

**Mémoire dans le cadre des
consultations publiques de l'OCPM sur le
RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE**

Présenté par la Corporation Proment

16 octobre 2019





À propos de Proment

Depuis 1965, Proment a construit environ 6 000 condominiums en six communautés riveraines ainsi que 560 maisons à L'Île-des-Sœurs. La Corporation Proment, en tête de file dans l'immobilier résidentiel écologique au Québec, a mérité la certification LEED Or pour ses projets riverains, Le Vistal 1 et 2 et Evolo 1 et Evolo 2. Elle est en attente de la certification LEED Argent pour la tour Evolo S. La même certification est visée pour les prochaines composantes du projet Quartier Pointe-Nord. L'innovation dans la conception ainsi que la qualité de la construction de Proment ont été soulignées à plusieurs reprises par l'industrie, qui lui a remis de nombreux prix, dont sept mentions « Constructeur de l'année » de l'Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ).

Pointe-Nord se distingue également pour son offre originale de boutiques et de restaurants où visiteurs et résidents peuvent se rendre à pied, ses parcs ainsi que ses sentiers riverains, sa proximité aux principaux axes routiers et au service de transport en commun, incluant le futur train léger, le tout, à seulement quelques minutes du centre-ville. On y retrouve également une variété d'habitations incluant des immeubles en hauteur, des édifices de moyenne densité ainsi que des maisons de ville.



Introduction

Plusieurs raisons poussent la Corporation Proment à se prononcer dans le cadre de cette consultation publique sur le *Règlement pour une métropole mixte*. Nous comprenons la volonté de la Ville et supportons l'idée d'offrir un éventail de produits résidentiels qui répondent aux besoins des différents types de ménages et familles.

Toutefois, nous croyons que la stratégie employée n'est pas celle qui favorisera une réelle mixité ni celle qui retiendra les ménages à Montréal. Ce mémoire présente donc nos préoccupations notamment par rapport à l'incertitude entourant ce règlement, sur son approche plus punitive qu'incitative et sur les impacts négatifs que nous anticipons. Nous présenterons aussi certaines avenues qui devraient être considérées pour nuancer ce règlement et la stratégie globale de la Ville en matière de mixité

Des impacts incertains

Aujourd'hui, ce que nous savons avec certitude sur ce règlement, c'est qu'il entraînera une hausse des prix des logements, sur le marché de la vente comme de la location que les acquéreurs et locataires devront inévitablement assumer. La Ville l'a déjà pressenti et a tenté de l'évaluer par ces études. Nous savons aussi que de nouveaux fonds seront créés pour financer les projets de logements sociaux et abordables et que ceux-ci devraient être alimentés par les projets résidentiels eux-mêmes. Toutefois, il s'agit des seules certitudes qui se dégagent de cette démarche.

La panoplie d'échanges réalisés pour la Ville et son panel d'experts (voir les documents 3.8.1 à 3.8.11 versés sur le site de l'OCPM) sur la méthodologie à employer pour évaluer les impacts de ce règlement témoigne d'importantes variabilités dans les perceptions du marché et qui pourraient subsister dans les effets du règlement, malgré ces efforts d'évaluation et de réflexion conjointe. Par exemple, certaines données changent selon l'ampleur des projets et ne peuvent être évaluées globalement. De plus, si l'on observe une variation plus abrupte dans les coûts des matériaux de construction, toutes ces évaluations devraient être revues. Également, celles-ci s'appuient sur des moyennes ou offrent un portrait global et ne nous informent pas sur l'impact à prévoir plus spécifiquement dans chacun des arrondissements.

Dans le même esprit, la Ville précise que ces données chiffrées sont des projections et qu'il ne s'agit pas d'objectifs. Outre le très politique chiffre de 12 000 logements, la Ville ne s'est d'ailleurs fixé aucun objectif à court, moyen ou long terme en matière de logement social et abordable. En ce sens, nous comprenons mal quels seront les critères que le service de l'habitation pourra utiliser pour évaluer les retombées de ce règlement. Comment déterminera-t-elle qu'une disposition ou une autre devrait être ajustée ? De plus, comment choisira-t-elle d'agir s'il y a ralentissement de la construction ? Qui devra compenser les futures carences observées ?

En outre, nous ne trouvons aucun indice dans ce règlement qui garantisse que les logements projetés seraient bel et bien construits à l'intérieur de délais raisonnables. Nous le savons, sauf dans de rares cas, si la Ville supporte les efforts des organismes locaux, elle ne participe plus directement à la production de logements depuis longtemps. Elle s'occupe presque strictement de maintenir les



propriétés existantes via l'OMHM. Dans ce cas, quels organismes pourront mener tous les projets que ces nouveaux fonds permettront ? Si les groupes de ressources techniques savent accompagner les projets, ceux-ci ne sont pas les porteurs et garants des projets et ne pourront sans doute pas supporter tous les projets que devraient générer ces nouveaux fonds. À notre connaissance, peu d'organismes communautaires ont cette mission et ceux-ci sont souvent associés à des territoires spécifiques. Si aucune entité ou organisme ne prend en charge tous ces projets, il apparaît évident que le bilan de la Ville en matière de mise en chantier de nouveaux projets de logements sociaux sera similaire au bilan actuel. De plus, si les ressources ne sont pas disponibles dès maintenant, le retard dans le lancement de ces projets entraînera forcément une hausse des coûts de construction et les fonds recueillis ne suffiront plus à la construction des unités prévues pour lesquels les acheteurs auront contribué. Ainsi, le bilan du nombre de logements sociaux et abordables construits pourrait s'avérer négatif ou moins intéressant que prévu, même si d'importantes contributions financières sont versées. Qui devra à nouveau assumer ces écarts et ces manques ?

