



L'Alliance des corporations
d'habitations abordables du
territoire du Québec (ACHAT)

Mémoire de l'ACHAT sur le Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement révisé (PPMADR) de la Communauté métropolitaine de Montréal

Novembre 2024

Présenté à la commission spéciale sur la révision du PMAD
dans le cadre des consultations
sur le prochain PPMADR

Table des matières

INTRODUCTION	1
1. CONTEXTE ET OPINION GÉNÉRALE SUR LE PPMADR	2
2. RECOMMANDATIONS	4
2.1 RÉVISER LES SEUILS DE DENSITÉ PROPOSÉS	4
2.1.1 Rehausser les seuils de densité minimaux.....	4
2.1.2 Revoir la position sur les seuils maximaux de densité hors PIAT.....	5
2.1.3 Éliminer la capacité des infrastructures des critères de délimitation des PIAT	6
2.2- DÉPLOYER LES MOYENS POUR FACILITER L'ACQUISITION DES TERRAINS.....	7
2.2.1 Exiger l'adoption du zonage incitatif et différencié dans les secteurs PIAT	7
2.2.2 Maîtrise foncière par la réserve de terrains	7
3. CONCLUSION	9

INTRODUCTION

L'Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec ([ACHAT](#)) est un regroupement d'entreprises collectives en immobilier (propriétaires, opérateurs et développeurs sans but lucratif) unique en son genre dans le réseau québécois et canadien de l'économie sociale. Notre mission consiste à soutenir nos membres dans la recherche d'innovations et le déploiement de stratégies d'affaires visant à accroître de manière significative l'offre de logements hors marché dans les régions urbaines du Québec, et ce, au bénéfice des communautés locales. L'ACHAT est un lieu d'échange et de concertation, de recherches spécialisées et de mutualisation visant à soutenir le développement des capacités organisationnelles et financières de ses membres afin de développer un volume d'unités de logements hors marché plus grand, et ce de manière à contribuer à une meilleure structuration de l'offre de logements hors marché dans le marché résidentiel. Son centre d'excellence en immobilier collectif, [Élan](#), offre depuis 2024 un parcours de professionnalisation à toute société d'économie sociale souhaitant accélérer son développement organisationnel et adopter des stratégies de développement de volume de logements en continu.

Nos [20 membres](#) (CMétis, Corporation Mainbourg, Espace la Traversée, FHCQ, Gérer son quartier, Habitations Communautaires Loggia, Han-Logement, Hapopex, HocheLab, Interloge, Ludique, Mission Old Brewery, Mission Unitainés, Réseau bon voisinage, SHAPEM, SHCN-BCHS, SOLIDES, UTILE, Territoires solidaires, Village Urbain) détiennent un parc immobilier de 7400 logements locatifs abordables d'une valeur foncière de plus de 1 G\$ et comptent actuellement plus de 5000 nouvelles unités en développement à l'horizon 2025-2026. Leurs immeubles, principalement situés dans le Grand Montréal, sont de petites, moyennes et grandes tailles, récents, âgés ou patrimoniaux. Ils offrent des logements locatifs abordables de qualité (avec services dans certains cas) aux familles, aînés, immigrants, étudiants, personnes monoparentales, à faibles revenus, avec problèmes de santé mentale, en réintégration sociale, en situation de handicap, etc.

ACHAT, Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec

1503 rue La Fontaine
Montréal, QC, H2L 1T7
info@achat-habitation.org
(438) 366-6757

1. CONTEXTE ET OPINION GÉNÉRALE SUR LE PPMADR

Le projet révisé du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PPMADR) constitue un outil stratégique de planification pour la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Il établit une vision ambitieuse du développement du territoire pour les 25 prochaines années, en définissant l'organisation spatiale du territoire et en anticipant les besoins en matière d'habitation.

L'ACHAT se réjouit des intentions de la CMM qui propose une vision actualisée, plus responsable, durable et inclusive, articulée autour de trois grandes orientations : l'aménagement du territoire, les transports et l'environnement. Ce projet témoigne d'une prise en compte réelle des enjeux locaux, notamment les défis auxquels les municipalités font face dans le cadre des changements climatiques, dont la question du logement est un élément central.

