

RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE

QUESTIONS TRANSMISES PAR LA COMMISSION DE L'OCPM

Préparé par le Service de l'habitation de la Ville de Montréal — 21 octobre 2019

Q1. DÉFINITION DES QUALIFICATIFS « DIVERSIFIÉS » ET « ÉQUILIBRÉS »

Dans l'amendement proposé au texte du Plan d'urbanisme (doc. 1.1.4.1, p. 30), il est indiqué que l'action 2.3 consiste à « assurer une offre de logements diversifiée et équilibrée qui répond aux besoins des ménages montréalais ». Comment la Ville définit-elle les qualificatifs diversifiée et équilibrée?

Une offre de logement diversifiée implique non seulement une diversité de types de logements (superficie, nombre de chambres), mais également une diversité de prix et de mode de tenure (logement en propriété/locatif, social et communautaire/privé). Ces trois dimensions sont celles sur lesquelles la Ville agit par ses règlements, politiques et programmes touchant à l'habitation.

Le qualificatif « équilibré » décrit l'offre résidentielle de nombreux quartiers montréalais, à même de répondre à une diversité de besoins. Il s'agit là d'un « équilibre montréalais à préserver »¹, face à différentes tendances du marché immobilier. Le document explicatif du règlement indique à ce sujet : « L'évolution du marché de l'habitation doit toutefois se faire en conservant un équilibre. Montréal veut continuer d'accueillir de jeunes familles, des étudiants, de nouveaux arrivants, d'être un lieu de vie aidant pour les aînés, de faire une place aux personnes vulnérables, et de loger ceux et celles qui travaillent dans ses institutions, ses commerces, ses industries. En ce sens, une offre suffisante de logements à coûts abordables est un élément important de l'ADN montréalais, un ancrage de sa diversité et de son dynamisme. »²

Q2. MISE À JOUR DU POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT

Dans le Plan d'urbanisme, l'évaluation du potentiel de construction de nouveaux logements a été maintenue à 130 000 unités (doc. 1.1.4.1, p. 23), réparties sur des terrains vacants, des sites à transformer ainsi que des bâtiments non résidentiels pouvant être transformés à des fins

¹ Ville de Montréal. (2019, juin). Montréal, métropole de l'habitation : règlement pour une métropole mixte, p.6. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/habitation_fr/media/documents/reglement_metrople_mixte-document_explicatif.pdf

² Idem.

d'habitations. Cette évaluation a-t-elle été mise à jour? Le sera-t-elle périodiquement pour tenir compte de l'évolution du marché et des logements construits?

Cette évaluation du potentiel a été mise à jour en 2015 dans le cadre de l'élaboration du Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération montréalaise. Cette mise à jour n'a pas été intégrée à la modification du Plan d'urbanisme pour le règlement pour une métropole mixte puisqu'il s'agissait d'une modification très ciblée en raison de la révision du Plan qui devrait débiter prochainement. La modification ne porte que sur les orientations de la Ville en matière de logement social, abordable et familial, en ajoutant les éléments nécessaires et en retirant les informations caduques ou incompatibles avec la nouvelle approche.

La forme et le contenu d'une prochaine version du Plan d'urbanisme n'étant pas encore déterminés, il est impossible de confirmer, à cette étape, que le plan comprendra une mise à jour de ce potentiel précisément. Cependant, l'intention est de munir cette prochaine version du plan de cibles et d'indicateurs qui exigeront d'effectuer une reddition de compte à la population et l'habitation demeurera un thème principal du document de planification.

Q3. RÉVISION DES AUTRES POLITIQUES ET PROGRAMMES

Dans la modification proposée au Plan d'urbanisme, objectif 2.3 (doc. 1.1.4.1, p. 30), le second moyen de mise en œuvre se lit comme suit :

« Conjuguer les efforts de la Ville en vue de la construction d'une gamme variée de logements sur l'ensemble du territoire montréalais, notamment par la mise en œuvre et la révision des politiques et programmes en la matière. »

Quels sont les politiques et programmes visés par la révision? Cette dernière sera-t-elle terminée avant l'entrée en vigueur du Règlement?

