

# **PROJET DE RÈGLEMENT SUR L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL, ABORDABLE ET FAMILIAL**

## **ANALYSES D'IMPACT SUR LE MARCHÉ DE L'HABITATION — MÉTHODOLOGIE PRÉLIMINAIRE**

Octobre 2018

PRÉLIMINAIRE - NE PAS DIFFUSER

## TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	Contexte.....	2
Contexte .....		3
Projet de règlement .....		3
Objectifs des analyses .....		3
Principales étapes.....		3
Outil de calcul dynamique.....		4
Impacts systémiques .....		4
Rôle du panel d'experts .....		5
Nature du présent document .....		5
L'outil de calcul.....		6
Les caractéristiques des projets.....		6
Secteurs de valeur .....		6
Caractéristiques des bâtiments .....		7
Types d'ensembles .....		9
Coûts de réalisation.....		9
Coût du terrain .....		10
Coûts de construction .....		11
Coûts indirects.....		11
Analyse financière .....		11

## CONTEXTE

### PROJET DE RÈGLEMENT

En 2005, la Ville de Montréal a adopté la Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les projets résidentiels. Cette Stratégie vise à stimuler un développement résidentiel mixte et à soutenir la production de logements abordables, autant privés que sociaux et communautaires.

Reposant sur des mécanismes incitatifs, cette Stratégie s'applique lorsqu'un projet requiert une modification règlementaire majeure (à l'usage, à la densité ou à la hauteur).

En juin 2017, le gouvernement du Québec a adopté une modification à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin de permettre à toutes les municipalités de la province d'assujettir l'émission de permis de construction résidentielle à la conclusion d'une entente sur l'offre de logement social, abordable et familial<sup>1</sup>. Pour utiliser ce nouveau pouvoir, la Ville de Montréal doit adopter un règlement et modifier son Plan d'urbanisme. La Direction de l'habitation est mandatée pour élaborer ce règlement.

### OBJECTIFS DES ANALYSES

Le règlement doit avoir un effet structurant sur le marché de l'habitation, en stimulant la construction de logements sociaux, abordables et familiaux, sans compromettre par ailleurs la vitalité et l'abordabilité du marché résidentiel dans son ensemble.

L'élaboration du règlement exige donc une compréhension fine de ses impacts possibles sur le marché de l'habitation.

La Direction de l'habitation a donc entrepris des analyses visant à :

- Mesurer l'impact de différents paramètres règlementaires sur une variété de projets résidentiels;
- Prévoir les impacts systémiques de différents scénarios règlementaires sur les prix, les mises en chantier et la production d'unités sociales, abordables et familiales.

### PRINCIPALES ÉTAPES

La Direction de l'habitation a d'abord prévu confier l'ensemble des analyses à un consortium de firmes, dans le cadre d'un appel d'offres lancé au mois de mai 2018 [1]<sup>2</sup>. Cet appel d'offres n'ayant pas produit de soumissions conformes, la Direction de l'habitation s'est donné une nouvelle approche pour répondre à ses objectifs.

---

<sup>1</sup> Pour le texte législatif complet, voir : «Le logement abordable, social ou familial» dans QUÉBEC. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : LRQ, chapitre A-19.1, à jour au 1<sup>er</sup> décembre 2017*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2018, chapitre iv, art. 145.30.1-145.30.3.

<sup>2</sup> Les nombres entre crochets renvoient aux fichiers joints à ce document.

## OUTIL DE CALCUL DYNAMIQUE

Pour l'objectif 1 (voir plus haut), la Direction de l'habitation a entrepris de bâtir un outil de calcul dynamique qui permettra de tester l'impact de différents paramètres.

Une version préliminaire de cet outil a été bâtie au cours de l'été 2018. Cet exercice a permis de définir des besoins en accompagnement pour lesquels deux contrats de service professionnels ont été accordés.

- Un mandat visant à accompagner la Direction de l'habitation dans l'estimation des coûts de réalisation de différents bâtiments [2]. Le mandat a été confié à un consortium formé de St-Pierre et associés et GDA [3] (ci-après, «ST-PIERRE»).
- Un mandat visant à accompagner la Ville dans ses analyses financières [4]. Le mandat a été confié à PBA Immobilier [5] (ci-après, «PBA»).

