



la Chambre de commerce
du Montréal métropolitain

Renforcer la mixité sans freiner l'élan de la métropole

.....

Présenté à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation sur le Règlement pour une métropole mixte

16 octobre 2019

Table des matières

Préambule.....	2
Contexte.....	2
Introduction.....	2
1. L’abordabilité, une réalité montréalaise à préserver	4
2. Pour une application cohérente du Règlement	8
3. Favoriser une approche concertée en habitation	10
Conclusion	11
Synthèse des recommandations	12

Préambule

Forte d'un réseau de plus de 7 500 membres, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) agit sur deux fronts : porter la voix du milieu des affaires montréalais et offrir des services spécialisés aux entreprises et à leurs représentants. Toujours au fait de l'actualité, elle intervient dans des dossiers déterminants pour la prospérité des entreprises et de la métropole. Avec l'appui de ses experts Acclr, la CCMM vise à accélérer la création et la croissance des entreprises de toutes tailles, ici et à l'international.

Contexte

Dans le cadre du dépôt du projet de Règlement pour une métropole mixte, la Ville de Montréal a confié le mandat à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) de mener une consultation visant à connaître les préoccupations de la population et des acteurs socioéconomiques montréalais et à lui soumettre des recommandations.

L'amélioration de la compétitivité de l'environnement d'affaires de la métropole et la création de conditions favorables à l'accroissement de la prospérité au bénéfice de tous ses citoyens sont au cœur de l'action de la Chambre. À cet effet, la Chambre intervient fréquemment sur les enjeux de développement urbain et économique à l'échelle du Grand Montréal. Au cours de la dernière année, la Chambre s'est prononcée à la fois sur l'avenir de secteurs clés (Namur-De la Savane, Faubourgs, Bridge-Bonaventure, et Assomption-Sud) et sur des enjeux transversaux en matière de développement économique du territoire. À chaque occasion, elle a fait valoir l'importance de la mixité comme condition de réussite.

En octobre 2018, le Comité consultatif sur le développement du territoire, présidé par Michel Leblanc, présentait à la mairesse de Montréal son rapport intitulé *Bâtir une métropole prospère au profit de tous ses quartiers*¹. Le document soulignait le rôle des investissements en immobilier résidentiel dans le dynamisme de Montréal et rappelait l'importance de la collaboration entre les secteurs public et privé dans la recherche de solutions en matière d'habitation.

En ce qui a trait à l'objet de la consultation en cours, la position de la Chambre s'inspire directement des conclusions de la quatrième édition de l'étude *Comparer Montréal*², réalisée en partenariat avec Montréal International et l'Institut du Québec. Pour la Chambre, la qualité de vie et l'abordabilité, incluant l'accès au logement, sont des atouts importants à préserver et des facteurs essentiels d'attractivité pour la métropole.

Introduction

Le projet de Règlement pour une métropole mixte est déposé dans un contexte économique favorable à la mise en marché de copropriétés et d'unités locatives dans la région métropolitaine. L'économie montréalaise se démarque par sa vigueur. Le taux élevé de participation au marché du travail, le taux de chômage très faible, la hausse des salaires moyens en cours depuis plusieurs mois et les indices de confiance élevés sont autant de facteurs qui génèrent un marché immobilier florissant. Il n'est donc pas surprenant d'observer des records de mises en chantier³. En parallèle, les ménages démontrent un intérêt renouvelé pour ce qui est d'habiter les quartiers centraux. Il s'agit d'un renversement de tendance qui s'est opéré au cours de la dernière décennie, tout à l'avantage du renforcement de la densité au cœur de la ville, mais qui contribue à accentuer les pressions à la hausse sur les prix et sur les loyers.

¹ COMITÉ CONSULTATIF SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE, *Bâtir une métropole prospère au profit de tous ses quartiers*, 22 octobre 2018, http://ccmm.ca/batir_une_metropole

² CCMM, MI, ISQ, *Comparer Montréal : toujours une locomotive pour le Québec*, août 2019, <https://www.ccmm.ca/fr/publications/etude/4e-edition-de-l-etude-comparer-montreal-/-/media/Files/News/Studies/2019/ComparerMontreal-IDQ-FR.pdf>

³ Selon la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), les mises en chantier dans la RMR de Montréal ont atteint un sommet inégalé en 10 ans au premier trimestre 2019.

Ainsi, malgré l'augmentation substantielle des mises en chantier au cours des dernières années, l'offre de logements ne suffit pas à répondre à la demande. Sur le marché locatif, le taux d'inoccupation a chuté à 1,8 %, une première depuis 2005⁴. Le besoin est particulièrement criant pour les logements de trois chambres et plus situés dans les quartiers centraux : en octobre 2018, les taux d'inoccupation variaient de 0 % à 0,1 % pour le Plateau-Mont-Royal, Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et Rosemont-La Petite-Patrie⁵. Il s'ensuit des pressions inflationnistes qui affectent notamment les quelque 200 000 ménages montréalais à faible revenu qui consacrent au moins 30 % de leur revenu brut au logement.

