

# Mémoire pour le PUM 2050

## Introduction

La crise du logement est au-devant des enjeux de Montréal. Selon le rapport de la SCHL, la communauté métropolitaine de Montréal a enregistré une augmentation record des loyers de 7.9% en 2023, bien au-dessus de l'augmentation des salaires des Montréalais.<sup>1</sup> La ville de Montréal ne peut pas continuer d'enregistrer des augmentations de loyer supérieures aux augmentations de salaire si elle veut être une métropole inclusive pour l'ensemble de la population. La solution clé pour résoudre la crise est une augmentation massive de la construction de logements; pour pouvoir augmenter l'offre de logements, nous croyons que la ville devrait assouplir la réglementation et chercher à accélérer le processus d'approbation de construction.

De manière générale, nous saluons la vision et les propositions du PUM2050. Le document reconnaît le besoin d'augmenter la quantité de logements construits. Nous saluons les mesures qui aident à atteindre ce but, tel que d'intensifier la densité dans la majorité des zones résidentielles de la ville, d'augmenter la quantité de zones à usages mixtes et d'éliminer les exigences de minimums de stationnements. Par contre, nous avons déterminé des points où le PUM doit aller encore plus loin si on veut atteindre une abordabilité pérenne dans le marché du logement.

Ainsi, même si le PUM tel qu'il est déjà un pas dans la bonne direction, nous émettons des recommandations en matière d'intensification, de logement social et abordable, en plus d'une proposition pour changer la réglementation de zonage.

## A propos des auteurs

Le groupe Construisons Montréal est un regroupement de citoyens de la région de Montréal qui sont concernés par les enjeux du marché d'habitation et de développement durable.

## Recommandations en matière d'Intensification douce

Selon les cartes des niveaux d'intensification urbaine, la majorité du territoire habitable Montréalais est classifié en intensification urbaine douce. Il est donc critique d'avoir des règlements qui permettent la création de logements dans ces secteurs, tout en respectant les objectifs sociaux et écologiques du PUM, car la grande taille d'application de ce type d'intensification lui confère un impact majeur.

Or, selon le chapitre 6 page 15 DC 2.3 Secteurs d'intensification douce :

*La réglementation d'urbanisme doit régir les hauteurs maximales permises en considérant la consolidation et le maintien de la séquence urbaine visée.*

*L'application s'effectue comme suit :*

- la hauteur maximale autorisée ne peut excéder la ligne de hauteur du cadre bâti de la séquence urbaine majorée d'un étage ou de 3,5 mètres*

---

<sup>1</sup> SCHL - Rapport sur le marché locatif, page

Construisons Montréal estime qu'un tel niveau d'intensification urbaine est insuffisant pour répondre à la crise du logement, climatique ainsi que pour répondre aux objectifs même du PUM désireux de préserver le cadre bâti et humain de ces secteurs.

L'intensification douce prévoit un seul étage supplémentaire par rapport au cadre bâti existant. Ce niveau très faible d'intensification urbaine a de fortes chances d'échouer dans son objectif d'optimiser l'occupation du cadre bâti, car les incitatifs économiques suivant l'ajout d'un étage unique sont insuffisants pour ne justifier pas plus de quelques projets anecdotaux. Ces projets n'ont aucune chance d'aider l'abordabilité dû aux coûts élevés par nouvelle unité d'habitation pour commencer un chantier pour la création d'une seule unité de logement.

De plus, le deuxième objectif de "préserver les secteurs établis" a de fortes chances d'être également compromis de par la création d'une opportunité de construction faible, à la fois insuffisante pour les besoins des projet de logement multifamiliaux, mais qui permet cependant la construction de manoirs urbains en remplacement de maisons unifamiliales ou de duplex selon les quartiers.

Ce processus de gentrification se voit partout dans Montréal et ses régions, y compris dans des quartiers sans changement de zonage là où la demande le justifie, et vient diminuer la densité existante, augmentant la proportion de voitures par logement, s'accaparant les ressources de l'industrie de la construction et retirant des logement souvent abordables du marché, pour les remplace par moins d'unités plus chères. Vouloir préserver le cadre humain et bâti actuel est un bon objectif, mais on ne peut que constater que strictement limiter les hauteurs de constructions n'atteint pas cet objectif, en plus d'agir activement contre les objectifs climatiques et sociaux du PUM 2050.

L'intensification douce offre une opportunité de préserver le cadre humain, mais pas dans sa forme prévue. Des problèmes courant des quartiers familiaux, sont les quartiers principalement visés par l'intensification douce, une disparition des familles et une baisse de la densité urbaine, déjà basse à l'origine, avec le déménagement des enfants une fois adultes qui souhaitent avoir un logement indépendant, mais ne peuvent se le permettre financièrement dans leur quartier d'origine.

