

Fahey et associés

Projet de Politique métropolitaine d'habitation

Mémoire présenté à la Communauté métropolitaine de Montréal le 15 août 2022

fahey

Table des matières

1. Introduction	3
1.1. Présentation de Fahey et associés	3
1.2. Projet de Politique métropolitaine d'habitation	3
1.3. Enjeux d'aménagements urbains globaux et métropolitains	4
2. Sommaire de recommandation	5
3. Principes de transition écologique	8
3.1. Densifier pour améliorer l'abordabilité et la qualité de vie	8
3.2. La mixité pour une occupation optimale du territoire	9
3.3. Le développement et l'entretien durables des bâtiments pour une utilisation efficace des ressources	11
4. Modèles collaboratifs innovants	13
4.1. Travailler ensemble pour mieux progresser	13
5. Mise en œuvre active du devenir urbain durable	16
5.1. Un développement urbain actif et durable	16
5.2. Règlements et procédures spécifiques en habitation	18
5.3. Mise en œuvre	19
6. Conclusion	21

1. INTRODUCTION

1.1. Présentation de Fahey et associés

Depuis 20 ans, Fahey et associés a fait sa renommée en élaborant des solutions innovantes, performantes et compétitives en design urbain, en urbanisme et en architecture de paysage. La firme emploie actuellement plus de 30 professionnels reconnus dans le domaine du design et de l'aménagement permettant d'offrir des services de haut niveau dans tous les champs du développement urbain.

Plaçant la qualité de vie des citoyens et des futurs usagers au cœur de ses préoccupations, l'équipe de Fahey et associés partage un fort désir de créer des lieux authentiques contribuant à enrichir le territoire d'intervention. Les professionnels de Fahey et associés sont reconnus pour leur aptitude à coordonner des projets de grande envergure et à élaborer des concepts d'aménagement participant considérablement à la mise en valeur des paysages et milieux de vie.

De l'analyse urbaine à la réalisation des aménagements paysagers, la firme a démontré sa capacité à réaliser des projets adaptés à chaque contexte. L'équipe de Fahey et associés possède une compréhension élargie des enjeux d'aménagement urbain, tenant compte à la fois des impacts environnementaux, de l'acceptabilité sociale des projets, mais aussi des coûts de réalisation et de la viabilité économique d'une proposition d'aménagement. De ce fait, l'équipe de Fahey et associés présente une expertise tant en design et en conception qu'en gestion de projet et en coordination des différents processus d'approbation des projets.

1.2. Projet de Politique métropolitaine d'habitation

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) assure un rôle clé dans la planification du développement des 82 municipalités qui composent la grande région de Montréal. Porteuse d'une multitude de plans, de programmes et de projets portant sur l'aménagement, le développement économique, l'environnement, le logement social et le transport, la CMM a pour vision de construire une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable.

En 2012, la CMM a adopté le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Ce dernier est un outil adhérent aux principes de développement durable, ayant pour ambition d'assurer la compétitivité et l'attractivité du Grand Montréal. Le PMAD aborde une multiplicité d'enjeux, notamment liés à ses trois grandes orientations qui relèvent de la création de milieux de vie durables, la mise au point de réseaux de transport performants et structurants, ainsi que de la protection et la mise en valeur de l'environnement.

Le 14 juin 2022, la CMM a lancé un processus de consultation portant sur le projet de sa première Politique métropolitaine d'habitation, sujet du présent exercice de consultation publique. Ce projet met de l'avant de grandes orientations supportées par une série d'objectifs et de pistes d'actions. L'objet de ce processus est de valider les principes préconisés par la CMM ainsi que de raffiner les pistes d'actions qui sont proposées de manière à assurer une concrétisation des grandes orientations de la politique.

Les trois orientations visent d'abord à assurer l'abordabilité et l'accessibilité du parc de logements de manière générale, ensuite à adresser les besoins particuliers et évolutifs de la population, et enfin à faire la promotion de milieux de vie plus denses de manière à pallier les effets des changements climatiques.

1.3. Enjeux d'aménagements urbains globaux et métropolitains

Tant à une échelle globale qu'au niveau de la Communauté métropolitaine de Montréal, nos collectivités font aujourd'hui face à plusieurs enjeux d'aménagement urbain qui s'avèrent incontournables dans notre occupation et nos efforts de transformation durable du territoire.

À cet effet, les questions de rareté des ressources foncières en milieu urbain, de crise du logement, de crise sanitaire, d'étalement urbain, de réchauffement climatique et de mobilité durable se doivent d'occuper une place de premier plan dans l'ensemble des politiques qui orientent le développement. Un encadrement judicieux de ces enjeux dans les politiques de haut niveau est essentiel afin d'assurer que leur application soit reflétée de manière cohérente dans les documents de planification appliqués à une échelle plus locale, notamment dans les plans d'urbanisme, les règlements d'urbanisme et les autres règlements spécifiques.

Nous tenons à souligner que la manière dont les outils d'application sont concrétisés au niveau local est aussi importante que la définition des grandes orientations dans les politiques de haut niveau. La mise en œuvre des projets urbains repose sur des processus de financement, de planification et d'approbation complexes. Il importe de prendre note que les transformations préconisées dans les politiques ne peuvent se matérialiser lorsque les projets font face à des obstacles à répétition, ralentissant ainsi l'atteinte des objectifs ciblés dans les documents de haut niveau.

C'est dans ce contexte que nous étudions le projet de Politique métropolitaine d'habitation initié par la CMM. Nos observations, réflexions et recommandations à l'égard des constats, des orientations, des objectifs et des pistes d'actions identifiés dans le projet de politique visent à bonifier les grands principes mis de l'avant pour assurer une mise en œuvre active de la transition écologique.

2. SOMMAIRE DE RECOMMANDATION

Fahey et associés dépose le présent mémoire dans le cadre de l'exercice de consultation publique sur le projet de Politique métropolitaine d'habitation initié par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). De manière générale, nous saluons l'effort de réflexion entamé par la CMM et considérons que les grands objectifs mis de l'avant seront bénéfiques au devenir métropolitain.

