



IEDM

Des idées
pour une société
plus prospère

MÉMOIRE

Mémoire sur le Plan d'urbanisme et de mobilité 2050 de la Ville de Montréal

THÈME 1 : Les objectifs en matière de logement du Plan d'urbanisme et de mobilité 2050 de la Ville de Montréal sont inférieurs aux tendances actuelles en matière de développement.

La Ville de Montréal a annoncé son objectif d'augmenter l'offre de logements afin de remédier à la pénurie de logements abordables¹. À l'heure actuelle, Montréal compte 913 000 logements. D'ici 2050, la Ville affirme vouloir augmenter ce total à 1 120 000, avec l'intention d'ajouter 207 000 unités à l'offre totale de logements².

Ce plan est qualifié « d'ambitieux », mais lorsque nous le comparons aux tendances actuelles dans le secteur de la construction, cela ne semble pas du tout être le cas. Au cours des cinq dernières années, 10 514 unités en moyenne ont été construites chaque année à Montréal³. Si cette tendance devait se poursuivre pendant les 26 prochaines années, avec les obstacles réglementaires existants, il s'ajouterait environ 273 364 nouvelles unités de logement d'ici 2050⁴; soit 66 364 logements de plus que ce que prévoit « l'ambitieux » plan de l'administration Plante.

Les Montréalais se voient donc proposer un plan visant à ajouter des dizaines de milliers d'unités de moins que ce que le secteur de la construction est déjà en mesure de contribuer. Ce plan semble tout sauf ambitieux, surtout si l'on considère le nombre de logements dont nous aurons besoin pour atteindre les niveaux d'abordabilité souhaités.

L'hypothèse selon laquelle ce plan de logement résoudra tous nos problèmes d'accessibilité va à l'encontre de toutes les preuves disponibles. Pour parvenir à l'abordabilité, nous avons besoin de libérer pleinement le potentiel de développement. Paradoxalement, au lieu de contribuer à accélérer le rythme de la construction, le plan de la Ville cherche activement à l'entraver.

Ce plan néglige clairement les principes fondamentaux de l'offre et de la demande. Il attribue le coût élevé du logement à Montréal à divers facteurs, tels que le marché privé, le coût élevé des terrains et le manque de logements sociaux. Cependant, la raison principale du coût élevé du logement est le déséquilibre entre l'offre et la demande. La hausse des prix à Montréal est le signe d'une demande robuste associée à une offre qui ne suit pas. La question cruciale à laquelle nous devons répondre est donc la suivante : pourquoi l'offre n'arrive-t-elle pas à répondre à la demande?

La réponse est simple : il n'y a pas assez de logements construits. Pour résoudre le problème de l'offre à Montréal, il faudrait s'engager dans un plan qui accélère le développement. Or, non seulement ce plan s'engage à construire moins, mais il impose un énorme fardeau aux contribuables et à la bureaucratie pour y parvenir.

Notre message à l'administration Plante est donc clair : éliminez les obstacles et laissez le marché suivre son cours naturel, car au lieu d'accroître le nombre de logements, ce plan risque de l'étouffer.

THÈME 2 : L'objectif de la Ville de Montréal d'ajouter 161 000 nouveaux logements hors marché n'est pas chiffré financièrement et constituera une charge importante pour les contribuables.

Non seulement ce plan est-il loin de répondre aux besoins pour rétablir l'accessibilité, mais il sera très coûteux pour les contribuables. L'un des principaux objectifs de la Ville en matière de logement est d'augmenter le nombre total d'unités de logement hors marché, soit par la construction de nouveaux logements, soit par l'achat de logements du marché privé. Elle affirme que le marché n'a pas été efficace pour fournir des logements abordables et que, par conséquent, l'administration

municipale doit combler les lacunes en acquérant, en construisant et en finançant des projets de logements hors marché⁵.

L'objectif global de la Ville pour 2050 est de 1 120 000 unités, dont 20 % seraient réservées aux logements hors marché⁶. Montréal compte actuellement environ 63 000 unités de ce type, soit 7 % de l'offre totale⁷. Or, 20 % de 1 120 000 se traduiraient par 161 000 logements hors marché additionnels sur 26 ans⁸.

