

Mémoire concernant le règlement pour une métropole mixte

Richard Shearmur et Nik Luka

École d'Urbanisme de McGill

Université McGill

815 Sherbrooke Ouest

Montréal

richard.shearmur@mcgill.ca / nik.luka@mcgill.ca

soumis à l'Office de Consultation Publique de Montréal

le 14 octobre 2019

Table des matières

Résumé	p 3
1- Problèmes d'accès au logement : symptôme d'inégalités structurelles	p 4
2- Logements Montréalais, financement international	p 5
3- Commentaires sur le règlement proposé	p 6
4- Considérations démographiques et administratives	p 8
5- Conclusions	p 8
Bibliographie	p 9

Résumé

Les objectifs visés par le règlement – plus de mixité sociale, l'accès au logement, la construction de nouveaux logements accessibles pour les moins nantis et pour les familles – sont louables, et correspondent aux buts exprimés par beaucoup de villes et régions en Europe et en Amérique du Nord. Cependant, bien que le zonage inclusif soit un des outils souvent utilisés pour atteindre ces objectifs, la mise en œuvre telle que proposée par la Ville de Montréal suscite de réelles inquiétudes quant à sa faisabilité et à son impact sur le marché immobilier de la ville et de la région. En particulier, le règlement ne s'applique que sur le territoire de la Ville alors qu'il devrait au moins porter sur l'agglomération (île de Montréal, voire certaines parties de la Rive-Sud) dans son ensemble.

Mémoire

1- Problèmes d'accès au logement : symptôme d'inégalités structurelles

Il y a sans contredit un problème croissant d'accessibilité au logement pour une diversité de ménages de plus en plus importante. Même s'il s'agit d'un problème moins marqué à Montréal que dans beaucoup d'autres métropoles, il y prend de l'ampleur. Afin de préserver les acquis de Montréal – un parc de logement qui reste relativement abordable et des quartiers (et surtout des quartiers centraux) assez mixtes – il est important d'agir avant que les logements ne deviennent hors de prix et avant que les quartiers deviennent trop ségrégués (Been *et al.* 2019).

Par ailleurs, la production de logements – « abordables » ou pas – est en soi un enjeu pour la Ville de Montréal, où l'on tente depuis longtemps d'encourager la construction neuve (ex. : le programme d'Accession à la propriété, dont le but depuis les années 80 est, en partie, de stimuler la demande pour les logements neufs sur le territoire municipal montréalais). Ce besoin d'encourager la production immobilière n'est pas motivé seulement par un manque d'offre ; c'est une conséquence de la dépendance de Montréal (tout comme les autres municipalités canadiennes) envers l'impôt foncier et son augmentation afin de financer les opérations municipales ainsi qu'une partie importante des investissements en infrastructures.

Cela dit l'accessibilité au logement devient un enjeu à Montréal : or, les problèmes d'accessibilité au logement et de ségrégation sociale sont une expression spatiale d'inégalités structurelles plus vastes. Thomas Piketty (2013) a documenté la hausse rapide des inégalités de revenu et de patrimoine depuis le début des années 1980 ; si une portion de plus en plus petite de la population jouit d'une part de plus en plus grande de la richesse, il est malheureusement naturel (sans être souhaitable du point de vue de l'équité) que les marchés répondent de plus en plus à la demande émanant de cette petite portion. Les marchés – que ce soit pour la nourriture, les vacances, les véhicules ou le logement – réagissent à la demande solvable : non pas au nombre de personnes ou de familles qui ont besoin de quelque chose, mais à la quantité d'argent que les consommateurs (quel que soit leur nombre) sont prêts à payer.

La question de l'« abordabilité » des logements met en exergue d'autres problèmes, qui dépassent la capacité de réglementation des gouvernements de proximité, comme par exemple la concurrence entre municipalités voisines et l'augmentation de l'attrait des terrains métropolitains comme véhicules d'investissement à long terme (Fingleton *et al.* 2018; Hancock 1993; Hulchanski 1995; Michelson 1977). Proposer de réglementer le logement sans se préoccuper des conditions structurelles dans lesquelles l'habitation se déploie risque de mener à l'échec, avec des retombées peu intéressantes pour les populations censées bénéficier du règlement proposé.

