

Unité de travail pour l'implantation  
de logement étudiant (UTILE)

1 (438) 933-8381  
utile.org  
Montréal

# L'abordabilité de l'habitation au cœur des priorités du PUM

Mémoire – Octobre 2022

Présenté dans le cadre des consultations publiques sur le  
*Projet de ville : vers un plan d'urbanisme et de mobilité*

---

## Contact

Pour toute question ou tout commentaire en lien avec le présent mémoire, merci de contacter Élise Tanguay, directrice des affaires publiques à l'UTILE, à l'adresse **[elise@utile.org](mailto:elise@utile.org)**.

## Avant-propos

L'UTILE est un OBNL d'habitation dont la mission consiste à développer et à gérer des immeubles de logements étudiants à but non lucratif, en plus de faire la promotion de l'accès au logement pour la population étudiante et d'étudier ses habitudes résidentielles. L'UTILE loue présentement 213 logements abordables à Montréal, et développe ou construit des projets pouvant héberger 1500 personnes supplémentaires dans les villes de Québec, Trois-Rivières, Sherbrooke et Montréal. En restant propriétaire des immeubles qu'elle construit, l'UTILE s'assure que ces logements resteront abordables à perpétuité.

### Un pôle d'expertise sur le logement étudiant

L'UTILE publie périodiquement l'enquête PHARE<sup>1</sup>, une grande enquête statistique qui dresse le portrait de la situation résidentielle des étudiant·e·s. Grâce aux quatre éditions du PHARE menées entre 2014 et 2021, l'UTILE a ainsi produit des données de qualité sur un aspect de l'urbain qui demeure méconnu – le logement étudiant – et peut ainsi documenter les besoins criants de la population étudiante en matière d'habitation abordable, que ce soit dans la métropole ou ailleurs au Québec et au Canada. Depuis sa création il y a 10 ans, l'UTILE s'est donc activement engagée dans la recherche de solutions durables pour s'attaquer à cette problématique, de concert avec ses partenaires issus des milieux des associations étudiantes et de l'économie sociale. Aujourd'hui, notre organisation mobilise cette expertise unique dans l'objectif de contribuer à l'amélioration des conditions d'habitation de la population étudiante, en développant des milieux de vie durables, de qualité et adaptés aux besoins de cette clientèle.

### Un pôle d'innovation pour le logement abordable

Puisqu'elle est exclue des principaux programmes publics en habitation, l'UTILE a recours à des façons de faire et des modes de financement innovants pour soutenir le développement autonome de ses projets. À travers sa mission de développer et construire des logements étudiants à but non lucratif, notre organisation a acquis une expertise reconnue en matière d'habitation abordable et de financement de projets. C'est notre engagement pour l'abordabilité pérenne du logement qui nous amène à prendre part aux débats publics en matière d'aménagement du territoire et d'habitation.

1 Enquête PHARE : Prospection des habitudes et aspirations résidentielles étudiantes

---

L'UTILE s'inquiète de la place négligeable faite à l'abordabilité du logement dans les quatorze axes d'intervention proposés au *Projet de ville*.

## Deux avenir possibles pour Montréal

La réflexion collective entourant la refonte du Plan d'urbanisme de Montréal (PUM) représente une opportunité incontournable pour les acteurs de l'aménagement et de l'habitation de faire entendre leur vision d'avenir pour la métropole. Après avoir pris connaissance des propositions émises dans le *Projet de ville : vers un plan d'urbanisme et de mobilité*, l'UTILE tient à saluer l'importance et la portée de plusieurs objectifs prévus au document, notamment la volonté de faire de Montréal une ville où il fait bon vivre, ainsi que l'impératif d'en faire un territoire résilient face aux changements climatiques.