Les recommandations qui suivent portent principalement sur les pistes d'actions qui gagneront à être bonifiées de manière à assurer que leurs applications à travers les documents de planification et de réglementation appliquée permettront d'offrir des stratégies de financement cohérentes, des processus de mise en œuvre efficaces ainsi que des projets mixtes plus denses et en hauteur qui permettront à terme d'offrir des modes de vie durables à l'ensemble de la collectivité.

Recommandation 1 : Encourager le développement résidentiel de plus haute densité (notamment dans les aires Transit-Oriented Development (TOD) afin d'augmenter l'offre en logements pour réduire le coût des unités et ainsi favoriser leur abordabilité (actions 12 et 16).

Recommandation 2 : Favoriser non seulement les développements de haute densité, mais également prévoir des paramètres d'encadrement du développement qui permettront des bâtiments de grandes hauteurs lorsque le contexte d'insertion est approprié à ce type de projet (action 33).

Recommandation 3 : Élargir la vision de la politique de manière à mieux intégrer la mixité des fonctions urbaines dans la création de quartiers complets et marchables (à l'image de la ville 15 minutes) alignés aux principes de développement durable et de résilience (orientation 3).

Recommandation 4 : Encourager l'augmentation des densités d'activités de manière générale plutôt que la densité résidentielle uniquement, de manière à favoriser la création de quartiers complets et mixtes (objectif 6).

Recommandation 5 : Encourager la réalisation de projets mutualisant différentes fonctions et assurer que les terrains cédés à des entités publiques pour la réalisation de projets municipaux ou gouvernementaux (notamment pour la construction de logements sociaux et d'écoles) soient utilisés à leur plein potentiel de développement et selon un échéancier raisonnable, quitte à les jumeler avec des fonctions complémentaires (actions 18 et 35).

Recommandation 6 : Sensibiliser les intervenants gouvernementaux, municipaux ainsi que les organismes qui œuvrent à la réalisation de logements sociaux aux bienfaits de l'élaboration de projets novateurs, notamment en ce qui concerne la mixité des typologies et le partage des différents droits de propriété sur un terrain donné. Ceci, tant au niveau de la tenure (logements sociaux, logements abordables, logements locatifs standards et condominiums) que de la forme (maison de ville, immeuble multilogements, unité d'habitation accessoire, etc.) (actions 11, 27, 32, 35, 36).

Recommandation 7 : Revoir à la hausse les fonds de prévoyance (ou autres fonds similaires) pour assurer la gestion et la pérennité des immeubles de logements sociaux et communautaires, compte tenu de l'augmentation des coûts de construction et de l'inflation (actions 1 et 23).

Recommandation 8 : Assurer que les modèles financiers mis de l'avant pour les projets d'habitation municipaux soient propices à la réalisation de bâtiments durables de qualité, de manière similaire aux normes prévues dans certaines certifications environnementales (action 36).

Recommandation 9 : Favoriser une implication plus accrue des différentes instances gouvernementales et municipales, au niveau du financement, et des instances municipales, au

niveau de l'encadrement et de la mise en œuvre, permettant la concrétisation des projets pour lesquels les entités impliquées ne possèdent pas toujours les ressources suffisantes (action 2).

Recommandation 10 : Réfléchir aux possibilités de gérer les fonds disponibles pour le logement social et communautaire par certaines municipalités qui possèdent des effectifs suffisants pour leur permettre de mettre en œuvre les projets critiques aux besoins locaux (action 4).

Recommandation 11 : Centraliser les programmes de subvention mis en place par les différents paliers gouvernementaux et municipaux pour en assurer la cohérence et faciliter les processus d'approbation et de financement des projets (action 2).

Recommandation 12 : Allonger les cibles, les calendriers et le financement des projets et politiques en matière d'habitation de manière à tendre vers une certaine dépolitisation des outils d'encadrement du développement à court terme. Ceci permettra d'éviter la révision des principes fondamentaux des règlements et autres mécanismes de manière récurrente, d'améliorer la fluidité des processus de mise en œuvre et de sécuriser les programmes d'investissement (orientation 1).

Recommandation 13 : L'ensemble des parties prenantes œuvrant dans le domaine de l'habitation (privé, GRT, OBNL, COOP, etc.) devrait être interpellé au cours des exercices de diagnostic, réflexion et de mise au point de stratégies prévues dans la Politique métropolitaine d'habitation. Ces lieux d'échanges entre les acteurs de différents milieux pourraient, entre autres, prendre la forme d'une table de travail (actions 11, 19, 20, 22, 28 et 35).

Recommandation 14 : Solliciter les paliers gouvernementaux supérieurs afin de développer un mécanisme qui pourrait permettre d'étendre les intentions de la CMM en termes d'habitation aux municipalités contiguës à son territoire, de manière à éviter l'effet saute-mouton qui repousserait le développement là où les contraintes en matière de développement sont moins importantes (actions 31 et 33).

Recommandation 15 : Développer un mécanisme de reddition de compte pour les villes et municipalités de la CMM afin d'assurer qu'elles orientent, de manière active, le développement urbain sur leur territoire afin d'atteindre les objectifs de seuils minimaux de densité fixés par le PMAD, notamment dans les aires TOD. Ceci dans l'objectif de pallier les effets de la tendance « pas dans ma cour » et de la crise du logement ainsi que d'optimiser les investissements des infrastructures de transport (actions 31 et 33).

Recommandation 16 : Explorer la notion de bonus de densité pour les projets comprenant des logements abordables, sociaux et familiaux en tant qu'incitatif au développement. Cette question pourrait également être abordée à travers la redéfinition des exclusions de superficie de plancher pour les calculs de densité bâtie (nette vs brute), notamment par l'exclusion des superficies qui leur sont consacrées (logements, espaces communs, mécaniques, etc.) (actions 31 et 33).

Recommandation 17 : Approcher les exercices de révision du cadre de planification pour optimiser le potentiel de développement des sites structurants selon une approche globale qui articule densité, hauteurs et affectations comme des composantes devant être réfléchies ensemble (actions 31 et 33).

Recommandation 18 : Mettre au point des incitatifs financiers pour le développement d'unités de logements abordables plutôt qu'imposer des exigences d'inclusion (actions 12 et 16).

Recommandation 19 : Réfléchir aux formules et stratégies à privilégier pour assurer l'inclusion aux projets de développement. L'utilisation de politiques ou d'autres outils plus flexibles que des règlements permettrait de mieux adresser les réalités des différentes municipalités qui composent la CMM (action 7).

