

Règlement pour une métropole mixte



*L'abordabilité permanente du logement :
une priorité à Parc-Extension et à Montréal*

MÉMOIRE DE BRIQUE PAR BRIQUE
DÉPOSÉ À L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL

le 15 octobre 2019

À propos de Brique par brique

Brique par brique est un organisme communautaire qui œuvre depuis 2016 à créer un projet d'habitation communautaire et un centre social dans le quartier Parc-Extension, afin de répondre aux besoins des résidents et résidentes dans le respect de la diversité. Brique par brique mobilise des mécanismes de marché, tels que les obligations communautaires, pour offrir des appartements abordables et bien entretenus ainsi qu'un espace commun où des activités pourront être organisées à l'intention de la communauté.

Brique par brique vient également en soutien à des résidents et résidentes du quartier en facilitant le transfert de baux qui sont encore à prix raisonnable entre des personnes désirant quitter le quartier et d'autres qui souhaitent y rester. L'organisme documente également les préoccupations des résidents et résidentes de Parc-Extension liées au logement à travers des groupes de discussion, dans le cadre d'un projet de recherche dont les résultats préliminaires indiquent une inquiétude croissante par rapport aux conditions de logement dans le quartier.

Constats

- Les enjeux soulevés dans le Règlement sont réels :
 - L'offre résidentielle abordable fait face à d'importantes pressions;
 - L'abordabilité du marché locatif existant est en érosion rapide;
 - L'offre de logements de trois chambres et plus sur le marché du neuf est modeste, ce qui désavantage les familles et les force souvent à demeurer dans des logements qui ne sont pas adaptés à leurs besoins.
- La problématique est importante, et il est encourageant de voir que la municipalité accorde de l'importance au maintien d'une métropole mixte.

Le quartier Parc-Extension est un exemple flagrant de plusieurs des enjeux reconnus par la Ville dans le cadre de ce Règlement. Une étude produite en collaboration par

Statistiques Canada et la SCHL a mené à la création d'un indicateur des besoins impérieux en matière de logement. Un ménage ayant des besoins impérieux en matière de logement est ainsi défini comme « un ménage dont le logement est considéré inadéquat, inabordable ou d'une taille non convenable, et dont le niveau de revenu est insuffisant pour permettre de payer les frais de logement d'un logement approprié et adéquat dans sa communauté »¹. Les données disponibles dans le recensement de 2016 indiquent que 18,2% des ménages dans la circonscription fédérale de Papineau – qui réunit Parc-Extension et le quartier Villeray – avaient des besoins impérieux en matière de logement, la moyenne montréalaise étant de 14,2%.

Le Règlement risque toutefois d'être contre-productif et d'encourager la spéculation plutôt que de la combattre, à cause de plusieurs détails importants, qui s'appliquent particulièrement au cas de Parc-Extension.

Situation à Parc-Extension

Il n'y a peut-être nulle part à Montréal présentement où l'érosion de l'abordabilité du parc locatif est aussi flagrante et rapide qu'à Parc-Extension. C'est un quartier unique où les conséquences humaines et sociales de la perte d'abordabilité sont déjà particulièrement désastreuses et sont appelées à s'aggraver encore.

Bien qu'enclavé et historiquement très abordable, le secteur subit des pressions de tous côtés, qui n'ont fait que s'accélérer dans les dernières années. L'arrivée récente du campus MIL de l'Université de Montréal signale l'accélération de phénomènes bien amorcés dans les dernières années. Soulignons notamment :

- L'augmentation continue des valeurs foncières et des loyers dans les secteurs à l'Est du parc Jarry;

¹ Statistiques Canada. (2017). *Besoins impérieux en matière de logement, Recensement de 2016*. (Consulté le 4 octobre 2019). URL : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/chn-biml/index-fra.cfm>.

- Le rapide développement du secteur Mile-Ex en prolongement du quartier Mile-End, qui a encouragé une forte augmentation des prix et des loyers dans le secteur;
- L'attraction dans les quartiers au sud de Parc-Extension d'employeurs associés à l'intelligence artificielle, dont les employés fortement rémunérés exercent eux aussi une pression à la hausse sur les loyers;
- L'expulsion de la population étudiante des quartiers plus centraux, chassée par les augmentations de loyer, qui se rend maintenant jusqu'à Parc-Extension, une tendance qui sera accélérée par la centralité croissante du secteur qui accompagne l'ouverture du campus MIL.