En parallèle, la raréfaction des terrains vacants sur l'île a propulsé le prix du pied carré. Depuis cinq ans, le prix médian du pied carré pour les copropriétés a augmenté de 21 % dans Ville-Marie, de 25 % dans le Sud-Ouest et de 19 % dans Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension⁶. La pression sur les prix de l'habitation est donc élevée. Cet état de fait pourrait renverser l'élan récent en faveur de la ville et ainsi décourager les jeunes familles et les ménages de la classe moyenne de choisir Montréal pour y loger.

La situation est corroborée par les récentes données sur l'immigration interrégionale. Après une amélioration notable qui a fait remonter le solde négatif à moins de 15 000 personnes au milieu de la décennie, Montréal est revenue à un solde négatif de près de 24 000 personnes. Quant à la croissance de la population, Montréal a perdu du terrain entre 2011 et 2016, la banlieue ayant connu une croissance de 5,3 %, comparativement à 3,3 % pour la ville⁷. L'enjeu de l'étalement urbain demeure donc toujours préoccupant et les politiques publiques en matière d'habitation doivent tenir compte de la dynamique de concurrence entre les quartiers centraux de Montréal, les arrondissements plus excentrés et les banlieues.

Le Règlement pour une métropole mixte doit donc être analysé avec un objectif très clair : comment s'assurer que les investisseurs et les promoteurs immobiliers accroissent significativement l'offre de logements afin de retrouver l'équilibre entre l'offre et la forte demande, et cela dans tous les segments du marché. Pour atteindre cet objectif, le Règlement doit garantir le respect de quatre principes fondamentaux essentiels pour les promoteurs. Le Règlement, comme l'ensemble de la politique en habitation de la Ville, doit être **clair, prévisible, souple dans son application et cohérent**.

Or, la Chambre est d'avis que les modalités du Règlement ne permettent pas présentement d'atteindre l'équilibre entre les objectifs d'inclusion et le maintien de conditions prévisibles pour le secteur immobilier.

Le Règlement, tel qu'il est défini, provoquera plutôt des zones d'incertitude susceptibles d'entraîner des distorsions sur le marché immobilier, de diminuer les mises en chantier, de réduire l'accès à la propriété pour la classe moyenne et de favoriser un déplacement résidentiel et commercial hors du cœur de l'île.

Le Règlement présente des conditions extrêmement exigeantes, tout en laissant la porte grande ouverte à l'ajout d'exigences de la part des arrondissements. Le Règlement entraînera un transfert des coûts vers les prix des copropriétés et des logements locatifs pour les familles de la classe moyenne. Le Règlement n'établira non pas un plafond, mais plutôt un plancher sur lequel les autorités locales ajouteront leurs conditions. Déjà, les arrondissements ont commencé à signaler aux promoteurs des demandes additionnelles.

Le Règlement réduira l'intérêt des promoteurs à développer des projets sur le territoire de Montréal, ce qui, à terme, affaiblira la métropole et nous éloignera de notre objectif d'inclusion.

La Chambre est d'avis que des modifications doivent absolument être apportées au Règlement avant son entrée en vigueur. Dans son état actuel, il est inadéquat.

⁴ CMM, *Perspective Grand Montréal*, N°39, juin 2019, http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/periodique/39_Perspective.pdf

⁵ SCHL, *Rapport sur le marché locatif – RMR de Montréal*, 2018.

⁶ JLR, *Analyse du prix médian au p² des copropriétés dans l'agglomération de Montréal*, 2019, https://solutions.jlr.ca/hubfs/Etudes_et_rapports/2019-01_JLR-Rapport-Coproprietes-pi2-Montreal.pdf

⁷ Montréal en statistiques, *Population et démographie*, 8 février 2017, http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/MTL_STATS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/POPULATION%20ET%20D%C9MOGRAP HIE_8FEV2017_1.PDF

1. L'abordabilité, une réalité montréalaise à préserver

Pendant des décennies, Montréal a souffert d'une économie au neutre, voire moribonde par moments. Aux prises avec un chômage structurel élevé, des salaires moyens stagnants et un exode de forces vives hors de son territoire – d'abord vers Toronto puis vers les banlieues –, la métropole n'a pas connu le boom immobilier dont a bénéficié un très grand nombre de villes nord-américaines. Au Canada, des villes comme Vancouver, Edmonton, Calgary et Toronto ont toutes connu des moments de grande fébrilité immobilière et de longues périodes de surchauffe. Pendant ce temps, le marché immobilier montréalais était en dormance relative.

L'une des caractéristiques de notre situation demeure le taux de propriété relativement faible. En effet, la région métropolitaine de recensement de Montréal affiche un taux de propriété parmi les plus bas au Canada, à 55,7 %, alors que la moyenne nationale se situait à 67,8 % en 2016. Il s'agit là d'un indicateur de pauvreté collective qui n'a rien d'enviable. À cet égard, toute hausse du taux de propriété doit être vue comme une réussite collective.

Il y a bien eu des repositionnements dans certains quartiers, des phénomènes de gentrification. D'abord au sein du Plateau-Mont-Royal, puis vers les quartiers centraux au nord. Plus récemment, ces mêmes phénomènes se sont produits vers l'ouest, dans Griffintown, puis vers Verdun. Tout porte à croire que les quartiers immédiatement à l'est du centre-ville seront les prochains touchés. Cela étant dit, des pressions à la gentrification s'observent dans toute ville dynamique qui a su préserver un centre-ville habité, sécuritaire et diversifié. Ce qui caractérise Montréal, c'est que ses quartiers centraux sont demeurés habités par une population diversifiée. On y trouve à la fois par des gens qui ont relativement peu de moyens et des gens plus aisés – un équilibre primordial, quand on compare le sort réservé aux quartiers centraux de certaines métropoles américaines désertés par les citoyens aisés au profit des banlieues.

