

Objet : *Règlement pour une métropole mixte*

Mémoire déposé à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM)

Mario Polèse

Professeur émérite, INRS

Centre - Urbanisation Culture Société

Montréal

mario.polese@ucs.inrs.ca

Octobre 2019

Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur. Elles n'engagent d'aucune manière l'INRS.

Pour ne pas trop alourdir le texte de ce mémoire, j'ai mis quatre textes en annexe (Annexe II) qui expliquent plus en détail certaines de mes énoncées :

- « Marché du logement montréalais : Deux réalités opposées », paru le 25 septembre 2019 dans la section « Débats » de *La Presse*.
- « Le risque de rendre le logement moins abordable », paru le 26 septembre 2019 dans la section « Débats » de *La Presse*.
- « Why supply is the secret to affordable housing », paru le 26 septembre 2019 dans *Academic Insights for the Thinking World*, Blog de l'Oxford University Press.
- « How One City Makes Housing Affordable: Lessons from Montreal », article à paraître dans *City Journal*, numéro hiver 2020.

D'entrée de jeu, un mot sur mes compétences. Je ne suis pas un expert en gestion immobilière. Mes compétences se trouvent du côté de l'économie urbaine (j'ai réalisé plusieurs études sur l'économie de Montréal au cours de ma carrière). C'est sous cet angle qu'il faut comprendre ici mon intervention.

Je vais aller droit au but : Le Règlement 20/20/20¹ risque de rendre le marché de logement globalement moins abordable sans pour autant améliorer l'accès au logement des ménages les plus démunis. L'un des grands atouts de Montréal comparativement à d'autres métropoles (tant du point de vue économique que social) est le niveau somme toute abordable de son marché de logement, un atout dont profitent tous les montréalais. Les données sont bien connues (voir la Figure 1 de l'Annexe I, ainsi que le texte dans *City Journal*).

Le règlement 20/20/20 met cet atout en péril. On comprend les intentions derrière le Règlement, mais ce n'est pas le bon outil pour y arriver. Mon diagnostic s'appuie sur les éléments suivants :

Logement social : un problème de sous-financement public, non pas de réglementation

Si l'intention est d'accroître l'offre de logement social, objectif que j'endorsse pleinement, le Règlement 20/20/20 se trompe de moyen. La clé du logement social est le financement par l'État, financement qui fait lamentablement défaut depuis quelques années. Là encore, les données sont bien connues (voir la Figure 2 et le texte du 25 septembre dans *La Presse*). Le Règlement n'augmentera pas, du moins pas de façon significative, les investissements publics en logement social².

Il est important, à ce titre, de bien rappeler à qui incombe le financement du logement social. C'est une responsabilité *sociale*, donc de l'État et, partant, de tous les contribuables.

¹ J'utilise le libellé 20/20/20 plutôt que le libellé officiel (*Règlement pour une métropole mixte*), car il fait maintenant parti du vocabulaire populaire.

² Je me limite ici aux grandes tendances d'offre de logements sociaux. Je ne me penche pas sur le fonctionnement de programmes spécifiques de logement social ou d'aide aux ménages (d'ailleurs, ce n'est pas mon domaine d'expertise).

Les 20% prévus par le Règlement pour le logement social – en l’occurrence, les espaces cédés par les promoteurs - ne combleront pas le vide laissé par le secteur public, pas plus aujourd’hui qu’hier. Il s’agit, certes, d’une addition utile; mais qui ne pourra pas se substituer à l’État. Le volet social, faut-il le rappeler, est déjà présent dans la réglementation actuelle. Le nouveau règlement étendra son application à d’autres classes d’édifices; mais là encore il faut se garder d’y voir un substitut au sous-financement de l’État. La réalisation des projets de logement social (par des OSBL d’habitation ou d’autres organismes) demeure toujours tributaire, au bout du compte, du financement public. Sans financement public adéquat (qu’il vienne d’Ottawa ou de Québec, ou des deux) le volet *logement social* ne sera jamais plus qu’un pansement sur une plaie beaucoup plus grande.

Réglementation du logement « abordable » et « familial » : difficile d’application et peu efficace

Passons au volet *logement abordable*, déjà présent également dans la réglementation actuelle. Le problème du volet « abordable » est qu’il est difficilement applicable dans les faits, raison pour laquelle il est resté de facto inopérant dans la réglementation actuelle. L’adjectif « abordable » est, certes, rassurant, mais sa mise en application sur le terrain demeure problématique. Le Règlement 20/20/20 se heurtera au même dilemme. Ou bien le Règlement fixe les seuils de prix trop bas (une contre-incitation à construire) ou bien il les fixe proches du marché, ce qui va à l’encontre même de l’intention du règlement.

La Ville, semble-t-il, a choisi la deuxième option³; ce qui est effectivement plus sage. Si les seuils de prix étaient vraiment fixés sensiblement en-dessous du marché, l’effet de dissuasion (sur la construction) jouerait surtout pour le locatif⁴, marché-clé pour les ménages à faible revenu; si bien qu’en bout de ligne l’effet net serait possiblement l’inverse de celui souhaité : moins de loyers absorbables. Par ailleurs, puisqu’il n’y a pas de contrôle sur les futures locataires, rien ne garantit que les heureux gagnants soient des ménages à faible revenu, qu’il ne s’agisse dans les faits d’un cadeau aux mieux nantis. Bref, on peut, comme aujourd’hui, s’interroger sur l’utilité de ce volet; si ce n’est pour donner l’apparence d’agir.

Le volet *logement familial*, le troisième 20%, se heurte au même dilemme, difficilement applicable dans les faits. Si les prix ou les proportions imposés (d’unités familiales) s’éloignent trop de la demande, les unités resteront invendues, donc une contre-incitation à construire. La Ville a, semble-t-il, choisi de fixer des proportions qui reproduisent en gros ce que le marché fait déjà⁵, mais qui appelle alors la même interrogation : quelle est l’utilité d’imposer ce 20% comme

³ « Aux fins du règlement (...) le logement abordable est un logement privé à vendre ou à louer, dont le prix est légèrement inférieur au marché. » Italiques ajoutés (Document d’explicatif de la Ville : page 2, paragraphe 3). http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/habitation_fr/media/documents/reglement_metropole_mixte-document_explicatif.pdf

⁴ Pour les condos, l’effet (de prix fixés sensiblement en-dessous du marché) risque aussi d’être contre-productif, une incitation à la revente, permettant à l’heureux acheteur/vendeur d’empocher un beau profit (soit, la différence entre le prix fixé et le prix du marché), pas vraiment un résultat socialement souhaitable.