Néanmoins, il demeure que le droit au logement a toujours été au cœur de la mission et de l'action de l'UTILE, et c'est pourquoi **nous nous inquiétons de la place négligeable faite à l'abordabilité du logement dans les quatorze axes d'intervention proposés au *Projet de ville*.**

L'UTILE considère que Montréal se trouve actuellement à la croisée des chemins en matière d'abordabilité du logement, et que deux avenir se dessinent pour la métropole en fonction de l'effort déployé pour sauvegarder ce caractère abordable que nous lui connaissons. D'un côté, si les interventions de la Ville se concentrent sur l'amélioration de la qualité de vie tel qu'actuellement proposé au *Projet de ville*, sans s'attaquer de front à la montée du coût de l'habitation, Montréal court le risque de devenir aussi chère que Toronto ou Vancouver, qui se classent parmi les villes les plus inabordables au monde<sup>2</sup>. De l'autre côté, en déployant des efforts au moins aussi importants pour préserver l'abordabilité d'une manière pérenne, il est possible de léguer une ville plus mixte et vivable aux générations futures – à condition d'intervenir dès maintenant et de s'en donner les moyens. Nous nous attendons donc à ce que les prochaines étapes d'élaboration du plan d'urbanisme apportent un éclairage plus précis sur les leviers d'action qui seront mobilisés pour mettre l'accès à un toit au cœur des priorités. Les outils d'urbanisme déployés pour y arriver seront déterminants pour mesurer la capacité et la volonté d'agir de la Ville.

2 Demographia, 2022.  
**International Housing Affordability.**

## Constats clés

L'UTILE croit en effet qu'il est primordial que Montréal se dote de tous les instruments disponibles pour enrayer la pénurie de logements abordables, qui menace sévèrement la qualité de vie et la mixité sociale sur son territoire et en particulier dans ses quartiers centraux. Par conséquent, il faut que la Ville prenne un engagement transversal, partagé par tous les services, pour l'abordabilité en matière de logement, au même titre que l'engagement pris pour le climat. En tant que pierre angulaire de la planification de la métropole pour les prochaines décennies, le PUM se doit d'être à la hauteur de la menace historique qui pèse sur le caractère abordable de Montréal. Ne pas y inclure des objectifs forts relatifs à l'abordabilité serait un rendez-vous manqué avec l'histoire.

## Paver la voie vers l'abordabilité du logement

Alors même que la Ville de Montréal espère enrayer la pénurie de logements et veut le faire rapidement et efficacement, elle doit se montrer exemplaire dans son engagement envers l'abordabilité du logement. À l'heure actuelle, les acteurs de l'habitation abordable et communautaire font face à d'importants défis financiers qui les forcent à faire des choix difficiles. Par tous les moyens, ils tentent d'éviter de refiler la facture à leurs locataires lorsque la spéculation du coût des terrains bas son plein ou que les délais administratifs engendrent des coûts supplémentaires pour leurs projets. Or, il demeure que la surenchère des promoteurs à but lucratif pour l'achat ou la vente de terrains peut rendre la facture des projets de logement abordable particulièrement salée. C'est d'autant plus vrai que les propriétaires fonciers ont l'habitude de faire spéculer la valeur de leurs terrains s'ils anticipent de futures modifications réglementaires qui permettraient la construction de projets plus lucratifs que ce que le zonage actuel prévoit.

L'acquisition de terrains est donc difficile pour les OBNL d'habitation comme l'UTILE, notamment lorsqu'il est question de logement étudiant puisque la localisation des universités montréalaises impose des contraintes géographiques encore plus importantes pour ces projets. En effet, comme la population étudiante tend à se concentrer à proximité des établissements d'enseignement qu'elle fréquente et qu'elle est plus encline à avoir recours aux transports collectifs et actifs<sup>3</sup>, souvent faute de voiture, l'UTILE circonscrit ses recherches de terrains dans les quartiers centraux et autour des lignes de métro et autres axes de transport en commun afin de mieux répondre aux besoins de sa clientèle cible. L'achat d'un terrain répondant à ces critères représente un coût colossal qui complique l'atteinte des objectifs d'abordabilité qui sont pourtant le cœur

3 UTILE, 2022. **Enquête PHARE : Le logement étudiant au Québec.**

de notre mission. Notons que les modifications au PUM qui auront pour effet d'augmenter la hauteur permise de terrains qui n'appartiennent pas déjà à des acteurs publics ou sociaux se traduiront nécessairement par une augmentation de la valeur de ces terrains les rendant encore plus inaccessibles pour des promoteurs sociaux et à but non lucratif.

