



La Table de quartier Hochelaga-Maisonneuve

Mémoire sur le Règlement pour une métropole mixte de la Ville de Montréal

Présenté à l'Office de consultation publique de Montréal
16 octobre 2019

Rédigé par La Table de quartier Hochelaga-Maisonneuve

1. QUI SOMMES-NOUS?

La Table de quartier Hochelaga-Maisonneuve (LTQHM) est un regroupement d'organismes communautaires, d'institutions, de citoyen.nes et de corporations privées d'Hochelaga-Maisonneuve. C'est un lieu de réflexion et d'analyse sur les différentes problématiques affectant la population du quartier. Par la diversité des champs d'activité des membres, ainsi que les nombreux liens tissés avec nos partenaires, nous avons développé une approche originale et rassembleuse qui favorise le développement du quartier. Nous intervenons dans les discussions et les décisions qui concernent notre communauté à partir des intérêts, des valeurs et des besoins de la population et des enjeux sociaux, politiques et économiques locaux.

LTQHM vise l'amélioration des conditions et de la qualité de vie de la population par l'action communautaire concertée comme approche privilégiée du développement social local. Nous nous sommes engagés à animer et à coordonner un mécanisme de concertation et des actions de suivi en favorisant la participation de tou.tes les acteur.trices (multiréseau) autour de l'ensemble des éléments qui influent sur la qualité et les conditions de vie (intersectorialité). Nous soutenons et appuyons six comités de concertation composés d'intervenant.es du territoire et de citoyen.nes regroupé.es.

Le Comité aménagement du territoire travaille à un environnement sain et sécuritaire ainsi qu'un milieu de vie inclusif, accueillant et accessible aux résident.es d'Hochelaga-Maisonneuve. Il s'intéresse aux enjeux de développement du territoire susceptibles d'avoir un impact sur la qualité de vie des résident.es.

La Table de quartier et ses membres (90 en 2019) se sont d'ailleurs donnés deux priorités de développement social local, soit :

1. Favoriser un meilleur vivre ensemble pour que le quartier demeure accessible à la population locale;
2. Une participation citoyenne porteuse de démocratie locale.

■ 2. NOTRE INTÉRÊT POUR LA CONSULTATION

Depuis plus de 30 ans, les acteur.trices impliqué.es dans la communauté d’Hochelaga-Maisonneuve se concertent pour favoriser un développement et un aménagement du territoire plus solidaire et inclusif. L’habitation, et plus particulièrement le logement social, est au cœur du travail de mobilisation et de concertation que mène La Table de quartier.

La Table de quartier coordonne également la démarche de revitalisation urbaine intégrée (RUI) Hochelaga depuis 2012, avec le soutien de la Ville de Montréal et de l’arrondissement de Mercier - Hochelaga-Maisonneuve (MHM). La revitalisation du cadre bâti est au cœur des actions de la RUI Hochelaga depuis sa création. La RUI Hochelaga appuie ainsi des projets immobiliers à vocation communautaire en développement sur le territoire.

Les partenaires de la RUI Hochelaga ont d’ailleurs constaté, lors d’une rencontre en janvier 2019, les défis quant à la capacité d’agir localement en matière de logement :

- Contexte rendant difficile le développement du logement social : peu de contrôle sur le marché immobilier, cadre bâti déjà développé;
- Défi de financement de projets de logements sociaux avec les programmes existants et la réalité du marché immobilier;
- Enjeu de protection du parc de logement locatif existant.

En 2017, La Table de quartier et l’arrondissement MHM ont animé conjointement les Assises sur la gentrification, une réflexion collective visant à mieux comprendre ce phénomène dans le quartier et à identifier des pistes de solution avec l’apport de la population. Les partenaires de cette démarche ont ensuite pris des engagements communs¹. Le comité appuyait notamment la démarche de la Ville de Montréal visant à adopter un règlement d’inclusion de logements sociaux pour tous les projets de construction d’habitation.

Pour toutes ces raisons, il nous apparaît important de contribuer à cette consultation publique sur le *Règlement pour une métropole mixte*. Nous remercions d’ailleurs la Ville de Montréal et l’Office de consultation publique de Montréal (OCPM) de donner l’opportunité aux citoyen.nes et aux organismes de la société civile de participer à la réflexion sur ce nouveau outil proposé pour le développement de l’habitation communautaire.