Recommandation 20 : La cession de terrains ou de portions de terrains par les acteurs du développement privé dans le cadre des outils d'inclusion devrait être abordée conditionnellement à la capacité des entités publiques à réaliser leurs projets dans des délais maximaux (action 7).

Recommandation 21 : Cadrer de manière claire et cohérente les définitions de logements abordables et les ménages pouvant avoir accès à ces unités dans une logique qui prend en compte les enjeux métropolitains (action 7).

Recommandation 22 : Les outils portant sur l'inclusion devraient éviter le dédoublement des impositions aux développeurs (et par le fait même, aux acheteurs) pour le financement des logements sociaux, abordables et familiaux (contributions financières, redevances, taxes municipales, etc.). De telles mesures contribuent à la hausse des prix de vente des unités résidentielles, et par le fait même, à une réduction de leur abordabilité (action 7).

Recommandation 23 : Explorer des stratégies de financement autre que la taxation sur les ressources foncières, telle qu'une taxe kilométrique¹ (action 7).

Recommandation 24 : Éviter la surrèglementation en matière d'urbanisme de manière à ne pas entraver le développement optimal du marché immobilier qui permettra, à terme, de favoriser l'abordabilité (actions 2, 15, 21 et 33).

Recommandation 25 : Assurer que les effectifs administratifs soient suffisants et concertés pour l'application des politiques et règlements mis en place afin d'éviter les délais d'approbation et d'émission de permis (action 21).

¹ Taxe dont le montant est calculé en fonction de la distance parcourue par un véhicule, qu'il soit à essence ou électrique.
<https://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=17152#:~:text=Taxe%20dont%20le%20montant%20est,soit%20%C3%A0%20essence%20ou%20%C3%A9lectrique.>

3. PRINCIPES DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le projet de Politique métropolitaine d'habitation aborde les questions de développement durable selon différents angles. Il traite notamment des grands principes de densification des milieux de vie (objectif 6), de résilience envers les changements climatiques (objectif 7) et de pérennisation du parc de logements existant (objectif 1).

3.1. Densifier pour améliorer l'abordabilité et la qualité de vie

3.1.1. Augmentation de l'offre par la densification

D'abord, la densité est abordée à travers l'objectif 6, comme étant une notion importante pour consolider le développement à l'intérieur du périmètre métropolitain et l'augmentation de l'offre en logement sur le territoire de la CMM. Nous appuyons fortement cette position, mais soutenons toutefois que la nécessité de prévoir des développements de haute densité ne devrait pas être traitée de manière ponctuelle.

Étant donné que l'introduction d'une nouvelle masse de logements permet d'alléger les pressions sur les loyers du parc immobilier existant, l'importance des développements de haute densité devrait être omniprésente pour les orientations et objectifs du projet de politique qui traitent de l'augmentation de l'offre de logement abordable et du financement.

Recommandation 1 : Encourager le développement résidentiel de plus haute densité (notamment dans les aires Transit-Oriented Development (TOD) afin d'augmenter l'offre en logements pour réduire le coût des unités et ainsi favoriser leur abordabilité (actions 12 et 16).

3.1.2. Densité, hauteur et ville à l'échelle humaine

Le projet de politique mentionne également que densité ne rime pas nécessairement avec hauteur et que les projets de densification douce peuvent être réalisés de manière harmonieuse dans des milieux de plus faible gabarit. Certes, la densité peut prendre différents visages et selon certains cas, il vaut mieux préconiser des hauteurs plus faibles de manière à assurer une intégration avec le cadre bâti environnant.

Par contre, il est important de souligner que les projets en hauteur présentent également de nombreux avantages lorsqu'ils sont planifiés de manière adéquate. Ceux-ci sont même loin d'être incompatibles avec le concept de ville dite « à l'échelle humaine ». Les projets en hauteur libèrent de l'espace au sol, ce qui permet une appropriation à des fins de parcs, d'espaces verts et d'autres espaces à caractère public ou collectif. Afin de pallier la perception des hauteurs additionnelles, la modulation de la volumétrie, des bâtiments ainsi que leur traitement au niveau du sol contribuent davantage à créer une relation de qualité avec le domaine public.

Recommandation 2 : Favoriser non seulement les développements de haute densité, mais également prévoir des paramètres d'encadrement du développement qui permettent des bâtiments de grandes hauteurs lorsque le contexte d'insertion est approprié à ce type de projet (action 33).

3.2. La mixité pour une occupation optimale du territoire

3.2.1. Mixité des fonctions au sein des quartiers

Nous observons que l'articulation entre l'habitation et les autres fonctions urbaines, indispensables à la formation de milieux de vie complets et mixtes, gagnerait à être renforcée dans le discours de la politique. L'habitation ne devrait pas uniquement être abordée par elle-même, mais devrait être mise en relation indissociable avec le développement des autres composantes, notamment commerciales, institutionnelles et de bureau.

La mixité des fonctions est une composante instrumentale à la création de « villes 15 minutes », un concept popularisé à Paris (France) pour lequel l'accès à tous les services à distance de marche de chez soi est indispensable². Cette dernière offre des avantages multiples à la création de collectivités durables, notamment en encourageant la mobilité active, en offrant un accès direct aux services à tous et en rationalisant l'occupation des ressources foncières.

À cet effet, la mixité des fonctions devrait être traitée comme étant une pratique indispensable à la résilience des communautés, au même titre que les enjeux de verdissement et d'adaptation aux risques d'inondations identifiés aux actions 37 et 41, respectivement.

Le projet de politique identifie également la promotion de la densité résidentielle en tant qu'objectif 6. De manière à encourager le développement de quartiers complets et mixtes, cet énoncé devrait être révisé de manière à encourager la densité d'activités de manière générale. À titre d'exemple, la Ville de Québec utilise la notion de densité d'activités en complément à la densité résidentielle dans certains de ses documents de planification, tel son Schéma d'aménagement et de développement (SAD)³. À cet effet, elle encourage le développement d'un éventail mixte d'activités, prenant en compte l'apport des fonctions institutionnelle et commerciale dans la création de milieux de vie complets.

Recommandation 3 : Élargir la vision de la politique de manière à mieux intégrer la mixité des fonctions urbaines dans la création de quartiers complets et marchables (à l'image de la ville 15 minutes) alignés aux principes de développement durable et de résilience (orientation 3).