Les politiques et programmes auxquels fait référence le Plan d'urbanisme constituent l'ensemble du coffre à outils de la Ville pour intervenir en habitation. Parmi ceux-ci, il faut mentionner :

- Programmes de développement de logement social et communautaire (AccèsLogis Québec, AccèsLogis Montréal)
- Budget d'investissement pour l'achat de terrains aux fins de logement social et communautaire
- Politique de cession des terrains municipaux pour la réalisation de logements sociaux et communautaires
- Programme de remboursement des infrastructures pour le logement social et communautaire
- Aide à des projets pilotes proposant de nouvelles formules de logement abordable pour répondre aux besoins émergents
- Programme Habitations urbaines pour familles
- Programme d'aide à l'acquisition résidentielle

La révision des programmes et politiques à laquelle il est fait référence dans le Plan d'urbanisme n'est pas directement liée au règlement pour une métropole mixte. En effet, certains de ces

programmes et politiques devront être légèrement ajustés en raison du règlement, d'autres ne seront pas affectés.

La volonté de réviser les programmes s'inscrit dans d'autres contextes. Par exemple, le programme de développement de logement social et communautaire est revu dans le contexte de l'entente de transfert des responsabilités en la matière à la Ville de Montréal par le Gouvernement du Québec. Les programmes offerts depuis plusieurs années, comme Habitations urbaines pour familles, doivent être révisés sur la base d'un bilan de leurs performances.

Q4. ARRIMAGE AVEC LES AUTRES RÈGLEMENTS ET PROGRAMMES

Le règlement s'ajoutant au coffre d'outils de la Ville de Montréal en matière de logement social et de logement abordable, comment bonifie-t-il les politiques, règlements et programmes existants? Comment s'arriment les rôles respectifs des parties prenantes?

Ces liens varient selon les règlements et programmes. Nous citerons ici les plus importants.

PROGRAMMES DE LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE

Bonification apportée par le règlement

Il facilite la réalisation de projets et rend disponibles pour ceux-ci des terrains situés dans des secteurs en développement ou dans des secteurs plus en demande, contribuant donc à la mixité.

Rôle des parties prenantes

Groupe porteur et GRT | Un groupe porteur (coopérative, OBNL, OMHM), accompagné par un groupe de ressources techniques (GRT), dépose un projet. Le GRT pilote le développement du projet. Le groupe porteur devient propriétaire du projet.

Constructeur | Un constructeur conclut une entente dans laquelle il s'engage à céder un immeuble en faveur de la Ville. Si l'entente prévoit la cession d'un terrain, il assure toutes les étapes préalables à la construction (démolition, décontamination, etc.) Si l'entente prévoit que cet immeuble est un projet de logement social clé en main, il construit également l'immeuble. Dans ce cas, il est payé par le groupe porteur, à même la subvention que celui-ci reçoit. De plus, les coûts d'infrastructure correspondant au logement social sont remboursés par la Ville. Dans tous les cas, le constructeur est également dédommagé pour la cession du terrain, selon les paramètres fixés au règlement.

Ville de Montréal | La Ville de Montréal administre le programme de logement social et communautaire. Dans ce contexte, elle évalue les projets qui lui sont déposés et accorde les subventions. L'identification des groupes qui deviendront propriétaires des projets sociaux développés dans le cadre du règlement relève donc de la Ville. Pour cela, la Ville cédera son droit sur l'immeuble au groupe ou lui vendra celui-ci, selon le cas. La Ville de Montréal conclut également l'entente avec le constructeur. Elle verse au constructeur la compensation pour son terrain, soit directement si elle le lui achète, soit par le biais de la subvention versée au groupe porteur.

UNITÉS RÉSIDENTIELLES ABORDABLES ACCRÉDITÉES ACCÈS CONDO

Bonification apportée par le règlement

Le règlement multiplie les opportunités pour le programme Accès Condo en incitant les constructeurs à y recourir pour bénéficier d'exigences allégées.

Rôle des parties prenantes

Promoteur | Le Promoteur dépose un dossier de candidature, sujet à approbation par les instances, à la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) qui comprend notamment une proposition architecturale sur un site dont il est propriétaire. Celui-ci est responsable, en vertu d'engagements contractuels, de réaliser le projet de construction, d'offrir les garanties requises ainsi que de vendre et livrer aux nouveaux acheteurs les unités accréditées dans le programme Accès Condos.

SHDM | La SHDM pour sa part, offre un outil financier aux nouveaux acheteurs, correspondant à un crédit d'achat, assurant ainsi l'accession à la propriété à un prix abordable d'unités résidentielles de qualité à Montréal.

Ville de Montréal | La Ville de Montréal fait le suivi des engagements du constructeur en tenant compte de l'accréditation par la SHDM.