Tandis que la Ville se targue de vouloir protéger l'abordabilité, elle joue un rôle actif dans plusieurs des facteurs ci-dessus, par exemple en faisant la promotion de Montréal comme une plaque tournante de l'intelligence artificielle, en sachant que ce développement économique se concentre à proximité d'un quartier populaire. Comme le montre la prochaine section, le Règlement d'inclusion n'offre pas de réponse à ces pressions, qui vont continuer d'augmenter dans les prochaines années. Du point de vue de Parc-Extension, **la Ville de Montréal fait donc davantage pour réduire l'abordabilité du quartier que pour la bonifier ou même la maintenir.**

Soulignons également que des décisions auraient pu être prises dans les dernières années pour réduire ces pressions. L'Université de Montréal, dans le développement du Campus MIL, aurait dû prévoir de capter la demande résidentielle étudiante que ce campus occasionnerait, plutôt que de construire des condominiums. On peut d'ailleurs noter que le rapport de l'OCPM paru en 2007 sur le projet d'aménagement d'un nouveau campus universitaire sur le site de la gare de triage d'Outremont indiquait déjà que le projet devrait inclure la programmation des logements abordables et sociaux². Les modes d'habitation hors campus des étudiants et étudiantes ont aussi été l'objet de plusieurs commentaires, notamment de la part des intervenants et intervenantes de Parc-

² Office de Consultation Publique de Montréal. (2007). *Projets de Règlements P-04-047-34 et P-06-069 : Projet d'aménagement d'un nouveau campus universitaire sur le site de la gare de triage d'Outremont*. Montréal, p. 16.

Extension. La commission était alors d'avis qu'une programmation détaillée des logements abordables, sociaux, coopératifs et privés devrait faire l'objet d'une étude plus large, qui permettrait d'évaluer, en collaboration avec les organismes du milieu, les besoins dans tous les secteurs limitrophes³. Le rapport de l'OCPM paru en 2013 sur le Plan de Développement Urbain, Économique et Social (PDUES) indiquait pour sa part que la question du logement social n'avait pas été adéquatement intégrée dans le PDUES, malgré qu'elle ait occupé une place centrale tant dans les discussions menées durant la démarche d'amont entreprise par la Ville que durant la consultation de l'OCPM⁴. La commission souligne en outre que l'Université de Montréal a assuré une présence minimale dans ce projet de planification, et ce malgré qu'elle ait fait l'objet de plusieurs attentes lors de la consultation⁵.

La Ville, en plus des 15% de logements sociaux sur le site (par ailleurs insuffisants), aurait dû exiger l'inclusion de logement étudiant abordable. Il n'est pas trop tard pour réparer ces erreurs. Toutefois, comme la prochaine section le montrera, **le Règlement d'inclusion n'est pas suffisant pour répondre à ces besoins.**

Parc-Extension et l'inclusion

Une bonne intention

L'intention derrière le Règlement pour une métropole mixte est bonne, et sa mise en œuvre est globalement positive pour assurer l'inclusion de logement social dans les nouveaux développements à Montréal. Toutefois, le Règlement dans sa forme actuelle comporte des dérives qui sont néfastes pour Parc-Extension. De plus, il ne s'agit pas de la bonne approche pour protéger l'abordabilité de l'un des quartiers les plus pauvres de Montréal⁶.

³ Ibid., p. 33.

⁴ Office de Consultation Publique de Montréal. (2013). *Plan de Développement Urbain, Économique et Social (PDUES) des secteurs Marconi-Alexandra, Atlantique, Beaumont et De Castelnau*. Montréal, p. 37.

⁵ Ibid., p. 91.

⁶ Alexis Boulianne et Jean-Philippe Guilbault (2016). Vivez-vous dans un quartier riche ou pauvre à Montréal? La réponse en cartes. *Radio-Canada*, (Page consulté le 5 octobre 2019). URL : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelles/special/2016/5/carte-revenu-moyen-riches-pauvres-montreal/index.html>.