Recommandation 4 : Encourager l'augmentation des densités d'activités de manière générale plutôt que la densité résidentielle uniquement, de manière à favoriser la création de quartiers complets et mixtes (objectif 6).

3.2.2. Occupation optimale du territoire et projets mutualisés

Dans la même logique que le point précédent portant sur la mixité des fonctions au sein des quartiers, il serait important de traiter de la mutualisation des superficies constructibles d'un site pour des fonctions résidentielles et autres à l'intérieur de mêmes projets. Cette stratégie de développement permet, par exemple, de développer des composantes d'habitation sur le même terrain qu'une école, une bibliothèque ou même que des fonctions commerciales à plus grande échelle.

En plus d'offrir un accès direct à des services variés, les projets mutualisés présentent l'avantage de rationaliser et d'optimiser l'occupation des ressources foncières. Celle-ci permet de combiner des fonctions qui présentent traditionnellement des intensités d'occupation du sol différentes, contribuant à la création d'ensembles équilibrés. À titre d'exemple, une école qui présente généralement une

² <https://www.paris.fr/dossiers/paris-ville-du-quart-d-heure-ou-le-pari-de-la-proximite-37>

³ https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/amenagement_urbain/sad/docs/SAD-12-2019.pdf

emprise au sol moyenne, mais une faible densité bâtie peut être combinée avec des immeubles d'habitation en hauteur qui présentent une occupation au sol faible, mais une densité bâtie élevée.

Cette stratégie a été utilisée au sein de plusieurs projets mixtes novateurs, notamment dans le cas du North Toronto Collegiate Institute à Toronto ainsi que des trois bibliothèques de Northtown, d'Independence et de Little Italy à Chicago. En plus d'optimiser l'occupation du sol, la mutualisation des fonctions permet de financer les composantes publiques de ces projets lorsque la ville ou une autre entité institutionnelle est propriétaire des terrains.

Avec l'instauration des nouveaux centres de services scolaires, les entités municipales se retrouvent dans l'obligation de leur céder des terrains pour qu'ils puissent développer les nouvelles écoles. Lorsqu'ils sont réalisés dans une logique de fonction unique, ces projets n'utilisent pas toujours les terrains mobilisés à leur plein potentiel. À cet effet, il serait important de fortement encourager les différentes entités municipales et gouvernementales à combiner les nouveaux projets d'écoles avec des développements résidentiels.

Recommandation 5 : Encourager la réalisation de projets mutualisant différentes fonctions et assurer que les terrains cédés à des entités publiques pour la réalisation de projets municipaux ou gouvernementaux (notamment pour la construction de logements sociaux et d'écoles) soient utilisés à leur plein potentiel de développement et selon un échéancier raisonnable, quitte à les jumeler avec des fonctions complémentaires (actions 18 et 35).

3.2.3. Mixité sociale, diversité des typologies bâties et des modes de tenure

Dans le même ordre d'idées, la mixité des typologies à l'intérieur même des projets immobiliers devrait également être considérée comme un incontournable. Celle-ci permet de créer des collectivités présentant un haut niveau de mixité sociale ainsi qu'une offre de logements diversifiée permettant de répondre à des besoins variés. Par contre, cette mixité des typologies et des tenures au sein d'un même site est rarement mise de l'avant dans les projets urbains d'importance, dû à des complexités de logiques d'acteurs, de financement et de gestion/opération des ensembles. À cet effet, lorsque des volets sociaux sont prévus sur site, ils sont la plupart du temps relégués sur un lot distinct avec leurs propres calendriers et leurs propres formes. Ce phénomène est généralement lié à des impondérables découlant de la structure des projets d'organismes publics ou communautaires, des méthodes de faire de ces entités et de leur moyen de financement.

Le projet de politique soulève certaines pistes d'actions qui visent à identifier de nouveaux mécanismes pour encadrer l'utilisation foncière, le financement et la gestion du parc de logements. Nous soutenons ces positions et proposons qu'elles soient renforcées de manière à faciliter l'intégration de logements présentant différentes tenures (condos, locatif ou social) à l'intérieur de mêmes sites. L'intégration de ces différents types de logements présente plusieurs bienfaits, notamment au niveau de la mixité sociale, de la facilitation des processus d'approbation et de l'unité globale des ensembles urbains.

Il est toutefois important de souligner qu'il est difficile de prévoir des unités de logement social à même des projets. La cohérence dans les gabarits de bâtiments est également incontournable dans la création d'ensembles urbains présentant une unité cohérente. À l'heure actuelle, les immeubles abritant des composantes de logement social prévoient souvent d'importantes plaques de plancher (*floor plates*) et des hauteurs basses. Ceci fait en sorte que les bâtiments dévoués à l'habitation sociale sont facilement identifiables. Cette logique de développement est peu souhaitable tant pour les acteurs du développement privés que pour les organismes responsables de réaliser ces projets puisque le potentiel

de développement du site est réduit de manière significative. À cet effet, une inclusion d'un nombre donné de logements nécessite la mobilisation du double de la superficie de terrain qui serait théoriquement requise en utilisant le gabarit global du projet.

Pour cette raison, il serait souhaitable que les logiques de mixité des tenures et des typologies soient réfléchies de manière à proposer des gabarits de développements uniformes utilisant les terrains à leur plein potentiel de développement.

***Recommandation 6 :** Sensibiliser les intervenants gouvernementaux, municipaux ainsi que les organismes qui œuvrent à la réalisation de logements sociaux aux bienfaits de l'élaboration de projets novateurs utilisant le plein potentiel de développement des sites. Ceci, notamment en ce qui concerne la mixité des typologies et le partage des différents droits de propriété sur un terrain donné. La compatibilité entre les différents modes de tenure (logements sociaux, logements abordables, logements locatifs standards et condominiums) et des formes (maison de ville, immeuble multilogements, unité d'habitation accessoire, etc.) devrait également être réfléchi (actions 11, 27, 32, 35, 36).*

3.3. Le développement et l'entretien durables des bâtiments pour une utilisation efficace des ressources

3.3.1. Réhabilitation et pérennité du parc de logements

Le projet de politique identifie la réhabilitation du parc de logements existant comme étant une des premières pistes d'actions du document. Nous soutenons cette position étant donné que la réhabilitation du parc de logements sociaux et communautaires existants permettra de mieux accommoder les besoins de populations vulnérables. La pérennisation de ces logements permettra ainsi d'éviter la nécessité de construction de logements additionnels à long terme. Elle permettra également de contrer la rénoviction puisque la taille du parc de logements sociaux et abordables actuel ne sera pas réduite et que la construction de nouvelles unités augmentera réellement l'offre globale.

