

**Unité de travail pour l'implantation
de logement étudiant**

438 933-8381

info@utile.org

1410, rue Guy, bureau 10



UTILE

LOGEMENT ÉTUDIANT ET ABORDABLE

Mémoire présenté à l'Office de consultation publique de Montréal

Dans le cadre des consultations sur le Règlement pour une métropole mixte

16 octobre 2019

TABLE DES MATIÈRES

À propos de l'UTILE.....	3
Introduction.....	4
Analyse - logement étudiant.....	5
Une population importante à Montréal.....	5
Une partie importante de la demande en logements.....	6
Une population vulnérable.....	6
Une population concentrée.....	6
Un effet direct sur les familles.....	7
Le besoin en logement étudiant abordable.....	8
Un besoin temporaire... mais permanent.....	8
Le logement étudiant abordable : une pierre, plusieurs coups.....	9
Analyse du volet logement social.....	10
Le logement social, essentiel pour Montréal.....	10
Le logement social, inutile pour la population étudiante.....	10
Analyse du volet logement abordable.....	11
Le logement abordable, deux options peu adaptées.....	11
Le logement abordable sera proche des seuils.....	12
Le logement abordable, abordable pour qui?.....	13
Le logement abordable, abordable à court terme seulement.....	14
Un incitatif drôlement choisi.....	14
Le logement abordable, mal adapté aux OBNL.....	15
Effets du règlement.....	17
Aucun logement neuf pour la population étudiante.....	17
Aucun effet néfaste pour les projets étudiants.....	17
Des définitions qui font obstacle à l'initiative communautaire.....	18
Insertion dans de grands projets privés.....	18
Exemple de terrain public : îlot Voyageur sud.....	19
Exemple de quartier sous pression : Parc-Extension.....	19
Recommandations.....	20



À PROPOS DE L'UTILE

L'UTILE est un organisme sans but lucratif construisant et opérant des logements abordables pour étudiants. Le premier projet immobilier de l'UTILE est financé par la Ville de Montréal et par le gouvernement fédéral. L'UTILE étant le premier organisme à développer du logement étudiant abordable au Canada, le financement reçu de sources publiques est généralement versé en-dehors des programmes usuels de l'habitation communautaire. Le modèle de financement de l'UTILE, qui s'appuie sur de nombreux partenariats, est reconnu comme une innovation à l'échelle canadienne par le Fonds d'innovation en logement abordable de la SCHL.

L'UTILE réalise également les seules enquêtes provinciales sur le logement étudiant au Québec. La dernière enquête PHARE au niveau universitaire, réalisée en 2017, a permis de collecter plus de 17 000 réponses dont 11 000 à Montréal, et constitue la principale référence sur les conditions de vie étudiantes dans la province.

L'organisme a présentement 213 logements en développement à Montréal, dont 90 en construction sur le Plateau Mont-Royal, et prévoit atteindre un parc de 500 logements dans les 5 prochaines années.

INTRODUCTION

Avec sur son territoire pas moins de onze établissements universitaires et 26 collèges, Montréal est reconnue comme métropole étudiante. Elle figure d'ailleurs régulièrement au sommet des palmarès de villes où il fait bon étudier – grâce non seulement à son grand dynamisme, mais aussi à son relativement faible coût de la vie et du logement. Le maintien du caractère abordable du logement à Montréal est donc non seulement une question d'équité et de mixité sociale, mais aussi d'accès aux études et plus largement du maintien de son caractère étudiant et dynamique.

Montréal tire plusieurs avantages de son attractivité envers la population étudiante. Celle-ci contribue au bilan migratoire de la ville, ainsi qu'à sa réputation de métropole créative et innovante. Si les logements ici venaient à rejoindre les prix de ceux de Toronto ou Vancouver, il ne fait aucun doute que la population étudiante deviendrait significativement plus précaire. Ceci amènerait nécessairement certains jeunes, surtout les moins fortunés, à faire d'autres choix que de poursuivre leurs études, ou à s'installer ailleurs, ce qui réduirait progressivement le dynamisme de la métropole québécoise.

C'est pour toutes ces raisons, et pour soutenir l'administration municipale dans ses efforts visant justement à protéger l'abordabilité de Montréal, que l'UTILE a préparé ce mémoire sur le *Règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial* (ci-après « le règlement d'inclusion » ou simplement « le règlement »). Il couvrira les questions spécifiques au logement étudiant avant de se pencher plus largement sur les volets social et abordable du règlement.

« 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 (...). 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 son dynamisme. »

[Extrait du document de présentation du Règlement pour une métropole mixte.](#)

ANALYSE - LOGEMENT ÉTUDIANT

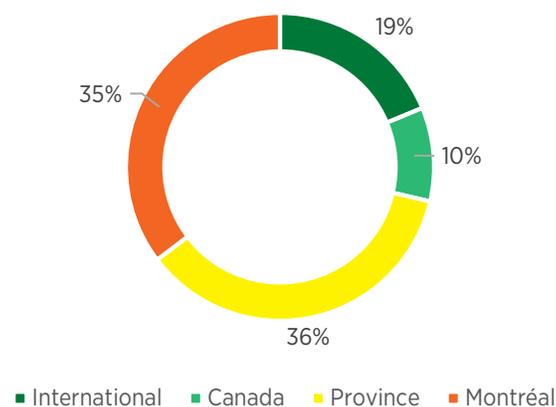
UNE POPULATION IMPORTANTE À MONTRÉAL

Montréal compte environ 200 000 étudiants au niveau universitaire seulement. L'accueil et la rétention de cette population sont des enjeux stratégiques pour le développement de la métropole¹.

