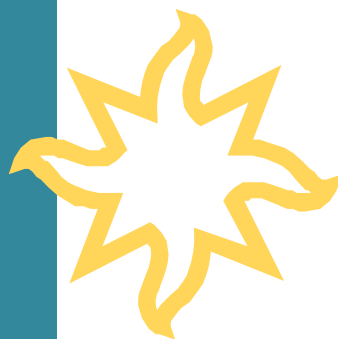


Consultation publique sur le
projet de Politique
métropolitaine d'habitation

Pour un leadership métropolitain à la hauteur des défis en habitation

Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis à la Communauté
métropolitaine de Montréal
Août 2022



Ordre des
Urbanistes du
Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC	3
CONTEXTE	4
COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS	6
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	6
L'ABORDABILITÉ DU LOGEMENT	7
L'OFFRE RÉSIDENNELLE	11
L'AMÉNAGEMENT DES MILIEUX DE VIE DE QUALITÉ	14
LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE	17
CONCLUSION	19
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	20

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

L'Ordre des urbanistes du Québec (l'Ordre) est le gardien et le promoteur de la compétence professionnelle en aménagement du territoire et en urbanisme. Créé en 1963, il s'assure que les compétences professionnelles des urbanistes répondent à un haut standard de qualité et que les urbanistes agissent selon les règles d'éthique professionnelle énoncées dans le Code de déontologie des urbanistes visant à garantir la protection du public.

Son registre compte 1653 membres, dont 1362 urbanistes et 291 candidates et candidats à la profession. Ses membres interviennent à tous les niveaux de planification et de contrôle de l'aménagement du territoire et auprès de tous les types d'intervenants : ministères, municipalités régionales de comté, communauté métropolitaine, villes et municipalités, entreprises, promoteurs, citoyens et organismes communautaires, etc.

Le rôle de l'Ordre est de défendre l'intérêt public à travers la promotion d'un aménagement intégré et durable. Pour réaliser sa mission, il appuie son action sur des valeurs d'intégrité, d'excellence, de bienveillance, de collaboration, de proactivité et de transparence. C'est d'ailleurs sur la base de ces valeurs que l'Ordre prend position sur des projets structurants en vue d'améliorer continuellement les bonnes pratiques urbanistiques afin qu'à terme tout le Québec puisse en bénéficier.

CONTEXTE

Le logement est un droit essentiel ; avoir un toit convenable est non seulement nécessaire pour le bien-être des individus, c'est aussi un prérequis pour la pleine participation à la société. Actuellement, le Québec vit une crise de logement, tout comme plusieurs autres provinces du Canada. Après plusieurs années de resserrement du marché locatif et d'augmentation du prix de l'immobilier au-delà de l'inflation, notamment dans les grands centres, le Québec fait maintenant face à des enjeux majeurs de disponibilité et d'abordabilité du logement à toutes les échelles de municipalités et dans l'ensemble de la province. Notre écosystème du développement immobilier a une difficulté chronique à produire un nombre suffisant d'unités, surtout dans les secteurs les plus prisés, et les forces spéculatives ont fait découpler les prix des logements des revenus des ménages.

Les impacts sur les ménages sont lourds. Tout d'abord, ceux à faible revenu sont obligés de consacrer une part croissante de leurs revenus à se loger en raison de la flambée des prix des loyers et ils sont de plus en plus contraints à se rabattre sur des logements insalubres, exigus ou autrement inadéquats. Dans certaines régions ayant un taux de vacance résidentielle particulièrement bas, il peut tout simplement ne pas exister de logements disponibles. Au cours des deux dernières années, une hausse du phénomène de l'itinérance est notable, particulièrement à Montréal. Quant aux ménages de classe moyenne, ils ont de plus en plus de difficulté à accéder à la propriété, particulièrement dans les secteurs centraux de la région métropolitaine où les milieux de vie offrent le meilleur accès aux services, aux modes différents de transport et aux emplois. Sur le plan sociétal, la crise du logement risque d'aggraver les inégalités sociales, concentrant la richesse et creusant l'écart entre les locataires et les propriétaires ainsi qu'entre les générations.

Ainsi, l'habitation est une des préoccupations primordiales des citoyens et des collectivités dans la situation actuelle. Jusqu'à maintenant, les autorités publiques, tous paliers confondus, n'ont pas réussi à mettre en place des solutions qui puissent réellement infléchir ces tendances préoccupantes. Une grande réflexion s'impose sur notre système d'habitation, et ce, à tous les niveaux. C'est dans ce contexte que la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a publié son projet de Politique métropolitaine

d'habitation, afin de contribuer à forger un consensus métropolitain sur les actions à poser pour sortir de la crise ou, du moins, l'atténuer de façon importante.