Afin d'assurer que les nouveaux logements ne connaissent pas le même destin que ceux qui ont déperissé au fil des ans, il sera toutefois nécessaire de prévoir des mécanismes additionnels. À cet effet, nous proposons que les fonds de prévoyance soient revus à la hausse pour les nouveaux projets de logements sociaux de manière à assurer leur entretien à long terme. Ainsi, la pérennisation du parc de logements ne devrait pas être abordée uniquement en référence aux parcs de logements existants, mais également en ce qui concerne les nouveaux projets.

***Recommandation 7 :** Revoir à la hausse les fonds de prévoyance (ou autres fonds similaires) pour assurer la gestion et la pérennité des immeubles de logements sociaux et communautaires, compte tenu de l'augmentation des coûts de construction et de l'inflation (actions 1 et 23).*

3.3.2. Bâtiments écologiques

La promotion de la construction et la rénovation de bâtiments écoénergétiques sont abordées dans le projet de politique. Dans un contexte de transition écologique, nous considérons que ce point est important et gagnerait à être élargi pour également viser la conception de bâtiments et l'aménagement des sites durables de manière globale. Ainsi, le rendement écoénergétique constitue un volet qui doit être complété au niveau de la qualité et de la provenance des matériaux, des espaces de vie de qualité, de la gestion durable des ressources en eau, etc.

Nous proposons que la politique d'habitation encourage la réalisation de projets publics qui tendent vers des critères prévus dans les certifications écologiques de type LEED, Well, Zéro carbone, Living Building Challenge, etc. En plus d'offrir des points de référence inspirants pour l'ensemble de la collectivité, l'atteinte de certifications écologiques permet d'offrir des environnements de qualité à leurs occupants et de pérenniser l'offre de logements (rejoignant notre point précédent) en s'assurant qu'ils soient conçus selon des standards durables.

Dans cette logique, les modèles financiers mis de l'avant pour les projets d'habitation publics devraient être adaptés à cette nouvelle réalité qu'est la conception de bâtiments durables. Il serait bénéfique que les stratégies de financement permettent de cibler des projets phares en habitation sociale pouvant tendre vers des normes prévues dans les certifications environnementales.

Recommandation 8 : Assurer que les modèles financiers mis de l'avant pour les projets d'habitation municipaux soient propices à la réalisation de bâtiments durables de qualité, de manière similaire aux normes prévues dans certaines certifications environnementales (action 36).

4. MODÈLES COLLABORATIFS INNOVANTS

Le projet de politique identifie également un nombre d'orientations et d'actions à préconiser afin de mettre au point de nouveaux modèles innovants. Les notions de documentation, de collaboration avec les parties prenantes, de financement et de mise en œuvre des projets sont abordées directement ou indirectement dans la majorité des objectifs du projet de politique. Plus particulièrement, on traite de diagnostic, de documentation et de réflexion (objectifs 1, 4 et 5), de mise au point de nouveaux outils (objectifs 1, 2, 3 et 6) ainsi que de concertation avec les parties prenantes (objectif 4).

4.1. Travailler ensemble pour mieux progresser

4.1.1. Responsabilités gouvernementales, municipales et cohérences dans les interventions

Le projet de politique aborde judicieusement la nuance entre les compétences des paliers municipaux, provinciaux et fédéraux à la page 18 du document. Toutefois, nous considérons que les responsabilités des différentes entités publiques en matière de logement gagneraient à être mieux définies et cohérentes entre elles. Alors que le logement devrait être une responsabilité principalement gouvernementale, le manque de financement pousse certaines municipalités à s'approprier ce rôle sans avoir les moyens nécessaires en matière de financement. À titre d'exemple, le financement du programme AccèsLogis Montréal sur lequel s'appuie le *Règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial (20-041)* de Montréal ne possède plus de fonds pour le logement social, ce qui ne lui permet pas de réaliser sa mission.

Certes les municipalités possèdent une place de choix en ce qui concerne la connaissance des réalités locales pour mieux cadrer les logements en tout genre (standard, abordable, social), mais les logiques de financement gagneront à être mieux définies en collaboration avec les paliers supérieurs. En ce sens, la piste d'action 2 qui traite du développement soutenu du parc de logement social à travers le financement gouvernemental devrait être contextualisée et mise en relation avec les outils d'inclusion proposés par les municipalités. Ceci permettra d'éviter de se retrouver dans des situations où les outils mis en place pour assurer l'inclusion ne possèdent pas les ressources nécessaires à la concrétisation des interventions. Cela permettra également d'assurer que les différents programmes gérés par différents paliers gouvernementaux partagent des exigences cohérentes les unes avec les autres et des définitions conséquentes.

Dans cette logique, il serait pertinent que certaines municipalités qui possèdent les effectifs suffisants aient la possibilité d'encadrer elles-mêmes la gestion des fonds disponibles pour le logement social et communautaire de manière à mettre en œuvre les projets critiques aux besoins locaux (action 4).

Recommandation 9 : Favoriser une implication plus accrue des différentes instances gouvernementales et municipales, au niveau du financement, et des instances municipales, au niveau de l'encadrement et de la mise en œuvre, permettant la concrétisation des projets pour lesquels les entités impliquées ne possèdent pas toujours les ressources suffisantes (action 2).

Recommandation 10 : Réfléchir aux possibilités de gérer les fonds disponibles pour le logement social et communautaire par certaines municipalités qui possèdent des effectifs suffisants pour leur permettre de mettre en œuvre les projets critiques aux besoins locaux (action 4).

Recommandation 11 : Centraliser les programmes de subvention mis en place par les différents paliers gouvernementaux et municipaux pour en assurer la cohérence et faciliter les processus d'approbation et de financement des projets (action 2).

