

Règlement pour une métropole mixte



Montréal : une « métropole mixte » qui laisse Parc-Extension de côté ?

MÉMOIRE DU COMITÉ D'ACTION DE PARC-EXTENSION
DÉPOSÉ À L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE
MONTRÉAL

le 16 octobre 2019

Présentation

Le Comité d'action de Parc-Extension (CAPE) est le comité logement du quartier de Parc-Extension, qui accompagne les locataires du quartier dans la défense de leurs droits. Il existe depuis 1986 et a plus de 420 membres. Le CAPE travaille à l'amélioration des conditions de logement des résident.es les plus démunis.es du quartier en matière d'habitation. Il offre gratuitement toute une gamme de services d'information et d'aide, par téléphone ou par des rencontres individuelles, sur les droits et les obligations des locataires. Il effectue la promotion du logement social et de la lutte contre la pauvreté.

Table des matières

<i>Introduction</i>	<i>4</i>
<i>Un règlement enfin coercitif.....</i>	<i>5</i>
<i>Des objectifs d'inclusion de logements sociaux nettement insuffisants.....</i>	<i>6</i>
<i>Du logement abordable qui ne l'est pas</i>	<i>7</i>
<i>Développer du logement familial doit passer par le logement social</i>	<i>8</i>
<i>Un fond d'inclusion à utiliser le moins souvent possible, qui doit être décentralisé dans les arrondissements et des contributions qui doivent être réellement dissuasives.....</i>	<i>9</i>
<i>Des délais de mise en vigueur trop longs.....</i>	<i>11</i>
<i>Un règlement qui doit freiner les effets de la spéculation immobilière et de la gentrification.....</i>	<i>11</i>
<i>Un règlement qui doit participer à enrayer la pénurie de logements abordables ...</i>	<i>13</i>
<i>Conclusion.....</i>	<i>13</i>
<i>Recommandations</i>	<i>14</i>

Projet de règlement pour une métropole mixte

Introduction

Le projet de règlement pour une métropole mixte, déposé par la Ville de Montréal en juin 2019, souhaite promouvoir une vision inclusive du développement résidentiel montréalais et répondre aux objectifs établis lors de l'adoption du Plan d'urbanisme de Montréal (2004), de la Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les projets résidentiels (2005) et du Schéma d'aménagement et de développement de l'Agglomération de Montréal (2015), soit :

« • d'assurer la création et le maintien de quartiers pouvant accueillir une diversité de besoins résidentiels : il s'agit tout autant d'assurer la mixité sociale au centre et dans les nouveaux secteurs que de créer les conditions du maintien de la mixité dans les quartiers déjà établis;

• de favoriser une offre résidentielle équilibrée et de qualité sur l'ensemble du territoire : il faut poursuivre la consolidation de Montréal dans la dynamique régionale, ce qui exige, en matière d'habitation, à la fois d'y soutenir le développement et de veiller au parc résidentiel existant;

• de répondre aux ménages à faible revenu et à ceux présentant des besoins particuliers de logement non comblés par le marché : il faut développer une offre de logements pérenne – un patrimoine collectif – pour traduire concrètement la solidarité montréalaise »¹.

Or, bien que le Règlement pour une métropole mixte représente une avancée, il soulève de nombreuses questions et inquiétudes quant à sa capacité à répondre véritablement à ses objectifs, particulièrement pour les ménages locataires de Parc-Extension. 79,2 % de la population de ce quartier vit dans des logements locatifs (la moyenne montréalaise étant de 60,7 %), 44% des résidents et résidentes ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté (la moyenne montréalaise étant de 24,6 %) et 44% des ménages y consacrent 30% ou plus de leurs revenus au logement (la moyenne dans l'arrondissement de Villieray-Saint-Michel-Parc-Extension étant de 28%)². Avec 799 ménages sur la liste d'attente pour obtenir un logement social, la question de l'accès au logement est cruciale dans le quartier.