¹ Le comité des Assises sur la gentrification présente ses engagements, 30 octobre 2018, Arrondissement Mercier - Hochelaga- Maisonneuve

3. L'ENJEU DE L'HABITATION DANS HOCHELAGA-MAISONNEUVE²

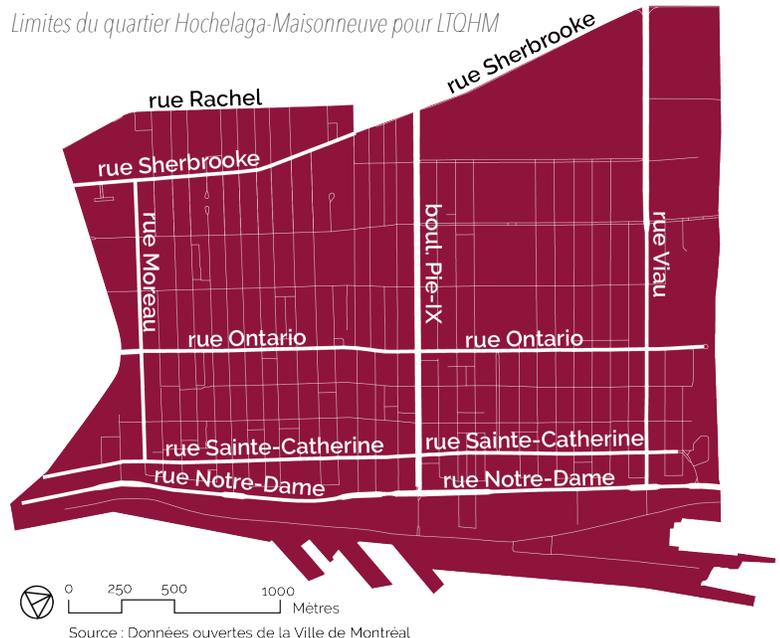
Le débat sur le logement social ne date pas d'hier, surtout dans Hochelaga-Maisonneuve. Les organismes communautaires ainsi que les résident.es du quartier demandent depuis plusieurs décennies la construction de logements sociaux sur son territoire. Les motivations sont nombreuses et les besoins sont bel et bien réels.

En moyenne, les ménages du quartier gagnent 42 156\$ par année, avant impôt. Sachant que le loyer mensuel moyen est de 762\$, il n'est pas difficile d'imaginer qu'une bonne partie de la population peine

à se loger convenablement et ce, sans sacrifier l'atteinte de leurs autres besoins. En effet, près du tiers de la population d'Hochelaga-Maisonneuve alloue 30 % ou plus de son revenu à des fins de logement. Aussi, 4,9 % des ménages privés du quartier habitent un logement de taille insuffisante. Si l'on considère que seulement 14,5 % des logements privés comptent six pièces ou plus, force est d'admettre que l'offre locale est limitée pour les familles. On comprend donc que les besoins locaux en termes d'habitation touchent autant l'accessibilité financière que l'offre en logements familiaux. De plus, la difficulté de financer des projets de logements sociaux en volet 1 a fait en sorte que les projets réalisés récemment visaient des personnes avec des besoins particuliers (volet 3), ne s'adressant donc pas à l'ensemble des personnes ayant besoin d'un logement social.

En 2016, 74 % de la population était locataire alors qu'en 2006, ce taux était à 81 %. Pourtant, le marché locatif y est de plus en plus saturé, affichant un taux d'inoccupation frôlant le 0 % dans certaines catégories de logement³, bien en dessous du taux sécuritaire de 3 % reconnu. Malgré tout, les plus grandes mises en chantier récentes du quartier concernaient des immeubles en copropriété, type d'habitation de plus en plus fréquent dans Hochelaga-Maisonneuve. En 2016, 5 975 logements privés du quartier ont le statut de copropriété (divise ou indivise), ce qui représente 21,7 % des logements privés totaux. Entre 2003 et 2014, c'est 835 logements locatifs qui ont été convertis en

Limites du quartier Hochelaga-Maisonneuve pour LTOHM



² Les données statistiques de cette section du texte, à moins de mention contraire, proviennent du Profil de recensement 2016 de Statistique Canada, traitées à l'échelle du quartier Hochelaga-Maisonneuve

