



Mémoire de l'APCHQ

Projet de Politique métropolitaine d'habitation de la Communauté métropolitaine de Montréal

Août 2022

L'APCHQ en bref

Fondée en 1961, l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) est un organisme privé à but non lucratif qui a pour mission de faire valoir et développer le professionnalisme de ses 19 000 entreprises membres réunies au sein de 13 associations régionales.

Grâce à son offre de services techniques, juridiques, administratifs et de formation ainsi qu'à ses interventions gouvernementales et publiques, l'APCHQ contribue à ce que ses membres puissent accroître leurs compétences et évoluer dans un environnement hautement compétitif.

En outre, à l'occasion du renouvellement des conventions collectives de l'industrie de la construction, l'APCHQ a le mandat de négocier au nom de 15 500 employeurs du secteur résidentiel.

Compte tenu de son rôle et de sa position dans le secteur de l'habitation, l'APCHQ est heureuse de prendre part aux consultations menées par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) en partageant ses impressions et ses recommandations vis-à-vis du projet de Politique métropolitaine d'habitation dévoilé au printemps 2022.



Introduction

Depuis déjà quelques années, le Québec, et plus particulièrement la région métropolitaine de Montréal, fait face à une crise du logement sans précédent. **En 2020, le prix moyen des propriétés résidentielles dans la métropole, toutes catégories confondues, a crû de 17 % pour ensuite progresser d'un autre 18 % en 2021, soit la plus forte hausse de prix jamais enregistrée depuis que les chambres immobilières compilent ces données.**¹ De son côté, le marché locatif connaît également son lot de défis, avec **un taux d'inoccupation extrêmement faible, le taux moyen pour la région métropolitaine étant de 3 %, mais de 1,1 % dans les banlieues.**² Trouver un logement répondant à ses besoins dans la grande région de Montréal devient donc de plus en plus complexe et onéreux.

Dans ce contexte, nous nous réjouissons de constater que la CMM prend la question de l'accès au logement au sérieux. En effet, la présentation du projet de Politique métropolitaine d'habitation, au printemps 2022, témoigne d'une véritable volonté de trouver des solutions aux problèmes de logements. D'entrée de jeu, nous pensons que les trois grandes orientations qui composent cette politique reflètent adéquatement les défis que nous avons à relever collectivement.

Dans le cadre de ce mémoire, nous tenterons d'apporter notre point de vue afin que la politique, une fois déposée, réponde le mieux possible aux défis soulevés. Selon l'APCHQ, **la crise de l'abordabilité dans laquelle est plongé le Québec découle en grande partie d'un déficit cumulé de quelque 100 000 logements.** En effet, la surchauffe et l'augmentation effrénée des prix sur le marché immobilier québécois sont la conséquence directe de la rareté d'unités d'habitation par rapport à la demande au cours des dernières années. Par conséquent, les propositions que nous allons détailler dans ce document viseront à déployer les moyens nous permettant de développer une offre résidentielle suffisante répondant aux besoins de la population afin d'assurer l'abordabilité du logement. Dans un contexte de crise climatique, nous pensons que les municipalités devront miser sur la densification. Pour ce faire, l'appui des gouvernements et des administrations municipales sera nécessaire afin d'intensifier la lutte contre l'étalement urbain.

Les problématiques soulevées par cette politique sont au cœur des réflexions que nous menons depuis de nombreuses années. Nous espérons être en mesure de contribuer pleinement au développement d'une politique d'habitation ambitieuse pour la région métropolitaine afin de pallier rapidement les effets délétères de la crise que nous traversons.

¹ Source : ACI. Les données débutent en 1980.

² Source : SCHL, Enquête sur les logements locatifs, 2021

Assurer l'abordabilité du logement pour renforcer la cohésion sociale et l'attractivité de la région

Dans un contexte de flambée des prix de l'immobilier, la population québécoise peine à trouver une habitation qui répond à ses besoins, à un prix raisonnable et selon ses moyens. Dans ce contexte, l'APCHQ se réjouit de constater que la CMM prend au sérieux la question de l'abordabilité et de l'accès à la propriété. Comme nous l'expliquerons dans les sections qui suivent, nous croyons que **cette problématique est le résultat d'un déficit de quelque 100 000 logements au Québec, plus particulièrement près de 60 000 sur le territoire de la CMM**, et qu'elle ne pourra être réglée qu'en augmentant l'offre de logements, en développant de nouvelles politiques d'accès à la propriété et, plus largement, en réfléchissant à l'aménagement de notre territoire au regard des besoins actuels en matière d'habitation.

