

L'essor
de la ville

MÉMOIRE DE L'INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

AU SUJET DU PROJET DE RÈGLEMENT VISANT À AMÉLIORER L'OFFRE EN MATIÈRE
DE LOGEMENT SOCIAL, ABORDABLE ET FAMILIAL

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL
(OCPM)

14 OCTOBRE 2019





TABLE DES MATIÈRES

Présentation de l'IDU	5
Sommaire	5
Le projet de règlement en bref	7
1. Politique d'habitation abordable: rôles respectifs des gouvernements	8
1.1. Principes généraux.....	8
1.2. Le cas de l'habitation abordable à Montréal.....	9
2. Un marché de l'habitation dynamique, mais vulnérable	13
2.1. Un marché de l'habitation dynamique et relativement abordable.....	13
2.2. Un marché tout de même vulnérable à la concurrence des banlieues.....	15
3. Quelques règlements et stratégies d'inclusion hors Québec	19
3.1. Le cas de l'Ontario	19
3.1.1. Le règlement proposé par la Ville de Toronto	21
3.2. Le cas de la Colombie-Britannique	22
3.3. Caractéristiques usuelles des stratégies et réglementations d'inclusion en Amérique du Nord.....	23
Le projet de règlement de Montréal en regard des critères à prendre en considération dans une politique d'habitation inclusive	24
3.4. Une politique d'habitation abordable devrait être fondée sur une vision et une stratégie complètes, cohérentes et étoffées	25
3.4.1. Une vision et des orientations claires	25
3.4.2. Une analyse fouillée du marché de l'habitation	25
3.4.3. Une perspective métropolitaine	26
3.4.4. Programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal	26
3.4.5. La cohérence avec la Stratégie canadienne du logement et la future entente Canada-Québec	28
3.5. Maintien de l'accessibilité et de la compétitivité	28
3.5.1. Les paramètres du projet de règlement	28
3.5.2. Le projet de règlement et les institutions de financement.....	32
3.5.3. Évaluation des impacts du règlement sur le marché de l'habitation	32
3.6. Efficience et flexibilité	34

3.7. Équité	37
3.7.1. Équité verticale.....	37
3.7.2. Équité horizontale	38
3.8. Adaptabilité aux cycles économiques et à l'évolution du marché de l'habitation	39
3.9. La diversité et la complémentarité des mesures	40
3.9.1. Du côté de la demande	41
3.9.2. Du côté de l'offre.....	42
4. Recommandations pour une métropole plus abordable et compétitive.....	43
Sources d'information	46

TABLE DES FIGURES

<i>Figure 1 : Hausse du loyer médian (\$) entre 2011 et 2018 au sein des cinq grandes régions métropolitaines du Canada.....</i>	<i>14</i>
<i>Figure 2 : Valeur médiane des logements occupés par un propriétaire (2016)</i>	<i>14</i>
<i>Figure 3 : Loyer médian brut des métropoles nord-américaines de 3 à 5 millions d'habitants (2017)</i>	<i>15</i>
<i>Figure 4 : Croissance démographique entre 2006 et 2016</i>	<i>16</i>
<i>Figure 5 : Croissance de la densité (hab. au km²) entre 2006 et 2016</i>	<i>16</i>
<i>Figure 6 : Prix médian des copropriétés vendues en 2018 et 2019.....</i>	<i>17</i>
<i>Figure 7 : Prix médian des copropriétés vendu entre avril et juin 2019 selon le nombre de chambres.....</i>	<i>18</i>
<i>Figure 8 : Loyer moyen des appartements en octobre 2018.....</i>	<i>18</i>
<i>Figure 9 : Écart (%) entre le prix abordable et le neuf pour un condo</i>	<i>29</i>
<i>Figure 10 : Écart entre le prix d'un condo neuf et abordable.....</i>	<i>30</i>
<i>Figure 11 : Écart (%) entre le loyer abordable et le neuf</i>	<i>31</i>
<i>Figure 12 : Écart (\$) entre un loyer neuf et abordable.....</i>	<i>31</i>
<i>Figure 13 : Analyse comparée de l'évaluation des impacts du groupe CIRANO avec Oakland et San Francisco</i>	<i>33</i>
<i>Figure 14 : Prix des terrains entre 2016 et 2019 et contrepartie offerte par la Ville.....</i>	<i>35</i>
<i>Figure 15 : Part des ménages occupant un logement nécessitant des réparations majeures en 2006 et 2016</i>	<i>36</i>



ANNEXES

I	CAPREA CONSEIL IMMOBILIER, Données sur le marché immobilier, juillet 2019	48
II	GROUPE ALTUS, Données sur le marché du neuf à Montréal, août 2019	62
III	CAPREA CONSEIL IMMOBILIER, Étude sur le prix des terrains multirésidentiels, août 2019	84
IV	GROUPE ALTUS, Analyse d'impact – Effet sur les projets locatifs, 12 juin 2019	104
V	GROUPE ALTUS, Portrait du marché locatif, juillet 2019	141
VI	RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL sur la gestion de l'inclusion de logement abordable à Montréal, juin 2019	149
VII	STATISTIQUE CANADA, Willa Rea, Jennifer Yuen, John Engeland et Roberto Figueroa, La dynamique de l'abordabilité du logement au Canada, janvier 2008	217
VIII	FAHEY ET ASSOCIÉS, Analyse comparative Québec/Ontario en matière de zonage d'inclusion, mars 2019	232
IX	FAHEY ET ASSOCIÉS, Stratégies en matière de logements abordables, sociaux et familiaux dans la grande région de Toronto, mars 2019	237
X	NATIONAL ASSOCIATION OF HOUSEBUILDERS (REALPAC)	244
	– Does Inclusionary Zoning Work?, August 2018	245
	– Does Inclusionary Zoning Work?, September 2018	274
	– Inclusionary Zoning Primer, September 2015	277
	– Montreal 20-20-20 – Ontario and Toronto Policy Brief, June 2019	312
XI	MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, A blueprint for addressing the global affordable housing challenge, October 2014	317
XII	SCHL, Le Marché sous la loupe, RMR de Montréal, S'éloigner pour acheter: le déplacement en vaut-il le coût?, juin 2019	348
XIII	Diverses analyses sur les stratégies d'inclusion	381
	– BERTOLET, D. ET A. DURNING, Inclusionary Zoning: The Most Promising or Counterproductive of Ali Housing Policies, Sightline Institute, 2016	382
	– NEW YORK UNIVERSITY, FURMAN CENTER FOR REAL ESTATE AND URBAN POLICY, The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets	396
	– POWELL, B. ET E. STRINGHAM, « The Economies of Inclusionary Zoning Reclaimed », Florida State University Law Review, 2005	410
	– STURTEVANT, L.A., Separating Fact from Fiction to Design Effective Inclusionary Housing Programs, Center for Housing Policy, 2016	442
	– TOWNSEND, M., Inclusionary Zoning in Canada, mémoire de maîtrise, York University, 2017	455
	– THE URBAN LAND INSTITUTE, The Economies of Inclusionary Development, 2016	535
XIV	INSTITUT ÉCONOMIQUE DE MONTRÉAL (IEDM), Un cas de dépense publique « déguisée » : le plan d'habitation 20/ 20/ 20 de Montréal, juin 2019	572
XV	SCHL – Enjeux touchant l'offre de logement	575
	– Défi d'offre de logement	576
	– Examen de l'escalade des prix des logements dans les grands centres métropolitains du Canada, février 2018	580
XVI	MICHEL POITEVIN, professeur en finance publique à l'Université de Montréal, La nouvelle stratégie de Montréal pour les logements sociaux : inéquitable, juin 2019	819
XVII	CARL CLOUTIER, Synthèse des demandes d'accès à l'information sur le projet de règlement pour une métropole mixte, septembre 2019	824
XVIII	SCHL, Entente bilatérale dans le cadre de la stratégie nationale sur le logement de 2017 entre la SCHL et l'Ontario, 1 ^{er} avril 2018	830
XIX	MARIO POLÈSE, professeur émérite à l'Institut national de la recherche scientifique	897
	– Marché du logement montréalais : deux réalités opposées	898
	– Le risque de rendre le logement moins abordable	903

Présentation de l'IDU

Organisme indépendant et sans but lucratif, l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est le porte-parole de l'industrie immobilière commerciale du Québec. Il se consacre au progrès de l'industrie et au développement urbain responsable au Québec. Ses membres sont des propriétaires, des promoteurs, des investisseurs et des prêteurs, ainsi que des professionnels et fournisseurs de services de l'industrie.

L'industrie de l'immobilier commercial ajoute annuellement 15,1 G\$ au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 G\$ en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers d'emplois est soutenue par ses activités. L'industrie verse 6,7 G\$ en revenus fiscaux aux différents gouvernements.

Dans la région métropolitaine, l'industrie a représenté, en 2016, une valeur ajoutée de 9,8 G\$ et contribué à soutenir près de 93 000 emplois dans la région métropolitaine de Montréal. Elle a permis de récolter 2,3 G\$ en impôts fonciers, soit 56 % de tous les revenus fonciers du Grand Montréal.

Sommaire

La Ville de Montréal a présenté en juillet 2019 un projet de règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial. Dorénavant, tout projet de construction résidentiel de cinq logements ou plus, même ceux ne nécessitant aucune dérogation, aura des obligations d'intégration d'unités inclusives ou, à défaut, de contributions financières ou de cession de terrains. L'IDU est heureux de participer à la consultation de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), mais tient à noter d'entrée de jeu qu'il lui apparaît que, compte tenu de ses importantes responsabilités en la matière, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) aurait dû jouer un rôle de premier plan dans la définition d'un nouveau cadre réglementaire en matière de mixité.

Comme position de principe, depuis toujours, l'IDU appelle davantage de mixité dans l'offre de logement sur le territoire de Montréal. Pour lui, une mixité bien gérée contribue au dynamisme économique de la Ville. De longue date d'ailleurs, ses membres concourent à mettre en œuvre les stratégies d'inclusion à ce jour adoptées par les différents arrondissements de la Ville de Montréal.

Le projet de règlement à l'étude a été rendu possible par une modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* adoptée en juillet 2017, qui accorde aux municipalités la capacité d'exiger l'inclusion de logements sociaux, abordables ou familiaux dans tous les nouveaux projets résidentiels. Pour réaliser cela, on exige seulement de définir, au préalable, les orientations dans le plan d'urbanisme. Bien que les municipalités disposent d'un tel pouvoir, il apparaît important, compte tenu des objectifs sociaux qui y sont associés, que ces interventions prennent en considération les orientations, les programmes et les mesures des gouvernements supérieurs dans le domaine de l'habitation.

Les paramètres du projet de règlement de Montréal sont parmi les plus contraignants en Amérique du Nord, notamment quant aux exigences relatives au logement familial et aux prix/loyers fixés pour les unités abordables, qui sont significativement inférieurs aux prix/loyers de marché des unités

neuves correspondantes. Par ailleurs, on n’y trouve pas de définition du profil des ménages visés ni de restriction sur la revente ou la sous-location, ce qui est de nature à exclure certains ménages vulnérables au profit d’autres qui le sont moins (problème d’équité) et à compromettre le maintien du caractère abordable des unités.

La majorité des règlements d’inclusion en Amérique du Nord sont de nature incitative, mais plusieurs s’appliquent même aux projets de plein droit, comme ce qui est proposé par la Ville de Montréal. Cependant, tous, à notre connaissance, prévoient des compensations ou des incitatifs pour les promoteurs. Le bonus de densité est le plus utilisé ; on constate aussi fréquemment des réductions de taxes ou de frais et une baisse des exigences relatives au stationnement ou à certaines normes. L’assujettissement des projets de plein droit sans compensation constitue, aux yeux de l’IDU, une appropriation par le secteur public d’une valeur privée qui ne se justifie pas dans notre système de droit.

Sans compensations ou incitatifs, les obligations de logements inclusifs se traduiront par une perte de rendement, qui sera en partie récupérée, selon la dynamique du marché, par une augmentation de prix des unités. L’inclusion des projets de « plein droit » présente donc des enjeux d’équité et d’efficacité qui engendreront des effets pervers sur le marché.

Dans ce contexte, l’IDU est d’avis qu’il serait préférable d’attendre, particulièrement au sujet de l’intervention proposée par la Ville en matière de logement abordable, la signature de l’entente Canada-Québec en habitation afin de connaître les moyens et les sommes disponibles pour atteindre ses objectifs en matière d’abordabilité. Quant au logement social, l’IDU note avec satisfaction l’important progrès accompli au cours de la dernière année en matière de logement social. Les contributions additionnelles versées par le gouvernement du Québec dans le cadre du programme Accès-logis Québec devraient d’ailleurs encourager la Ville à accélérer sa réflexion relativement au développement du prochain programme Accès-logis Montréal dont les paramètres nous sont toujours inconnus.

Qui plus est, sans attendre, la Ville peut dès maintenant entreprendre diverses actions relevant de ses responsabilités propres ou déléguées, et qui auraient un effet bénéfique sur son attractivité et sur l’accès au logement. Elle peut, entre autres, accroître le nombre et la qualité des services et équipements recherchés par les familles, développer une stratégie commune de logement abordable avec les autres municipalités de la CMM, porter une attention particulière aux aires TOD¹, notamment quant à la densité permise, mettre à jour le programme Accès Condos de la Société d’habitation de Montréal (SHDM) et réduire dans toute la mesure du possible le fardeau et les délais réglementaires en habitation.

Afin que la Ville de Montréal puisse relever les défis d’attractivité pour les familles, d’abordabilité et d’accessibilité, une diversité de mesures doivent être mises en œuvre.

¹ Transit-Oriented Development

Le projet de règlement en bref

Le projet de règlement s'applique de plein droit à tous les projets d'au moins 450 mètres carrés, ce qui équivaut aux projets de 5 logements ou plus. Dans le cas des projets de 5 à 49 logements, les promoteurs devront contribuer à un nouveau fonds centralisé de financement du logement social et communautaire. Cette option sera aussi possible pour les projets plus importants, sous forme de paliers progressifs. La facture serait particulièrement élevée pour les grands projets au centre-ville : ainsi, le promoteur d'un projet de 100 000 mètres carrés au centre-ville (environ 500 logements) paierait 10,8 M\$ en retenant cette option. S'ils ne retiennent pas l'option du fonds, les promoteurs de projets de 50 logements ou plus devront inclure dans ceux-ci 20 % de logements sociaux, dont la construction sera financée par AccèsLogis, programme du gouvernement du Québec dont les seuils maximaux actuels ne reflètent pas adéquatement la réalité des coûts de construction à Montréal. Ils pourraient aussi céder à cette fin 20 % de leur terrain ou, si le projet n'est pas situé au centre-ville, un autre terrain situé dans un rayon de deux kilomètres et équivalant à 22 % de la superficie du terrain du projet.