### **Instaurer un « réflexe abordabilité »**

Pour ces raisons, la refonte du plan d'urbanisme de Montréal doit être l'occasion d'inscrire un engagement transversal de la Ville en matière d'abordabilité à travers tous ses services. La Ville, en plus de reconnaître que le logement abordable est une priorité, se doit d'assurer et d'accommoder son développement sur le territoire montréalais, en adoptant ce qu'on pourrait appeler un « réflexe abordabilité » au moment de prendre toute décision d'aménagement. Ce réflexe devrait ultimement mener à un meilleur alignement de la réglementation avec les objectifs d'abordabilité de la Ville, ce qui s'avérerait sans doute un des plus importants leviers dont elle dispose pour augmenter la taille de son parc locatif hors marché tout en réduisant le besoin en subventions des projets de logement social et à but non lucratif.

### **Réduire au minimum les délais d'approbation des projets abordables**

Pour y arriver, il faut donc que la Ville mette à profit ses mécanismes d'urbanisme et en imagine de nouveaux, par exemple la réduction des frais et des délais d'attente pour l'approbation de projets sociaux et communautaires. Ces éléments représentent actuellement des barrières majeures à la construction de logements abordables dans la métropole, alors que les organismes comme l'UTILE se butent à des délais administratifs pouvant prolonger de plusieurs mois, voire d'une année ou plus, la réalisation de leurs projets. Ceux-ci entraînent des coûts supplémentaires substantiels et évitables, qui se reflètent ultimement sur le prix des loyers que devront assumer les locataires, ou sur la somme requise en subventions des divers paliers de gouvernement pour viabiliser les projets. Ainsi, Montréal aurait tout intérêt à réduire au minimum les délais d'approbation pour les projets de logements en économie sociale afin d'encourager de telles initiatives.

### **Implanter un zonage différencié pour les développeurs à but non lucratif**

Une autre solution, plus audacieuse, mais qui serait à coût nul pour la Ville, consisterait en la mise en vigueur d'un zonage à densité variable en fonction du statut juridique du propriétaire définitif d'un terrain, en distinguant les entreprises d'économie sociale réalisant du logement abordable à perpétuité des promoteurs privés à but lucratif. En augmentant le nombre de pieds carrés constructibles permis (par l'augmentation de la densité et de la hauteur maximales) pour des projets hors marché, la Ville viendrait reconnaître que les organismes qui les construisent contribuent à une mission de la municipalité tout en permettant

d'augmenter le nombre de logements constructibles sur un terrain donné. Étant donné que le coût du terrain constitue un frais fixe, ce mécanisme permettrait également de répartir ce coût important sur davantage d'unités et ainsi réduire le coût de réalisation par porte.

En établissant d'emblée un zonage différencié automatique pour les développeurs à but non lucratif, ceux-ci se verraient consentir d'emblée des densités et des hauteurs légèrement supérieures à celles prévues au règlement d'urbanisme, ce qui représenterait un avantage important pour se mesurer aux promoteurs privés sur le marché des terrains. En effet, cela permettrait aux développeurs à but non lucratif comme l'UTILE de faire des offres d'achat plus compétitives lorsqu'ils se mesurent aux promoteurs privés qui eux, en contrepartie, ont accès à davantage de capitaux. La Ville de Vancouver, par exemple, a adopté au printemps 2021 un règlement qui donne systématiquement droit aux OBNL et aux coopératives d'habitation de construire des bâtiments de six étages dans des zones normalement limitées à quatre, ce qui leur évite en plus d'avoir à demander une modification au zonage. Il s'agit d'une forme de soutien indirect qui, en plus d'être sans frais pour la Ville, permet de réduire la somme nécessaire en subventions pour atteindre des loyers abordables. Ajoutons finalement que cette pratique permettrait d'éviter que des projets de logement social et communautaire ne se butent à des démarches d'approbations réglementaires longues et coûteuses qui ont des impacts considérables sur leur abordabilité, voire qui peuvent compromettre leur réalisation – ce qui se traduit ultimement par une meilleure capacité à faire des offres d'achat compétitives et avec moins de conditions.

Or, un tel bonus de densité doit absolument être conçu dans une approche différenciée, sans quoi ses bénéfices seraient compromis, voire son application contre-productive en ne contribuant qu'à la spéculation. Avec une approche différenciée, la création de valeur qui en résulte est mise au service des objectifs sociaux et économiques de la Ville en matière d'habitation, et ultimement, au service de ses résident·es.