L'Ordre est interpellé par cette démarche, car les questions d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont au cœur de la réflexion collective nécessaire. L'urbanisme ne constitue pas le seul levier pour résoudre la crise, mais il joue un rôle important dans la production du logement, par les outils de planification et les règlements d'urbanisme qui conditionnent les possibilités de construction de logements en matière de localisation, de quantité et de typologie. L'urbanisme est aussi essentiel pour assurer la création de milieux de vie complets, de qualité et bien desservis par les services, dont les transports collectifs. L'expertise des urbanistes doit être mise à contribution dans la recherche de solutions.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Dans ce contexte de crise du logement, l'Ordre salue la démarche de la CMM. Son projet de Politique métropolitaine d'habitation est le fruit d'un large exercice de réflexion et vise à dégager une vision d'ensemble en habitation, au-delà des impératifs et des préoccupations d'un seul acteur institutionnel. Cette approche globale nous paraît particulièrement pertinente étant donné qu'une mobilisation et une concertation de tous les paliers sont nécessaires, ni le municipal, ni le provincial ni le fédéral n'ayant le contrôle de l'ensemble des moyens d'action. Cette politique représente une contribution bienvenue et opportune au débat public et constitue à plusieurs égards une feuille de route intéressante pour commencer à répondre aux défis pressants.

Nous sommes également d'accord, de manière générale, avec les grands principes de la politique. Le choix d'organiser le document autour de trois grandes orientations structurantes – l'abordabilité, l'offre résidentielle et les milieux de vie de qualité – paraît également pertinent. La crise est surtout vécue par les citoyens comme un enjeu de coût, et des gestes doivent être posés pour limiter les hausses fulgurantes des prix à la location et à l'achat et construire davantage de logements sociaux et abordables. Et bien que seule la question d'une offre insuffisante n'explique pas la crise, l'accélération de la production de logements, toutes catégories confondues, doit faire partie de la solution. Il ne faut cependant pas faire abstraction de la qualité des milieux de vie et de la localisation des logements, ce qui mène à la troisième orientation.

Les constats et les pistes d'action associés à chaque orientation nous paraissent, dans leur ensemble, appropriés. Toutefois, nous croyons que le document est perfectible. Notre mémoire met donc l'accent sur des bonifications possibles, notamment pour rendre le document à venir de la CMM plus orienté vers les actions concrètes. Nous émettons également quelques propositions d'ajout de pistes d'action pour ensuite souligner la nécessité de préciser la mise en œuvre de la politique.

L'ABORDABILITÉ DU LOGEMENT

La question de l'abordabilité du logement est primordiale : c'est la plus grande préoccupation des citoyens et c'est aussi l'élément qui a le plus d'impact concret pour les ménages. Cependant, les pouvoirs des municipalités sont limités ; une bonne partie des compétences réglementaires et surtout de la capacité fiscale étant détenues par les paliers supérieurs. Il est clair que le Québec a besoin d'un chantier majeur de construction de dizaines de milliers d'unités de logement social. Bien qu'il faille une offre accrue en logement de façon générale, seule une intervention publique majeure pourra garantir des unités abordables de manière pérenne. Par conséquent, nous soutenons les demandes de la CMM envers les paliers supérieurs en lien avec le financement de l'entretien et de la construction des logements ainsi que la mise en disponibilité de terrains. Nous émettons quelques recommandations visant à bonifier les actions de nature municipale. Nous croyons qu'il y a également lieu d'étudier certains facteurs qui mettent une pression supplémentaire sur le parc de logements tels l'hébergement touristique, la spéculation et la financiarisation.

→ Recommandation 1 : Dresser un portrait de l'utilisation des pouvoirs municipaux existants en lien avec le logement abordable ainsi que des freins à leur pleine utilisation

La question de l'utilisation des pouvoirs municipaux paraît particulièrement importante, étant donné qu'il s'agit d'une des pistes les plus facilement actionnables au niveau de la CMM. Nous croyons intéressant de dresser un portrait de l'utilisation des pouvoirs existants (règlement sur l'inclusion, règlement sur la conversion en copropriété, réserves foncières, etc.) par les municipalités, dans l'optique d'identifier les éventuels freins à leur utilisation. Plusieurs municipalités ne semblent pas utiliser pleinement ces outils et il serait pertinent de mieux en comprendre les raisons afin d'encourager leur utilisation ainsi que de mieux concevoir et déployer des pouvoirs additionnels.