Si la ville a fait de grandes avancées dans la reconnaissance des enjeux liés au logement étudiant depuis les premières représentations de l'UTILE à cet effet, qui déploraient l'invisibilisation de cet enjeu², l'analyse du règlement d'inclusion présentée plus bas montrera que ce dernier n'offre aucune réponse structurante à ce besoin.

Soulignons que Montréal attire des personnes venues de partout au monde pour étudier. Environ 30% des étudiants et étudiantes de Montréal proviennent d'ailleurs au Canada ou au monde, tandis que plus du tiers proviennent d'ailleurs dans la province. Les jeunes qui s'éloignent à ce point du domicile familial pour étudier n'ont d'autre choix que de trouver à se loger en arrivant en ville.

Distribution de la population étudiante de Montréal selon l'origine, 2017



Source : UTILE, PHARE 2017.

Notes

¹ UTILE, 2017. *Retenir et intégrer nos universitaires – Mémoire présenté à la Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation de la Ville de Montréal.*

² UTILE, 2013. *Étudier à Montréal : une vision à étoffer – Mémoire présenté à l'OCPM dans le cadre des consultations sur le Plan de développement de Montréal*

UNE PARTIE IMPORTANTE DE LA DEMANDE EN LOGEMENTS

Les données de l'UTILE permettent d'estimer qu'environ **120 000 universitaires montréalais sont locataires en-dehors des résidences**, c'est-à-dire sur le parc locatif de la ville. En prenant en compte leur fréquent recours à la colocation, cela se traduit par environ **52 000 ménages**, donc environ autant de logements occupés par des étudiants et étudiantes. Ceci correspond à environ **13%** des ménages locataires de Montréal.

Cette population n'est toutefois pas également répartie dans la ville. Avec la majorité des universités située au centre-ville, on verra plus bas qu'elle se concentre dans les quartiers centraux. De plus, elle se concentre dans des logements à plusieurs chambres : on estime que 30% des locataires étudiants vivent dans des 4 ½ et 26% vivent dans des 5 ½ ou plus grand.

UNE POPULATION VULNÉRABLE

Soulignons que 73% des locataires étudiants ont un taux d'effort de plus de 30%, ce qui représente à Montréal presque 100 000 personnes. De plus, l'UTILE estime que 39% ont un taux d'effort de plus de 50%³.

Ces chiffres ne paraissent d'ailleurs pas des données de Statistiques Canada sur les besoins impérieux en matière de logement car la population étudiante est exclue de leur calcul.

UNE POPULATION CONCENTRÉE

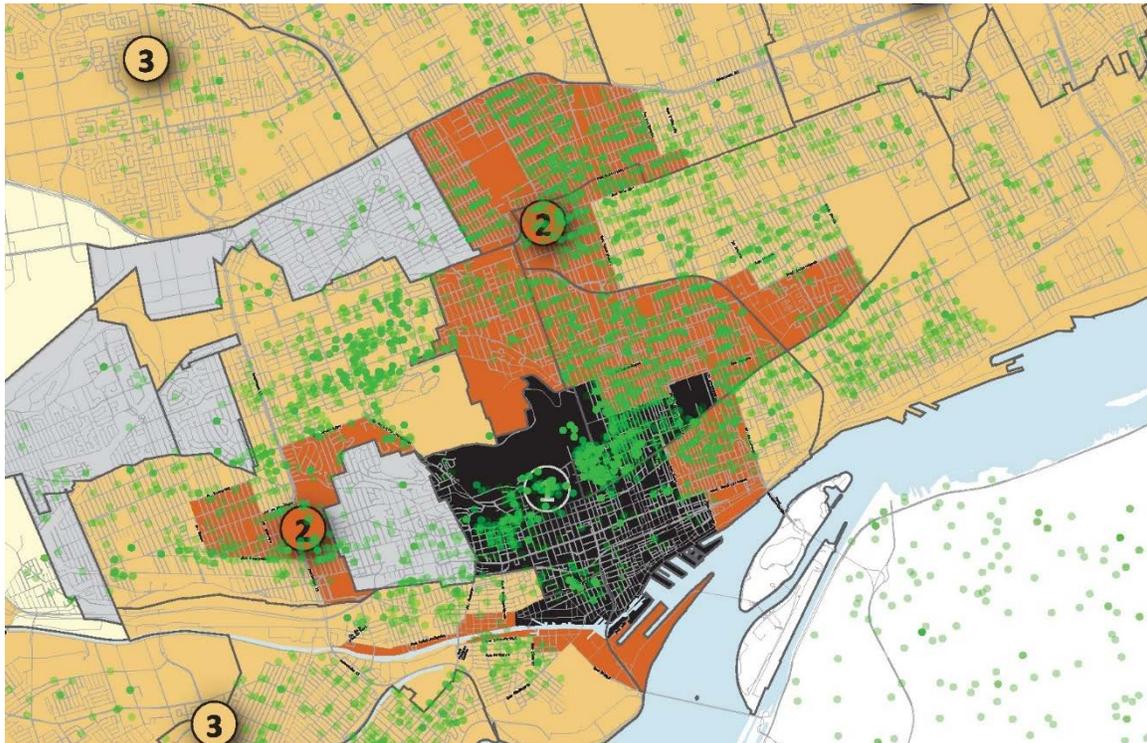
Contrairement aux lieux d'emplois, les lieux d'étude sont fortement concentrés au centre de Montréal. De plus, la population étudiante est moins mobile que d'autres groupes peuvent l'être – moins de 10% déclare se rendre à l'université en voiture⁴.