Contrairement aux plus petits projets, les projets de 50 logements ou plus seront par ailleurs soumis à des exigences importantes en matière de logements abordables et familiaux. Ainsi, le projet de règlement exige 20 % de logements abordables dans tous les secteurs, excepté au centre-ville, où ce pourcentage est abaissé à 15 %. Ces seuils sont réduits de 5 points de pourcentage si le projet est associé à un programme comme Accès Condos, qui facilite l'accession à la propriété. Les promoteurs auront cependant l'option de la contribution à un fonds, celle-ci variant de 7 500 \$ à 45 000 \$ par logement abordable exigé, selon le secteur et l'ampleur du projet. Quant à la définition de *logement abordable*, elle varie en fonction du nombre de chambres à coucher et du territoire d'application. Ainsi, un studio à l'extrémité de l'île devrait être vendu moins de 185 000 \$ ou loué moins de 585 \$ par mois pour être considéré comme abordable, alors qu'un logement de trois chambres à coucher ou plus au centre-ville devrait être vendu moins de 450 000 \$ ou loué moins de 2 000 \$.

Relativement aux logements familiaux, définis comme ayant au moins trois chambres à coucher, le projet de règlement exige de tous les projets de 50 logements ou plus qu'ils incluent 5 % de logements familiaux abordables, comptabilisés à l'intérieur du pourcentage total exigé de logement abordable. À cela s'ajoutent, sans contrôle de prix, 5 % de logements familiaux au centre-ville et 10 % dans les quartiers centraux et périphériques, mais aucune exigence additionnelle pour les extrémités de l'île. Quant au logement social, financé par le programme gouvernemental AccèsLogis, la Ville espère y faire inclure un pourcentage significatif de logements familiaux.

Les autres mesures adoptées/envisagées par la Ville

Outre le projet de règlement qui fait l'objet de la présente analyse, la Ville entend utiliser d'autres mesures dans la poursuite de son objectif de développer 12 000 logements sociaux et abordables d'ici 2021 :

- Utilisation accrue des programmes en place pour le logement social et communautaire, tels AccèsLogis et le programme de supplément au loyer;



- Utilisation du fonds centralisé de contribution des promoteurs pour faciliter la réalisation de projets de logement social et communautaire, notamment par l’achat de terrains à ces fins;
- Adoption d’un règlement d’emprunt de 50 M\$ sur 10 ans pour l’achat de bâtiments ou de terrains à des fins de développement de tels logements;
- Aide à des projets pilotes proposant de nouvelles formules de logement abordable;
- Aide aux partenaires sollicitant les nouveaux programmes fédéraux de logement abordable;
- Aide à la rénovation de logements pour sauvegarder les logements sociaux et abordables existants;
- Bonification des programmes municipaux d’appui à l’acquisition résidentielle;
- Poursuite du programme Accès Condos.

Des efforts louables, mais...

L’IDU tient à saluer les efforts de la Ville, qui a créé une Table des partenaires pour recueillir les commentaires sur une première version du projet de règlement. Cela a servi à bonifier le projet en injectant un peu plus de flexibilité pour les projets de 50 logements ou plus, notamment en reconnaissant les conditions de marché différentes qui prévalent entre les divers territoires d’application, particulièrement au centre-ville.

Toutefois, comme le démontreront les sections suivantes du mémoire, beaucoup de progrès reste à accomplir pour améliorer l’accessibilité du logement à Montréal sans compromettre la compétitivité de la Ville. Pour relever ce défi, l’administration de Montréal devra intégrer, outre les mesures ciblées, le soutien des gouvernements supérieurs.

1. Politique d’habitation abordable : rôles respectifs des gouvernements

1.1. Principes généraux

Dans un contexte institutionnel caractérisé par l’existence de deux ordres de gouvernement, la grande majorité des économistes et des experts en politiques publiques conviennent que la fonction de redistribution devrait être attribuée aux ordres de gouvernement supérieurs, et ce, pour des motifs d’équité, d’efficacité et de stabilisation économique.

Équité

La raison principale justifiant la centralisation des politiques redistributives s’exprime en termes d’équité. La centralisation se justifie par l’iniquité fiscale que finiraient par créer les mouvements migratoires associés à des politiques de redistribution décentralisées.

Si le financement d’une politique redistributive ne provient pas des gouvernements supérieurs et que ceux-ci n’imposent pas des orientations et un cadre de gestion, des différences significatives se développeront entre les modèles locaux de redistribution, ce qui conduira à l’émergence d’effets de débordement dans la consommation de services redistributifs et dans la taxation (directe et

indirecte). Les moins favorisés seront attirés par les localités ayant les modèles les plus généreux. Même en cas de restriction ou de limite au nombre de ménages aidés, ces modèles généreux devront être financés soit par une hausse de la taxation locale, soit par certains acteurs du système économique local.

Ainsi, comme on le verra, l'un des effets du règlement proposé par Montréal serait de hausser le prix/loyer des unités vendues ou louées sur le marché libre. Cela pourrait avoir pour conséquence de chasser une partie des acheteurs/locataires, particulièrement ceux de la classe moyenne, vers d'autres localités qui n'appliquent pas un modèle aussi contraignant, notamment les autres localités de la région métropolitaine de recensement (RMR). Non seulement cela contribuerait-il à une dégradation économique relative de la métropole, mais les ménages établis ailleurs dans la RMR et au-delà ne contribueraient aucunement à assumer le coût de la politique redistributive.

À l'inverse, plus le territoire de financement et d'application d'une politique redistributive est étendu, moins de tels effets de débordement se font sentir et plus le nombre de ménages supportant le coût de la politique est important, respectant ainsi le principe d'équité.

Efficacité et stabilisation économiques

Outre le fait que les gouvernements supérieurs ont tout intérêt à ce que la métropole québécoise demeure la plus attractive et compétitive possible, la centralisation des politiques redistributives permet de ne pas fausser localement le système de prix (notamment ceux de l'habitation) et, par conséquent, de ne pas entraver la localisation optimale des activités.

Bien que les motifs précités militent en faveur d'un financement, d'orientations et d'un cadre de gestion centralisés des politiques redistributives, des considérations d'efficacité technique peuvent conduire à une gestion administrative locale.

Efficacité technique

Cet argument repose sur la recherche d'informations pertinentes au moindre coût. À l'instar des grandes firmes qui confient la gestion de leurs activités locales à des filiales, le gouvernement central peut déléguer, en tout ou en partie, la gestion de ses politiques aux collectivités locales. La gestion d'une politique redistributive nécessite une connaissance fine de la situation économique et sociale par localité ainsi qu'une excellente diffusion de l'information entre les acteurs locaux concernés, d'où un avantage comparatif du palier municipal sur ce plan.

1.2. Le cas de l'habitation abordable à Montréal

Le gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral, dans le cadre de ses énoncés budgétaires, consacre depuis longtemps des sommes au financement de mesures visant la rénovation et la construction de logements sociaux et communautaires. Dans le cas du Québec, ces mesures sont sous la responsabilité de la

Société d'habitation du Québec (SHQ), qui doit faire une reddition de comptes sur l'utilisation des sommes.

En novembre 2017, le gouvernement fédéral annonçait une Stratégie nationale sur le logement sans précédent, dotée de 40 G\$ sur 10 ans et visant, entre autres, à réduire significativement les besoins en matière de logement de 530 000 ménages canadiens, au moyen notamment des initiatives suivantes :

- Un fonds de co-investissement pour rénover et construire des logements abordables et communautaires, prévoyant 4,7 G\$ de contributions financières et 11,2 G\$ de prêts à faible intérêt. Les fonds fédéraux doivent être complétés par des investissements équivalents des autres ordres de gouvernement (sous forme financière ou autres, comme des dons de terrains).
- Des Initiatives de logement communautaire totalisant 4,8 G\$ de fonds fédéraux, complétés par des fonds équivalents des provinces.
- Une nouvelle allocation canadienne pour le logement de 2 500 \$ par année, qui sera versée à 300 000 ménages.

Pour bénéficier des mesures nécessitant un financement partagé, les provinces doivent signer une entente avec le gouvernement fédéral. Elles doivent respecter les priorités fédérales dans la mesure convenue dans l'entente, mais peuvent en général utiliser les mesures provinciales existantes (comme AccèsLogis au Québec) pour atteindre les objectifs. Ainsi, en conformité avec les pratiques établies, le gouvernement fédéral détermine les objectifs, le financement correspondant et le cadre général de gestion et de reddition de comptes.

Jusqu'à présent, toutes les provinces ainsi que les territoires ont signé de telles ententes, à l'exception du Québec. En vertu de l'entente conclue avec le gouvernement fédéral dans le cadre de la Stratégie canadienne du logement, l'Ontario recevra sur 10 ans 2,14 G\$, dont 1,77 G\$ pour le développement et la rénovation d'unités inclusives et 378 M\$ pour ses propres priorités en ce domaine, sommes que la province devra égaler.

Une évaluation préliminaire pour le Québec, fondée sur le rapport de sa population avec la population ontarienne, permet d'anticiper une contribution fédérale de 1,46 G\$ sur 10 ans, dont 258 M\$ pour les priorités déterminées par le Québec. En ajoutant la contribution équivalente du gouvernement québécois, il s'agirait d'une somme de quelque 2,92 G\$ sur 10 ans. À ces montants pourrait s'ajouter une bonification de l'équivalent du coût du programme d'allocation logement² (PAL) du gouvernement du Québec qui vise à venir en aide aux ménages à faible revenu consacrant une part trop importante de leur revenu au paiement de leur logement ou au remboursement de leur hypothèque. Pour l'année financière 2016-2017, 95 696 ménages ont bénéficié de ce programme avec une allocation annuelle moyenne de 751 \$³.

² www.revenuquebec.ca/fr/citoyens/votre-situation/etudiant/programme-allocation-logement/.

³ www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/SHQ/profil-statistique-habitation-2017-2018.pdf, page 17.

Or, en 2016, la Ville de Montréal comptait pour 34 % des interventions relatives au programme AccèsLogis et aux HLM, et pour 55 % des suppléments au loyer accordés. En supposant de façon conservatrice que Montréal obtienne 35 % des nouvelles sommes dégagées par la Stratégie canadienne du logement, c'est plus de 1 G\$ sur 10 ans qui seraient disponibles pour appuyer la politique en habitation de la Ville. Si cette proportion était plutôt de 40 %, dans l'esprit de l'entente signée en 2017 avec la SHQ sur le transfert des budgets et de la responsabilité en habitation (voir section suivante), on parlerait de plus de 1,14 G\$ sur 10 ans.

Également, considérant qu'environ 40 % des ménages bénéficiant du programme d'allocation-logement du Québec sont à Montréal, une bonification du programme à la suite d'une entente entre les gouvernements supérieurs permettrait d'aider un plus grand nombre de ménages avec des besoins impérieux. En 2016-2017, 38 503 ménages montréalais avaient bénéficié du PAL.

Compte tenu de l'importance de ces sommes potentielles, il serait inefficace pour la Ville de développer et de mettre en œuvre une stratégie en vase clos.

Le gouvernement du Québec

Les interventions du gouvernement du Québec en matière d'habitation inclusive se font principalement par l'intermédiaire de la SHQ. Ces interventions, qui ont été d'environ 1,2 G\$ en 2018-2019, comportent notamment les mesures suivantes :

- Habitations à loyer modique (logement social) : programme permettant à des ménages à faible revenu sélectionnés en fonction de leur condition socio-économique de payer à un office d'habitation un loyer correspondant à 25 % de leur revenu.
- AccèsLogis Québec : programme d'aide financière qui encourage le regroupement de ressources publiques communautaires et privées dans le but de réaliser des logements sociaux et communautaires pour les ménages à revenu faible ou modeste, ou encore pour des clientèles ayant des difficultés d'adaptation.
- Supplément au loyer : programme permettant à des ménages à faible revenu de payer un loyer correspondant à 25 % de leur revenu tout en habitant dans un logement du marché locatif privé ou appartenant à une coopérative d'habitation ou à un organisme sans but lucratif (OSBL). La SHQ verse la différence au propriétaire.
- Rénovation Québec : programme-cadre appuyant financièrement les municipalités qui se dotent d'un programme visant à améliorer les logements dans des secteurs résidentiels dégradés. Les citoyens d'une municipalité participante peuvent ainsi recevoir une aide financière s'ils sont propriétaires d'un bâtiment résidentiel situé dans un secteur visé par le programme de la municipalité et s'ils répondent aux autres critères que celle-ci a fixés, par exemple faire partie d'un ménage à faible revenu.

En 2017, la SHQ et la Ville de Montréal ont conclu une entente concernant le transfert des budgets et de la responsabilité en habitation, se terminant à la fin mars 2022. Sur accord des parties, elle pourra alors être reconduite, avec ou sans modifications. Cette entente consiste essentiellement en la délégation de la gestion de certains programmes comme AccèsLogis, Adaptation de domicile et Rénovation Québec, permettant une certaine flexibilité dans les modalités et favorisant une

adaptation au contexte montréalais. Elle prévoit aussi que la part du budget de ces programmes allouée à la Ville, qui était de 36 % en 2017-2018, augmentera progressivement pour atteindre 40 % en 2021-2022.

Toutefois, il importe de noter que le gouvernement conserve le contrôle de l'essentiel : budget, orientations et exigences de reddition de comptes.

Pour sa part, Revenu Québec gère un programme d'allocation-logement, calculé en fonction du type de ménage, du nombre de personnes dans le ménage, de ses revenus et de son loyer mensuel, et pouvant aller jusqu'à 80 \$ par mois. Ce programme s'adresse aussi bien aux propriétaires qu'aux locataires.

On constate donc que, de façon générale, le gouvernement du Québec, tout comme le gouvernement fédéral, joue son rôle redistributif en matière de politique d'habitation abordable, en assumant l'essentiel du financement et en fixant les orientations ainsi que les principaux critères et modalités.

Partage des responsabilités

Depuis l'adoption, en juin 2017, de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, il existe un nouveau partage des responsabilités avec les gouvernements supérieurs, notamment dans le domaine de l'habitation, à la suite d'une modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin d'y insérer une nouvelle section portant sur le logement abordable, social ou familial. Ces nouvelles dispositions permettent à toute municipalité, par règlement et conformément à des orientations définies à cette fin dans le plan d'urbanisme, d'assujettir la délivrance de tout permis pour la construction d'unités résidentielles à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité prévoyant la construction d'unités de logement social, abordable ou familial, le versement d'une somme d'argent ou la cession d'un immeuble à des fins de mise en œuvre d'un programme relatif à de tels logements. Ces dispositions sont extrêmement larges : en plus d'assujettir même les projets de plein droit aux nouvelles règles, elles permettent à la municipalité de fixer le nombre et le type d'unités inclusives, les dimensions et le nombre de pièces qu'elles doivent comporter, les normes pour leur conception et leur construction, leur emplacement dans l'ensemble domiciliaire ou ailleurs sur le territoire municipal. Elles permettent aussi à la municipalité de déterminer le mode de calcul de la somme d'argent ou les caractéristiques de l'immeuble qui peuvent être offerts en lieu et place, le cas échéant.

Contrairement à ce qui existe ailleurs (voir la section 4), la municipalité ne se voit imposer aucune limite sur ses exigences ni aucune obligation de compenser le promoteur de quelque façon que ce soit pour la perte de rendement potentielle sur l'investissement, avec la conséquence prévisible que l'on assistera à une hausse des prix/loyers des unités de marché et à une diminution de l'offre de ces unités à Montréal, au profit des banlieues. Ainsi, seuls les acheteurs/locataires de logements neufs seront appelés à supporter le fardeau de la politique. On peut donc s'attendre à ce que cela accentue la tendance déjà présente à un exode de la classe moyenne et de certains projets résidentiels vers les banlieues.