### Différencier les projets abordables à toutes les étapes d'approbation

Que ce soit à travers les instruments de zonage ou non, nous croyons que le PUM devrait comprendre une différenciation explicite des projets de logement abordable, afin que ceux-ci soient systématiquement priorités et facilités. Une telle différenciation pourrait en outre être utilisée pour raccourcir les processus d'approbation des projets ou encore pour diminuer les frais municipaux exigés pour chaque démarche. D'emblée, la Ville pourrait mettre en place une « voie rapide » pour l'approbation des projets de logement abordable, comme cela se fait notamment à Sherbrooke, où les demandes d'approbation des développeurs à but non lucratif sont priorités et traitées plus rapidement. À titre d'exemple, l'UTILE estime que les délais d'approbation municipale pour ses projets à Montréal peuvent lui coûter plusieurs centaines de milliers de dollars, uniquement en intérêts. Par ailleurs, une tarification différenciée permettrait aussi de diminuer le coût de ces projets, surtout lorsqu'on sait que les frais municipaux peuvent totaliser plus de 1 million de dollars par projet<sup>4</sup>.

4 Jusqu'à 35\$ par pied carré, selon la SCHL.

En raison de ses besoins spécifiques et de son hypermobilité, la population étudiante locataire est parmi les premières victimes de la crise du logement.

## Miser sur le logement étudiant en économie sociale

L'UTILE espère aussi que la refonte du plan d'urbanisme de Montréal sera une occasion pour la Ville de cristalliser son engagement pour le logement étudiant à but lucratif. Non seulement les besoins de la population étudiante en matière d'habitation abordable sont-ils criants, mais il s'avère également que la construction de logement étudiant dédié représente une piste de solution importante vers l'enrayement de la crise du logement.

Comptant plus de 197 000 étudiant·e·s (11 % de la population montréalaise totale) menant leur formation dans l'une de ses universités<sup>5</sup>, Montréal attire l'effectif étudiant le plus important de la province et le second au pays après Toronto. Les données fines tirées de l'enquête PHARE 2021 offrent un éclairage plus détaillé des conditions de vie et des besoins de cette population étudiante en matière d'habitation, et montrent qu'il s'agit d'un groupe particulièrement vulnérable sur le marché locatif.

Dans l'agglomération de Montréal, plus de huit étudiant·e·s sur dix (86 %) sont locataires et la grande majorité d'entre eux occupe un appartement sur le marché locatif privé conventionnel (80 %). De ce nombre, seul·e·s 2% étaient, en 2021, locataires d'une chambre en résidence étudiante.

Parmi ces locataires étudiant·e·s sur le marché privé, la plupart (58 %) habitent un logement comptant au moins deux chambres à coucher; conséquemment, ces grands appartements sont retirés de l'offre en habitation pour les familles avec enfants et autres ménages. Cela s'explique par le fait que la taille des ménages étudiants est en moyenne de 2,2 personnes (44 % étant composés de 2 colocataires, et 28 % de 3 colocataires). En se partageant les dépenses liées au logement, et en dépit du fait que les étudiant·e·s locataires touchent majoritairement moins de 20 000 \$ par année, ces ménages étudiants en viennent à payer des loyers supérieurs à ceux des ménages avec enfants pour des logements équivalents. Ils rivalisent donc avec les familles pour les grands logements tout en contribuant bien involontairement à la hausse généralisée des loyers à Montréal. En effet, en comparant les loyers payés par les répondant·e·s du PHARE 2021 avec ceux payés par les autres ménages locataires<sup>6</sup>, on constate que les ménages étudiants paient en moyenne 313 \$ de plus pour leur logement, toutes typologies confondues.

Or, il serait erroné de conclure que les étudiant·e·s ont les moyens financiers de s'offrir des logements plus chers. En incluant l'aide parentale, les bourses et les prêts étudiants (c'est-à-dire des sources de revenus qui ne sont pas durables ou représentent carrément de l'endettement), le revenu annuel moyen des répondant·e·s s'élève à 21 333 \$. Près des trois

5 Universités Canada, 2020.

6 SCHL, 2020.



quarts (73 %) ont un taux d'effort supérieur à 30 % de leurs revenus<sup>7</sup>, ce qui nous permet d'estimer que, dans l'absolu, environ 125 000 locataires étudiant·e·s sont dans une situation résidentielle précaire à Montréal.