³ Rapports sur le marché locatif 2018 de la Société canadienne d'hypothèques et de logement

copropriétés et cette tendance ne semble pas s'essouffler⁴. Parallèlement, pour cette même période, ce sont 449 logements sociaux qui ont été construits ou transformés⁵. Ces transformations au marché immobilier du quartier attisent certaines tensions sociales. La gentrification vécue dans Hochelaga-Maisonneuve est réelle et reconnue par les expert.es du milieu. Il importe donc de s'assurer que la venue de populations nouvelles ne pousse pas celles déjà présentes et cela se fait par le biais d'une offre adéquate en logements sociaux.

Depuis 2000, 724 logements sociaux ont été construits dans le quartier, tous types de projets confondus⁶. De ces logements, seulement 20 % d'entre eux ont été construits lors des dix dernières années. Les terrains vacants sont rares dans le quartier et les projets immobiliers sont souvent de petite envergure, rendant très difficile l'implantation de nouveaux logements sociaux sur son territoire. Il importe donc de se doter d'outils réglementaires afin d'optimiser les opportunités de développement du logement social, répondant ainsi aux besoins des habitant.es d'Hochelaga-Maisonneuve.

■ 4. DISCUSSION ET PRÉOCCUPATIONS SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT

Depuis 2005, la Ville de Montréal misait sur la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* afin d'inciter les promoteur.trices immobilier.ères à intégrer du logement social et abordable dans leurs projets. Cette stratégie a contribué à d'importantes réalisations locales en matière d'inclusion d'habitation communautaire, tels que la requalification de l'ancien site de l'entreprise Lavo, la conversion résidentielle de l'ancienne Biscuiterie Viau ou le développement d'une coopérative d'habitation dans une ancienne station d'électrification de la Shawinigan Water and Power Company. Ces projets ont contribué de façon significative à la revitalisation d'anciens sites industriels tout en augmentant l'offre de logements de qualité accessibles aux ménages à faible ou modeste revenu. Les grands sites à développer ou transformer se faisant de plus en plus rares, les retombées de la *Stratégie* ont été beaucoup plus modestes au cours des dernières années.

Nous saluons donc la volonté de la Ville de Montréal de passer d'une stratégie incitative à un règlement ayant un caractère obligatoire et qui s'appliquera à tous projets de plus 450 m² (environ 5 unités et plus). L'augmentation des cibles de logement social de 15 % à 20 % et l'ajout de cibles

⁴ « Dénombrement, localisation et évolution de la copropriété dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve », Gilles Sénécal et Nathalie Vachon, 21 juin 2016

⁵ Liste des logements sociaux et communautaires de Montréal, Service de l'habitation de la Ville de Montréal, 18 août 2019

⁶ *Ibid.*

pour le logement familial nous semblent également des améliorations importantes pour favoriser des projets d'habitation plus inclusifs dans le futur. Nous adhérons donc aux principaux objectifs de la Ville de Montréal qui sont à la base de ce règlement⁷. Certains aspects énoncés dans le Règlement pour atteindre ces objectifs soulèvent toutefois des préoccupations ou des questionnements.

4.1 L'inclusion sur site et la compensation financière

Le Règlement indique trois formes de contribution au logement social⁸ :

- la cession d'un immeuble sous forme de terrain vacant ou de projet clé en main;
- une contribution financière;
- une combinaison de ces deux options.

On mentionne que «le Règlement est paramétré de manière à inciter financièrement les constructeurs à faire une contribution sous forme de terrain vacant ou de projet clé en main aussi souvent que possible⁹». Nous insistons sur l'importance de cet énoncé et sur la nécessité que les montants exigés en guise de compensation financière soient suffisamment élevés pour respecter cette intention.

Dans l'esprit d'un règlement voulant favoriser la mixité de la ville et de ses quartiers, on doit s'assurer que le logement social sera développé dans des secteurs attrayants et recherchés (localisation avantageuse, proximité de services, milieu de vie de qualité), notamment là où la valeur foncière est élevée et non seulement dans des secteurs moins recherchés et moins bien desservis. Or, les terrains disponibles pour le développement résidentiel dans ces secteurs est généralement faible, particulièrement dans les quartiers centraux ou densément construits comme Hochelaga-Maisonneuve. Les terrains qui offrent un potentiel intéressant de développement sont donc très convoités par les développeur.euses immobilier.ères et nous craignons que ces dernier.ères soient trop souvent tenté.es de contribuer au fonds de compensation pour garder un maximum d'unités à vendre.