2- Logements Montréalais, financement international

Quel rapport avec le logement à Montréal? Étant donné que les problèmes de logement à Montréal sont liés à des phénomènes sociétaux nationaux ou mondiaux, à la concurrence inter-municipale et à la financiarisation de l'immobilier, la capacité d'action de la Ville – sans être nulle – est limitée.

Les promoteurs, qui doivent lever leurs fonds sur les marchés financiers (qui sont internationaux), sont contraints d'offrir des retours à leurs financiers qui sont équivalents (après ajustements pour les risques politiques et pour les risques spécifiques à chaque projet) à ceux que les financiers peuvent obtenir ailleurs. Ce sont les projets qui répondent à la demande solvable de la portion la plus riche de la population – que celle-ci soit Montréalaise, Torontoise ou de Singapour – qui vont être plus à même de générer les revenus nécessaires. Ce n'est pas un règlement local qui peut le changer. Plus la réglementation locale augmente les coûts, l'incertitude, les délais – plus les risques augmentent et plus il devient difficile de financer (sur les marchés financiers)¹ la construction des immeubles.

Il est important, donc, de comprendre que les promoteurs immobiliers – qui bien sûr prennent des risques, organisent des montages financiers, mettent en œuvre leur savoir-faire, et génèrent des profits sur des immeubles réussis – se trouvent dans un étau : la part belle des profits revient souvent au consortiums financiers qui les soutiennent, et ce n'est que la marge la plus exposée qui revient au promoteur. Autrement dit, vu l'incompressibilité des autres coûts (notamment ceux du financement), ce sont les promoteurs qui encaissent les pertes dès lors que les risques ou les coûts de développement augmentent. Sans prétendre qu'aucune marge de manœuvre n'existe chez les promoteurs, il s'agit – sans être naïf – de comprendre que ces derniers agissent dans un environnement très compétitif et que si la promotion immobilière à Montréal subit trop de contraintes les promoteurs auront plus de difficultés à monter leurs projets; dans la mesure où l'on a besoin d'eux pour que les logements se construisent et que la ville se développe, il est crucial de bien appréhender les processus de promotion et de financement et de s'assurer que les règlements locaux ne vont pas étouffer la construction d'immeubles.

¹ Le gouvernement ou une grande municipalité est en général capable de lever des fonds à des taux bien moindres car les risques sont atténués par leur solvabilité (presque) assurée.

3- Commentaires sur le règlement proposé

La ville de Montréal fait remarquer, avec raison, que leur précédente stratégie d'inclusion a plutôt bien réussi (p11, Montréal, 2018). Cette stratégie, qui est semblable aux autres stratégies d'inclusion recensées en Amérique du Nord (Mukhija et al, 2015), en Australie (Spiller et Anderson-Oliver, 2015), et en Europe² (Calavita & Malatch, 2010) comporte deux éléments importants qui manquent à la nouvelle stratégie 20-20-20 : des incitatifs pour le promoteur, et la possibilité pour eux de négocier les conditions d'exploitation d'un site (ex. hauteurs, COS). En effet, vu les contraintes sous lesquelles s'effectue la promotion immobilière, la possibilité de négocier avec la ville afin d'ajuster le zonage (et donc le projet immobilier et son rendement) pour permettre au projet de demeurer viable tout en étant inclusif³ est cruciale. C'est cette possibilité qui explique le succès de la précédente stratégie d'inclusion, possibilité qui est absente du règlement proposé.

Plusieurs autres éléments du règlement proposé posent problème.