Punir les acheteurs et locataires

Tel que mentionné, notre première certitude est qu'il y aura hausse des prix des habitations produites que les acquéreurs ou locataires d'unités régulières seront seuls à assumer. En effet, le règlement fera en sorte que le constructeur ne pourra distribuer l'ensemble des coûts associés au développement d'un projet de façon équivalente sur l'ensemble des unités. Même les unités familiales qui peuvent être des logements sociaux, abordables ou réguliers, ne permettront pas d'éponger les coûts, car leur prix ne peut que difficilement être rehaussé. La raison pour laquelle peu de logements familiaux de trois chambres, tels qu'exigés au règlement, sont construits est que le coût de construction pour ces logements est prohibitif. Les constructeurs, lorsqu'ils s'y risquent, peinent à les vendre ou les louer. Ce règlement n'y changera rien.

Le constructeur devra conséquemment répartir tous les coûts du projet (études préalables, prix du terrain, planification, gestion, processus d'approbation du projet, etc.) dans 40 % des unités du projet qu'il vendra ou louera. Ainsi, le prix rehaussé sera assumé par cette portion de nouveaux propriétaires et occupants. Si une portion des nouvelles personnes logées a accès à des logements neufs plus grands ou plus abordables, ce sera donc au détriment de l'acheteur et locataire moyen qui devra assumer des frais pour eux-mêmes et pour l'autre 60 %.

Cette équation ne vous apparaît-elle pas erronée ? Ce 40 % d'acheteurs et locataires de demain n'est pas différent de celui d'hier. Sa capacité de payer n'a pas soudainement augmenté de façon spontanée. Nous croyons que cette nouvelle hausse des prix produira une pression économique induite sur plusieurs ménages qui sont déjà à la limite de leur seuil d'endettement et fera en sorte que plusieurs devront renoncer à l'achat ou la location de ces nouvelles unités ou considérer les villes avoisinantes. Si tel est le cas, la construction ralentira, ce qui résultera par une diminution de l'offre en logements, tous types confondus.

Dans sa documentation, la Ville indique elle-même que le taux d'inoccupation sur le marché locatif n'était en novembre 2018 que de 1,9 % et était en chute de 2 points par rapport à 2016. Dans ce



contexte, nous croyons que la Ville de Montréal ne peut se permettre de ralentir la production de logement.

Des messages contradictoires

Une autre préoccupation de Corporation Proment repose sur le fait que si le volet de logements abordables associé à ce règlement facilite l'accès à la propriété pour une certaine quantité de ménages, et surtout les premiers acheteurs, le règlement poussera sans doute un nombre significatif d'acheteurs à se replier vers le choix traditionnel de la banlieue. Soyons réalistes, avec le REM, cette option sera d'autant plus attrayante si les prix sont inférieurs de l'autre côté du fleuve.

En effet, malgré les programmes de la Ville et le volet familial du règlement, les hausses des unités régulières résultant de l'application de ce règlement feront que les familles moyennes ne pourront plus se payer de nouvelles résidences à Montréal. Nous voyons mal quelle clientèle pourra s'offrir les nouvelles unités où, en plus des redevances liées au REM, des coûts de redéveloppement (contributions aux fins de parc) et des contributions pour la mixité seront additionnés.

À ce titre, ajoutons finalement que la complexité associée aux projets immobiliers s'est accrue de façon notoire au cours des dernières années. Outre les éléments déjà nommés, la *Loi sur la qualité de l'environnement* a été resserrée et de moins en moins de terrains libres de contraintes sont disponibles. Il est aujourd'hui assez commun de devoir décontaminer un site avant de le redévelopper, de devoir négocier la levée ou les conditions de servitudes avec Hydro Québec ou le MTQ, ou même de devoir attendre la fin de travaux relatifs à la construction d'infrastructures qui ont tendance à rendre l'âme l'une après l'autre dans la dernière décennie. Les hausses de prix des logements observées à Montréal sont associées à l'addition de l'ensemble de ces nouvelles contraintes. Elles ne proviennent pas de l'avidité des acteurs du milieu.

L'entrée en vigueur trop rapide du règlement aura aussi un effet de gel sur les projets en cours dont le montage financier devra être revu. Un projet d'ensemble immobilier d'envergure se planifie sur plusieurs années. La construction et la réalisation d'un seul immeuble, quand un nombre limité d'obstacles se présentent, prennent environ deux ans. Cette essentielle période de gestation des projets devrait être considérée par la Ville.