L'outil de calcul dynamique est bâti en deux étapes :

- Méthodologie et formulation d'hypothèses de départ sur les projets (septembre et octobre 2018);
- Estimation des coûts et des paramètres financiers (novembre et décembre 2018).

### *Rôle des consultants*

Dans ce volet de l'analyse, la Direction de l'habitation a la responsabilité de bâtir l'outil, c'est-à-dire d'écrire les différentes formules et d'inscrire les valeurs pour lesquelles elle possède les informations pertinentes. Le rôle des consultants consiste à accompagner la Direction de l'habitation en :

- Formulant des recommandations sur la méthodologie d'analyse;
- Formulant des commentaires et recommandations sur les hypothèses retenues par la Ville;
- Fournissant des données et formulant des hypothèses dans leur domaine d'expertise.

Pendant les mois de septembre et octobre, la Direction de l'habitation a reçu les premiers livrables de ses consultants :

- Recommandations de ST-PIERRE [6];
- Recommandations de PBA [7].

## IMPACTS SYSTÉMIQUES

Pour l'objectif 2 (voir plus haut), la Direction de l'habitation s'adjoindra les services d'une ressource spécialisée en modélisation économique. Cette ressource doit être prochainement embauchée. Son mandat consistera à modéliser l'impact de plusieurs scénarios règlementaires sur le marché montréalais pour la période 2019-2022. Il devra permettre de répondre aux questions suivantes :

- Combien d'unités sociales, abordables et familiales supplémentaires les différents scénarios règlementaires permettraient-ils de produire ?
- Quel impact les différents scénarios règlementaires provoqueraient-ils sur le nombre total de mises en chantier sur le territoire de Montréal ?

- Quel impact les différents scénarios règlementaires auraient-ils sur les prix et loyers des logements neufs ? Et sur les prix et loyers de l'ensemble du marché ?
- Comment ces impacts varieront-ils selon le secteur, le mode de tenure et le type de bâtiment ?

Cette analyse portera sur le marché montréalais, en tenant compte de l'inscription de celui-ci dans un marché de l'habitation d'envergure métropolitaine.

### *Rôle des consultants*

Dans ce volet de l'analyse, le consultant est responsable de la méthodologie et de l'analyse.

Suivi | La méthodologie d'analyse retenue par le consultant sera présentée à la 3<sup>e</sup> rencontre du panel d'experts.

### RÔLE DU PANEL D'EXPERTS

Le panel est constitué de personnes reconnues pour leur expertise en construction et financement de projets immobiliers résidentiels. Les principaux interlocuteurs de la Ville dans ce dossier<sup>3</sup> ont été sollicités afin d'identifier les membres du panel.

Le rôle du panel consiste à commenter et bonifier l'analyse. Il n'a pas à valider l'étude. Les membres peuvent fournir des données et des documents pour appuyer leurs interventions.

Les commentaires du panel sont recueillis par écrit. La Direction de l'habitation assure ensuite une reddition de compte permettant de vérifier si des changements ont été apportés à la suite des commentaires et pourquoi.

### NATURE DU PRÉSENT DOCUMENT

Ce document résume la méthodologie préliminaire élaborée par la Direction de l'habitation. Le document réfère aussi aux recommandations formulées par les consultants [☞], sur la base de cette méthodologie préliminaire.

Naturellement, la méthodologie est appelée à évoluer sur la base des recommandations du panel et des consultants, de même que des travaux de la Direction de l'habitation. On comprendra qu'il s'agit d'une version préliminaire qui est partagée pour commentaires dans les premières étapes de son élaboration. La prochaine rencontre du panel sera l'occasion de faire le point sur la version définitive de la méthodologie.

---

<sup>3</sup> Il s'agit des quatre groupes de ressources techniques (GRT) de Montréal, de l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ), de l'Institut de développement du Québec (IDU) et de la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM). Pour plus de détails sur les autres volets de la démarche, voir BRAC. (2018). *Rapport - groupes de discussion. Règlement sur l'offre de logement social, abordable et familial*. Ville de Montréal.