Pour nous, les cibles fixées et les orientations qui en découlent, notamment en matière d'habitation, doivent viser à maximiser l'impact des interventions. L'objectif n'est pas seulement d'atteindre un taux de 20% de logements hors marché, mais aussi d'**inscrire le logement hors marché dans une logique de pacte générationnel envers les plus jeunes**. Dans cette optique, il est crucial que les demandes de la CMM adressées aux municipalités tiennent compte des réalités du développement immobilier local, auxquelles les OBNL (organismes à but non lucratif) sont confrontés.

Il est essentiel de comprendre que les projets immobiliers, qu'ils soient sur le marché ou hors marché, sont soumis aux mêmes **contraintes économiques** (augmentation des coûts de construction, frais de développement et d'exploitation, etc.), dont les effets se répercutent directement sur les loyers. Concernant les OBNL en logement, les loyers sont limités par des seuils d'abordabilité fixés par les programmes gouvernementaux de soutien au développement, ce qui permet d'obtenir des subventions nécessaires à la réalisation des projets. Ainsi, l'acquisition et le développement de ces projets dépendent souvent de l'acceptation dans un programme de subvention, ce qui **limite la réactivité et la compétitivité des OBNL face aux opportunités du marché immobilier**.

Dans ce contexte, nous nous interrogeons sur la manière dont la CMM pourrait adopter un rôle de « levier économique » pour faciliter l'atteinte progressive de l'objectif de 20% de logements hors marché d'ici 2050. La CMM se doit d'**adopter un cadre de planification plus prévisible avec des mesures prescriptives vigoureuses accélérant la création de logements hors marché**. Avec cette posture, les outils d'urbanisme locaux faciliteront le développement de projets hors marché et susciteront la collaboration avec les acteurs privés. Le déploiement de moyens économiques et réglementaires adaptés et cohérents soutiendra le **passage de la part des logements hors marché dans l'ensemble des logements locatifs de 9,6 % à 20 %** sur les 25 prochaines années.

Nos membres, engagés sur le territoire de la CMM, se positionnent comme des partenaires stratégiques dans l'atteinte des cibles du PPMADR. C'est pourquoi l'ACHAT suggère à la CMM

un positionnement et des recommandations favorisant la création de logements hors marché sur l'ensemble du territoire de la CMM.

Les prochaines pages exposent **nos principales recommandations et préoccupations** sur lesquelles repose le présent mémoire, soit :

- 2.1.1 Rehausser les seuils de densité minimaux** : Nous recommandons que les seuils de densité minimaux proposés pour l'ensemble des secteurs soient révisés à la hausse, afin de donner une vision claire et prévisible aux développeurs (OBNL en habitation et secteur privé) dans chacune des 82 municipalités de la CMM.
- 2.1.2 Revoir la position sur les seuils maximaux de densité hors PIAT** : nous souhaitons faire une mise en garde de l'impact négatif de la limitation de la densité sur l'attractivité des terrains hors PIAT et la survalorisation des terrains situés dans les secteurs PIAT. Ceci a une incidence sur le pouvoir d'acquisition des OBNL en habitation.
- 2.1.3 Exclure la capacité des infrastructures comme critères de délimitation des PIAT** : nous recommandons d'exclure la capacité limitée des infrastructures critiques à soutenir les bâtiments existants comme critère de délimitation des PIAT. La CMM devrait plutôt adopter une approche proactive en incitant les municipalités à évaluer activement leurs besoins en infrastructures.
- 2.2.1 Exiger l'adoption du zonage incitatif et différencié dans les secteurs PIAT** : nous recommandons que le terme « éventuellement » soit retiré dans le règlement de zonage différencié dans les demandes de la CMM du critère 1.3.2 et que la CMM prescrive l'adoption de ces règlements dans les zones PIAT.
- 2.2.2 Déployer une maîtrise foncière par la réserve de terrains** : Nous recommandons que la CMM prévoie un remboursement des frais liés à l'acquisition de réserve foncière et à la revalorisation des terrains dédiés au développement de logements hors marché en priorité dans les secteurs PIAT, afin de donner aux OBNL les moyens de réaliser la cible de 20 % de logements hors marché.