⁵ À ce propos, permettez-moi à nouveau de citer le document de la Ville (page 25 : premier paragraphe de droite) : « Ces cibles correspondent aux moyennes actuelles de production de logements de trois chambres dans ces marchés respectifs. Elles s’inscrivent donc dans la continuité des pratiques de l’industrie ».

condition d'obtention d'un permis de construire? Pourquoi réglementer – avec les nouvelles démarches administratives que cela impliquera nécessairement – ce qui se fait déjà?⁶

Un échafaudage réglementaire complexe (pour si peu)

La référence dans le paragraphe précédent aux « démarches administratives » n'est pas gratuite. Le principal danger du Règlement 20/20/20 dans sa mouture actuelle est le coût qu'il risque d'infliger aux entrepreneurs en temps et en démarches bureaucratiques. L'effet de dissuasion risque surtout de jouer pour des petits projets et entrepreneurs (désormais soumis au règlement) qui n'auront pas les ressources financières et professionnelles pour y faire face. Devant les tracasseries à prévoir, en plus des différences possibles d'un arrondissement à l'autre (le pouvoir d'octroyer leur revient au bout du compte), plusieurs investisseurs potentiels risquent tout simplement d'abandonner. On aura tort de sous-estimer l'effet possible de dissuasion, ce que les économistes appellent des « coûts de transaction », souvent plus important que les coûts financiers directs. Résultat : un marché oligopolistique où ne survivront que les joueurs capables de naviguer les méandres de la nouvelle réglementation.

Si j'insiste sur les effets possibles de dissuasion, c'est que Règlement 20/20/20 dans sa mouture actuelle est d'une complexité singulière, un véritable casse-tête (je ne pense pas exagérer). Je ne reviendrai pas ici sur les différents montages 20/20/20 par type d'édifice et de quartier (le lecteur pourra consulter le document explicatif de la Ville) sauf pour signaler que les consignes ne sont pas toujours faciles à suivre. Le Règlement 20/20/20 n'est pas simple et il ne sera pas facile de l'appliquer.

Un marché globalement moins absorbable

Cet échafaudage réglementaire aura sa justification s'il nous promettait un marché de logement plus abordable. Malheureusement, ce n'est pas le cas. Bien au contraire, il est davantage probable qu'il exerce un effet de dissuasion sur l'offre et rallonge les temps de réaction entre la demande de permis et l'exécution du projet. Dans le langage des économistes, Montréal se verra alors avec un marché moins « élastique » avec, inévitablement, des prix moyens plus élevés.

Selon les prévisions de la Ville (Document explicatif), l'impact du Règlement sur les prix sera « raisonnable »⁷. Je ne me prononcerai pas sur la validité des estimations économétriques (bien faites par ailleurs) sauf pour souligner que de telles exercices économétriques peuvent difficilement tenir compte des effets de dissuasion sur l'offre et constituent donc, en toute probabilité, des sous-estimations de l'effet haussier sur les prix. Mais, ce n'est pas le pourcentage de la hausse possible (1%, 2%, 3%, etc.) qui doit retenir notre attention, mais le fait que selon les

⁶ Je ne me prononcerai pas sur les prix proposés pour le volet familial. (Figures 9 et 10, Document de la Ville, p. 22). Sont-ils réalistes? Là encore, s'ils s'éloignent trop du marché, les effets pervers ne sont pas difficiles à deviner.

⁷ Page 30, dernier paragraphe : « La modélisation indique que, dans l'ensemble, le *Règlement* (...) entraîne des impacts raisonnables sur le marché. Compris entre 1 % et 2 % sur la plupart du territoire, l'impact sur les prix, sans autres incitatifs, ne dépassera pas 4 % au centre-ville ».

dières mêmes de la Ville (on ne peut qu'applaudir son honnêteté à cet égard), le Règlement ne rendra pas le logement globalement plus abordable. Dit en d'autres mots, le Règlement est en contradiction avec l'un de ses principaux objectifs.

La seule façon d'assurer que le logement reste globalement abordable est plus de logements. La clé reste la fluidité de l'offre; à savoir, faciliter et encourager la construction résidentielle, en favorisant en parallèle des densités compatibles avec ce qu'il convient d'appeler le développement urbain durable. Sur ce plan, Montréal a dans l'ensemble bien réussi, certainement par comparaison avec d'autres villes du continent, un succès dont elle peut à juste titre être fière (voir la Figure 3 et le texte du 25 septembre dans *La Presse*).

Les recettes simples ont meilleur goût

Les Anglais ont une expression : *If it's not broken don't fix it*. La tentation est forte en politique de promettre le changement. Bien entendu, la politique actuelle d'inclusion⁸ peut être améliorée. Il faut cependant faire attention, en voulant la « réparer », de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Le Règlement rompt avec la philosophie pragmatique, non-coercitive, de la politique actuelle, à la base du succès montréalais. Les projets de moyenne envergure (50 à 100 unités) ne seront plus à l'abri, désormais soumis aux mêmes contraintes réglementaires que les plus grands. L'extension désormais du Règlement aux projets de plein droit (donc, n'exigeant pas de modification de zonage) est peut-être moins potentiellement dommageable, mais à condition, à nouveau, de ne pas trop s'éloigner de la philosophie incitative (du moins jusque là) du modèle montréalais.

On peut comprendre - promesse politique 20/20/20 oblige - que la Ville veuille nommément garder les trois volets. Ce n'est pas forcément un problème pour les volets *abordables* et *familiaux* dans la mesure où les cibles restent indicatives (comme c'est déjà le cas pour le premier) en sachant que la marge de manœuvre pour s'éloigner du marché reste de toute manière mince.

Le volet *social* est autre chose, tributaire ultimement du financement public. Si l'objectif premier est de venir en aide aux ménages les plus démunis, l'investissement public reste le principal défi⁹. Si le financement public n'est pas au rendez-vous, l'apport du nouveau règlement sera, comme aujourd'hui, certes utile, mais limitée.