La Ville de Montréal doit ainsi s'assurer que les compensations financières demandées soient suffisamment élevées pour inciter fortement les promoteur.trices à inclure des logements sociaux sur le site du projet, vu la rareté des terrains intéressants à développer dans plusieurs quartiers centraux, dont Hochelaga-Maisonneuve.

⁷ Règlement pour une métropole mixte – document explicatif, Ville de Montréal, 2019, p.8

⁸ *Ibid.*, p.17

⁹ *Ibid.* p.17

4.2 Les projets de 150 unités et moins

La Ville indique dans son document explicatif que « les projets de moins de 30 logements, de même que les projets de moins de 50 logements comprenant un ascenseur, sont les plus susceptibles d'afficher des problèmes de viabilité » et que « par conséquent, les plus petits projets (environ 150 logements et moins) verseront principalement des contributions financières »¹⁰.

Nous sommes conscients des défis de viabilité des projets de logement sociaux, il nous apparaît crucial que chaque projet soit toujours évalué avec la volonté d'inciter à l'inclusion de logement social sur le site du projet, incluant ceux de moins de 150 unités. Les contributions financières ne doivent donc pas être appliquées systématiquement à tous projets de 150 unités et moins. Nous constatons d'ailleurs que plusieurs projets de moins de 50 unités ont été réalisés récemment dans Hochelaga-Maisonneuve ou sont en voie de l'être et permettent de répondre à des besoins particuliers. Mentionnons à titre d'exemple le projet réalisé en 2018 par l'Avenue hébergement communautaire au 3321-3325, rue Ste-Catherine Est, comprenant 18 unités en prévention de l'itinérance pour jeunes adultes; ou encore le projet Les Glaneuses du Carrefour familial Hochelaga qui offrira bientôt 20 unités pour familles en difficulté.

Dans des quartiers densément construits comme Hochelaga-Maisonneuve, les grands sites à développer sont rares, ce qui laisse présager que peu de projets privés dépasseront le seuil de 150 unités. Le *Règlement* ne permettrait donc pas de contribuer significativement à la construction de logement sociaux dans des quartiers où les grands terrains sont rares, et où il est justement plus difficile de développer du logement social en raison de la rareté et du coût d'acquisition des terrains.

La Ville devrait donc considérer en priorité l'inclusion sur site et accepter la compensation financière lorsque c'est réellement inévitable et ce, même pour les plus petits projets.

La Ville de Montréal devrait également être vigilante par rapport au morcellement de grands sites en plusieurs petits projets. Ceux-ci seraient de taille trop restreinte pour inclure du logement social et les promoteur.trices opteraient plutôt pour une compensation financière. **Le calcul des unités ou des sommes à céder en compensation devrait se faire sur l'ensemble d'un projet et non sur chaque projet.**

⁷ Règlement pour une métropole mixte – document explicatif, Ville de Montréal, 2019, p.17

4.3 L'influence des communautés locales sur le développement du logement et des quartiers

La Ville de Montréal prévoit gérer de façon plus centralisée les sommes qui seront accumulées par le versement de compensations financières. Bien que justifiable, cette centralisation laisse présager une perte d'influence des acteurs locaux sur le développement de projets de logements communautaires et donc sur le développement des quartiers. Nous insistons sur l'importance des organismes et des concertations locales qui ont une connaissance plus fine des enjeux en habitation communautaire dans les quartiers. Leur apport est considérable pour s'assurer d'une adéquation des projets développés avec les besoins du milieu. Avec la *Stratégie*, les fonds étaient gérés par arrondissement, ce qui occasionnait déjà des enjeux d'arbitrage entre les différents quartiers d'un même arrondissement. L'arbitrage devra maintenant se faire entre les 17 arrondissements et entre les quartiers qui les composent. Il nous semble donc important de **prévoir un mécanisme qui permettra d'impliquer les acteur.trices du milieu dans les décisions impliquant la répartition des sommes amassées.**