Abordabilité et accès à la propriété

Quand il est question d'accès à la propriété, le Québec arrive bon dernier au Canada. Selon les chiffres du recensement de 2016, **le taux de propriété était de 61,3 % au Québec alors qu'il était de 67,8 %³ pour l'ensemble du Canada**. Pour la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, il correspondait à 55,6 %. Nous avons bien hâte de connaître les chiffres du recensement de 2021. Nous envisageons une certaine détérioration pour la portion des 44 ans et moins considérant le coût des propriétés.

La Banque Royale du Canada (RBC) publie tous les ans une mesure de l'accessibilité qui correspond, pour un marché donné, à la part du revenu d'un ménage avant impôt nécessaire pour couvrir les versements hypothécaires en capital et en intérêts, l'impôt foncier et le coût des services publics en fonction du prix courant médian d'une habitation.

Selon une étude qu'elle a publiée en septembre 2021, la RBC a constaté que **l'accessibilité à la propriété au Canada avait enregistré sa plus importante détérioration en plus de 30 ans**.⁴ Au Québec, cette chute a été particulièrement remarquée dans la région de Montréal, où la mesure est passée de 35,4 % au deuxième trimestre de 2020 à 38,4 % un an plus tard.

Tandis que **le prix moyen d'une maison unifamiliale dans la région de Montréal est passé de 130 000 \$ en 2000 à 599 000 \$ en 2021**⁵, il va de soi que le temps nécessaire pour amasser la mise de fonds minimale s'est considérablement allongé. C'est d'ailleurs la première barrière à l'accès à la propriété, selon un sondage APCHQ mené en 2018.⁶ La situation est donc particulièrement difficile pour les ménages qui veulent devenir propriétaires, et le rêve de la jeune génération d'accéder à la propriété devient de moins en moins atteignable. Des logements locatifs autrefois libérés par des premiers acheteurs sont encore aujourd'hui occupés par des ménages qui ne sont pas en mesure de concrétiser leur rêve d'accéder à la propriété.

³ Source : Statistique Canada, Profil du recensement de 2016

⁴ « Tendances immobilières et accessibilité à la propriété », RBC, septembre 2021.

⁵ Source : APCIQ

⁶ Source : APCHQ, L'accès à la propriété, sondage auprès des Québécois, 2018

En somme, l'APCHQ considère que l'accès à la propriété dans la région métropolitaine est un enjeu de la plus haute importance. Il est donc crucial de mettre en place de nouveaux incitatifs visant les jeunes ménages et les premiers acheteurs.

Afin d'accroître l'abordabilité et de faciliter l'accès à la propriété dans la région métropolitaine, l'APCHQ recommande à la CMM de :

- 1. Mettre en place un crédit qui encourage les ménages qui font le choix des milieux de vie densifiés.**
- 2. Rembourser les droits de mutation aux premiers acheteurs.**

Le manque de logements sociaux dans la région métropolitaine est également une problématique grave qui doit être traitée rapidement par les autorités compétentes. Selon l'APCHQ, si les différents ordres de gouvernements sont sérieux dans leur volonté d'accroître l'offre de logements sociaux, ils doivent prendre davantage de responsabilités et poser des gestes concrets en ce sens. L'APCHQ croit qu'il est de la responsabilité sociale de l'État de pourvoir aux besoins en logements sociaux et conséquemment à l'ensemble des contribuables d'y participer. La mise en place de règlements d'inclusion par les municipalités devrait toujours se faire à coût nul pour les nouveaux acheteurs. **En voulant créer de l'abordabilité pour les uns, nous devons éviter de créer de l'inabordabilité pour les autres.** La compensation financière dans le cadre d'un programme d'inclusion doit être d'ampleur adéquate afin d'annuler les coûts supplémentaires imposés aux nouveaux acheteurs. En somme, sans compensations financières justes de la part des autorités publiques, un règlement d'inclusion n'atteindra pas ses objectifs.