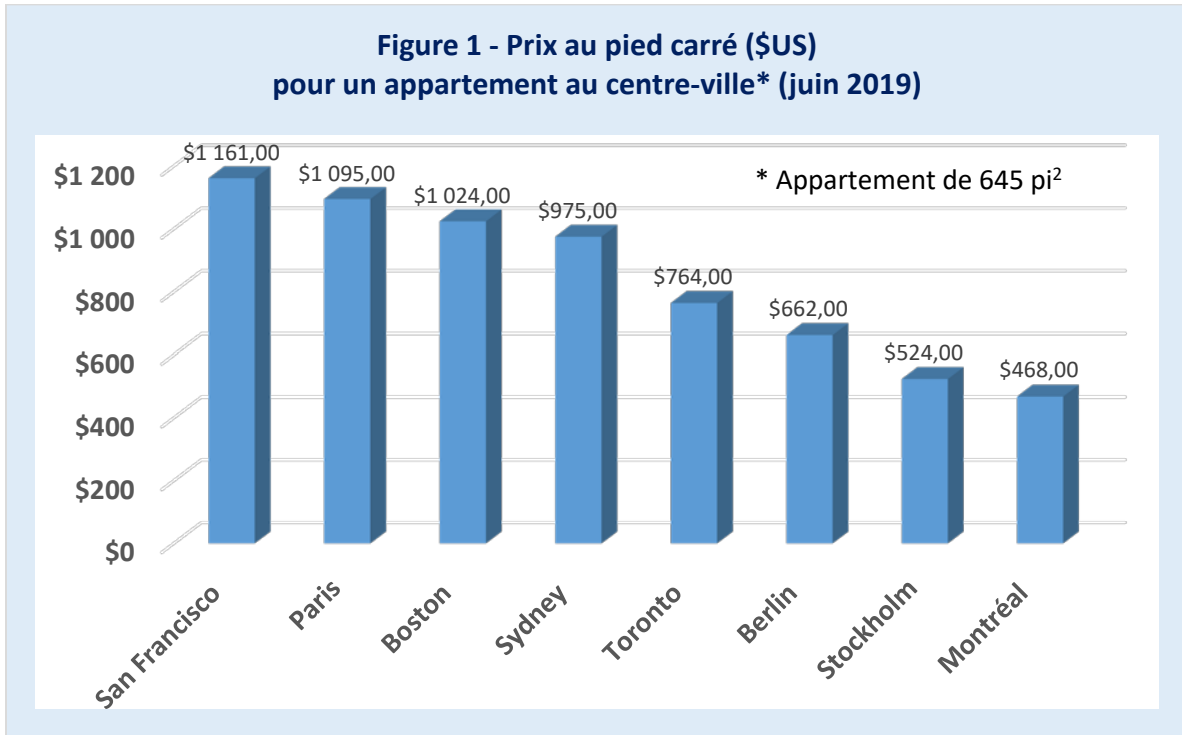
⁸ *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels*, adoptée par la Ville en 2005 et amendée en 2015.

⁹ Sous le libellé « logement social », on peut également inclure les diverses mesures d'aide aux ménages à faible revenu pour l'achat ou la location d'un logement.

Mais, pour la grande majorité des Montréalais le défi est d'assurer le bon fonctionnement continu du marché; à savoir, pour les 90% du marché de logement qui relève du secteur privé¹⁰. Les prix globalement abordables à Montréal (comparés à d'autres villes) ne sont pas un accident. En cuisine, les recettes simples sont souvent les meilleures. Le succès montréalais nous apprend que cela vaut tout autant pour le bon fonctionnement du marché du logement.

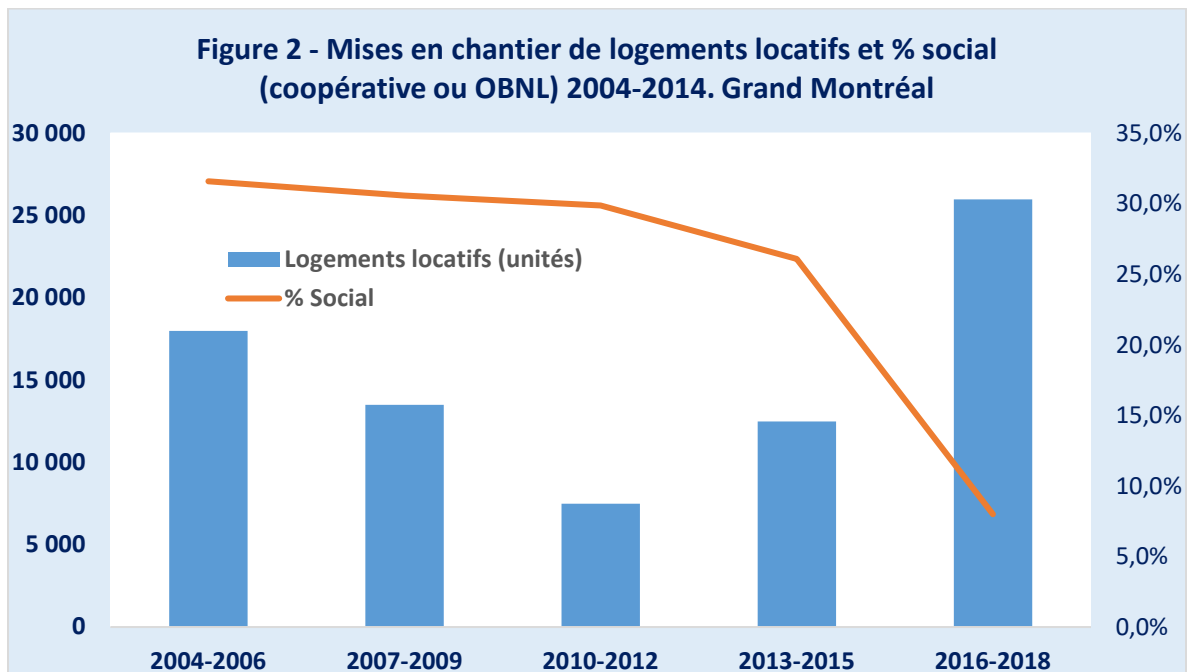
¹⁰ 8,2% des ménages locataires demeurent dans un logement subventionné (c'est-à-dire social) à Montréal, comparativement à 14,6% à Toronto (données de 2016); ce qui peut paraître étonnant. Mais, ce ne l'est pas. Au fond, Toronto perd sur les deux bords. Puisque son marché est globalement moins abordable, elle se trouve en quelque sorte obligée à subventionner une proportion plus forte de ménages.