- typiquement les règlements de zonage inclusifs imposent de 5 à 15 % de logements sociaux ou abordables aux promoteurs. Le nouveau règlement Montréalais leur impose 40 % (20 % social, 20 % abordable), sans compter l'obligation d'avoir 20 % de logements familiaux. Les recherches qui ont évalué ce type de zonage (voir le survol de Mukhija *et al.* 2015) s'accordent pour dire qu'ils peuvent fonctionner s'ils ne sont pas trop onéreux – or 40 % représente plus du double de la norme.
- le zonage inclusif fonctionne s'il s'applique à l'ensemble d'une agglomération. S'il ne s'applique qu'à des portions précises de l'agglomération (par exemple à la ville de Montréal mais pas aux autres municipalités de la région), la construction d'immeubles tendra à augmenter là où la réglementation ne s'applique pas. Paradoxalement, donc, le zonage inclusif 20-20-20 risque de faire augmenter l'étalement urbain, sans ajouter beaucoup à la mixité ou à l'inclusivité de Montréal.
- le zonage inclusif fonctionne le mieux dans des marchés montants (comme Vancouver, Toronto ou Berlin) et/ou dans des villes où il y a une forte demande pour les logements haut de gamme (comme Boulder). Le prix des logements est en hausse continue à Montréal depuis le début des années 2000, mais il est loin d'être certain que cette tendance se maintienne. Dès qu'il y a un ralentissement économique il risque d'y avoir un ralentissement d'autant plus abrupt de la construction de logements que le règlement impose des contraintes non-négociables aux promoteurs. N'oublions pas aussi que le gouvernement du Québec cherche actuellement à limiter l'immigration, ce qui aura des impacts néfastes sur la demande pour la production.
- les 20% de logements abordables doivent être vendus à des prix fixes, imposés par le règlement, et qui risquent, surtout aux meilleures adresses, d'être bien en dessous des prix de marché. Or, il n'y a aucun contrôle sur les revenus des acheteurs, ni sur la revente des unités abordables qu'ils auront achetées, ni sur le délai requis avant que l'unité soit revendue (Montréal 2018, p21; voir, par contre, Gibbons 2015). Ces unités représentent donc des opportunités exceptionnelles de plus-value pour des spéculateurs, et l'on perçoit mal comment ils contribueront à rendre plus abordables les logements à Montréal pour les personnes et familles de revenu moyen. Il s'agit en effet d'une intervention qui risque réellement de n'être qu'un feu de paille par rapport à l'abordabilité des logements.

2 Les États-Unis et l'Australie sont des meilleurs comparatifs car dans plusieurs pays Européens il existe de longue date des interventions publiques plus importantes en matière de logement et un rapport à la plus-value foncière un peu différente. Ces différences culturelles sont imbriquées dans les lois et les règlements de longue date. Cela dit, le principe du zonage inclusif reste semblable partout. C'est au niveau des incitatifs que les choses sont un peu différentes.

3 L'inclusivité sous entend la construction à perte (ou sans marge de profits) de plusieurs logements par le promoteur, et une prise de risque par celui-ci sur leur construction ou leur financement pour laquelle il ne sera pas rémunéré.