En conséquence, elle se concentre près des lieux d'étude. Parmi les locataires étudiants, 48% résident dans seulement trois arrondissements : Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce (18,5%), Le-Plateau-Mont-Royal (18,5%) ou Ville-Marie (10,9%). Ils et elles sont également nombreux dans Rosemont/La-Petite-Patrie (8,1%) et Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension (8,3%). Combinée à la concentration des ménages étudiants à proximité des lignes de métro, cette préférence pour la centralité amène **la majorité de la population étudiante à résider dans les secteurs centraux définis au règlement d'inclusion**. Un extrait de la carte de référence du règlement, présenté plus bas, présente l'emplacement des étudiants et étudiantes en superposition.

Notes _____

³ UTILE, PHARE 2017.

⁴ UTILE, PHARE 2017.



UN EFFET DIRECT SUR LES FAMILLES

Avec sa concentration dans des quartiers centraux et dans des appartements à plusieurs chambres, ainsi que la faible construction de logement étudiant, l'importante population étudiante est en sandwich entre un marché locatif existant de plus en plus restreint et sous pression, et un marché de développement qui ne répond pas à ses besoins.

Le résultat est une concurrence continue des ménages étudiants sur le parc locatif, qui fait partie des « importantes pressions » auxquelles fait face l'abordabilité du parc locatif⁵. Cela est particulièrement vrai dans les arrondissements centraux, et est particulièrement vrai pour les grands logements. L'UTILE estime en effet que **les ménages étudiants occupent environ le tiers des grands logements (3 chambres et plus) dans les arrondissements centraux de Montréal**. Sans surprise, c'est dans ces marchés que les taux d'inoccupation sont les plus bas et que les hausses de loyer sont les plus élevées. Il s'agit d'ailleurs de tendances qui pouvaient être observées bien avant que le marché locatif de la RMR ne se resserre en entier.

Notes _____

⁵ Ville de Montréal, 2019. *Montréal, métropole de l'habitation*, p. 7

LE BESOIN EN LOGEMENT ÉTUDIANT ABORDABLE

UN BESOIN TEMPORAIRE... MAIS PERMANENT

La population étudiante est, comme on le verra plus bas, exclue des programmes de logement subventionnés permanents classiques, souvent sur la base du statut transitoire des études. Pourtant, même si c'est une phase temporaire à l'échelle individuelle, c'est une population permanente à l'échelle municipale. Sans cesse renouvelée, cette population renouvelle l'ensemble de la population montréalaise – année après année, l'ISQ constate que deux groupes sont les principaux à avoir un bilan migratoire positif à Montréal : les immigrant(e)s et les étudiant(e)s.

Le fort roulement de la population étudiante justifie à lui seul la nécessité de logements dédiés à cette population. Les personnes qui viennent s'établir à Montréal pour étudier arrivent emménagent souvent dans leur premier logement, ce qui a deux conséquences. D'abord, elles n'ont accès qu'aux logements disponibles – ce qui fait qu'en cas de baisse des taux d'inoccupation ou de crise du logement, elles sont massivement et immédiatement affectées.

Ensuite, dû au fait que le choix de l'université est souvent fait avant la recherche d'un logement, ces ménages ne peuvent reporter le choix d'un logement, même face à des options limitées voire inacceptables. Ceci est particulièrement vrai de la population étudiante internationale, que Montréal affirme vouloir attirer, et qui arrive en ville souvent quelques jours seulement avant le début de la session.

Il est donc important pour Montréal d'avoir une infrastructure d'accueil adaptée à ce besoin.

La seule étude permettant de chiffrer le besoin en logement étudiant abordable a été réalisée en 2014 et a chiffré celui-ci à **pas moins de 4200 lits**⁶. Nul doute qu'avec l'évolution du marché, ce besoin est encore plus grand.

Notes _____

⁶ Zins Beauchesne et Associés, 2014. *Étude de marché sur le logement étudiant abordable*. Réalisée pour le compte de l'UTILE et financée par le Secrétariat à la région métropolitaine.

LE LOGEMENT ÉTUDIANT ABORDABLE : UNE PIERRE, PLUSIEURS COUPS

Il résulte de la forte présence de la population étudiante sur le marché locatif que plusieurs enjeux sont interreliés. D'un côté, la forte présence étudiante dans la métropole a des effets négatifs sur l'accès à un logement abordable pour d'autres ménages. De l'autre, Montréal perd une occasion de retenir sa population étudiante, notamment internationale, lorsqu'elle arrive à l'âge de fonder une famille car elle se retrouve en compétition avec l'afflux constant de nouveaux étudiants et étudiantes sur le même marché locatif serré. Il y a donc de nombreux avantages à construire du logement étudiant abordable, dont en voici quelques-uns :

Expansion du parc locatif abordable à perpétuité : La construction de logements étudiants abordables permet d'augmenter le parc d'unités en propriété collective à Montréal. Ces unités, en échappant à une logique spéculative, contribuent à l'abordabilité à long terme de la métropole. L'UTILE est présentement le seul OBNL qui construit des logements communautaires locatifs neufs hors-programme, et son approche financière permet d'accélérer à relativement faible coût le développement de cette offre.

Libération de logements : La construction de logements étudiants permet également de réduire la pression qu'exerce cette population sur le marché locatif régulier, en captant une partie de la demande étudiante. Dans une stratégie qu'on a vue déployée dans d'autres villes étudiantes comme Boston, la construction de logements étudiants permet donc de libérer des logements pour les familles.