→ Recommandation 2 : Réfléchir à des mécanismes de financement innovants et récurrents pour les projets de logements sociaux, communautaires et abordables, à l'extérieur des programmes provinciaux et fédéraux

Une difficulté fondamentale pour le développement du logement social et abordable est la dépendance des promoteurs sociaux et des municipalités aux programmes de financement des paliers supérieurs. L'incertitude actuelle au sujet de l'avenir du programme Accès-Logis et ses répercussions sur les projets en cours de développement sont de bons exemples des impacts de cette réalité. Nous ne souhaitons pas cautionner un désengagement des gouvernements du Québec et du Canada du domaine du logement, car le Québec a besoin d'un chantier de construction de nouvelles unités substantiel que seuls ces paliers ont la capacité fiscale de réaliser.

Cependant, il y a lieu de réfléchir à des sources possibles de financement des projets à l'extérieur des programmes existants, notamment pour les projets visant des clientèles qui ne cadrent pas dans les programmes tels que les personnes à risque d'itinérance, les immigrants récents ou réfugiés, les étudiants, etc. Il serait également intéressant de prioriser le développement de nouvelles mesures innovantes d'accession à la propriété, au-delà des mécanismes actuels de soutien à la demande. Le grand Montréal compte déjà sur un écosystème d'acteurs en logements sociaux qui a développé une expertise et fait ses preuves. Il faut s'appuyer sur ces forces ; un financement aux promoteurs sociaux afin de développer des modèles innovants pourrait être une piste. Les travaux de la Ville de Montréal en lien avec l'Axe 3 de sa Stratégie 12 000 logements pourraient également servir d'inspiration.

→ Recommandation 3 : Réfléchir à des moyens réglementaires et institutionnels de favoriser et de faciliter la construction des projets de logement social et abordable

Une autre piste à explorer serait d'identifier des moyens réglementaires, au-delà des règlements d'inclusion, pour faciliter la production du logement social et abordable. Nous pouvons penser, par exemple, à des bonus de densité, l'assouplissement de certaines dispositions des règlements d'urbanisme, la réduction de frais et contributions ou d'autres formes de normes différenciées pour les projets de nature sociale. Il pourrait aussi être judicieux d'accorder un traitement prioritaire ou accéléré à ce genre de projets. Enfin, lors des changements de normes d'urbanisme dans des secteurs en transformation, il faut utiliser le potentiel accru de développement immobilier comme levier pour exiger la production de logements abordables pérennes.

Sur le plan institutionnel, il serait également pertinent d'encourager la mise sur pied d'équipes spécialisées d'habitation au sein des municipalités, ayant le mandat notamment de développer des projets de logements sociaux et d'accompagner les promoteurs de tels projets. Ce modèle déjà en place à Montréal et à Laval mériterait d'être reproduit, du moins dans les secteurs de la CMM plus urbains ou en transformation. Il serait également essentiel de s'assurer que les éléments de la Politique dépendants de l'action municipale locale y trouvent écho.

→ Recommandation 4 : Ajouter une nouvelle piste d'action en lien avec le contrôle du phénomène du retrait d'unités d'habitation à des fins d'hébergement touristique

L'enjeu de l'hébergement touristique, soulevé comme problématique dans le document, représente un défi majeur dans les quartiers centraux de Montréal. De plus, il met une pression accrue sur le parc de logements justement dans les secteurs les plus prisés où la construction de nouveaux logements est la plus difficile. Jusqu'à maintenant, les autorités publiques n'ont pas réussi à reprendre le contrôle sur la situation, malgré certaines tentatives de resserrement du cadre réglementaire. Et, avec la reprise du tourisme, le phénomène risque de revenir en force. Nous croyons qu'il y a lieu d'intégrer une action à ce sujet dans la politique, qui passerait par un contrôle accru de ces activités de la part de Revenu Québec et des municipalités ainsi que par un renforcement du cadre législatif et réglementaire. Il faut également obtenir des moyens financiers supplémentaires pour les municipalités afin d'appliquer la réglementation en ce sens.