Finalement, pour accélérer la livraison de ces unités et éviter des délais supplémentaires, il importe d'asseoir autour de la même table l'ensemble des partenaires concernés et donc de favoriser une approche pluridisciplinaire.

Afin d'accroître l'offre de logements sociaux dans la région métropolitaine, l'APCHQ recommande à la CMM d' :

- 3. Assurer un plein financement des programmes de logements sociaux.**
- 4. Accompagner tout règlement d'inclusion de compensations financières adéquates aux promoteurs.**
- 5. Assurer une plus grande transparence et cohésion entre les différents programmes et règlements provenant des différents paliers décisionnels pour faciliter la mise en place de logements sociaux.**
- 6. Encourager une approche pluridisciplinaire des intervenants pour simplifier la réalisation de projets de logements sociaux.**

Développer une offre résidentielle suffisante, diversifiée et adaptée pour répondre aux besoins évolutifs de la population

L'envolée des prix de l'immobilier au cours des dernières années est principalement attribuable à une offre anémique de propriétés à vendre. En effet, les besoins en habitation sont criants alors que **nous estimons qu'il manque quelque 60 000 habitations dans la région métropolitaine.**

Accroître l'offre résidentielle

Dans un tel contexte, nous nous réjouissons de constater la volonté de la CMM d'accroître l'offre résidentielle. Nous saluons d'ailleurs la volonté exprimée dans le projet de politique d'approfondir la compréhension des facteurs qui nuisent à l'atteinte d'une offre optimale et nous sommes d'autant plus satisfaits de constater que les partenaires de la CMM sont invités à y prendre part. Nous serons heureux d'apporter notre éclairage et notre expertise à cette nécessaire réflexion.

Plus encore, nous partageons le souci de la CMM en matière de développement d'une offre résidentielle mixte répondant aux besoins des personnes seules, des couples sans enfants, des familles et des nouveaux arrivants.

Afin d'accroître l'offre résidentielle dans la grande région de Montréal, l'APCHQ recommande à la CMM de :

- 7. Mettre en place un plan et des cibles annuels visant à combler le déficit de 60 000 logements sur le territoire de la CMM sur une période de 10 ans.**

Allègement réglementaire et accélération des mises en chantier

Alors que les villes affirment régulièrement souhaiter accélérer les mises en chantier, force est de constater les nombreux obstacles, réglementaires ou autres, qui freinent le développement immobilier et qui nuisent à l'atteinte de ces cibles de densité qu'elles se sont fixées.

Dans un souci d'atteindre les cibles de densité des villes, de pallier le déficit d'habitations, et dans le but de faciliter la construction résidentielle, l'APCHQ est d'avis que la CMM et l'ensemble des municipalités du territoire de la région métropolitaine devront entamer un travail de réflexion sur l'allègement réglementaire. Si des besoins financiers sont nécessaires pour assurer la réalisation visant à combler le déficit de 60 000 logements, l'APCHQ croit aussi qu'il faut miser sur de la souplesse d'un point de vue administratif à plusieurs niveaux. **Nous soutenons donc pleinement la piste d'action 21 visant à optimiser la réglementation et les processus d'approbation pour les projets résidentiels.** Nous pensons d'ailleurs qu'il serait pertinent de lancer un grand chantier sur l'allègement réglementaire afin d'assurer une efficacité dans les processus d'approbation de projets. Le mot clé à retenir est « prévisibilité ». C'est pourquoi nous souhaitons un cadre réglementaire uniformisé surtout dans le cas de projets de logements sociaux et abordables dans l'ensemble de la CMM.

Dans un souci de prévisibilité, **la question du plein droit en aménagement devient certainement une solution.** Afin de faciliter la construction de milieux densifiés, les municipalités devraient permettre de plein droit des seuils de densité beaucoup plus grands. Trop souvent, on souhaite la densification, mais celle-ci est permise de façon dérogatoire. Pour éviter des contestations et encourager la productivité du secteur de l'habitation, les municipalités devraient miser sur des règlements d'urbanisme qui permettent de plein droit une offre densifiée bonifiée. D'ailleurs, comme le suggère Vivre en Ville, pourquoi ne pas permettre la réalisation de bâtiments résidentiels de trois étages partout où la demande est forte?

