



ASSOCIATION
DE LA CONSTRUCTION
DU QUÉBEC

Mémoire de l'Association de la construction du Québec

Consultation publique

sur le Règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial – Ville de Montréal

7 décembre 2020

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	3
I. Mise en contexte	3
II. Évaluation de l'augmentation des coûts de construction et impacts des autres exigences, règlements, lois et programmes	4
III. Le volet « abordable » ne passe pas le test de la prévisibilité.....	5
IV. L'exode vers les banlieues	6
V. Pour une stratégie du logement social abordable et familial cohérente	6
VI. Conclusion	7
VII. Synthèse des recommandations	8



PRÉAMBULE

Principal groupe de promotion et de défense des intérêts des entrepreneurs de l'industrie québécoise de la construction, l'Association de la construction du Québec (ACQ) s'est imposée au fil des ans comme le plus important regroupement multisectoriel à adhésion volontaire de cette industrie.

Elle offre depuis plus de 70 ans des produits et services répondant aux besoins des entrepreneurs généraux et spécialisés, des professionnels et des fournisseurs (secteurs institutionnel-commercial, industriel et résidentiel) bien connus dans leur région respective et qui ont la confiance de leurs clients.

Unique agent patronal de négociation pour tous les employeurs des secteurs institutionnel-commercial et industriel, l'ACQ représente à ce titre quelque 17 719 entreprises qui génèrent plus de 62% des heures totales travaillées et déclarées dans l'industrie.

Non seulement l'ACQ joue un rôle actif et crédible dans les prises de décisions concernant l'industrie dans son ensemble, mais elle offre à ses membres une multitude d'outils et de services, grâce à un important réseau de 10 associations régionales implantées dans 17 villes du Québec.

I - MISE EN CONTEXTE

Les membres de l'Association de la construction du Québec, et plus particulièrement ceux du secteur de la construction résidentielle, participent au développement de la ville en offrant des habitations qui correspondent aux besoins des acheteurs ou des utilisateurs, et ce, en fonction de la demande du marché. Ils se sont engagés depuis de nombreuses années à cet égard et collaborent activement avec les autorités municipales et le gouvernement du Québec afin d'assurer la construction de projets résidentiels conformes aux lois et règlements.

L'ACQ souscrit aux objectifs du présent règlement et adhère à l'argumentaire de la Ville de Montréal (ci-après « Ville ») quant à la nécessité de déployer une politique visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial.

Ceci dit, l'ACQ considère que les nouvelles règles et les moyens mis en place pour y arriver doivent être applicables et correctement encadrés. L'industrie de la construction répond à un besoin fondamental des citoyens qui est de se loger convenablement et à bon coût. Pour ce faire, la réglementation doit permettre de maintenir un environnement d'affaires favorable à l'utilisation optimale des ressources, à l'investissement, à l'innovation et à la compétitivité des entreprises.

L'ACQ salue la volonté de l'administration municipale de faire de la métropole un endroit où les citoyens de toutes origines sociales peuvent se côtoyer et cohabiter. Toutefois, l'un des principaux enjeux est l'augmentation importante des coûts de construction résidentielle au Québec en général, et à Montréal en particulier.

La multiplication des exigences provenant de tous les paliers de gouvernement, incluant la Ville elle-même, ainsi que les modifications aux différents codes de construction ne font l'objet d'aucune concertation et sont présentées à la pièce. Toutefois, l'augmentation du coût de la construction résidentielle attribuable à l'ensemble desdites mesures est substantielle.

À cela, il faut rappeler le contexte difficile de la pénurie de main-d'œuvre, qui elle-même peut avoir un impact sur l'augmentation des coûts de construction.

Le contexte de pandémie fait en sorte que la réalisation des projets, qui sont soumis à des règles strictes lors de leur mise en œuvre, transforme notre façon de construire et de développer les villes.

C'est donc dans cette optique que nous formulons nos recommandations relatives au présent projet de Règlement intitulé *Règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial* (ci-après « Règlement »).

II – ÉVALUATION DE L'AUGMENTATION DES COÛTS DE CONSTRUCTION ET IMPACTS DES AUTRES EXIGENCES, RÈGLEMENTS, LOIS ET PROGRAMMES

À la lumière d'une analyse interne effectuée par l'ACQ, les coûts de construction de nouveaux logements augmentent de façon si substantielle que l'accessibilité aux logements à Montréal pourrait devenir une problématique importante. À cet égard, l'ACQ considère que l'étude d'impact économique demandée par la Ville est insuffisante.

