDES DE PROJETS STRUCTURANTS



Outils de maîtrise foncière et d'ouvrage,
d'encadrement et de négociation
pour la création de milieux de vie complets



VIVRE EN VILLE



Des fiches pour outiller les municipalités qui prennent l'initiative de grands projets de consolidation urbaine et villageoise

Les municipalités n'ont pas à se limiter à un rôle de planification. Elles peuvent prendre les devants, donner le ton et accélérer les transformations qu'elles souhaitent voir sur leur territoire. Que ce soit en acquérant du foncier pour en garder la maîtrise, en assumant l'initiative d'un projet complexe ou en encadrant la démarche d'un promoteur privé, les municipalités peuvent jouer un rôle actif dans le déploiement de milieux de vie complets.

CONTENU

Prendre l'initiative de projets structurants

- 01 – La maîtrise foncière municipale : planifier, réaliser et financer les acquisitions
- 02 – La maîtrise d'ouvrage municipale : prendre les commandes des projets d'aménagement
- 03 – La requalification de centres commerciaux en milieux de vie complets

S'inspirer pour agir

- 04 – La maîtrise foncière et d'ouvrage dans les grandes municipalités : l'écoquartier Fortissimo
- 05 – La maîtrise foncière et d'ouvrage dans les petites municipalités : l'écoquartier des Îles-de-la-Madeleine

Partenaire financier

Ce contenu a été créé dans le cadre des activités du projet *Optimiser l'urbanisation*, réalisé grâce à l'aide financière du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

Avec la participation financière de :



ISBN : 978-2-923263-95-3 (version imprimée)
ISBN : 978-2-923263-96-0 (PDF)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2026
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2026

© Vivre en Ville, 2026
www.vivreenville.org

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation de Vivre en Ville, qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande à : info@vivreenville.org.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source. À moins d'avis contraire, les photographies sont la propriété de Vivre en Ville.

LA MAÎTRISE FONCIÈRE MUNICIPALE : PLANIFIER, RÉALISER ET FINANCER LES ACQUISITIONS



Source : Vivre en Ville.

La maîtrise foncière municipale regroupe les stratégies d'acquisition, de détention et de cession de propriétés foncières auxquelles les municipalités peuvent recourir pour concrétiser la vision développée pour leur territoire. Ces stratégies d'intervention directe et de gestion active du foncier sont complémentaires aux pouvoirs réglementaires et fiscaux dont elles disposent pour encadrer et soutenir le développement de milieux de vie complets¹.

Pourquoi recourir à la maîtrise foncière?

Bien que les municipalités aient toujours acquis et cédé des propriétés, elles sont appelées à renforcer leurs interventions pour répondre aux besoins de leur population face à des crises qui s'intensifient (p. ex. habitation, climat, financement des infrastructures). Les stratégies de maîtrise foncière représentent un levier d'action clé en aménagement du territoire pour les raisons suivantes.

Atteindre des objectifs municipaux que le secteur privé ne poursuit pas en priorité

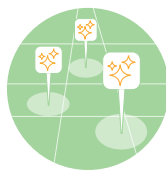


Par exemple :

Protéger le foncier en vue de conserver des milieux naturels ou de limiter la spéculation foncière.

Faciliter la construction de logements à but non lucratif (p. ex. en collaboration avec les acteurs paramunicipaux ou les OSBL d'habitation).

Valoriser un site stratégique en vue de son aménagement



Par exemple :

Augmenter l'attractivité du foncier grâce à des opérations de redécoupage (p. ex. par division ou remembrement) ou de décontamination.

Envoyer un signal clair que la municipalité est prête à déployer des moyens importants (investissement et intervention) pour assurer la réussite d'un projet.

Tendre vers la maîtrise d'ouvrage



Par exemple :

Exploiter tout le potentiel de la maîtrise foncière municipale en adoptant un rôle de maître d'ouvrage urbain.

Contrôler plus étroitement la mise en œuvre des projets en intégrant des critères et obligations lors d'une cession par appel d'offres.

Les municipalités doivent aujourd'hui composer avec des **projets de plus en plus complexes**. Les sites à leur disposition doivent leur permettre d'atteindre simultanément de **multiples objectifs** à court, moyen et long termes. Le cadre réglementaire en vigueur ne leur permet toutefois pas toujours d'y parvenir de façon satisfaisante. Les municipalités doivent donc prendre des **moyens hors norme** pour que leur développement s'effectue dans l'intérêt collectif et intègre les qualités recherchées.

La maîtrise foncière municipale offre la possibilité de **garder la main sur la trajectoire d'un projet**. En sécurisant le foncier en amont, les municipalités s'accordent le temps nécessaire pour **développer une vision partagée** pour le site, ajuster leurs objectifs à la lumière des nouvelles informations recueillies, et **mettre en place des conditions de réalisation** qui tiennent compte à la fois de la complexité du site et des capacités des partenaires.

Planifier et légitimer ses acquisitions

Adopter le réflexe de la maîtrise foncière

La maîtrise foncière ne doit pas être envisagée comme une mesure à laquelle recourir de façon unique ou exceptionnelle, mais comme **un levier potentiel à actionner à toutes les étapes de la planification et de la mise en œuvre des projets municipaux**. Il s'agit par exemple d'une mesure pouvant être identifiée dans le plan d'action pour la mise en œuvre d'un plan particulier d'urbanisme (PPU), d'une politique d'habitation ou d'un plan de développement social et économique.

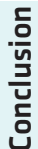
Pour se donner les moyens de saisir les occasions qui se présentent à elles, les municipalités doivent d'abord **avoir une bonne connaissance du patrimoine foncier** existant, à travers un inventaire des terrains et des bâtiments qu'elles détiennent déjà. La sensibilisation de leur conseil municipal et de la population peut aussi être nécessaire pour **s'assurer que les objectifs poursuivis sont partagés** et que les raisons de recourir à la maîtrise foncière sont bien comprises. Enfin, pour profiter pleinement de la marge de manœuvre que leur offre la maîtrise foncière, les municipalités doivent la **combinaison à d'autres outils réglementaires et stratégies financières** permettant le développement des projets souhaités.

Évaluer l'intérêt des acquisitions grâce à une grille d'évaluation

Compte tenu des coûts qui en découlent, la décision de procéder à des acquisitions foncières doit être prise avec rigueur et transparence. Pour y parvenir, les municipalités devraient se doter d'une grille d'évaluation des sites envisagés pour l'acquisition, s'appuyant sur des critères (p. ex. concernant la localisation, le potentiel de développement, la complexité de mise en œuvre pondérés de manière à refléter les priorités des décisionnaires).

Un tel outil **favorise la collaboration entre les équipes municipales et la circulation de l'information**, puisque plusieurs expertises sont requises pour le remplir. Enfin, il **soutient la prise de décisions par le conseil municipal**, en l'appuyant sur un processus documenté et cohérent avec la vision municipale. Il rend également possible une action rapide lorsqu'une occasion imprévue et opportune d'acquérir un site se présente.

Exemple de grille d'évaluation pour l'acquisition de terrains à des fins de logement social

	EXEMPLES DE CRITÈRES D'ANALYSE	PONDÉRATION selon les priorités de la municipalité	POINTAGE (à titre indicatif)	SERVICES RESPONSABLE DE L'ANALYSE	COMMENTAIRES (Exemples d'observations possibles)
 Localisation	Secteur de consolidation stratégique	Un atout	5/5	Urbanisme	Dans le PPU, la requalification de cette station-service est opportune.
	Proximité des commerces et services quotidiens	Essentiel	5/5	Urbanisme	Le terrain est au centre-ville. Plusieurs commerces et services à proximité.
	Accessibilité aux services de transport collectif	Un atout	4/5	Mobilité – Urbanisme	À 500 mètres d'une station d'un parcours structurant de transport collectif.
 Coûts et potentiel de développement	Absence d'atteinte à un milieu naturel d'intérêt	Essentiel	5/5	Environnement – Urbanisme	Aucun milieu naturel d'intérêt identifié ne réduit la superficie constructible.
	Adéquation du zonage actuel avec un développement résidentiel dense	Facultatif	4/5	Urbanisme	Zonage résidentiel, 6 étages max. Compatible avec un projet de 200 logements.
	Capacité d'achat (en lien avec la stratégie d'acquisition)	Essentiel	2/5	Direction générale	En partie finançable grâce au fonds d'acquisition. Reste environ 30% à couvrir.
 Complexité de mise en œuvre	Infrastructures et réseaux souterrains adéquats pour le projet envisagé	Un atout	4/5	Travaux publics / Service de gestion de l'eau	Les travaux de réfection sont planifiés.
	Absence de contamination des sols	Un atout	1/5	Environnement	La décontamination est nécessaire pour un usage résidentiel. Frais en cours d'évaluation.
	Contraintes naturelles et anthropiques minimales	Un atout	3/5	Environnement	Une distance doit être respectée avec le ruisseau voisin.
 Conclusion	En conclusion, l'acquisition du site est en adéquation avec le PPU et la politique d'habitation. Il s'agit d'un terrain stratégique, pouvant faire l'objet de plus amples discussions avec l'office municipal d'habitation (OMH). La prise en charge de la décontamination du terrain par la municipalité pourrait accélérer sa construction.				

Cet exemple réfère à un terrain vacant fictif qu'une municipalité envisage d'acquérir pour répondre à un besoin de son office municipal d'habitation (OMH) pour un développement résidentiel dense.

Mobiliser les pouvoirs et outils disponibles pour acquérir le foncier

De façon générale, les municipalités peuvent acquérir des propriétés pour « toutes fins municipales² », c'est-à-dire des objectifs relevant de l'intérêt collectif, mais pouvant coexister avec des intérêts privés³. Elles peuvent également justifier leurs acquisitions par la **mise en place d'une réserve foncière**, soit une banque de propriétés qu'elles pourront utiliser ou céder à divers acteurs pour faciliter des projets qui émergeront au fil du temps⁴. Enfin, la législation offre aux municipalités la possibilité d'acquérir du foncier pour d'autres fins spécifiques liées aux services sociaux, de santé et d'éducation, à la préservation du patrimoine culturel et à la réalisation de certains projets conformes à un PPU⁵.

Principales modalités et pouvoirs municipaux d'acquisition

	DESCRIPTION	PARTICULARITÉS
Gré à gré	Une acquisition se réalise de gré à gré lorsque la ou le propriétaire vend un foncier à la municipalité volontairement, sans y être contraint.	Temporalité : Très variable, dépendant du processus de négociation. Coût d'acquisition : Valeur marchande négociée par la municipalité avec la ou le propriétaire.
Expropriation	Une acquisition se réalise par expropriation lorsque la ou le propriétaire est forcé de vendre son foncier à la municipalité, en échange d'une indemnité. Pendant une démarche de planification, la municipalité peut imposer une réserve pour fins publiques d'une durée de quatre ans sur un immeuble afin d'interdire des transformations qui conduiraient à une hausse de sa valeur ⁶ .	Temporalité : La municipalité émet l'avis d'expropriation au moment de son choix, mais les délais de chaque étape de la procédure sont encadrés par la loi. Coût d'acquisition : Outre la valeur marchande de la propriété, la municipalité devra verser d'autres indemnités, notamment en réparation des préjudices causés par l'expropriation ⁷ .
Droit de préemption	Ce droit permet à une municipalité, à des fins municipales explicites, d'acquérir en priorité le foncier préalablement identifié, en égalant l'offre de la personne qui envisageait de l'acquérir. Pour assujettir des immeubles au droit de préemption, la municipalité doit se doter d'un règlement encadrant le territoire d'application et les fins auxquelles des immeubles peuvent être acquis ⁸ .	Temporalité : Cet outil génère une occasion d'acquisition uniquement lorsqu'une propriété préalablement identifiée fait l'objet d'une offre d'achat. Coût d'acquisition : Valeur marchande, puisque l'offre d'achat doit être égale par la municipalité.