La Ville de Montréal

Sur le plan de l'efficacité technique, la Ville est la mieux placée pour gérer localement la politique d'habitation inclusive, mais elle devrait normalement le faire, comme pour les programmes de la SHQ, avec un financement et des orientations provenant en grande partie des gouvernements supérieurs.

Or, comme on l'a vu, ce n'est manifestement pas le cas du projet de Règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial. Dans la suite du mémoire, ce projet de règlement sera donc examiné en regard des dimensions à considérer dans une politique d'habitation inclusive.

Pour éclairer l'analyse, il est utile de prendre en compte d'abord brièvement le contexte montréalais et métropolitain de l'habitation, ainsi que d'examiner quelques règlements et stratégies d'habitation inclusive hors Québec.

2. Un marché de l'habitation dynamique, mais vulnérable

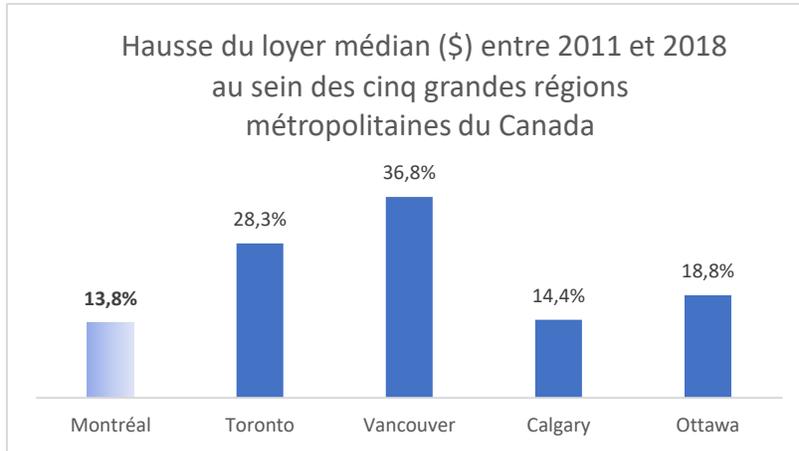
2.1. Un marché de l'habitation dynamique et relativement abordable

L'activité de construction résidentielle au Québec surprend par sa vigueur depuis quelques années, particulièrement depuis 2017, et la région de Montréal accapare une part grandissante des mises en chantier (APCHQ, Prévisions économiques 2018-2019).

Selon l'évaluation du marché de l'habitation de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) parue le 1^{er} août 2019, le marché de l'habitation montréalais demeure toutefois en légère surchauffe en raison d'une demande relativement importante par rapport à l'offre. Cependant, les prix des habitations sont restés en phase avec les facteurs économiques et démographiques fondamentaux, tels le revenu personnel disponible et la population de jeunes adultes.

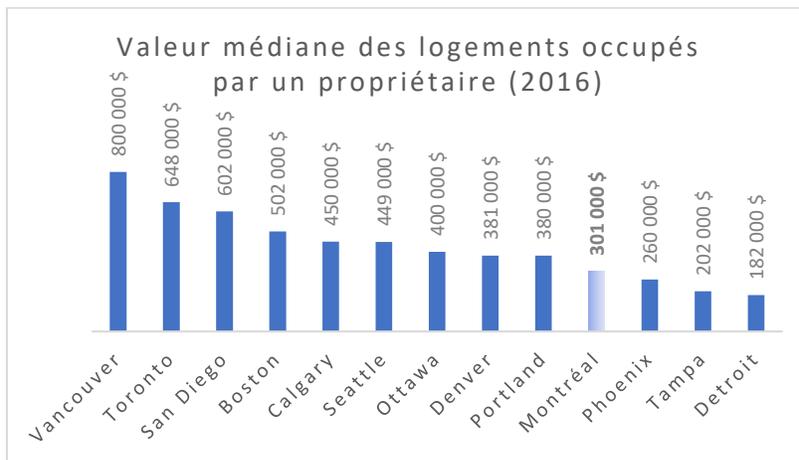
Cette situation contraste avec celle constatée notamment à Toronto et à Vancouver. Par exemple, entre 2011 et 2018, la hausse du loyer médian fut de 13,8 % dans la RMR de Montréal, alors qu'elle fut respectivement de 28,3 % à Toronto et de 36,8 % à Vancouver.

Figure 1 : Hausse du loyer médian (\$) entre 2011 et 2018 au sein des cinq grandes régions métropolitaines du Canada⁴



Montréal demeure d'ailleurs l'une des métropoles les plus abordables à l'échelle nord-américaine, comme en témoignent les tableaux suivants.

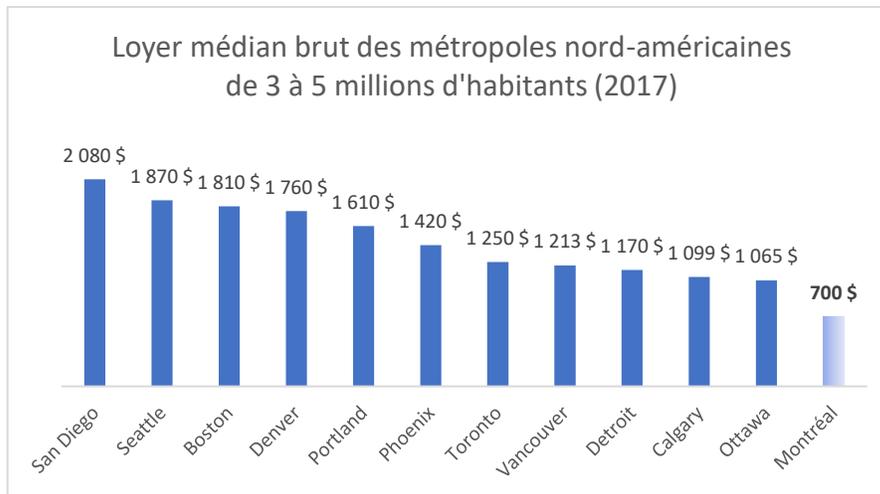
Figure 2 : Valeur médiane des logements occupés par un propriétaire (2016)⁵



⁴ SCHL, Loyer médian (\$), 2017; U.S. Census Bureau, Median Gross Rent per Bedrooms, 2017; adapté par Caprea Conseil Immobilier selon le taux de change annuel de 2017 de la Banque du Canada.

⁵ Recensement de 2016, Statistique Canada, Valeur médiane des logements occupés par un ménage propriétaire (\$); U.S. Census Bureau, Median Housing Value of Owner-Occupied Units, 2016; adapté par Caprea Conseil Immobilier selon le taux de change annuel de 2016 de la Banque du Canada.

Figure 3 : Loyer médian brut des métropoles nord-américaines de 3 à 5 millions d'habitants (2017)⁶



Ce dynamisme du marché montréalais a permis d'augmenter de 1,3 %, entre 2006 et 2016, la part des logements abordables dans l'ensemble du marché. Au dernier recensement, 69,2 % des unités étaient abordables. Également, au cours de la même période, la part des ménages avec des besoins impérieux est passée de 17,6 % à 15,6 %.

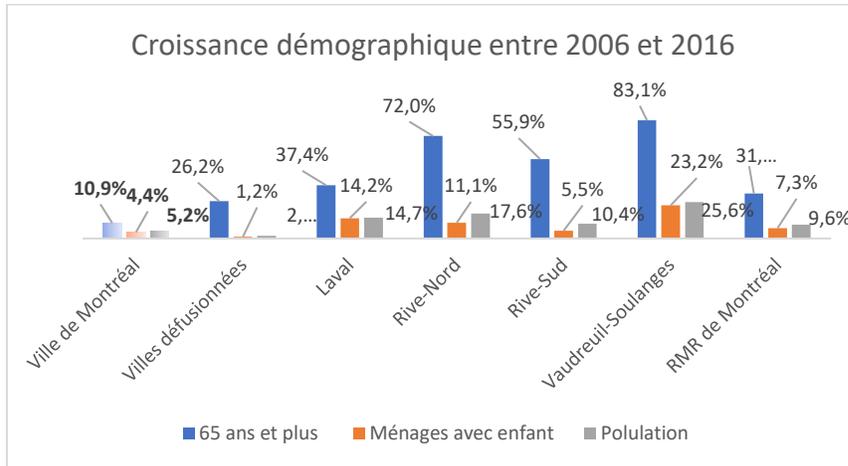
Ces données concordent avec la relative stabilité de l'indice d'abordabilité Desjardins pour la région métropolitaine de Montréal au cours des 10 dernières années. Cette situation peut s'expliquer par le maintien de la capacité de payer des ménages grâce à la hausse de leurs revenus après impôts et à la baisse des taux d'intérêt sur les hypothèques par rapport au coût d'achat des propriétés.

2.2. Un marché tout de même vulnérable à la concurrence des banlieues

Entre 2006 et 2016, la croissance démographique de la Ville de Montréal fut de 5,2 %, soit environ la moitié ou moins de celle des autres composantes de la RMR, à l'exception des municipalités défusionnées, qui ont connu une croissance inférieure. Montréal a aussi vu la croissance la plus faible des ménages avec enfants.

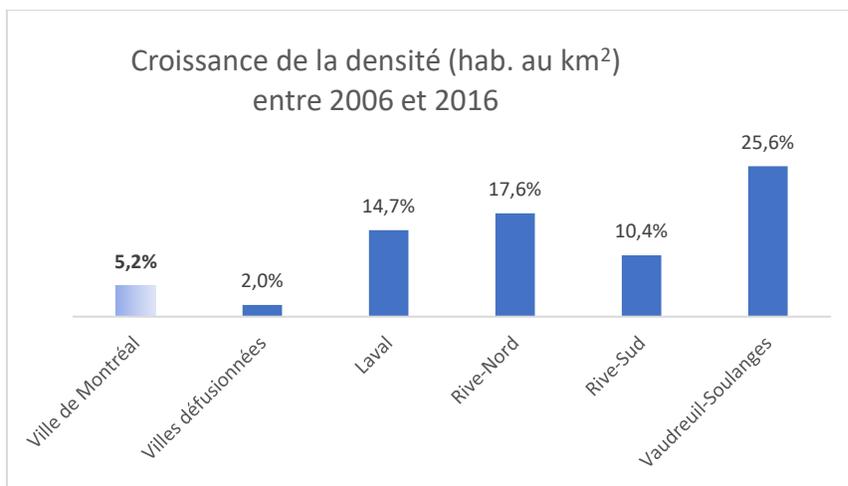
⁶ À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les secteurs ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus. Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil ImmobilierSCHL, Loyer médian (\$), 2017; U.S. Census Bureau, Median Gross Rent per Bedrooms, 2017; adapté par Caprea Conseil Immobilier selon le taux de change annuel de 2017 de la Banque du Canada.

Figure 4 : Croissance démographique entre 2006 et 2016⁷



Ces tendances se reflètent aussi dans la croissance de la densité (habitants au km²).

Figure 5 : Croissance de la densité (hab. au km²) entre 2006 et 2016⁸



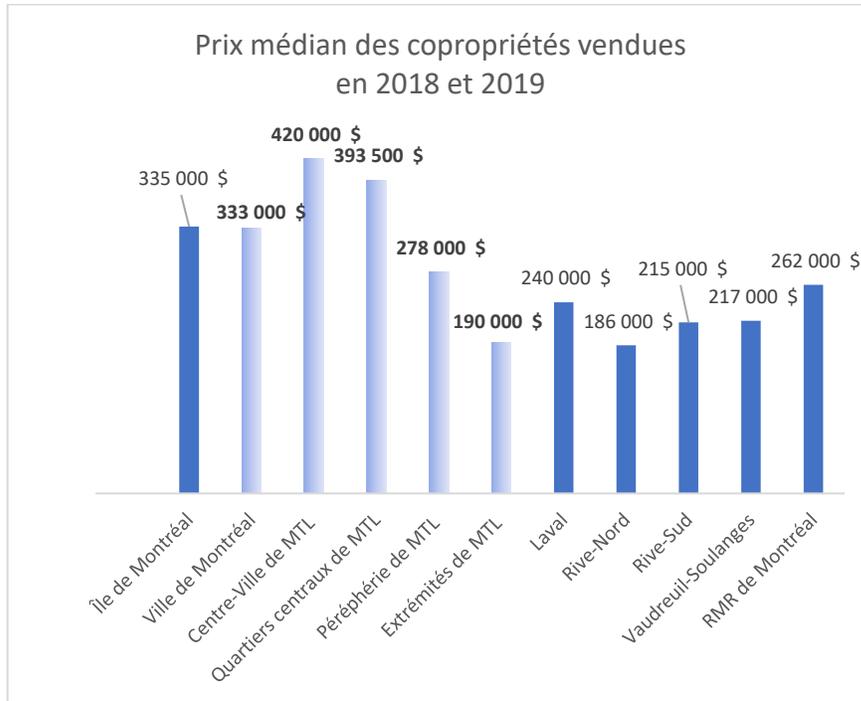
L'un des facteurs expliquant cet attrait relatif pour les banlieues est sans doute le prix du logement moins élevé que l'on retrouve dans celles-ci, tant sur le marché des copropriétés que sur celui du logement locatif, et ce, quel que soit le nombre de chambres à coucher.

⁷ Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada.

⁸ Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada.

À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus.

Figure 6 : Prix médian des copropriétés vendues en 2018 et 2019⁹



⁹ Le taux unitaire des propriétés unifamiliales est calculé sur un échantillon plus faible que le prix médian. Ce dernier est donc statistiquement plus représentatif; Centre-Ville, Quartiers centraux, Périphérie et Extrémités de MTL (juillet 2018 à juin 2019); Autres territoires (avril 2018 à juin 2019); Centris; compilation par Caprea Conseil Immobilier.