Une mauvaise classification

Le quartier Parc-Extension est l'un des moins chers des arrondissements centraux de Montréal. Le parc locatif est en piètre état, mais il permet d'offrir des logements à bon prix aux réfugiés et immigrants qui sont nombreux à en faire leur milieu d'accueil.

Malgré cette réalité socioéconomique, le quartier est classifié dans le Règlement comme un quartier central, tandis qu'il était classifié comme appartenant au secteur 4 (sur un total de 7) par la stratégie d'inclusion de logements abordables, suite à une révision de celle-ci en 2015. Ceci permet de considérer comme « abordable » des logements qui sont inaccessibles à la population actuelle du quartier, et dont les loyers varient entre **166% et 220% du loyer médian actuel**.

Tableau 1 – Comparaison du loyer médian dans Parc-Extension ajusté à l'inflation et du loyer « abordable » selon le Règlement, pour l'année 2021

Typologie	Loyer médian dans Parc-Extension (SCHL)	Loyer « abordable » selon le Règlement (2021)	Différence ajustée pour une inflation annuelle de 3% d'ici 2021
Studio	470 \$ (2018)	880 \$	171 %
1 chambre	575 \$ (2018)	1040 \$	166 %
2 chambres	600 \$ (2018)	1440 \$	220 %
3 chambres	920 \$ (2016)	2000 \$	188 %

Cette classification est clairement problématique. Elle découle d'une méthodologie discutable du Règlement, qui **classifie les secteurs selon les valeurs des terrains et non selon la capacité de payer des résidents (ou même les loyers actuels)**.

Or, les prix des terrains ont explosé dans Parc-Extension dû à l'action de spéculateurs qui présumant une rapide augmentation des prix sur le marché locatif. Le résultat est que le Règlement va **accélérer l'augmentation des prix dans un secteur faisant l'objet de spéculation** comme le fait Parc-Extension en ce moment.

Considérant que les loyers considérés « abordables » dans Parc-Extension sont les mêmes que dans Ville-Marie, et que le Règlement d'inclusion représente une contrainte comparativement beaucoup plus élevée au centre-ville, nous craignons que le Règlement ne crée une pression pour déplacer le développement immobilier privé vers des secteurs où l'écart entre les valeurs des terrains et les loyers actuels sont les plus élevés – donc les secteurs les plus vulnérables à la spéculation immobilière. La reclassification de Parc-Extension comme « Périphérie » plutôt que comme quartier central permettrait d'atténuer la pression spéculative sur le quartier, tout en constituant une avancée par rapport aux seuils d'abordabilité définis lors de la révision de la stratégie d'inclusion de logements abordables en 2015.

Abordable pour qui?

Dans le document explicatif offert par la Ville sur le Règlement, il est indiqué « [qu'en] pratique, un logement s'avère abordable ou non pour une personne en fonction de ses besoins et de sa capacité de payer »⁷.

- Les résidents et résidentes actuel.le.s (et futur.e.s, notamment ceux et celles qui sont issu.e.s de l'immigration) de Parc-Extension n'ont pas les moyens de payer les « loyers abordables » définis par le Règlement, qui visent des « locataires à revenu moyen », mais pas ceux du quartier. 44% des résidents et résidentes de Parc-Extension ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté (la moyenne montréalaise étant de 24,6 %), 22% des unités locatives dans le quartier ne sont pas d'une taille adéquate et 44% des ménages du quartier consacrent 30% ou plus de leurs revenus au logement (la moyenne dans l'arrondissement de Villeray-

⁷ Ville de Montréal (2019). *Règlement pour une métropole mixte : Montréal, métropole de l'habitation*. Montréal, p. 21.

Saint-Michel-Parc-Extension étant de 28%)⁸. Cet accès déjà fragile au logement pour plusieurs ménages de Parc-Extension se manifeste dans un contexte de précarité résidentielle croissante dans la ville de Montréal, le nombre de personnes en situation d'itinérance ayant effectivement augmenté de 8% entre 2015 et 2018 selon les estimations les plus conservatrices⁹.