→ Recommandation 5 : Amorcer une réflexion plus large au sujet de la financiarisation du logement et de l'impact de la spéculation sur le prix de l'immobilier

Une exploration plus large du sujet de la financiarisation du logement serait également de mise, car il existe une tension fondamentale entre le logement comme lieu où habiter et le logement comme véhicule privilégié d'épargne et d'investissement. Ce dualisme n'est pas nouveau, mais il semble devenu plus prononcé au cours des dernières décennies, avec une hausse du prix de l'immobilier sans commune mesure avec l'évolution du revenu des ménages. Ce phénomène se déploie tant à petite échelle, les

propriétaires-occupants comptant sur leur domicile comme investissement dont une appréciation bien au-delà de l'inflation est garantie, qu'à grande échelle avec de plus en plus d'investisseurs majeurs tant nationaux qu'étrangers qui entrent sur le marché immobilier résidentiel. Bien que cette question dépasse les compétences et l'échelle d'intervention de la CMM, nous nous permettons de formuler ce commentaire compte tenu de l'esprit de la Politique qui vise à développer une vision aussi large que possible des enjeux d'habitation.

L'acquisition de logements à des fins spéculatives est effectivement identifiée comme source de pression supplémentaire sur le marché de l'habitation, comme le démontre la mise en œuvre de mesures de taxation visant à décourager certaines pratiques spéculatives par les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Il y a lieu de documenter le phénomène sur le territoire de la CMM et d'évaluer la pertinence de mesures fiscales telles une taxe à la revente rapide, une taxe sur les investisseurs étrangers, une taxe à l'inoccupation, etc. Mais il faut aussi pousser la réflexion plus loin pour étudier l'ensemble des éléments dans nos systèmes économiques, réglementaires et fiscaux, qui facilitent l'utilisation de l'immobilier résidentiel comme bien spéculatif découplé de la capacité de payer des ménages.

L'OFFRE RÉSIDENIELLE

Les outils de planification déterminent le potentiel d'unités de logement dans une collectivité donnée, par le biais de la délimitation du territoire voué à l'urbanisation ainsi que par les normes d'urbanisme applicables aux projets immobiliers. Ainsi, l'urbanisme a un rôle essentiel à jouer afin de permettre la création d'une offre de logement adéquate tant en matière de quantité d'unités que de caractéristiques de celles-ci. Comme le projet de politique le souligne, à l'heure actuelle, il existe un enjeu d'offre résidentielle insuffisante en termes de quantité ainsi qu'un défi de production pour répondre à la demande. Même si ce n'est pas le seul facteur contribuant à la crise actuelle, c'est un facteur important : il faut trouver des façons de faciliter la production de logements, en premier lieu abordables, mais aussi pour toutes les clientèles. L'Ordre croit que les pistes identifiées sont pertinentes et propose quelques bonifications.

→ Recommandation 6 : Organiser un audit sur les pratiques municipales pouvant avoir comme impact de limiter la production de logements tant en termes de quantité que de diversité

Tel qu'effleuré dans le projet de politique, certains éléments de la réglementation d'urbanisme ou d'autres pratiques municipales peuvent avoir comme impact de complexifier la production de logements, dont les projets de densification et de consolidation. Pensons, par exemple, aux normes régissant le stationnement, la taille ou les dimensions minimales de lot ainsi que les normes d'implantation, qui peuvent réduire le potentiel de développement d'unités de logement et la diversité des typologies tout en ajoutant des coûts supplémentaires et en rendant inefficace l'utilisation du sol, de plus en plus précieux en zone urbanisée.

Il y a également des enjeux administratifs tels les délais de traitement des demandes de permis de construction et les exigences pour les approbations discrétionnaires. Nous sommes sceptiques quant au fait que ces enjeux représentent le frein principal à la production de logements et croyons qu'il faut maintenir des attentes élevées en matière de qualité des projets ainsi qu'un contrôle du développement du territoire. Mais il est pertinent de bien comprendre les impacts des façons de faire et de se questionner sur l'optimisation des cadres réglementaires, surtout dans un contexte de crise de logement et de besoin impératif d'accélérer la production d'unités.

Un rôle possible de la CMM serait de mener une étude de type audit sur ces sujets afin de dresser un portrait au-delà de l'anecdote et de développer sur cette base des modèles de meilleures pratiques pour les municipalités. Dans le même ordre d'idées, nous voyons d'un bon œil la proposition de la CMM de s'impliquer dans l'harmonisation des pratiques administratives ainsi que la simplification des processus d'approbation. Nous proposons de prioriser la facilitation des projets de type densification douce.