Bien que le droit au logement soit d'abord du ressort des gouvernements supérieurs et que les ressources à y consacrer doivent avant tout provenir des fonds et programmes provinciaux et fédéraux, la Ville de Montréal a plusieurs mécanismes à sa disposition qui peuvent en garantir la réalisation de ce droit sur son territoire. Un manque d'initiative de la Ville pourrait au contraire, se traduire par des dénis de droit menant à un accroissement des inégalités sociales, voire à l'exclusion sociale des plus vulnérables. En d'autres mots, le présent projet de règlement est une opportunité à ne pas manquer pour la Ville.

Avec un développement économique tumultueux, un accroissement tout aussi important du nombre de ménages s'établissant sur le territoire, une pénurie de logements qui tend à

¹ Règlement pour une métropole mixte – Document explicatif – 2019, p. 8.

² Beck, A., Guay, E., & Paulson, L. (2019). Les visages de l'inégalité dans Parc-Extension. *Relations*, (802), 34-35. Voir aussi Centraide du Grand Montréal. (2016). Territorial Analysis 2015-16. Villieray, Saint-Michel and Parc-Extension. (Consulté le 4 octobre 2019). URL: http://www.centraide-mtl.org/documents/5779/upload/documents/PortraitDeTerritoire_VillieraySaint_Michel_Parc-Extension-Ang_1.pdf.

s'étendre dans tous les arrondissements et quartiers – et notamment dans Parc-Extension – ainsi qu'une spéculation foncière qui fait grimper abusivement le prix de l'immobilier, l'accès au logement est un enjeu central à Montréal, qui demande des mesures structurantes, tant les problèmes de mal-logement, comme nous le verrons, y sont graves.

Alors que la Ville est redevable auprès de ses citoyennes et de ses citoyens, en jouant un rôle fondamental dans le développement du logement sur son territoire, elle a aujourd'hui les moyens de faire une différence grâce au pouvoir d'inclusion, acquis en septembre 2017, par le biais de la loi lui conférant le statut de métropole. Selon les choix et le courage dont elle va faire preuve, elle pourra soit commencer à répondre aux besoins criants des ménages mal logés, en permettant de développer du logement qui réponde à leur capacité de payer, à calmer la spéculation immobilière et à freiner la pénurie de logements locatifs abordables ; ou au contraire, si elle cède aux pressions du marché, laisser la situation s'aggraver, abandonnant par le fait même plusieurs ménages mal logés.

Pour que Montréal accomplisse ses mandats en matière d'aménagement du territoire et de logement et réponde aux objectifs exposés dans le cadre du présent projet de règlement, le CAPE est d'avis qu'elle doit :

1. choisir de ne pas considérer le logement comme une marchandise, une opportunité d'affaires, un prétexte de rivalité ou de concurrence, une dynamique malheureusement trop souvent constatée entre villes voisines;
2. favoriser ouvertement le logement social, véritablement structurant pour garantir aux familles et aux personnes à faible et à moyen revenus leur droit au logement, de manière pérenne ; nous parlons ici de logements hors marché, sans but lucratif, subventionnés, afin d'assurer des loyers véritablement abordables pour toutes et tous, qui sont possédés collectivement, dans lesquels les locataires peuvent exercer un contrôle sur leurs conditions de logement.

Ces considérations sont d'autant plus importantes que le logement social contribue :

- à faire atterrir sur le territoire des subventions des gouvernements supérieurs ;
- à soutenir l'économie locale puisque les montants de loyer, épargnés par les ménages à faible et à modeste revenu qui y habitent, sont le plus souvent utilisés dans l'achat de biens et de services de première nécessité dans les commerces et les services de proximité;
- à faire en sorte que les mesures visant à contrer les effets des changements climatiques ne se traduisent pas par le déplacement des plus pauvres et des plus vulnérables.

