

Mémoire de UTILE sur le Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement révisé

Présenté à l'Office de consultation publique
de Montréal dans le cadre des consultations
publiques sur le Projet de Plan métropolitain
d'aménagement et de développement révisé.

Le logement étudiant comme enjeu métropolitain

Le PPMADR rappelle à juste titre que l'attractivité du territoire métropolitain de Montréal repose, entre autres, sur l'abordabilité de ses logements. La relation entre le dynamisme universitaire de la métropole et l'offre abordable de logement étudiant s'inscrit définitivement dans cette dynamique. Les pôles universitaires, qu'il s'agisse des campus principaux ou satellites, constituent des pierres angulaires de la vitalité économique de la CMM et à son positionnement stratégique parmi d'autres métropoles universitaires à travers le Canada et le monde. À cet égard, le PPMADR rappelle l'impact que cela peut avoir notamment sur l'attrait du territoire métropolitain pour des étudiantes et étudiants internationaux.

Or, la crise de l'habitation constitue un frein de plus en plus important à l'accès aux études universitaires en entravant la mobilité résidentielle à l'échelle de la CMM et du Québec. L'incapacité de trouver un logement adapté à ses besoins peut compromettre les plans d'étude d'une personne qui aurait voulu étudier à Montréal, Laval, Longueuil ou Terrebonne. L'attractivité de la métropole comme pôle universitaire s'en retrouve donc compromise à l'échelle internationale, mais également à l'échelle régionale et nationale.

Le logement étudiant incarne donc particulièrement bien l'intersection entre la mission du PMAD à l'égard de la compétitivité du territoire de la CMM et l'abordabilité résidentielle. Pour cette raison, UTILE juge qu'il serait pertinent que le logement étudiant à but non lucratif s'inscrive plus explicitement dans les objectifs et les leviers du PMAD. Par exemple, le document pourrait promouvoir une offre structurante de logements étudiants hors marché à proximité des pôles d'emploi qui recoupent des institutions d'enseignement afin de contribuer à leur consolidation. Cela serait d'autant plus pertinent, sachant que la population étudiante est fort encline à utiliser le transport actif pour se déplacer entre leur lieu de résidence et leur institution d'enseignement. De telles mesures seraient d'ailleurs cohérente avec l'approche intégrée d'aménagement et de transport qui constitue le socle du PMAD.

À PROPOS D'UTILE

UTILE est un propriétaire à but non lucratif qui conçoit, construit et gère de manière responsable des logements durables adaptés aux besoins de la population étudiante au Québec.

CONTACT

Pour toute question en lien avec le présent mémoire, veuillez contacter Gabriel Cotte, conseiller aux affaires municipales chez UTILE, à l'adresse gabriel.cotte@utile.org.

Commentaire généraux

UTILE salue le travail engagé dans la réalisation du projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement révisé (PPMADR) qui pose des jalons durables au développement territorial de la Communauté métropolitaine de Montréal. En matière d'abordabilité résidentielle, le document adopte une cible ambitieuse de 20% de logements sociaux et abordables d'ici 2046. UTILE adhère également à cette vision et formule ses propositions dans l'objectif de contribuer à sa réalisation.

Pour y parvenir, UTILE recommande :

- De reconnaître le manque de logement étudiant adapté comme un enjeu à l'échelle métropolitaine;
- D'arrimer les leviers de densification territoriale du PPMADR avec les stratégies et les mesures réglementaires que les MRC, les agglomérations et les municipalités adopteront;
- De positionner la CMM comme un acteur qui facilite la mise en œuvre de stratégies de maîtrise foncière.

Adopter une approche intégrée de l'intensification du territoire et des leviers de développement de logements à but non lucratif

Le PPMADR adopte une cible ambitieuse – et de plus en plus reconnue comme nécessaire par nombre d'acteurs – de 20% de logements sociaux et abordables dans la CMM. Parmi les moyens identifiés pour y parvenir, le document offre une place importante aux stratégies et aux leviers réglementaires qui facilitent le développement de logements à but non lucratif.

La liste de recommandations du PPMADR, recoupant tant le zonage différencié, le zonage incitatif, les stratégies de maîtrise foncières ou encore le traitement accéléré de ces projets, est des plus pertinente. UTILE partage l'avis que, pour atteindre la cible de 20%, les acteurs municipaux devront mobiliser des leviers permettant de réduire les coûts de développement des projets de logements à but non lucratif afin de réduire, conséquemment, leurs besoins en subventions.

En ce sens, on salue également la demande formulée aux MRC et aux agglomérations afin qu'elles incluent à leurs propres documents de planification des indications qu'à l'usage de certains de ces leviers aux municipalités de leurs territoires.

Ces mesures demandent à être optimisées afin d'en récolter toutes les retombées qui mèneront à atteindre 20% de logements à but non lucratif sur le territoire de la CMM. Le document se limite toutefois à « inviter » les MRC et les agglomérations à arrimer ces leviers aux secteurs de Planification intégrée aménagement-transport (PIAT). Dans ces paramètres, UTILE juge que le PMAD aurait gagné à être plus contraignant pour maximiser l'impact. Ces mesures devraient au contraire être alignées systématiquement avec les zones où l'offre résidentielle sera intensifiée (les PIAT), puisqu'elles visent précisément à capter la plus-value foncière générée par la densification du territoire.