→ Recommandation 7 : Mettre en place des normes minimales d'urbanisme permettant une densification douce partout à l'intérieur des périmètres d'urbanisation de la CMM

Bien sûr, tous les milieux n'ont pas le même potentiel de densification et il est approprié de diriger la majorité de la croissance vers les secteurs bien desservis en transport collectif. Mais dans le contexte de la crise du logement et de la crise climatique, il faut considérer tous les milieux déjà urbanisés comme étant propices à la densification, du moins jusqu'à un certain niveau. Ainsi, toutes les municipalités et tous les quartiers de la CMM doivent être appelés à contribuer à l'effort : il faut créer un plus grand potentiel de construction de nouveaux logements partout sur le territoire. En ce sens, le zonage limitant le potentiel du développement résidentiel à des maisons unifamiliales détachées doit devenir une exception rare et bien justifiée.

Ainsi, nous croyons qu'il y a lieu d'intégrer dans le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) des dispositions normatives minimales permettant une densification douce partout à l'intérieur des périmètres d'urbanisation, là où l'usage résidentiel est autorisé. Il doit être possible de réaliser, de plein droit, des unités d'habitation accessoires, des maisons jumelées et des duplex dans tous les quartiers, y compris dans les secteurs à l'extérieur des aires TOD et historiquement dominés par des constructions unifamiliales. Il y a, bien sûr, la nécessité de développer des stratégies d'intégration adaptées aux réalités des milieux différents, mais la question n'est plus de déterminer si on permet la densification, mais plutôt comment l'encadrer. De plus, cette mesure pourrait avoir comme effet de multiplier les possibilités de projets de densification de petite envergure, créant plus d'opportunités pour les petits entrepreneurs et contrant la concentration dans le domaine de l'immobilier.

→ Recommandation 8 : Analyser les besoins en habitation de deux populations supplémentaires : les étudiants et les personnes à risque d'itinérance

La volonté d'étudier les besoins en habitation par type de population ou de clientèle est pertinente, car les réalités sont multiples. Nous croyons que, en plus des personnes seules, des familles, des couples sans enfant, des nouveaux arrivants, des aînés et des personnes avec des limitations fonctionnelles, il faut également réfléchir aux besoins des étudiants et des personnes à risque d'itinérance.

En tant que métropole ayant plusieurs institutions d'enseignement supérieur, Montréal accueille un nombre important d'étudiants qui ont tendance à se regrouper à proximité de ces institutions. En outre, malgré un léger déclin de la population en âge de faire des études postsecondaires au Québec, les institutions ont pris un virage international qui laisse présager un maintien ou même une augmentation de cette population. Il s'agit d'une source supplémentaire de pression sur le parc résidentiel des secteurs centraux prisés de la métropole.

Les populations à risque d'itinérance sont également à considérer. La hausse des loyers a notamment fait basculer dans l'itinérance certaines personnes vulnérables jusqu'à récemment logées et n'ayant pas forcément de lourds besoins en termes de soutien communautaire. L'essor immobilier du centre de l'agglomération de Montréal a également eu comme impact de réduire le nombre de maisons de chambre, un type d'habitation qui, souvent, représente le dernier rempart contre l'itinérance. L'accélération de la rénovation des immeubles à logement, bien que positif en termes de qualité du bâti, a aussi comme effet de réduire le nombre de logements très abordables sur lesquels les populations les plus vulnérables comptent. Il faut développer des réponses pour contrer ce phénomène.

L'AMÉNAGEMENT DES MILIEUX DE VIE DE QUALITÉ

L'Ordre se réjouit de l'importance et des orientations présentées dans cet axe : en effet, la question de l'habitation ne peut être dissociée de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. D'abord, parce que les logements n'existent pas dans le vide ; ils sont localisés sur le territoire, font partie d'ensembles urbains et participent aux dynamiques territoriales. De plus, il est important non seulement de fournir des logements adéquats à la population, mais aussi de lui offrir des milieux de vie complets, inclusifs, compacts et à l'échelle humaine offrant un bon accès aux services de proximité ainsi que des options de transport.

Il est essentiel de ne pas céder à la tentation d'ouvrir de nouveaux territoires à l'urbanisation en réponse aux difficultés d'habitation et l'Ordre est heureux de l'orientation de la CMM de garder le cap sur la consolidation et la densification urbaine ainsi que du maintien de la délimitation actuelle du périmètre d'urbanisation métropolitaine. Nous partageons la vision de la CMM, qui met de l'avant les notions de TOD inclusifs, de densification douce des quartiers existants et l'importance du modèle des plex pour une densification à l'échelle humaine. Nous soulignons que le PMAD est le véhicule tout désigné pour faire en sorte que cette vision soit traduite dans les outils d'urbanisme opposables aux projets immobiliers. Ainsi, les réflexions doivent se concentrer sur les ajustements à apporter lors de la révision à venir de ce plan.