Une solution à ce problème est offerte par l'intensification douce, notamment via les unités auxiliaires, qui permettent l'aménagement d'unités pour les familles de la deuxième génération en créant un logement supplémentaire sur le terrain existant de la propriété familiale. Cependant, de nombreuses municipalités ayant tenté de légaliser la création d'unités auxiliaires ont constaté une quantité de construction famélique. Une des raisons est la capacité de financement de ces familles. Autoriser des hauteurs de deux étages de ou plus permet la création de deux ou trois unités supplémentaires, ce qui permet de rembourser les coûts de construction par la vente ou location de ces unités.

Un autre problème récurrent des politiques d'unités auxiliaires est les nombreux obstacles à leur implémentations créés par des politiciens locaux qui font tout pour empêcher leur création ou application pour apaiser les adjuvant du mouvement "pas dans ma cour", principalement via des abus de leur pouvoir sur les permis, les limites de retraits, et autres, de sorte à rendre la création un parcours d'obstacles bureaucratique explosant le coût causant irritation chez les intéressés.

Il serait opportun pour la Ville d'étudier les échecs et succès de ces politiques et d'adopter des mesures préventives pour empêcher les arrondissements de faire échouer la politique globale ou de minimiser l'effet d'un politicien sur le portrait global.

Finalement, la carte de l'intensification douce vient également causer interrogation. De nombreux quartiers fort bien desservis en transport structurants, tels que NDG, sont en intensification douce même autour de ces stations. Lorsqu'il y a intensification plus élevée, celle-ci concerne généralement uniquement les propriétés directement sur une avenue, et s'arrête immédiatement après sans transition ou dégradé.

Cela risque de répliquer les problèmes du “Tall and sprawl” de Toronto et Vancouver, avec des avenues de tours bordant immédiatement des logements unifamiliaux. Si Montréal est encore loin de ce modèle, ces cartes viennent cependant répliquer le problème central de ce modèle :

En concentrant presque tout le volume constructible dans des zones de petite taille, les valeurs des terrains sur ces avenues s’envolent et celles-ci sont transformées à toute allure, provoquant un véritable choc pour les habitants qui voient un quartier changer de visage en quelques années. En conséquence, les habitants des zones moins denses se radicalisent contre tout changement de zonage, souhaitant éviter de voir leur propre quartier subir le même sort déplorable.

Diffuser le volume constructible sur une aire plus élevée évite ce choc de construction effarée et vient transformer les quartiers en douceur, en laissant une place au bâti existant.

Pour toutes ces raisons, Construisons Montréal recommande que le seuil de l’intensification douce soit relevé à deux étages au-dessus du cadre bâti actuel et que les cartes d’intensification soient revues pour augmenter la taille des zones d’intensification intermédiaire et élevées.

## Recommandations en logement abordable/social

Construisons Montréal salue la cible d’atteindre 229000 logements hors-marché d’ici 2050, soit 20% de l’ensemble des logements.<sup>2</sup> Ultimement, nous croyons que s’il y a une offre adéquate dans le marché privé, plusieurs ménages à faible et moyen revenus peuvent quand même être dans une situation requérant du logement social/abordable.

Pour atteindre cette cible, notre groupe croit qu’il faut ajuster la façon dont on conçoit la relation entre la construction de logements privés, la construction de logements sociaux/abordables et la conversion du parc privé existant en logements hors-marché. La construction de logements privés n’empiète pas sur les objectifs d’augmenter le nombre de logements hors-marché, car une offre abondante de logements privés fait baisser leurs prix fonciers, permettant d’acquérir et convertir un plus grand nombre de logements hors-marché pour la même quantité de fonds publics.

Ainsi, la réglementation qui encadre l’augmentation des logements abordables et sociaux ne doit pas nuire disproportionnellement à la construction du logement privé. Un règlement qui risque de réduire grandement le nombre de mises en chantier privées pour ajouter quelques unités abordables ne contribuera pas à atteindre un parc de logements qui sera abordable pour l’ensemble de la population de Montréal. Pour cette raison, notre groupe recommande de miser grandement sur le zonage incitatif et le zonage différencié introduit récemment dans la loi d’aménagement et d’urbanisme par la province<sup>3</sup>.