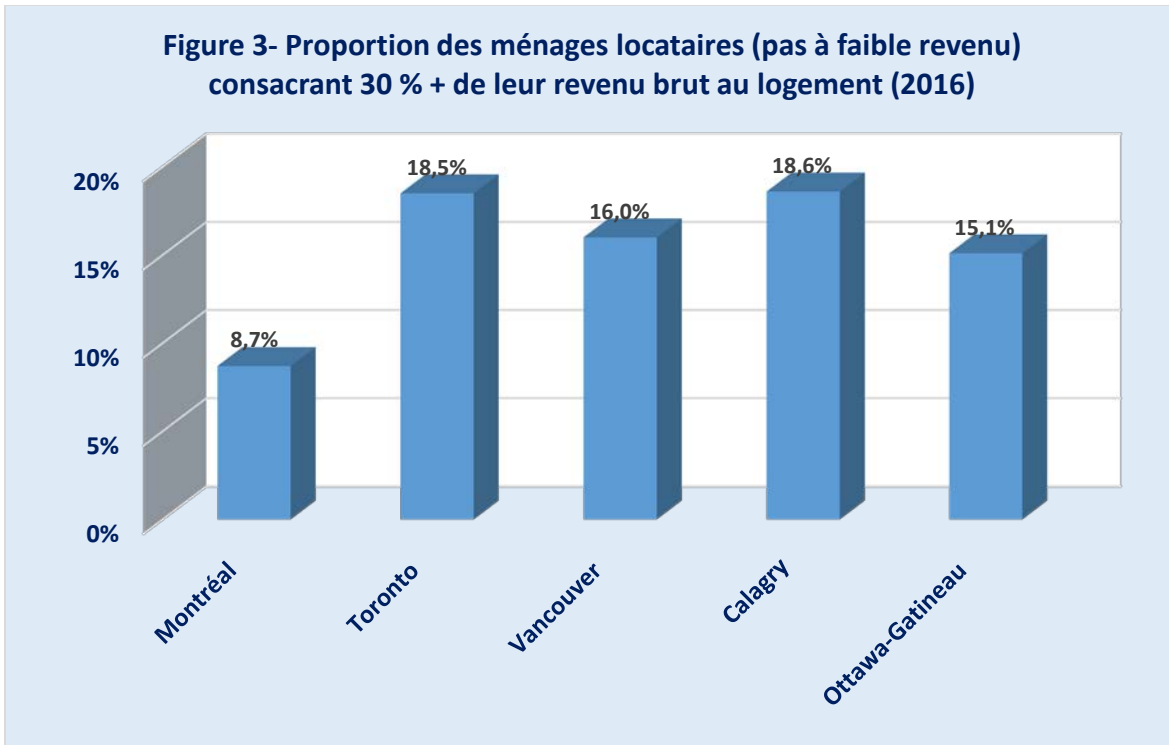
Annexe I



Source : *Suivi de l'abordabilité du logement*. Banque nationale du Canada (Économie et Stratégie).
12 août 2019. PDF.

Commentaire : Que les prix à Montréal soient plus bas que dans d'autres métropoles américaines ou canadiennes n'est pas surprenant. Plus étonnant, Montréal se compare aussi favorablement à des villes comme Berlin et Stockholm avec une longue tradition social-démocrate.





Source (Figures 2 et 3) : L'Observatoire Grand Montréal : Perspective Grand Montréal #39 - Juin 2019.
http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/periodique/39_Perspective.pdf

Commentaire (Figure 3) : On aimerait, évidemment, que le chiffre de 8,7% soit encore plus bas. Il reste que la grande majorité des Montréalais de la classe moyenne réussit à se loger sans être obligé d'y consacrer plus de 30% de leur revenu.

Annexe II

- « Marché du logement montréalais : Deux réalités opposées », paru le 25 septembre 2019 dans la section « Débats » de *La Presse*.
- « Le risque de rendre le logement moins abordable », paru le 26 septembre 2019 dans la section « Débats » de *La Presse*.
- « Why supply is the secret to affordable housing », paru le 26 septembre 2019 dans *Academic Insights for the Thinking World*, Blog de l'Oxford University Press.
- « How One City Makes Housing Affordable: Lessons from Montreal », article à paraître dans *City Journal*, numéro hiver 2020.

Marché du logement montréalais : Deux réalités opposées

La Presse, 25 septembre 2019, section DÉBATS » (première de deux opinions)

MARIO POLÈSE

PROFESSEUR ÉMÉRITE À L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Des consultations publiques commenceront bientôt sur le Règlement pour une métropole mixte, mieux connu sous le libellé « règlement 20/20/20 », en référence à l'obligation des promoteurs d'inclure des logements sociaux, abordables et familiaux dans les mêmes proportions pour tout nouveau projet résidentiel de 50 unités et plus.

Dans les prochaines lignes, nous regarderons brièvement le marché du logement montréalais – fonctionne-t-il bien ? – pour ensuite, dans un prochain texte, examiner les effets possibles du règlement 20/20/20.

Trouver un logement à Montréal ces jours-ci est un défi, surtout pour les ménages à faible revenu. Les taux d'inoccupation frôlent les 2 % et même plus bas. Le FRAPRU (Front d'action populaire en réaménagement urbain) et d'autres groupes n'ont pas tort de sonner l'alarme et de réclamer l'intervention des pouvoirs publics. Encore faut-il bien identifier le problème.

OFFRE ET DEMANDE

La disponibilité et les prix des logements sont le reflet à tout moment d'un jeu d'offre et de demande. Si l'offre (de logement) ne suit pas la demande – assez rapidement et en quantité suffisante –, le résultat sera une rareté de logements comme celle que Montréal connaît actuellement, avec des pressions haussières sur les prix.

Regardons d'abord la demande. L'économie montréalaise tourne à pleine vapeur. C'est une bonne nouvelle, mais qui se traduit par de nouveaux résidents (115 000 de plus sur l'île depuis 2011) auxquels il faut ajouter des populations flottantes : touristes, hommes et femmes d'affaires...

L'arrivée d'Airbnb et d'autres plateformes de location en ligne est venue ajouter des pressions additionnelles de demande d'espace, notamment dans des quartiers centraux. L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal a récemment adopté un règlement visant à limiter la location des résidences en ligne. Cependant, le niveau local possède peu d'outils pour encadrer la demande.

Passons à l'offre de logement, nerf de la guerre et objet du règlement 20/20/20. La performance de Montréal est loin d'être mauvaise. La dernière publication de l'Observatoire Grand Montréal de la CMM (bulletin *Perspective Grand Montréal* no 39) trace un portrait détaillé de l'évolution du marché.

Les mises en chantier à Montréal (ville et région) continuent de croître à un bon rythme avec une accélération depuis 2012, notamment pour les logements locatifs : 27 000 mises en chantier pour 2016-2018. Le résultat se voit dans les prix. Montréal a réussi à largement éviter les flambées de prix qui font le malheur des ménages d'autres villes, incapables de se loger sans faire des sacrifices

démessurés. Bien sûr, tout Montréalais (surtout acheteur ou locataire) aimerait que les prix soient encore plus bas, mais les Montréalais demeurent choyés en comparaison à d'autres villes.

Les données sont bien connues. Les prix pour un logement comparable sont en gros la moitié de Toronto. Montréal reste l'une des villes les plus abordables en Amérique du Nord.

Chiffre révélateur, presque 20 % des ménages locataires des classes moyennes et supérieures à Toronto se trouvent à consacrer 30 % de leur revenu au logement, contre 9 % à Montréal. Ménages à faible revenu à part (qui méritent une attention particulière), le logement reste, somme toute, abordable pour la grande majorité des Montréalais.