→ Recommandation 9 : Revoir à la hausse les seuils de densité lors de la révision du PMAD et faire évoluer le mécanisme des seuils afin d'encourager la densification des milieux de vie existants

L'approche du PMAD misant sur le concept de TOD et la consolidation urbaine porte fruit et a contribué de manière importante à la densification au sein de la CMM au cours de la dernière décennie. Les cibles en la matière sont en voie d'être atteintes. Politiquement, le premier PMAD a aussi été essentiel pour forger un consensus métropolitain en faveur de la densification. Dans le contexte de la crise du logement et de l'urgence climatique ainsi que du marché de l'immobilier qui tend de lui-même vers la densification, nous sommes d'accord qu'une révision à la hausse des seuils est un élément incontournable de réponse.

Mais il faut pousser la réflexion plus loin et se questionner sur la façon de faire évoluer le mécanisme des

seuils et le traitement du thème de la densification des milieux de vie dans le PMAD. Actuellement, les seuils visent seulement les terrains vacants ou identifiés comme étant à redévelopper, donc en principe ils s'appliquent seulement à une petite portion du territoire métropolitain et ils présument de la stabilité des milieux établis. Or, il faut encourager une révision en profondeur de nos outils d'urbanisme pour ouvrir la voie à une densification généralisée ainsi qu'à une transformation des milieux de vie pour que ceux-ci soient plus mixtes, complets et à l'échelle humaine. Une piste possible pourrait être de remplacer le système actuel de zones de seuil de densité par un système d'aires d'affectation métropolitaine basé sur les types de milieux, inspiré du nouvel urbanisme et des *form-based codes*. Ces types de milieux métropolitains pourraient comprendre, en plus des seuils de densité traditionnelle, d'autres lignes directrices urbanistiques à reprendre et à préciser dans les outils d'urbanisme locaux.

→ Recommandation 10 : Intégrer dans le PMAD une vision métropolitaine et des lignes directrices pour le redéveloppement des centres commerciaux et des terrains de golf

Les points d'accès au transport collectif structurant ainsi que les corridors de transport structurants doivent rester au cœur de la stratégie métropolitaine de densification. Toutefois, de nouveaux potentiels de redéveloppement ont surgi au cours des dernières années, soit la requalification des centres commerciaux, dont ceux de la première génération sont à la fin de leur vie utile, et des terrains de golf dont plusieurs ont fermé ou font face à un avenir incertain.

Compte tenu de la nature stratégique de ces sites et de leur grand potentiel en termes de développement résidentiel, il serait essentiel de développer une stratégie métropolitaine dans le cadre de la révision du PMAD. Une telle stratégie pourrait intégrer l'analyse de l'impact de scénarios différents de redéveloppement sur la structure urbaine métropolitaine, identifier les sites les plus propices au redéveloppement, étudier le potentiel de desserte en transport collectif des sites non localisés à proximité du réseau structurant existant, etc. Dans le cas des terrains de golf, il faudrait également développer une approche équilibrée qui permet d'assurer la création de nouveaux parcs ou espaces renaturalisés tout en saisissant les occasions de consolidation urbaine.

Enfin, au-delà du contenu du PMAD, il serait également important de développer une expertise dans les projets de requalification de ce type afin de soutenir les municipalités locales qui, dans plusieurs cas, ne

sont pas habituées à ce genre d'opération d'envergure.

→ Recommandation 11 : Encourager un plus grand interventionnisme municipal lors des opérations de requalification urbaine ainsi qu'une plus grande maîtrise foncière publique

Il va de soi que le redéveloppement est plus complexe que la construction sur des terrains vierges. Afin d'arriver à des résultats satisfaisants en termes de qualité de nouveaux milieux de vie, un changement de culture doit s'opérer dans les municipalités, particulièrement celles qui ont moins d'expérience dans les projets urbains d'envergure. Il faut aller d'un paradigme où les municipalités encadrent le développement par l'émission de permis à un paradigme où elles sont des agents proactifs du redéveloppement et de la transformation de leur territoire. Ce virage déjà est en cours dans les secteurs plus centraux de la CMM, mais c'est une tendance à encourager à l'échelle de toute la région métropolitaine.