Outils complémentaires

	DESCRIPTION	PARTICULARITÉS
Programme d'acquisition d'immeubles dans le cadre d'un PPU	Un tel programme permet à la municipalité d'acquérir des propriétés, de gré à gré ou par expropriation, pour ensuite les céder ou les louer aux fins prévues par le PPU ⁹ . Ces fins peuvent être non seulement municipales, mais aussi parapubliques ou privées ¹⁰ .	Temporalité : Variable, selon si l'acquisition se fait de gré à gré ou par expropriation. Coût d'acquisition : Variable, selon si l'acquisition se fait de gré à gré ou par expropriation.
Prestation dans le cadre d'un règlement d'inclusion ou d'un règlement de zonage incitatif	À travers ces deux règlements, la municipalité peut exiger la conclusion d'une entente lors de la délivrance d'un permis de construction ou d'un certificat d'autorisation. Cette entente peut exiger une prestation sous différentes formes, incluant la cession d'un immeuble à la municipalité, qui pourra être utilisé à des fins de logement abordable, social ou familial ¹¹ .	Temporalité : Cet outil génère une occasion d'acquisition uniquement lorsqu'un projet visé par le règlement fait l'objet d'une demande de permis ou de certificat. Coût d'acquisition : Dépend du règlement adopté par la municipalité. Elle peut verser une contrepartie financière correspondant à une fraction de la valeur du foncier cédé ¹² .
Contribution aux fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels	À travers son règlement de lotissement ou de zonage, la municipalité peut exiger la cession gratuite d'un terrain (ou une contribution financière) à des fins de parc, terrain de jeu ou espace naturel au moment d'une opération cadastrale ou de la délivrance d'un permis de construction ¹³ .	Temporalité : Cet outil génère une occasion d'acquisition uniquement lorsqu'un projet nécessite une opération cadastrale ou un permis de construction. Coût d'acquisition : Nul.

Financer les acquisitions foncières

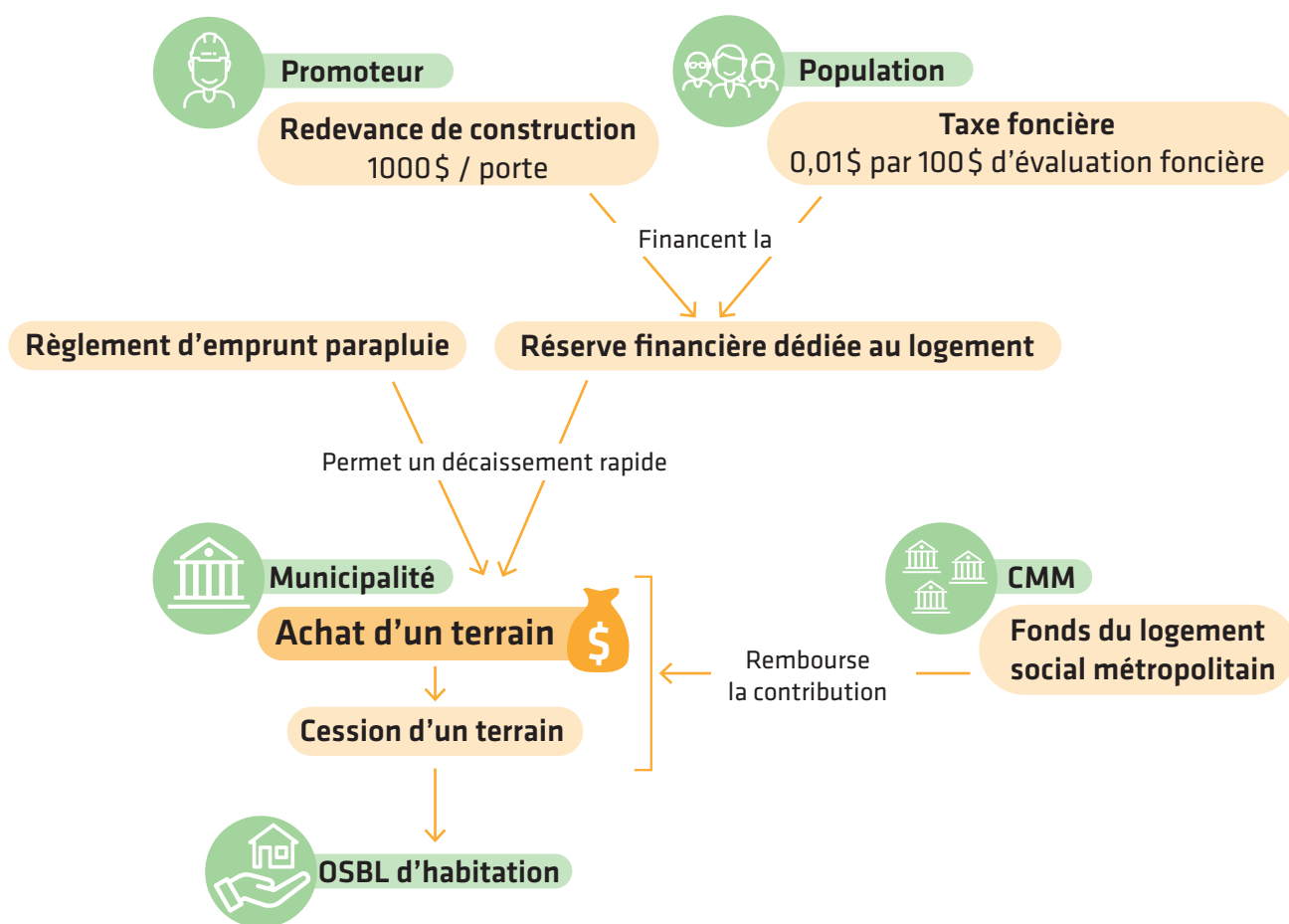
Le financement des acquisitions constitue un enjeu croissant pour les municipalités, en raison de la hausse continue des prix du foncier et des contraintes liées au maintien de l'équilibre budgétaire. Par ailleurs, la réussite d'une acquisition repose souvent sur la capacité à intervenir rapidement, ce qui exige de mettre en place un cadre financier agile.

Une gestion stratégique à la fois des **excédents de fonctionnement** et des **réserves financières** peut constituer un levier efficace pour planifier et soutenir les acquisitions à venir¹⁴. À ces mesures peuvent s'ajouter des outils comme l'adoption d'un **règlement d'emprunt** de type « parapluie » ou la création d'un **fonds de roulement**¹⁵, qui offrent une flexibilité accrue et permettent une plus grande réactivité lorsqu'une acquisition est jugée opportune.

Les municipalités ont également la possibilité de créer des réserves financières dédiées à l'acquisition foncière, en mobilisant diverses sources de financement, comme une portion de la **taxe foncière** ou encore des **redevances de développement**. De plus, les montants perçus dans le cadre d'ententes liées à des projets de développement – notamment en lien avec des règlements d'inclusion ou de zonage différencié – peuvent alimenter ces fonds.

Enfin, lorsque les municipalités acquièrent puis cèdent des terrains dans le cadre de projets de logements sociaux ou communautaires, elles peuvent parfois bénéficier de **soutiens financiers** provenant de fonds administrés à l'échelle des municipalités régionales de comté (MRC) ou des communautés métropolitaines.

Les sources de financement mobilisées par la Ville de Mascouche pour favoriser la construction de logements sociaux et familiaux¹⁶



Références

(1) Vivre en Ville, 2025 | (2) Québec, 2025a et 2025b | (3) Héту, 2020 | (4) Québec, 2024a; CMM, 2012 | (5) Québec, 2025a, 2025b, 2025c et 2025d | (6) Québec, 2025e | (7) Ingarao et Thomson, 2025; Québec, 2025e | (8) Québec, 2025a et 2025b; St-James, 2023 | (9) Québec, 2025d | (10) Québec, 2024b | (11) Québec, 2025d; Le LAB, s.d. | (12) CMM, 2020 | (13) Québec, 2025d | (14) Québec. CMQ, 2024 | (15) Québec. MAMH, 2024c | (16) Despíns, 2024



Autres fiches, références complètes et ressources :
carrefour.vivreenville.org/municipalites-aux-commandes

LA MAÎTRISE D'OUVRAGE MUNICIPALE : PRENDRE LES COMMANDES DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT



Source : Vivre en Ville.

La maîtrise d'ouvrage municipale, possible lorsque la municipalité possède le foncier, réfère à un leadership municipal fort dans la planification et la réalisation d'opérations d'aménagement urbain, afin de maximiser leurs chances de réussite et d'atteindre des objectifs d'intérêt public.

Cette implication peut se faire à des degrés variables, allant de l'encadrement de la cession des terrains municipaux à des promoteurs jusqu'à la coordination voire la réalisation des projets d'ensemble. Elle se traduit par un rôle accru de la municipalité en matière de gouvernance, d'expertise technique et de financement du projet¹.

Pourquoi recourir à la maîtrise d'ouvrage municipale ?

Au Québec, les municipalités agissent déjà régulièrement comme maîtres d'ouvrage des espaces et équipements publics, mais se sont traditionnellement peu impliquées dans la réalisation de projets immobiliers d'ensemble (p. ex. la requalification d'une friche industrielle en quartier mixte). Dans ce type de projet, leur rôle se limite généralement à **l'encadrement réglementaire** et, pour les projets de plus grande ampleur, à des **négociations avec le promoteur du site**². Cela se fait généralement à travers l'utilisation de règlements d'urbanisme à caractère discrétionnaire, comme celui sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI), et la signature d'ententes.

Or, quand une municipalité est **propriétaire du foncier**, elle peut choisir de jouer **un rôle encore plus actif**. Bien qu'elle nécessite d'importantes ressources, la maîtrise d'ouvrage permet :

- ▶ de **requalifier des sites stratégiques**, mais présentant un niveau de complexité ou d'investissement trop important pour qu'un acteur privé soit disposé à assumer aussi facilement les risques qui y sont associés (p. ex. une friche industrielle, des terrains contaminés) ;

- ▶ de **maintenir la cohérence du projet avec la vision municipale** à chacune des étapes de sa réalisation (p. ex. la cession des terrains à des promoteurs à but non lucratif pour maintenir des logements en dehors de la logique spéculative) ;
- ▶ d'**assurer la qualité des projets** en imposant, lors de la vente, des exigences qui vont au-delà de ce qu'encadre déjà la réglementation (p. ex. celles portant sur les performances énergétiques ou sur la qualité des matériaux) ;
- ▶ de mieux **coordonner les interventions publiques et privées** (p. ex. en arrimant les cessions de terrains au rythme des aménagements publics) ;
- ▶ de **mobiliser de multiples parties prenantes** pour contribuer au projet d'ensemble, en combinant leurs forces individuelles au profit de l'intérêt collectif.



LA MAÎTRISE D'OUVRAGE AU QUÉBEC : L'AFFAIRE DES MUNICIPALITÉS, QUELLE QUE SOIT LEUR TAILLE

De nombreuses municipalités québécoises de toutes les tailles osent déjà agir comme maîtres d'ouvrage à différents degrés selon leurs capacités. Pour en savoir davantage, consultez :

- ▶ **La maîtrise foncière et d'ouvrage dans les grandes municipalités : l'écoquartier Fortissimo** (Ville de Drummondville) > cf. **Fiche 04**
- ▶ **La maîtrise foncière et d'ouvrage dans les petites municipalités : l'écoquartier des Îles** (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine) > cf. **Fiche 05**

Encadrer les cessions foncières et la réalisation des projets urbains

Lorsque la municipalité est maître d'ouvrage, **le rapport de force** entre la municipalité qui souhaite vendre un terrain et l'acheteur s'inverse. Tout en conservant le contrôle de l'aménagement des espaces publics, la municipalité peut imposer, de manière contractuelle lors de la vente, des balises à l'aménagement des terrains et bâtiments privés. Pour les promoteurs, **ce processus est plus prévisible** que celui d'une demande d'autorisation d'un projet soumis aux critères d'un règlement à caractère discrétionnaire.

Les négociations interviennent idéalement dans le cadre d'un **appel d'offres public** qui permet de mettre le foncier au jeu de manière transparente. Toutefois, **des ententes de développement** associées à une cession peuvent aussi être envisagées. Avec la montée en expertise des municipalités en matière de maîtrise d'ouvrage, les outils de négociation entre les acteurs publics et privés sont appelés à évoluer, mais l'essentiel demeure : les projets doivent pouvoir se **réaliser tout en respectant la vision** élaborée par la municipalité.



Planifier les étapes de développement au rythme des interventions foncières

En tant qu'acteur public, la municipalité a accès à des sources de financement inaccessibles aux promoteurs privés, comme certaines subventions, ce qui en fait un acteur pouvant accroître les chances de réussite d'un projet d'envergure. Cet appui financier ne peut toutefois pas couvrir l'ensemble des dépenses municipales associées à ce dernier. La vente des terrains peut alors servir à combler une partie des investissements non couverts, incluant les acquisitions initiales, la préparation des terrains, les infrastructures et des espaces publics. D'autres recettes sur le long terme peuvent aussi être comptabilisées dans le calcul (p. ex. impôts fonciers générés par le projet complété).