Il est important de souligner que, contrairement à certaines perceptions, Montréal demeure une ville abordable. L'attractivité de Montréal est d'ailleurs attribuable en grande partie à son abordabilité et à la diversité de son offre de logements. Ce sont des atouts bien réels pour l'attrait et la rétention d'une main-d'œuvre qualifiée et, conséquemment, pour les investissements privés. Le succès de la métropole à titre de ville universitaire, de *hub* d'intelligence artificielle et de plaque tournante des industries créatives dépend largement de ce facteur érigé en image de marque. Une étude menée par la Banque Nationale du Canada confirme que Montréal est une ville abordable en regard d'autres grandes villes canadiennes et nord-américaines⁸ :

- Indice d'abordabilité (paiement hypothécaire en pourcentage du revenu) : Montréal présente un résultat de 30,5 %, soit près de 15 points de moins que la moyenne de 10 grandes villes canadiennes de 45,1 %.
- Prix du logement représentatif (tous les types) : il s'élève à 345 924 \$ à Montréal par rapport à la moyenne de 10 grandes villes canadiennes de 568 466 \$.
- Prix au pied carré : il est de 368 \$ à Montréal, qui se situe au 15^e rang de 22 grandes villes du monde recensées, loin derrière Toronto (764 \$), Vancouver (699 \$) et bien d'autres grandes villes, dont Boston (1 024 \$), Berlin (662 \$) et Stockholm (524 \$).

Avec un loyer médian de 740 \$, Montréal se distingue largement des autres villes canadiennes comme Québec (760 \$), Calgary (1 115 \$), Toronto (1 300 \$) et Vancouver (1 300 \$)⁹. L'étude *Comparer Montréal*, menée conjointement par l'Institut du Québec, Montréal International et la Chambre, démontre également que la métropole offre le coût du logement le plus bas parmi 15 grandes villes nord-américaines¹⁰.

⁸ BANQUE NATIONALE DU CANADA, *Suivi de l'abordabilité du logement*, 12 août 2019. <https://www.bnc.ca/content/dam/bnc/fr/taux-et-analyses/analyse-economique/abordabilite-logement.pdf>

⁹ CMM, *Perspective Grand Montréal*, N° 39, juin 2019, http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/periodique/39_Perspective.pdf

¹⁰ CCMM, MI, ISQ, *Comparer Montréal*, 2017, <http://www.comparermontreal.ca/rapport-2017/qualite-de-vie>

Les quartiers à proximité du centre-ville connaissent assurément une pression sur les prix, mais on y observe une mixité bien réelle. Des professionnels y côtoient des familles à revenus modestes, des artistes, des étudiants et des retraités. Si le nombre de logements retirés du marché locatif pour être convertis en copropriétés est en hausse, il n'en demeure pas moins que les logements privés situés dans les arrondissements centraux sont occupés par des locataires à des proportions très élevées.

On observe également que de nombreuses entreprises ont commencé à détourner leur attention des territoires de prédilection traditionnels, tel la Silicon Valley, au profit de métropoles qui se distinguent par leur qualité de vie et leur abordabilité, particulièrement pour les jeunes familles. Ce phénomène n'est pas étranger à Montréal, dont la croissance du PIB en 2018 a dépassé pour la première fois depuis 1987 celle des autres régions métropolitaines du Canada¹¹. Il est difficile de départager ce qui vient en premier – est-ce le dynamisme de Montréal qui attire des gens heureux de bénéficier de l'abordabilité de la ville, ou est-ce l'abordabilité de la ville qui attire des gens heureux de contribuer à la vitalité de l'économie? – mais on peut présumer d'effets de renforcement qui accélèrent cette dynamique.

L'engouement pour les villes abordables crée inévitablement une pression à la hausse sur les prix de l'habitation – une situation paradoxale que reconnaissent les acteurs locaux de développement économique. Cet effet explique qu'il soit tentant pour les villes d'aborder cet enjeu sous une perspective réglementaire. Il convient cependant de bien comprendre la dynamique qui a contribué au maintien de prix accessibles en habitation à Montréal jusqu'à ce jour.

La recette du succès montréalais en habitation

Si les prix de l'immobilier montréalais font l'envie de nombreuses villes nord-américaines, c'est en grande partie grâce à l'interventionnisme modéré des administrations municipales passées, qui ont consenti un degré de latitude aux forces du marché.

Historiquement, le parc immobilier montréalais s'est développé à travers un modèle de petits propriétaires, et l'industrie s'est structurée autour d'une multitude de joueurs locaux de taille intermédiaire grâce à une réglementation adaptée et des coûts d'exploitation raisonnables. Encore aujourd'hui, le secteur immobilier montréalais se distingue par son environnement hautement concurrentiel, au plus grand avantage des acheteurs et des locataires. À Toronto, où une réglementation plus sévère et des coûts d'exploitation élevés ont forcé l'industrie à se concentrer autour d'une poignée de grandes entreprises, le loyer moyen des logements locatifs est de 64 % à 70 % plus élevé qu'à Montréal¹².