- les prix de vente imposés et la compensation financière offerte aux promoteurs pour les logements sociaux sont normés : ils sont fixés par grande zone géographique dans le règlement, et seront indexés au taux de 2% (art 8, Règlement proposé). Ceci pose deux problèmes :
 - les coûts de construction et de financement n'augmentent pas nécessairement au taux annuel de 2 %, mais suivent plutôt le prix des matériaux, les conventions collectives dans les métiers de la construction, et le coût de l'argent sur les marchés financiers.
 - les coûts réels des terrains et le prix de vente des logements varient de façon considérable au sein des grandes zones délimitées par le règlement (les secteurs décrits aux annexes A et B du règlement proposé). Les normes fixées vont peut-être permettre le développement à certains endroits (là où les normes de prix et de compensation font sens) mais pas à d'autres (là où ils sont manifestement décalés par rapport aux réalités auxquelles font face les promoteurs). Ce genre de situation devient encore plus bizarre aux frontières avec les autres municipalités faisant partie de l'agglomération de Montréal mais où il n'existera aucun règlement semblable.
- les logements familiaux – ceux qui ne font pas parti du 20 % social ou du 20 % abordable – risquent d'être des appartements de luxe, genre penthouse. En effet, dès lors que le prix de vente du m² tend à baisser plus le logement est grand (toutes choses étant égales par ailleurs), alors les grands logements peuvent être rentabilisés s'ils sont destinés à un marché plus luxueux. Encore une fois, la Ville ne possède pas le pouvoir de contrôler ni le type ni la taille des ménages qui s'y installeront. N'oublions pas l'échec britannique - à savoir l'introduction en 2013 d'une taxe spéciale sur les ménages pour les chambres à coucher jugées « en surplus » (appelée le « bedroom tax » – voir Gibb 2015).
- Il existe une multitude de programmes existants pour encourager l'accès au logement et leur construction à Montréal. L'interaction entre le règlement d'urbanisme proposé et l'ensemble des autres éléments qui constituent la politique de logement à Montréal est difficile à saisir. En effet, nous ne trouvons aucuns éléments nous permettant de comprendre comment la Ville a analysé les impacts du règlement proposé en termes de concurrence ou de congruence avec les programmes de logement existants.
- La temporalité de la démarche pose des problèmes, car le règlement ne propose pas de mesures transitoires (sauf quelques mesures immédiates de courte durée). Or, si l'on espère que l'ensemble du marché – y compris le prix du foncier – va s'adapter aux nouvelles réalités de façon fluide, il faudrait un plan de mise en œuvre sur plusieurs années. De plus, même si – à la longue – il est en effet possible qu'une partie des coûts soit absorbée par un réajustement à la baisse du prix du foncier (Montréal 2018, p32) ceci se passera lentement et n'empêchera pas des perturbations importantes durant la transition. A court et à moyen terme ce sont les prix à l'achat qui augmenteront (et la construction qui baissera, selon l'élasticité de la demande et selon les conditions économiques générales).

Outre ces problèmes spécifiques au règlement se posent des questions plus larges. Est-il opportun, voire équitable, de faire porter le coût des logements sociaux et abordables aux acheteurs de logements neufs à Montréal? Il est estimé que le prix des logements neufs augmentera d'environ 4 à 5 %, une taxe, en somme, sur les acheteurs de logements neufs. C'est cette taxe (qui sera intégrée à l'hypothèque, et sur laquelle des intérêts seront payés pendant une vingtaine d'années par les acheteurs) qui permettra la construction des logements sociaux et abordables. Les résidents actuels de Montréal, propriétaires et locataires, ne contribueront pas.

4- Considérations démographiques et administratives

Bon an mal an l'île de Montréal perd de 15 à 20 000 personnes qui migrent ailleurs au Québec, surtout vers les couronnes de banlieue de Grand Montréal (ISQ 2018). Par ailleurs, la population de cette grande banlieue (Rive Nord et Rive Sud) croît trois fois plus rapidement que celle de l'île (l'île ne connaît une croissance que grâce à l'immigration internationale, que le gouvernement du Québec veut limiter). Même si une augmentation du prix des logements de 4% ne semble pas énorme, celle-ci vient s'ajouter aux coûts déjà élevés de l'île, et tendra – nonobstant les objectifs de la politique – à encourager la migration vers les banlieues éloignées. Cette remarque vient renforcer celles exprimées ci-dessus sur la pression pour les promoteurs de construire au-delà des limites de la ville de Montréal et sur les opportunités de spéculation que représentent les logements abordables si l'on ne peut pas contrôler le revenu de leurs habitants et leur revente.

Enfin, ce règlement vient rajouter aux complexités administratives liées à l'urbanisme. Le poids réglementaire déjà important qui pèse sur toute tentative de construire à Montréal sera alourdi, sans compensation. Rien dans le règlement, par exemple, ne garantit que la ville traitera les demandes de permis plus rapidement, qu'elle accélérera les processus administratifs ou qu'elle facilitera certains aspects de la construction afin de reconnaître le poids administratif et la complexité accrue de la promotion immobilière que ce règlement ajoute.

5- Conclusions

Compte tenu de l'ensemble de ces remarques, nous avons de grandes inquiétudes quant aux répercussions de ce règlement. Ces répercussions ne seront pas immédiates : au contraire, vu la lenteur de l'octroi de permis de construire à Montréal et la durée de mise en place de projets, les conséquences néfastes du règlement ne se feront voir que sur une période de 5 à 10 ans. Or, bien d'autres choses pourront changer sur cette période : la conjoncture économique, les rapports Canada-US, les gouvernements nationaux et fédéraux. Les conséquences précises du règlement seront donc difficiles à évaluer, et la révision proposée 24 mois après son introduction ne sera pas en mesure d'appréhender ses effets sur le long terme.