Réduction de la pression sur le parc locatif : La concentration spatiale de la population étudiante dans le marché locatif privé et dans des secteurs prisés contribue à un effet inflationniste sur les loyers dans les quartiers touchés. Le fort roulement de la population étudiant exacerbe cet effet et il y a donc un bénéfice particulier à capter cette demande spécifique au sein d'un parc immobilier dédié.

ANALYSE DU VOLET LOGEMENT SOCIAL

LE LOGEMENT SOCIAL, ESSENTIEL POUR MONTRÉAL

L'UTILE reconnaît pleinement l'importance du logement social et communautaire pour la métropole. En constituant un parc immobilier à but non lucratif, largement protégé des dynamiques spéculatives du marché, la construction de logement social constitue la stratégie la plus structurante pour renforcer l'abordabilité à long terme de Montréal.

L'inclusion par règlement de logements sociaux dans les futurs développements immobiliers à partir de 2021 ne constituera pas une solution miracle pour construire assez de logements sociaux, assez vite, mais c'est certainement un pas dans la bonne direction. En ce sens, les incitatifs à la réalisation (plutôt qu'au versement compensatoire) et à la réalisation sur site sont des mesures tout aussi pertinentes que l'inclusion de logement social elle-même. L'UTILE appuie donc ces mesures, à la fois pour leurs objectifs sociaux et pour leur dimension pragmatique.

LE LOGEMENT SOCIAL, INUTILE POUR LA POPULATION ÉTUDIANTE

Néanmoins, il vaut la peine de souligner que ces mesures ne constituent en rien une réponse au besoin identifié plus haut. En matière d'aide à la personne, les étudiants et étudiantes à temps plein sont exclus du Programme de supplément au loyer. En ce qui concerne le développement de logements communautaires, qui est la mesure la plus pertinente pour le règlement d'inclusion, le programme AccèsLogis exclut lui également « les projets visant uniquement une clientèle d'étudiants. »⁷

Le logement social est défini dans le règlement d'inclusion comme suit : « logement admissible ou bénéficiant d'une subvention en vertu d'un programme municipal de subvention à la réalisation de logement social, coopératif et communautaire. » Considérant que le seul tel programme est AccèsLogis Montréal, le logement étudiant abordable est donc exclu de cette définition.

Le résultat est double : ce volet de l'inclusion ne peut mener à la réalisation de logement étudiant, et les projets de logement étudiant abordable ne sont pas considérés comme du logement social.

Considérant que le logement social vise à répondre à des besoins pressants de populations vulnérables, l'UTILE ne revendique pas l'inclusion du logement étudiant dans ce volet du règlement. C'est pourquoi une analyse plus poussée a été effectuée sur le volet abordable.

Notes _____

⁷ Société d'habitation du Québec. *Guide d'élaboration et de réalisation de projets*, Chapitre 4.

ANALYSE DU VOLET LOGEMENT ABORDABLE

LE LOGEMENT ABORDABLE, DEUX OPTIONS PEU ADAPTÉES

Le règlement prévoit que le logement abordable peut être réalisé par les promoteurs soit en formule de copropriété, ou en location.

En examinant la première option, on constate que la propriété, même jugée « abordable », n'est pas une option pour la population étudiante : moins de 7% de celle-ci est propriétaire, et il s'agit généralement de personnes plus âgées.

Les ménages étudiants ont donc besoin de logements locatifs. Les logements définis comme abordables au règlement ne répondent toutefois pas aux besoins étudiants. Même si les universitaires paient presque systématiquement plus cher que la moyenne du marché, ils n'ont en général pas les revenus pour assumer le loyer d'un logement neuf au prix du marché ni même aux loyers des logements locatifs « abordables » fixés par le règlement pour les quartiers centraux. Comme le montre le tableau plus bas, les seuils d'abordabilité fixés pour les quartiers centraux sont en général accessibles à moins de 20% des étudiants et étudiantes. Ces chiffres sont basés sur les loyers étudiants de 2017 ajustés à l'inflation pour les comparer aux seuils du règlement pour 2021.

Typologie	Centile loyer - quartiers centraux
1 cc	63 ^e
2 cc	86 ^e
3 cc	88 ^e

Cette problématique aurait pu être contournée s'il y avait une chance que les développements réalisés dans le volet abordable arrivent à des loyers significativement inférieurs aux seuils d'abordabilité. Malheureusement, on verra dans la section suivante que le règlement ne va pas dans ce sens.

LE LOGEMENT ABORDABLE SERA PROCHE DES SEUILS

Puisque l'UTILE réalise du logement locatif, non-social, qui respecte les critères d'abordabilité, ses projets se qualifient en principe dans cette catégorie. Comme le montre le tableau plus bas, les loyers atteints dans le premier projet de l'UTILE sont même significativement inférieurs aux seuils visés par le règlement.

Toutefois, les promoteurs vont, à juste titre, choisir l'option la moins coûteuse dans leur choix d'inclusion pour ce volet – qu'il s'agisse de condominiums, de logements locatifs ou du versement d'une contribution financière.

La stratégie la plus évidente pour réduire leurs pertes sera donc de louer ou vendre au prix le plus élevé permis au règlement (et par le marché). Pour arriver à des loyers inférieurs aux seuils prévus, il faudrait que les promoteurs aient un avantage à collaborer avec des développeurs à but non lucratif. Malheureusement, on verra dans la section suivante que le règlement ne va pas dans ce sens.