Figure 7 : Prix médian des copropriétés vendues entre avril et juin 2019 selon le nombre de chambres¹⁰

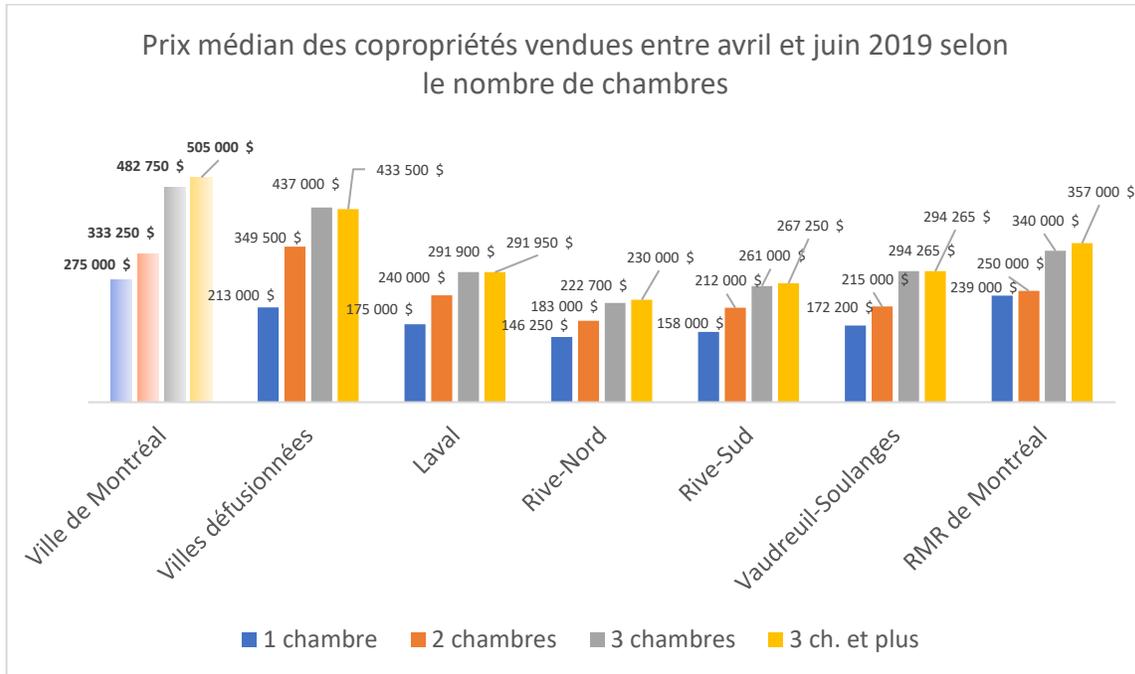
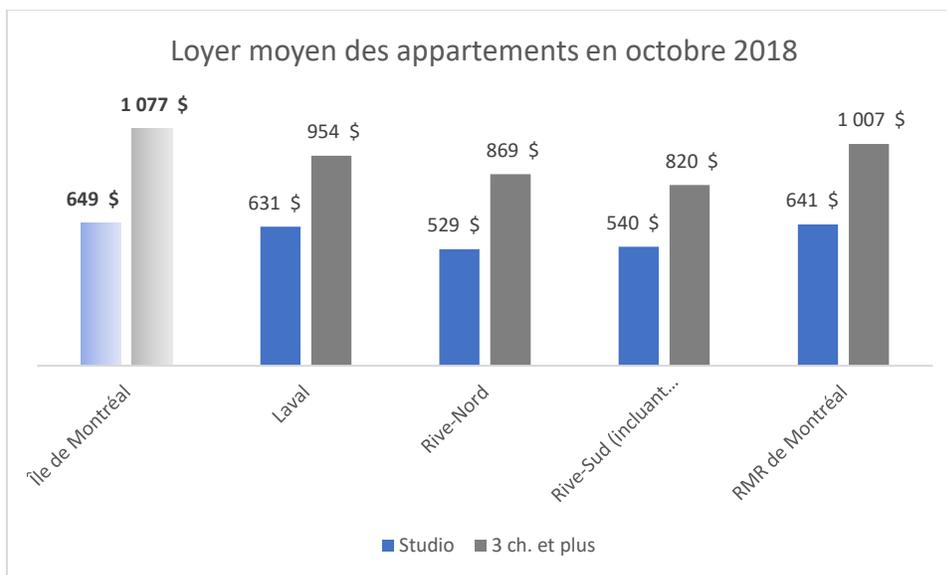


Figure 8 : Loyer moyen des appartements en octobre 2018¹¹



¹⁰ Les données dans les cases vides ont été retirées du fait d'un trop faible échantillonnage Centris; compilation par Caprea Conseil Immobilier.

¹¹ La géographie d'analyse de la SCHL diffère quelque peu des autres tableaux présentés. Pour plus d'information quant aux territoires décrits, se référer au *Rapport sur le marché locatif*, RMR de Montréal, 2018 de la SCHL.

Rapport sur le marché locatif : RMR de Montréal, SCHL, 2018; compilation par Caprea Conseil Immobilier.

Les taxes et frais, fonciers et autres, sont aussi significativement plus élevés à Montréal que dans le reste de la RMR et ils vont en augmentant : par exemple, les frais de parcs désormais calculés sur la valeur marchande plutôt que sur l'évaluation municipale; la redevance liée à la construction du REM, qui est de 10 \$ la superficie de plancher à construire dans un rayon de 1 km ou de 500 m selon la station; la modification envisagée de la mesure de conservation du patrimoine bâti prenant la forme du dépôt d'une garantie financière basée sur la valeur du bâtiment visé par le projet, laquelle serait élargie pour englober aussi la valeur du terrain.

À tout cela, il faudrait ajouter le projet de **règlement sur la construction et la transformation de bâtiments (11-08)**¹² qui propose d'établir, à l'article 18, des superficies et des dimensions minimales à respecter pour les pièces d'un logement. En comparaison des villes de San Francisco, de New York et de Toronto, ces nouvelles exigences sont excessives et auront des impacts majeurs (ex. : contraintes architecturales et structurales et pertes d'espace) sur les coûts et sur l'abordabilité. Dans cette perspective, ces exigences contreviennent à l'esprit du projet de règlement pour une métropole mixte. Pour éviter ces impacts, l'IDU demande à la Ville de Montréal de réviser ses intentions sur les superficies minimales à respecter dans les logements.

En fin de compte, une grande partie de ces hausses de coûts se reflètent tôt ou tard dans les prix et loyers ou dans les intentions d'investissement. L'accessibilité au logement en est nécessairement affectée. La part du revenu brut des ménages affectée au logement est de 44 % dans la RMR de Montréal, alors que la moyenne canadienne est de 48 % et que cette proportion devrait idéalement ne pas dépasser 40 %.

Ainsi, la vigilance est de mise pour maintenir l'accessibilité de Montréal à un niveau raisonnable et compétitif, ce qui suppose impérativement de tenir compte du fardeau cumulatif des taxes, frais et règlements.

3. Quelques règlements et stratégies d'inclusion hors Québec

3.1. Le cas de l'Ontario

Tant le gouvernement ontarien actuel que son prédécesseur ont déterminé un cadre d'application pour le logement inclusif comportant des limitations et des exigences visant à favoriser la cohérence des démarches municipales et à minimiser l'impact négatif potentiel sur l'offre de logements. Comme on l'a souligné, un tel cadre n'existe pas au Québec.

¹²ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOC_REGL_CONSTRUCTION_20190320.PDF.

Dans le but de fournir des directives claires aux municipalités qui choisissent d'instaurer le zonage d'inclusion, le gouvernement de l'Ontario a adopté, en mai 2018, un règlement de zonage d'inclusion¹³.

Ce cadre impose d'abord à toute municipalité voulant adopter un règlement d'inclusion de réaliser une étude (appelée *rapport d'évaluation*) analysant les éléments suivants :

- La démographie et la population;
- Le revenu des ménages;
- L'offre de logements actuelle et prévue, par type de logement;
- Le type et la taille des logements devant être inclus comme unités inclusives;
- Le prix et le loyer moyens actuels pour chaque type de logement, en tenant compte de l'emplacement;
- Les éventuelles répercussions du règlement sur le marché du logement et sur la viabilité financière des exploitations en termes de nombre de logements abordables, de période d'abordabilité, de mesures et de stimulants ainsi que de prix ou de loyer d'un logement abordable, en tenant compte de la valeur du terrain, du coût de la construction, du prix ou du loyer de marché, ainsi que de l'offre et de la demande de logements. Cette analyse doit aussi tenir compte des **politiques et des plans provinciaux** en matière d'habitation, de croissance et de développement. Cette analyse d'impact doit être accompagnée de **l'avis écrit d'une personne experte sans lien avec la municipalité**.

Le rapport d'évaluation doit être mis à jour et publié tous les cinq ans, l'objectif étant de modifier le règlement au besoin.

Le plan d'urbanisme doit, quant à lui, inclure des politiques autorisant l'utilisation du zonage d'inclusion, prévoyant le **maintien à long terme du caractère abordable des logements visés**, comprenant des buts et des objectifs en matière de logement inclusif et décrivant la façon dont ils seront atteints.

En plus des paramètres habituels relatifs notamment aux pourcentages requis d'unités inclusives, aux normes et seuils d'abordabilité et aux **mesures incitatives et de compensation pour les promoteurs**, le règlement d'inclusion doit comporter une disposition concernant le partage du produit relatif à la valeur nette réelle de la vente d'une unité inclusive. Une part de ce produit peut en effet être versée à la municipalité, dans une proportion n'excédant pas 50 %.

De plus, le conseil municipal doit produire et publier tous les deux ans un rapport sur l'état d'avancement du programme, comprenant les éléments suivants :

- Le nombre, le type et l'emplacement des unités inclusives;
- L'éventail des revenus des ménages ayant bénéficié de telles unités;
- Le nombre d'unités inclusives qui sont retournées sur le marché;

¹³ Règlement de l'Ontario 232/18 pris en application de la *Loi sur l'aménagement du territoire* [ero.ontario.ca/fr/notice/013-1977] [www.ontario.ca/fr/lois/reglement/180232].

- Les sommes reçues par la municipalité à la suite de la vente d’unités inclusives.

Le gouvernement ontarien **oblige** aussi les municipalités à **prévoir des compensations pour les promoteurs** pour une partie de la différence entre le prix moyen de marché d’un logement de tel type situé dans tel secteur et le prix abordable d’un tel logement. Cette compensation peut prendre différentes formes :

- Une exemption ou une réduction des frais de planification et/ou des redevances de développement;
- Une réduction des exigences relatives au stationnement;
- Une exemption des exigences de contribution pour parcs;
- Une compensation pécuniaire.

La compensation ne peut cependant être satisfaite par une augmentation de la hauteur ou de la densité permise du projet. Le type et l’ampleur des compensations doivent être spécifiés dans le règlement d’inclusion.

Il est aussi à mentionner qu’un règlement municipal en matière d’inclusion ne peut s’appliquer aux projets :

- de moins de 10 unités;
- proposés par un OBNL ou une coopérative détenant plus de 51 % du capital ou comprenant plus de 51 % d’unités abordables;
- dont la demande de permis de construire, d’exploitation ou de planification communautaire a été soumise avant l’adoption du règlement.

Par ailleurs, comme on l’a noté précédemment, le gouvernement de l’Ontario a conclu une entente avec le gouvernement fédéral dans le cadre de la stratégie d’habitation de ce dernier. En vertu de cette entente, l’Ontario recevra 2,1 G\$ sur 10 ans, montant que la province devra évaluer.

Les municipalités en Ontario profiteront de fonds découlant de cette entente, d’une part pour l’entretien et la rénovation de leurs logements sociaux et communautaires existants, d’autre part pour offrir à des promoteurs et à des OSBL la possibilité de baux à long terme à coût inférieur au marché sur des terrains appartenant aux municipalités, pour y faire des projets de logement abordable.

3.1.1. Le règlement proposé par la Ville de Toronto

Un projet de règlement de logement inclusif ayant certaines similitudes avec celui de Montréal a été proposé par la Ville de Toronto et fait l’objet de consultations. Il vise l’inclusion d’unités abordables dans les nouveaux projets résidentiels d’une certaine envergure. Ainsi, les exigences s’appliqueraient aux développements de plus de 100 logements situés au centre-ville ou à ses périphéries est et ouest, telles que délimitées par la Ville. Dans le reste du territoire, le seuil serait de 140 logements. Les exigences varieraient par secteurs, selon que leur marché est classé « vigoureux » ou « modéré » par la Ville. Dans les zones vigoureuses, les projets de copropriétés

devraient inclure 20 % d'unités abordables et les projets locatifs, 5 %. Ces pourcentages seraient respectivement de 10 % et de 2,5 % dans les zones modérées.

Deux options sont considérées :

- **Dans l'option 1**, les exigences ne s'appliqueraient qu'aux projets requérant une modification au zonage en raison de leur densité.
- **Dans l'option 2**, le règlement s'appliquerait même aux projets de plein droit, comme cela est prévu à Montréal.

Une unité locative est considérée comme abordable si le loyer n'excède pas 100 % du loyer moyen de marché du secteur. Cependant, pour 10 % des unités abordables, le loyer ne doit pas dépasser 80 % du loyer moyen.

Par ailleurs, un autre projet de règlement, visant uniquement le cœur (« core ») de la Ville, requerrait que, dans la zone déterminée, les propositions de plus de 80 logements en comprennent au moins 40 % avec au moins 2 chambres à coucher.

Dans tous les cas, les éventuels règlements ne s'appliqueront pas, conformément au règlement de la province, aux projets ayant déjà « soumis une demande de permis de construire, d'exploitation et de planification communautaire » avant l'adoption d'un règlement de zonage d'inclusion de la Ville.

3.2. Le cas de la Colombie-Britannique

La législation britanno-colombienne ne permet pas d'imposer des exigences d'inclusion dans les projets réalisables de plein droit. Des compensations ou des incitatifs sont donc offerts aux promoteurs sous différentes formes¹⁴ :

- Une bonification de la densité permise, l'une des formes de compensation les plus courantes;
- Un don ou une location à long terme de terrains possédés par la municipalité aux fins d'une construction de logements inclusifs;
- Des subventions directes aux promoteurs;
- Une réduction ou une exemption de taxes foncières sur une certaine période;
- Une réduction ou une exemption de frais, de droits ou de redevances de développement;
- Une réduction des superficies minimales de terrain ou de logement;
- Une réduction des exigences relatives au stationnement;
- Un processus accéléré d'approbation des projets.

¹⁴ Ville de Vancouver, *Affordable Housing Delivery and Financial Strategy, Progress Report*, juin 2018.
Ville de Richmond, *City of Richmond Affordable Housing Strategy 2017-2027*.

3.3. Caractéristiques usuelles des stratégies et des réglementations d'inclusion en Amérique du Nord

De nombreuses villes (plus de 270) en Amérique du Nord disposent d'un règlement de zonage inclusif. Ces règlements ont comme points communs :

- une définition du profil des clientèles cibles qui sont souvent établies en fonction du revenu des ménages. Le plafond de revenu des ménages visés par le logement inclusif se situe entre 60 % et 120 % du revenu médian, mais le plus souvent entre 80 % et 90 %;
- une stratégie pour assurer la pérennité des unités dans le temps pour des périodes données. Des restrictions sur les prix de vente ou les loyers des unités inclusives sont maintenues pour des périodes allant de 5 à 20 ans, selon les villes, afin d'en maintenir le caractère abordable;
- des incitatifs, des compensations ou des dédommagements aux promoteurs, qui peuvent prendre différentes formes, dont l'octroi d'un bonus à la densité en fonction du nombre d'unités abordables, le versement d'une subvention et une réduction du coût des permis. À notre connaissance, toutes les villes offrent des mesures compensatoires afin de limiter les impacts sur l'évolution de l'offre et sur la hausse des prix;
- des pourcentages d'inclusion de logements abordables qui tournent autour de 15 %, mais qui dépassent rarement 20 %.

Outre les éléments mentionnés précédemment, on observe que les règlements d'inclusion :

- ne s'appliquent pas aux petits projets. Le seuil minimal est généralement compris entre 50 et 100 unités;
- ne s'appliquent souvent qu'à certains secteurs de la ville (ceux où le marché est le plus actif), ou encore les exigences varient selon les secteurs;
- excluent souvent les maisons unifamiliales;
- adaptent les exigences selon le type d'habitation (copropriétés ou logements locatifs);
- établissent généralement le prix/loyer maximal pour une unité abordable à 80 % du prix/loyer médian d'une unité semblable sur le marché;
- offrent très souvent la possibilité de construire les unités abordables sur un autre site que le projet principal ou de faire don d'un tel site à la ville ou à un OSBL pour favoriser le logement abordable, ou encore d'utiliser plutôt une option consistant à contribuer à un fonds municipal pour le logement abordable.