Il est absolument essentiel de reconnaître que c'est en laissant jouer les forces du marché et en s'assurant d'une concurrence saine que s'est construit l'avantage Montréal.

Il ne s'agit pas de nier l'importance des politiques publiques. La Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels, adoptée en 2005, a permis de mettre en marché plus de 12 000 logements sociaux et abordables sur une période de 13 ans¹³. Cette stratégie, en ciblant les projets qui nécessitaient alors des modifications réglementaires en matière d'usage, de hauteur ou de densité, a incité les promoteurs à proposer ou à financer des solutions qui ont eu des retombées concrètes. Ses modalités (inclusion de 15 % de logements abordables; inclusion de 15 % de logements sociaux ou versement d'une contribution financière; projets de 100 logements et plus) prévoyaient une certaine souplesse et n'ont pas engendré d'effet déstructurant sur le marché immobilier. L'évolution positive des mises en chantier depuis sa mise en œuvre en témoigne.

¹¹ THE CONFERENCE BOARD OF CANADA, *Montréal affiche le meilleur rendement économique en 2018*, communiqué de presse, <https://www.conferenceboard.ca/press/newsrelease/2018/11/20/montr%C3%A9al-affiche-le-meilleur-rendement-%C3%A9conomique-en-2018>

¹² Pierre FORTIN, *Montréal 1, Toronto 0*, L'actualité, 9 mars 2018, <https://lactualite.com/lactualite-affaires/montreal-1-toronto-0/>

¹³ VILLE DE MONTRÉAL, *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels - Bilan des retombées 2005-2018*, septembre 2019

L'apport du secteur immobilier

En 2017 et 2018, nous avons observé une forte croissance du secteur de la construction à Montréal, en adéquation avec la performance économique enregistrée durant cette période. Avec respectivement plus de 10 140 et 8 879 unités de logement mises en chantier, les deux dernières années ont été les plus fastes depuis 10 ans¹⁴. Cette performance est d'ailleurs bien supérieure à celle observée au cours de la période 2007-2016, alors que l'on construisait en moyenne 6 718 nouvelles unités de logement par année. Signe d'un attrait accru pour le cœur de la ville, plus de 44 % des logements ont été construits dans l'arrondissement de Ville-Marie en 2018. L'année précédente y avait été particulièrement intense (22 %), tout comme ce l'avait été dans l'arrondissement du Sud-Ouest (19 %).

La poussée se poursuit : pour le premier semestre de 2019, les mises en chantier à Montréal ont augmenté de plus de 28 % par rapport à la même période l'an dernier, pour s'élever à un total de 5 076 unités, dont près de la moitié sont des logements locatifs¹⁵.

La performance du secteur de la construction résidentielle à Montréal illustre bien le lien entre la vigueur d'une économie et celle du marché de l'habitation. Toutefois, le secteur immobilier demeure relativement fragile. Il est souvent le premier à réagir aux perturbations économiques. Alors que l'on prévoit un ralentissement de la croissance au Canada en 2020, l'environnement économique pourrait bientôt devenir moins favorable aux mises en chantier.

Préserver l'élan des mises en chantiers

Il est impératif de préserver l'élan des mises en chantier, à plus forte raison dans un contexte de rareté de logements et d'augmentation rapide des prix. Contrairement à la crise des années 2000, où les taux d'inoccupation des logements locatifs avaient atteint 0,6 % pour la région métropolitaine, il est peu probable que la pénurie actuelle soit réglée dans un avenir rapproché. Il y a quinze ans, la crise s'était résorbée non pas en raison d'interventions publiques, mais parce que les promoteurs immobiliers avaient vite réalisé que grâce à la diminution des taux d'intérêt et à l'amélioration de l'accès à la propriété, la demande serait au rendez-vous pendant plusieurs années. On avait alors assisté à une hausse marquée des mises en chantier avec un pic de 4 562 nouvelles unités locatives en 2004 dans l'agglomération de Montréal¹⁶, un sommet marquant le début d'un retour à la normale. La mise en marché de copropriétés destinées aux premiers acheteurs a également eu pour effet de soulager la pression exercée sur le marché locatif, alors que de nombreux ménages ont libéré leurs appartements en accédant à la propriété.

La situation actuelle est différente. La construction résidentielle tourne déjà à plein régime, les taux d'intérêt demeurent relativement bas depuis plus de 10 ans et ne baisseront sans doute pas davantage. Il serait illusoire d'espérer une hausse marquée des mises en chantiers – un accroissement du nombre de projets ne ferait qu'accentuer les pressions inflationnistes dans une industrie de la construction en surchauffe. On doit plutôt chercher à maintenir le rythme de construction, le temps que les capacités de construction s'accroissent.

Plusieurs villes aux prises avec une flambée des prix de l'habitation ont saisi l'importance de mettre en place des conditions susceptibles d'accroître les mises en chantier de logements locatifs. Après la mise en place d'incitatifs, dont la simplification des mesures de modification de zonage et la baisse des coûts de développement, Vancouver a été témoin d'une croissance significative de son parc de logements locatifs¹⁷.