- La Ville est pratiquement en train de condamner les résidents et résidentes de longue date du quartier à le quitter. Nous pouvons souligner à cet effet que le Comité d'action de Parc-Extension (CAPE), un groupe communautaire qui lutte pour l'accessibilité du logement dans le quartier, compile depuis plusieurs mois des données qui indiquent une augmentation des évictions et des déplacements liés à l'augmentation des loyers au cours de la dernière année. 89 personnes ont communiqué avec le CAPE entre juin 2018 et août 2019 suite à une menace d'éviction ou une hausse drastique des loyers imposée par leur propriétaire. Nous pouvons raisonnablement conclure que cette tendance va s'accélérer au cours des prochains mois, tandis qu'un nombre croissant d'individus et d'entreprises vont s'installer dans le quartier pour profiter de la proximité avec le nouveau campus de l'Université de Montréal. Brique par brique a observé pour sa part que le coût des immeubles à revenus avec plus de six unités a doublé en l'espace d'un an. Tandis que des prévisions budgétaires effectuées en 2017 permettaient à l'organisme d'envisager l'achat d'un immeuble de douze à quinze unités, Brique par brique s'est vu obligé de réviser ses objectifs à la baisse en visant plutôt l'acquisition d'un premier immeuble de moindre envergure. La pression immobilière est aussi ressentie par d'autres organismes à but non lucratif qui désirent devenir propriétaires dans le quartier, et qui font face à de nouveaux promoteurs privés dont la grande capacité financière – et donc de négociation à la hausse – constitue une compétition déloyale. Brique par brique a constaté que la plupart des immeubles vendus à ces promoteurs ont été vidés pour être rénovés,

⁸ Centraide du Grand Montréal. (2016). *Territorial Analysis 2015-16. Villeray, Saint-Michel and Parc-Extension*. (Consulté le 4 octobre 2019). URL : http://www.centraide-mtl.org/documents/5779/upload/documents/PortraitDeTerritoire_VilleraySaintMichel_Parc-Extension-Ang_1.pdf.

⁹ Jeanne Corriveau. (2019). Le dernier dénombrement montre une aggravation du phénomène d'itinérance. *Le Devoir*, (Consulté le 15 octobre 2019). URL : <https://www.ledevoir.com/societe/550655/recensement-des-itinerants>.

et que les unités remises en location ont des loyers de deux à trois fois plus élevés qu'auparavant. Enfin, en menant ses activités d'organisation communautaire, Brique par brique a noté que de nombreuses personnes faisant face à la discrimination systémique dans le marché locatif ont été évincées illégalement, et ont dû être relocalisées d'urgence, parfois dans un autre quartier.

Un autre enjeu est que la Ville ne peut pas contrôler les personnes ayant accès aux logements abordables. Toutefois, elle pourrait favoriser que le logement « abordable » soit réalisé par des OBNL, qui n'essaient pas de louer au prix le plus élevé, et qui pourraient avoir pour mission de répondre réellement aux besoins de la communauté, ce qui ne sera pas le cas d'un développeur. La stratégie générale du Règlement, qui vise à faire réaliser le volet « abordable » par des promoteurs privés, ne permet en aucun cas de protéger l'abordabilité à long terme des quartiers. Les condos seront effectivement revendus au prix du marché et les logements locatifs « abordables » voient leur loyer contrôlé par la Ville pendant seulement cinq ans. En définitive, l'exemption des projets qui comportent plus de 80% de logements avec aide à la mise de fonds (AccèsCondos), combinée aux prix de vente « abordables » très élevés autorisés par le Règlement, crée une **échappatoire majeure** pour des projets de développement immobilier qui pourraient éviter entièrement de réaliser du logement social. Parc-Extension a pourtant désespérément besoin de logement social, puisque le quartier comptait 684 logements sociaux et communautaires en décembre 2017, toutes catégories confondues (logements HLM, logements publics non-HLM, OBNL, coopératives d'habitation)¹⁰, soit seulement 7,14% du parc locatif dans le quartier¹¹, tandis que 900 ménages du quartier sont sur une liste d'attente pour obtenir du logement social¹².