Vu la difficulté d'observer directement les effets du règlement il est d'autant plus important qu'il soit bien pensé d'entrée de jeu, et que le type d'effet pervers mis en évidence dans ce mémoire, tout comme ses interactions avec les politiques existantes, soient sérieusement étudiés. Ceci ne devrait pas se faire dans un esprit partisan, mais dans l'espoir qu'un *bon* règlement, capable d'atteindre des objectifs bien calibrés en employant des moyens appropriés, soit mis en place.

Nous souhaitons ardemment que Montréal reste une ville mixte, inclusive et abordable. Dans un monde idéal l'état financerait et construirait des logements sociaux et abordables, et la ville ne serait pas obligée d'imaginer des politiques d'aménagement pour palier aux problèmes d'équité et de distribution des richesses (qui sont structurelles). Dans ce monde idéal, la redistribution se ferait par le biais de moindres différentiels de salaires et par le biais de politiques fiscales nationales adossées à un cadre fiscal international bien régulé. Or, nous ne vivons pas dans ce monde idéal, et la ville doit tenter de faire participer les promoteurs immobiliers à ses efforts non seulement de construction mais de redistribution. Ceci est louable, et pourrait fonctionner si les règlements étaient incitatifs, si les contraintes des promoteurs étaient mieux prises en compte, et si les règlements ne comportaient pas des absurdités (comme des logements abordables qui ne sont pas réservés aux ménages de revenu moyen).

La stratégie d'inclusion actuelle de Montréal fonctionne relativement bien, et pourrait être renforcée tout en préservant ses qualités : le règlement proposé risque de perturber le marché du résidentiel neuf à Montréal, d'avoir des effets urbanistiques indésirables, et de ne pas atteindre les objectifs voulus.

Bibliographie

- Been, V., Ellen, I. G., & O'Regan, K. (2019). Supply skepticism: Housing supply and affordability. *Housing Policy Debate*, 29(1), 25-40.
- Calavita, N. et A.Mallach (eds) (2010) *Inclusionary Housing : An International Perspective*, Massachusetts : Lincoln Institute of Land Policy
- Fingleton, B., Fuerst, F., & Szumilo, N. (2018). Housing affordability: Is new local supply the key? *Environment and Planning A: Economy and Space*, Online first, 0308518X18798372.
- Gibb, K. (2015). The multiple policy failures of the UK bedroom tax. *International Journal of Housing Policy*, 15(2), 148-166.
- Gibbons, L. K. (2015). Considering the cost of inclusionary zoning and resale restrictions in the District of Columbia. *Policy Perspectives*, 22, 32-39.
- Hancock, K. E. (1993). 'Can pay? Won't pay?' or economic principles of 'affordability'. *Urban Studies*, 30(1), 127-145.
- Hulchanski, J. D. (1995). The concept of housing affordability: six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio. *Housing Studies*, 10(4), 471-491.
- ISQ (2018). *Le Bilan Démographique du Québec*, Québec : Institut de la Statistique du Québec
- Michelson, W. J. (1977). *Environmental choice, human behaviour, and residential satisfaction*. New York: Oxford University Press.
- Montréal (2011). *Bilan et perspectives démographiques*, Montréal : Ville de Montréal
- Montréal (2018). *Règlement pour une métropole mixte : Montréal, métropole de l'habitation*, Montréal : Ville de Montréal (40p)
- Mukhija, V., A.Das, L.Regus et S.Tsay (2015). The Tradeoffs of Inclusionary Zoning : What do we Know and What do we Need to Know?, *Planning Practice and Research*, 30:2, 222-35
- Piketty, T. (2013) *Le Capital au XXI^{ème} siècle*, Paris : Seuil
- Spiller, M. et M.Anderson-Oliver (2015). *Revisiting the Economics of Inclusionary Zoning*, Canberra : SGS Economics & Planning