Le Règlement proposé par la ville va dans le sens contraire.

¹⁴ Montréal en statistiques, *Bilan économique 2018*,

http://ville.montreal.gc.ca/pls/portal/docs/PAGE/MTL_STATS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/BILAN%20%20ECONOMIQUE%202018.PDF

¹⁵ APCHQ, *Bulletin de l'habitation – Premier semestre de 2019*,

<https://www.apchq.com/download/e07058c73ededba4c6d82c1ef29adfe87bbe563f.pdf>

¹⁶ CMM, *Perspective Grand Montréal*, N°39, juin 2019, http://cmm.gc.ca/fileadmin/user_upload/periode/39_Perspective.pdf

¹⁷ Kenneth CHAN, *City report finds developer incentives to build rental housing are working*, Daily Hive, 24 juillet 2019, <https://dailyhive.com/vancouver/vancouver-rental-housing-report-july-2019>

La contribution exigée des promoteurs dans le nouveau Règlement afin d'inclure le logement social (20 %) et abordable (10 à 20 %, dont 5 % de logements familiaux) aux projets de 50 logements et plus sera inévitablement reflétée sur les prix payés par les acheteurs et les locataires d'unités neuves. L'impact attendu sur les prix des logements neufs est loin d'être anodin.

En ce qui concerne les nouvelles unités à vendre, nous pensons que la Ville sous-estime l'impact de cette contribution, alors que les prix augmentent plus rapidement que la valeur autorisée pour les logements abordables et sociaux. Ces hausses de prix seront transférées aux acheteurs, diminuant d'autant l'abordabilité pour ceux qui ne se qualifient pas pour un logement social ou ne sont pas intéressés par une unité abordable. On peut néanmoins s'attendre à ce que ces unités trouvent preneurs au début – forte demande aidant – avec un impact négatif pour la classe moyenne. À terme, on observera un déplacement des acheteurs vers les zones limitrophes exemptes de ces hausses de prix.

Pour le marché locatif, qui représentait la moitié des nouvelles constructions en 2018¹⁸, l'impact sera encore plus grave. La demande sur le marché locatif est nettement moins élastique que celle pour les copropriétés. Des hausses, même relativement modestes, auront pour effet d'accroître la proportion des revenus consacrés au loyer des ménages au budget déjà serré.

Bien que les intentions de la Ville soient louables, le Règlement doit être révisé. Il faut laisser les forces du marché agir, avec ce que cela suppose en matière de prévisibilité. La Ville doit évidemment mettre à contribution ses leviers (densité, typologie, aménagements urbains, services, etc.) pour stimuler la construction d'habitations et réduire les coûts d'exploitation et de construction. Ainsi, permettre une plus grande densité ou une hauteur plus élevée permettrait à des constructeurs de réduire leur coût moyen de construction dans un projet donné, ce qui est tout à fait aligné sur les objectifs du Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

Pour que le nouveau règlement soit acceptable, la Chambre recommande que la Ville adopte une stratégie plus souple qui améliore directement les conditions favorisant les nouvelles mises en chantier. Par exemple, la Ville devrait :

- permettre une plus grande densité dans les quartiers centraux et à proximité des stations de transport collectif pour répartir les coûts de construction sur un plus grand nombre d'unités;
- améliorer les incitatifs pour les premiers acheteurs (par exemple, par une bonification des programmes pour l'appui à l'acquisition résidentielle ou par un congé de droits de mutation);
- ralentir la tendance à la conversion de logements locatifs (par exemple, la conversion de duplex en maisons unifamiliales ou en propriétés indivises) grâce à des incitatifs octroyés aux petits propriétaires¹⁹ – le phénomène n'est pas à combattre en soi, mais il importe de s'assurer que la construction de logements locatifs pallie le rythme de conversion;
- soutenir les initiatives de logements dédiés aux étudiants pour mitiger l'impact de la « studentification »²⁰ sur les logements familiaux locatifs abordables dans les quartiers centraux. Montréal est la ville canadienne aux prises avec la plus forte pénurie en matière de logement étudiant (plus de 50 000 lits), l'un des principaux facteurs expliquant les hausses de prix dans certains secteurs des arrondissements centraux²¹.

Recommandation n° 1 : Mettre en œuvre une stratégie d'habitation appuyée par des mesures d'urbanisme, d'accession à la propriété et d'allègement administratif, afin de maintenir et d'améliorer les conditions favorisant les nouvelles mises en chantier.

¹⁸ Eric DESROSIERS *Les chantiers de logements locatifs atteignent un sommet à Montréal*, Le Devoir, 9 avril 2019, <https://www.ledevoir.com/economie/551759/le-logement-locatif-porte-les-mises-en-chantier-a-un-sommet-a-montreal>

¹⁹ Hans BROUILLETTE, *Rareté de logements: à qui la faute?*, La Presse, 24 avril 2019, <https://www.lapresse.ca/debats/votre-opinion/201904/23/01-5223259-rarete-de-logements-a-qui-la-faute.php>

²⁰ Mira G. BARON et Sigal KAPLAN, *The impact of 'studentification' on the rental housing market*, ERSA conference papers, 2011, <https://ideas.repec.org/p/wiw/wiwsa/ersa10p204.html>