2. RECOMMANDATIONS

2.1 RÉVISER LES SEUILS DE DENSITÉ PROPOSÉS

Dans l'orientation 1 du PPMADR, qui vise à créer un grand Montréal avec des milieux de vie complets et durables, l'objectif 1.2 cherche à optimiser le développement urbain dans le périmètre métropolitain. Nous souhaitons apporter une perspective pratique sur l'impact des seuils minimaux de densité définis dans le critère 1.2.1, ainsi que soulever des interrogations concernant les seuils maximaux de densité du critère 1.2.2.

2.1.1 Rehausser les seuils de densité minimaux

Nous invitons la CMM à clarifier ce qu'elle entend par « optimisation du développement urbain ». L'optimisation devrait viser le développement durable des sites, qu'il s'agisse de terrains vacants ou du redéveloppement de sites existants, en respectant des principes directeurs de durabilité et en répondant aux défis liés aux changements climatiques. Concrètement, cela implique de réduire l'empreinte au sol des bâtiments, d'améliorer leur efficacité énergétique, d'augmenter la proportion d'espaces verts et renaturalisés, ainsi que de minimiser l'empreinte des aires de stationnement en surface. L'application de ces principes et leur impact économique est intimement liée aux paramètres de densification. Comme mentionné dans la section précédente, les impératifs économiques auxquels, les projets de logements hors marché sont soumis déterminent leur réussite ou leur échec.

Afin d'illustrer les divergences possibles entre le cadre de planification proposé et ses effets concrets sur le terrain, prenons l'exemple d'un terrain situé dans l'hypercentre de Montréal, au centre-ville, où la densité minimale prescrite est de 450 logements par hectare (log/ha), soit la densité la plus élevée proposée dans le PPMADR.

Dimension du terrain	Nombre de logements requis pour une densité de 450 log/ha	Hauteur du bâtiment requise pour l'exigence de densité	Hauteur du bâtiment du potentiel	Potentiel de développement réel (superficie moyenne de 750 pi ² /unité)	Densité en log/ha du potentiel de développement réel
15 000 pi ² (0,14 ha)	67 logements	5 étages	10 étages	120 logements	861 log/ha
			20 étages	240 logements	1 722 log/ha
			30 étages	360 logements	2 583 log/ha

Un projet typique de 67 logements répartis sur 5 étages permet de respecter cette exigence minimale de densité, mais cette densité demeure bien inférieure à celle que pourrait atteindre le site si le développement était optimisé. En effet, un développement plus intensif pourrait aboutir à une densité de 2 583 logements par hectare, avec une capacité de 360 logements sur le même terrain. Dès lors, la question se pose : comment un seuil de 450 log/ha peut-il réellement viser à

optimiser le développement dans un centre-ville où les hauteurs des bâtiments sont souvent bien supérieures à 5 étages ?

À notre avis, **la densité minimale prescrite devrait davantage refléter une optimisation réelle des sites**, d'autant plus que la densité proposée dans le PPMADR est une densité nette, et que chaque terrain n'a pas nécessairement besoin de répondre exactement à la cible. Si la CMM adopte une position trop conservatrice sur la densité, il sera difficile de concevoir comment l'objectif de 20 % de logements hors marché pourra être atteint à terme.

Nous sommes bien conscients que chaque municipalité a la possibilité de fixer une densité minimale plus élevée que celle du PPMADR sur son territoire. Une réserve sur la densité minimale proposée par la CMM crée certainement une situation où une MRC ou agglomération pourrait uniquement se conformer à l'exigence minimale du PPMADR et prévoir un mécanisme discrétionnaire pour augmenter la densité par projet. Ce type de situation offre peu de prévisibilité pour le développement immobilier, considérant que la densité réelle peut être de 2 à 5 fois plus élevée selon le tableau précédent.

Dans le contexte actuel de pénurie de logements hors marché et des défis économiques auxquels les OBNL en habitation doivent faire face, les seuils de densité proposés ne permettent pas d'optimiser véritablement le développement des sites. Les MRC et les agglomérations se retrouvent dans une position où elles devront adopter une approche conservatrice ou audacieuse à l'égard de la densité, ce qui n'offre pas la prévisibilité nécessaire en amont à la réalisation de projets. Ultiment, le risque de retard des processus d'approbation des projets persiste et, à terme, la construction de logements est reportée, qu'ils soient hors marché ou non.