Taille de logement	Loyer maximum sur le Plateau – règlement d'inclusion (2021)	Loyers du projet de l'UTILE sur le Plateau (2021)	Écart
Studio	880 \$	700 \$	22%
1 chambre	1040 \$	N/A	N/A
2 chambres	1440 \$	1198 \$	18%
3 chambres	2000 \$	1441 \$	29%
4 chambres	N/A	1827 \$	N/A

LE LOGEMENT ABORDABLE, ABORDABLE POUR QUI?

En privilégiant la collaboration avec des promoteurs qui ont des incitatifs à louer ou vendre le plus cher possible, le règlement crée un grand écart entre la composante sociale et la composante abordable. Dans plusieurs quartiers catégorisés comme « centraux » mais où les logements sont en ce moment bien moins chers que dans Ville-Marie, cet écart est certainement bien plus grand que celui qui sépare le logement « abordable » du logement au prix du marché. Ainsi, le logement « abordable » sera offert à un prix très intéressant au centre-ville, mais constitue une offre très chère dans d'autres secteurs centraux comme Parc-Extension.

Taille de logement	Loyers abordables Maximum sur le Plateau selon le règlement d'inclusion	Loyers sociaux Loyers AccèsLogis maximaux à Montréal (ajustés à l'inflation)	Loyers médians – Ville-Marie (ajustés à l'inflation) (SCHL)	Loyers médians – Parc-Extension (ajustés à l'inflation) (SCHL)
Studio	880 \$	631 \$	920 \$	499 \$
1 chambre	1040 \$	834 \$	1187 \$	610 \$
2 chambres	1440 \$	956 \$	1684 \$	637 \$
3 chambres	2000 \$	1086 \$	1784 \$	1016 \$

Alors que de trop nombreux ménages peinent à trouver une place dans le logement social existant, voire sont exclus de ces programmes – comme le sont les ménages étudiants – le règlement crée un grand trou entre les logements sociaux et les logements « abordables. » Cet écart est particulièrement important dans les arrondissements centraux, où se concentre la population étudiante.

La modulation des loyers selon les quartiers est une amélioration par rapport à la Stratégie d'inclusion qui a précédé le règlement. Néanmoins, les écarts entre les secteurs d'un même territoire sont tellement grands, comme le montre le tableau plus haut, que le règlement aura sans doute des effets inattendus ou très variables d'un quartier à l'autre.

L'abordabilité relative au marché est néanmoins un bon critère, particulièrement lorsqu'il permet de créer du logement relativement abordable qui maintiendra ou creusera son écart avec le marché dans le temps. Malheureusement, on verra dans la section suivante que le règlement ne va pas dans ce sens.

LE LOGEMENT ABORDABLE, ABORDABLE À COURT TERME SEULEMENT

Les modes de réalisation et les mécanismes de contrôle prévus au règlement assurent uniquement l'abordabilité initiale des logements réalisés : prix de vente initial ou loyer pendant les premières cinq années, selon le cas.

Dans le cas des logements en copropriété réalisés, leur prix de revente ne sera pas contrôlé. Même s'ils sont conçus pour être moins coûteux (petites superficies, finitions abordables), la plus grande partie de l'appréciation des valeurs des propriétés est causée par la valeur de la terre (de l'emplacement) et non celle, intrinsèque, du logement. Ces unités vont donc s'apprécier autant que le marché en général, c'est-à-dire plus vite que l'inflation.

Dans le cas des logements locatifs, le contrôle des loyers par annexe au bail pendant cinq ans prévu au règlement apparaît comme une bonne mesure pour compenser l'exemption de contrôle des loyers prévue par le Code civil pour la même période. Par la suite, toutefois, il n'y a que les mécanismes de la Régie du logement qui pourront s'appliquer. Or, il est bien connu que ceux-ci ne suffisent pas pour endiguer des hausses de loyer plus rapides que l'inflation – surtout dans les arrondissements centraux. Ces unités vont donc vraisemblablement, elles aussi, suivre le marché, voire le rattraper, après cette période initiale de cinq ans. La Ville reconnaît que le parc locatif existant fait l'objet d'importantes pressions qui en menacent l'abordabilité, et les unités abordables privées n'échapperont pas à ces mêmes pressions.

Comme les condos seront revendus au prix du marché, et les logements locatifs n'auront que les contrôles (imparfaits) de la Régie du logement après 5 ans, le volet "abordable" du règlement n'a **aucun effet à long terme** sur le marché du logement de la ville, contrairement au volet social.

UN INCITATIF DRÔLEMENT CHOISI

En sus des dimensions discutées plus haut, le volet abordable comprend un incitatif, sous la forme d'une réduction de 5%, pour l'utilisation de programmes d'aide à la mise de fonds.

Cet incitatif a plusieurs effets pervers. D'abord, il **décourage la construction de logements locatifs**, qui seraient contrôlés pendant au moins cinq ans alors que les condos peuvent être revendus l'an

suisant. Par le fait même, il **décourage la construction de logements abordables sous formule OBNL ou coop**, car ceux-ci étant locatifs doivent être inclus dans une proportion non-réduite.

De plus, il augmente encore davantage l'effet à courte vue du volet « abordable. » En principe, une aide à la mise de fonds permet à un ménage d'acheter un logement auquel il ne pourrait accéder autrement. Par la suite, le logement est revendu au plein prix, et le ménage peut réaliser un gain en capital appréciable après peu de temps et ce, même si une partie du gain est captée par le programme. Finalement, dans le cas spécifique du programme AccèsCondos il met une société paramunicipale dans la position particulière de profiter financièrement de l'appréciation des unités.