Finalement, à l'heure actuelle, les délais grandissants et les embûches supplémentaires ne font qu'alourdir le processus et ralentissent la construction de logements, ce qui aggrave la crise que nous traversons. Dans son récent rapport sur l'abordabilité du logement, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) mentionne qu'il faudrait « accroître l'efficacité des processus réglementaires » entre le dépôt des projets et leurs mises en chantier si l'on souhaite atteindre **620 000 logements**.⁷ Une offre nécessaire selon la SCHL pour ramener l'abordabilité à un niveau acceptable d'ici 2030. C'est pourquoi il faut miser sur des délais d'émission de permis beaucoup plus rapidement. En ce sens, nous croyons qu'il serait juste que l'ensemble des municipalités publient chaque année des cibles à atteindre concernant les délais de traitement de permis.

Qui plus est, dans le cadre de son projet de loi 37, le gouvernement du Québec a accordé le droit de préemption à l'ensemble des villes et municipalités. L'inscription d'un tel droit sur un immeuble permettra ainsi aux villes d'obtenir un droit de premier achat. Sachant que ce droit donnerait un délai de 60 jours aux municipalités avant de prendre une décision, il apportera une incertitude supplémentaire dans le développement de projets qui prennent déjà des années à voir le jour. De plus, un promoteur souhaitant développer un projet résidentiel sur un terrain pourrait se retenir de le mettre à exécution en sachant qu'un droit de préemption lui est rattaché. L'incertitude de voir la municipalité racheter le terrain accroît aussi le temps nécessaire aux évaluations préalables.

⁷ Source : SCHL, Pénurie de logements au Canada : Estimation des besoins pour résoudre la crise de l'abordabilité du logement au Canada, 2022.

De plus, nous observons que des municipalités imposent des droits de préemption sans avoir les réserves financières nécessaires pour acquérir les bâtiments. Nous croyons donc qu'un tel droit devrait être davantage balisé, et ce, de manière uniforme sur le territoire de la CMM afin de pallier la complexité administrative actuelle. C'est pourquoi nous souhaitons que l'inscription du droit de préemption sur un immeuble soit conditionnelle à l'obligation de prévoir des réserves financières en conséquence.

Afin d'accélérer les mises en chantier dans la région métropolitaine, l'APCHQ recommande à la CMM de :

- 8. Lancer un important chantier d'optimisation de la réglementation en matière de construction immobilière.**
- 9. Viser l'uniformisation de la réglementation d'urbanisme à l'échelle régionale surtout dans le cas des projets de logements sociaux et abordables.**
- 10. Mener une réflexion intermunicipale en matière d'offre de logements et d'abordabilité.**
- 11. Miser sur une réglementation de plein droit qui augmente la densité plutôt que des règles discrétionnaires.**
- 12. Publier chaque année des cibles à atteindre en matière de réduction de délais de permis de construction.**
- 13. Baliser le droit de préemption, et ce, de manière uniforme sur le territoire de la CMM.**
- 14. Rendre conditionnelle l'inscription du droit de préemption sur un immeuble avec l'obligation de prévoir des réserves financières en conséquence.**



Soutenir l'aménagement de milieux de vie de qualité et la densification réfléchie dans une perspective de lutte et d'adaptation aux changements climatiques

Le secteur de l'habitation peut et doit devenir un acteur central de la lutte contre les changements climatiques. Bien que l'essentiel des émissions de gaz à effet de serre (GES) au Québec provienne du secteur des transports, **celui du bâtiment, qui représente 10,1 % des émissions**⁸, doit également contribuer aux efforts collectifs visant à réduire notre empreinte écologique. L'APCHQ partage la volonté de la CMM d'affronter ce défi en faisant la promotion d'une densité résidentielle intelligente et en encourageant la construction et la rénovation écoénergétique.

