

Règlement pour une métropole mixte

Le strict minimum

La ville de Montréal est sur le point d'adopter un règlement qui vise à imposer aux promoteurs immobiliers, à partir de 2021, l'inclusion de logements sociaux, abordables et familiaux à leurs grands projets. Sans surprises, les gros joueurs de l'immobilier et leurs alliés ont déjà commencé à décrier ce projet qui ne fait pourtant que le strict minimum en matière de logement si on souhaite conserver une diversité de résidents et de résidentes dans la métropole.

Toutes les personnes qui ont cherché du logement à Montréal le savent : il manque de logement locatif, il manque de logement social et il manque de logement pour les familles. Côté achat de propriété, les unités disponibles sont petites et les prix sont élevés. L'effet : de plus en plus de gens choisissent la banlieue, vidant Montréal de ses jeunes familles et augmentant les transports émetteurs de gaz à effet de serre.

Devant cet état de fait le gouvernement municipal peut choisir l'attentisme et espérer que le gouvernement du Québec agisse enfin et augmente la construction de logements sociaux. Il peut aussi choisir d'inviter les promoteurs immobiliers à participer à un programme volontaire de construction de logements sociaux et abordable – ce programme pouvant au mieux servir de levier lors de négociation sur d'éventuels changements de zonages. Ce fut, résumée succinctement, la stratégie des gouvernements municipaux jusqu'à présent.

D'aucuns vantent cette stratégie, disant qu'elle a bien fonctionné, surtout parce qu'ils comparent Montréal à Toronto et à Vancouver. Si on cherche à se consoler, il peut être bon de se comparer. Si on cherche à s'améliorer, à régler des problèmes, la simple comparaison avec d'autres villes ne suffit pas. Il faut se regarder aller.

En 2001, il y avait 295 000 familles avec enfants à Montréal et 303 000 personnes seules. En 2016, il y avait 307 000 familles avec enfants et 342 000 personnes seules, on voit bien la tendance. Le développement de petits condos, qui sont le type de construction vers lequel se tourne naturellement l'industrie dans un marché où les prix augmentent, n'aidera en rien à changer la situation.

Depuis 2016, le taux d'inoccupation à Montréal a chuté, passant de 4% à 1,8%. Là aussi la passion pour les condos qui anime l'industrie va plutôt tendre à alimenter le problème en produisant trop peu de logement locatif abordable.

On ne peut donc espérer que l'industrie règle elle-même ces situations, son but est de générer des rendements en construisant des projets immobiliers, pas de les bâtir en fonction des besoins sociaux les plus pressants. La ville doit intervenir.

Sans faire toutes les nuances, son règlement propose d'imposer aux promoteurs de construire 20% de logement sociaux (coop ou OBNL d'habitation), 20% de logements abordables (des logements « ordinaires » à vendre ou à louer, mais dont le prix est légèrement plus bas que le prix médian) et 20% de logements familiaux (de trois chambres et plus) quand ils construisent des grands projets de 50 logements et plus.

Pour s'adapter à la réalité des promoteurs le projet de règlement fait preuve de flexibilité. Ceux-ci peuvent croiser les exigences de logements familiaux et les autres exigences (un logement peut à la fois être un logement abordable et familial et compter à ces deux titres). De même, les promoteurs peuvent choisir de contribuer à un fonds pour la construction de logement social s'ils ne souhaitent pas en inclure dans leur projet, ils peuvent aussi faire des cessions de terrain que la ville paiera à environ 60% de leur valeur.

Devant cette flexibilité, l'industrie et ses alliés ont tôt fait de reprocher au règlement d'être bureaucratique, alors qu'il a surtout été adapté pour leur offrir plusieurs options. Un règlement plus dirigiste – et plus efficace du point de vue de la mixité social – serait moins bureaucratique, mais les contraindrait davantage.

Enfin, certaines critiques soulevées prétendent que ce règlement fera augmenter les prix ou diminuer les mises en chantier. En fait, un rapport du centre de recherche CIRANO commandé par la ville pour évaluer son règlement permet de faire un tout autre constat. En postulant un taux de rendement minimal de 12% (très raisonnable, c'est le moins qu'on puisse dire), le rapport montre que ces règles pourraient mener à une diminution de 8% des mises en chantier, mais seulement si les prix restent au niveau actuel. Dès que les prix connaissent une augmentation moyenne d'au moins 2%, cette baisse des mises en chantier ne se produira tout simplement pas comme le rendement de tous les projets se maintiendra au-dessus de 12%. Pour 2019, Royal-Lepage prévoit une hausse de prix de 4,5% à cause d'une forte demande qui semble vouloir perdurer. Autant dire que les cris de paniques lancées par une industrie qui se voit contrainte de tenir compte de ses effets sociaux plus larges ne trouvent pas beaucoup de justification.

La situation environnementale et sociale exigerait une action politique encore plus musclée. La ville devrait non seulement contraindre les promoteurs à construire des logements en phase avec les besoins de la population, mais aussi devenir un acteur de premier plan dans la planification du développement immobilier. La proposition actuelle est conçue pour maintenir un rendement plus que confortable à l'industrie tout en l'obligeant à faire ce qu'elle est incapable de réaliser de son propre chef : penser à autre chose qu'à ses profits. Ses représentants et alliés devraient avoir la sagesse de le constater et modérer leurs atermoiements publics.

Simon Tremblay-Pepin, politologue et économiste, professeur à l'École d'innovation sociale Élisabeth-Bruyère de l'Université Saint-Paul.