Les enjeux de sollicitation du financement auprès des instances gouvernementales sont récurrents en matière d'habitation. Ceci est également applicable en ce qui concerne les paramètres et mécanismes d'inclusion qui relèvent de l'aménagement et de l'urbanisme. De manière générale, ces questions sont étroitement liées aux calendriers politiques et à la durée des mandats des élus, ce qui occasionne une complexification de la mise au point des programmes de financement ainsi que des processus de planification et d'approbation des projets.

Afin de favoriser une transformation active du territoire, d'atteindre les objectifs de transition écologique et d'améliorer l'accessibilité au logement, il sera instrumental de régulariser les mécanismes de financement et d'encadrement des projets en matière d'habitation. En allongeant les cibles, les calendriers et en prenant compte d'un financement pluriannuel adéquat pour les projets d'habitation sociale, il sera possible de tendre vers une certaine dépolitisation de ces enjeux au niveau court terme. En les élevant à des enjeux de plus long terme, ceux-ci seront moins susceptibles d'occasionner des changements majeurs et imprévus dans les processus de planification et d'approbation des projets.

À cet effet, la cible de 10 ans mentionnée par la politique (action 2) nous apparaît courte, et ce, dans l'optique où le développement d'un projet s'étire généralement sur plusieurs années avant même la mise en chantier de celui-ci.

Recommandation 12 : Allonger les cibles, les calendriers et le financement des projets et politiques en matière d'habitation de manière à tendre vers une certaine dépolitisation des outils d'encadrement du développement à court terme. Ceci permettra d'éviter la révision des principes fondamentaux des règlements et autres mécanismes de manière récurrente, d'améliorer la fluidité des processus de mise en œuvre et de sécuriser les programmes d'investissement (orientation 1).

4.1.2. Recherche, innovation et implication des acteurs du milieu du développement

Afin de pallier certains enjeux et problématiques au niveau de la collaboration avec les parties prenantes, du financement et de la mise en œuvre, le projet de politique cible la production de documents d'analyses, de bonnes pratiques et d'outils à développer. Nous sommes entièrement en accord avec l'importance de procéder avec des exercices du genre. La documentation de la situation existante en accord avec la réalité locale des différents milieux est incontournable dans l'élaboration de solutions appropriées aux besoins de la collectivité.

Nous aimerions toutefois souligner qu'il sera important, dans la production de ces documents, de prendre en compte les différentes dynamiques à l'œuvre dans le milieu de l'habitation, et ce, tant au niveau privé que public. L'implication de l'ensemble des parties prenantes devrait être privilégiée de manière à formuler des stratégies cohérentes qui présentent une vision holistique. La création de tables de travail regroupant les parties prenantes gouvernementales et municipales, les organismes ainsi que les acteurs du développement privé sera importante dans l'atteinte de cet objectif.

Puisqu'ils détiennent une connaissance fine des besoins du marché et une expérience incomparable en montage et en mise en œuvre de projets d'habitation, l'expertise des acteurs du développement privé gagnera à être mise à profit dans l'identification de solutions innovantes. Leurs contributions permettront d'assurer l'atteinte des orientations en matière d'habitation, de même que la concrétisation active des principes d'aménagement alignés avec la transition écologique.

Recommandation 13 : L'ensemble des parties prenantes œuvrant dans le domaine de l'habitation (privé, GRT, OBNL, COOP, etc.) devrait être interpellé au cours des exercices de diagnostic, réflexion et de mise au point de stratégies prévues dans la Politique métropolitaine d'habitation. Ces

lieux d'échanges entre les acteurs de différents milieux pourraient, entre autres, prendre la forme d'une table de travail (actions 11, 19, 20, 22, 28 et 35).

5. MISE EN ŒUVRE ACTIVE DU DEVENIR URBAIN DURABLE

Au niveau de l'application des principes et modèles innovants proposés, le projet de Politique métropolitaine d'habitation identifie également un nombre d'outils et de pistes de réflexion à considérer dans la transposition des orientations au niveau des documents de planification et de réglementation. On y traite notamment des stratégies à préconiser pour encourager la densification du territoire (objectif 6), des mécanismes à mettre en place pour la gestion des ressources foncières (objectif 1) ainsi que des outils appliqués pour encadrer l'inclusion dans les projets immobiliers (objectif 1).

5.1. Un développement urbain actif et durable

5.1.1. Consolidation du développement urbain et stratégie globale

L'objectif 6 du projet de politique statue sur certains principes fondamentaux à mettre de l'avant au niveau de la densification et de l'occupation durable du territoire. On y aborde notamment la question de périmètre métropolitain, de hausse des seuils de densité et d'intégration de logements sociaux et abordables au sein des sites stratégiques, entre autres, dans les aires TOD.

Nous appuyons ces propositions d'ordre général, mais soutenons néanmoins qu'elles devraient être appuyées par des actions additionnelles afin d'assurer qu'elles se concrétisent de manière cohérente sur l'ensemble du territoire de la grande région métropolitaine. Ces actions additionnelles devraient adresser les enjeux de développement urbain et de densification à l'échelle régionale, mais surtout adaptée à l'échelle locale.

La CMM présente des objectifs ambitieux, mais pertinents en matière de développement de l'offre de logements sociaux et abordables. Ces objectifs impliquent une augmentation des densités de développement visées, donc un accroissement du potentiel, mais également certaines contraintes en raison des outils d'inclusion qui sont proposés. L'expérience démontre que lorsque les processus d'approbation des projets sont trop complexes ou soumis à des contraintes trop exigeantes, le développement est inévitablement repoussé sur les territoires en périphérie, là où l'approbation et la mise en œuvre de projets sont souvent plus simples.

De concert avec le gouvernement provincial, il serait pertinent d'explorer des pistes de solutions afin d'étendre certaines des intentions de la politique d'habitation aux municipalités en périphérie du territoire de la CMM afin d'éviter cette dynamique de saute-mouton.

***Recommandation 14 :** Solliciter les paliers gouvernementaux supérieurs afin de développer un mécanisme qui pourrait permettre d'étendre les intentions de la CMM en termes d'habitation aux municipalités contiguës à son territoire, de manière à éviter l'effet saute-mouton qui repousserait le développement là où les contraintes en matière de développement sont moins importantes (actions 31 et 33).*

Puisque le PMAD identifie des seuils de densité résidentielle à atteindre, les municipalités se retrouvent dans l'obligation d'encadrer les nouveaux projets en respectant ces cibles. Toutefois, la mise en place de ces seuils n'engage pas nécessairement la transformation active du territoire dans l'éventualité où des projets qui permettraient d'atteindre les cibles de densification du territoire peuvent simplement être mis de côté lorsqu'ils ne font pas l'unanimité. Ceci affecte notre capacité, en tant que collectivité, à engendrer une transformation active du territoire selon les principes de développement durable.

