

Service de l'habitation

AOÛT 2024

Règlement pour une métropole mixte

Exigences en matière de logement abordable
découlant de l'adoption du Plan d'urbanisme et de
mobilité 2050

Contexte

Le présent document vise à présenter les modalités de création de zones de logement abordable dans le Règlement pour une métropole mixte (RMM) qui doit survenir dans la foulée de l'adoption du Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM).

Les zones de logement abordable constituent un aspect spécifique de l'intervention de la Ville de Montréal en habitation. Il s'agit d'une section du RMM qui ne touche qu'aux exigences en logement abordable (et non aux exigences en logement social et familial). Quant au RMM, rappelons qu'il s'inscrit dans un ensemble plus vaste d'outils en habitation dont dispose la Ville, comme les programmes de financement et la mise à disposition de ses terrains.

Le Règlement pour une métropole mixte

Le RMM sert d'abord à faciliter l'inclusion de logements sociaux dans les grands ensembles en redéveloppement.

- Le RMM prévoit une exigence de 20% de logements sociaux dans tous les projets visés (à l'heure actuelle, les projets qui comportent environ 20 logements et plus¹).
- Pour les projets de 20 à 150 logements, cette obligation est dans la plupart des cas remplie par le versement d'une contribution financière.
- Pour les projets de plus de 150 logements, l'option privilégiée est la cession d'un terrain ou la réalisation d'un projet clé en main. Dans tous les cas, l'essentiel du coût de réalisation du projet est couvert par les gouvernements et la Ville, via les programmes en vigueur (ex. PHAQ).
- Le RMM permet donc d'inclure des projets sociaux dans des ensembles et des secteurs en développement, contribuant ainsi à créer une ville plus mixte.

Les zones de logement abordable

Le RMM prévoit également, dans certaines zones, des exigences en logement abordable:

- Les zones de logement abordable 1 correspondent à une exigence de 10% de logement abordable.
- Les zones de logement abordable 2 correspondent à une exigence de 20% de logement abordable.

Le logement abordable dans le Règlement pour une métropole mixte

¹ Les paramètres du RMM sont exprimés en m², mais sont ici traduits en nombre de logements pour faciliter la lecture.

Aux fins de l'application du RMM, le logement abordable est défini comme tout logement visé par des engagements d'abordabilité de 20 ans ou plus. Il peut donc s'agir de :

- Logements locatifs privés ou hors marché (autres que le logement social) réalisés dans le cadre d'un programme gouvernemental
- Propriétés dont le prix de revente est contrôlé dans le temps, comme les coopératives de propriétaires.

Dans certains cas, une contribution financière sera versée plutôt que de réaliser les logements abordables.

La création des zones de logement abordable

Depuis l'adoption du RMM en 2020, des zones de logement abordable sont ajoutées progressivement.

- À chaque fois que le Plan d'urbanisme est modifié d'une manière telle que le potentiel constructible résidentiel d'un secteur est augmenté significativement, une zone de logement abordable est créée. Des balises ont été établies sur les bases d'analyses de faisabilité afin de mettre en relation l'ampleur de l'augmentation du potentiel avec le pourcentage de logement abordable exigé (10% ou 20%). Une exigence de 20% de logement abordable (zone de logement abordable 2) est appliquée en contrepartie d'une augmentation importante du potentiel constructible. Une exigence de 10% de logement abordable (zone de logement abordable 1) est appliquée en contrepartie d'une augmentation plus modeste².
- La création d'une zone de logement abordable exige la modification de l'Annexe B du RMM, ce qui nécessite une résolution du conseil municipal précédée d'une assemblée publique de consultation.
- À ce jour, une douzaine de résolutions du conseil municipal ont donné lieu à l'ajout de zones totalisant environ 300 hectares³.

Le projet de PUM et la création de zones de logement abordable

Le projet de PUM affirme une volonté d'intensification qui entraînera dans plusieurs secteurs une hausse du potentiel constructible résidentiel.