Toutefois, déterminer **le prix de vente des terrains** reste un défi. Il doit être suffisamment élevé pour couvrir les investissements du projet d'ensemble, mais ne doit pas nuire à la qualité et à la viabilité des projets. En effet, les conditions de vente peuvent entraîner des coûts de construction plus importants et par ricochet nuire à l'abordabilité des projets. Cette complexité peut obliger les municipalités à minimiser le prix des cessions pour compenser, mais aussi à rester flexibles quant à leurs exigences. Acquérir une connaissance fine des réalités du développement immobilier, des coûts et des capacités de construction et d'absorption du marché est devenu une compétence nécessaire³.

Les trois responsabilités de la maîtrise d'ouvrage municipale

Quelle que soit la capacité de la municipalité, l'envergure du projet ou les objectifs à atteindre, la maîtrise d'ouvrage **s'appuie toujours sur la maîtrise foncière** et s'accompagne de trois responsabilités clés à concilier :



Responsabilité politique

En tant qu'initiatrice du projet, la municipalité a la responsabilité de se doter d'une vision claire et partagée, puis d'assurer un leadership fort tout au long de sa réalisation. Cette prise en charge lui permettra de maintenir le cap sur ses priorités chaque fois qu'une décision devra être prise.

Par exemple :

- Faire du logement social une priorité dans la vision pour le site, et la maintenir même si cela nécessite de renoncer à d'autres souhaits moins prioritaires.



Responsabilité financière

La municipalité est garante de l'équilibre financier du projet à long terme et du respect de ses contraintes budgétaires. Elle doit trouver un équilibre entre les coûts à engager et les recettes attendues pour assurer la viabilité du projet dans son ensemble.

Par exemple :

- Ajuster les prix de cession pour garantir la faisabilité des projets immobiliers.



Responsabilité technique

Pour mener à bien sa vision, la municipalité doit assurer la coordination technique des nombreux acteurs au fil des étapes du projet.

Par exemple :

- S'assurer que la préparation des terrains et la réalisation des infrastructures publiques et équipements collectifs soient compatibles avec l'avancement des travaux des promoteurs.

Deux exemples de leadership municipal

L'ÉCOQUARTIER DE LA POINTE-AUX-LIÈVRES : UN VIRAGE STRATÉGIQUE GAGNANT

Dès les années 1970, la Ville de Québec a identifié le potentiel stratégique de la requalification du secteur industriel de la Pointe-aux-Lièvres. Elle a alors amorcé **des acquisitions foncières de gré à gré**, d'abord ponctuellement, puis plus systématiquement à partir des années 2000⁴. En 2012, la Ville a lancé un appel à projets visant à confier à un promoteur privé le redéveloppement global du site pour en faire un écoquartier. Le promoteur sélectionné n'ayant pas été en mesure de respecter les exigences du contrat (échanciers, critères financiers, etc.), le partenariat a finalement été rompu⁵.

Face à la situation, la Ville a revu son approche et a décidé d'assumer elle-même le rôle de maître d'ouvrage du projet⁶.



Source : Francis Fontaine.

Les trois points clés de la nouvelle stratégie de la Ville de Québec

SUPPORTER UNE PART DES RISQUES	METTRE EN OEUVRE LA VISION GRÂCE À LA CESSION	COORDONNER LE PROJET
Pour diminuer le risque financier pour les promoteurs et diversifier l'offre résidentielle et architecturale : ► la Ville a assuré la construction des infrastructures (réhabilitation des sols, voirie, aqueducs, égouts, etc.)⁷ ; ► le site, divisé en plusieurs lots, a été cédé progressivement à différents promoteurs par appels d'offres ; ► les lots cédés étaient aménagés et prêts à construire (opérations cadastrales complétées, réglementation adoptée)⁸. Le prix de vente a été ajusté en conséquence des investissements municipaux⁹.	Les clauses contractuelles, lors de la vente, ont permis à la Ville d'imposer ses exigences environnementales : ► La vision développée pour l'écoquartier a été traduite en paramètres (usages, densités, stationnement, etc.) qui ont été inscrits dans un plan particulier d'urbanisme (PPU) et dans la réglementation d'urbanisme. ► Les exigences ainsi que les critères d'évaluation à considérer pour la conception des projets immobiliers ont été définis pour chaque lot et intégrés dans les cahiers de ventes¹⁰.	En plus d'un leadership politique fort, la Ville a entrepris de piloter le projet en régie : ► Un responsable de projet a été désigné au sein de l'équipe municipale. ► La collaboration entre les services a été déterminante. Par exemple, un groupe de travail collaboratif regroupant plusieurs experts de différents services a aussi suivi le projet de manière régulière¹¹.

LE QUARTIER NAMUR-HIPPODROME : À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODÈLE D'AFFAIRES

Dans un contexte où la financiarisation de l'immobilier peut aussi influencer les grands projets urbains — par l'arrivée de nouveaux acteurs, des logiques financières issues notamment de l'immobilier commercial, ou encore une plus grande aversion aux risques de la part des financeurs —, **le rôle des municipalités est amené à évoluer**¹². Pour continuer à négocier et à maintenir des exigences au service de l'intérêt public, la maîtrise foncière et la maîtrise d'ouvrage constituent un socle incontournable.

La Ville de Montréal planifie actuellement la création d'un quartier complet appelé Namur–Hippodrome. Depuis la cession du terrain par le gouvernement du Québec en 2017, elle est **la seule propriétaire du site**¹³. Compte tenu de la complexité de la requalification (p. ex. les investissements publics importants, les exigences municipales en matière d'environnement et de logement à but non lucratif, la nécessaire concertation entre les différents paliers gouvernementaux et les acteurs privés¹⁴), la Ville cherche à **coconstruire le futur quartier avec l'ensemble des acteurs pertinents** pour la réussite du projet. Elle a ainsi créé le Groupe d'accélération pour l'optimisation du projet de l'Hippodrome (GALOPH), composé d'une quinzaine de membres issus du milieu des affaires, du secteur communautaire et de l'immobilier résidentiel. La mission de ce groupe est d'élaborer un plan d'affaires et une planification détaillée de développement qui permettront « la conception d'une approche équilibrée rendant possible l'atteinte d'objectifs sociaux, tout en demeurant pertinente pour des investisseurs¹⁵ ».

Vers une nouvelle gouvernance des projets urbains

Au Québec, la capacité des municipalités à exercer pleinement la maîtrise d'ouvrage demeure limitée en raison du **cadre juridique des compétences municipales** et de l'absence de **sociétés publiques d'aménagement**. Ces dernières, plus courantes en Europe, prennent en charge des opérations immobilières et urbanistiques.

Ainsi, comme dans le cas de l'écoquartier de la Pointe-aux-Lièvres à Québec, les municipalités québécoises qui pratiquent la maîtrise d'ouvrage optent généralement pour un bureau de projet interne. Toutefois, il est possible d'imaginer d'autres structures de gouvernance pour la coordination de projets complexes, de grande envergure et avec une multitude d'acteurs.

Deux exemples de structures de gouvernance innovantes

Tous deux à Montréal, le Quartier international de Montréal (QIM) et le Quartier des spectacles sont deux projets uniques en matière de gouvernance. Dans les deux cas, le leadership municipal s'est en grande partie exercé à travers **une structure à but non lucratif** créée spécifiquement pour ces quartiers, au sein desquelles la Ville de Montréal collaborait avec les autres parties prenantes.

LE QUARTIER INTERNATIONAL DE MONTRÉAL (QIM)

Le QIM est un projet de consolidation urbaine réalisé au tournant des années 2000 pour reconnecter différents secteurs détériorés par la construction de l'autoroute Ville-Marie (dont le Centre des affaires, le Vieux-Montréal et le Quartier chinois) et pour attirer de grandes organisations internationales. Il a principalement consisté à réaménager des infrastructures et espaces publics en leur donnant un caractère distinctif (recouvrement d'une partie de l'autoroute, consolidation du réseau piétonnier souterrain, création et réaménagement de places publiques, aménagement des abords du Palais des congrès, etc.), et à accueillir de nouveaux bâtiments, comme l'édifice Jacques-Parizeau comprenant des bureaux de la Caisse de dépôt et placement du Québec¹⁶.

La Société du Quartier international de Montréal (SQIM) en était responsable. À but non lucratif, cette société, constituée en 1999, était menée par un conseil d'administration composé des représentants des pouvoirs publics, d'entreprises privées et de riverains du projet. Cette structure lui a permis de **recevoir du financement public** (notamment du gouvernement du Canada) et privé pour intervenir sur le domaine public. Elle jouait **le rôle de gestionnaire du projet**, entre autres comme médiatrice entre les parties prenantes et comme donneuse d'ouvrage déléguée¹⁷. Cette structure partenariale a permis d'utiliser le financement public comme levier du développement privé¹⁸.

LE QUARTIER DES SPECTACLES (QDS)

Se déployant autour de la Place des Arts, le QDS a fait l'objet d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) pour sa première phase en 2007¹⁹. Il visait à revitaliser ce secteur du centre-ville et à renforcer sa vocation culturelle. Sa structure de gouvernance regroupait **trois organisations principales** :

- ▶ la Ville de Montréal ;
- ▶ le Partenariat du Quartier des spectacles, un groupe de la société civile notamment chargé de la promotion, de la gestion des installations et de la programmation culturelle ;
- ▶ la SQIM, qui a principalement été responsable de l'aménagement des espaces publics.

Dans le cadre du projet, quelques terrains stratégiques ont été achetés (parfois expropriés) par la Ville, pour être ensuite **cédés sous conditions** à des promoteurs privés²⁰.



Source : Vivre en Ville.

Références

(1) Murer et Despax, 2021 | (2) Murer et Despax, 2021 et Vilmin, 1999 | (3) Metropolis, 2021 | (4) Murer et collab., 2021 | (5) Mercier et collab., 2016 | (6) Morin, 2013 | (7) Mercier et collab., 2016 | (8) Murer et collab., 2016 | (9) Morin, 2013 | (10) Tremblay, 2024 et Ville de Québec, 2017 | (11) Tremblay, 2024 et Ville de Québec, 2013 | (12) Lorrain, 2011 | (13) Ville de Montréal, 2023 | (14) Grammond, 2023 | (15) Ville de Montréal, 2023 et Québec. MAMH, 2024 | (16) Olsen, 2017 et Demers et collab., 2000 | (17) Olsen, 2017 | (18) Demers et collab., 2000 | (19) Viel et coll., 2012 | (20) Viel et coll., 2012



Autres fiches, références complètes et ressources :
carrefour.vivreenville.org/municipalites-aux-commandes

LA REQUALIFICATION DE CENTRES COMMERCIAUX EN MILIEUX DE VIE COMPLETS



Plusieurs centres commerciaux sont envisagés comme des leviers pour créer de nouveaux milieux de vie complets. Ces projets de requalification appellent à la coopération de la municipalité et du porteur de projet, des acteurs aux intérêts distincts qui sont appelés à avancer ensemble.

Comment instaurer une coopération porteuse, capable de concilier exigences publiques et impératifs économiques privés afin de concrétiser des projets ambitieux, réalistes et viables ?

Un levier stratégique pour densifier et revitaliser les milieux de vie

Formule autrefois incontournable des zones périurbaines, le centre commercial est aujourd'hui appelé à se réinventer. En effet, il fait face à l'essor du commerce en ligne, qui fait décliner sa fréquentation, à des dépenses élevées pour mettre aux normes les bâtiments vieillissants et pour entretenir des aires de stationnement sous-utilisées, ou encore à l'évolution de son modèle d'affaires.

De nombreuses municipalités sont interpellées pour travailler sur des projets de requalification de centres commerciaux. Ces centres sont souvent identifiés dans les planifications régionales et métropolitaines comme des sites à fort potentiel de densification, notamment en raison :

- ▶ de leur taille et de leur emplacement stratégique au cœur de milieux habités ;
- ▶ de la sous-utilisation de l'espace ;
- ▶ de leur détention par une organisation propriétaire unique.

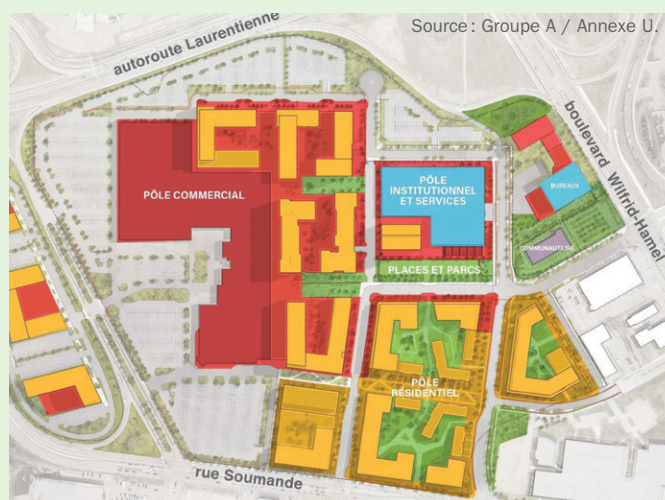
Les centres commerciaux offrent ainsi l'occasion de répondre à plusieurs grandes priorités municipales : la maîtrise de l'étalement urbain, l'accroissement de l'offre en habitation, la lutte contre les îlots de chaleur et la recherche de nouvelles retombées fiscales.