Dans cette logique, il serait également pertinent de réfléchir à des mécanismes de reddition de compte des villes et municipalités membres de la CMM pour qu'elles contribuent de manière active aux cibles identifiées par le PMAD.

Recommandation 15 : Développer un mécanisme de reddition de compte pour les villes et municipalités de la CMM afin d'assurer qu'elles orientent, de manière active, le développement urbain sur leur territoire afin d'atteindre les objectifs de seuils minimaux de densité fixés par le PMAD, notamment dans les aires TOD. Ceci dans l'objectif de pallier les effets de la tendance « pas dans ma cour » et de la crise du logement ainsi que d'optimiser les investissements des infrastructures de transport (actions 31 et 33).

Au niveau de la réglementation municipale, il serait également judicieux d'explorer les incitatifs en densité pour les projets (échelle du site) comprenant des logements abordables, sociaux et familiaux. Deux principales stratégies peuvent être considérées pour la mise en œuvre de cette stratégie, d'abord à travers des bonus de densité et ensuite par la redéfinition des calculs d'exclusion.

Pour le premier cas de figure, les projets qui comportent des logements sociaux, abordables et familiaux in situ pourraient être éligibles à l'obtention de densités bâties additionnelle en terme de coefficient d'occupation du sol (C.O.S.). C'est-à-dire qu'étant donné qu'une portion de la superficie de plancher constructible autorisée de plein droit est dédiée à des types de logements moins lucratifs, l'ajout d'un potentiel de développement additionnel permettrait aux acteurs du développement de rationaliser leurs investissements de manière plus efficace.

Pour le second cas de figure, la logique serait la même, visant globalement à augmenter le potentiel de développement des sites qui accueillent des logements abordables, sociaux et familiaux. Par contre, plutôt que de réviser les densités à la hausse, c'est plutôt le calcul des exclusions pour le coefficient d'occupation du sol qui serait redéfini. À cet effet, lorsque les projets comportent des composantes d'habitation autre que privée, les espaces qu'elles occupent seraient retirés de la superficie de plancher prise en compte (notamment par l'exclusion des superficies qui leur sont consacrées; logements, espaces communs, mécaniques, etc.). Cette stratégie est à l'image de l'exclusion des superficies de plancher dédiées à des fonctions commerciales pour les locaux situés en bordure de la rue Sainte-Catherine prévue au Règlement d'urbanisme 01-282 de l'arrondissement Ville-Marie.

Recommandation 16 : Explorer la notion de bonus de densité pour les projets comprenant des logements abordables, sociaux et familiaux en tant qu'incitatif au développement. Cette question pourrait également être abordée à travers la redéfinition des exclusions de superficie de plancher pour les calculs de densité bâtie (nette vs brute), notamment par l'exclusion des superficies qui leur sont consacrées (logements, espaces communs, mécaniques, etc.) (actions 31 et 33).

L'action 33 du projet de Politique métropolitaine d'habitation prévoit une révision à la hausse des seuils de densité à atteindre. Il sera important d'assurer une adéquation entre les nouvelles densités résidentielles et bâties proposées aux hauteurs autorisées. Tel que soulevé plus tôt dans le présent mémoire (recommandation 2), les développements en hauteur présentent un lot d'avantages lorsque le contexte d'insertion est approprié.

Recommandation 17 : Approcher les exercices de révision du cadre de planification pour optimiser le potentiel de développement des sites structurants selon une approche globale qui articule densité, hauteurs et affectations comme des composantes devant être réfléchies ensemble (actions 31 et 33).

Au niveau de la mise en œuvre, plusieurs actions devraient également être considérées afin d'encourager les développements de haute densité. Alors que la forme actuelle des outils d'inclusion prévoit l'imposition de contraintes ou de contributions, il serait pertinent d'intégrer des mécanismes applicables à certains projets particuliers qui encourageraient plutôt l'inclusion à travers des incitatifs financiers.

***Recommandation 18 :** Mettre au point des incitatifs financiers pour le développement d'unités de logements abordables plutôt qu'imposer des exigences d'inclusion (actions 12 et 16).*

5.2. Règlements et procédures spécifiques en habitation

5.2.1. Outils d'inclusion

Le projet de politique soulève à l'action 7 que l'adoption de règlements d'inclusion, devrait être élargi au reste du territoire de la CMM. Nous soutenons l'intention d'élargir les compétences en matière d'inclusion, mais nous nous questionnons cependant quant à la formule qui devrait être préconisée. Certes le règlement présente certains avantages quant à l'uniformisation des procédés à utiliser pour l'ensemble d'un territoire donné, par contre d'autres outils comme des politiques municipales offrent davantage de flexibilité, ce qui peut être instrumental dans la mise en œuvre de projets présentant un contexte de réalisation particulier ou situé dans des milieux de différente nature (milieu urbain dense, périurbain ou rural).

Nous sommes toutefois entièrement en accord avec la deuxième portion de l'énoncé de l'action 7 qui soutient que la mise en place de tels règlements devrait être conditionnelle à l'obtention d'un financement au niveau gouvernemental. Ceci est très important dans l'application cohérente des outils d'inclusion, par exemple, afin d'éviter la mobilisation excessive de terrains à des fins de logements sociaux sans posséder les ressources suffisantes pour mettre en œuvre les projets.

***Recommandation 19 :** Réfléchir aux formules et stratégies à privilégier pour assurer l'inclusion aux projets de développement. L'utilisation de politiques ou d'autres outils plus flexibles que des règlements permettrait de mieux adresser les réalités des différentes municipalités qui composent la CMM (action 7).*

***Recommandation 20 :** La cession de terrains ou de portions de terrains par les acteurs du développement privé dans le cadre des outils d'inclusion devrait être abordée conditionnellement à la capacité des entités publiques à réaliser leurs projets dans des délais maximaux (action 7).*

Il sera important d'établir des définitions claires et cohérentes dans les outils d'inclusion applicables à tous les programmes (CMM, PHAQ, SCHL, RMM, etc.), notamment concernant les paramètres constituant les principaux types de logements, soit sociaux, abordables et familiaux. Ces définitions seront incontournables, par exemple, pour la définition de la méthodologie utilisée pour qualifier ce qui constitue un logement abordable ou familial, le type de population qui peuvent y avoir accès, etc.