Malheureusement, l'ensemble du plan n'est pas chiffré financièrement. Les contribuables montréalais ne savent donc pas si ce plan est abordable. Cependant, les achats effectués par la Ville au cours des dernières années peuvent nous donner un aperçu des coûts auxquels les Montréalais peuvent s'attendre.

La Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), qui est la direction immobilière de la Ville de Montréal, a récemment acheté 140 logements dans le quartier Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, avec un financement initial de 5 millions de dollars de la Ville⁹. En juin dernier, la SHDM a signé un accord avec la Ville pour la création de 1000 logements abordables¹⁰ et la mairesse a annoncé l'allocation de 40 millions \$ pour le projet.

En janvier 2023, la Ville a acheté un terrain dans le quartier du Plateau pour 9,1 millions \$, la démolition du bâtiment existant devant coûter 500 000 \$¹¹. Il est prévu d'y construire entre 58 et 75 appartements. Si 75 logements sont construits, ce projet aura déjà coûté aux contribuables 128 000 \$ par logement, avant même la première pelletée de terre¹².

En septembre, Montréal a également acquis un immeuble de trois étages à Pointe-Sainte-Charles au prix de 590 000 \$ pour 11 logements¹³. Le coût unitaire moyen est donc de 53 363 \$¹⁴. En juillet de l'année dernière, l'administration Plante a dépensé 1 385 000 \$ pour un bâtiment de sept chambres¹⁵, ce qui revient à 197 857 \$ par chambre¹⁶.

Le coût de la construction de nouveaux logements est susceptible d'être encore plus élevé. La Société d'habitation du Québec (SHQ) a lancé en 2022 le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), qui vise à construire rapidement des logements abordables dans toute la province. Le coût des projets prévus au programme a augmenté de manière significative, le prix moyen par unité passant de 344 899 \$ à 453 996 \$¹⁷.

Le budget 2024-2025 du gouvernement du Québec prévoit 1,5 milliard \$ pour la construction de 7500 logements abordables¹⁸, ce qui se traduit par un coût par unité de 209 973 \$¹⁹.

Les nouveaux logements, qu'ils soient construits ou acquis, peuvent coûter jusqu'à 500 000 \$ chacun. Si l'on retient l'estimation du gouvernement québécois de 210 000 \$ par logement, le coût annuel moyen de la construction ou de l'acquisition de 6000 logements hors marché s'élève à 1,26 milliard \$²⁰.

Ainsi, pour atteindre 161 000 logements, les contribuables peuvent s'attendre à devoir déboursier près de 33,8 milliards \$ d'ici 2050²¹. Il s'agit d'estimations très prudentes basées sur les chiffres actuels avancés par le Québec. Dans 15 ans, l'effet composé de l'inflation rendra certainement le coût par unité beaucoup plus élevé. Si l'on suppose un coût maximal de 500 000 \$ par unité, la construction de 6000 unités reviendrait à 3 milliards \$ et celle de 161 000 unités à 80,5 milliards \$²².

Bien entendu, ces chiffres ne tiennent compte que des coûts initiaux, sans inclure les frais d'entretien. Ces estimations ne tiennent pas compte non plus des coûts composés des taux d'intérêt élevés, de la pénurie croissante de main-d'œuvre dans le secteur de la construction et de la montée en flèche du coût des matériaux. Pour atteindre cet objectif de plusieurs milliards de dollars, la Ville devra sans aucun doute augmenter les taxes imposées aux Montréalais.

Il ne suffit pas de qualifier un projet d'abordable pour qu'il le soit : le plan « ambitieux » de l'administration municipale pour rendre les logements abordables se révélera en fait inabordable pour les contribuables montréalais. Ils ont le droit de savoir combien ce projet devrait leur coûter.