L'exemple de Fleur-de-Lys à Québec

Le centre commercial Fleur de Lys à Québec, acquis en 2018 par le Groupe Trudel, fait l'objet d'un vaste projet de transformation visant à en faire un milieu de vie complet, comprenant à terme des logements, une offre commerciale diversifiée et un pôle institutionnel. Cette requalification constitue un exemple de collaboration soutenue entre la municipalité et le groupe promoteur, dont les bonnes pratiques sont abordées dans une étude de cas en ligne.

Pour en savoir plus sur ce projet, consultez :

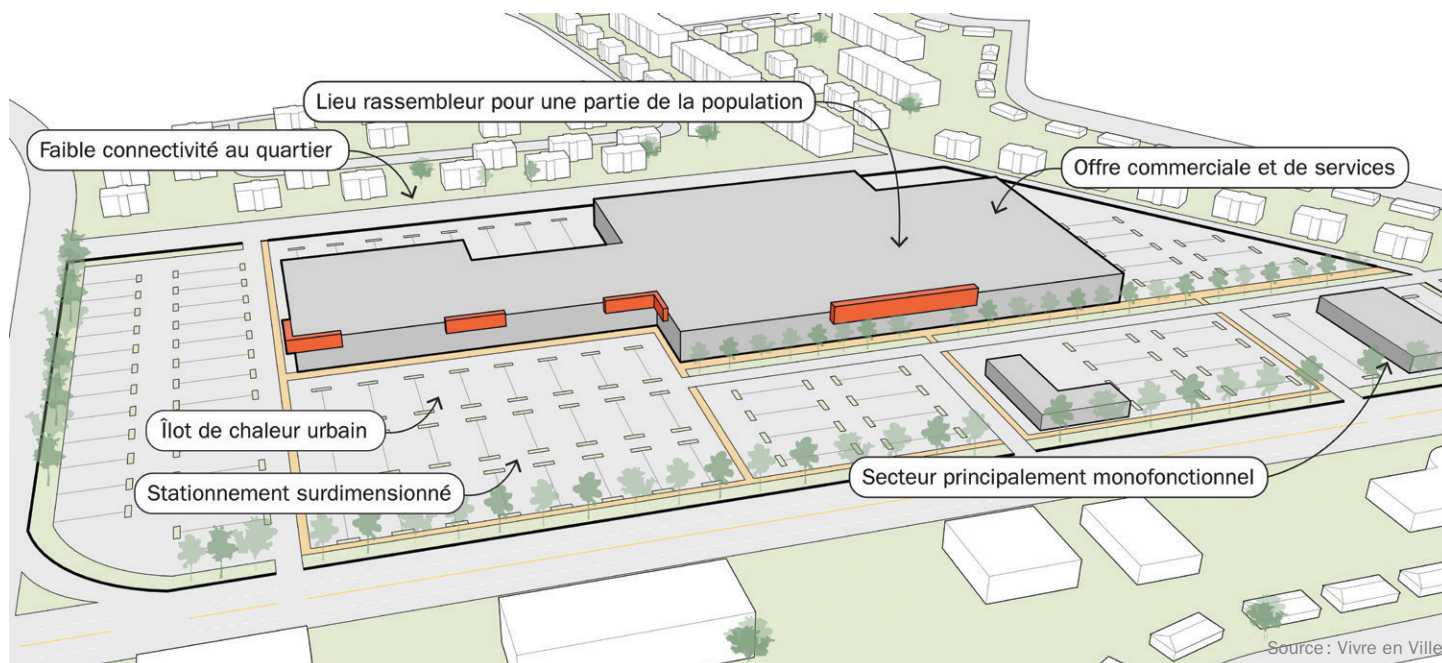
<https://carrefour.vivreenville.org/publication/requalification-fleur-de-lys>



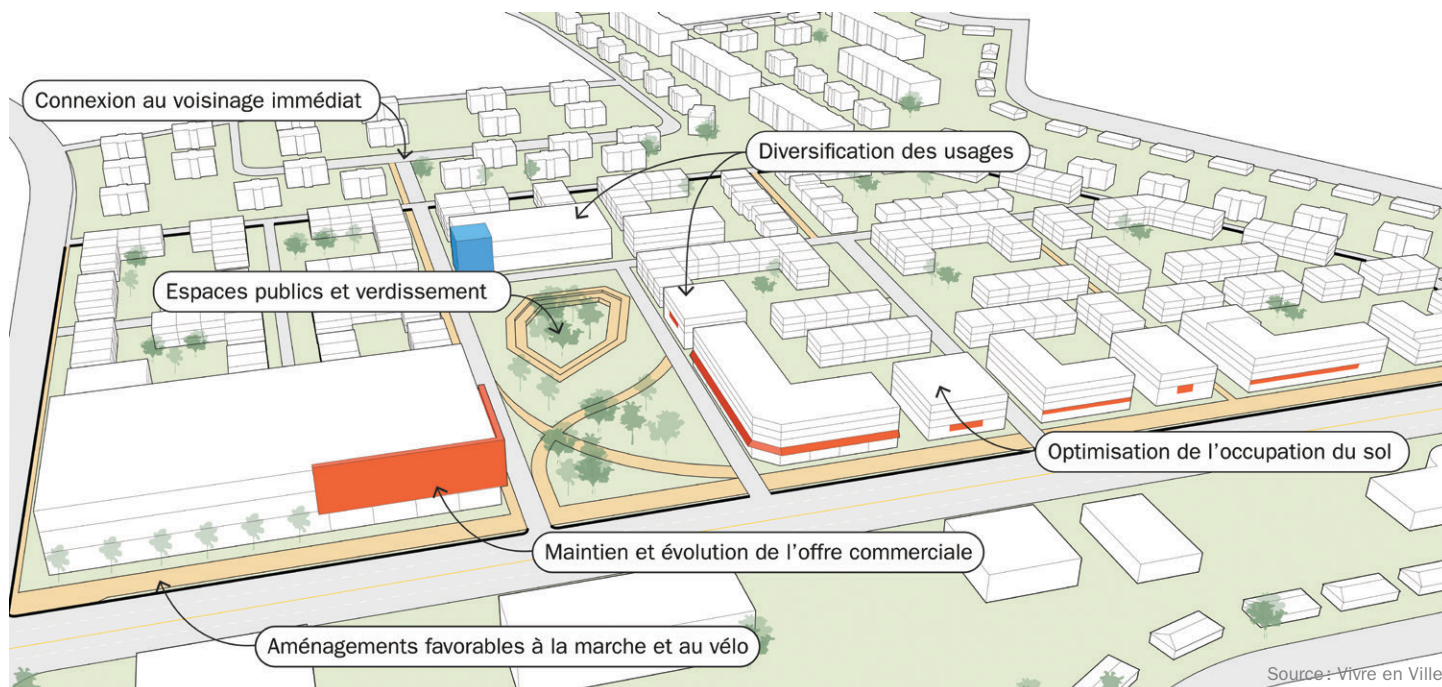
Une occasion à saisir pour recréer des milieux de vie complets

Malgré sa complexité, la transformation des centres commerciaux constitue un levier stratégique majeur pour créer de nouveaux milieux de vie complets.

Centre commercial avant transformation



Potentiel de transformation vers un milieu de vie complet



Acteurs de la requalification et cadres de négociation

Le terme « porteur de projet » désigne l'organisation responsable de la requalification d'un centre commercial. Cette organisation peut varier selon le type de projet et les phases de développement. Elle peut être la propriétaire du site ou une partenaire de promotion immobilière. Quel que soit l'interlocuteur des municipalités, les impératifs de rentabilité des projets immobiliers influencent directement les marges de manœuvre, les calendriers et les compromis possibles dans les processus de négociation.

TROIS BONNES PRATIQUES POUR UNE COOPÉRATION FRUCTUEUSE SUR LE LONG TERME

La requalification d'un centre commercial s'inscrit dans un horizon de 15 à 30 ans et traverse plusieurs cycles économiques, immobiliers et politiques. Or, pour le porteur de projet, **le marché évolue rapidement**. Tout peut fluctuer : la demande pour certains types d'habitation, les besoins en superficies commerciales ou de bureaux, les coûts des matériaux et de la main-d'œuvre, les conditions de financement. La **capacité d'absorption du marché** est, quant à elle, limitée : la construction trop rapide ou la programmation d'usages qui s'avèreront inadéquats peuvent fragiliser l'équilibre financier d'une opération de longue haleine. Un projet bien planifié, mais trop rigide peut s'avérer irréalisable quelques années plus tard.

Du côté municipal également, **les priorités collectives et les attentes de la population évoluent avec le temps**. Par ailleurs, à mesure que les projets avancent, l'expertise se développe et de nouveaux apprentissages peuvent conduire à des réajustements bénéfiques.

Dans ce contexte, la coopération entre le porteur de projet et la municipalité doit permettre d'articuler deux impératifs :

- ▶ le **maintien d'une vision cadre** pour le devenir du site à terme ;
- ▶ **une souplesse constante** pendant la réalisation du projet.

Les trois bonnes pratiques suivantes proposent des repères pour y parvenir.

Bonne pratique n°1

Comprendre son interlocuteur et les contraintes du site

Un projet de requalification réaliste repose sur une compréhension fine de son contexte. Dans le cas d'une transformation de centre commercial, cela suppose de cerner les besoins du porteur de projet privé et les contraintes du site, parfois peu visibles, qui influencent le potentiel de transformation à court, moyen et long termes.

Le type de porteur de projet et la performance économique du centre commercial

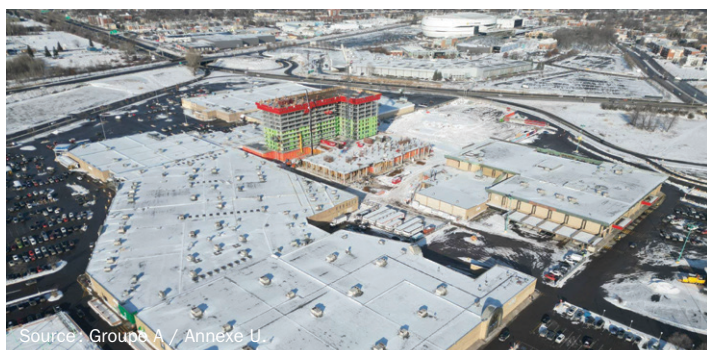
Le profil du porteur de projet est un indice précieux pour anticiper ses motivations, ses contraintes et sa tolérance au risque, mais aussi pour préparer la coopération.

Certains propriétaires se trouvent dans une logique d'**investissement** (p. ex. fond de placement immobilier, caisse de retraite) et visent la performance économique de leur actif à long terme à travers les revenus locatifs générés par le centre commercial et la diversification de ces revenus, par exemple avec de l'immobilier résidentiel¹.

D'autres propriétaires ont davantage une approche de **promotion immobilière** : ils ont acquis le site précisément en vue de le transformer. Leur stratégie repose principalement sur la création de valeur engendrée par la requalification.

La stratégie d'un porteur de projet est par ailleurs étroitement liée à la **performance économique du centre commercial** dont il est question. Un site en déclin n'entraîne pas les mêmes arbitrages qu'un centre performant générant des revenus stables.

La transformation de Fleur de Lys à Québec



Source : Group A / Annexe U.

Les contraintes commerciales invisibles

Certaines contraintes opérationnelles liées au fonctionnement quotidien d'un centre commercial peuvent rendre difficiles, voire impossibles, des transformations souhaitables, telles que la **modification des accès au site, la réorganisation du stationnement et des zones de livraison**, ou la gestion des **matières résiduelles**.

D'autres contraintes sont formalisées dans les **baux des locataires commerciaux**, notamment ceux des grandes bannières, qui sont conclus pour des périodes pouvant s'étendre sur plusieurs décennies.

Au-delà de la location d'un local donné, ces contrats peuvent imposer des exigences quant à sa visibilité, à la concurrence, à la quantité et à l'emplacement du stationnement, entre autres. Associés à des pénalités financières pouvant remettre en cause la viabilité d'une requalification, ces baux influencent fortement la marge de manœuvre de l'organisation propriétaire sur l'évolution du site.