L'enquête PHARE nous apprend également que les loyers des étudiant·e·s universitaires ont augmenté de 18 % entre 2017 et 2021 seulement. Si on observe une hausse aussi draconienne, c'est qu'en déménageant fréquemment, les étudiant·e·s universitaires ne bénéficient pas du contrôle des loyers dont peuvent profiter les locataires qui demeurent longtemps dans le même logement. **Ainsi, la population étudiante locataire est parmi les premières victimes de la crise du logement : ce qu'elle vit aujourd'hui n'est qu'un avant-goût de ce qui attend les locataires qui chercheront un nouveau logement dans les prochaines années.**

Par ailleurs, cette population de locataires a des besoins résidentiels très spécifiques. L'enquête PHARE a démontré qu'elle cherche à demeurer près des institutions d'enseignement, donc près des centres urbains et des axes de transport en commun. Elle est moins susceptible que le reste de la population de posséder une voiture et, conséquemment, elle utilise davantage les transports actifs et collectifs pour ses déplacements quotidiens. Pour toutes ces raisons, nous croyons que les aires TOD sont des quartiers à prioriser pour la création de nouveaux logements étudiants.

Pour l'UTILE, il ne fait pas de doute que la Ville de Montréal doit miser sur le logement étudiant à but non lucratif comme piste de solution vers la sortie de la crise du logement. En plus d'en faire un engagement en matière d'habitation, l'UTILE est d'avis que la Ville de Montréal doit inscrire sa volonté de fournir du logement abordable à celles et ceux qui choisissent Montréal comme ville d'étude dans son plan d'urbanisme et de mobilité. Si elle est tenue, cette promesse aura des retombées triples. Elle permettra en premier lieu de mettre un toit (neuf) sur la tête d'étudiant·e·s dans le besoin, soutenant ainsi leur réussite et facilitant leur contribution future à l'économie et au marché de l'emploi. Se faisant, elle libérera de grands logements dans les quartiers centraux, jusqu'alors occupés par des ménages étudiants. Enfin, elle soutiendra l'attractivité des universités montréalaises en procurant des logements adéquats et abordables aux candidat·e·s qu'elles souhaitent attirer chez elles. Montréal est en effet reconnue à l'international comme une ville étudiante abordable et gagne à le rester. L'amélioration de la qualité de vie des étudiant·e·s contribuerait au maintien de cette réputation, ainsi qu'à leur rétention à Montréal une fois leurs études terminées.

## Recommandations

### Abordabilité

- Recommandation 1** Que la Ville de Montréal prenne un engagement transversal pour l'abordabilité du logement, partagé par tous les services.
- Recommandation 2** Que le Plan d'urbanisme et de mobilité enchâsse une obligation de « réflexe abordabilité » pour chaque décision d'aménagement et d'urbanisme.
- Recommandation 3** Que la Ville de Montréal assure et facilite la construction de logement abordable sur son territoire, notamment au moyen d'un meilleur arrimage de sa réglementation d'urbanisme et de ses objectifs en matière d'abordabilité afin que ces projets soient facilités de manière systématique et prévisible.
- Recommandation 4** Que le Plan d'urbanisme et de mobilité prévoit un tarif réduit automatique pour les frais municipaux pour l'approbation des projets pour les OBNL d'habitation et les coopératives.
- Recommandation 5** Que le Plan d'urbanisme et de mobilité prévoit une voie rapide pour l'approbation des projets de logement à but non lucratif, afin de traiter en priorité les demandes des projets d'habitation hors marché de façon automatique.
- Recommandation 6** Que le Plan d'urbanisme et de mobilité introduise un zonage différencié automatique pour les projets de logement abordable à perpétuité permettant notamment des densités et des hauteurs de construction plus élevées.

### Logement étudiant

- Recommandation 7** Que le Plan d'urbanisme et de mobilité fixe des cibles de logements étudiants abordables dans les quartiers centraux, près des établissements d'enseignement et dans les aires TOD pertinentes.