THÈME 3 : La Ville de Montréal doit atténuer les obstacles au développement afin d'augmenter l'offre de logements

L'affirmation de la Ville de Montréal selon laquelle la crise du logement découle de l'incapacité du marché à répondre aux besoins des citoyens est trompeuse. La réglementation excessive imposée par la Ville, les retards dans l'octroi des permis et les décisions arbitraires gonflent les coûts de construction et empêchent le marché du logement de répondre à la demande. L'élimination de ces obstacles permettrait au marché de fournir les logements nécessaires.

1. Réduire la lourdeur réglementaire

Selon une récente publication de l'IEDM, entre 2017 et 2023, l'administration Plante a entravé la construction de près de 24 000 unités de logement²³.

Tout obstacle à la construction nuit à l'accessibilité, car elle perturbe la « chaîne de déplacement » qui se produit chaque fois qu'une personne emménage dans un nouveau logement haut de gamme. Ce déménagement a un effet d'entraînement sur l'ensemble du marché. En d'autres termes, lorsque quelqu'un emménage dans un nouveau logement haut de gamme, davantage de logements à ce prix deviennent disponibles, libérant ainsi des logements haut de gamme pour les personnes de la classe moyenne; à leur tour, lorsque les personnes de la classe moyenne quittent leur logement, celles qui ont des moyens plus modestes ont accès à de nouvelles options. Le déplacement, quelle que soit sa catégorie, est bénéfique chaque fois qu'un nouveau logement, quel qu'il soit, arrive sur le marché.

Cette publication de l'IEDM a également montré que même si les 23 760 logements que l'administration Plante a empêché de construire avaient tous été des logements haut de gamme, ils auraient permis de libérer 6653 logements pour les membres de la classe moyenne et 4039 pour ceux qui ont des moyens encore plus modestes²⁴. Il ne serait pas nécessaire d'utiliser l'argent des contribuables pour construire des logements locatifs spécifiques si la Ville autorisait simplement les promoteurs à construire davantage de logements – n'importe quel type de logement. L'impact en aval sur le marché signifie qu'un nouveau logement à un endroit donné profite à l'ensemble de la population, quel que soit le quartier.

La littérature économique sur l'impact négatif de la réglementation sur l'accessibilité du logement montre que davantage de réglementation entraîne moins de logements abordables. Cette approche interventionniste freine le logement de la manière suivante :

La surréglementation augmente le coût de la construction, réduisant ainsi l'incitation à construire davantage de logements, de sorte que moins de nouvelles unités sont construites.

Interférer avec le développement privé signifie empêcher le marché de répondre à l'évolution des besoins dans les différentes parties de la ville.

Les règlements rendent la construction de nouveaux logements plus coûteuse, ce qui décourage les promoteurs de construire des logements dans les quartiers à revenus moyens ou modestes. Cela entraîne une réorientation vers la construction de condominiums plus chers, où les marges de profit sont plus importantes²⁵.

Les données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) sur la relation entre la réglementation et l'accessibilité dans les villes canadiennes démontrent clairement que *plus de réglementation entraîne moins d'abordabilité*²⁶. Comparativement à la plupart des grandes villes et provinces canadiennes analysées par la SCHL, le secteur de l'habitation à Montréal est l'un des plus réglementés au Canada²⁷. Entre 1970 et 2000, le rapport entre le prix médian des maisons et le revenu médian est resté stable à Montréal, oscillant autour de 3 %²⁸. En 2022, ce ratio avait doublé à 6,18 %²⁹.

Les Montréalais sont à court d'options. Le *Rapport sur le marché immobilier locatif de la SCHL*, publié en janvier 2024, a mesuré le taux d'inoccupation des logements locatifs construits à cette

fin à 1,5 %, en baisse par rapport à 2 % en 2023 et à 3 % en 2021. Il s'agit du taux le plus bas depuis 20 ans³⁰.

Il ne fait aucun doute qu'une réglementation excessive contribue à l'insuffisance de l'offre et, par conséquent, au problème de l'abordabilité.

2. Améliorer le processus de délivrance des permis

Même lorsque la réglementation autorise la construction, d'autres obstacles peuvent encore se dresser sur le chemin des promoteurs. Un exemple courant est celui des longs délais d'attente pour l'obtention de divers permis.