On remarque également que les villes ayant le plus de succès en termes de nouvelles unités abordables sont celles offrant d'importants incitatifs financiers aux promoteurs.

Finalement, on remarque que plusieurs villes subventionnent directement les ménages à faible revenu pour l'achat ou, plus fréquemment, la location d'un logement abordable.

Effets des règlements d'inclusion aux États-Unis

En 2018, aux États-Unis, selon la National Association of Homebuilders (NAHB), l'effet des règlements d'inclusion représentait 5,7 % des coûts d'habitation dans les secteurs et logements soumis à ces règlements¹⁵.

Il existe relativement peu d'études empiriques fouillées sur les effets du zonage inclusif en termes de production d'unités abordables et d'impacts sur les prix de marché, et la grande majorité traite de cas californiens, la Californie ayant été l'un des premiers endroits où ce type de règlement a été mis en œuvre. Les résultats sont en général inconclusifs. Cela n'est guère surprenant, puisque :

- la majorité de ces règlements sont municipaux, alors qu'ils provoquent des externalités dans toute leur région métropolitaine;
- leurs effets sont difficilement discernables de ceux des autres règlements et politiques et de l'évolution des conditions économiques. Il n'est pas possible de connaître le nombre d'unités abordables qui auraient été réalisées en leur absence;
- la nature et l'ampleur de leurs effets dépendent beaucoup de leurs paramètres et des conditions de leur mise en œuvre.

Les conclusions les plus communes de ces études sont les suivantes :

- Les programmes qui ne compensent pas suffisamment les coûts additionnels qu'ils font encourir aux promoteurs n'ont que peu d'effets positifs;
- Ceux qui fonctionnent le mieux sont ceux qui opèrent dans des marchés vigoureux, ont des règles prévisibles et offrent aux promoteurs des compensations raisonnables et des solutions flexibles.

Lorsque les paramètres du règlement sont trop exigeants compte tenu de la dynamique du marché local, certains effets pervers peuvent être détectés. Cela a conduit certaines villes américaines à abandonner ou à assouplir leur réglementation, par exemple, à Tallahassee et à Palm Beach, en Floride, à Madison au Wisconsin et à St. Cloud, au Minnesota¹⁶.

Le projet de règlement de Montréal en regard des critères à prendre en considération dans une politique d'habitation inclusive

L'IDU est favorable à l'inclusion et à la mixité dans l'habitation. Toutefois, l'atteinte de ces objectifs devrait se faire de façon équitable, en minimisant les impacts négatifs potentiels et en maintenant la compétitivité et l'attractivité de la ville de Montréal, tant par rapport au reste de la RMR qu'aux autres métropoles nord-américaines.

À ces égards, le projet de règlement de la Ville présente plusieurs lacunes quant aux caractéristiques souhaitables d'une politique d'habitation abordable.

¹⁵ NAHB, *The Cost of Regulation on Affordable MultiFamily Development*, 2018.

¹⁶ On peut trouver d'autres exemples, notamment dans NAHB, *Inclusionary Zoning Primer*, 2016, et d'autres sources citées.

3.4. Une politique d'habitation abordable devrait être fondée sur une vision et une stratégie complètes, cohérentes et étoffées

3.4.1. Une vision et des orientations claires

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, telle que modifiée en 2017, exige, préalablement à l'adoption d'un nouveau règlement sur le logement social, abordable ou familial par une municipalité, que celle-ci définisse des orientations à cette fin dans son plan d'urbanisme. La Ville de Montréal ne s'est pas encore conformée à cette exigence.

3.4.2. Une analyse fouillée du marché de l'habitation

Toute politique ou stratégie d'habitation inclusive d'une ville devrait d'abord s'inscrire dans une réflexion plus large sur l'attractivité et l'abordabilité de cette ville et de son marché de l'habitation. Cela suppose de considérer pour les divers secteurs de la ville, entre autres :

- le marché, soit l'offre et la demande actuelles et prévues, de différents types d'habitation (copropriétés, logements locatifs, logements convenables pour les familles), ainsi que leur prix;
- le coût et la disponibilité de terrains disponibles pour développement;
- le revenu médian et les tendances démographiques;
- des facteurs comme la disponibilité du transport en commun, des parcs, des écoles et garderies, etc.

État de la réflexion à la Ville¹⁷

Les documents explicatifs publiés jusqu'ici par la Ville de Montréal en lien avec le projet de règlement d'inclusion se limitent à quelques statistiques, par exemple sur les pourcentages de ménages à faible revenu, les taux d'inoccupation, l'évolution de certains prix médians et le faible pourcentage de logements d'au moins trois chambres à coucher. Une analyse plus fouillée du marché et de ses tendances s'impose, à l'image de ce qui était exigé en Ontario avant l'adoption par une ville d'un règlement d'inclusion.

Par exemple, en ce qui a trait aux familles, il ne suffit pas de considérer l'offre de logements d'au moins trois chambres à coucher existant à Montréal; il faut aussi prendre en compte les services et équipements accessibles facilement pour les familles, ainsi que la demande potentielle de celles-ci pour habiter au centre-ville. À cet égard, la plupart des études montrent que les principaux facteurs influençant le choix d'un logis par les ménages avec enfants sont, outre le prix et l'espace intérieur et extérieur, la présence de services et d'équipements tels parcs de quartier, équipements sportifs, bonnes garderies et écoles, ainsi que l'aspect sécuritaire et convivial.

¹⁷ Ville de Montréal, *Rapport d'étape*, Comité de pilotage Montréal= familles, 2013.

Ville de Montréal, Direction de l'habitation, *Que recherchent les acheteurs?* Synthèse des résultats de divers sondages 2007-2011, octobre 2012.

3.4.3. Une perspective métropolitaine

L'analyse de l'attractivité ne peut non plus faire abstraction d'une réflexion à l'échelle métropolitaine, afin de considérer notamment la problématique de l'étalement urbain et de la concurrence des banlieues, brièvement illustrée à la section 2 ci-dessus. Ce phénomène risque d'être exacerbé par une approche d'inclusion limitée à la ville-centre.

À cet effet, une analyse de la SCHL¹⁸ démontre que, même en incluant les coûts du transport vers leur lieu de travail, les ménages qui quittent Montréal pour acheter en banlieue, tout en continuant à travailler à Montréal, économisent sur leurs frais hypothécaires, tout en bénéficiant en moyenne de maisons de plus grande taille et d'une construction plus récente. Il faudrait que ces ménages accordent une valeur relativement élevée aux heures supplémentaires qu'ils passent à se rendre au travail pour annuler ces économies. Cette valeur est en moyenne de 38 \$ l'heure pour ceux qui s'établissent à Laval, de 36 \$ pour les résidents de la Rive-Nord et de 55 \$ pour ceux de la Rive-Sud. À titre de comparaison, le salaire horaire moyen pour un employé à temps plein en 2016 dans les différentes régions administratives de la RMR de Montréal oscillait entre 23 \$ et 28 \$. Si, au cours des prochaines années, les prix de l'habitation sur l'île de Montréal continuent d'augmenter à un rythme plus rapide qu'en banlieue, ce mouvement migratoire risque de se poursuivre, et même de s'accroître. En effet, le développement des technologies favorisant le télétravail ainsi que l'apparition de nouveaux modes de transport collectif plus efficaces, comme le Réseau express métropolitain (REM), permettront aux ménages qui migrent en banlieue de réaliser des économies encore plus grandes.

État de la réflexion à la Ville

La perspective métropolitaine semble totalement absente de la réflexion de la Ville de Montréal, malgré les importants impacts négatifs potentiels d'un règlement adopté en vase clos.

3.4.4. Programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal

Le cadre de gestion des projets de développement de logements communautaires et sociaux est défini dans les programmes AccèsLogis Québec (SHQ) et AccèsLogis Montréal (Ville de Montréal).

Afin de s'adapter aux réalités du marché montréalais, la Ville de Montréal a rendu publique, le 6 mars 2019, une codification du règlement sur la subvention à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif (AccèsLogis Montréal)¹⁹. Dans ce document, il est précisé une série de changements, dont :

- les subventions à la réalisation;
- la grille du coût maximal de réalisation admissible (CMA) aux fins de subvention, par unité résidentielle, qui datait de 2009;

¹⁸ *Le marché sous la loupe : RMR de Montréal*, juin 2019.

¹⁹ [ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=19834&typeDoc=1].

- les garanties de prêts accordées par la Ville;
- les contributions de la CMM et du milieu;
- les dépenses liées à l'acquisition d'un terrain ou à un dépôt sur une offre d'achat d'un immeuble;
- les loyers médians du marché;
- les règles associées à la certification Novoclimat;
- les exigences pour des espaces spécifiques;
- les règles touchant les bâtiments patrimoniaux.

Au cours des deux prochaines années, il est prévu une mise à jour de l'ensemble du programme par le Service d'habitation.

Sur le site de la Ville, il est précisé que « les projets ayant reçu une approbation préliminaire avant le 23 avril 2018, date de mise en vigueur du nouveau programme AccèsLogis Montréal, resteront encadrés par le programme AccèsLogis Québec. Dans ce cas, ils demeureront sous la responsabilité de la SHQ, et ce, jusqu'à la fin de leur convention d'exploitation²⁰ ».

Malgré ces ajustements attendus depuis longtemps, la conception et la réalisation de projets de logements communautaires et sociaux demeurent très longues. Ces délais peuvent s'expliquer notamment par :

- le processus de traitement des projets,
- la capacité des promoteurs de répondre aux exigences;
- des écarts entre les coûts réels et les CMA.

Bien qu'AccèsLogis Montréal n'impose pas de plafond au coût d'un projet, la subvention accordée est fixée en fonction des CMA. Lorsque le prix obtenu après un appel d'offres dépasse les sommes des subventions disponibles, une aide exceptionnelle²¹ peut être accordée dans certaines circonstances pour garantir un loyer économique inférieur à 95 % du loyer médian du marché.

Tout comme AccèsLogis Québec, les promoteurs immobiliers disposant d'une entente d'inclusion avec la Ville de Montréal peuvent réaliser leurs projets avec un groupe de ressource technique (GRT) et un groupe porteur (OBNL ou coopérative).

Afin d'accélérer la réalisation de projets, l'IDU demande que des travaux soient prioritairement effectués sur le programme AccèsLogis Montréal. Le tableau suivant présente les plus importants sujets.

²⁰ [ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9337,112625600&_dad=portal&_schema=PORTAL].

²¹ [ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=30181&typeDoc=1].



SUJET	PROBLÉMATIQUE
Prix proposé pour les logements sociaux	<p>Pour diverses raisons, les coûts de réalisation de projets communautaires ou sociaux peuvent être supérieurs aux CMA, et ce, même à la suite d'un appel d'offres avec plusieurs soumissionnaires, forçant ainsi une révision du projet ou la reprise du processus.</p> <p>Pour certains projets issus de promoteurs privés, les écarts de coûts avec les balises du programme occasionnent des pertes devant être transférées aux acheteurs privés (autres unités au marché).</p>
Prix proposé pour les terrains	<p>Le prix proposé pour les terrains, lorsqu'ils sont obligatoirement cédés dans le cadre d'une entente de développement, ne correspond pas à la réalité du marché et occasionne des pertes pour le promoteur qui sont transférées aux acheteurs privés.</p> <p>La valeur des terrains qui sont en référence pour un projet réalisé dans AccèsLogis MTL est incluse dans les CMA.</p> <p>La stratégie d'inclusion établit des barèmes pour établir le prix lorsque le promoteur cède un terrain.</p>
Obligations de rangement à même les appartements	<p>Des rangements pour chacun devraient pouvoir être localisés dans les sous-sols ou garages, comme c'est le cas dans les projets privés.</p>
Conformité aux politiques du MELCC de l'analyse de risque	<p>Cette exigence de conformité s'applique seulement aux projets privés. Elle n'est pas exigée pour les projets communautaires ou sociaux.</p>

3.4.5. La cohérence avec la Stratégie canadienne du logement et la future entente Canada-Québec

Comme on l'a vu, la Ville ne fait presque aucune référence à l'existence d'une stratégie canadienne en habitation et ne semble pas disposée à attendre la conclusion d'une entente Canada-Québec, de façon à tirer profit des nouveaux instruments et mesures proposés et à assurer une cohérence entre les actions des trois ordres de gouvernement.

3.5. Maintien de l'accessibilité et de la compétitivité

3.5.1. Les paramètres du projet de règlement

Les paramètres d'un règlement d'inclusion doivent être raisonnables, de façon à permettre le maintien d'une bonne accessibilité générale de l'habitation et de la compétitivité de la ville qui

l'adopte. Or, les paramètres contenus dans le projet de règlement de Montréal sont très exigeants, comparativement aux caractéristiques usuelles recensées en 4.3, et risquent donc d'avoir des impacts négatifs sur ces aspects.

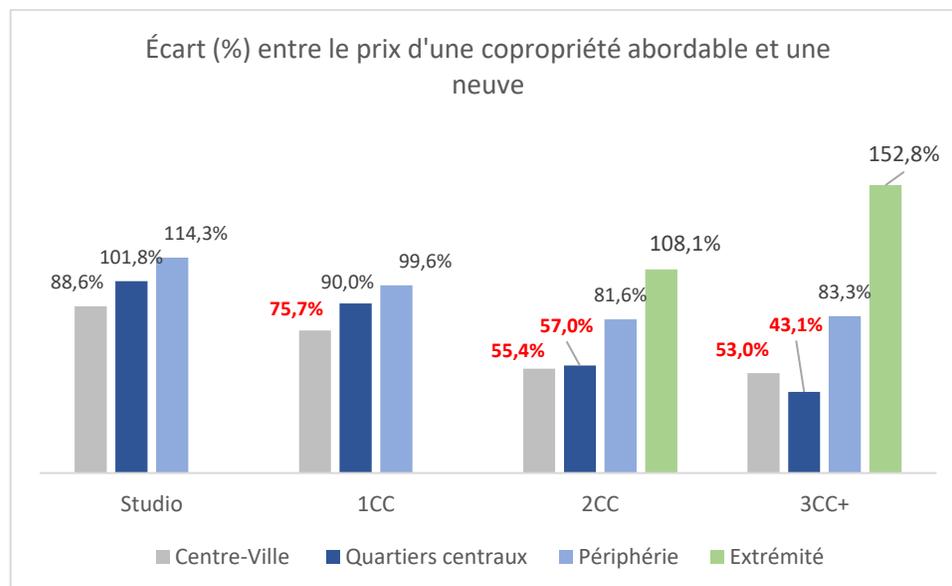
Pourcentages d'unités inclusives

Les pourcentages d'unités inclusives exigés sont parmi les plus élevés en Amérique du Nord. Les exigences en matière de logements de trois chambres à coucher, particulièrement, sont à notre connaissance sans précédent, alors que les grands logements sont en général plus difficiles à écouler et moins rentables.

Prix/loyer des unités abordables.