Pour le zonage incitatif, la ville devrait développer un outil clair qui permet à un développeur de facilement savoir quel genre de bénéfice va être offert par la ville dans une entente pour une contribution particulière. Par exemple, allant avec les chiffres du Règlement visant à améliorer l’offre en matière de logement social, abordable et familial<sup>4</sup>, pour chaque 20% du projet qui est social/familiale/abordable, la ville va automatiquement conclure une entente qui permet au développeur de déroger aux règles de zonage d’ hauteur de deux étages. Au besoin, d’autres dérogations peuvent être ajoutées ou échangées à travers une entente additionnelle conclue avec la ville et le développeur. Le but serait d’établir un plancher incitatif qui pourrait accélérer la mise en place d’ententes, car au lieu de devoir négocier tous les points, le développeur sait qu’un bénéfice serait offert de facto.

---

<sup>2</sup> Plan de mobilité et d’urbanisme 2050, chapitre 2, page 64

<sup>3</sup> Projet de loi 57, Assemblée Nationale du Québec.

<sup>4</sup> Ville de Montréal, Règlement 20-041, entré en vigueur le 1er février 2021

Pour le zonage différencié, l'idée serait de relaxer généreusement les normes de zonage si le projet est principalement constitué de logement social/abordable. Le PUM reconnaît qu'il faut intensifier nos zones résidentielles et qu'il faut augmenter la part du logement social/abordable dans notre ville. Présentement, le PUM introduit la notion d'intensification douce, intermédiaire et élevée qui ne différencie pas entre le type de construction. Outre de notre recommandation d'augmenter les standards pour les niveaux d'intensification, nous recommandons d'avoir la majorité du territoire résidentiel zoné d'une manière où le niveau d'intensification varie dépendamment si projet est principalement constitué de logement social/abordable ou non.

## Proposition du Zonage dynamique

Construisons Montréal propose d'adopter une politique de zonage dynamique selon le taux d'inoccupation. Le taux d'inoccupation des logements locatifs est une des meilleures mesures que nous avons pour évaluer l'écart entre l'offre et la demande en logement. Un quartier avec un taux d'inoccupation très faible (<3%) est en grande demande et les propriétaires ont tous les incitatifs pour augmenter grandement le prix des loyers. À l'inverse, un taux d'inoccupation très élevé (>6%) force les propriétaires à offrir des meilleurs logements à un prix plus bas et met une pression à la baisse sur les logements (un exemple récent très flagrant est Austin, Texas, où le loyer moyen a baissé de plus de 5% par année<sup>5</sup>)

L'idée du zonage dynamique est très simple. Lorsqu'un quartier a un taux d'inoccupation très bas, le zonage permettra automatiquement de construire plus de logements sur le même terrain, par exemple en permettant quelques étages de plus de plein droit. Le zonage de plein droit est très important pour les petits promoteurs immobiliers qui n'ont pas toujours l'argent nécessaire pour faire face aux délais et risques associés avec des demandes de dérogation au zonage, qui peuvent permettre à des citoyens de faire annuler ou rendre économiquement non viable des projets de construction.

L'idée d'un zonage variable selon le taux d'inoccupation n'est pas nouvelle et a même été proposée par Vivre en Ville dans leur document « Portes ouvertes »<sup>6</sup> qui porte sur des solutions pour sortir durablement de la crise de l'habitation. C'est une excellente façon de réduire la pression haussière du prix des logements et de lutter contre l'exclusivité des quartiers qui refusent d'accueillir de nouveaux voisins, même quand la demande est criante.

## Conclusion

En conclusion, Construisons Montréal est globalement positif sur les propositions du PUM 2050 en matière de logement, mais estime qu'il faut plus de construction que ce qui est proposé par le plan pour répondre à l'ampleur de la crise du logement.

Nos recommandations sont les suivantes :

- Réhausser le seuil de hauteur de l'intensification douce à deux étages au-dessus du cadre bâti actuel plutôt que un.
- Revoir les cartes des zones d'intensification urbaine pour augmenter la taille des zones d'intensification intermédiaire et élevées.

---

<sup>5</sup> <https://www.kut.org/austin/2024-06-13/austin-texas-rent-prices-falling-2024>

<sup>6</sup> <https://carrefour.vivreenville.org/publication/portes-ouvertes> page 32

- Mettre en place un zonage incitatif : Autoriser des dérogations au zonage à titre d'incitatif, pour tout projet qui atteint certains seuils de logement sociaux et abordable
- Mettre en place un zonage dynamique qui permette d'augmenter la construction, privée et hors-marché, quand le taux d'inoccupation passe en dessous d'un seuil critique, par exemple en autorisant temporairement plus de hauteur, jusqu'à ce que le taux d'occupation redevienne acceptable.

*Le groupe Construisons Montréal est un regroupement de citoyens de la région de Montréal qui sont concernés par les enjeux du marché d'habitation et de développement durable.*