La Ville doit améliorer les délais de traitement des permis de construction. Les retards prolongés nuisent à la capacité des promoteurs de planifier et de prendre les mesures nécessaires pour construire de nouveaux logements. La SCHL a indiqué que, à eux seuls, les délais d'obtention des permis augmentaient le coût de la construction, réduisant ainsi l'offre de logements³¹.

Une autre étude portant sur l'impact des retards dans l'octroi des permis sur la croissance du nombre de logements a révélé que pour chaque retard de six mois, la croissance de l'offre de logements diminuait de 3,7 %³².

La situation s'aggrave d'ailleurs à cet égard. Au cours des cinq dernières années, les délais d'émission des permis ont augmenté de plus de 120 jours³³. Par exemple, le délai d'obtention d'un permis dans le quartier de la mairesse Plante, Ville-Marie, a doublé, passant de 210,1 jours à 539,8 jours³⁴. En juin, la mairesse a annoncé un plan visant à accélérer les autorisations pour les demandes simples, en fixant un objectif de 120 jours, mais cela ne s'appliquera pas aux grands projets de logement³⁵. Ainsi, hélas, le problème restera entier.

3. Éliminer les taxes cachées

Un autre frein à la construction est le règlement 20-20-20, qui agit comme une taxe de facto sur la construction de nouveaux logements³⁶. Le règlement, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2021³⁷, impose aux promoteurs de projets de 450 m² ou plus d'inclure des logements abordables et familiaux ou de verser une contribution financière à la Ville. Bien que cette mesure soit destinée à favoriser le logement abordable, elle augmente en réalité les coûts de construction, ce qui rend certains projets non rentables et, en fin de compte, fait grimper les prix des logements.

Une autre étude de l'IEDM a analysé le projet Le Mansfield, qui prévoyait la construction de 225 unités dans un espace de 13 979 m². Parce qu'ils étaient situés dans la « zone 2 de logement abordable », le règlement 20-20-20 a augmenté les coûts de construction de 10 535 \$ par unité³⁸. Cette hausse des coûts se traduit par une augmentation des loyers et des prix de vente, qui est ensuite répercutée sur les locataires et les acheteurs, ce qui rend encore plus difficile l'accès à de nouveaux logements.

CONCLUSION

Dans l'ensemble, la stratégie en matière de logement exposée par l'administration Plante dans son plan d'urbanisme et de mobilité 2050 est à la fois coûteuse et peu ambitieuse. Son approche s'immisce davantage dans le marché, ne s'attaque pas aux obstacles existants à la construction et, en fin de compte, se traduira par la construction de moins de logements que ce à quoi l'on pourrait attendre s'il y avait absence totale d'intervention.

L'objectif du plan, qui consiste à désigner 20 % des unités de logement comme étant hors marché, imposera un fardeau financier excessif aux contribuables montréalais et ne résoudra pas efficacement l'accroissement de la disparité entre la demande croissante de logements à Montréal et l'offre insuffisante. Cependant, la Ville peut, et doit, prendre des mesures significatives en éliminant les taxes cachées imposées par le règlement 20-20-20, en améliorant l'efficacité des processus de délivrance des permis et en réduisant le fardeau réglementaire global.