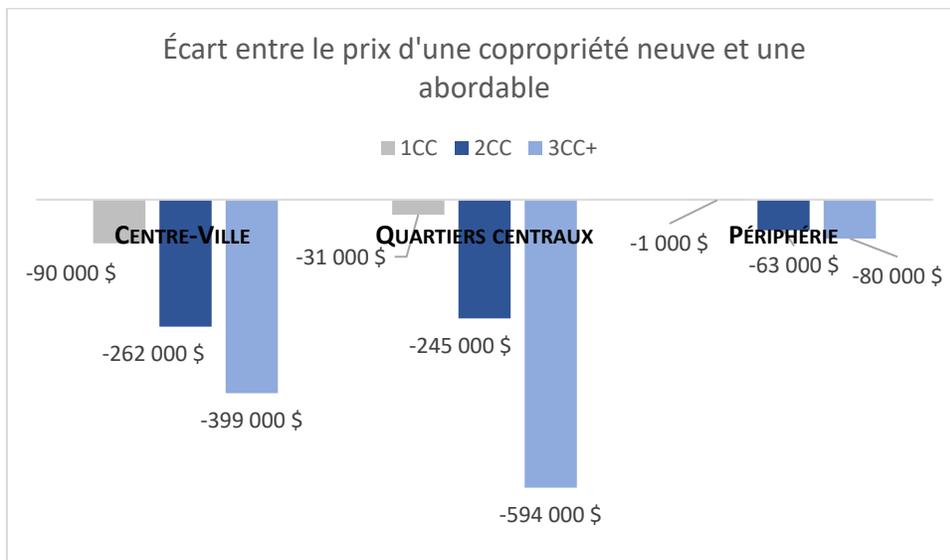
Les prix de vente maximaux permis pour qualifier une copropriété d'abordable sont très inférieurs aux prix de marché des copropriétés neuves dans plusieurs situations, comme l'indiquent clairement les graphiques ci-dessous.

Figure 9 : Écart (%) entre le prix d'une copropriété abordable et une neuve²²



²² Données compilées par le Groupe Altus; 131 projets et 15 361 unités.

Figure 10 : Écart entre le prix d'une copropriété neuve et une abordable²³



Ainsi, pour les unités de 2 chambres à coucher au centre-ville et dans les quartiers centraux, ces prix abordables correspondent respectivement à 55 % et 57 % des prix du neuf sur le marché, soit des écarts de 262 000 \$ et 245 000 \$. La situation est encore plus contrastée dans le cas des unités de 3 chambres. Pour les mêmes territoires, les prix abordables s'élèvent respectivement à 53 % et 43 % des prix du neuf, ce qui correspond à des écarts de 399 000 \$ et 594 000 \$. Le rapport entre les prix abordables et les prix de marché que l'on trouve dans ces situations est donc inférieur au rapport de 80 % à 90 % que l'on perçoit généralement dans ce type de règlement.

Sur le marché locatif, dans tous les territoires et pour toutes les tailles de logements, le loyer abordable représenterait entre 50 % et 77 % de celui des unités neuves correspondantes, pour des écarts de loyers mensuels de près de 300 \$ au minimum et pouvant aller jusqu'à plus de 1 000 \$ pour les unités de 3 chambres à coucher au centre-ville.

²³ *Idem.*

Figure 11 : Écart (%) entre le prix d'un loyer abordable et un neuf²⁴

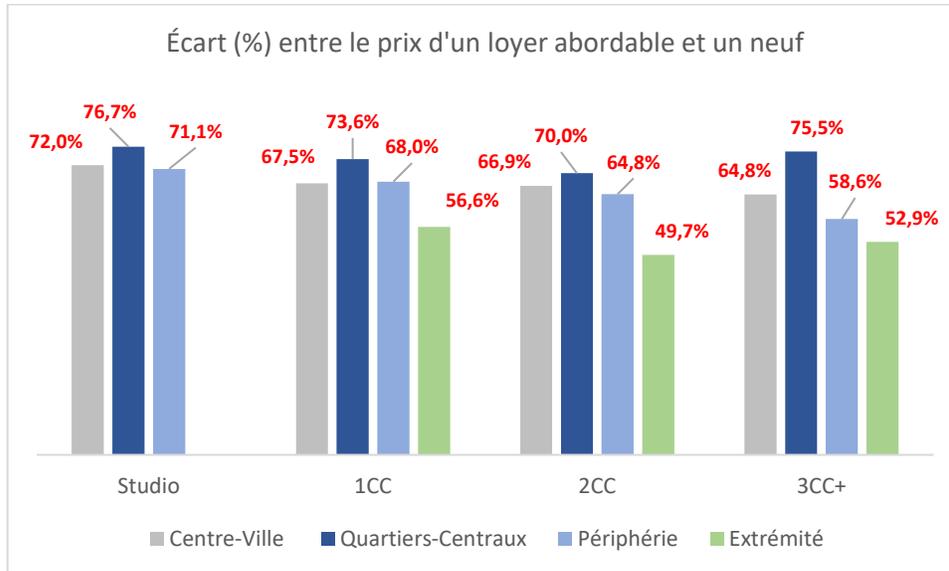
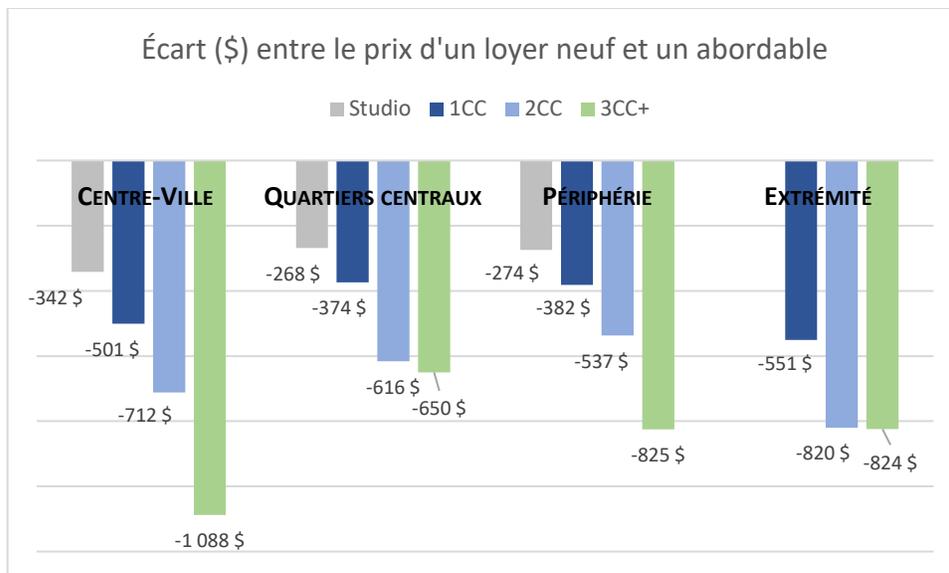


Figure 12 : Écart (\$) entre le prix d'un loyer neuf et un abordable²⁵



Ménages pouvant se qualifier pour une unité abordable

Les profils de ménages pouvant se qualifier pour une unité abordable ne sont pas clairement définis. Ce problème est encore exacerbé par l'absence de contrôle sur les reventes ou les sous-locations, au prix de marché, des unités abordables, ce qui ouvre la porte à des acheteurs ou à des locataires

²⁴ Données compilées par le Groupe Altus; 39 projets et 5 215 unités.

²⁵ *Idem.*

ne visant qu'une prise de profits rapide, étant donné l'écart important prévalant entre les prix abordables et les prix de marché.

Il n'est donc pas étonnant que, dans une entrevue diffusée au *Téléjournal* de Radio-Canada le 30 juin 2019, M. Craig Sauvé, conseiller associé à l'habitation au comité exécutif de la Ville, décrivait le règlement de la Ville comme « le règlement le plus audacieux en Amérique du Nord ».

3.5.2. Le projet de règlement et les institutions de financement

Les exigences très élevées contenues dans le projet de règlement sont de nature à influencer sur les attentes des institutions de financement quant au risque et au rendement des investissements immobiliers résidentiels, ce qui pourrait se traduire par une hausse du coût et/ou une baisse de la disponibilité du capital pour les promoteurs immobiliers. La conséquence pourrait être une hausse du prix/loyer des unités de marché ou même une décision de ne pas aller de l'avant par les promoteurs, car cette hausse des coûts d'intérêts s'ajouterait aux pertes déjà encourues sur les unités abordables. Les unités de marché deviendront ainsi encore moins accessibles pour la classe moyenne.

3.5.3. Évaluation des impacts du règlement sur le marché de l'habitation

Lorsqu'on considère que 78 %²⁶ (6114) des 7792 mises en chantier (locatif et copropriété) en 2018 à la Ville de Montréal ont été réalisées dans des projets de 50 unités et plus, il est important de faire des analyses détaillées de l'impact du projet de règlement.

À la demande de la Ville, le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) a procédé à une évaluation de l'impact qu'aurait le règlement. Combiné à la taxe pour le REM et à la hausse des frais de parc, le règlement d'inclusion provoquerait une baisse de 12 % de l'offre de grands projets (50 unités ou plus) sur le territoire de la Ville, si le prix des unités vendues au prix de marché n'augmentait pas, en raison de la baisse de la marge bénéficiaire subie par les promoteurs. La baisse de l'offre de grands projets serait de 26 % au centre-ville.

Pour annuler cet effet négatif sur l'offre, les prix de marché devraient augmenter de 2 % dans l'ensemble de la Ville, mais d'au moins 6 % au centre-ville. Sur une copropriété de 500 000 \$, ce dernier pourcentage se traduit par une hausse de 30 000 \$, ce qui représente quasiment l'équivalent d'une mise de fonds.

Il est important de souligner que l'évaluation du CIRANO ne fait pas de distinction entre le locatif et la copropriété qui ont des conditions de marché fort différentes. Par ailleurs, cette analyse ne traite

²⁶ SCHL, Appartements mis en chantier selon la taille de l'immeuble et la subdivision de recensement, les centres de 10 000 habitants et plus-2018.

pas des écarts entre l’option de contribuer aux fonds d’inclusion et celle d’inclure les pourcentages des unités abordables et familiales dans le projet de règlement. En dernier lieu, cette évaluation se concentre sur l’offre de logement et n’aborde pas les impacts sur la demande d’une hausse des prix.

Également, lorsqu’on compare les résultats de l’analyse du CIRANO avec ceux d’Oakland et de San Francisco, qui ont pourtant utilisé le même modèle (Berkeley), il est étonnant de constater que l’on anticipe une plus faible baisse de l’offre, alors que l’on exigerait davantage en matière d’intégration. Le tableau suivant présente ces écarts.

Figure 13 : Analyse comparée de l’évaluation des impacts du groupe CIRANO avec Oakland et San Francisco

Ville	Étude	Part des logements exigée	Impacts sur l’offre
Oakland	Berkeley	10 %	-6 % à -12 %
San Francisco	Berkeley	+13 % (12 % à 25 %)	-16 % à -18 %
Montréal	CIRANO	LS : 20 % LA : 15 % -20 %, dont 5 % de 3CC+ LF : 5 % - 10 %	-8,2 %

Notons finalement que l’analyse du CIRANO ne tient pas compte d’autres éléments venant augmenter les coûts de construction et, par conséquent, les prix/loyers, tels que la non-indexation du seuil pour remboursement de TVQ aux constructeurs d’immeubles résidentiels locatifs et l’amendement proposé au règlement de la Ville relatif aux normes de construction (11-018) visant diverses bonifications, dont l’agrandissement des dimensions et superficies minimales du salon et de la chambre à coucher principale.

Malgré ces réserves sur l’analyse du CIRANO, on peut facilement anticiper que le projet de règlement aura un effet d’éviction vers les banlieues d’une partie de la classe moyenne, qui ne sera pas en mesure d’absorber ces hausses de prix. Cet effet est d’autant plus vraisemblable que la récente étude de la SHQ, citée plus haut, a montré que les prix plus faibles des propriétés en banlieue, combinés aux espaces disponibles plus importants, sont d’importants facteurs d’attraction des ménages, particulièrement des familles. Cette conclusion est aussi celle de Michel Poitevin, chercheur en politiques publiques de l’Université de Montréal²⁷, et des Études économiques du Mouvement Desjardins. Dans une analyse²⁸, publiée le 29 août 2019, sur le marché de l’habitation, il était mentionné :

« L’activité pourrait se refroidir davantage à compter de 2021 en raison de l’entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur l’île de Montréal [...] Cette approche inclusive a toutefois un prix : les loyers risquent d’être inférieurs au seuil de rentabilité pour les constructeurs. Il pourrait être difficile pour les promoteurs de faire supporter les coûts aux futurs occupants de la partie non réglementée de l’immeuble. À défaut d’une compensation financière suffisante, les projets pourraient être moins nombreux sur l’île et plus attrayants en périphérie pour les constructeurs. »

²⁷ The Conversation, 18 juin 2019.

²⁸ [www.desjardins.com/ressources/pdf/zoom0819f.pdf?resVer=1567089105000].

Dans le but d'avoir une vue juste et indépendante des impacts du projet de règlement, une nouvelle évaluation devrait être réalisée par des experts indépendants, comme cela est exigé en Ontario.

3.6. Efficience et flexibilité

Le principe d'efficience commande de tenter d'atteindre les objectifs d'habitation abordable en minimisant le coût marginal de cette atteinte pour les promoteurs, mais aussi pour les acheteurs d'unités neuves de marché. Pour ce faire, la flexibilité est de mise, et ce, sur plusieurs fronts.

Application aux projets de plein droit

Il est plus efficace de limiter l'application du règlement aux projets nécessitant des dérogations, car ses possibles effets négatifs peuvent alors être compensés par les dérogations octroyées. Or, le règlement de Montréal s'appliquerait à tous les nouveaux projets résidentiels de cinq logements ou plus, y compris les projets de plein droit. Dans un contexte où il y a à Montréal d'importants arranges en matière de construction de logements sociaux et où les promoteurs recherchent souvent des dérogations pour leurs projets, il serait plus efficace de limiter l'application du règlement aux projets nécessitant de telles dérogations.

Période d'adaptation

Le marché de l'habitation, comme tous les marchés, prend un certain temps à s'adapter à des changements importants. C'est particulièrement le cas des valeurs foncières du terrain, qui doivent incorporer les effets appréhendés de nouveaux paramètres. Une mise en œuvre progressive d'un nouveau règlement permet de mieux limiter les effets sur la dynamique de marché.

Dans le cas de Montréal, il est prévu que le règlement soit adopté au début 2020 et entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Il n'y aura donc qu'environ un an entre le moment où les dispositions finales du règlement seront connues des acteurs du marché et le moment de son application. Cela laisse très peu de temps au marché pour s'adapter.

Compensations aux promoteurs

Une autre façon de limiter les effets de marché est d'offrir une certaine compensation aux promoteurs pour la baisse de rendement découlant du règlement, par exemple sous forme de bonus de densité ou de réduction de certains frais ou taxes. À notre connaissance, le règlement de Montréal serait le seul en Amérique du Nord à ne prévoir de compensation d'aucune sorte pour les promoteurs, et ce, même si ce règlement est l'un des plus exigeants.