La trajectoire de transformation envisagée

La requalification peut prendre différentes formes : démolition complète et reconstruction, ajout de bâtiments sur des aires de stationnement, ou transformation progressive avec maintien partiel du centre commercial. Parfois, c'est la perspective d'une coûteuse remise aux normes des bâtiments qui encourage les propriétaires à privilégier un projet de requalification plutôt qu'à entreprendre des travaux de rénovation. **Comprendre la trajectoire** envisagée permet à la municipalité d'**ajuster ses attentes** et ses **leviers d'intervention**.

Bonne pratique n°2

Clarifier les objectifs municipaux et se doter de grandes orientations d'aménagement

Même lorsque l'impulsion de requalifier le centre commercial vient du porteur de projet, la municipalité veille à ce que **le projet contribue à l'intérêt collectif** et qu'il s'inscrive à la fois dans la structure urbaine et dans la vision d'aménagement à l'échelle de la ville.

S'appuyer sur un diagnostic partagé à l'interne et avec la communauté

Avant même de formuler des orientations, la concertation entre les services municipaux et avec le conseil municipal est une occasion d'échanger sur :

- ▶ les contraintes techniques (p. ex. la capacité des infrastructures) ;
- ▶ les impacts financiers et les investissements nécessaires ;
- ▶ et les besoins actuels et futurs auxquels la transformation pourrait répondre.

Ce travail contribue à assurer **une cohérence interne**, essentielle pour parler d'une seule voix lors des discussions avec l'organisation porteuse de projets.

Le dialogue avec les parties prenantes et la communauté enrichit ensuite ce diagnostic avec leurs besoins (p. ex. la présence de services essentiels), ainsi que le rôle actuel du centre commercial pour elles (p. ex. la socialisation).

Définir les grandes orientations d'aménagement

La municipalité gagne à préciser en amont les orientations que tout scénario devra respecter et qui serviront de repères pour encadrer les discussions sur le long terme. Il ne s'agit pas d'en arriver à un concept d'aménagement formel, mais d'**établir des objectifs de développement à la fois généraux et explicites**.

Par exemple, les orientations d'aménagement pourraient porter sur :

- ▶ la future vocation du site et son rôle au sein la municipalité ;
- ▶ la connexion à la trame de rues existante et le désenclavement du site actuel ;
- ▶ l'accessibilité par les modes de déplacement actifs et collectifs ;
- ▶ l'intégration de logements à but non lucratif ou abordable ;
- ▶ le maintien de certains commerces ou services ;
- ▶ la création d'espaces publics et le verdissement ;
- ▶ la possibilité de réserver des emplacements pour des équipements collectifs ou des services publics (p. ex. un centre communautaire, une école, une bibliothèque).

Certains aménagements complémentaires gagnent à être planifiés sur l'espace public ou sur des terrains privés à proximité du centre commercial. En cadrant la réflexion à une échelle plus large que celle du site, les orientations d'aménagement **assurent la cohérence des transformations à long terme et en maximisent les retombées**.

Mobiliser les leviers municipaux

Si un projet de requalification constitue une priorité pour elle, la municipalité peut également identifier les actions qu'elle est prête à poser pour soutenir ou inciter la transformation du centre commercial.

Elle peut notamment :

- ▶ mettre en place **des mécanismes financiers** incitant la requalification, pouvant inclure des programmes de soutien à l'aménagement de nouvelles infrastructures urbaines sur le site ;
- ▶ **améliorer l'accessibilité au site**, à travers un projet de transport collectif ou un réseau cyclable ;
- ▶ évaluer la **capacité des infrastructures municipales** et planifier leur mise à niveau en fonction des nouveaux besoins générés par le projet, le cas échéant.

En démontrant qu'elle s'engage dans la réussite du projet, la municipalité **renforce la cohérence** entre ses orientations et ses actions et **consolide sa crédibilité** auprès du porteur de projet.

Requalifier sans perdre de vue les centralités existantes

Les centres commerciaux font souvent concurrence aux commerces de la centralité traditionnelle de leur territoire, comme une rue principale ou un centre-ville, qui se trouve parfois en difficulté. La conservation de commerces conjugée à la forte croissance résidentielle et parfois à l'ajout d'autres activités et services risque d'amplifier cette rivalité.

Les municipalités gagnent donc à positionner ces projets dans une réflexion plus large sur les rôles et vocations de la centralité existante et du nouveau milieu de vie. C'est dans le dosage des activités, des densités et du caractère du nouveau milieu que se joue l'équilibre entre possibilité de croissance et vitalité de la centralité existante.



Source : Vivre en Ville.

Bonne pratique n°3

Encadrer le projet avec des balises claires, sans le figer

Comment encadrer la transformation sans figer un projet appelé à évoluer sur de nombreuses années? Pour pouvoir se concrétiser, la requalification d'un centre commercial répond aux besoins :

- ▶ de la municipalité, qui cherche des garanties quant à la prise en compte de ses orientations d'aménagement ;
- ▶ du porteur de projet, qui cherche à la fois une rentabilité, un respect de ses contraintes, de la prévisibilité et une marge de manœuvre pour s'adapter au fil du temps.

La coopération repose sur la **reconnaissance de ces besoins parallèles et sur la capacité à établir un équilibre entre les deux.**

L'objectif n'est pas d'éliminer les incertitudes, car elles sont inhérentes à ce type de projet, mais plutôt de se doter d'un cadre commun suffisamment clair pour permettre le démarrage du projet tout en considérant d'emblée sa mise en œuvre par phases et les défis associés.

Concrétiser les orientations dans un concept d'aménagement évolutif

Les grandes orientations d'aménagement se traduisent dans un outil partagé entre la municipalité et le porteur de projet. Cet outil prend généralement la forme d'**un plan concept d'aménagement** élaboré de manière collaborative.

Ce plan prévoit :

- ▶ des balises concrètes et détaillées qui permettent de démarrer la première phase en confiance ;
- ▶ les gestes structurants pour guider les phases ultérieures et assurer la cohérence à long terme, notamment la trame viaire, la structure des îlots, la localisation des espaces publics, la répartition des usages et des densités et l'implantation des bâtiments, mais sans adopter, à ce stade, les règlements correspondants ;
- ▶ les trajectoires d'évolution possibles, pour conserver une marge de manœuvre dans l'évolution du projet.

Différents outils urbanistiques peuvent être mobilisés pour formaliser ce cadre :

- ▶ l'inscription des grandes orientations au **plan d'urbanisme**, voire au schéma d'aménagement ;
- ▶ un **programme particulier d'urbanisme (PPU)** ;
- ▶ une stratégie réglementaire adaptée aux spécificités du projet, qui énonce les objectifs et les critères souhaités par la municipalité auxquels devront se conformer les porteurs de projet, tout en laissant place à la négociation, par exemple au moyen d'un **plan d'aménagement d'ensemble (PAE)** ou d'une combinaison d'outils tels qu'un **plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA)** et un **projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI)**.

Illustrer les différents scénarios envisagés

Légende

Partie visée par la demande en cours

- Îlot projeté
- Rue projetée
- Espace vert projeté

Trame conceptuelle à long terme

- Rue
- ↔ Lien actif
- Espace vert
- Îlot



Source : Urban Strategies Inc.

Pour planifier un projet capable d'évoluer dans le temps, une solution consiste à explorer plusieurs futurs possibles. La Ville de Toronto évalue les projets de requalification de centres commerciaux à partir de scénarios montrant, par exemple, des variations dans les connexions aux rues existantes ou dans les implantations d'un espace public structurant. L'objectif est de démontrer que la vision d'ensemble reste cohérente et viable, quelle que soit la trajectoire retenue².

Faciliter les échanges en parlant d'une seule voix

La désignation d'une équipe dédiée ou d'une personne-ressource au sein de l'administration municipale simplifie les échanges avec le porteur de projet. Elle consolide les arbitrages internes en amont, évite les messages contradictoires entre services et assure une meilleure continuité lors des changements d'administration.

Clarifier la répartition des responsabilités

Pour progresser vers la mise en œuvre, **une compréhension partagée des responsabilités et des investissements** est aussi essentielle. Elle suppose notamment de convenir de réponses aux questions suivantes :

- ▶ Qui assumera la construction des rues et des espaces publics ?
- ▶ Quels investissements publics sont envisagés pour les infrastructures, la mobilité ou les équipements collectifs ? À quel moment sont-ils prévus ? À quelles conditions ?
- ▶ Quels seront les rôles respectifs dans le cadre d'activités de participation publique ?

Aborder ces questions en amont permet de réduire les zones d'ambiguïté et d'avancer avec davantage de confiance. L'accord peut être formalisé dans un **accord de développement** entre la municipalité et le porteur de projet. Distinct des mécanismes prévus par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, cet outil contractuel est particulièrement intéressant pour clarifier les engagements financiers de chaque partie en fonction des phases du projet.

L'ambiguïté entre espaces publics et privés

Dans les centres commerciaux, les espaces privés jouent le rôle d'espaces publics, tant pour la circulation (rues) que pour les rencontres (places). Avec l'arrivée de nouveaux résidents vient un besoin d'espaces véritablement publics, accessibles en tout temps, sans restriction d'horaire ni de contrôle aux entrées. La transformation soulève donc des questions de partage entre propriété privée et domaine public concernant la gestion et l'entretien des rues, l'organisation d'événements, ou encore les infrastructures en sous-sol. Des outils comme les droits superficiaires ou les servitudes peuvent contribuer à clarifier les responsabilités.



Source : David Burroughs.

LE PHASAGE : UNE STRATÉGIE POUR LA RÉUSSITE DU PROJET

Même dans un contexte de coopération soutenue entre le porteur de projet et la municipalité, la requalification d'un centre commercial reste un exercice complexe. C'est au moment de la définition du phasage que se matérialisent la plupart des défis : rigidité des baux commerciaux, modifications réglementaires, longues périodes de chantier, viabilité financière, arrivée de nouvelles activités et de nouveaux résidents. Les municipalités qui en sont conscientes dès le départ seront mieux outillées pour faire preuve de la souplesse qu'exigent ces projets de longue haleine.

Le phasage planifie les réponses à ces défis non seulement en les séquençant dans le temps, mais en faisant évoluer les réponses d'une phase à l'autre.

Ce dernier prévoit **les étapes de travaux, la répartition des rôles et des responsabilités** entre les acteurs privés et la municipalité, ainsi que **la temporalité des modifications réglementaires**. Cette dernière dimension est particulièrement délicate : le zonage décrit un état souhaité à un moment précis, alors que le projet évolue sur plusieurs années. L'application de règlements normatifs soulève des arbitrages complexes entre la vision à terme et l'état réel à chaque phase.

Face à ces défis, certaines questions demeurent inévitablement sans réponse au démarrage du projet. **Une coopération étroite, une grande agilité** entre les parties prenantes, ainsi qu'une **posture d'innovation** sont les clés de succès qui s'établissent dès la réflexion sur le phasage puis tout au long de la mise en œuvre.

La complexité réglementaire d'un projet évolutif : l'exemple du stationnement

Un projet fictif de requalification prévoit la transformation progressive d'une vaste aire de stationnement en îlots mixtes comprenant logements, commerces et espaces publics. Un immeuble résidentiel sera construit dans la première phase. Le règlement de zonage en vigueur s'applique alors, et le nombre minimal de cases est calculé selon les usages à court terme, sans tenir compte des phases ultérieures. Or, dans une vision d'ensemble, les besoins futurs en stationnement devraient diminuer, puisque la densification, la mixité des usages et l'amélioration du transport collectif réduisent la dépendance à l'automobile.

À quel horizon la municipalité doit-elle se référer ? Doit-elle ajuster dès maintenant le zonage en fonction de la vision à long terme, ou exiger les normes de la première phase, quitte à créer un surplus temporaire ? A-t-elle intérêt à modifier sa réglementation à chaque étape, au risque d'alourdir les démarches et d'accroître l'incertitude ?

Ces arbitrages, dans des projets déployés sur plusieurs années, sont délicats, d'autant que le contexte économique, politique et social peut évoluer. Et ces tensions dépassent le stationnement : elles concernent aussi les contributions aux fins de parc, l'emplacement des espaces publics ou la création de nouvelles rues. Les projets en cours au Québec permettront d'explorer différentes options pour éclairer les démarches futures.

Les tableaux ci-dessous mettent en lumière quelques défis afin de limiter les angles morts, les surprises et les incompréhensions tout au long du projet. L'objectif n'est pas de tout prévoir ni de tout réglementer en amont, mais plutôt d'imaginer des solutions propres à chaque défi rencontré. Quelques pistes sont proposées plus bas.