## L'OUTIL DE CALCUL

L'outil comporte quatre grilles :

- Paramètres règlementaires
- Caractéristiques des projets [8]
- Coûts de réalisation [9]
- Analyse financière [10]

L'outil permet de faire varier les exigences dans la grille des paramètres règlementaires. Pour chacun des projets moyens définis dans la grille des projets [8], l'outil calcule l'impact des exigences sur les coûts (dans la grille des coûts [9]) et les revenus (dans la grille d'analyse financière [10]).

Pour chaque variation de paramètre règlementaire, l'outil associera donc à chacun des projets moyens un indicateur de profitabilité.

## LES CARACTÉRISTIQUES DES PROJETS

Cette grille [9] identifie une série de projets moyens pour le marché montréalais et en circonscrit les principales caractéristiques.

Les projets sont définis par un croisement de trois dimensions : secteurs, bâtiments et ensembles. La grille jointe en annexe de ce document propose 5 secteurs, 9 bâtiments et 3 ensembles. La combinaison de ces trois dimensions permet d'analyser jusqu'à 135 projets types différents. À chacune de ces combinaisons, l'outil associe des caractéristiques moyennes. Les caractéristiques moyennes sont établies sur la base des différentes sources d'information disponibles.

Combinaisons	Caractéristiques (exemples)
5 secteurs x 9 bâtiments x 3 ensembles = 135 projets types possibles.	Nombre d'unités min - max Nombre d'étages (min - max) Coefficient d'emprise au sol (min - max) Densité / COS (min - max) Nombre d'ascenseurs (min - max) Etc.

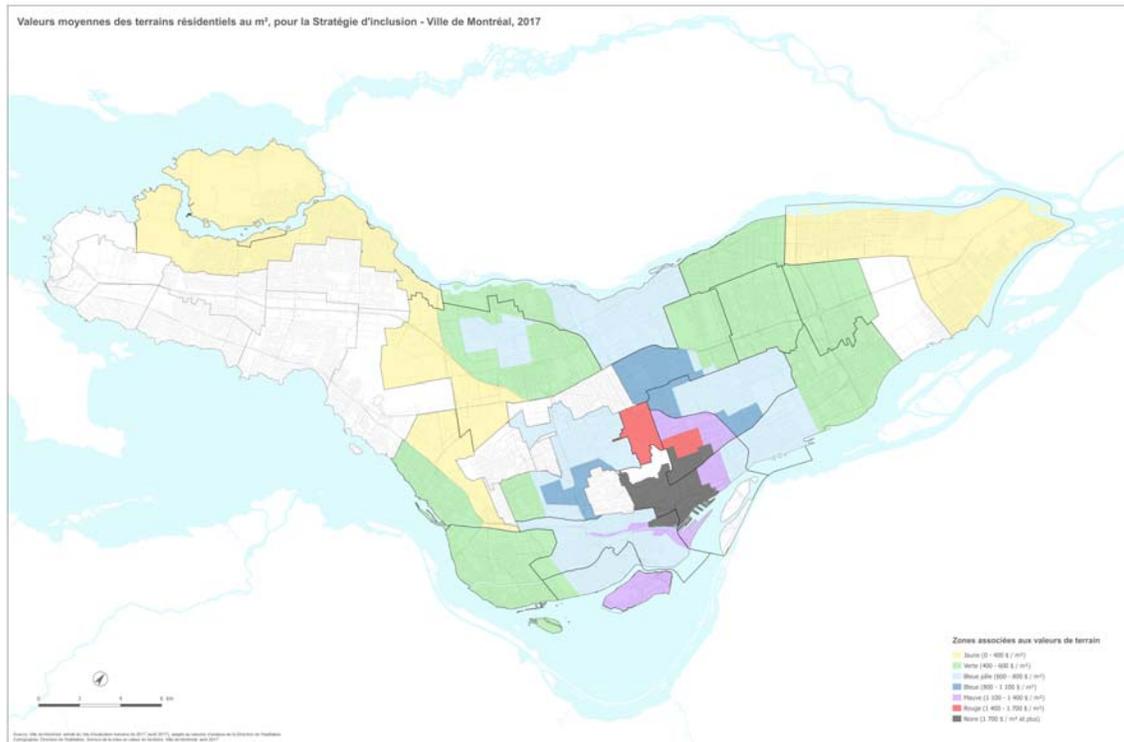
### SECTEURS DE VALEUR

Pour chaque projet moyen, le prix du terrain au m<sup>2</sup> variera selon la densité du bâtiment et le secteur de valeur.