De plus, cette relation ne semble pas être menacée, du moins pas pour le moment. Selon les données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le revenu médian des ménages locataires a augmenté plus rapidement que le loyer médian au cours des 10 dernières années.

OÙ DONC EST LE PROBLÈME ?

La réponse se trouve du côté des logements « subventionnés » (ou logement social), logements en coopérative ou construits par des OBNL d'habitation, financés par des programmes comme AccèsLogis.

Les mises en chantier des logements financés par des fonds publics ont systématiquement diminué depuis une décennie.

Il se construisait encore 1400 unités en 2009 contre 773 en 2018. La part du logement social dans les mises en chantier locatives est tombée de 31 % en 2007-2009 à 8 % en 2016-2018.

Il y a plusieurs raisons au sous-financement du logement social, notamment une belle chicane Ottawa-Québec dont les plus démunis paient le prix. Québec ne s'est toujours pas entendu avec Ottawa sur l'utilisation des fonds de la Stratégie nationale de logement mise en place par le gouvernement Trudeau en 2017, si bien que quelques centaines de millions dorment toujours dans les coffres de l'État.

Le marché montréalais du logement se caractérise, en somme, par deux réalités opposées. D'un bord, un marché privé qui réussit, somme toute, à livrer des logements abordables pour la grande majorité et, de l'autre bord, un secteur public qui ne répond pas aux attentes au titre du logement social.

Le défi, donc, est de réparer le vide dans le logement social, responsabilité de l'État, tout en assurant que le marché privé continue à fonctionner efficacement et peut-être encore mieux. Le règlement 20/20/20 est-il le bon outil pour y arriver ? C'est que nous allons voir dans un prochain texte.

<https://www.lapresse.ca/debats/opinions/201909/25/01-5242842-le-risque-de-rendre-le-logement-moins-abordable.php>

Le risque de rendre le logement moins abordable

La Presse, 26 septembre 2019, section DÉBATS (deuxième de deux opinions)

MARIO POLÈSE

PROFESSEUR ÉMÉRITE À L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

« Toute hausse du niveau des prix, ne serait-ce de 4 %, se traduira par un transfert de richesse au profit des propriétaires actuels au détriment des acheteurs et locataires futurs », prévient Mario Polèse.

Il serait difficile de prétendre que le marché montréalais du logement fonctionne mal, abstraction faite du sous-financement chronique du logement social*. Comparés à ceux d'autres villes, nos prix restent remarquablement abordables, un succès dont Montréal peut être fier.

Ce succès montréalais n'est pas le fruit du hasard, mais de pratiques dont les marques de commerce sont le pragmatisme et la simplicité. À la différence d'autres grandes villes du continent, les édiles de Montréal ont eu la sagesse de ne pas imposer de charges de développement aux promoteurs.

Ces charges (de l'ordre de 36 000 \$ pour un appartement avec deux chambres à coucher et plus à Toronto) constituent dans les faits une taxe sur la construction qui se traduit par des prix plus élevés. Toutefois, l'effet le plus pernicieux réside dans leur caractère bureaucratique, la nécessité de souvent négocier des charges au cas par cas (pour l'eau, la police, les loisirs, les transports, etc.) agissant alors comme un frein à la rapidité d'exécution.

Montréal a largement réussi à éviter ces dédales bureaucratiques dont le résultat est un marché du logement plus flexible avec des temps de réaction plus courts, régime qui a également favorisé la survie de petits entrepreneurs.

Le pragmatisme montréalais se voit aussi dans la Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels adoptée par la Ville en 2005 et amendée en 2015.

En quelques mots, la Stratégie demande aux promoteurs de projets résidentiels de 100 logements et plus nécessitant une modification réglementaire majeure de réserver 15 % des espaces prévus pour des logements sociaux et 15 % pour des logements abordables. Le promoteur peut aussi choisir de verser une contribution financière.

Je ne veux pas entrer dans une analyse détaillée de la Stratégie ; elle peut sans doute être améliorée. Elle semble de toute évidence bien fonctionner, sans pour autant (évidemment) combler le vide

laissé par le sous-financement public du logement social. Point majeur : les promoteurs touchés y ont adhéré, semble-t-il, sans grand problème, nonobstant son caractère purement incitatif, un signe, il faut le croire, de sain partenariat entre la Ville et le secteur privé. La recette montréalaise fait aujourd'hui école, citée comme modèle à suivre en matière d'inclusion et de logement abordable. Pourquoi changer la recette ? C'est la question. Or, le règlement 20/20/20 ne s'arrête pas à vouloir bonifier la recette, il propose carrément un changement de philosophie en commençant par son caractère désormais obligatoire. Le changement se voit aussi dans son application désormais à tout nouveau projet de 50 logements et plus (100 avant), dont les projets conformes au zonage. Mais le changement majeur se trouve dans sa complexité d'application. Le promoteur aura désormais à naviguer dans une forêt réglementaire qui n'aura rien à envier à d'autres villes.

Je ne demande pas au lecteur de me croire sur parole. Je l'invite à consulter le document de la Ville.

Il y découvrira, par type d'édifice et de quartier, les barèmes pour les contributions au volet social et les loyers plafonds pour les logements abordables, ainsi que les jeux d'imbrication entre ces deux volets et le volet familial (d'où le 20/20/20).

À titre d'exemple, le quart des logements familiaux pourraient être englobés dans le logement abordable (20 %) pour faire 5 % de logements familiaux abordables. Les différents montages 20/20/20 semblent laisser beaucoup de place à la négociation (du moins, c'est ma lecture) et ne sont pas toujours faciles à suivre.

On ne peut pas pour autant accuser les artisans du règlement d'avoir fait un mauvais travail. Ils ont toute mon admiration. Ce n'est pas évident, faire un règlement qui fixe 60 % du contenu sans trop perturber le marché. Sa complexité était inévitable, inscrite dans la promesse politique 20/20/20. Les artisans du règlement ont fait appel à des études économétriques du CIRANO, boîte sérieuse, qui prévoient des effets haussiers possibles sur le prix (moyen) du logement à Montréal allant de zéro à 4 %. Ce sont des repères utiles, mais incomplets.

Les modélisations économétriques, aussi bien faites soient-elles, peuvent difficilement intégrer des effets possibles de dissuasion provoqués par la complexité des nouvelles démarches administratives.

Nous restons donc dans l'inconnu sur les impacts possibles sur l'offre de logement à moyen terme. Tout frein aura forcément un effet haussier sur le prix.

Pour conclure, le règlement 20/20/20, dans sa mouture actuelle, risque de rendre le marché du logement montréalais moins (pas plus) abordable, sans pour autant régler le problème du sous-financement public du logement social. La bonne recette pour produire des logements abordables

est de faciliter la construction, non pas de la rendre plus compliquée. Ironie ultime : une politique en principe progressiste risque à terme de produire des effets inéquitables.