²¹ Daniel TENCER, *Student Housing In Canada Is Being Ignored, And It Might Be Why You Can't Afford Rent*, Huffington Post, 6 octobre 2019, https://www.huffingtonpost.ca/entry/student-housing-shortage-canada_ca_5d98fe89e4b03b475f9a3431

Favoriser l'atteinte des objectifs complémentaires de la Ville

Dans sa forme actuelle, le Règlement pour une métropole mixte ne tient pas compte des projets à vocation particulière. Les modalités d'application du Règlement sont principalement fondées sur le nombre d'unités et l'emplacement du projet, sans prise en compte de critères qualitatifs. Ainsi, un projet de plein droit qui inclut un volet patrimonial ou prévoit d'inclure des ateliers d'artistes, par exemple, ne bénéficierait d'aucun mécanisme d'exception ni d'aucune mesure compensatoire. Afin de mitiger l'impact des nouvelles exigences du Règlement sur leurs structures de coûts, les constructeurs pourraient être contraints de couper dans des dépenses jugées moins essentielles, comme celles liées à la qualité architecturale ou à la qualité des matériaux extérieurs. La Chambre estime que le Règlement doit prévoir plus de souplesse dans la prise en compte d'objectifs complémentaires poursuivis par la Ville.

Recommandation n° 2 : Prévoir des mécanismes d'exception afin d'arrimer le Règlement avec les objectifs complémentaires de la Ville en matière de culture, de patrimoine ou de design.

2. Pour une application cohérente du Règlement

Le secteur immobilier et l'industrie de la construction sont très réactifs aux fluctuations de l'environnement macroéconomique. Les investissements sont importants et les conséquences d'une erreur d'appréciation de la demande future sont très punitives pour les promoteurs immobiliers. Nous ne sommes pas loin d'une situation où la demande s'assècherait, des unités resteraient invendues et des institutions financières rappelleraient leurs prêts. Il suffit d'un assombrissement de l'horizon pour entraîner un déplacement rapide de l'activité immobilière. À l'échelle métropolitaine, les surcoûts et les exigences de construction pourraient avoir des effets immédiats sur la décision des promoteurs, qui peuvent relocaliser leurs activités. Dans cette logique, un règlement qui entraîne une hausse des prix doit à tout le moins être envisagé sous l'angle métropolitain pour éviter les effets de déplacement. La Chambre invite la Ville à travailler de concert avec la CMM afin de trouver des solutions aux enjeux d'habitation. Le contraire accélérera l'étalement urbain.

Une approche métropolitaine aux enjeux d'habitation

Une étude publiée en 2019 par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) démontre que le choix de la banlieue procure une économie allant jusqu'à 650 \$ par mois à un jeune ménage du groupe des 25 à 44 ans propriétaires d'une maison unifamiliale²². Avec l'entrée en fonction du Réseau express métropolitain (REM) prévue en 2021, les ménages montréalais auront des raisons additionnelles de résider plus loin de leur lieu de travail. Alors que les villes de banlieues investissent dans la qualité de vie et développent leur offre culturelle et commerciale, les atouts que l'on associe typiquement aux villes-centres pourraient s'estomper. Dans ce contexte, une augmentation du prix des nouvelles unités (même de 4 %²³) pourrait accélérer la migration des familles et de la classe moyenne hors du territoire de la Ville de Montréal.

Au moment où les pouvoirs publics se sont fixé des cibles ambitieuses de réduction des gaz à effets de serre, la Chambre s'inquiète de l'effet de déplacement causé par une réglementation contraignante. Les capitaux étant mobiles, les promoteurs favoriseront les marchés où la demande de logements est forte et où les exigences réglementaires ne leur imposent pas de coûts supplémentaires. À cet égard, la Chambre estime que le Règlement devrait s'étendre à l'échelle de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) pour éviter de provoquer une accélération de l'étalement urbain. Son entrée en vigueur, prévue en janvier 2021, laisse cependant peu de latitude à la mise en œuvre d'une stratégie concertée à l'échelle des 82 villes et municipalités composant la CMM. Il importe donc d'enclencher rapidement une démarche à cet égard, à défaut de quoi la Chambre invite la Ville à retarder l'entrée en vigueur du Règlement.

Recommandation n° 3 : Mettre en œuvre le Règlement de manière progressive, selon une approche concertée avec l'ensemble de la Communauté métropolitaine de Montréal.

²² SCHL, *S'éloigner pour acheter, ça en vaut le coût à Montréal*, 5 juin 2019, <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/housing-observer-online/2019-housing-observer/driving-until-you-qualify-worth-it-in-montreal>

²³ Évaluation de l'impact du Règlement réalisée par la Ville de Montréal sur le prix des unités construites au centre-ville.

Prévoir une application uniforme du Règlement sur le territoire de la Ville

La Stratégie d'inclusion de 2005 a laissé la porte ouverte à la mise en place de politiques locales en matière de logement social et abordable. Désireux de trouver des solutions locales pour loger les ménages à faibles revenus, plusieurs arrondissements ont élaboré leurs propres politiques d'inclusion, les ajoutant à celle de la Ville-centre²⁴. Les mairies d'arrondissements travaillent avec des réalités socioéconomiques variables et des contraintes d'aménagement différentes. La Stratégie d'inclusion actuelle ne s'appliquant qu'aux projets de 100 logements et plus, elle a eu pour effet de donner aux arrondissements centraux la latitude d'ajouter des exigences particulières là où les terrains vacants susceptibles d'accueillir de vastes projets sont rares.