Notamment, elle ne prend pas en considération les autres modifications réglementaires effectuées au cours des deux dernières années, et ce, par tous les paliers de gouvernement, incluant la Ville. Ces changements réglementaires ont indéniablement un impact sur les prix des habitations. Et chaque fois, ce sont les nouveaux acheteurs qui doivent assumer les frais de ces changements.

Actuellement, nous estimons l'impact de 7 modifications réglementaires récentes sur l'augmentation des coûts, pour une unité entre 500 p² et 700 p² de deux chambres à coucher au centre-ville, à approximativement 16 % à 20 % de sa valeur actuelle, selon la configuration des parties communes.

Nous en venons à la conclusion que, pour une unité de 540 p² évaluée approximativement à 240 000 \$ avant taxes, construite à Montréal, et ce, sans considération des parties communes, l'augmentation des coûts de construction pourrait atteindre pas moins de 38 000 \$. Il s'agirait donc d'une augmentation de plus de 70,45 \$ du p².

TABLEAU 1 : Évaluation de l'augmentation des coûts pour une unité de 540 pi² construite au centre-ville de Montréal en bordure du REM selon les changements réglementaires adoptés ou en voie d'être adoptés en 2018-2019

Changement réglementaire	Évaluation des coûts
1. Code électrique 2018 canadien modifié Québec en vigueur avril 2019	1 000 \$
2. Décret 990-2018 Québec en vigueur 1 ^{er} septembre 2020 (2 choix s'offrent)	
A. Logements minimalement adaptables	5 280 \$ (option comptabilisée)
B. Logements adaptés, au choix du promoteur ou de l'acheteur	11 000 \$ (non comptabilisée)
3. Adoption projet de Règlement 11-018 construction par la Ville de Montréal	5 000 \$
4. Adoption nouveau Code national énergie des bâtiments modifié Québec 2015	10 000 \$
5. Taxes du REM (selon l'emplacement)	5 400 \$
6. Adoption du Règlement pour une Métropole mixte (20/20/20)	10 000 \$
7. Adoption nouveau Code de construction national modifié Québec 2015	1 367 \$
Total	38 047 \$

Source : ACQ

Il faut ajouter à ce calcul, les coûts supplémentaires afin d'offrir, notamment, des unités conçues pour un milieu sécuritaire et adéquat pour le télétravail, les augmentations de taxes foncières à venir, ainsi que les frais reliés aux mesures sanitaires imposées par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) en raison de la pandémie. Sans oublier l'augmentation substantielle de certains matériaux de construction.

La Ville fait état d'une augmentation de 43% en 5 ans de la valeur de la contrepartie, établie sur la base de l'évaluation de 2015-2017 et de votre propre constat. Or, à notre avis, les valeurs offertes ne reflètent pas la réalité.

L'outil de calcul en ligne nous permet de conclure que pour un projet dans le secteur 1, d'une superficie de 20 000 m² et de 200 unités, nous devons prévoir 1 692 950 \$ pour les logements sociaux et 547 150 \$ pour les logements abordables, sans compter la construction obligatoire de 10 logements familiaux.

Donc, pour un projet de 200 unités dans le secteur 1, nous devons calculer d'entrée de jeu des unités sociales et abordables évaluées à 2 240 100 \$ en plus de construire de grands logements de minimum 86 m². Si nous ajoutons la complexité de la réalisation en période de pandémie, la diminution de 10% de la valeur marchande des unités imposée aux promoteurs pour les qualifier d'abordables, l'ACQ estime que la Ville perd de son attractivité auprès des promoteurs et investisseurs sans minimiser l'impact que ces coûts auront sur les prix des unités pour les autres acheteurs d'unités dans ce même bâtiment.

Or, dans plusieurs autres juridictions en Amérique du Nord où des politiques de logements sociaux, abordables et familiaux ont été développées, on mise davantage sur les incitatifs à la réalisation de projets mixtes plutôt que sur l'imposition de nouveaux tarifs qui auraient pour effets contraires de pousser les nouveaux acheteurs vers les banlieues. L'ACQ adhère à ce principe puisqu'il permet de favoriser l'essor des projets mixtes sans faire augmenter de façon significative le prix des unités qui ne correspondent pas aux critères de logements sociaux ou abordables définis dans le cadre de projet coercitif.

Recommandation 1

L'ACQ recommande à la Ville d'effectuer et de rendre publique une nouvelle étude d'impact économique en considérant l'augmentation des coûts de construction liés à l'adoption des autres règlements gouvernementaux.