Promouvoir la densification résidentielle

Les coûts de l'étalement urbain sont bien connus, qu'on pense par exemple à son impact sur les distances parcourues en voiture, aux coûts des infrastructures supplémentaires liées à l'accroissement du périmètre urbain, mais aussi environnementaux.

Dans une optique de développement durable, il y a de nombreux avantages à augmenter la densité. Citons par exemple la réduction des émissions de GES liés à l'étalement urbain et aux déplacements automobiles afférents, ou la préservation des terres agricoles, des parcs et des milieux de vie abritant des écosystèmes animaux et végétaux. Mais la densification, dans la mesure où elle permet la construction d'un plus grand nombre de logements pour une même superficie au sol, contribue également à l'objectif mentionné plus haut d'augmenter rapidement l'offre de logements. De la même façon, **la densification contribue aussi à l'objectif d'améliorer l'abordabilité des logements**. L'APCHQ se réjouit donc de la volonté affichée par la CMM d'accélérer la densification résidentielle.

L'accroissement de l'offre résidentielle et la densification peuvent également passer par le développement des unités d'habitation accessoires (UHA). En effet, afin d'accélérer la densification des banlieues et de certains quartiers urbains, il devient intéressant d'encourager les propriétaires à transformer leur sous-sol, leur garage ou leur pavillons de jardin en logement. Tandis que certaines municipalités autorisent déjà cette pratique, une majorité le permet de façon conditionnelle. L'APCHQ est d'avis que la CMM doit encourager cette pratique en assouplissant la réglementation présentement en place.

⁸ Chiffre tiré de l'Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2018 et leur évolution depuis 1990 (gouv.qc.ca)

S'il est juste de promouvoir la construction d'unités résidentielles densifiées, il faut à tout prix rendre celles-ci beaucoup plus abordables. Le rêve d'acquérir sa maison avec un jardin extérieur est toujours aussi présent. Selon une enquête sur les intentions d'achats d'une propriété menée en 2021, 80 % des répondants (74 % en 2020⁹) ont répondu avoir fait l'acquisition d'une maison unifamiliale au cours de l'année précédente. **Dans 22 % des cas, ils seraient restés en ville si les propriétés avaient été plus abordables.**¹⁰ Ceci étant dit, les charges publiques de construction ne devraient pas être plus élevées dans des quartiers à haute densité. Pourtant, la SCHL publiait, en juillet dernier, une étude selon laquelle elle estimait que les frais gouvernementaux à Montréal au pied carré représentaient 3 \$ pour une maison unifamiliale, alors qu'ils étaient de 35 \$ pour un appartement ou une copropriété situé dans une tour d'habitation¹¹.

Afin de promouvoir la densification résidentielle, l'APCHQ recommande à la CMM de :

15. Simplifier la réglementation de manière à favoriser le développement d'unités d'habitation accessoires (UHA).
16. Permettre la réalisation de plein droit de bâtiments résidentiels de trois étages là où la demande en habitation est forte.

Promouvoir la construction et la rénovation écoénergétiques

Selon une étude de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal publié en 2021¹², les émissions de GES du secteur résidentiel proviennent principalement du chauffage. Cette étude conclut qu'à l'aide d'un programme de prêts gouvernementaux à 0 % pour stimuler les rénovations écoénergétiques et, plus particulièrement, l'étanchéité de l'isolation, nous pourrions dégager des économies d'énergie de l'ordre de 6,4 TWh¹³, ce qui correspond à plus de 60 % du contrat de 10,4 TWh signé entre Hydro-Québec et l'État de New York. Autrement dit, **nous pourrions encourager la rénovation de notre cadre bâti pour dégager des économies d'énergie**, qui pourraient ensuite être exportées.

⁹ Source : MAMH, APCIQ, APCHQ, Fond Immobilier FTQ, Enquête sur les intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec, 2021

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Source : SCHL, Frais gouvernementaux applicables à l'aménagement résidentiel dans les plus grandes régions métropolitaines du Canada. 2022

¹² Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, Quantification du potentiel d'efficacité énergétique du parc de logements québécois : des térawattheures à portée de main, 2021.