Le nouveau Règlement pour une métropole mixte abaisse considérablement les seuils à partir desquels les projets immobiliers se voient imposer des exigences en matière d'inclusion. Les projets de 5 à 49 logements auront l'obligation de verser des contributions financières pour le logement social, et les projets de 50 unités et plus devront inclure des seuils de logements sociaux, abordables et familiaux en fonction de plusieurs critères. Toutefois, le nouveau Règlement ne ferme pas la porte aux arrondissements qui voudraient ajouter des conditions additionnelles aux nouveaux projets sur leur territoire. Cette situation engendrera de l'incertitude pour les promoteurs. Ceci freinera les projets et entraînera des déplacements vers les villes limitrophes où la réglementation est plus favorable.

Recommandation n° 4 : S'assurer que les exigences du Règlement constituent un plafond et qu'elles soient appliquées uniformément dans tous les arrondissements.

Maintenir le parc de logements abordables

Le Règlement pour une métropole mixte impose aux projets résidentiels l'inclusion de 10 à 20 % de logements abordables, dont 5 % de logements familiaux. Les promoteurs peuvent aussi choisir de verser une contribution financière pour se soustraire à cette obligation. Le Règlement définit le prix plafond des unités abordables selon le type de logement et son emplacement. Par exemple, un logement de deux chambres situé au centre-ville ne pourrait être vendu à un prix dépassant 325 000 \$, ou loué à plus de 1 440 \$ par mois. Un projet de 300 unités devra ainsi comprendre 45 unités abordables, dont 15 familiales – le promoteur peut également choisir de verser une contribution de 1 425 000 \$. Ces coûts supplémentaires seront donc répartis parmi les 255 unités restantes, ce qui représente une moyenne de 5 500 \$ par unité dans le cas d'une contribution financière.

L'acquéreur d'une telle unité abordable de deux chambres au centre-ville au prix de 325 000 \$ bénéficierait d'une économie substantielle – le prix médian d'une copropriété de 900 pieds carrés atteint environ 415 000 \$ au centre-ville²⁵. Cette rente de 90 000 \$, captée à même le prix de vente des unités vendues au prix du marché, sera encaissée par le premier acheteur de l'unité abordable à partir du moment où elle est revendue. Ces unités abordables disparaîtront ainsi du marché dès leur revente.

Par ailleurs, le Règlement ne précise pas quels critères d'admissibilité doivent être remplis par les acheteurs de logements abordables et familiaux. Ces unités risquent donc d'être acquises par des ménages qui ne correspondent pas aux objectifs d'inclusion. La Ville doit trouver une solution pour s'assurer de maintenir un parc de logements abordables qui ne s'effritera pas et ne pas générer une iniquité auprès des acheteurs d'unités au prix courant.

Recommandation n° 5 : Réviser le volet abordable du Règlement afin de s'assurer de maintenir le parc de logements abordables et ne pas entraîner une iniquité auprès des acheteurs de logements similaires.

²⁴ Plateau-Mont-Royal, Verdun, Sud-Ouest, Ahunatic-Cartierville, Lachine, Mercier—Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont—La Petite-Patrie, Villeray—Saint-Michel—Parc-Extension, Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce.

²⁵ JLR, *Analyse du prix médian au p² des copropriétés dans l'agglomération de Montréal*, 2019, https://solutions.jlr.ca/hubfs/Etudes_et_rapports/2019-01_JLR-Rapport-Coproprietes-pi2-Montreal.pdf

3. Favoriser une approche concertée en habitation

L'accès au logement s'est hissé parmi les priorités des trois paliers de gouvernement. L'enjeu de l'habitation trouve présentement des échos à travers le Canada, alors que les grandes métropoles comme Toronto et Vancouver multiplient les signaux d'alarme. Le dernier budget fédéral proposait d'ailleurs une série d'incitatifs pour favoriser l'accès à la propriété, dont une contribution de la SCHL correspondant à 5 à 10 % de la mise de fonds pour un premier achat. Pour sa part, le gouvernement du Québec a annoncé en juillet 2019 une bonification du programme AccèsLogis afin d'accélérer la réalisation de 15 000 unités de logement social, incluant une majoration des coûts de réalisation admissibles au programme.

L'accessibilité au logement est un enjeu sociétal. La Chambre joint sa voix à celles des acteurs sociaux et du milieu immobilier pour faire valoir que, dans la foulée de la Stratégie nationale sur le logement, une nouvelle entente Canada-Québec doit être signée rapidement²⁶. Entre temps, la Ville de Montréal doit résister à la tentation de faire cavalier seul et surtout éviter de transposer les coûts d'inclusion de logements sociaux aux promoteurs immobiliers et aux acheteurs montréalais. La Ville doit orienter son action en complémentarité avec les autres paliers gouvernementaux.

Recommandation n° 6 : Intensifier les démarches en vue de susciter la signature rapide d'une nouvelle entente Canada-Québec dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement.