LE LOGEMENT ABORDABLE, MAL ADAPTÉ AUX OBNL

Le document de présentation du règlement souligne à juste titre, en page 9, que la « gamme d'outils » employée par la Ville en habitation ne s'arrête pas au Règlement pour une métropole mixte, et inclut la Stratégie 12000 logements et d'autres mesures.

Toutefois, le continuum des interventions municipales en habitation présente clairement quatre champs d'action qui chevauchent les volets du règlement d'inclusion :

- Logement social et communautaire
- Logement locatif privé abordable
- Accession à la propriété abordable
- Marché immobilier général

Dans cette formulation, le seul volet où le logement développé est à but non lucratif est le premier point, tandis que les deux formules associées au volet abordable sont explicitement à propriété privée.

Pour un OBNL comme l'UTILE, qui ne réalise pas du logement social au sens du règlement et qui n'est pas du logement locatif privé, aucune de ces catégories ne s'applique réellement.

Pourtant, il serait avantageux pour la ville que l'inclusion de logement abordable soit réalisée, au moins à l'occasion par des OBNL – tel que démontré dans les sections précédentes, il en résulterait une mixité sociale plus grande et plus durable.

Avec aucun incitatif pour que le logement abordable soit OBNL, ni même une reconnaissance par la Ville que cela est possible, il est pour ainsi dire impossible qu'un développeur social louant ses unités en bas des loyers maximaux prévus au règlement puisse offrir un partenariat intéressant à un promoteur privé. Pourtant, un tel partenariat pourrait à certaines conditions être commercialement avantageux, par exemple s'il réduit le risque de mise en marché du promoteur – ce qui exigerait que le financement de l'OBNL soit prévisible et que le promoteur peut lui vendre en bloc le segment abordable.

Dans sa forme actuelle, le cadrage entièrement privé du volet abordable risque d'entraîner des conséquences inattendues, qui seront explorées dans la prochaine section.

EFFETS DU RÈGLEMENT

AUCUN LOGEMENT NEUF POUR LA POPULATION ÉTUDIANTE

En résumé des constats effectués plus tôt, le volet social du règlement ne peut pas viser la population étudiante, et le volet « abordable » n'est pas abordable pour elle ni adapté à ses besoins. Le règlement dans sa forme actuelle ne va donc mener à aucune nouvelle option pour la population étudiante.

Ceci va entraîner une concentration de la population étudiante dans le parc de logements existants, ce qui signifie le maintien de la pression inflationniste qu'elle exerce sur les prix. L'augmentation continue des loyers sur le marché privé risque par ailleurs de pousser les ménages étudiants vers de nouveaux quartiers, qui subiront à leur tour ces pressions – le secteur de Parc-Extension en est un exemple flagrant et d'actualité.

Considérant que le règlement vise à répondre à des besoins de ménages moins fortunés (dans le volet social) ou plus fortunés (dans le volet abordable), et considérant l'effet majeur de la population étudiante sur le marché des arrondissements centraux, il apparaît important de s'assurer qu'une réponse structurante à ce besoin est soutenue par la ville. Ceci pourrait devoir être réalisé, au moins en partie, en-dehors du règlement d'inclusion – comme on le verra dans la section suivante, celui-ci semble plutôt conçu pour faire exister le logement étudiant en parallèle.

- La politique ne reflète pas notre réalité (sauf en nous exemptant)
- Pourtant, on est le plus alignés avec les objectifs : réponse à long terme, à des besoins de ménages à faibles revenus présentant des besoins non répondus par le marché.
- En nous excluant de devoir faire nous-même de l'inclusion, la politique évite de nous nuire. Mais elle ne fait rien pour nous aider, ce qui est décevant considérant qu'on œuvre entièrement à l'atteinte des objectifs de la politique

§ On a moins de ressources que les promoteurs privés, pour le moment, c'est sûr

AUCUN EFFET NÉFASTE POUR LES PROJETS ÉTUDIANTS

Soulignons que le règlement prévoit des exemptions claires pour les projets de logement étudiant. En effet, les projets adressés à la population étudiante et réalisés par une université, un cégep, un OBNL ou une coopérative sont entièrement exemptés de son application.

Cette exemption ressemble à celle qui est accordée aux projets de logement social, qu'il ne serait pas non plus logique de soumettre aux exigences du règlement. L'UTILE appuie donc fermement cette mesure, d'autant que c'est la seule section du règlement qui est adaptée au modèle de l'UTILE : le logement étudiant réalisé par un OBNL.

Rappelons également que le règlement prévoit une exemption des exigences en matière de logement familial pour des projets de résidences étudiantes privées. Cette mesure est logique, mais son application soulève certaines questions. D'abord, il sera difficile de déterminer ce que constitue une résidence étudiants dans un tel contexte, puisque le logement étudiant privé existe dans une zone légale ambiguë. Ensuite, le fort roulement de la population étudiante garantit pour ainsi dire que les éventuelles unités « abordables » qui pourraient être intégrées à de tels projets seraient ramenées au loyer le plus élevé possible après la période de contrôle de cinq ans. C'est pourquoi l'UTILE ne s'attend pas à ce que d'autres acteurs privés livrent des logements abordables pour la population étudiante.

DES DÉFINITIONS QUI FONT OBSTACLE À L'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE

Les définitions du règlement ont des effets sur la possibilité d'intégrer des grands projets immobiliers visés par la politique, mais aussi des effets plus grands encore. À travers les quelques exemples suivants, l'UTILE espère préciser pourquoi ces définitions ne sont pas à prendre à la légère.