Recommandation 2

L'ACQ invite la Ville à revoir les valeurs de la contrepartie offerte dans le cadre du présent Règlement en fonction de la hausse réelle des coûts de construction.

Recommandation 3

L'ACQ invite la Ville à développer des incitatifs à la construction de logements sociaux, abordables et familiaux plutôt que d'imposer des frais supplémentaires aux promoteurs et acheteurs de ces unités.

III – LE VOLET « ABORDABLE » NE PASSE PAS LE TEST DE LA PRÉVISIBILITÉ

Actuellement, il n'existe que deux secteurs pouvant offrir une augmentation de densité et inclure, selon les zones 1 et 2, soit 10% ou 20% de volet abordable. Dans l'attente de connaître les autres secteurs où cette densification sera exigée, les promoteurs de nouveaux projets hors de ces deux secteurs, soit Ville Saint-Laurent et Île-des-Sœurs n'ont aucun autre choix que de déboursier de façon substantielle en vertu du Règlement tel que proposé. Il importe également de mentionner que la Ville pourra imposer de nouvelles zones quand bon lui semblera, ce qui ajoute à l'incertitude quand vient le temps de déployer un nouveau projet.

En effet, les promoteurs ont besoin de prévisibilité avant de lancer leurs projets. Sur le même principe que l'on effectue une étude de marché avant de lancer une entreprise, les promoteurs immobiliers doivent pouvoir effectuer des projections afin de connaître la rentabilité de leurs projets. Or, tout le volet «abordable» du projet de Règlement tel que proposé par la Ville demeure nébuleux. Les mécanismes de contrôle des logements pérenne 30 ans et la nature des instances qui effectueront ce suivi sont toujours inconnus.

Recommandation 4

L'ACQ recommande à la Ville de retirer ou de mieux définir l'ensemble des composantes du volet «abordable» du présent projet de Règlement.

IV – L'EXODE VERS LES BANLIEUES

Dans un autre ordre d'idées, les études d'impact économique du projet de Règlement, notamment en regard de l'offre et de la demande et de l'exil vers les banlieues, sont aussi nébuleuses que le volet «abordable» du Règlement. En effet, rien ne nous porte à croire que le projet de Règlement tel que proposé par la Ville atteindra ses objectifs d'atténuer l'exode vers les banlieues.

Au contraire, la situation actuelle et l'essor du télétravail, qui risque de perdurer selon plusieurs analyses et sondages, laissent présager que ce phénomène sera exacerbé au cours des prochaines années. Ce contexte doit indéniablement être analysé et partagé en toute transparence.

L'augmentation des coûts attribuables aux changements réglementaires et à l'augmentation de la valeur marchande des logements laisse planer un doute quant à l'intérêt des futurs acheteurs pour les futures unités qui seront construites sur l'île de Montréal. Une étude d'impact indépendante et rigoureuse, spécifiquement au sujet de l'augmentation de la valeur marchande des unités et de leur impact sur l'exode vers les banlieues, est sans contredit un élément manquant, mais ô combien essentiel à la prise de décision afin de réaliser la pleine portée de ce projet de Règlement.

Recommandation 5

L'ACQ recommande à la Ville de procéder à une nouvelle étude d'impact du Règlement sur l'exode vers les banlieues et de rendre publics les résultats de cette étude.

V – POUR UNE STRATÉGIE DU LOGEMENT SOCIAL ABORDABLE ET FAMILIAL COHÉRENTE

L'ACQ constate une fois de plus que le projet de Règlement proposé par la Ville ne tient pas compte des programmes des autres paliers de gouvernement à cet égard. Or, les gouvernements du Canada et du Québec ont un rôle prépondérant à jouer dans l'attribution des subventions à l'égard des logements sociaux et abordables notamment depuis l'entente intergouvernementale. Mais, pour l'instant, la Ville fait cavalier seul.

Pour l'ACQ, la Ville ne peut à elle seule prétendre répondre à tous les besoins en matière de logement sans prendre en considération les besoins des autres villes d'importance au Québec, plus particulièrement des villes effervescentes des banlieues de la couronne nord et de la couronne sud. Si Montréal souhaite demeurer attractive et éviter d'exacerber l'exode vers les banlieues, les besoins en matière de logements sociaux, abordables et familiaux des Montréalais ne doivent pas s'opposer à ceux des autres régions, mais ils doivent plutôt s'exprimer dans une vision plus globale du logement social, abordable et familial au Québec.