Cela est particulièrement important pour le zonage incitatif et le zonage différencié. Ce dernier est un règlement normatif qui consiste à offrir de plein droit des normes de remplacement avantageuses aux projets de logements à but non lucratif. Les économies d'échelles générées par le gain de densité permettent donc de réduire les coûts de développement par porte des projets et donc à réduire les loyers et les besoins en subvention. Plus encore, ce règlement pourrait positionner avantageusement les développeurs à but non lucratif sur le marché immobilier. En effet, si un propriétaire détient un terrain où le règlement de zonage permet, par exemple, de construire 50 logements, mais que le règlement de zonage différencié en permet 100 pour un projet à but non lucratif, le développeur à but non lucratif s'impose comme l'acquéreur qui offrira le meilleur prix. Même s'il achète le terrain à une valeur correspondant à un potentiel constructible de 90 logements, il dégage une plus-value qu'il réinvestit directement dans la réalisation de son projet.

Le zonage incitatif est pour sa part un règlement discrétionnaire qui se résume à réaliser une entente avec un promoteur privé afin qu'il offre une prestation en matière de logement social ou abordable – parmi d'autres types de prestations possibles – en échange de normes de remplacements qui augmentent la densité de son terrain. Or, seules des économies d'échelle d'envergure permettront d'atteindre un point d'équilibre entre la viabilité du projet du promoteur et l'optimisation des retombées en logements à but non lucratif.

En somme, cet enjeu d'économie d'échelle est au cœur des leviers de captation de plus-value foncière, ce qui justifie qu'ils soient mobilisés spécifiquement dans les secteurs où d'importants gains de densité sont projetés. C'est pourquoi UTILE recommande que le PMAD demande aux MRC et agglomération d'inclure minimalement ces deux leviers à leurs zones PIAT.

Réfléchir au rôle de la CMM pour soutenir les stratégies de maîtrise foncière des municipalités

Une stratégie de maîtrise foncière constitue assurément un des leviers les plus structurants pour soutenir à long terme le développement de logements à but non lucratif. Il importe de le préciser : la stratégie de maîtrise foncière se démarque de la simple réserve foncière par la volonté de s'appuyer sur la situation avantageuse de la CMM, des MRC et des municipalités en termes de planification urbaine pour acheter des terrains sous la valeur anticipée pour des secteurs appelés à être développés. Concrètement, cela impliquerait d'acheter des terrains aujourd'hui en sachant, par exemple, que l'arrivée d'une ligne de tramway pourrait en faire augmenter la valeur dans les 10, 15, 20 prochaines années. Cela permettrait, à long terme, de vendre des terrains à des développeurs à but non lucratif au-delà du prix d'acquisition, mais en dessous de la valeur marchande. Graduellement, les entrées d'argent liées à ces transactions permettraient d'absorber les frais de gestion de ce foncier public et d'alimenter des fonds pour réaliser d'autres acquisitions. Autrement dit, la stratégie foncière serait rotative. UTILE est d'avis qu'en agissant de la sorte, on poserait des balises solides pour augmenter significativement le développement de logements à but non lucratif grâce à la réduction des coûts de réalisation des projets.

À ce jour, la CMM rembourse les contributions des municipalités qui acquièrent ou contribuent à l'acquisition de terrains et d'immeubles dans le but de faire un projet de logements à but non lucratif. Bien que cet engagement soit souhaitable, il ne constitue pas une stratégie, telle qu'évoquée ci-dessus, qui réduit le taux de subvention par projet qui permettrait de décupler le potentiel de développement du secteur du logement à but non lucratif. À ce stade d'élaboration, il est également peut-être tard pour en arrimer une au PMAD qui sera prochainement adopté.

UTILE souhaite toutefois conclure ce mémoire par une invitation à la CMM à la réflexion sur le soutien aux MRC et municipalités qui souhaiteraient s'engager dans ce type de stratégies.

La CMM gagnerait à se mobiliser sur ce chantier puisqu'elle profiterait d'une réduction des montants remboursés par porte aux municipalités pour leurs contributions aux projets de logements à but non lucratif. Ces sommes épargnées pourraient ensuite être mobilisées pour rembourser d'autres types de mesures que les municipalités pourraient utiliser et que le PPMADR ne couvre pas. On pense notamment au remboursement aux municipalités qui exempteraient les projets de logement à but non lucratif les frais liés aux émissions de permis et d'occupation du domaine public. La CMM pourrait également soutenir les villes qui voudraient offrir des congés de taxes foncières pour une période déterminée aux immeubles de logements hors marché ou à réduire leur taux de taxe foncière pour des zones où l'on anticipe le développement de logements social et abordable. Bref, la CMM optimiserait ses ressources pour porter encore plus loin son soutien à l'offre résidentielle abordable.

Sommaire des recommandations

- Articuler la consolidation des pôles d'emplois et l'augmentation de l'offre résidentielle en facilitant le développement de logements étudiants à but non lucratif dans les secteurs universitaires.
- Demander aux MRC et aux agglomérations de fournir des indications à leurs municipalités quant à l'adopter de règlements de zonage incitatif et différencié à l'intérieur des zones PIAT.
- Engager la CMM dans une réflexion quant au soutien à apporter aux municipalités sur les stratégies de maîtrise foncière.