¹³ MELCC, Engagements du Québec, Nos cibles de réduction d'émissions de GES, <https://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/engagement-quebec.asp>

Selon le recensement de 2016 de Statistique Canada, **56 % de l'ensemble des logements du Québec (privés et locatifs) ont été construits avant 1980**. Rappelons que les immeubles construits avant 1984 ont de 67 % à 172 % plus de besoins thermiques que ceux construits après 2011.¹⁴ Avec un peu plus d'un million de logements et un parc vieillissant, il y a donc un potentiel énorme en matière de rénovation de logements au Québec afin d'en améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de GES.

Dans ce contexte, l'APCHQ se réjouit de constater que la CMM entend promouvoir la construction et la rénovation écoénergétiques (piste d'action 36). Nous pensons qu'il est primordial d'investir les sommes nécessaires à la rénovation domiciliaire. Cela permettra non seulement de réduire notre empreinte énergétique, mais également de **stimuler fortement la vitalité de l'économie québécoise**.

Afin de réduire significativement les émissions de GES et améliorer l'efficacité énergétique de nos habitations, l'APCHQ recommande à la CMM de :

17. Mettre en place un programme de subvention pour encourager la rénovation écoénergétique.
18. Mettre en place une politique d'emprunt à 0 % pour la rénovation en efficacité énergétique.
19. Instaurer une aide financière équivalente à 30 % du coût des travaux pour stimuler les travaux de rénovation en efficacité énergétique des immeubles locatifs.
20. Définir un programme de subvention qui encourage la recherche, le développement et l'innovation de solutions durables au sein

¹⁴ Rapport du Groupe-conseil sur la consommation énergétique des ménages, février 2018.

Orientation 1 : Assurer l'abordabilité du logement pour renforcer la cohésion sociale et l'attractivité de la région

1. Mettre en place un crédit qui encourage les ménages qui font le choix des milieux de vie densifiés.
2. Rembourser les droits de mutation aux premiers acheteurs.
3. Assurer un plein financement des programmes de logements sociaux.
4. Accompagner tout règlement d'inclusion de compensations financières adéquates aux promoteurs.
5. Assurer une plus grande transparence et cohésion entre les différents programmes et règlements provenant des différents paliers décisionnels pour faciliter la mise en place de logements sociaux.
6. Encourager une approche pluridisciplinaire des intervenants pour simplifier la réalisation de projets de logements sociaux.

Orientation 2 : Développer une offre résidentielle suffisante, diversifiée et adaptée pour répondre aux besoins évolutifs de la population

7. Mettre en place un plan et des cibles annuels visant à combler le déficit de 60 000 logements sur le territoire de la CMM sur une période de 10 ans.
8. Lancer un important chantier d'optimisation de la réglementation en matière de construction immobilière.
9. Viser l'uniformisation de la réglementation d'urbanisme à l'échelle régionale surtout dans le cas des projets de logements sociaux et abordables.
10. Mener une réflexion intermunicipale en matière d'offre de logements et d'abordabilité.
11. Miser sur une réglementation de plein droit qui augmente la densité plutôt que des règles discrétionnaires.
12. Publier chaque année des cibles à atteindre en matière de réduction de délais de permis de construction.
13. Baliser le droit de préemption, et ce, de manière uniforme sur le territoire de la CMM.
14. Rendre conditionnelle l'inscription du droit de préemption sur un immeuble avec l'obligation de prévoir des réserves financières en conséquence.

Orientation 3 : Soutenir l'aménagement de milieux de vie de qualité et la densification réfléchiée dans une perspective de lutte et d'adaptation aux changements climatiques

15. Simplifier la réglementation de manière à favoriser le développement d'unités d'habitation accessoires (UHA).
16. Permettre la réalisation de plein droit de bâtiments résidentiels de trois étages là où la demande en habitation est forte.
17. Mettre en place un programme de subvention pour encourager la rénovation écoénergétique.
18. Mettre en place une politique d'emprunt à 0 % pour la rénovation en efficacité énergétique.
19. Instaurer une aide financière équivalente à 30 % du coût des travaux pour stimuler les travaux de rénovation en efficacité énergétique des immeubles locatifs.
20. Définir un programme de subvention qui encourage la recherche, le développement et l'innovation de solutions durables au sein de projets en cours.