Compte tenu de tous ces enjeux, il nous apparaît comme très risqué et contre-productif d'adopter et de mettre en œuvre un règlement sur la mixité qui repoussera une bonne tranche des acheteurs et locataires vers la banlieue. Il est aussi déraisonnable de continuer à superposer les règlements et frais applicables dans les aires TOD, car ceux-ci rendront les prix si prohibitifs qu'ils encourageront aussi l'étalement urbain. Nous croyons donc qu'il serait utile de retarder la mise en œuvre du règlement.

Introduire une approche plus mesurée et adaptée

La notion de logement familial

Afin d'éviter les effets de gels sur le marché et retenir les ménages moyens sur le territoire, nous croyons que certaines nuances pourraient être introduites au règlement. Par exemple, on observe



qu'à Vancouver les logements dits familiaux incluent ceux de deux chambres. Au recensement de 2016, on trouvait en moyenne 2,1 personnes par ménage à Montréal et bon nombre de ménages n'étaient constitués que de trois personnes, ce qui ne nécessite souvent que deux chambres si l'on compte deux parents. En ce sens, le règlement et les programmes liés à ceux-ci pourraient être assouplis pour prendre en compte une réalité bien plus variable que celle considérée aujourd'hui.

Partenariats et approches incitatives

De plus, divers exemples étrangers démontrent que l'approche incitative est souvent plus intéressante et constructive. Par exemple, à Seattle, ville où les coûts d'habitation sont beaucoup plus hauts qu'à Montréal, les ententes avec les développeurs sont toujours négociées, mais celles-ci sont davantage conçues comme des partenariats. Les contributions varient et sont compensées par d'autres mécanismes, comme des bonus de densité ou une réduction des frais de permis de construction.

Les dimensions qualitatives et les besoins spécifiques de chaque quartier peuvent donc être considérés et intégrés directement aux projets. Cet aspect négocié, bien qu'il implique une certaine imprévisibilité et des délais, a pour avantage de permettre un travail collaboratif et de créer un climat incitant à trouver et développer des solutions, qui peuvent varier d'un territoire à l'autre, plutôt qu'un climat unilatéralement contraignant et punitif.

En Ontario, on observe aussi que des partenariats publics-privés sont développés pour réaliser des projets de logements sociaux ou abordables de forte densité sur des propriétés sous-utilisées par la province ou la ville. Ces projets d'envergure méritent d'être considérés par la Ville de Montréal qui elle limite les projets de logements sociaux à des projets très peu denses pour diverses raisons. Nous croyons que des projets plus denses, même si souvent démonisés depuis les années soixante, peuvent convenir à certaines clientèles et ne devraient être rejetés systématiquement.

Intégration et perception

Autre élément sensé et innovant que la Ville de Seattle a su prendre en compte et qui ne l'est toujours pas à Montréal est la question des perceptions. En effet, cette ville a d'abord choisi d'encourager la mixité en lançant une campagne publicitaire pour rétablir la perception qu'ont les gens des projets sociaux ou abordables.

Soulignons ici que l'évaluation des retombées du règlement de la Ville de Montréal n'aborde que des retombées quantitatives et aucunement la question de l'intégration au sein des quartiers. Outre la hausse des prix pour les acheteurs, il est important d'affronter le fait que les projets de logements sociaux sont parfois perçus comme indésirables dans certains milieux. Une approche favorisant la mixité implique aussi d'admettre cela.

Nous savons que cette mauvaise perception résulte souvent d'anciens modèles de logements sociaux qui n'ont plus cours, mais elle peut tout de même affecter les choix des futurs acheteurs et locataires. La campagne publicitaire de la Ville de Seattle a permis de sensibiliser la population et de



faciliter l'intégration des projets mixtes. Une telle approche pourrait être bénéfique à Montréal où les préjugés persistent toujours dans plusieurs secteurs.

Selon nous, d'autres modèles et mécanismes peuvent être développés pour aider à mettre un règlement mieux adapté aux différentes réalités locales en place et introduire des nuances et allègements qui le rendront plus souple.

Conclusion

Nous constatons que la stratégie envisagée par la Ville de Montréal aura pour effet de faire suffoquer une importante portion des acheteurs et locataires ainsi que le marché immobilier qui produit l'offre actuelle, et ce, sans en garantir les effets.

Nous espérons que les préoccupations et recommandations soumises dans ce mémoire trouveront un écho chez les commissaires de l'OCPM. Nous souhaitons aussi que les personnes responsables de ce dossier au service de l'habitation sauront réduire les incertitudes associées à ce règlement et qu'une approche plus incitative que punitive sera adoptée pour y pallier.

Nous trouvons important de réitérer que nous considérons la question de la diversité de l'offre résidentielle comme un élément essentiel de l'équilibre du marché de l'habitation locale, mais aussi que celle-ci doit se faire avec l'ensemble des parties prenantes et non contre une portion trop ciblée de la communauté.