Alors que le gouvernement du Québec met en place une série d'actions pour relancer l'économie du Québec, l'ACQ considère, tout comme ses partenaires de l'industrie de la construction¹, qu'une partie de la solution réside dans la création d'une stratégie de logement social, abordable et familial. De cette façon, Montréal pourrait atteindre ses objectifs en même temps que toutes les autres villes du Québec, sans avoir à défendre un projet de Règlement rempli d'incohérences, de faiblesses et d'incertitudes.

Recommandation 6

L'ACQ recommande à la Ville de renoncer à l'adoption du projet de Règlement, afin de s'intégrer dans une stratégie québécoise du logement social, abordable et familial cohérente.

Recommandation 7

À défaut de renoncer à l'adoption du présent projet de Règlement, l'ACQ recommande à la Ville de reporter au 1^{er} avril 2022 son entrée en vigueur afin, notamment, de préciser les détails entourant le volet « abordable » et de permettre une période transitoire pour que le marché puisse s'adapter aux nouvelles réalités réglementaires.

VI – CONCLUSION

Il est clair que le projet de Règlement sous sa forme actuelle comporte plusieurs incohérences, incertitudes et faiblesses qui nous incitent à nous opposer à l'adoption du projet de Règlement tel que proposé et à son entrée en vigueur dès le 1^{er} avril 2021.

En effet, il ne tient pas en compte les impacts économiques des autres modifications réglementaires demandées par les différents paliers gouvernementaux ni des programmes d'accès aux logements fédéraux et provinciaux dans son application, d'autant plus qu'il ne définit pas le type de client à qui il s'adresse et ne présente aucune mesure incitative pour les entrepreneurs.

De plus, la Ville établit qu'une unité vendue à 90 % de la valeur marchande se qualifie comme « logement abordable ». Cela dit, le Règlement impose aux acheteurs des autres unités une prime à verser pour financer les unités abordables.

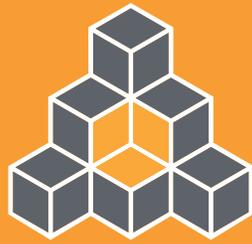
Malgré les recommandations de l'OPCM, cette dernière version impose toujours des coûts supplémentaires qui auront un impact direct sur les nouveaux acheteurs. Or, Montréal connaît un solde migratoire négatif face aux banlieues essentiellement en raison des prix. Proposer, comme le fait le Règlement, de hausser encore davantage les prix est contre-productif et incohérent avec la vision que tente de développer la Ville.

Pour atteindre des objectifs sociaux, qui relèvent normalement de la responsabilité des gouvernements supérieurs, à notre avis, d'autres moyens peuvent être envisagés pour atteindre la même finalité en évitant que Montréal ne pousse davantage les familles vers les banlieues.

¹ <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2020-11-19/projet-de-reglement-pour-une-metropole-mixte/incoherences-faiblesses-et-incertitudes.php>

VII – SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

- 1- L'ACQ recommande à la Ville d'effectuer et de rendre publique une nouvelle étude d'impact économique en considérant l'augmentation des coûts de construction liée à l'adoption des autres règlements gouvernementaux.
- 2- L'ACQ invite la Ville à revoir les valeurs de la contrepartie offerte dans le cadre du présent Règlement en fonction de la hausse réelle des coûts de construction.
- 3- L'ACQ invite la Ville à développer des incitatifs à la construction de logements sociaux, abordables et familiaux plutôt que d'imposer des frais supplémentaires aux promoteurs et constructeurs de ces unités.
- 4- L'ACQ recommande à la Ville de retirer ou de mieux définir l'ensemble des composantes du volet « abordable » du présent projet de Règlement.
- 5- L'ACQ recommande à la Ville de procéder à une nouvelle étude d'impact du Règlement sur l'exode vers les banlieues et de rendre publics les résultats de cette étude.
- 6- L'ACQ recommande à la Ville de renoncer à l'adoption du projet de Règlement, afin de s'intégrer dans une stratégie québécoise du logement social, abordable et familial cohérente.
- 7- À défaut de renoncer à l'adoption du présent projet de Règlement, l'ACQ recommande à la Ville de reporter au 1^{er} avril 2022, son entrée en vigueur afin, notamment, de préciser les détails entourant le volet « abordable » et de permettre une période transitoire afin que le marché s'adapte aux nouvelles réalités réglementaires.



**ASSOCIATION
DE LA CONSTRUCTION
DU QUÉBEC**