Toute hausse du niveau des prix, ne serait-ce que de 4 %, se traduira par un transfert de richesse au profit des propriétaires actuels au détriment des acheteurs et locataires futurs. Je me demande alors pourquoi j'écris ces lignes, heureux propriétaire d'une maison à NDG (hypothèque payée). En supposant une hausse de 4 %, le règlement me fera un cadeau de quelque 40 000 \$ non imposables.

[* LISEZ : Deux réalités opposées](#)

Why supply is the secret to affordable housing

• BY MARIO POLÈSE

SEPTEMBER 26TH 2019

Housing has become unaffordable for all but the lucky few in many of the world's great cities. Who can afford to live in New York or Paris? Yet, housing prices can be kept in check. Some cities have succeeded in doing so, as we shall see. The secret is simple: housing supply, which can be stimulated or thwarted by public policy. Basic economics teaches us that rising demand (say for bread) in the face of inadequate supply (of bread) will inevitably lead to higher bread prices. Housing is no exception. The answer, thus, if we wish to keep prices down is to provide more housing. That indeed is the right answer; but easier said than done. For bread, the normal workings of the market (bakers making more when demand increases) will keep prices in check.

Housing, on other hand, is rarely produced under normal market conditions. Housing as well as the makeup of the neighborhoods we live in are highly sensitive issues that directly affect our well-being. Almost all nations have laws and regulations that govern what can be built where; which is why zoning ordinances exist. No one wants a waste dump next door or a high-rise blocking out the sun. How housing markets are regulated varies greatly across nations, reflecting national conditions and tastes. High housing prices in many rich-world cities, not least in the United States, are largely self-inflicted, the result of public policy.

The rationale behind many restrictions on housing supply are entirely understandable, heritage protection a common objective in Europe, Paris' urban planning regulations prohibiting buildings above a certain height a typical example, but which in essence freeze supply, rising prices the inevitable outcome. The roots of America's housing crisis, especially acute in West Coast cities, are more complex (geographical constraints aside) and also more difficult to remedy, the outcome of a tradition of urban governance and development that privileges local democracy and single family homes. Local democracy is certainly laudable; but has all too often resulted in local residents, via referendums or other means, blocking zoning changes that would have allowed denser residential construction. The parallel proliferation of single-family home low-density neighborhoods, which residents are loath to alter, is the outcome of over sixty years of car-oriented development, difficult to reverse. America's path to affordable housing will not be easy, requiring changes in how American cities are governed.

However, affordable housing is not an unattainable goal. Vienna in Europe and Montreal in North America have systematically kept housing prices (both rental and owned) below those of comparable sized cities in their respective continents. The two cities have chosen different paths. Housing can be produced by the public sector or by private builders. Vienna chose to privilege the former. Following in the footsteps of 1920s Red Vienna, the City administration with federal

support has consistently financed the construction of housing, often via non-profit builders associations, public housing accounting for some two thirds of the market, in turn keeping private sector prices in check. Montreal, on the other hand, has chosen to facilitate market entry by private contractors, keeping charges and planning constraints to a minimum while at the same time enforcing mid and mixed-density zoning, resulting in a generally flexible (elastic) market in which triplexes, duplexes, and other mid-range housing is the rule. Montreal stands out in North America in not imposing impact charges on developers, public infrastructure costs shared by all taxpayers, thus facilitating the entry of small players and ensuring a more competitive market.

The accounts above are necessarily brief (this is a blog, not an academic treatise). However, the lesson from Montreal and Vienna is clear. The road to affordable housing requires either sufficient public financing of housing construction to ensure continued supply or a regulatory environment that ensures a competitive, flexible, housing market. If neither is forthcoming, the outcome is predictable.

Mario Polèse is a professor emeritus at INRS, Montreal.

How One City Makes Housing Affordable: Lessons from Montreal

Mario Polèse, Professor Emeritus, INRS, Montreal

Many North American cities struggle with prohibitive housing costs and inadequate supply. Social inequality deepens when only the prosperous can afford to live in desirable neighborhoods. Urbanists and other city observers point to zoning restrictions—especially on up-zoning, which facilitates denser development—and the opposition of “not in my backyard” (NIMBY) residents, who oppose new construction, as major culprits. With its rampant NIMBYism, stunted urban growth, restricted housing supply, and correspondingly sky-high housing prices, coastal California currently stands as a negative exemplar of anti-development tendencies. Median housing prices in Los Angeles and San Francisco are among the nation’s highest, well above even those in expensive New York. Large swathes of L.A. and San Francisco are zoned solely for single-family housing, and residents fiercely protect these prerogatives, aided by the state’s long tradition of local referendums—dating back to California’s Environmental Quality Act (CEQA), signed by Governor Ronald Reagan in 1970, which has delayed or stifled housing development.

Restrictive zoning plus NIMBYism makes for a lethal combination, in effect freezing housing supply—and affordability is in large part about supply. The prescription, then, should be simple: allow (or oblige) cities to build more housing units per square mile, free up new land for housing, and ensure that local citizens don’t get in the way. Easier said than done, of course: residents are understandably wary of new housing and new neighbors, which they view as a threat to their quality of life and property values. Land and housing are emotional issues in all societies. Promoting greater housing supply is never simple, or even necessarily popular.

Lawmakers in the U.S. and elsewhere have sought to liberate housing supply with mixed success. California’s Housing Accountability Act, sometimes called the Anti-NIMBY Law, has been on the books since 1982. In principle, it prohibits municipalities from rejecting new housing projects for arbitrary reasons. It has not been terribly effective, however, in part because it did not weaken citizen recourse to referendums, still a big part of California’s political DNA. More recently, the California State Senate proposed a bill (SB 827) that would have preempted local zoning laws around transit corridors to allow for the construction of apartment and condominium complexes. The bill died in committee, denounced as an attack on municipal autonomy. Another bill with similar aims (SB 50) also went down to defeat.

Highly regulated land and housing markets leading to inflated prices is not only an American story. Housing costs in Vancouver and Toronto are among the highest in the developed world. Zoning and NIMBYism are not the sole culprits. Other contributors include rent control (New York) and limits on building height (Washington, D.C.). Even if California eventually succeeds in lifting zoning restrictions on denser, multi-story construction, that is no guarantee that enough housing will be built or that the range of housing on offer will be sufficiently diverse to accommodate a broad range of households. An additional ingredient is needed: namely, a fiscal and regulatory environment that facilitates market entry and competition—and here, Montreal’s example is striking.