Reconnecter le site à son contexte élargi et diminuer la dépendance à l'automobile

Les centres commerciaux sont souvent entourés d'un milieu déjà urbanisé, mais dans des secteurs à grande circulation. Les sites sont donc enclavés par rapport aux quartiers environnants, généralement à dominante résidentielle, et nécessitent des interventions pour connecter le futur milieu de vie à son environnement.

Défis potentiels liés à l'élaboration ou la mise en œuvre du phasage	Quelques pistes de réflexion possibles
Défis municipaux : ► Mise en relation du projet au déploiement éventuel d'un transport en commun structurant, avec des délais de mise en service incertains et non maîtrisables ► Négociation longue pour ouvrir des rues à partir du réseau provincial ► Transition progressive des habitudes de déplacement des usagers du nouveau milieu de vie vers des modes de transport plus durables (p. ex. en attente d'un réseau de transport structurant) Défis partagés : ► Bâtiments abritant encore des activités, mais situés à l'emplacement désiré pour créer les cheminements et voies de circulation	► Autoriser la mutualisation des cases de stationnement dans la réglementation (p. ex. pour permettre plus de cases de stationnement aux premiers projets immobiliers et les diminuer au fur et à mesure) ► Même si les phases subséquentes ne sont pas encore planifiées en détail, demander au porteur de projet de prévoir plusieurs scénarios pour s'assurer que le site conserve un potentiel d'évolution à long terme (p. ex. emplacement des rues compatible avec le reste du projet, localisation des parcs permettant le passage des rues prévues, taille suffisante des parcs) ► Déployer une navette ou un parcours d'autobus temporaire, en attendant l'arrivée d'un mode de transport structurant

Intégrer de nouvelles activités tout en assurant une bonne cohabitation avec l'offre commerciale existante

La création d'un milieu de vie complet implique l'introduction de nouveaux usages au sein d'un site à dominante commerciale.

Défis potentiels liés à l'élaboration ou la mise en œuvre du phasage	Quelques pistes de réflexion possibles
Défis privés : ► Maintien des commerces à long terme, en tenant compte : – des exigences et contraintes liées aux baux de chaque locateur – des fermetures et de l'arrivée de nouveaux commerces ► Maintien d'une attractivité minimale du site pendant la transformation Défis partagés : ► Nuisances liées aux phases de chantier tant pour les clients et les commerçants que pour les nouveaux résidents (p. ex. circulation, bruit, poussière)	► Adapter les phases en fonction des contraintes commerciales. Par exemple, le développement en front de lot devra peut-être attendre une phase subséquente, mais des aménagements conviviaux et sécuritaires pour les déplacements actifs et collectifs peuvent déjà être aménagés malgré tout Encourager le porteur de projet à : ► Prévoir des espaces de relocalisation temporaire pour les commerces touchés par les premières phases en attendant que les espaces pérennes soient construits ► Attirer la clientèle avec une programmation événementielle, même pendant les travaux

Maintenir la viabilité économique du projet sans baisser les exigences de création d'un milieu de vie complet

Pour assurer le succès du projet, il est essentiel de préserver sa rentabilité, en particulier celle de la première phase, qui conditionne la viabilité globale de l'opération.

Défis potentiels liés à l'élaboration ou la mise en œuvre du phasage	Quelques pistes de réflexion possibles
Défis privés : ▶ Contraintes de viabilité précises : – conditions économiques et coûts de constructions changeants – capacité financière graduelle dans le temps, étroitement liée aux paramètres du développement immobilier (p. ex. densité, tenures, prix de sortie) Défis municipaux : ▶ Création d'un milieu de vie complet dès le premier jour et garantie d'une équité entre les usagers de toutes les phases : – besoin d'espaces publics attractifs et animés le plus tôt possible – implantation des parcs aux meilleures localisations – atteinte d'objectifs de mixité sociale ou environnementaux dès les premières phases	▶ S'assurer que le phasage soutient la viabilité globale du projet ainsi que le financement progressif des infrastructures publiques au rythme des constructions privées (p. ex. réalisation d'un projet résidentiel dense dès la phase 1) ▶ Contractualiser certains éléments du développement, notamment par des accords de développement, afin de définir le séquençage des transferts de terrain, particulièrement dans le cadre des contributions aux fins de parcs ou du développement de logements à but non lucratif ▶ Maintenir des marges de manœuvre réglementaires pour faciliter la négociation, dans l'éventualité où le projet devrait évoluer sous l'effet des fluctuations économiques

S'assurer de l'acceptabilité sociale

La requalification d'un centre commercial transforme un lieu souvent ancré dans la vie communautaire comme lieu de rencontre sécurisant. Cette transformation peut susciter des réticences tant chez certains usagers attachés au site que chez les résidents des secteurs voisins.

Défis potentiels liés à l'élaboration ou la mise en œuvre du phasage	Quelques pistes de réflexion possibles
Défis partagés : ▶ Considération d'une diversité de parties prenantes aux objectifs parfois contraires (p. ex. voisins, centre scolaire, groupes communautaires, commerçants) ▶ Comme pour tout projet de transformation urbaine, risque de réaction du voisinage. Défi de maintenir une consultation continue et cohérente de phase en phase avec l'arrivée successive de nouveaux résidents	▶ Influencer les grandes orientations d'aménagement à l'aide d'une consultation et d'ateliers participatifs avec la communauté, les organisations et les institutions locales dès l'étape du diagnostic ▶ Planifier la réponse aux besoins de la communauté dans les premières phases du projet, et non dans les dernières (p. ex. logement abordable, équipements publics)

Références

(1) Dubuc, 2021 ; Brault. 2022 | (2) Turcotte, 2026

Cette fiche a été alimentée par les travaux d'une communauté de pratique réunissant des professionnels et professionnelles de la promotion et de la conception engagés dans des projets de requalification de centres commerciaux. Vivre en Ville remercie leur riche contribution.



Autres fiches, références complètes et ressources :
carrefour.vivreenville.org/municipalites-aux-commandes

LA MAÎTRISE FONCIÈRE ET D'OUVRAGE DANS LES GRANDES MUNICIPALITÉS : L'ÉCOQUARTIER FORTISSIMO



Source : Construgep.

L'écoquartier Fortissimo prend place sur le site de l'ancienne usine du même nom, en bordure de la rivière Saint-François à Drummondville. Ce projet a pour ambition d'accueillir 850 ménages dans un milieu de vie durable, bien intégré au centre-ville, à proximité des commerces et services, et mettant en valeur le patrimoine industriel du site.

En complément des stratégies de maîtrise foncière mises en place, la Ville a conservé la maîtrise d'ouvrage du projet et a établi, en collaboration avec le promoteur, un processus de cession progressif des terrains.

Rester maître d'ouvrage pour piloter le projet dans son ensemble

La fermeture de l'usine Fortissimo en 2010¹ a offert la possibilité à la Ville de Drummondville de s'attaquer à plusieurs défis simultanément. Le redéveloppement du site devait tout d'abord permettre, compte tenu de sa localisation stratégique, de renforcer l'attractivité et la vitalité économique du centre-ville². Il offrait ensuite l'occasion d'accroître significativement le nombre de logements en réaction au taux d'inoccupation extrêmement bas observé sur le territoire et qui n'a cessé de décroître entre 2015 et 2022³. Enfin, **l'acquisition du site** donnait à la Ville **la capacité de procéder elle-même à la décontamination** de cet ancien terrain industriel qui suscitait peu d'intérêt auprès du secteur privé.

Dans un tel contexte, la maîtrise foncière et d'ouvrage municipale s'est avérée un levier essentiel pour veiller à ce que le redéveloppement du site atteigne **les objectifs fixés par la Ville**. En effet, en détenant les terrains, la Ville n'a pas à se limiter aux seuls outils réglementaires, parfois trop rigides pour des projets s'étirant sur plusieurs années alors que les conditions de marché évoluent rapidement. De plus, **la posture de maître d'ouvrage** lui permet d'orchestrer les étapes du projet et de prioriser les interventions pour que l'équilibre entre les objectifs initiaux et la viabilité financière soit respecté.



Source : Vivre en Ville.

Envisager à la fois le redéveloppement privé du site et son acquisition par la Ville

Différents moyens ont été déployés par la Ville de Drummondville pour que ses intentions soient respectées dans le cas d'un redéveloppement du site par un acteur privé.

Tout d'abord, celui-ci a reçu **une affectation multifonctionnelle** au Programme particulier d'urbanisme du centre-ville, ce qui a rendu possible son redéveloppement grâce à une diversité d'usages⁴.

Ensuite, la Ville a mis en place différents **garde-fous réglementaires** pour s'assurer de la bonne intégration des usages et de la qualité des projets sur le site. D'une part, le *Règlement sur les usages conditionnels* autorise, à certaines conditions, l'habitation de plus forte densité⁵.

D'autre part, des dispositions du *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale* (PIIA) ont fixé la direction à suivre pour l'établissement de projets de qualité et novateurs⁶.

Enfin, **un avis de réserve pour fins publiques** a été émis, empêchant le propriétaire de l'époque d'y réaliser des investissements susceptibles d'en faire augmenter la valeur, en vue d'une éventuelle acquisition par la Ville⁷. Des négociations ont alors été entamées avec le propriétaire, mais celles-ci n'ayant pas porté fruit, la Ville a amorcé un processus d'expropriation⁸. Finalement, en 2017, une entente de gré à gré a été conclue avec la Ville pour la vente du terrain.

Une planification participative

Après l'acquisition du terrain, la Ville a mis sur pied un comité de requalification du site, accompagné par l'architecte Pierre Thibault, afin de concevoir **un plan directeur** pour un écoquartier. La population a été impliquée dans la démarche grâce à plusieurs séances de consultation⁹. Par la suite, la firme Rayside Labossière a été mandatée pour traduire cette vision en une **planification architecturale détaillée**, qui a servi de base au lancement d'un appel à projets destiné aux promoteurs¹⁰.

S'adapter pour attirer les promoteurs

En 2023, la Ville a lancé un appel à projets afin d'identifier un promoteur intéressé à construire la phase 1. Aucune candidature n'a toutefois été déposée. Comme plusieurs promoteurs avaient néanmoins manifesté de l'intérêt, elle a choisi de continuer la recherche d'un partenaire en privilégiant cette fois-ci l'octroi d'un mandat de gré à gré. Cette flexibilité a permis de susciter l'intérêt de huit promoteurs. Les discussions se sont déroulées autour **des exigences municipales** en matière d'écologie (p. ex. efficacité énergétique des bâtiments, agriculture urbaine sur les toits), de mixité sociale et du respect de la vision d'ensemble du quartier¹². Finalement, en 2024, **une entente de développement**, liée à **une promesse d'achat** encadrant la vente des lots, a été conclue avec un promoteur qui ne s'était pas manifesté lors de l'appel à projets précédent¹³.

Plan proposé pour l'écoquartier



Le projet prévoit la construction de 850 unités résidentielles, combinant logements locatifs et copropriétés, réparties en sept phases. Les aires de stationnement seront entièrement aménagées en souterrain afin de libérer le sol pour des usages conviviaux. En surface, une rue piétonnière traversera le cœur du projet et offrira un lien direct vers le parc riverain en bordure de la rivière Saint-François. Une place publique est aussi prévue à proximité de l'ancienne chaufferie, dont la requalification est souhaitée¹¹.



LA MAÎTRISE D'OUVRAGE MUNICIPALE : ASSUMER LE LEADERSHIP DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT

À Drummondville, le rôle de la Ville illustre bien les possibilités offertes par la maîtrise d'ouvrage municipale. Lorsqu'elle détient le foncier, la municipalité peut exercer **un leadership fort** en planifiant et en réalisant des projets au service de l'intérêt public.

Pour en savoir davantage, consultez la **Fiche 02** dédiée à la maîtrise d'ouvrage municipale.

Séquencer le développement, un lot à la fois

La promesse d'achat prévoit que la Ville procède à **la vente des terrains** au promoteur de façon séquentielle : une fois qu'un bâtiment sur un lot est sur le point d'être livré, le promoteur procède à l'achat du prochain lot. La séquence de développement, la trame de rues, les constructions et les aménagements de surface des lots privés et publics sont régis par l'entente de développement qui a été négociée avec le promoteur. Celle-ci encadre également la vente et précise **les exigences municipales** ainsi que **la répartition des investissements** à chaque étape¹⁴. Un plan directeur des aménagements de surface a également été élaboré de façon conjointe entre la Ville et le promoteur.