² Plus spécifiquement, les balises en vigueur appliquée depuis 2020 sont :

- Hausse de la superficie résidentielle constructible entre 20% et 40% : Zone abordable 1
- Hausse de la superficie résidentielle constructible de plus de 40% : Zone abordable 2
- Changement d'affectation afin d'autoriser la composante résidentielle : Zone abordable 2

³ Les zones en vigueur peuvent être visualisées ici : [Zones de logement abordable - Règlement pour une métropole mixte - Google Mes cartes](#)

Dans la continuité de la pratique établie depuis 2020, il doit donc donner lieu à la création de nouvelles zones de logement abordable.

Cette opération viendra clarifier à long terme les exigences en matière de logement abordable dans les secteurs à redévelopper, ce qui contribuera à la prévisibilité du cadre réglementaire.

Méthodologie

Le Plan d'urbanisme en vigueur depuis 2004 contient des paramètres normatifs de hauteur et densité. Aussi, la création de zones de logement abordable était déclenchée par un calcul de l'augmentation du potentiel constructible maximal, tel qu'exprimé dans ces paramètres.

Le projet de PUM mise plutôt sur un encadrement qualitatif. La méthodologie qui prévaut depuis 2020 doit donc être mise à jour.

Une analyse détaillée de différentes données sous la forme de couches cartographiques a été menée. Les couches cartographiques analysées ont été :

- Les secteurs d'intensification du projet de PUM (douce, intermédiaire, élevée);
- Les secteurs d'opportunité du projet de PUM (PPU, planifiés, à planifier);
- Les affectations au Plan d'urbanisme actuel et au PUM (transitions et nouveautés);
- Les indices de densité du Plan d'urbanisme actuel (existant);
- Le patrimoine bâti dans le projet de PUM;
- Les chapitres du Plan d'urbanisme actuel spécifiques à chaque arrondissement (zones, COS, étages, etc.)

Résultats

Après analyse, les paramètres suivants ont été retenus pour la création de zones de logement abordable.

Une zone de logement abordable 1 (exigence de 10% de logement abordable) est créée lorsqu'il y a superposition entre les secteurs d'intensification intermédiaire et les secteurs d'opportunité résidentielle encore à planifier.

Une zone de logement abordable 2 (exigence de 20% de logement abordable) est créée lorsqu'il y a

- Superposition entre les secteurs d'intensification élevée et les secteurs d'opportunité résidentielle à planifier
- Changement d'affectation, vers « mixte » ou « résidentiel » à partir d'une affectation qui ne permettaient pas le résidentiel auparavant.

Le changement d'affectation a été retenu comme critère pour la création de zones de logement abordable 2 parce qu'il rend possible la construction résidentielle, qui était auparavant proscrite. Le changement d'affectation déclenche la création d'une zone abordable 2 depuis l'adoption du RMM.

Les secteurs d'intensification et d'opportunité ont été retenus parce qu'ils expriment une intention de densification.

- Lorsqu'un secteur d'opportunité est identifié dans le PUM, cela signifie que celui-ci est appelé à se transformer. Si ce secteur est classé comme « à planifier », le cadre de planification actuel ne reflète pas encore cette intention. Il y a donc lieu d'anticiper une évolution de ce cadre qui augmentera le potentiel constructible résidentiel.
- Lorsqu'un secteur d'opportunité est identifié comme « planifié », l'intensification reflète plutôt l'état actuel du cadre de planification. Plusieurs secteurs planifiés sont d'ailleurs associés à des zones de logement abordable créées depuis 2020, comme le secteur Lachine-Est.
- L'augmentation du potentiel variera selon le niveau d'intensification associé à ce secteur. Elle sera plus marquée si l'intensification est élevée, et plus modeste si elle est intermédiaire.

Les autres éléments n'ont pas été retenus:

- Les paramètres de hauteur et de densité du Plan d'urbanisme actuel ne peuvent être comparés avec les éléments qualitatifs du PUM.
- Le patrimoine bâti se prête à une analyse spécifique selon les projets et ne peut faire l'objet d'une règle générale.