As a city and an urban region, Montreal has systematically registered some of the lowest homeownership and rental-housing prices for successful cities of comparable size in North America. The contrast with Montreal’s principal rival, Toronto, is striking. A comparable three-bedroom condo in a comparable central city neighborhood currently goes for almost double the price (purchase or rental) in Toronto. The difference has remained stable over two decades, suggesting factors that go beyond cyclical demand. Metropolitan Toronto’s greater size and higher incomes alone cannot explain the dramatic difference in housing prices—especially considering that the size differential works the other way when it comes to New York and San Francisco, which has housing prices on average double those in the Big Apple. Nor does geography explain the high housing prices in Toronto, a city located on a relatively flat plain, facing Lake Ontario, with few physical obstacles to expansion. Indeed, geography as a constraint on supply could be used as an excuse for Montreal, which, like Manhattan, is located on an island (though ten times the physical size of Manhattan).

The corollary of Montreal’s comparatively low housing prices is what economists call a more “elastic” housing market—that is, a market in which supply (via contractors and developers) responds more rapidly to rising demand. Estimates of comparative elasticities across Canadian cities (the relationship between a given percentage increase in housing prices and subsequent percentage increase in housing units) have found that housing supply in Montreal adjusts more smoothly to price increases than in Toronto.

Montreal’s lower prices and more elastic supply point both to a different housing market structure and a different regulatory environment. The city’s housing stock stands out in North America for its strong presence of row houses, duplexes, triplexes, and low-rise apartment blocks—what urbanists call elsewhere the “missing middle.” The middle is certainly missing in Toronto, its market skewed toward the two extremes: single, detached houses and high-rise apartment towers. These two housing components accounted for some 70 percent of housing in Toronto, compared with just 24 percent in Montreal (according to 2016 census figures). Correspondingly, low-rise apartment

buildings (under five stories) accounted for some 54 percent of Montreal's housing stock, compared with 15 percent in Toronto; 42 percent and 10 percent at the metro-area level. Some 60 percent of Montrealers are renters (versus 47 percent in Toronto), 45 percent at the metro-area level (versus 33 percent in Toronto). In short, the two cities and metros present two very different cityscapes as regards housing.

Montreal's housing stock is also visibly more affordable. The percentage of owner households spending more than 30 percent of their income on shelter costs was 20 percent in Montreal compared with 27 percent in Toronto (16 percent and 27 percent at the metro level). The equivalent figures for renters were 37 percent and 47 percent (city) and 36 percent and 47 percent (metro area). The combination of relatively affordable prices, supply elasticity, and midrange housing has also helped to produce a more integrated housing market, contributing to the emergence of mixed-use neighborhoods, the norm in much of the central city, though developments solely zoned for detached single-family homes are not uncommon, being principally located in suburban municipalities.

This is not to say that all is well with Montreal's housing market. Homelessness exists, for example. But the city has largely escaped the housing crisis that seemingly plagues much of North America.

One reason why: Montreal stands out among North American cities in not applying impact charges (development charges, in Canadian parlance) on new housing construction. Such fees are the norm in U.S. cities, especially on the West Coast and in Canadian cities outside Quebec. The philosophy behind them, logically speaking, is reasonable. New housing developments should pay the "true" price of the costs that they inflict on society in terms of infrastructure needs—roads, sewers, sidewalks, lighting, water, transit, parks, and so on—but also, perhaps, for municipal services such as policing, firefighting, public health, and schools. The range of possible services for which developers can be charged is almost endless and varies across jurisdictions in North America. In Illinois, only roads are included; in California, the charges run the gamut from roads to schools.

As a rule, urban planners, environmentalists, and municipal administrators favor impact fees—the first two groups, historically wary of developers, because they see the fees as a means of controlling development, and the third group because the fees are a rich source of revenue. Impact fees have political benefits, since they can be presented as a substitute for local property taxes, a powerful incentive (particularly in California). They have economic rationales as well, as they can be seen as a variant of the "polluter pays" principle. Why should current residents have to share the additional infrastructure and service costs generated by new residents?

Where they're applied to a broad range of services, however, impact fees can have unforeseen effects—not least on the ability of cities to provide affordable housing and on the efficient functioning of housing markets. Toronto is an instructive example. The city has a proud tradition of innovative urban planning. It was the first city, in 1954, to implement a model of federated, metropolitan governance in North America—and also among the first to introduce impact fees. Toronto's experiment in metropolitan governance proved generally successful and won international acclaim. The same can't be said for its use of impact fees. The city (since enlarged by amalgamations) has continued to impose impact fees for a broad range of services, with the charges increasing over time. The last hike in charges was announced in 2018, rising from an average of some \$61,000 (Canadian) to \$71,000 this year, and to \$80,000 in 2020 for new single-family homes. Similar charges are levied on the construction of new apartment buildings, depending on the size and number of units—the current charge totals some \$36,000 for apartments with two bedrooms or more. By some measures, various local fees add 20 percent to 25 percent to the unit cost of new construction. These costs are then passed on to homeowners or renters in the form of higher housing prices.

The less visible consequence of impact fees is on the resources, time, and effort required to negotiate and to complete housing projects. The range of charges, for everything from water to transit, can mean that the developer will often need to deal with different agencies—transit authorities, school boards, and others—negotiating fees piece by piece, in addition to negotiating planning regulations with city officials, a bureaucratic steeple run that can take years. Entry into Toronto's housing market as a builder requires not only deep pockets but also patience, negotiating skills, and technical knowhow beyond the means of smaller players. The successive hikes in impact fees in the 1960s, 1970s, and beyond killed off much of Toronto's remaining class of small building contractors. The predictable result is a market dominated by large property developers.

It's no accident that Toronto spawned one of the largest property-development companies in the world, Olympia and York, which, during its glory years of the 1980s, built and managed the World Financial Center in New York and Canary Wharf in London. The prevalence of large property developers also explains the popularity in Toronto of high-rise apartment towers, more expensive to build and with longer delivery periods. This leads to another predictable result: “sticky” housing supply that consistently trails demand. Toronto's high housing prices are, in short, largely a bureaucratic construct, the result of well-intentioned urban-planning regulations that wind up punishing new housing construction.

Montreal, by contrast, has historically adopted a more liberal and pragmatic approach to urban planning. Perhaps because, like New York, Montreal is an older city, much of it built up before the arrival of the car, only minor parts of its territory were exclusively zoned for detached single-family housing. Rowhouses, duplexes, and

townhouses were the dominant form of housing from the outset. The city (and region) largely remained true to a philosophy of urban planning wherein the infrastructure costs of new housing developments are shared by all residents, not just newcomers, via local property taxes and provincial taxes. Primary and secondary schools are, for example, almost entirely financed by the province. Quebec's conservative-leaning government is in the process of eliminating local school taxes altogether, to be replaced by provincial transfers to local school boards.