Recommandation : Nous recommandons que les seuils de densité minimaux proposés pour l'ensemble des secteurs soient révisés à la hausse, afin de donner une vision claire et prévisible aux développeurs (OBNL en habitation et secteur privé) dans chacune des 82 municipalités de la CMM.

2.1.2 Revoir la position sur les seuils maximaux de densité hors PIAT

Concernant le critère 1.2.2 sur les seuils maximaux de densité pour les secteurs hors PIAT, qui ne bénéficient pas d'une desserte adéquate en transport collectif, nous voyons ce critère comme un frein à un développement visant à améliorer cette desserte. Limiter la densité prive les projets de la possibilité de contribuer à un bassin de population suffisant pour rendre les transports collectifs plus attractifs et efficaces dans ces secteurs. Cela aura également un impact négatif sur l'attractivité des terrains hors PIAT, tout en survalorisant les terrains situés dans les secteurs PIAT, ce qui affecte directement le pouvoir d'acquisition des OBNL en habitation. Pour atténuer l'effet de la survalorisation, la CMM pourrait faciliter l'acquisition, par les municipalités, des terrains à fort potentiel de développement dans les secteurs PIAT.

Recommandation : Nous souhaitons faire une mise en garde de l'impact négatif de la limitation de la densité sur l'attractivité des terrains hors PIAT et la survalorisation des terrains situés dans les secteurs PIAT. Ceci a une incidence sur le pouvoir d'acquisition des OBNL en habitation.

2.1.3 Éliminer la capacité des infrastructures des critères de délimitation des PIAT

Nous soutenons l'approche consistant à subdiviser le territoire en secteurs de planification intégrée aménagement-transport (PIAT) et en secteurs d'espaces stratégiques de redéveloppement (ESR). Cependant, nous estimons que le critère 1.1.4, qui porte sur l'identification des PIAT et des ESR, devrait **exclure la capacité limitée des infrastructures critiques à supporter les bâtiments existants comme critère de délimitation des PIAT**. La CMM devrait plutôt **adopter une approche proactive** en incitant les municipalités à évaluer activement leurs besoins en infrastructures, afin de mettre en place des solutions pour développer les infrastructures nécessaires **à un développement optimal dans ces secteurs**. Cela permettrait de mieux soutenir le développement dans les PIAT, plutôt que d'exclure certains sites en raison d'un manque d'infrastructures existantes. Une telle posture est essentielle pour atteindre l'objectif ultime de 20 % de logements hors marché.

Recommandation : Nous recommandons d'exclure la capacité limitée des infrastructures critiques à supporter les bâtiments existants comme critère de délimitation des PIAT. La CMM devrait plutôt adopter une approche proactive en incitant les municipalités à évaluer activement leurs besoins en infrastructures.

2.2- DÉPLOYER LES MOYENS POUR FACILITER L'ACQUISITION DES TERRAINS

Dans l'orientation 1 du Plan métropolitain d'aménagement et de développement révisé (PPMADR), qui vise à créer un grand Montréal avec des milieux de vie complets et durables, l'objectif 1.2 cherche à optimiser le développement urbain dans le périmètre métropolitain. Nous souhaitons apporter une perspective pratique sur les mesures visant à favoriser le logement social et abordable, en particulier dans le cadre du critère 1.3.2, qui porte sur les demandes de la CMM à l'égard des MRC et des agglomérations.

2.2.1 Exiger l'adoption du zonage incitatif et différencié dans les secteurs PIAT

Tout d'abord, **nous appuyons l'adoption d'un règlement de zonage incitatif par les municipalités.** Comme mentionné dans la section précédente, nous considérons que l'augmentation des seuils minimaux de densité, accompagnée de critères clairs permettant l'accès à une densité supplémentaire, constitue un mécanisme efficace pour encourager l'insertion d'unités hors marché dans les projets privés. Cette approche offrirait également une plus grande prévisibilité et permettrait aux OBNL de capter une plus-value foncière importante. Toutefois, il est essentiel que la prescription de la densité soit cohérente avec les bénéfices accordés, afin que le cadre réglementaire soutienne réellement la collaboration entre les OBNL en habitation et le secteur privé.