INSERTION DANS DE GRANDS PROJETS PRIVÉS

De grands projets de développement comme le Quartier des lumières, la Porte Sainte-Marie ou les terrains de Molson représenteraient de belles opportunités d'insertion de logement étudiant abordable. Il s'agit de grands terrains, situés près du centre-ville, où la population étudiante contribuerait à la mixité.

L'UTILE a fait des représentations dans les dernières années auprès de promoteurs privés, sur plusieurs de ces grands sites, pour être partenaire dans la réalisation du volet abordable exigé par la Ville déjà dans la stratégie d'inclusion. Ces représentations n'ont mené jusqu'à maintenant à aucune collaboration concrète, car il n'est pas financièrement avantageux pour un promoteur, même bien intentionné, de réaliser le volet abordable en formule OBNL plutôt que de le réaliser lui-même.

Le règlement d'inclusion renforce cette dynamique, d'autant plus qu'il est explicitement conçu pour que les promoteurs privés soient les fournisseurs directs du volet « abordable. »

EXEMPLE DE TERRAIN PUBLIC : ÎLOT VOYAGEUR SUD

Quelques grands terrains de propriété publique sont également développés à l'occasion. Un exemple actuel est celui de l'îlot Voyageur sud, récemment acquis par la Ville et faisant l'objet d'un mandat de prédéveloppement attribué à la SHDM.

Ce site est localisé au Quartier latin, un des secteurs où le besoin en logement étudiant est le plus grand et le mieux documenté à Montréal. L'OCPM a d'ailleurs recommandé à deux reprises par le passé que soit construit du logement étudiant à l'îlot Voyageur.

En théorie, les conditions sont bonnes pour que cela se produise : la Ville a indiqué qu'elle souhaitait y réaliser un projet mixte, avec des fonctions municipales et du « logement social et abordable. » En pratique, toutefois, les études de faisabilité réalisées par la SHDM vont être soumises aux mêmes incitatifs et pressions documentés plus haut. D'un côté, la SHDM a un double incitatif à y prévoir des logements privés sous la formule AccèsCondos, qui permet de tirer un bon prix au pied carré et qui rapporte des revenus à la société. D'un autre, même si c'est plutôt du logement locatif qui y prend place, il sera toujours plus rentable de livrer des unités au prix maximal permis par le règlement. Dans les deux cas, le règlement favorise la réalisation par des promoteurs privés, ce qui peut aisément se faire par un appel d'offres accordé au développeur offrant le meilleur prix au pied carré. Encore une fois, un tel contexte est hostile à la réalisation de logements OBNL ou coopératifs dans le volet abordable, puisqu'il crée un incitatif à louer le plus cher possible.

En d'autres mots, le cadrage et la définition du logement « abordable » au règlement n'est pas seulement un obstacle à la réalisation de logement étudiant abordable sur le site de l'îlot Voyageur, c'est un obstacle de manière générale à ce que le volet abordable le soit réellement, et le soit à perpétuité.

De manière encore plus générale, puisque dans les deux cas il en résulte que le volet « abordable » est cédé à des tiers privés (ménages acheteurs ou propriétaire privé de l'offre locative), **la définition de logement abordable au règlement encourage la privatisation partielle de terrains publics** dans les cas où il n'y serait pas réalisé exclusivement du logement social.

EXEMPLE DE QUARTIER SOUS PRESSION : PARC-EXTENSION

Le quartier Parc-Extension fait l'objet d'une vague de spéculation foncière médiatisée, qui coïncide avec l'arrivée du campus MIL de l'Université de Montréal. Même s'il affiche encore des loyers sur le marché privé parmi les plus abordables de la ville, surtout pour un secteur relativement accessible, les valeurs des terrains se sont rapidement appréciées.

En conséquence, le quartier a été défini comme « central, » et les seuils d'abordabilité des logements y sont donc les mêmes que dans Ville-Marie. Ironiquement, les loyers reconnus comme « abordables » par la ville ne sont donc pas accessibles à la population du quartier, ni même à la population étudiante qui est impliquée dans les pressions exercées sur le secteur.

RECOMMANDATIONS

Maintenir telles quelles les exemptions pour le logement étudiant et les mesures relatives au logement social

L'UTILE salue l'exemption des résidences et du logement étudiant communautaire – une mesure essentielle pour éviter que le règlement ne nuise à ces développements. L'organisation appuie tout autant les exigences en matière de logement social.

Il est également positif que le logement étudiant privé, si jamais il s'en développe à Montréal, soit soumis aux obligations d'inclusion de logement social et abordable, même si ni l'un ni l'autre ne répondent à la majorité de la demande étudiant.

Mettre en place un programme de financement de logement étudiant abordable

Prenant acte de la capacité limitée du règlement d'inclusion à répondre à ce besoin structurant pour la métropole, l'UTILE recommande que la Ville considère une action spécifique sur cet enjeu qui sera complémentaire aux autres actions menées en habitation. Un tel programme permettrait de bonifier les retombées du règlement d'inclusion de deux manières.

D'abord, un financement prévisible pour du logement étudiant abordable permettrait la réalisation de projets dans des quartiers et sur des terrains publics qui en ont besoin, comme dans Parc-Extension ou dans l'îlot Voyageur. Comme de tels projets sont présentement financés par l'axe 3 de la stratégie 12 000 logements, donc sur une base ad hoc, il n'est pas évident pour les acteurs responsables du développement des terrains municipaux de raisonnablement prévoir l'inclusion de logement étudiant dans le volet abordable.