The result: Montreal levies no impact fees on developers. Some so-called auxiliary fees are sometimes charged, generally for immediately proximate amenities (such as parks), but according to recent estimates, the total sum of local charges imposed on developers for comparable new housing units is between one-fifth and one-sixth of those in Toronto. Some socially motivated policies may constrain supply, but Montreal has generally applied them with a light hand: an inclusionary-zoning ordinance requiring builders to set aside 15 percent of new apartments for low-income housing has remained largely voluntary, negotiable with the city, and applies only to projects requiring major zoning changes. A form of rent control (a provincial policy), in place for several decades, has also been applied lightly, with rent variations monitored by a rental board, to which tenants can address complaints. As one might expect, activists find the board too lenient; landlords, too strict. Rental construction has expanded rapidly in recent years, suggesting that supply remains largely unconstrained.

Thus, Montreal facilitates housing-market entry by smaller and mid-size developers and contractors, producing a more elastic and competitive market. Compared with Toronto, recent data shows, average approval times for building permits were shorter, the percentage of building projects requiring zoning changes smaller, and the probability of community opposition less in Montreal. Smaller contractors help fuel midrange housing construction, reinforcing what has become a preferred lifestyle for many. Duplexes and triplexes, with their winding staircases, are part of Montreal's urban lore—an object of affection, not unlike New York's brownstones and stoops, both much sought after by today's gentrifying young professionals. Row houses, low-rise apartment buildings, and other midrange constructions, besides requiring less stringent building codes, have the added advantage of being less costly to build per unit. Apartment buildings with less than five stories don't require elevators, for example, and can make greater use of wood. All this, in the end, works together to produce a more affordable and more flexible housing stock.

A final piece of the puzzle involves the answer to a question: Why is housing-related NIMBYism largely absent from Montreal's political landscape? Developers do sometimes face opposition, but nothing like the recurrent battles typical elsewhere. One answer is Montreal's preponderance of renters, generally less motivated to protest.

Another is the prevalence of mid-range housing. New incoming housing is not generally perceived as a threat to lifestyles or property values because it does not radically deviate from the existing stock. The potential for NIMBY opposition is also lessened where new housing is built on brownfields—abandoned, rezoned, industrial sites, of which Montreal, an old industrial city, has many.

No less important is Montreal's approach to public housing. Publically built housing (with shared federal and provincial funding) accounts for about 5 percent of the market, 10 percent for rentals. With the notable exception of the city's first public housing project, built in the 1950s—*Habitations Jeanne-Mance*, an ugly jumble of jerrybuilt units, from which the city clearly learned lessons—Montreal's policy has favored small-scale, geographically dispersed projects. From personal observation, I can testify that most public housing, almost all low-rise, is indistinguishable from surrounding buildings and blends into the neighborhood. Construction is generally of good quality, of some importance when dealing with public perceptions. The dispersion, small scale, and architectural quality of such housing, a conscious policy choice, clearly helps take much of the sting out of potential NIMBYism. The absence of a link between public housing and race—beneficiaries are not necessarily associated with particular ethnic or racial groups—also helps, though for this the city deserves little credit; it is rather an accident of history and geography.

The weakness of Montreal's NIMBY lobby is best illustrated by recent legislative changes. In 2017, the Quebec National Assembly passed Bill 122, abrogating the right of citizens to initiate binding referendums on zoning changes. The legislation was backed by the mayors of the province's two largest cities, Montreal and Quebec City, as well as by the Quebec Union of Municipalities. Bill 122 let individual municipalities decide whether to keep referendums or to introduce alternative mechanisms to address citizen concerns.

The legislation was also noteworthy for being easily passed—a sharp contrast with, say, California. Some activists and community groups, unsurprisingly, opposed the bill, submitting numerous proposals to the National Assembly during committee hearings. But there was no popular outcry, no street demonstrations, and few editorials, pro or con. This seeming indifference is, I would argue, the counterpart of a generally harmonious housing market. The prevalence of duplexes, triplexes, and other intermediate-size housing matters, especially since owners and tenants often live side by side, or, if not, owners personally know their tenants.

An irony of overpriced housing markets is that they increase popular pressure on the state to subsidize affordable housing, precisely to house those excluded by the state's failed policies; more often than not cancelling out the revenues that impact fees bring in—the cat running after its own tail. Metro Toronto has almost twice the proportion of its population in subsidized housing as Montreal (15 percent compared with 8 percent), a significant financial drag on the city and the province.

Few would argue with the proposition that totally unregulated land and housing markets are a bad idea. Zoning ordinances exist for a reason. Nobody wants a solid-waste dump or oil refinery next door. Newcomers should bear the costs that they inflict on others. This reasoning has its limits, though, when applied to housing. Restrictions on new housing supply in the face of growing demand ultimately end up hurting the poorest households. By surcharging new housing construction and new residents with impact fees, society is implicitly saying that expanding housing supply entails a social cost, not a social gain. This is the wrong message. More housing benefits all residents, making housing more affordable for all. Citizens should share the costs of making more housing supply possible. That, I would argue, is an essential takeaway from Montreal.

That said, I don't see an end soon to the housing crisis in North America's beleaguered cities. The fiscal lure of impact fees and of ostensibly socially progressive urban-planning regulations is simply too great, especially with growing environmental concerns, warranted but unfortunately often misdirected. Ontario's legislature voted in 2005 to establish a "green belt" around the Greater Toronto Area; its size has since expanded.

No city is immune to such measures, and Montreal itself may soon succumb. In November 2017, the city elected a new mayor, Valérie Plante, bringing in an openly left-of-center municipal administration. True to the political philosophy of her party, *Projet Montréal*, Plante chose not to avail herself of the city's newly obtained right (fought for by her predecessor) to abrogate local referendums on zoning changes. More to the point, a bylaw with the explicit objective of promoting affordable housing was proposed in the City Council in June 2019 that would significantly raise inclusionary-zoning requirements on new housing construction (with over 50 units) which would henceforth be mandatory and apply across the board. If approved, the bylaw would go into effect in January 2021. As currently written, it would compel developers to set aside 60 percent of new units for social/ affordable/ family housing (the mix could vary). Predictably enough, community groups applaud it, while the building industry condemns it.

It's too early to predict the impact of the proposed bylaw on Montreal's housing supply. Legislating the share of "affordable" housing in planned developments is politically appealing; the indirect impact on housing supply and elasticity is a more elusive concept. The bylaw's implementation foreshadows a bureaucratic process potentially as onerous as many impact-fee regimes. Whether the dampening effect on supply produces an upward impact on housing prices—thus threatening Montreal's long success as an affordable housing market—only the future will tell.