4.4 Le calcul de 20 % de logement social

Un aspect précis du calcul de la cible de logement social a retenu notre attention. Alors qu'avec l'ancienne *Stratégie* le nombre de logements sociaux était établi à partir de la superficie totale pouvant être développée dans un projet, le *Règlement* proposé indique plutôt que le calcul se fera à partir de la superficie résidentielle du volet privé. Cette méthodologie viendrait en fait réduire le pourcentage réel de logement social sur l'ensemble du projet, puisque le 20 % de logement social serait calculé sur 80 % de la superficie totale du projet, réduisant la part réelle à 16 % (20 % x 80 %). **La Ville devrait revoir ce paramètre afin que ce soit bien 20 % de la superficie totale d'un même projet qui soit attribuée au logement social.**

4.5 Le logement familial

La difficulté pour les familles de se loger adéquatement et à prix raisonnable est un enjeu montréalais que l'on constate aussi dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve. Nous ne pouvons qu'être d'accord avec la volonté de la Ville de Montréal d'agir sur cet aspect. Le *Règlement* prévoit obliger les constructeur.trices à intégrer au moins 20 % d'unités (sauf au centre-ville) d'au moins trois chambres et d'une superficie suffisante pour une famille.

Nous appuyons cette l'intention, cependant nous nous questionnons sur les retombées réelles qui

résulteront de l'application du *Règlement*. La taille d'un logement est certes un facteur dans le choix d'un logement pour une famille, mais d'autres aspects entrent aussi en considération, tels que le coût, l'offre de services de proximité et la qualité de vie dans le quartier environnant. En outre, la cible plus faible de logements familiaux au centre-ville nous semble contradictoire avec les objectifs de mixité du *Règlement*, dans le contexte où les coûts d'habitation sont justement plus élevés dans ce secteur.

Ces éléments dépassent évidemment la portée du *Règlement* dont il est question dans cette consultation, mais nous invitons la Ville de Montréal à **accentuer l'ensemble de ses efforts pour offrir des logements et des milieux de vie adaptés aux besoins des familles**, ce qui passe d'emblée par une planification urbaine cohérente. Il serait contre-productif, par exemple, d'obliger d'inclure des logements familiaux dans des secteurs inadéquats pour les familles. Rien ne garantit d'ailleurs que les grands logements seront loués ou achetés par des ménages avec enfants, ce qui ajoute un autre bémol sur ce volet du *Règlement*.

4.6 Le logement abordable

La question du logement abordable suscite également des interrogations, notamment la définition de logement abordable utilisée pour la Ville de Montréal pour ce règlement : « Aux fins du règlement, le logement abordable (...) est un logement privé à vendre ou à louer, dont le prix est légèrement inférieur au marché ou égal à celui d'une unité de conception modeste ». La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) considère plutôt qu'« un logement est abordable si le ménage y consacre moins de 30 % de son revenu avant impôt. » Cette définition de la SCHL nous paraît une référence plus largement reconnue. Elle nous semble davantage en adéquation avec la compréhension générale de la notion de logement abordable par la population.

Nous notons également des différences importantes entre plusieurs quartiers considérés comme périphérique, tels qu'Hochelaga-Maisonneuve, Lasalle, Rosemont, Ahuntsic-Cartierville. Les populations et leur capacité de payer un logement qu'il leur est abordable varie grandement selon ces territoires. Une application aussi généralisée d'une même référence de logement abordable ne nous semble donc pas une bonne avenue pour répondre aux besoins de mixité dans le respect des spécificités des quartiers.

La Ville de Montréal devrait donc revoir sa définition de logement abordable pour qu'elle soit davantage en adéquation avec la capacité réelle de payer des ménages montréalais, tout en tenant compte des spécificités des quartiers dans son découpage territorial.