Ensuite, un outil de financement structurant permettrait également, surtout s'il est prévu en ce sens, de réaliser du logement étudiant abordable dans le volet abordable de certains projets d'inclusion.

Associer le logement social au programme AccèsLogis Montréal explicitement

Le volet social regroupe présentement tout projet de logement communautaire bénéficiant d'une subvention d'un programme municipal. Dans la définition actuelle, si un programme de financement du logement étudiant venait à voir le jour à la Ville, les projets financés passeraient de la catégorie « abordable » à la catégorie « social. »

Il est important, pour éviter que les projets étudiants ne se retrouvent en concurrence avec les projets de logement réellement social (avec loyers subventionnés) pour les 15%-20% d'inclusion, que le logement étudiant abordable soit classifié dans la catégorie abordable plutôt que social.

Cette importante précision dans la définition permettra également d'augmenter les chances que du logement abordable à perpétuité (non nécessairement étudiant) soit réalisé dans le volet abordable,

en évitant que tout financement municipal entraîne un reclassement dans le volet social. Ceci est particulièrement critique pour le développement des terrains publics – si toutes les options à but non lucratif se retrouvent transférées dans le volet social, le « logement abordable » ne pourra être que privé.

Reconnaître la place du logement à but non lucratif, qui est abordable à perpétuité, dans le logement “abordable”

Le corollaire logique de la recommandation précédente est que la ville doit explicitement faire une place pour le logement à but non lucratif dans le volet abordable. Elle permettra ainsi aux initiatives communautaires de mieux atteindre les objectifs de l’administration. En effet, tel que présenté précédemment, les propriétaires et développeurs à but non lucratif sont mieux alignés avec les objectifs de la ville, surtout à long terme, que les promoteurs à but lucratif.

Afficher une préférence claire pour que le logement “abordable” le soit à perpétuité

Même si la Ville souhaite offrir aux promoteurs à but lucratif la possibilité de réaliser la composante « abordable » eux-mêmes et au sein de leur projet, elle doit prendre position publiquement en faveur du logement abordable qui contribuera le plus à la mixité sociale à long terme dans la métropole. Ceci est essentiel pour que les résultats du volet « abordable » de la stratégie ne disparaissent après quelques années.

C’est aussi particulièrement important pour les cas, comme à l’îlot Voyageur, où un terrain public doit accueillir un projet de « logement social et abordable. » Si une préférence claire n’est pas affichée et intégrée dans les outils règlementaires de la ville, cette définition est une porte ouverte à la privatisation sur n’importe quel site sur lequel ne serait pas construit exclusivement du logement social.

Il est essentiel que cette préférence soit intégrée dans la définition même du logement abordable au règlement, car il s’agit à notre connaissance de la première fois que le terme « logement abordable » est inscrit dans le cadre règlementaire montréalais autrement que dans une stratégie ou une politique. Il constitue donc un point d’ancrage majeur de cette notion pour toute l’action municipale.

Mettre en place des incitatifs au logement abordable à perpétuité

L’incitatif présentement prévu au règlement qui permet de réduire la quantité de logement abordable s’il y a une aide au premier acheteur devrait plutôt être offert au logement abordable à perpétuité.

En ce moment, la Ville offre un incitatif à l’inclusion de logements privés qui seront revendus au prix du marché, alors qu’elle n’encourage pas les mesures qui protègent l’abordabilité à long terme de la métropole.

En ce sens, l'article 19.1.b devrait être changé pour viser (ou minimalement élargi pour inclure) les projets de logement locatif abordables à perpétuité réalisés par des OBNL ou coopératives d'habitation.

Financer le logement abordable à perpétuité avec les sommes recueillies

L'intention de la ville pour le moment se limite à la phrase suivante : « Certaines sommes associées au logement abordable pourraient, en outre, être utilisées pour soutenir le développement de logements abordables pérennes ». Les sommes versées par des promoteurs en remplacement de l'inclusion de logements abordables (spécifiquement, et non pas de logements sociaux) ne devraient pas aller à des mesures à court terme comme de l'aide à la mise de fonds, mais plutôt et exclusivement à bonifier la capacité de la ville à soutenir des **contributions permanentes à l'abordabilité de la métropole**. Le logement étudiant pourra en faire partie mais n'est pas la seule façon de réaliser du logement abordable à perpétuité.

CE QUE L'ON ENTEND PAR "LOGEMENT ABORDABLE À PERPÉTUITÉ"

Le logement abordable à perpétuité désigne toute formule de propriété et de gestion qui isole les prix des logements des pressions du marché. La formule la mieux connue en ce sens est celle de la propriété collective de logements locatifs : OBNL et coopératives d'habitation. Ces structures de propriété n'ont pas de propriétaires ni d'actionnaires, et servent une mission sociale uniquement. Puisque leurs logements ne sont en principe jamais revendus, ils échappent à toute spéculation sur leur valeur, tandis que les loyers ne sont augmentés que dans la mesure nécessaire pour couvrir l'inflation des charges.

Il serait éventuellement possible d'envisager des formules permettant de concilier propriété privée et abordabilité à perpétuité : les modèles connus incluent les coopératives de propriétaires, les fiducies foncières communautaires et l'approche de l'organisme Vivacité. Ces formules ne sont pas particulièrement adaptées aux besoins de la population étudiante et sont donc moins d'intérêt pour l'UTILE, mais pourraient être des ajouts intéressants à la boîte à outils de la Ville.