Clause d'option de sortie (*opting out*)

Il peut être très complexe d'intégrer des unités abordables dans certains types de projets immobiliers. Il peut, par exemple, y avoir des frais communs pour certains services ou équipements, ou des fonds de réserve auxquels doivent contribuer les résidents. De même, l'architecture de certains projets peut difficilement permettre l'inclusion d'unités de telle ou telle dimension. C'est pourquoi la plupart des règlements d'inclusion existant en Amérique du Nord prévoient diverses

clauses d'options de sortie, comme une contribution raisonnable à un fonds consacré au logement inclusif, la rénovation ou la conversion de logements existants aux fins d'habitation inclusive, ou encore la construction hors site dans des secteurs où les terrains sont relativement peu coûteux, mais qui sont dotés de services tels qu'un transport en commun efficace.

En comparaison, les clauses d'options de sortie proposées par la Ville de Montréal sont limitées et, lorsqu'elles existent, onéreuses.

Cession de terrains

Pour le logement social, il y a possibilité de céder un terrain vacant, mais celui-ci doit se situer au centre-ville si le projet est au centre-ville, ou dans un rayon de deux kilomètres du projet, si celui-ci est en périphérie. De plus, dans ce dernier cas, le terrain offert en contrepartie doit permettre la réalisation d'un pourcentage d'unités sociales de 22 % plutôt que de 20 %. Lorsque l'entente entre le promoteur et la Ville prévoit la cession d'un terrain, le projet de règlement planifie le versement au promoteur d'une contrepartie financière en fonction de paramètres différant selon les territoires d'application et indexés de 2 % par année, de 2022 à 2024.

Selon une analyse réalisée par la firme Caprea et dont les résultats sont présentés ci-dessous, les montants proposés dans le règlement sont sous-estimés, à superficie et territoire comparables, par rapport à la médiane des prix payés pour des terrains entre 2016 et 2019.

Figure 14 : Prix des terrains entre 2016 et 2019 et contrepartie offerte par la Ville²⁹

	Secteur 1	Secteur 2	Secteur 3	Secteur 4	Secteur 5
Contrepartie offerte par la ville (\$/m ²)	552 \$	463 \$	383 \$	287 \$	213 \$
Valeur au marché – Médiane 2016-2019 (\$/m ²)	595 \$	635 \$	402 \$	380 \$	261 \$
Nombre de terrains vendus considérés	35	5	14	13	13
Écart (%)	-7,7 %	-37,2 %	-4,9 %	-32,5 %	-22,6 %
TCA du prix des terrains	4,7 %	1,1 %	-7,4 %	10,4 %	-8,6 %

TCA: taux de croissance annuelle 2016-2019 (plancher constructible)

Bien que l'écart soit moins important dans les secteurs 1 et 2, les compensations offertes dans les autres secteurs (2, 4 et 5) sont nettement inférieures au cours du marché. De plus, le taux de croissance de la valeur des terrains varie considérablement d'un secteur à l'autre. La firme en conclut que « l'application de taux uniques à des zones aussi vastes pose un dilemme d'équité. Alors que le taux spécifié pour un secteur quelconque pourrait, par coïncidence, correspondre à la valeur marchande d'un terrain offert au bénéfice de la Ville, il est raisonnable de croire que cette situation sera rarement observée. »

²⁹ Étude sur le prix des terrains multi-résidentiels, Ville de Montréal, Caprea, 2019-08-26.

Contributions financières

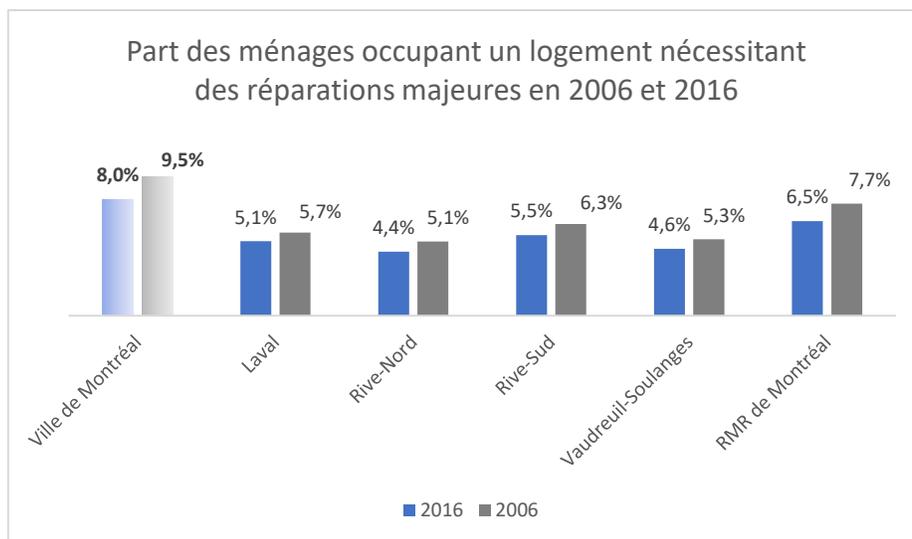
Tant les exigences en logement social que celles en unités abordables peuvent aussi être satisfaites au moyen de contributions financières. Celles-ci, de l'aveu même de la Ville, ont été fixées à des niveaux élevés afin de décourager en quelque sorte les promoteurs d'y avoir recours. On peut ainsi lire, dans le document explicatif sur le règlement intitulé *Montréal, métropole de l'habitation*, les énoncés suivants : « ...cette contribution devrait être plus élevée que le coût de la cession d'un terrain. En effet, le Règlement est conçu de manière à inciter financièrement les constructeurs à faire une contribution sous forme de terrain vacant ou de projet clé en main aussi souvent que possible » (p. 19).

« La Ville ne privilégie pas le versement de contributions financières. Les montants ont donc été haussés par rapport à ceux qui sont utilisés dans le cadre de la Stratégie afin d'inciter les constructeurs à choisir les autres options. De plus, des montants plus élevés sont prévus pour les logements familiaux abordables de façon à encourager [les entrepreneurs] encore plus fortement à les réaliser » (p. 22).

Stratégie basée exclusivement sur le neuf

Le règlement ne prévoit non plus aucune possibilité pour un promoteur de s'acquitter de ses obligations en rénovant des logements existants à des fins d'habitation abordable. Pourtant, selon le Recensement 2016 de Statistique Canada, 8 % des ménages de la Ville de Montréal disent occuper un logement nécessitant des réparations majeures, ce qui est significativement plus élevé que dans les autres composantes de la RMR.

Figure 15 : Part des ménages occupant un logement nécessitant des réparations majeures en 2006 et 2016³⁰



³⁰ À des fins de comparaisons, le territoire d'analyse correspond aux limites de la RMR de Montréal lors du recensement de 2006. Les territoires ajoutés en 2011 et 2016 à la RMR de Montréal ont été exclus; Recensement de 2006 et 2016, Statistique Canada; compilation par Caprea Conseil Immobilier.

Ainsi, afin de stimuler la mise à niveau du parc de logements privés, la Ville devrait offrir, dans le cadre de son règlement, une option de rénovation des unités existantes.

Pour toutes ces considérations, le règlement proposé par la Ville ne présente que très peu de flexibilité, ce qui va à l'encontre de l'efficacité dans l'atteinte des objectifs.

3.7. Équité

Le critère fondamental qu'est l'équité se considère sous deux angles : l'équité verticale et l'équité horizontale.

3.7.1. Équité verticale

Rôle des gouvernements supérieurs et entente Canada-Québec

Une politique ou stratégie d'habitation sociale et abordable est par nature redistributive. Or, comme il a été discuté plus haut, la redistribution des revenus, qu'elle se fasse directement par le biais de la fiscalité ou indirectement par le financement de biens ou services aux ménages à faibles revenus, relève d'abord et avant tout des gouvernements supérieurs. Ce sont eux qui non seulement disposent des outils appropriés, au premier chef l'impôt sur le revenu, mais aussi ont le pouvoir de les appliquer à un plus grand bassin de population, de sorte qu'il y ait une meilleure répartition du fardeau de la redistribution.

Il importe donc que le Québec conclue dans les meilleurs délais une entente avec le gouvernement fédéral dans le cadre de la Stratégie canadienne sur le logement. La Ville de Montréal devrait attendre la conclusion de cette entente avant de finaliser sa stratégie et son règlement en habitation inclusive, de façon à ce que ceux-ci soient cohérents et complémentaires à la Stratégie canadienne, ainsi que le plus équitable possible.

Ménages bénéficiaires

Pour que l'équité verticale soit respectée, les bénéficiaires d'une politique redistributive doivent être les ménages qui en ont réellement besoin. Or, en ne prévoyant aucun contrôle sur la revente ou la sous-location des unités abordables, ni même sur le profil des acheteurs, contrairement à la plupart des règlements en vigueur en Amérique du Nord, la Ville encourage implicitement la spéculation par des investisseurs immobiliers ou des personnes cherchant à faire un profit rapide. Ainsi, certains cas ont été rapportés où des investisseurs ont acheté plusieurs unités de copropriété abordables et les ont revendues peu après au prix de marché. Ce genre d'activité prive des ménages réellement vulnérables d'accéder à des propriétés abordables. Il ne suffit pas de produire des unités abordables, il faut aussi les préserver, et pour les bonnes personnes.

Note – À la suite d'une demande d'accès à l'information afin d'obtenir un portrait du profil des ménages ayant acheté ou loué une nouvelle unité abordable depuis l'instauration de la stratégie en 2012, la Ville de Montréal a répondu que cette information n'existe pas.

3.7.2. Équité horizontale

Fardeau des acheteurs/locataires de logements neufs

L'un des principaux problèmes du règlement eu égard à l'équité est le fait qu'en exerçant une pression à la hausse sur les prix de marché, il fait supporter presque tout le poids de la stratégie d'inclusion par les seuls acheteurs/locataires de logements neufs. Le principe d'équité horizontale voudrait plutôt que tous les acteurs économiques qui en ont les moyens participent à l'atteinte des objectifs, plutôt que de cibler une seule catégorie de personnes.

Outre la nécessaire contribution des gouvernements supérieurs, évoquée plus haut, la Ville devrait aussi mettre à contribution à l'échelle de son territoire le plus vaste éventail possible de contributeurs.

Projets ayant fait l'objet d'une demande de permis complète et conforme ou de l'émission d'un permis

En vertu du projet de règlement, celui-ci entrerait en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021 et serait applicable à tous projets résidentiels de plus de 450 m² (cinq logements ou plus), y compris ceux ayant fait l'objet du dépôt d'une demande de permis complète et conforme ou de l'émission d'un permis pour une phase ou une partie du projet seulement avant cette date.

Or, la conception et la réalisation de projets immobiliers, particulièrement ceux de plus grande ampleur, nécessitent plusieurs années. Ainsi, des projets ayant été conçus et planifiés bien avant l'adoption du règlement, sur la base des paramètres existant au moment de leur conception, se verraient assujettis à celui-ci. Par conséquent, un projet ayant déjà fait l'objet, avant l'adoption du règlement, de l'émission d'un ou de plusieurs permis, devrait être exempté de l'application de ce règlement dans la mesure où sa conception ne pouvait tenir compte des contraintes qu'il impose. On notera que tel est le cas en Ontario.

Au surplus, le dépôt d'une demande de permis complète et conforme cristallise, en vertu d'un principe jurisprudentiel, un droit à l'application de la réglementation antérieure au projet qui fait l'objet de cette demande. En application de ce principe, un projet immobilier, pour lequel une demande complète et conforme a été déposée avant l'entrée en vigueur du règlement, devrait être exempté de son application.

Évaluation des terrains cédés à la Ville

Pour des motifs similaires d'équité, les terrains cédés par des promoteurs à des fins de logement inclusif devraient faire l'objet d'une juste évaluation de leur valeur marchande, plutôt que de se voir attribuer par règlement une valeur plus ou moins arbitraire.

3.8. Adaptabilité aux cycles économiques et à l'évolution du marché de l'habitation

Les études menées sur les expériences de règlement d'inclusion aux États-Unis montrent clairement l'effet des cycles économiques sur les impacts de ces règlements. En période de forte expansion économique, les objectifs en habitation abordable sont plus facilement atteints, et ce, sans impact négatif significatif sur l'offre globale de logements. Les mêmes règlements, lorsque survient un ralentissement économique, conduisent souvent à une réduction de l'offre de logements abordables et de l'offre de logements au prix de marché.

De même, les études concluent que les règlements d'inclusion ayant les meilleurs résultats sont ceux qui sont adoptés dans des villes connaissant un marché de l'habitation dynamique. Elles montrent aussi que l'on ne peut appliquer les mêmes paramètres dans les territoires moins dynamiques que dans ceux qui le sont davantage.

Ce type de considérations a conduit le gouvernement ontarien à obliger les villes ayant un règlement d'inclusion, non seulement à réaliser une étude de marché exhaustive avant son implantation, mais aussi à mettre à jour cette étude tous les cinq ans et à publier tous les deux ans un bilan complet de l'état d'avancement du programme.

Or, aucun cadre gouvernemental n'oblige les municipalités québécoises à réaliser une analyse exhaustive de marché avant d'implanter un règlement d'inclusion ni, a fortiori, à produire une telle analyse tous les cinq ans. Les documents explicatifs accompagnant le projet de règlement présenté par la Ville de Montréal ne donnent d'ailleurs que quelques statistiques générales, et la Ville ne semble pas faire état d'une quelconque intention de réaliser une véritable étude de marché.

Indexation corrélée avec le marché

Outre la nécessité de mettre à jour régulièrement l'analyse de marché, il faudrait aussi ajuster les paramètres du projet de règlement d'inclusion à l'évolution de celui-ci. À cet égard, le projet de règlement pour une métropole mixte prévoit l'indexation à 2 % par année de tous les seuils ou montants pour une durée de 3 ans à partir du 1^{er} janvier 2021. Dans la mesure où les montants seront fixés plus d'un an d'avance, l'indicateur privilégié, le taux et la durée d'application sont déterminants pour s'adapter à l'évolution du marché durant l'application du règlement. Pour qu'une adéquation avec le marché soit assurée, le règlement devrait prévoir une révision annuelle des taux et préciser l'indice auquel on fera référence³¹.

Suivi de l'atteinte des objectifs

La stratégie montréalaise d'habitation inclusive ne prévoit aucune évaluation périodique des résultats obtenus en matière de logement inclusif. Ainsi, le rapport de mars 2019 du Vérificateur général de la Ville, à la section 4.7 portant sur la gestion de l'inclusion de logements abordables, démontre que, bien qu'il existe des bilans de la Stratégie actuelle permettant d'évaluer les efforts

³¹ Statistique Canada, Indice des prix des logements neufs, mensuel (terrains, logement).
Statistique Canada, Indices des prix de la construction de bâtiments, selon le type d'immeuble.

de négociations pour conclure des ententes d'inclusion, ces bilans ne permettent pas de juger des résultats en termes de logements réellement mis en chantier et occupés. Il y est recommandé de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes sur les résultats de la stratégie future.

Le même rapport fait état du fait que seule une faible portion (2018 : 2,6 M\$ / 20,2 M\$; solde : 17,1 M\$) des contributions financières versées aux fonds de contribution depuis 2012 a été utilisée, sans que des raisons claires aient été données pour expliquer cette sous-utilisation.

Note – Afin d'apprécier les résultats, l'IDU a demandé s'il était possible d'obtenir le nombre de nouvelles unités de logement abordable dans le locatif et la copropriété qui ont été mises sur le marché depuis l'adoption de la stratégie d'inclusion de logements abordables et celles des plans d'action locale des arrondissements dans ce domaine. En réponse à cette demande d'accès à l'information, la Ville indique que cette information « apparaîtra dans le bilan de la Stratégie d'inclusion en cours de rédaction ».