Dans le contexte de la mise en œuvre du Règlement et d'un possible ralentissement de l'économie, une grande vigilance et une surveillance en continu du marché immobilier montréalais s'imposent. La Ville ne pourra, à elle seule, effectuer une vigie des forces de marché qui dictent les tendances immobilières résidentielles à l'échelle métropolitaine. Dans sa forme actuelle, le Règlement pour une métropole mixte provoquera des effets sur le marché. La Ville évalue que l'effet haussier sur les prix variera de 1 à 4 %, et prévoit une indexation annuelle de 2 %. Il est toutefois impossible de prévoir avec certitude l'impact de la nouvelle politique sur le marché immobilier montréalais. Un suivi beaucoup plus serré qu'un bilan deux ans après l'entrée en vigueur du Règlement s'impose.

Pour cette raison, il convient de mettre à contribution les acteurs du secteur immobilier dans la recherche d'un équilibre bénéfique à l'ensemble de la population. La Chambre propose que la Table des partenaires en habitation, ayant été consultée dans le cadre de l'élaboration du Règlement, ou qu'un nouveau comité de suivi regroupant des promoteurs et des constructeurs, soit mis à contribution pour assurer l'atteinte des objectifs mis de l'avant par la Ville. L'administration municipale ne doit pas attendre à 2023 avant de réajuster les paramètres du Règlement.

Recommandation n° 7 : Mettre à contribution la Table des partenaires en habitation, ou créer un comité de suivi de composition similaire, afin de documenter en temps réel les impacts de la réglementation qui entrera en vigueur en janvier 2021 et d'en ajuster les paramètres en conséquence.

²⁶ Michel SABA, *Logements abordables : l'UMQ veut une entente avec le fédéral*, La Presse, 16 juin 2019, <https://www.lapresse.ca/actualites/national/201906/16/01-5230383-logements-abordables-lumq-veut-une-entente-avec-le-federal.php> et Lettre d'opinion co-signée par l'Institut de développement urbain du Québec, l'APCHQ et la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec, La Presse, 29 juin 2019, <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/201906/28/01-5232037-ou-est-lentente-canada-quebec-en-habitation-.php>

Conclusion

L'effervescence économique atteint des sommets à Montréal et l'immobilier connaît une période de grande prospérité. Cette performance remarquable se traduit toutefois par une forte pression sur les prix et un manque de logements abordables. Un des avantages concurrentiels de Montréal est donc mis à rude épreuve et pourrait même s'effriter si rien n'est fait.

Dans ce contexte, la Chambre appuie les objectifs du Règlement pour une métropole mixte. Cependant, la mouture actuelle du Règlement provoque de l'incertitude sur le marché immobilier montréalais. Cette situation est susceptible d'entraîner des effets indus. La conjoncture, caractérisée par un influx d'investissements privés et l'intérêt des ménages à habiter Montréal, ne doit pas être tenue pour acquise. La métropole fait aujourd'hui l'envie de nombreuses villes nord-américaines pour son coût de l'habitation. On le doit en grande partie à un interventionnisme modéré des gouvernements auprès des forces du marché.

La démarche de la Ville est novatrice à bien des égards. Elle exige toutefois une surveillance serrée en collaboration au milieu immobilier, de manière à suivre l'évolution du marché et à évaluer la concrétisation de ses effets sur les mises en chantier d'unités abordables, familiales et de logements sociaux. La Ville doit notamment éviter d'accentuer le déplacement de ménages et d'investissements vers sa périphérie. Dans ce contexte, la Chambre estime que les conditions doivent être cohérentes dans l'ensemble du territoire métropolitain et s'appliquer de la même façon pour tous les arrondissements.

La Ville doit finalement s'assurer que les deux autres paliers de gouvernement contribuent significativement à l'atteinte des objectifs poursuivis localement en matière de logement social. La bonification récente du programme AccèsLogis Montréal par Québec est un pas important en ce sens. Il reste maintenant à négocier rapidement une entente Québec-Ottawa dans le cadre de la Stratégie nationale de l'habitation.

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : Mettre en œuvre une stratégie d'habitation appuyée par des mesures d'urbanisme, d'accession à la propriété et d'allègement administratif, afin de maintenir et d'améliorer les conditions favorisant les nouvelles mises en chantier.

Recommandation n° 2 : Prévoir des mécanismes d'exception afin d'arrimer le Règlement avec les objectifs complémentaires de la Ville en matière de culture, de patrimoine ou de design.

Recommandation n° 3 : Mettre en œuvre le Règlement de manière progressive, selon une approche concertée avec l'ensemble de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Recommandation n° 4 : S'assurer que les exigences du Règlement constituent un plafond et qu'elles soient appliquées uniformément dans tous les arrondissements.

Recommandation n° 5 : Réviser le volet abordable du Règlement afin de s'assurer de maintenir le parc de logements abordables et ne pas entraîner une iniquité auprès des acheteurs de logements similaires.

Recommandation n° 6 : Intensifier les démarches en vue de susciter la signature rapide d'une nouvelle entente Canada-Québec dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement.

Recommandation n° 7 : Mettre à contribution la Table des partenaires en habitation, ou créer un comité de suivi de composition similaire, afin de documenter en temps réel les impacts de la réglementation qui entrera en vigueur en janvier 2021 et d'en ajuster les paramètres en conséquence.