#### *Délimitation des secteurs*

La délimitation des secteurs de valeur est établie à partir du rôle foncier. Ces secteurs ont été établis en 2015 et révisés en 2017 dans le contexte de la mise en œuvre de la Stratégie d'inclusion. Afin de limiter la complexité des analyses, certains secteurs seront fusionnés pour ramener le nombre à cinq. Le choix de ces secteurs reste à faire.

Figure 1 Secteurs de valeur de terrain établis aux fins de la Stratégie d'inclusion



SAINT-PIERRE recommande de conserver 7 secteurs.

SUIVI | Le découpage final des secteurs sera présenté au prochain panel d'experts.

## CARACTÉRISTIQUES DES BÂTIMENTS

### Typologie

La typologie des bâtiments vise à rassembler des bâtiments moyens représentatifs du marché montréalais et de différentes catégories de coût.

- Unifamiliales, Bois brique
- Duplex et triplex, Bois brique
- Plex 4 - 11 logements, 3 étages et moins, Bois brique
- Bâtiments 3 étages et moins, Bois brique
- Bâtiments 4 - 5 étages, Hybride
- Bâtiments 6 étages et plus, Béton
- Bâtiments 10 étages et plus, Béton
- Bâtiments 10 étages et plus avec commerce, Béton
- Résidences pour personnes âgées

Cette typologie est adaptée des catégories du rôle foncier et du *Construction Cost Guide* du Groupe Altus<sup>4</sup>.

La possibilité d'y ajouter une catégorie «résidence pour personnes âgées» est explorée.

☞ SAINT-PIERRE recommande de ramener la typologie à 5 bâtiments.

### **Définition des caractéristiques**

Les caractéristiques des bâtiments sont définies sur la base d'une moyenne des bâtiments dans cette catégorie, construits dans le secteur le plus courant pour cette catégorie.

Par la suite, les caractéristiques sont ajustées selon les secteurs. Par exemple, pour un même type de bâtiment, la taille des logements tendra à diminuer pour un secteur plus central.

### **Définition d'un bâtiment moyen dans un secteur typique**

La première étape de l'analyse consiste à définir un bâtiment moyen dans un secteur typique. Sur la base d'une analyse du rôle foncier, chaque type de bâtiment est associé au secteur de valeur dans lequel il se trouve le plus souvent.

Les données de l'*Outil Condo* du Groupe Altus (T2-2018)<sup>5</sup> sont ensuite utilisées pour attribuer les caractéristiques des bâtiments. L'*Outil Condo* divise Montréal en 7 secteurs (4 secteurs au centre-ville et 3 secteurs dans le reste de l'île). Il ne comptabilise pas les projets de 19 logements et moins, qui doivent être analysés à part. Pour tous les projets de 20 logements et plus<sup>6</sup> (en prévente, en construction et construits), une compilation des données réunies dans l'*Outil Condo* permet de définir :

- Le nombre d'unités;
- Le nombre d'étages;
- La proportion des types d'unités (studio, 1cc, 2cc, 3cc);
- La superficie médiane des unités selon le type.

Les caractéristiques moyennes suivantes sont établies sur la base du rôle foncier :

- Le nombre d'unités;
- La superficie moyenne des unités;

Le rôle foncier permet d'identifier les caractéristiques des bâtiments de 19 logements et moins.

Pour les caractéristiques couvertes par les deux sources de données, l'approche est la suivante :

- Utilisation du rôle foncier pour le nombre de logements par bâtiment, validé par l'*Outil Condo*;
- Utilisation de l'*Outil Condo* pour les superficies d'unités, validé avec les superficies moyennes du rôle foncier.

---

<sup>4</sup> Altus Group. (2018). *Canadian Cost Guide 2018*. Repéré à [https://www.altusgroup.com/news\\_insights/construction-cost-guide-2018](https://www.altusgroup.com/news_insights/construction-cost-guide-2018)

<sup>5</sup> L'*Outil Condo* est une étude trimestrielle sur la copropriété produite par le Groupe Altus.