***Recommandation 21 :** Cadrer de manière claire et cohérente les définitions de logements abordables et les ménages pouvant avoir accès à ces unités dans une logique qui prend en compte les enjeux métropolitains (action 7).*

5.2.2. Accumulation des contraintes de développement

Il existe déjà plusieurs contraintes financières au développement dans les aires TOD, telles que les redevances REM, les redevances métro, les redevances logement. Ceci fait en sorte que les opérations de financement sont alourdies et complexifient les programmes des projets de développement. Ajouter des seuils minimaux additionnels de logements sociaux et abordables exacerbera ces enjeux de lourdeur de financement dans les zones qui sont déjà soumises à de fortes pressions en termes de coût d'acquisition. Lorsque plusieurs paliers sont impliqués, on assiste à des situations de taxes par-dessus taxes (action 34). De telles mesures contribuent à la hausse des prix de vente des unités résidentielles, et par le fait même, à une réduction de l'abordabilité (action 7).

***Recommandation 22 :** Les outils portant sur l'inclusion devraient éviter le dédoublement des impositions aux développeurs (et par le fait même, aux acheteurs) pour le financement des logements sociaux, abordables et familiaux (contributions financières, redevances, taxes municipales, etc.). De telles mesures contribuent à la hausse des prix de vente des unités résidentielles, et par le fait même, à une réduction de leur abordabilité (action 7).*

Tel que mentionné au point 4.1.1 du présent mémoire, certaines villes et municipalités tentent d'œuvrer en matière de financement de l'habitation sociale sans avoir les moyens nécessaires à leur disposition. À cet effet, on impose certaines contraintes au niveau foncier pour financer et encourager la réalisation de logements sociaux et abordables. Ceci constitue un dédoublement de l'imposition aux acheteurs étant donné que des frais devront être défrayés à la fois pour la production des logements et les taxes foncières. Afin d'alléger les pressions sur le domaine de l'habitation, il serait pertinent d'explorer de nouvelles stratégies de financement municipales, par exemple la taxe kilométrique.

***Recommandation 23 :** Explorer des stratégies de financement autre que la taxation sur les ressources foncières, telle qu'une taxe kilométrique⁴ (action 7).*

5.3. Mise en œuvre

5.3.1. Processus d'approbation et de mise en œuvre

L'action 15 du projet de politique identifie l'utilisation de nouveaux outils par les municipalités pour encadrer le développement. En soi, la mise au point de nouveaux outils ne présente pas un problème et pourrait même être bénéfique à la qualité globale des projets immobiliers dans certains contextes. Par contre, nous décourageons fortement la mise au point de mesures aussi restrictive qu'un zonage locatif. En plus de ne pas cadrer avec la structure actuelle de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui ne permet pas de régir le mode de tenure, cette prescription serait appliquée au détriment de l'accès à la propriété privée pour tous.

Règle générale, il est important d'éviter la surréglementation en matière d'urbanisme. L'accumulation des contraintes et des exigences entraîne souvent des processus d'approbation longs, complexes et parfois imprévisibles (notamment lorsque l'on traite de processus référendaires et de liens à des approbations en vertu de règlements sur les Projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble [PPCMOI]). Les effets de ces calendriers de projets complexes sont

⁴ Taxe dont le montant est calculé en fonction de la distance parcourue par un véhicule, qu'il soit à essence ou électrique. <https://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=17152#:~:text=Taxe%20dont%20le%20montant%20est,soit%20%C3%A0%20essence%20ou%20%C3%A9lectrique.>

directement ressentis dans l'offre de logements et son abordabilité. De plus, ils peuvent mettre en danger la réalisation même des projets.

Dans le même ordre d'idées, pour respecter les objectifs de mise en chantier fixés par la politique d'habitation, il sera important de considérer non seulement les enjeux de financement, mais aussi d'adresser les enjeux de surréglementation et la disponibilité des effectifs des administrations municipales, notamment en ce qui concerne les délais d'approbation et d'émission de permis.

Recommandation 24 : Éviter la surréglementation en matière d'urbanisme de manière à ne pas entraver le développement optimal du marché immobilier qui permettra, à terme, de favoriser l'abordabilité (actions 2, 15, 21 et 33).

Recommandation 25 : Assurer que les effectifs administratifs soient suffisants et concertés pour l'application des politiques et règlements mis en place afin d'éviter les délais d'approbation et d'émission de permis (action 21).

6. CONCLUSION

En conclusion, nous saluons la qualité du travail effectué dans le cadre de la production de ce projet de Politique métropolitaine d'habitation. Nous tenons tout de même à souligner que de nombreuses actions gagneraient à être précisées de manière à assurer la concrétisation des objectifs de manière cohérente et en accord avec les principes de développement durable. Certains enjeux mériteraient également à y être abordés, notamment :

- La responsabilité de financement qui ne devrait pas être reléguée aux développeurs privés, mais plutôt assumée par les différents paliers de gouvernement;
- La densité d'occupation du territoire qui ne devrait pas être abordée uniquement au niveau de l'habitation, mais davantage en termes de densité d'activités encourageant la mixité des fonctions et des typologies bâties;
- L'implication de l'ensemble des parties prenantes de tout horizon (gouvernements fédéraux et provinciaux, entités municipales, organismes, acteurs du développement privé, etc.) lors de la réalisation d'exercices de réflexion qui mèneront à la politique d'habitation, notamment les études sur les dynamiques en habitation, l'identification des enjeux à adresser et les pistes de solutions, les précédents inspirants, etc.;
- La prise en compte des outils d'approbation des projets permettant la mise en place de processus fluides et efficaces qui favorisent des mises en chantiers des projets de construction contribuant à l'augmentation de l'offre et ainsi l'abordabilité.

À cet effet, nous vous soumettons les vingt-cinq (25) recommandations énoncées au cours du présent mémoire.