AIDE À DES PROJETS PILOTES PROPOSANT DE NOUVELLES FORMULES DE LOGEMENT ABORDABLE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS ÉMERGENTS

Bonification apportée par le règlement

Des contributions financières pour le logement abordable seront versées en vertu du règlement et devront être utilisées dans le cadre d'un programme. Un programme devra donc être adoptée dans la foulée de l'aide à des projets pilotes actuellement accordée dans le cadre de la Stratégie 12 000 logements.

Rôle des parties prenantes

À déterminer.

PROGRAMME D'AIDE À L'ACQUISITION RÉSIDENTIELLE

Bonification apportée par le règlement

Les prix de vente plafond des logements abordables dans le règlement étant basés sur ceux du programme d'aide à l'acquisition résidentielle, l'offre de logement permettant à un ménage de se qualifier pour une subvention pourrait être appelée à augmenter. Cette subvention, en s'ajoutant à la limite sur le prix qu'impose le règlement, améliore l'abordabilité du logement.

Rôle des parties prenantes

Constructeur | Le constructeur construit les unités et les vend à un prix conforme au règlement.

Acheteur | Un ménage achète le logement. Compte tenu des caractéristiques de ménage et du prix du logement, il est admissible à une subvention. Il dépose une demande à la Ville de Montréal.

Ville de Montréal | La Ville de Montréal analyse la demande et verse la subvention.

PROGRAMME DE RÉHABILITATION DES TERRAINS CONTAMINÉS

Bonification apportée par le règlement

Le règlement élargit fortement l'admissibilité à cette subvention. En ce moment, la subvention est réservée aux projets visés par la Stratégie d'inclusion. Avec l'entrée en vigueur du règlement, ce seront plutôt les projets visés par ce dernier qui seront admissibles, ce qui représente un bassin beaucoup plus large.

Rôle des parties prenantes

Le constructeur décontamine son terrain et dépose une demande d'aide financière. Celle-ci est analysée par la Ville, qui verse une subvention.

Q5. MAINTIEN DE L'ABORDABILITÉ DANS LE TEMPS

Comment l'abordabilité des logements sera-t-elle assurée dans le temps? Cette abordabilité sera-t-elle maintenue au moment de la revente? De quels moyens dispose la Ville à cet effet?

Les prix plafonds visés dans le règlement sont comparables aux prix demandés pour les unités plus abordables sur le marché. Ces unités, par leur superficie, leur emplacement ou leur finition, commandent d'emblée des prix moins élevés. À la revente, elles conserveront généralement un prix abordable par rapport au reste du marché.

La possibilité d'assurer un contrôle du prix au moment de la revente a été explorée par la Ville de Montréal. Il aurait été possible d'assurer un contrôle par le biais d'une hypothèque légale sur les unités abordables. Un tel mécanisme nécessite cependant plusieurs dizaines d'heures de travail pour chaque vente et revente d'unité. Il n'a donc pas été retenu.

L'approche privilégiée consiste plutôt à inciter les constructeurs à recourir à des programmes qui réduisent l'apport de l'acheteur à la mise de fonds, comme le programme Accès Condo de la SHDM. Dans ce programme, le crédit d'achat consenti par la SHDM et la plus-value sur celui-ci sont récupérés à la revente et la SHDM peut ensuite l'utiliser pour d'autres interventions sur le logement abordable. L'aide de la SHDM est donc pérennisée. La SHDM applique par ailleurs d'autres contrôles qui limitent la revente et la spéculation.

Il existe par ailleurs des formules permettant de maintenir l'abordabilité dans le temps : capitalisation partagée, propriété partagée, coopératives à capitalisation individuelle, fiducie foncière, entre autres. Aucune de ces formules ne s'est imposée jusqu'ici dans le paysage montréalais, mais le règlement devrait créer des occasions d'expérimentation, soit par les partenariats avec les constructeurs, soit par le biais du programme de subvention au logement abordable qui sera mis en place afin d'utiliser les contributions financières perçues dans ce volet. La Ville de Montréal assurera un suivi de ces formules innovantes en restant attentive aux possibilités qu'elles offrent d'améliorer la pérennité du logement abordable.

Q6. POSSIBILITÉ DE VERSER UNE CONTRIBUTION FINANCIÈRE POUR LE LOGEMENT FAMILIAL

Contrairement au logement abordable, familial ou non, l'exigence en matière de logement familial au prix du marché ne peut être satisfaite au moyen d'une contribution financière (doc. 6.1, lignes 595-598). Pourquoi?