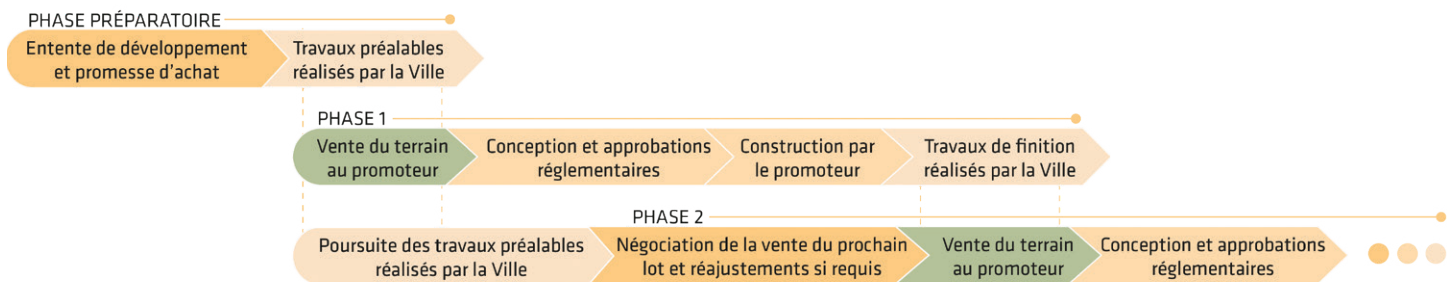
Ce mode de fonctionnement impose **une coordination continue** entre la Ville et le promoteur et **un rythme de conception et d'approbation réglementaire rapide** pour l'ensemble du projet. Les deux parties doivent réaliser la séquence de travail sur un lot avant que le suivant puisse être acquis.

En retour, cette démarche par microphase offre au promoteur **une certaine flexibilité** pour adapter ses projets immobiliers à l'évolution du marché.

Par exemple, la phase 1 débute avec la construction de 171 logements locatifs, le type d'unité actuellement le plus en demande dans le secteur.

Pour la phase 2, initialement prévue pour des copropriétés, le promoteur avec lequel collaborera la Ville devrait conserver **une marge de manœuvre**. Ainsi, si la demande pour les condos s'avérait plus faible que prévu, il pourrait, avant d'acquérir le lot, proposer à la Ville un projet ajusté incluant une part de logements locatifs¹⁵.

Schématisation de l'enchaînement des phases concomitantes de redéveloppement du site



Saisir les occasions financières

Pour financer l'acquisition du terrain et les investissements subséquents, **un fonds dédié** a été constitué. Pour cela, la Ville a mobilisé différentes ressources financières, notamment grâce à **un règlement d'emprunt** et à **l'affectation de surplus annuels**¹⁶.

En tant qu'acteur public, la Ville avait accès à des sources de financement et à des subventions inaccessibles au promoteur privé pour la réhabilitation des sols. Par exemple, elle a pu bénéficier de deux subventions du programme *ClimatSol-Plus* du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP). Ce dernier leur a octroyé 989 135 dollars pour la réhabilitation d'une première partie du site en 2020, puis 3,2 millions de dollars pour une deuxième partie du site en 2025¹⁷.

Même si la vente des terrains ne couvre pas la totalité des investissements municipaux requis pour le projet, la création de l'écoquartier permet de générer **des retombées à long terme**. La valorisation foncière découlant du projet et les nouvelles taxes perçues viendront progressivement compenser les investissements initiaux¹⁸. De plus, la proportion de logements abordables (10 %) puis celle de logements familiaux (15 %), lesquels incluent des maisons de ville et des logements de trois chambres, intégrées au projet facilitent l'accès du promoteur à des programmes de financement, notamment auprès de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)¹⁹.



Une gouvernance efficace grâce à l'engagement du conseil et des services municipaux

Le projet a été rapidement identifié comme **une priorité** par le conseil municipal. Une collaboration étroite avec l'appareil administratif a permis d'harmoniser la vision d'ensemble et de définir des modalités de travail partagé où le conseil, les services municipaux et le promoteur sont tous activement engagés. Un conseiller stratégique de la direction générale assure toutefois la coordination et la concertation de tous les acteurs clés²⁰.

L'efficacité et la réactivité des services municipaux jouent également un rôle déterminant, permettant d'écourter les délais et de diminuer les risques pour le promoteur. Par exemple, pour la gestion du microphasage, la Ville a mis en place des processus internes pour centraliser et faire **le suivi contractuel**. Elle s'est aussi dotée d'outils numériques spécialisés, créant ainsi **un savoir organisationnel** qui pourra être réutilisé dans de futurs projets similaires²¹.



Découvrir d'autres cas similaires

Des projets comme l'écoquartier Fortissimo montrent qu'il est possible de repenser nos milieux bâtis autrement. Le répertoire Optimisation des milieux de vie permet d'aller plus loin, en présentant d'autres initiatives où les stratégies de maîtrise foncière et d'ouvrage se sont révélées des leviers essentiels de changement.

Vous y découvrirez des projets variés, dans des contextes tant urbains que villageois : l'écoquartier de Métis-sur-Mer, les transformations de la Pointe-aux-Lièvres et d'Estimauville à Québec, ou encore la requalification d'East Village à Calgary. Chaque cas illustre à sa manière comment une posture municipale proactive peut donner naissance à des milieux de vie complets, au service de la collectivité.

Répertoire Optimisation des milieux de vie

+ de 40 cas inspirants



Références

(1) Tremblay, 2010 | (2) Ville de Drummondville, 2025 | (3) Dumas, 2024 | (4) Ville de Drummondville, 2021 | (5) Ville de Drummondville, 2018 | (6) Ville de Drummondville, 2021 | (7) Cantin et Mercure, 2025 | (8) L'Express de Drummondville, 2016 | (9) Dupont, 2019 | (10) Rayside Labossière, 2021 | (11) Dumas, 2025 | (12) Cantin et Mercure, 2025 | (13) LeBlond, 2024a | (14) LeBlond, 2024a | (15) Cantin et Mercure, 2025 | (16) Cantin et Mercure, 2025 | (17) Demers, 2020 et LeBlond, 2024b | (18) Cantin et Mercure, 2025 | (19) Dumas, 2024b | (20) Cantin et Mercure, 2025 | (21) Cantin et Mercure, 2025



Autres fiches, références complètes et ressources :
carrefour.vivreenville.org/municipalites-aux-commandes

LA MAÎTRISE FONCIÈRE ET D'OUVRAGE DANS LES PETITES MUNICIPALITÉS : L'ÉCOQUARTIER DES ÎLES-DE-LA-MADELEINE



Source : Vivre en Ville.

Situé au cœur de Cap-aux-Meules, l'écoquartier des Îles est un projet porté par la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine. Il vise à redynamiser le noyau villageois en proposant un quartier mixte, tout en contribuant à la résilience énergétique de l'archipel. Une fois les terrains aménagés, l'écoquartier pourrait accueillir jusqu'à 138 logements¹.

Pour mener à bien ce projet complexe, notamment en raison de la contamination des terrains, la Municipalité s'est appuyée sur des stratégies de maîtrise foncière comme la mobilisation de terrains municipaux, l'acquisition foncière municipale et la cession grâce à des appels à projets.

Maîtriser le foncier : un levier pour relever simultanément différents défis

Pour répondre à la demande croissante en logements aux îles de la Madeleine et contribuer à la revitalisation du milieu, la Municipalité a identifié le noyau villageois de Cap-aux-Meules comme un site propice à la création d'un écoquartier en raison de son fort potentiel de consolidation. Une fois complété, ce dernier devrait accueillir des bâtiments mixtes comptant de l'habitation et des commerces, et ainsi participer à la vitalité et la diversité des activités dans le secteur².

Toutefois, développer un écoquartier aux îles de la Madeleine implique de composer avec plusieurs défis spécifiques, pour lesquels les stratégies de maîtrise foncière constituent des leviers essentiels. En plus de la présence de sols contaminés sur le site, le projet doit intégrer des enjeux cruciaux tels que la restauration d'un marais et d'un ruisseau et l'intégration d'un microréseau d'électricité pour contribuer à la résilience énergétique de l'archipel.

En plus de ceux lui appartenant déjà, l'acquisition de nouveaux terrains et le contrôle du processus de cession des lots permettent à la Municipalité d'orchestrer le développement du quartier. Elle peut ainsi fixer le rythme et le phasage du projet selon ses capacités pour en assurer la cohérence globale. Ce rôle, qui tend vers celui de maître d'ouvrage, renforce la capacité de la Municipalité à mobiliser des partenaires, à sécuriser du financement et à affirmer la crédibilité du projet.

Premier bâtiment en construction : le Phare des Îles



Source : Vivre en Ville.

Cibler, négocier, acquérir : une stratégie foncière proactive

La Municipalité des Îles-de-la-Madeleine a combiné habilement outils réglementaires et stratégies foncières pour amorcer la mise en œuvre de l'écoquartier.

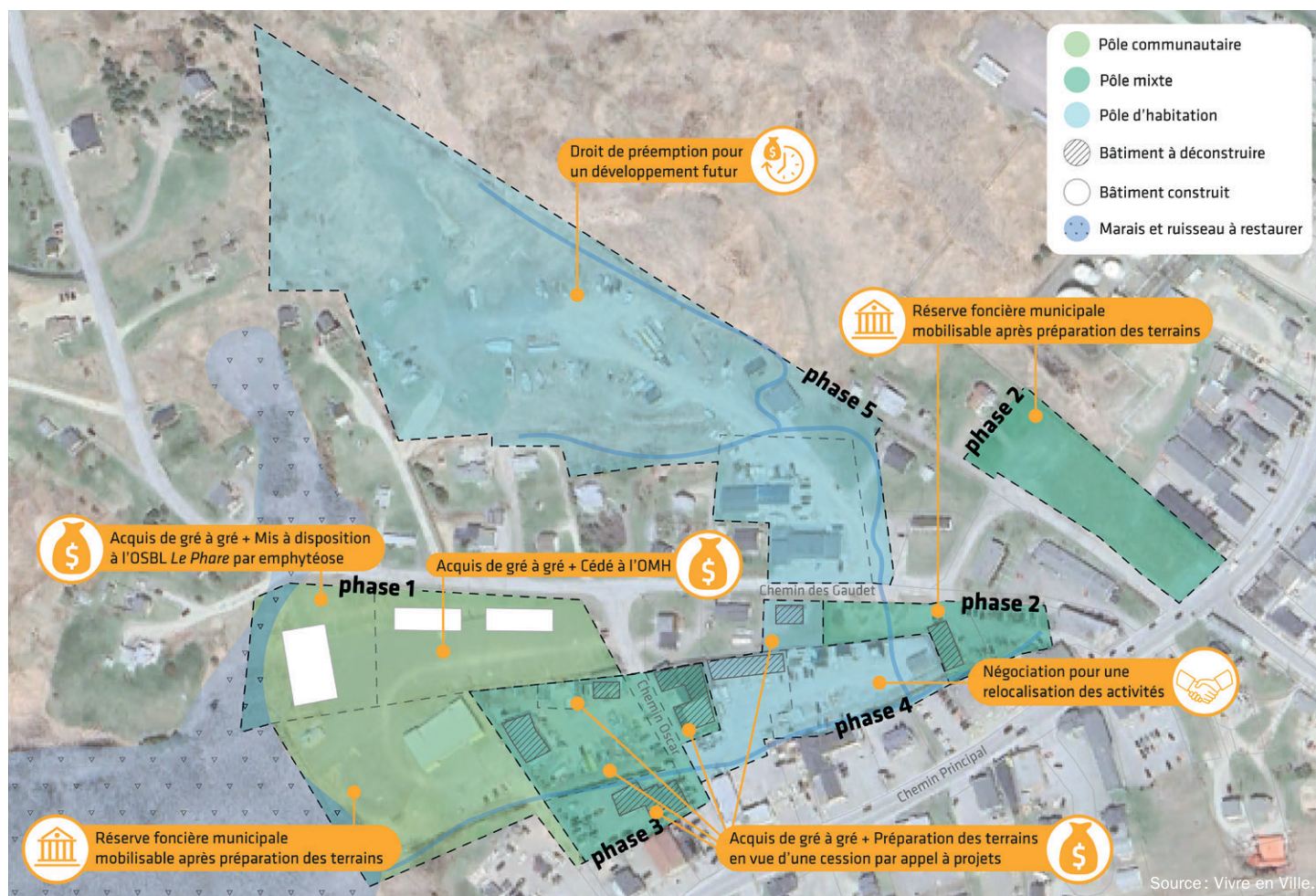
Tout d'abord, en 2023, le *Programme particulier d'urbanisme du centre-ville de Cap-aux-Meules* a désigné le noyau villageois comme une zone prioritaire de réaménagement et a intégré un programme d'acquisition d'immeubles³. Cet outil permet de cibler des terrains stratégiques à acquérir en vue de mettre en œuvre la vision municipale, et ce, même si cela vise à faciliter la réalisation d'un projet privé⁴.