<sup>6</sup> L'*Outil Condo* couvre exclusivement les projets de 20 logements et plus.

Les autres caractéristiques sont basées sur des hypothèses établies par les consultants :

- La superficie d'aires de stationnement;
- La superficie d'aire de rangement;
- La proportion d'espaces commerciaux;
- L'indice de superficie de plancher;
- Le nombre d'ascenseurs;
- La proportion des aires communes autre que stationnement et rangement.

**SUIVI** | Les caractéristiques complètes de chaque bâtiment seront présentées à la prochaine rencontre du panel.

#### *Variation selon les secteurs*

Les caractéristiques des bâtiments varieront selon les secteurs. La formule appliquée pour définir cette variation reste à préciser.

**SUIVI** | Les modulations de caractéristiques seront présentées à la prochaine rencontre du panel.

#### TYPES D'ENSEMBLES

La rubrique «ensembles» permet de distinguer les projets selon le nombre de bâtiments qu'ils comportent.

À titre d'exemple, un projet d'unifamiliales comportant 30 bâtiments distincts correspond à un bâtiment de type «unifamilial» dans un ensemble comportant 6 bâtiments et plus.

La typologie reflète, de manière simplifiée, trois cas de figure distincts :

- Projet en une phase;
- Projet en quelques phases;
- Grand projet avec de nombreuses phases ou comportant un grand nombre de petits bâtiments distincts.

**PBA IMMOBILIER** recommande de prévoir des ensembles comportant différents types de bâtiments.

## COÛTS DE RÉALISATION

### *Élaboration de la grille de coût*

La grille de coût a été bâtie sur la base d'analyses préalables de la Direction de l'habitation, dans le contexte de la mise en œuvre des programmes de financement du logement social et abordable.

La grille vise à déterminer des coûts de réalisation au m<sup>2</sup>, qui pourront, au besoin, être traduits en coûts par unité.

**SAINT-PIERRE** a proposé quelques ajustements à la grille de coûts.

## COÛT DU TERRAIN

### *Principale source de données pour l'établissement des prix au m<sup>2</sup>*

Les prix sont établis à partir d'une base de données (ci-après, «BD-TERRAIN») comptant l'ensemble des ventes de terrains sur le territoire de Montréal<sup>7</sup> depuis 2012. Pour chaque transaction, la base de données comporte la date, l'emplacement, le prix de vente et la superficie du terrain.

Chaque transaction sera associée au secteur de valeur dans lequel le terrain concerné se trouve.

### *Calcul du coût de décontamination*

Aux prix de la BD-TERRAIN doivent être ajoutés les coûts de décontamination afin d'obtenir un coût de terrain total. Une colonne devra être ajoutée pour chaque transaction représentant les coûts de décontamination moyens compte tenu du secteur.

Pour établir ces coûts, la Direction de l'habitation a fait appel au Service de l'environnement. Le Service de l'environnement compilera les études de caractérisation qu'il a réunies pour établir des coûts moyens à l'échelle territoriale la plus fine possible.

De plus la Direction de l'habitation a extrait les coûts de décontamination réels<sup>8</sup> pour 81 projets de logement sociaux et communautaires complétés depuis 2010. Ces coûts permettront de tester la fiabilité des moyennes produites par le Service de l'environnement et d'apporter des ajustements au besoin.

**Suivi | La méthode et les résultats de l'analyse des coûts de décontamination seront présentés à la prochaine rencontre du panel.**

### *Calcul du potentiel constructible*

Pour chacune des transactions de la BD-TERRAIN, la Direction de l'habitation ajoutera un potentiel constructible.

Pour établir ce potentiel de construction, la Direction de l'habitation extraira du rôle foncier les superficies construites réelles pour les bâtiments résidentiels<sup>9</sup>. Les données du rôle foncier permettent de calculer la superficie totale des bâtiments. En divisant cette superficie par la superficie totale du terrain, on obtient un indice de superficie de plancher (ISP) réel pour les bâtiments neufs.