RÉFÉRENCES

1. Ville de Montréal, *Projet de Plan d'urbanisme et de mobilité 2: Partie 1 – Le cadre de référence, Chapitre 2 – La stratégie montréalaise*. Montréal: Ville de Montréal, 2024, p. 67.
2. Ville de Montréal. *Projet de Plan d'urbanisme et de mobilité 2: Annexe 1 – Les cibles du PUM*. Montréal: Ville de Montréal, 2024, p. A1-4.
3. Calcul de l'auteur.
4. Ville de Montréal, « Immobilier résidentiel », Montréal en statistiques.
5. Ville de Montréal, *op. cit.*, note 1, p. 68.
6. Ville de Montréal, *op. cit.*, note 2, p. A1-4.
7. Calcul de l'auteur. 5 août 2024.
8. Calcul de l'auteur. *Idem*.
9. Philippe Teiscera-Lessard, « Montréal achète 140 logements », *La Presse*, 4 juin 2024.
10. Société d'Habitation et de Développement de Montréal, « Entente avec la Ville de Montréal: 1000 logements sur 3 ans », consulté le 5 août 2024.
11. Isabelle Ducas, « La Ville achète deux propriétés pour des projets de logements », *La Presse*, 30 janvier 2024.
12. Calcul de l'auteur. 5 août 2024.
13. Projet Montréal, « La Ville de Montréal franchit le cap des 100 chambres acquises pour en protéger la vocation et l'abordabilité », 2024, consulté le 5 août 2024.
14. Calcul de l'auteur. 5 août 2024.
15. Radio-Canada, « Montréal: une maison de chambres du Sud-Ouest aura droit à la protection », 10 juillet 2024.
16. Calcul de l'auteur. 5 août 2024.
17. Charles Lecavalier, « Des logements abordables de plus en plus chers à construire. », *La Presse*, 24 avril 2024.
18. Gouvernement du Québec, *Budget 2024-2025 – Plan budgétaire*, mars 2024, p. C-14.
19. Calcul de l'auteur. 15 août 2024. Il s'agit simplement d'une estimation. Le plan de la Ville ne contient aucune ligne directrice sur la manière dont elle atteindra son objectif d'ajouter 161 000 nouvelles unités au parc de logements « hors marché ». En l'absence de tout plan d'action chiffré ou détaillé, nous avons pris la liberté d'émettre des hypothèses. Nous tenons à souligner que cet exemple a pour but de démontrer à quel point cet objectif peut s'avérer coûteux pour les contribuables.
20. Calcul de l'auteur. 15 août 2024.
21. Calcul de l'auteur. 15 août 2024.
22. Calcul de l'auteur. 15 août 2024.
23. Gabriel Giguère, « Des milliers de logements entravés par la Ville de Montréal », Point, IEDM, 3 juillet 2023, p. 1.
24. *Ibid.*, p. 2.
25. Vincent Geloso, « Comment la réglementation a rendu Montréal inabordable », Point, IEDM, 11 juillet 2024, p. 1-2.
26. Société canadienne d'hypothèques et de logement, « Délais d'autorisation liés à la diminution de l'abordabilité du logement », 13 juillet 2023.
27. *Idem*.
28. Wendall Cox et Hugh Pavletich, *16th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2020*, 2019, Frontier Centre for Public Policy, p. 19.
29. Société canadienne d'hypothèques et de logement, *op. cit.*, note 26.
30. Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport sur le marché immobilier locatif 2023*, 5 août 2024, p. 101.
31. Société canadienne d'hypothèques et de logement, *op. cit.*, note 26.
32. Kenneth P. Green et al., « L'impact de la réglementation des plans d'urbanisme sur l'offre de logements au Canada », Institut Fraser, 2016, p. 12.
33. Gabriel Giguère, « La Ville de Montréal ne devrait pas intervenir sur le marché du logement », Point, IEDM, 27 juillet 2023, p. 2.
34. *Idem*.
35. Philippe Teiscera-Lessard, « Logement: On ne peut plus s'en remettre au marché, dit Plante », *La Presse*, 10 juin 2024.
36. Célia Pinto-Moreira et Emmanuelle B. Faubert, « Améliorer l'abordabilité des logements à Montréal en réglementant moins la construction », Note économique, IDEM, 23 février 2023, p. 2-4.
37. Ville de Montréal, « Règlement pour une métropole mixte: Guide technique pour l'industrie de la construction », mars 2022, p. 3-4.
38. Célia Pinto Moreira et Emmanuelle B. Faubert, *op. cit.*, note 36.

L'IEDM est un think tank indépendant sur les politiques publiques, avec des bureaux à Montréal et à Calgary. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, l'IEDM stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat. Il ne sollicite ni n'accepte aucun financement gouvernemental.