La localisation des zones est visible dans l'annexe 1 et l'entièreté des zones est visible dans l'annexe 2. Les superficies des zones de logement abordables proposées sont:

- 534 ha de zones 1. On compte actuellement 95 ha de zone abordable 1. La superficie totale sera donc portée à 629 ha.
- 1 758 ha de zones 2. On compte actuellement 202 ha de zone abordable 1. La superficie totale sera donc portée à 1 960 ha.

Procédure

Afin de créer des zones de logement abordable, un autre processus sera déployé. L'annexe B du RMM sera modifiée une fois que le PUM sera adopté, ce qui étendra par le fait même le territoire d'application des exigences en matière de logement abordable.

Ce processus nécessite, une fois le PUM adopté, une résolution du conseil municipal précédée d'une assemblée publique de consultation.

Les secteurs d'intensification et d'opportunité sont susceptibles d'évoluer à la suite du dépôt du rapport de l'OCPM. Par conséquent, les zones de logements abordables illustrées en annexe pourraient changer, en cohérence avec la version finale du PUM.

Retombées des zones de logement abordable

Les zones de logement abordables sont créées sur la base de la méthodologie décrite plus haut, sans égard à la probabilité qu'un projet y soit développé à court ou moyen terme. Certaines zones vont accueillir des projets dans les cinq prochaines années, d'autres à plus long terme. Certaines zones n'accueilleront pas de projet résidentiel.

Les retombées des zones de logement abordable dépendent entièrement du développement résidentiel qui s'y déroulera. Il est donc impossible d'en anticiper les retombées.

Le zonage incitatif et la création de zones de logement abordable

À la création de zones de logement abordable s'ajoute un autre mécanisme qui prévoit des exigences en contrepartie d'augmentations du potentiel constructible, le zonage incitatif. Celui-ci repose sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, à la suite d'une modification adoptée en 2023⁴.

Le zonage incitatif sera un outil utilisé par les arrondissements à même leur réglementation d'urbanisme. Le projet de PUM prévoit un encadrement du zonage incitatif par le biais du document complémentaire⁵. Il y est notamment précisé que le zonage incitatif doit s'appliquer en sus des exigences minimales du RMM.

Le zonage incitatif permet d'appliquer des normes plus avantageuses (hauteur ou densité plus élevées par exemple) en échange de prestations définies à même le règlement. La loi permet différentes prestations en lien avec l'environnement, les équipements publics, le patrimoine et l'habitation. En résumé, le zonage incitatif offre une augmentation du potentiel constructible en échange de contreparties, dont l'inclusion de logements sociaux et abordables.

Prévalence du zonage incitatif sur les zones de logement abordable

Il est possible qu'une zone de logement abordable soit créée à la suite d'une modification du Plan d'urbanisme ou de l'adoption du PUM, et qu'un arrondissement adopte ensuite un règlement de zonage incitatif visant le même territoire.

Dans ce cas, la zone de logement abordable et le zonage incitatif s'appuient sur la même augmentation du potentiel constructible pour exiger une contrepartie. La logique économique qui sous-tend les deux mesures est alors compromise. Les zones de logement abordable et le zonage incitatif doivent donc être des mécanismes mutuellement exclusifs: l'un ou l'autre s'appliquera, mais pas les deux.

Le zonage incitatif permet à chaque arrondissement de prévoir des exigences sur mesure, un mécanisme beaucoup plus précis que celui des zones de logement abordable. C'est pourquoi il est préférable de laisser le zonage incitatif prévaloir sur les zones de logement abordable.

Pour cela, le RMM sera modifié afin de soustraire les projets visés par le zonage incitatif aux exigences contenues dans la section portant sur les zones de logement abordable. Cette modification exemptera automatiquement des exigences en logement abordable tous les projets visés par le zonage incitatif.