3.9. La diversité et la complémentarité des mesures

En matière d'accès au logement, le zonage inclusif n'est que l'un des instruments d'un coffre à outils plus large, qui relève des trois ordres de gouvernement. Du fait de son caractère redistributif, cet objectif est d'abord et avant tout de la responsabilité des gouvernements supérieurs.

Bien sûr, la stratégie en cette matière doit être adaptée à la nature et aux caractéristiques des marchés locaux de l'habitation et aux causes sous-jacentes du déficit d'abordabilité sur ces marchés. En ce sens, la Ville doit engager le dialogue avec les gouvernements supérieurs pour obtenir sa juste part et faire ajuster, le cas échéant, les paramètres de leurs programmes et mesures (par exemple, AccèsLogis) aux réalités de son marché. Elle ne devrait surtout pas tenir le rôle principal en cette matière.

Pour ces raisons, le zonage inclusif de plein droit sans compensations devrait être purement et simplement aboli. Il ne devrait en aucun cas devenir l'un des mécanismes principaux d'accès au logement.

S'il survit, il devrait être considérablement ajusté, être assorti de compensations adéquates et utilisé avec discernement, et n'être que l'un des outils d'une stratégie diversifiée, adaptée à ce problème multidimensionnel. À cet effet, la Ville prévoit utiliser, outre le nouveau règlement, des mesures telles que le maintien ou l'utilisation accrue des programmes AccèsLogis, Accès Condos, Appui à l'acquisition résidentielle et Supplément au loyer, l'aide à la rénovation de logements inclusifs existants et le soutien à certains projets pilotes. On notera que ces mesures sont en bonne partie financées par le gouvernement du Québec et qu'en toute probabilité, la Stratégie canadienne du logement viendra augmenter significativement ce financement.

Tirer avantage des fonds des gouvernements supérieurs

L'IDU encourage donc la Ville à attendre la signature de l'entente Canada-Québec en habitation et à tirer profit du financement accru et des nouveaux outils disponibles. Par ailleurs, la Ville peut dès

maintenant entreprendre diverses actions relevant de ses responsabilités propres ou déléguées, et qui auraient un effet bénéfique sur son attractivité et sur l'accès au logement.

3.9.1. Du côté de la demande

Comme il a été mentionné dans la première section du mémoire portant sur le rôle des gouvernements supérieurs, une portion substantielle des ménages consacrant une part très importante de leur revenu au paiement de leur logement ou au remboursement de leur hypothèque pourrait recevoir une bonification du programme d'allocation logement de Québec dans le cadre de la stratégie canadienne en matière d'habitation. En 2016-2017, 38 503 ménages montréalais ont bénéficié du programme PAL. Ce type d'intervention est intéressant, car il cible les personnes dans le besoin tout en n'affectant pas le marché.

Avec ou sans le soutien des gouvernements supérieurs, la Ville pourrait mettre en œuvre des interventions propres à attirer davantage les familles, comme l'accroissement du nombre et de la qualité des équipements et services recherchés par celles-ci.

Elle pourrait aussi intensifier ses efforts quant aux programmes Supplément au loyer (OMHM) et Appui à l'acquisition résidentielle. Elle pourrait également améliorer le programme Accès Condos de la SHDM.

À cet effet, au cours de l'année 2017, la SHDM a signé des ententes clés en main avec des entrepreneurs pour la réalisation de 173³² unités abordables. Pour apprécier l'importance relative de ce programme dans le marché, il faut se référer au nombre de mises en chantier sur l'île de Montréal. En considérant 5 147³³ mises en chantier de copropriétés en 2017, les interventions de la SHDM accapareraient moins de 3 % du marché.

Outre la faible importance qu'occupe ce programme dans le marché, l'IDU remarque que, malgré l'obligation de rembourser l'aide accordée et de payer une pénalité de 10 % sur la plus-value dans le cas d'une revente, il y a des exemples de ventes avec d'importantes hausses par rapport au prix d'achat.

En ce qui concerne les promoteurs, on constate des exigences qui ne favorisent pas une forte adhésion. On trouve parmi celles-ci :

- la standardisation de certaines composantes des unités;
- la limite de choix des matériaux de finition;

³² États financiers 2018 de la SHDM, En vertu de ces ententes dans le cadre du programme Accès Condos, advenant qu'un certain nombre d'unités d'habitation et de places de stationnement demeurent invendues après la période de 120 jours suivant l'achèvement substantiel des travaux, la SHDM s'engage à prêter à l'entrepreneur une somme d'argent pour une durée de 18 mois. Si après 18 mois, les unités demeurent invendues, la SHDM achète lesdites unités.

³³ SCHL.

- une contribution variable à la SHDM d'environ 5 % des coûts; celle-ci comprend notamment le remboursement des coûts de l'équipe de vente et la compensation des coûts de promotion et de mise en marché.

3.9.2. Du côté de l'offre

Au-delà du nécessaire arrimage avec la Stratégie fédérale d'habitation et l'entente Canada-Québec qui devrait en découler, la Ville devrait chercher à développer une stratégie commune avec les autres municipalités de la CMM visant à améliorer le caractère abordable du logement.

Avant de faire porter le gros de ses efforts sur la construction de nouvelles unités inclusives, la Ville devrait, en collaboration avec les gouvernements supérieurs, accentuer significativement ses efforts visant la rénovation des logements inclusifs existants.

La Ville devrait aussi porter une attention particulière aux aires TOD, notamment quant à la densité permise de l'offre de logements, ce qui ne semble pas avoir été suffisamment le cas jusqu'ici.

La Ville devrait chercher à réduire, dans la mesure du possible, le fardeau réglementaire en habitation. Une étude américaine de 2018³⁴ a conclu que les diverses réglementations en vigueur avaient pour effet d'augmenter de 32 % en moyenne aux États-Unis le coût total de construction des immeubles résidentiels multifamiliaux. Comme le Québec en général et Montréal en particulier ont des réglementations généralement plus contraignantes, on peut en déduire que leur impact sur le prix des logements est significatif.

Finalement, dans le but d'accélérer la réalisation de logements communautaires et sociaux, la Ville devrait entreprendre rapidement, avec les groupes concernés, des travaux visant les processus de traitement des projets, les exigences aux promoteurs ainsi que les coûts admissibles du programme AccèsLogis MTL.

³⁴ National Association of Housebuilders, *Cost of Regulation on Affordable MultiFamily Development*.

4. Recommandations pour une métropole plus abordable et compétitive

1. **Privilégier l'adoption d'une vision et d'une stratégie qui considèrent les pouvoirs, ressources et mesures dont disposent les gouvernements du Québec et du Canada et qui s'appuient sur une compréhension métropolitaine des enjeux en habitation.**
2. Pour ce faire :
 - À travers les instances de la Communauté métropolitaine de Montréal, élaborer avec les autres municipalités de la RMR un cadre métropolitain en matière de mixité, qui assurerait la cohérence des stratégies municipales et la minimisation des externalités liées à l'intervention unilatérale de la Ville.
 - Créer un lieu d'échange permanent et régulier avec les acteurs sur les enjeux et défis en matière d'habitation.
 - Modifier le plan d'urbanisme, comme requis par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, pour y inclure une présentation claire des problématiques et des défis dans une perspective métropolitaine ainsi que des orientations et moyens touchant l'abordabilité, l'accessibilité et l'attractivité de la ville pour les familles.
 - Avant l'adoption finale du règlement par le Conseil de ville, réaliser une nouvelle analyse d'impact qui tiendra compte des paramètres retenus.
 - Intégrer dans cette analyse une étude de la dynamique évolutive du marché de l'habitation et des problématiques d'accessibilité et d'abordabilité de l'habitation afin de tenir compte, dans une perspective de développement durable, de l'attractivité de Montréal et de coûts de l'étalement urbain à l'intérieur même du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.
3. **Procéder par phases en matière de mixité**
 - Exclure le logement abordable et familial du projet de règlement d'ici à ce que l'on précise notamment :
 - les moyens pour s'assurer d'atteindre les ménages ciblés et dans le besoin;
 - les mesures pour assurer la pérennité des unités;
 - les mesures compensatoires pour les promoteurs;
 - l'intégration des stratégies de la Ville avec celles des gouvernements supérieurs touchant l'abordabilité et l'accessibilité;
 - les mesures ou initiatives pour attirer les familles avec des enfants en âge scolaire;
 - la cohérence d'un règlement d'inclusion dans une perspective métropolitaine;
 - les impacts sur l'abordabilité, sur les coûts et les prix ainsi que sur le marché dans une perspective métropolitaine.
 - Procéder à l'adoption de mesures visant l'inclusion de logements sociaux et communautaires, mais :
 - réviser, avec les groupes concernés, les processus de traitement des projets, les exigences aux promoteurs ainsi que les coûts admissibles du programme AccèsLogis MTL;

- référer à la valeur marchande des terrains cédés par les promoteurs, plutôt que de déterminer des valeurs fixes.

4. Minimiser les impacts négatifs potentiels du règlement

- 4.1. Mettre en œuvre des mesures de compensation pour le projet de plein droit, à défaut de retirer ces projets de la portée du règlement.
- 4.2. Considérer ainsi :
 - des compensations et des incitatifs aux promoteurs (réductions de frais ou de taxes, exemption ou remboursement de frais, bonus de densité, réduction des délais et des exigences réglementaires de toutes sortes, réduction des exigences de stationnement, etc.) pour accroître le logement inclusif. Ceux-ci pourraient différer entre autres selon le type de logement inclusif (social, abordable ou familial) et le secteur. À titre d'exemple, on peut penser à une compensation totale ou partielle pour la taxe REM dans les secteurs TOD;
 - la rénovation de logements existants pour satisfaire aux exigences du règlement;
 - l'utilisation de mécanismes de flexibilité, par exemple, permettre aux promoteurs de s'entendre avec d'autres promoteurs (privés ou sans but lucratif) pour leur transférer en tout ou en partie leurs obligations, en échange de compensations à convenir entre eux;
- 4.3. Dans le cas de la contrepartie financière pour cession de terrains à des fins de logement inclusif, prévoir une approche semblable à celle déjà en vigueur pour la cession aux fins de parc, c'est-à-dire à une contrepartie établie à la valeur du marché convenue par un évaluateur indépendant.
- 4.4. Prévoir une période minimale de deux ans après l'adoption du règlement pour son entrée en vigueur, afin de laisser le temps au marché de s'adapter aux nouvelles règles.
- 4.5. Exclure les projets immobiliers pour lesquels une demande complète et conforme a été déposée avant l'entrée en vigueur du règlement.
- 4.6. Retirer l'article 18 du projet de règlement sur la construction et la transformation de bâtiments (11-08) proposant d'établir des superficies et des dimensions minimales à respecter pour les pièces d'un logement.
- 4.7. En complément de la recommandation 2, réviser les paramètres relatifs à l'abordabilité et aux logements familiaux, et ainsi :
 - déterminer un profil précis des ménages admissibles aux différents types d'unités abordables (par exemple, revenus, enfants) tout en prévoyant des mesures de compensation pour les promoteurs lorsque les unités sont invendues après une période raisonnable;
 - établir des mesures visant à pérenniser les nouvelles unités abordables (par exemple, remise d'un pourcentage de gain en capital lors de la revente, restriction pour la sous-location ou la location);
 - établir le prix/loyer maximal des unités abordables en considérant un écart maximal (plafond) entre l'abordable et le neuf pour toutes les typologies de logement et tous les territoires;
 - indexer annuellement selon un indice de prix immobiliers à déterminer (par exemple, l'indice de Statistique Canada des prix de la construction des bâtiments



résidentiels par RMR), en attendant la mise à jour quinquennale de l'analyse de marché;

- considérer comme familiales les unités de deux chambres à coucher dans les projets comportant un minimum de services et d'espaces communs pour les familles, tels salle de jeux, service de garde, terrasse, piscine. Il est à noter que l'Ontario définit les unités de deux chambres à coucher ou plus comme familiales.

5. Prévoir l'adaptabilité du règlement à l'évolution de la conjoncture et du marché

- Produire annuellement un rapport, par territoire d'application, sur le nombre d'unités inclusives mises en chantier, l'utilisation du fonds d'inclusion et l'impact sur l'offre et les prix de marché des nouvelles unités.
- Procéder à une nouvelle analyse complète du marché, avec perspective RMR, au minimum tous les trois ans.

6. Mettre en œuvre une diversité de moyens complémentaires au règlement

- 6.1. D'abord et avant tout, tirer profit au maximum de toutes les mesures et de tous les fonds rendus disponibles par le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral.
- 6.2. Évaluer la bonification des mesures relatives à la demande de logement qui devraient être priorisées à travers la Stratégie canadienne d'habitation, par exemple pour :
 - le supplément au loyer;
 - le soutien aux ménages à revenu modeste pour la rénovation d'unités existantes;
 - le programme Habitations urbaines pour familles.
- 6.3. Mettre en place des mesures d'attraction des familles : davantage de parcs, d'équipements et de services municipaux adaptés aux familles.
- 6.4. Mettre en œuvre des mesures générales relatives à l'offre en habitation, de manière à rendre celle-ci plus accessible, soit par :
 - la réduction des exigences, des délais et des frais réglementaires dans la mesure du possible;
 - l'augmentation de la densité permise dans certains secteurs ciblés, c'est-à-dire les secteurs TOD;
 - un meilleur contrôle des dépenses municipales et des taxes foncières.

7. Encourager l'expérimentation

- Stimuler, par des mesures de soutien (gouvernement fédéral et gouvernement du Québec, CMM, Ville), la réalisation de projets pilotes, visant à démontrer le degré de faisabilité et d'intérêt de modèles innovateurs d'habitations inclusives et de logements familiaux. En particulier, se pencher sur les mesures à proposer pour favoriser la mixité à l'intérieur des aires TOD de la ville ET de l'agglomération montréalaise.

Sources d'information

BERTOLET, D. et A. DURNING. *Inclusionary zoning: The Most Promising or Counterproductive of All Housing Policies*, Sightline Institute, 2016.

HAIDER, M. et S. MORANIS. « Real estate "supply skeptics" have got it all wrong », *Montreal Gazette*, 1^{er} février 2019.

NATIONAL ASSOCIATION OF HOUSEBUILDERS. *Inclusionary Zoning: A Primer*, 2015.

NEW YORK UNIVERSITY, FURMAN CENTER FOR REAL ESTATE AND URBAN POLICY. *The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets*.

POLÈSE, M., INRS. « Les effets pervers d'un règlement », *La Presse*, 18 mars 2019.

POWELL, B. et E. STRINGHAM. « The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed », *Florida State University Law Review*, hiver 2005.

REALPAC. *Does Inclusionary Zoning Work?*, 2018.

STURTEVANT, L.A. *Separating Fact from Fiction to Design Effective Inclusionary Housing Programs*, Center for Housing Policy, 2016.

TOWNSEND, M. *Inclusionary Zoning in Canada*, mémoire de maîtrise, York University, 2017.

THE URBAN LAND INSTITUTE. *The Economics of Inclusionary Development*, 2016.