La Municipalité a ensuite approché directement les propriétaires afin de négocier des acquisitions de gré à gré, évitant ainsi toute expropriation. Cette approche progressive a permis l'acquisition de cinq nouveaux terrains. Le rôle de la Municipalité ne s'arrête pas à l'acquisition : les immeubles en fin de vie utile vont être déconstruits et les travaux de réhabilitation des sols vont permettre de rendre les terrains prêts à bâtir⁵.

Parallèlement, et pour préparer les prochaines phases, la Municipalité a inscrit sur plusieurs terrains un avis d'assujettissement dans le cadre du droit de préemption, lui permettant de se positionner prioritairement lors de transactions futures⁶.

Planifier les étapes de développement au rythme des interventions foncières

Phases et stratégies de maîtrise foncière de l'écoquartier



Le pôle communautaire constitue la phase 1 du projet. Les terrains récemment acquis par la Municipalité ont été cédés à deux organisations pour y construire des projets d'habitation sans but lucratif : d'une part, un immeuble de huit logements supervisés destiné aux personnes ayant des besoins particuliers (projet Le Phare des Îles) construit, en emphytéose, par l'OSBL Le Phare⁷ ; d'autre part, un ensemble de 24 logements abordables mené par l'Office municipal d'habitation (OMH) des Îles⁸.

Les quatre phases suivantes prévoient l'intégration de commerces de proximité, de bureaux et de logements⁹. L'écoquartier intégrera aussi un marais de 35 000 mètres carrés et un ruisseau dont la restauration vise à rétablir leurs fonctions écologiques. Toutefois, il importe de préciser que les terrains de la phase 4 sont actuellement détenus par la Société québécoise des infrastructures (SQI) et occupés par le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD). La Municipalité a entrepris des démarches avec ces derniers afin de relocaliser leurs activités jugées incompatibles avec l'écoquartier et le réaménagement du ruisseau¹⁰.

Implanter un microréseau en partenariat avec Hydro Québec : un changement de paradigme

Les îles de la Madeleine dépendent largement des énergies fossiles, acheminées par bateau pour alimenter la centrale thermique, principale source d'électricité de la communauté. L'intégration, dans l'écoquartier, d'un microréseau de production décentralisée d'énergie à faibles émissions de gaz à effet de serre vise à réduire la dépendance aux énergies fossiles et à éviter une surcharge du réseau existant avec l'ajout de nouveaux logements.

Ce microréseau agira comme un réseau électrique local autonome. Grâce à des panneaux solaires, des batteries de stockage et des systèmes de gestion de l'énergie intégrés dès la conception, les bâtiments répondront à des objectifs d'efficacité et de résilience énergétique, tout en permettant de réduire les coûts d'exploitation des immeubles¹¹. Pour accompagner les promoteurs, Hydro-Québec s'est engagé à financer jusqu'à 75 % des équipements privés liés au microréseau¹².

Mobiliser le financement : une clé incontournable à la réalisation du projet

Dès le départ, la Municipalité a déployé des actions ciblées et effectué des représentations politiques afin d'obtenir un financement complet pour le projet d'écoquartier. Grâce à une enveloppe du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE), un montant de 10 millions de dollars a été accordé pour couvrir les études, les acquisitions, la décontamination des terrains et les coûts de déconstruction¹³. Cette subvention faisait partie d'un programme d'aide financière de 320 millions de dollars entre 2019 et 2024 destinés aux municipalités désirant décontaminer des terrains stratégiquement situés, aux fins de la réalisation de projets de développement économique¹⁴.

Fait exceptionnel, aucune contribution financière de la Municipalité n'est exigée par le MEIE, contrairement aux pratiques habituelles où les municipalités doivent assumer une part des coûts. Ce traitement particulier découle en partie du décret sur l'insularité adopté en 2016 par le gouvernement du Québec, reconnaissant les contraintes spécifiques des îles de la Madeleine liées à leur isolement géographique¹⁵. De plus, l'entente prévoit que les revenus générés par la vente des terrains resteront entièrement dédiés à la réalisation du projet d'écoquartier¹⁶.

Commerces sur le chemin Principal à proximité du site de l'écoquartier



Source : Vivre en Ville.

Réunir les conditions gagnantes pour adopter une posture de maître d'ouvrage

Depuis 2019, le conseil municipal a fait de ce dossier une priorité en axant ses communications sur le développement économique, les retombées environnementales et le développement de logements. Un site internet, des capsules vidéos, et plusieurs consultations publiques permettent de partager les avancées du projet avec la population et les potentiels investisseurs¹⁷.

Ce soutien politique constant a permis de faciliter les démarches des équipes municipales et de légitimer la posture de maître d'ouvrage de la Municipalité. Un chargé de projet, attaché à la direction générale, a été embauché. Il a pour mission de faire la liaison entre les différentes directions, les partenaires institutionnels et le milieu. Il a aussi un rôle clé dans les négociations avec les propriétaires de terrain. Un souci du dialogue et du respect a grandement favorisé un climat de confiance avec les propriétaires, facilitant les ententes de gré à gré et évitant les situations conflictuelles¹⁸.

Engager les promoteurs immobiliers privés

La Municipalité implique les promoteurs immobiliers dans l'atteinte de ses objectifs environnementaux et d'aménagement de différentes manières.

D'une part, les règlements de zonage et de lotissement ont été modifiés, en concordance avec le PPU, pour y introduire de nouvelles normes en matière d'écologie. Par exemple, le *Règlement de zonage* exige des toits écologiques (blancs ou verts), un minimum de verdissement des terrains de 15% et la gestion durable des eaux de surface pour les stationnements de 20 cases et plus¹⁹. Le *Règlement relatif aux plans d'implantation et d'intégration architecturale* (PIIA) concernant le secteur de l'écoquartier de Cap-aux-Meules²⁰ se concentre, quant à lui, sur les objectifs de résilience énergétique et la décarbonation opérationnelle des bâtiments. Des études de modélisation de la consommation énergétique du bâtiment et un plan de gestion des déchets de construction sont notamment exigés pour les opérations qui lui sont assujetties²¹.

La Municipalité prépare pour l'automne 2025 un appel à propositions destiné aux promoteurs immobiliers intéressés par l'acquisition de terrains situés dans les limites de l'écoquartier de Cap-aux-Meules. Un comité analysera les projets en fonction de critères qualitatifs basés entre autres sur les valeurs préconisées dans le PPU, le PIIA, le règlement de zonage et la connectivité au microréseau d'Hydro-Québec²².

À ce titre, la Municipalité travaille étroitement avec Hydro-Québec pour accompagner les promoteurs vers une transition énergétique par l'intégration de leurs projets au microréseau²³. Bien que l'adhésion au microréseau n'est pas une obligation dans le processus d'acquisition de terrains, elle est cependant fortement encouragée. Les promoteurs doivent contacter un expert d'Hydro-Québec associé au microréseau lors de la conception préliminaire de leur projet, afin de prendre connaissance des exigences et des occasions d'affaires offertes par les programmes d'Hydro-Québec. Ceux qui choisiront de ne pas intégrer le microréseau devront justifier leur décision²⁴.

Découvrir d'autres cas similaires

Des projets comme l'Écoquartier des Îles-de-la-Madeleine montrent qu'il est possible de repenser nos milieux bâtis autrement. Le répertoire *Optimisation des milieux de vie* permet d'aller plus loin, en présentant d'autres initiatives où les stratégies de maîtrise foncière et d'ouvrage se sont révélées des leviers essentiels de changement.

Vous y découvrirez des projets variés, dans des contextes tant urbains que villageois : l'écoquartier de Métis-sur-Mer, les transformations de la Pointe-aux-Lièvres et d'Estimauville à Québec, ou encore la requalification d'East Village à Calgary. Chaque cas illustre à sa manière comment une posture municipale proactive peut donner naissance à des milieux de vie complets, au service de la collectivité.

Répertoire Optimisation des milieux de vie

+ de 40 cas inspirants



Références

(1) Vivre en Ville, 2025 et Larose, 2025 | (2) Dami-Houle, 2025a | (3) Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2023a | (4) Québec, 2025 | (5) Dami-Houle, 2025b | (6) Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2023b et 2024 | (7) Roby, 2025 | (8) Dami-Houle, 2024 | (9) Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2023c | (10) Larose, 2025 | (11) Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2023a | (12) Hydro-Québec, 2024 | (13) Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2025 | (14) Québec. MEIE, 2023 | (15) Radio-Canada, 2016 | (16) Roby, 2025 | (17) Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, s. d. | (18) Roby, 2025 | (19) Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2023c | (20) Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2023e | (21) Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2023c | (22) Toupin, 2025 | (23) Hydro-Québec, 2024 | (24) Roby, 2025



Autres fiches, références complètes et ressources :
carrefour.vivreenville.org/municipalites-aux-commandes

Direction

Alejandra de la Cruz, directrice – Aménagement du territoire

Amandine Rambert, directrice – Aménagement du territoire et urbanisme

David Paradis, codirecteur général

Recherche, rédaction et illustrations

Éline Bonnemains, coordonnatrice – Bâtiment durable et aménagement

Léa-Marie Caron, conseillère – Design urbain et aménagement

Heidi Comtois, conseillère – Aménagement du territoire et affaires publiques

Laura Deronne, conseillère – Habitation et aménagement

Catherine P. Perras, coordonnatrice – Aménagement du territoire et urbanisme

Collaboration à la recherche

Camille Brun, conseillère – Environnement et aménagement

Graphisme

CORSAIRE | Design | Communication | Web

Remerciements

L'équipe de Vivre en Ville remercie sincèrement les municipalités participantes à la communauté de pratique sur la maîtrise foncière et d'ouvrage municipale, ainsi que les professionnels et professionnelles de la promotion et de la conception ayant contribué à celle sur la requalification de centres commerciaux, pour leurs précieux échanges, qui ont nourri le contenu de ces fiches.

Elle remercie également les porteurs et porteuses de projet de la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine et de la Ville de Drummondville pour leur généreux partage d'expérience dans la réalisation des études de cas.

Notice bibliographique recommandée

VIVRE EN VILLE (2026). *Municipalités aux commandes de projets structurants: outils de maîtrise foncière et d'ouvrage, d'encadrement et de négociation pour la création de milieux de vie complets*, 24 p. (coll. Passer à l'action).



Consultez la version en ligne

carrefour.vivreenville.org/municipalites-aux-commandes

MUNICIPALITÉS AUX COMMANDES DE PROJETS STRUCTURANTS

Les municipalités n'ont pas à se limiter à un rôle de planification. Face aux grands projets de consolidation et de requalification urbaine et villageoise, elles peuvent prendre les devants, donner le ton et accélérer les transformations qu'elles souhaitent voir sur leur territoire.

Que ce soit en acquérant du foncier pour en garder la maîtrise, en assumant l'initiative d'un projet complexe ou en encadrant la démarche des porteurs de projet privés, les municipalités disposent de leviers puissants pour orienter le développement et concrétiser des milieux de vie complets, quelle que soit leur taille.

Dans cette série de fiches, Vivre en Ville présente des outils et des stratégies qui permettent d'adopter cette posture proactive, et illustre leur mise en œuvre à travers deux études de cas.

PASSER À L'ACTION

La collection « Passer à l'action » regroupe des fiches techniques, des études de cas et des outils pratiques à l'intention des décideurs et des professionnels prêts à poser des gestes concrets pour développer des collectivités viables, partout au Québec.

À PROPOS DE VIVRE EN VILLE

Vivre en Ville ouvre la voie aux nécessaires transformations du territoire et de nos milieux de vie.

Notre approche mise sur la sobriété, la proximité et le renforcement des solidarités pour soutenir l'épanouissement de tous et toutes, assurer la vitalité des collectivités, préserver la santé des écosystèmes et traverser les crises.

Depuis 30 ans, Vivre en Ville met l'audace, la rigueur et la collaboration au service de l'intérêt collectif. Combinant des compétences variées et complémentaires en aménagement, mobilité, alimentation, habitation et verdissement, son équipe propose des stratégies sensibles à chaque milieu et déclinées à toutes les échelles.

Organisation à but non lucratif, Vivre en Ville est reconnue tant pour sa contribution au débat public que pour ses nombreuses publications et ses activités de formation, de sensibilisation et d'accompagnement, menées partout au Québec.



VIVRE EN VILLE

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org   

■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
T. 418.522.0011

■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
T. 514.394.1125

ISBN : 978-2-923263-95-3 (version imprimée)
ISBN : 978-2-923263-96-0 (PDF)