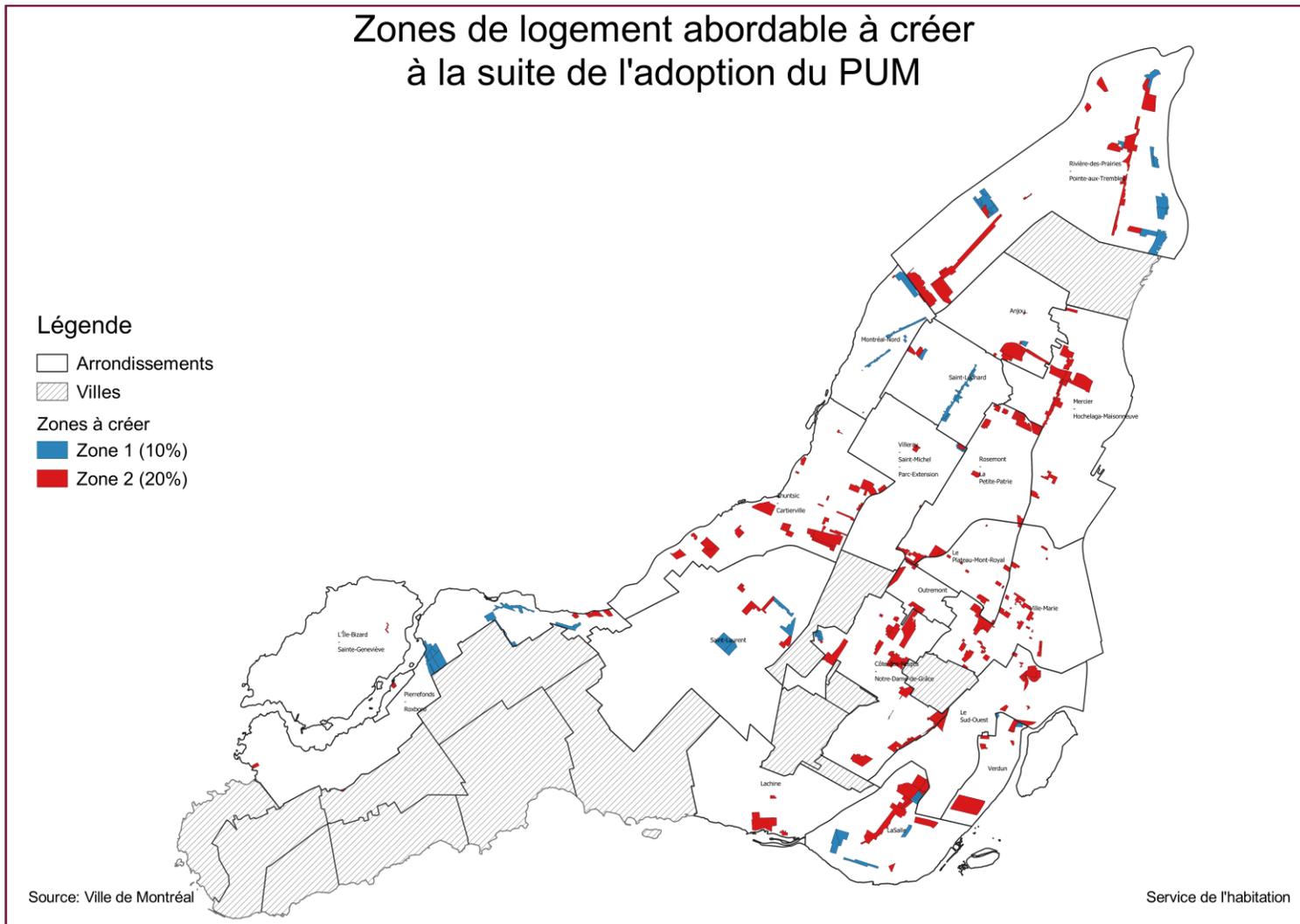
⁴ Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions (2023, chapitre 12; projet de loi no 16), sanctionnée le 1er juin 2023.

⁵ Plan d'urbanisme et de mobilité 2050, partie 3, chapitre 6, page 20.

En l'absence d'un règlement d'arrondissement sur le zonage incitatif, les zones de logement abordable continueront de s'appliquer.

Cette modification du RMM pourra être apportée en même temps que celle visant l'ajout de zones de logement abordable décrite dans la première partie de ce document.

Annexe 1



Annexe 2