¹⁰ Service de la mise en valeur du territoire, Direction de l'habitation & Direction de l'urbanisme (2017). *Répartition des logements sociaux et communautaires sur l'île de Montréal : Faits saillants et tableaux*. Montréal, p. 6.

¹¹ Parc-Extension comptait 684 logements sociaux et communautaires en décembre 2017, toutes catégories confondues (logements HLM, logements publics non-HLM, OBNL, coopératives d'habitation), sur un total de 9575 logements loués. Sources : Service de la mise en valeur du territoire, Direction de l'habitation & Direction de l'urbanisme (2017). *Répartition des logements sociaux et communautaires sur l'île de Montréal : Faits saillants et tableaux*. Montréal, p. 6 ; Montréal en statistiques (2014). *Profil des ménages et des logements : Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension*. Montréal, p. 27.

¹² Données du Comité d'action de Parc-Extension (CAPE).

Une absence de terrains

- Il y a peu de terrains à développer à Parc-Extension. Le cadre bâti et le parcellaire du quartier offrent effectivement peu d'opportunités pour réaliser des projets résidentiels de 150 unités ou plus, qui sont les projets ciblés par le Règlement.
- Donc, même si le Règlement est une initiative intéressante, il mènera à très peu de logements répondant aux besoins dans un quartier comme Parc-Extension.
- Pendant ce temps, les loyers continuent de monter plus vite que l'inflation et les « rénovictions » se poursuivent.

Une mauvaise cible

- Dans des quartiers aux loyers abordables et densément bâtis comme Parc-Extension, la seule manière de vraiment protéger le parc locatif face à des pressions spéculatives intenses est d'encourager l'achat des logements par des OBNL ou coops, qui ne spéculeront pas sur les loyers.
 - Des telles initiatives existent déjà dans le quartier, avec des sociétés acheteuses comme SHAPEM et Hapopex. Brique par brique se propose également de contribuer à l'augmentation du nombre d'unités locatives qui ne seront pas soumises à des pressions spéculatives dans le quartier.
- Toute forme d'abordabilité non permanente est de la poudre aux yeux : on construit des immeubles locatifs pour 100 à 200 ans et leur loyer sera contrôlé pour seulement cinq ans.
- En augmentant l'acceptabilité sociale de projets de développement neuf et en cautionnant des loyers trop élevés comme étant « abordables », la Ville risque de se tirer dans le pied et d'entraîner des conséquences qui sont exactement le contraire de ce que le Règlement prétend viser.

Recommandations

Relatives à Parc-Extension

- Changer la méthodologie de classification des quartiers et les seuils d'abordabilité pour prendre en compte la capacité de payer de la population actuelle plutôt que la valeur spéculative des terrains, qui ne bénéficie qu'aux spéculateurs.
- Recatégoriser Parc-Extension comme « Périphérie » plutôt que quartier central, ce qui permettra au Règlement de constituer une avancée pour la détermination des seuils d'abordabilité dans le quartier, par rapport à ceux qui ont été fixés dans la Stratégie d'inclusion de logements abordables.
- Mettre en place un Fonds de protection de l'abordabilité de Parc-Extension pour soutenir l'acquisition de logements existants par des sociétés acheteuses, dans le but d'en protéger le caractère réellement abordable.

Relatives au logement social

- Augmenter la portion de logement social, surtout dans des quartiers à risque de gentrification comme Parc-Extension, à plus de 20%.
- Préserver et renforcer les obligations et incitatifs pour que les promoteurs réalisent le logement social sur site, afin de réaliser un maximum d'unités dans les quartiers où ont lieu les développements.

Relatives au logement abordable

- Reconnaître l'importance du logement abordable à perpétuité, de nature non spéculative, dans le logement « abordable ».
- Afficher une préférence claire pour que le logement « abordable » soit non spéculatif (OBNL ou coop) et abordable à perpétuité.

- Remplacer l'incitatif à la réalisation de logements abordables avec aide à la mise de fonds par un incitatif équivalent à la réalisation de logements abordables à perpétuité (OBNL ou coop).
- Réserver les sommes versées par des promoteurs privés en remplacement de la réalisation de logement abordable (et non social) entièrement à la réalisation de logements abordables à perpétuité et/ou à l'achat de logements existants par des OBNL ou coopératives.