En ce qui concerne le règlement de zonage différencié, nous estimons que la CMM devrait adopter une approche plus prescriptive dès le départ, au même titre que le zonage incitatif, plutôt que de retarder l'adoption de ce type de règlement à une étape ultérieure. **Nous croyons fermement que le zonage incitatif et le zonage différencié sont des outils essentiels pour accélérer la création de logements hors marché par les OBNL en habitation.**

Recommandation : Nous recommandons que le terme « éventuellement » soit retiré dans le règlement de zonage différencié dans les demandes de la CMM du critère 1.3.2 et que la CMM prescrive l'adoption de ces règlements dans les secteurs PIAT.

2.2.2 Déployer une maîtrise foncière par la réserve de terrains

Par ailleurs, nous soulignons l'importance de l'implication de la CMM dans le financement des projets de logements hors marché, notamment en matière de remboursement des contributions municipales. À cet égard, **nous proposons que la CMM joue un rôle clé dans le financement de l'acquisition de terrains destinés au développement de logements hors marché en amont du déploiement des projets d'infrastructures valorisant les terrains.**

La CMM pourrait soutenir financièrement l'acquisition de terrains à fort potentiel de développement dans les secteurs PIAT par les municipalités, ainsi que leur revalorisation dès maintenant. Les économies engendrées par la différence sur un prix d'acquisition nettement inférieur à celui du moment de la mise en valeur du terrain (5, 10, 15, 20 ans plus tard) permettraient le fonds d'acquisition. Ceci s'oppose à une stratégie passive et réactive qui laisse les terrains stratégiques être gonflés par la spéculation. Ensuite, un soutien financier de la CMM

pourrait servir à préparer ces terrains (prêts à construire) pour un transfert ultérieur aux OBNL en habitation.

Cette contribution des municipalités permettrait d'offrir aux OBNL un accès à des terrains à des prix inférieurs à la valeur marchande et prêts à être développés facilitant la réalisation de logements hors marché.

Recommandation : Nous recommandons que la CMM prévoie un remboursement des frais liés à l'acquisition de réserve foncière et à la revalorisation des terrains dédiés au développement de logements hors marché en priorité dans les secteurs PIAT, afin de donner aux OBNL les moyens de réaliser la cible de 20 % de logements hors marché

3. CONCLUSION

À travers nos recommandations, l'ACHAT souhaite apporter une perspective de terrain ainsi qu'une approche pragmatique sur l'effet que le cadre de planification proposé par la CMM a sur la création de logements hors marché. Nous croyons fermement que la CMM doit adopter une posture optimale pour faciliter le développement de projets en habitation sur son territoire.

Nous réitérons que nos membres doivent composer avec des impératifs économiques importants qui limitent leur capacité de se positionner rapidement sur le marché spéculatif. La CMM est en mesure de déployer des moyens d'impact pour positionner plus stratégiquement les OBNL en habitation en favorisant leur accès à des terrains à fort potentiel, en suscitant des partenariats avec le privé et en offrant de la prévisibilité sur le potentiel de développement et les processus d'approbation.

Pour ces raisons, nous souhaitons que le CMM intègre dans son PPMADR les recommandations suivantes :

- 2.1.1 Rehausser les seuils de densité minimaux.**
- 2.1.2 Revoir la position sur les seuils maximaux de densité hors PIAT.**
- 2.1.3 Exclure la capacité des infrastructures comme critères de délimitation des PIAT.**
- 2.2.1 Exiger l'adoption du zonage incitatif et différencié dans les secteurs PIAT.**
- 2.2.2 Déployer une maîtrise foncière par la réserve de terrains**

Nous considérons la présente consultation comme une occasion unique et tangible pour la CMM d'intensifier sa contribution dans une perspective de durabilité. Il s'agit non seulement d'atteindre l'objectif de 20 % de logements hors marché, mais également d'inscrire le logement hors marché dans une logique de pacte générationnel envers les jeunes générations de son territoire.