En premier lieu, les autorités municipales doivent planifier en amont les opérations de réaménagement et ne pas être à la remorque d'intérêts privés. Il faut aussi encourager un meilleur contrôle public du foncier lors des opérations, avec une implication municipale en amont des projets, pour acquérir des terrains à des fins publiques voire jouer un rôle actif dans les opérations cadastrales afin de préparer les sites ; par exemple en assurant le regroupement ou le remembrement des terrains, selon le cas, afin de permettre un redéveloppement optimal. Il serait également intéressant d'explorer les modèles de redéveloppement plus interventionnistes où des autorités font des acquisitions de terrains avant de les céder à des promoteurs dans le cadre d'appels de projets, permettant ainsi un niveau de contrôle accru par rapport à ce que les outils réglementaires traditionnels permettent.

La CMM doit accompagner les municipalités dans ce changement de culture et aussi veiller à ce qu'elles aient les ressources et les expertises nécessaires pour assumer ce rôle. Le programme de soutien à la planification des aires TOD est une bonne base sur laquelle travailler. Il faut intensifier ces efforts en misant, d'une part, sur la qualité des milieux de vie à l'intérieur des aires TOD et, d'autre part, en portant attention au maillage des aires TOD avec les secteurs adjacents afin de créer une gradation de densité et d'usage plutôt que des îlots d'urbanité insérés dans un tissu de type banlieue qui n'évolue pas. La CMM pourrait également réfléchir à la mise en place d'un programme d'aide financière visant à appuyer les municipalités dans l'accélération de la production de logements.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

Le projet de politique a une portée très large, ce qui permet de dégager une vision d'ensemble holistique, mais qui comporte aussi l'inconvénient d'être parfois davantage dans la réflexion, le remue-méninges, que dans l'action. Par exemple, plusieurs gestes identifiés ne relèvent pas de la CMM ou même du milieu municipal. Selon notre calcul, ce sont environ 60 % des pistes d'action qui dépendraient entièrement ou partiellement des gouvernements du Québec ou du Canada. Il s'agit, bien sûr, d'une analyse simpliste et réductrice, mais néanmoins révélatrice du grand défi que représente la concrétisation de la vision que cette future Politique met de l'avant.

De même, à part un engagement général à travailler à la mise en œuvre et à monitorer les actions réalisées, le projet de politique est avare de détails sur la manière dont la CMM compte réaliser lesdites actions, selon quel échéancier et avec quels moyens. Ceci donne l'impression d'une exploration des enjeux, somme toute aboutie, mais d'un plan concret qui nous semble incomplet. L'Ordre croit que ces éléments sont à bonifier dans la version finale.

→ Recommandation 12 : Identifier clairement le palier de gouvernement responsable de la réalisation de chaque piste d'action, ainsi que ceux en soutien, le cas échéant, dans un souci de clarté et de transparence

Cette déclinaison nous paraît incontournable, car bien que certaines actions relèvent clairement de compétence de la CMM, ou du moins de ses municipalités constituantes, plusieurs relèvent plus de la persuasion ou du lobby auprès d'autres paliers, que ce soit pour des actions réglementaires, de financement ou d'octroi de nouveaux pouvoirs habilitants. Nous saluons la volonté de la CMM d'avoir une vision d'ensemble, mais il faut aussi faire preuve de réalisme et de transparence en reconnaissant qu'une bonne partie de cette vision sera réalisable seulement si les gouvernements du Québec et du Canada y adhèrent.

→ Recommandation 13 : Prioriser les pistes d'action et définir une échelle temporelle de réalisation, en mettant l'accent sur les actions qui relèvent du milieu municipal

Le projet de politique met de l'avant 41 pistes d'action et, bien que nous voyions d'un bon œil l'ambition de la CMM de travailler sur plusieurs fronts, la concrétisation de ce grand nombre d'actions représente tout un défi opérationnel. C'est particulièrement le cas pour une entité comme la CMM qui, malgré son professionnalisme et son expertise, ne peut pas compter sur un vaste appareil administratif.

Ainsi, il nous paraît incontournable d'établir une priorisation des pistes d'action dans la version finale de la Politique, en mettant de l'avant celles qui sont les plus prometteuses en termes d'impact ou de faisabilité. Nous croyons qu'une stratégie équilibrée pourrait être de prioriser les actions qui relèvent le plus directement de la CMM, notamment en aménagement du territoire ainsi que de choisir judicieusement quelques pistes primordiales qui relèveraient d'autres paliers, notamment en matière d'abordabilité et de financement du logement social. Il serait également pertinent de définir les temporalités générales des actions, par exemple court, moyen ou long terme.