Par ailleurs, nous craignons que les logements abordables qui seront construits ne le restent que pour une courte période si aucun mécanisme n'existe pour contrôler le prix de revente ou les hausses de loyer éventuelles. Un.e acheteur.euse pourrait effectivement acquérir un logement abordable dans un secteur fortement prisé par le marché immobilier et le revendre rapidement à un prix beaucoup plus élevé, ce qui annulerait les visées souhaitées par la Ville de Montréal avec ce volet du *Règlement*. À défaut de disposer des outils légaux pour contrôler à long terme les prix de revente et les loyers des logements abordables construits, **nous considérons qu'il serait préférable de diminuer la cible de logement abordable et d'augmenter celle du logement social** dans le *Règlement*. Que ce soit sous forme de coopérative d'habitation ou d'organisme à but non lucratif, le logement social assurerait davantage le maintien de façon pérenne des loyers à un niveau réellement abordable, tout en étant cohérent avec les objectifs de mixité à la base de ce règlement. De plus, considérant que près du tiers de la population locataire du quartier paie déjà plus de 30 % pour se loger, nous croyons qu'un plus haut pourcentage de logement social que de logement abordable serait une solution plus durable afin d'assurer une mixité dans les quartiers tout en répondant davantage aux besoins des personnes plus défavorisées.

5. CONCLUSION

En résumé, nous appuyons les intentions de la Ville de Montréal à la base de ce *Règlement*, qui donnera des outils plus structurants pour intégrer du logement social et familial dans les projets d'habitation privés. Nous croyons toutefois que cet outil n'aura pas un impact majeur dans les quartiers centraux où les grands terrains à développer se font rares. Ce *Règlement* ne nous semble donc pas suffisant à lui seul pour augmenter de façon significative la construction de logements sociaux dans des quartiers tels qu'Hochelaga-Maisonneuve, alors que de fortes attentes ont été créées autour d'un règlement «20/20/20» annoncé par l'actuelle administration municipale comme solution structurante aux enjeux de logement à Montréal. Ainsi, pour réellement être en mesure de viser sa cible de 12 000 logements sociaux et abordables, la Ville de Montréal devra augmenter ses investissements en logement social, tout en développant d'autres leviers d'interventions tels que l'acquisition de terrains ou le soutien à l'achat et à la rénovation de bâtiments existants. Elle doit également intensifier les démarches auprès des paliers gouvernementaux supérieurs pour que le soutien financier au logement communautaire soit à la hauteur de ses intentions et des besoins de la population à faible ou modeste revenu.

En plus des préoccupations soulevées précédemment, nous invitons fortement la Ville de Montréal à **se doter d'un mécanisme de suivi des résultats qui impliquera des acteur.trices externes du milieu de l'habitation**. Cela assurerait une plus grande transparence lors du processus d'évaluation et favoriserait que les ajustements éventuels à apporter soient davantage concertés.

Nous saluons de nouveau l'effort de démocratisation de la réflexion autour du *Règlement* mis en place par la Ville de Montréal et l'OCPM. La mécanique complexe d'application du *Règlement* et ses paramètres crée une barrière de compréhension pour des non spécialistes en habitation ce qui, à notre avis, rend plus difficile une participation publique large à ce processus. Des efforts supplémentaires de vulgarisation et d'éducation populaire seraient donc à réfléchir pour de futures consultations portant sur de tels sujets.

6. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. S'assurer que les compensations financières demandées soient suffisamment élevées pour inciter fortement les promoteur.trices à inclure des logements sociaux sur le site du projet, vu la rareté des terrains intéressants à développer dans plusieurs quartiers centraux, dont Hochelaga-Maisonneuve.

2. Considérer en priorité l'inclusion sur site et accepter la compensation financière lorsque c'est réellement inévitable et ce, même pour les plus petits projets.

3. Calculer les unités ou les sommes à céder en compensation à partir de l'ensemble d'un projet et non sur chaque phase séparément.

4. Prévoir un mécanisme qui permettra d'impliquer les acteur.trices du milieu local dans les décisions impliquant la répartition des sommes amassées.

5. Revoir les paramètres de calcul afin que ce soit bien 20 % de la superficie totale d'un même projet qui soit attribuée au logement social.

6. Accentuer l'ensemble de ses efforts pour offrir des logements et des milieux de vie adaptés aux besoins des familles.

7. Revoir la définition de logement abordable pour qu'elle soit davantage en adéquation avec la capacité réelle de payer des ménages montréalais, tout en tenant compte des spécificités des quartiers dans son découpage territorial.

8. Diminuer la cible de logement abordable et augmenter celle du logement social.

9. Se doter d'un mécanisme de suivi des résultats qui impliquera des acteur.trices externes du milieu de l'habitation.