Les prix et loyers abordables prévus au règlement peuvent représenter, pour un projet donné (par exemple, un projet haut de gamme ou doté de nombreux services), un écart important par rapport aux prix et loyers de marché. Pour ces cas, il est nécessaire de laisser l'option d'une contribution financière. Autrement, cet écart aurait un impact trop important sur la viabilité du projet et représenterait un gain disproportionné pour le ménage qui en profiterait, considérant qu'il n'est pas possible de contrôler l'admissibilité des ménages et la pérennité de l'abordabilité (voir Q5).

La situation du logement familial au prix de marché est toute autre. Les exigences imposées par le règlement sont similaires aux moyennes de production de logement familial dans les différents marchés visés. De plus, les tailles minimales laissent une grande marge de manœuvre pour remplir les cibles avec une gamme variée de logements de trois chambres. Le logement familial au prix du marché n'appelle donc pas la même flexibilité.

Q7. ALLOCATION DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES SELON LES ARRONDISSEMENTS

Les contributions financières pour le logement social seront gérées de manière centralisée, plutôt que par les arrondissements comme dans l'actuelle Stratégie. Comment s'effectuera la redistribution des contributions financières pour le logement social dans les arrondissements?

En effet, les contributions financières ne seront pas distribuées dans les arrondissements, mais plutôt utilisées dans le cadre de la mise en œuvre de programmes de logement social et communautaire.

L'allocation des contributions financières à des projets situées dans l'un ou l'autre des arrondissements sera donc d'abord déterminée par la localisation des projets financés par ces programmes. Ceux-ci prévoient que les projets fassent la preuve du besoin auquel ils s'adressent. De son côté, la Ville effectue une veille des indicateurs de besoins, notamment avec des données du recensement et d'autres sources. Il s'agit là de la mécanique de livraison des projets déjà établie et bien connue du milieu de l'habitation.

Les contributions financières seront versées dans le cadre d'une subvention supplémentaire à certains projets. Cette subvention supplémentaire n'a pas encore été paramétrée. Son lien avec les territoires de provenance des contributions financières n'a donc pas été établi.

Précisons enfin que Montréal dispose d'autres outils permettant de soutenir des projets dans les différents arrondissements, dont le budget d'investissement pour l'achat de terrain et le programme AccèsLogis. Les paramètres de ce dernier permettent d'emblée d'intervenir dans plusieurs contextes sans l'apport du règlement pour une métropole mixte.

Q8. RÉVISION DES CIBLES DE DÉVELOPPEMENT

Dans l'amendement proposé au texte du Plan d'urbanisme en matière d'habitation (doc. 1.1.4.1, p. 11 et 23) il a été supprimé toute référence à des objectifs sous forme de cibles à atteindre. Compte tenu des études réalisées en amont de la rédaction du règlement, pourquoi ne pas avoir retenu d'objectifs quantifiables dans le Plan d'urbanisme tel qu'il y en avait, et ce, dès 2004?

Puisqu'une révision complète du Plan d'urbanisme s'amorce, il a été choisi de limiter cette modification aux interventions requises pour donner une base au règlement. Reformuler l'objectif 2 pour y inscrire de nouvelles cibles de développement résidentiel aurait donné une portée plus large à la modification. En effet, cette nouvelle cible aurait appelé de nouvelles actions allant au-delà de l'action 2.3, les actions prévues en 2.1 et 2.2 étant au moins en partie à revoir. Ce type de réflexion, par son envergure, trouve mieux sa place dans une révision globale du Plan d'urbanisme.

Q9. PÉRIODE DE RÉFÉRENCE POUR LES PROJECTIONS

Les projections effectuées (afin de déterminer les objectifs) sont basées sur les données des trois dernières années, considérées effervescentes. Pourquoi la Ville ne s'est-elle pas appuyée sur un cycle plus long, par exemple sur dix ans, pour baser ses projections?

D'abord, précisons que les projections ne servent pas à déterminer des objectifs, mais à anticiper des retombées.

Cette période sert de référence à l'ensemble des analyses. Dans les analyses pro forma effectuées par la Ville, les caractéristiques des projets, leur localisation, les coûts de réalisation, les prix et l'écoulement sont représentatifs de cette période.

Le CIRANO a utilisé les projets décrits dans les analyses pro forma. Les mises en chantiers de la même période ont donc été utilisées. Sur cette base, le CIRANO a projeté les mises en chantier à l'an 1 du règlement. Les projections de retombées du règlement découlent des analyses du CIRANO.

Le choix d'une période plus longue n'aurait pas nécessairement produit des résultats plus fiables. En outre, des tendances lourdes plus récentes, comme la construction au centre-ville, auraient été sous-estimées, ce qui aurait eu des impacts sur les retombées projetées.