→ Recommandation 14 : Définir les moyens de mise en œuvre des pistes d'action

Nous ne voyons pas d'écueils à ce que la Politique reste de relativement haut niveau, c'est-à-dire qu'elle identifie des orientations et des actions sans nécessairement comprendre un plan d'action détaillé et exhaustif. Cependant, nous croyons qu'il est nécessaire de faire avancer davantage la réflexion sur les moyens de mise en œuvre dans la version finale du document. Par exemple, cet exercice pourrait prendre la forme d'une nouvelle annexe définissant la nature des actions à prendre par la CMM pour chaque piste, une estimation préliminaire des ressources nécessaires, etc. Il sera également important de définir l'approche de la CMM par rapport aux actions qui ne relèveraient pas directement d'elle ; par exemple s'il s'agit de faire des études afin d'alimenter la réflexion, de faire de la représentation politique auprès du palier approprié ou autre.

CONCLUSION

Le projet de Politique d'habitation métropolitaine constitue une base solide sur laquelle construire. L'Ordre félicite la réflexion large et exhaustive qui a mené à la rédaction de ce document, dont la publication tombe à point. Il faut une action concertée majeure de tous les paliers du gouvernement afin de faire face à la crise du logement et nous saluons l'initiative de la CMM de développer une feuille de route qui interpelle tous les acteurs pertinents. Nous croyons que la Politique doit faire l'objet d'une mise en œuvre rigoureuse mettant l'accent sur les pistes d'action dans les champs de compétences municipales, avec une attention particulière portée à une révision prochaine du PMAD, au cœur de l'action de la CMM. En ce sens, le moment est venu de passer à une autre vitesse de densification et de consolidation urbaines, afin de multiplier les opportunités de développement d'unités de logement. L'Ordre reste à disposition pour collaborer au développement des solutions.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** : Dresser un portrait de l'utilisation des pouvoirs municipaux existants en lien avec le logement abordable ainsi des freins possibles à leur pleine utilisation
- **Recommandation 2** : Réfléchir à des mécanismes de financement innovants et récurrents pour les projets de logements sociaux, communautaires et abordables, à l'extérieur des programmes provinciaux et fédéraux
- **Recommandation 3** : Réfléchir à des moyens réglementaires et institutionnels pour favoriser et faciliter la construction des projets de logement social et abordable
- **Recommandation 4** : Ajouter une nouvelle piste d'action en lien avec le contrôle du phénomène du retrait d'unités d'habitation à des fins d'hébergement touristique
- **Recommandation 5** : Amorcer une réflexion plus large au sujet de la financiarisation du logement et l'impact de la spéculation sur le prix de l'immobilier
- **Recommandation 6** : Organiser un audit sur les pratiques municipales pouvant avoir comme impact de limiter la production de logements tant en termes de quantité que diversité
- **Recommandation 7** : Mettre en place des normes minimales d'urbanisme permettant une densification douce partout à l'intérieur des périmètres d'urbanisation de la CMM
- **Recommandation 8** : Analyser les besoins en habitation de deux populations supplémentaires : les étudiants et les personnes à risque d'itinérance
- **Recommandation 9** : Revoir à la hausse les seuils de densité lors de la révision du PMAD et réfléchir à comment faire évoluer les mécanismes encourageant la densification et la transformation des milieux de vie
- **Recommandation 10** : Intégrer dans le PMAD une vision métropolitaine et des lignes directrices pour le redéveloppement des centres commerciaux et des terrains de golf
- **Recommandation 11** : Encourager un plus grand interventionnisme municipal lors des opérations de requalification urbaine ainsi qu'une plus grande maîtrise foncière publique
- **Recommandation 12** : Identifier clairement le palier de gouvernement responsable de la réalisation de chaque piste d'action, ainsi que ceux en soutien, le cas échéant, dans un souci de clarté et de transparence
- **Recommandation 13** : Prioriser les pistes d'action et définir une échelle temporelle de réalisation, en mettant l'accent sur les actions qui relèvent du milieu municipal
- **Recommandation 14** : Définir les moyens de mise en œuvre des pistes d'action

RÉDACTION

David Alfaro Clark

Conseiller aux affaires publiques et gouvernementales