Une moyenne sera ensuite établie pour toutes les zones du plan d'urbanisme, de manière à établir un ISP moyen par zone. À chaque transaction de la BD-TERRAIN sera associé l'ISP moyen de la zone dans laquelle se trouve le terrain concerné, qui sera considéré, aux fins de l'analyse, comme son potentiel constructible.

---

<sup>7</sup> Base de données fournies par le Service de l'évaluation foncière de la Ville de Montréal.

<sup>8</sup> Issus des coûts de réalisation soumis dans le cadre du programme AccèsLogis, à l'étape de la Demande d'ajustement des intérêts (DAI).

<sup>9</sup> Toutes les données issues du rôle foncier sont basées sur les bâtiments à usage résidentiel construits depuis 2008 sur le territoire de Montréal.

### *Calcul de la valeur moyenne au m<sup>2</sup>*

Le calcul de la valeur moyenne reposera sur une formule tenant compte du secteur et de la densité typique des bâtiments (voir caractéristiques des bâtiments).

Il y aura donc autant de valeur moyenne que de combinaisons secteur-bâtiment.

Le coût total du terrain sera donc fonction du coût moyen au m<sup>2</sup> et de l'ISP moyen pour le bâtiment, dans le secteur donné. Dans le cadre de ce modèle, la taille du terrain est donc le résultat de la taille du projet.

☞ SAINT-PIERRE recommande d'appliquer un seul ISP moyen par bâtiment, sans égards au secteur.

SUIVI | La formule et les valeurs moyennes seront présentées à la prochaine rencontre du panel d'experts.

### COÛTS DE CONSTRUCTION

Sur la base des caractéristiques moyennes identifiées, SAINT-PIERRE fournira des estimations de coûts de réalisation moyens au m<sup>2</sup>.

Les estimations de SAINT-PIERRE s'appuient sur le budget final de construction de projets résidentiels réalisés dans les cinq dernières années. Pour plus de détails sur l'approche du consultant, voir les documents [3] et [6].

SUIVI | La grille de coût final et les estimations seront présentées à la prochaine rencontre du panel d'experts.

### COÛTS INDIRECTS

Les coûts indirects sont estimés par le consultant, sous forme de coûts détaillés, à partir des données dont il dispose. Comme les coûts de construction, ceux-ci sont ramenés en coût par m<sup>2</sup>.

☞ SAINT-PIERRE recommande de remplacer l'estimation détaillée des coûts, par une estimation sous forme de pourcentage des coûts de construction.

SUIVI | La grille de coût final et les estimations seront présentées à la prochaine rencontre du panel d'experts.

## ANALYSE FINANCIÈRE

Pour ses analyses financières, la Direction de l'habitation cherche à développer un modèle de projection similaire à ceux généralement utilisés dans le marché.

Le résultat de l'analyse sera traduit en mesure de rentabilité.

SUIVI | L'ensemble du modèle est à une étape très préliminaire de son élaboration. Toutes les précisions nécessaires sur les aspects énumérés plus bas seront apportées à la deuxième rencontre du panel, avec les données qui y sont associées.

### *Prix de vente*

Les prix de vente proviendront des données sur les transactions immobilières de même que de l'*Outil Condo*.

Les prix varieront en fonction du type de logement, du type de bâtiment et du secteur.

☞ PBA recommande l'ajout des revenus tirés de la vente des stationnements et espaces de rangement.

#### *Modélisation des flux*

Les analyses s'appuieront sur une modélisation des flux financiers. Les paramètres quant à l'écoulement, le délai d'émission du permis et la durée des travaux varieront selon le type de bâtiment. Il est considéré de le faire également varier en fonction du secteur.

☞ PBA émet plusieurs recommandations sur la modélisation des flux.

#### *Paramètres de financement et frais financiers*

Les paramètres de financement et frais varieront selon le type de bâtiment. Les hypothèses sur ces paramètres seront posées par le consultant PBA sur la base des sources qu'il a identifiées (sources identifiées dans [5]).

#### *Projet locatif*

Le modèle préliminaire est basé sur les flux financiers d'un projet de copropriétés. Les flux financiers d'un projet locatif devront y être ajoutés.

☞ PBA émet plusieurs recommandations sur la modélisation des revenus locatifs. L'ajout d'un budget d'exploitation est notamment recommandé.