Compte tenu des objectifs visés par l'administration municipale, de l'ampleur du défi à relever, notamment dans un contexte de financiarisation de l'habitation et de fragilisation du droit de cité pour les populations vulnérables, le CAPE recommande à la Ville de ne pas céder aux pressions des promoteurs, mais plutôt de revoir à la hausse ses ambitions en matière de logement social.

Un règlement enfin coercitif

Le CAPE est satisfait que Montréal aille de l'avant avec son pouvoir d'inclusion. Le fait que la Ville puisse enfin contraindre les promoteurs immobiliers à inclure des logements sociaux

dans leurs projets résidentiels, sans être limitée aux projets nécessitant une modification dérogatoire, représente une réelle avancée par rapport à la stratégie d'inclusion actuelle, qui est exclusivement incitative.

Chose certaine, le statu quo ne peut pas être maintenu plus longtemps et le nouveau règlement doit être ambitieux si la Ville a pour objectif de répondre aux besoins de ses ménages, dont 70 % estiment que le logement est devenu inabordable à Montréal³.

Des objectifs d'inclusion de logements sociaux nettement insuffisants

Près de 87 000 ménages locataires montréalais engouffrent plus de 50% de leur revenu pour leur logement. Pour 41 950 d'entre eux, c'est l'itinérance qui les guette dans la mesure où plus de 80% de leur revenu y passe. Le revenu médian de ces derniers n'étant que de 6454 \$ par an⁴, comment espérer qu'ils se logent convenablement, sachant par ailleurs que le loyer moyen du marché est de 795 \$ par mois⁵ ?

Le manque de logements sociaux est une problématique criante à Parc-Extension. 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 »⁶. 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 Villieray – avaient des besoins impérieux en matière de logement, la moyenne montréalaise étant de 14,2%.

Si la Ville a la réelle volonté d'augmenter l'offre de logements accessibles financièrement pour les ménages mal-logés, c'est essentiellement par du logement social qu'elle peut y parvenir, son loyer étant fixé en fonction de la capacité de payer des occupants et non du prix du marché. Or, il en manque cruellement. Alors que 23 000 ménages montréalais sont actuellement en attente d'un HLM, sans compter tous ceux qui espèrent une place en OBNL ou en coopérative d'habitation, la proportion de logements sociaux représente seulement 11,5% du parc locatif montréalais. Cette proportion a peu progressé au cours des dernières années, et ce, malgré les besoins criants et l'impact de mauvaises conditions de logement sur tous les autres aspects de la vie, notamment la santé et l'éducation.

La Ville a enfin les pouvoirs de faire plus et mieux, mais les pourcentages de logements sociaux visés dans le présent projet de règlement sont indéniablement insuffisants vu l'ampleur des besoins. Avec un objectif aussi maigre que 20% de logements sociaux sur des ensembles de 150 unités et plus, même en diversifiant les outils pour en développer

³ Vézina, H. O. (2019). 70% des Montréalais trouvent que le logement est devenu « inabordable ». Métro, (Consulté le 4 octobre 2019). URL: <https://journalmetro.com/actualites/montreal/2382393/70-des-montrealais-trouvent-que-le-logement-est-devenu-inabordable/>.

⁴ Recensement de 2016 ; commande spéciale du FRAPRU à Statistique Canada.

⁵ L'Observatoire du Grand Montréal ; Communauté métropolitaine de Montréal.

⁶ 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>.

davantage, on est en droit de se demander comment Montréal va réussir à assurer la mixité sur son territoire. Si l'on se fie aux projections de développement de logements sociaux énoncées dans le document de présentation du projet de règlement, soit 600 annuellement, il faudra plus de 145 ans pour répondre aux besoins des 87 000 ménages qui engouffrent la moitié et plus de leur revenu dans le logement !

Le CAPE est par ailleurs bien déçu d'observer un recul par rapport à la stratégie actuelle en visant les ensembles de 150 unités et plus, plutôt que ceux de 100 unités et plus, comme c'est le cas actuellement. Pourtant, l'expérience récente a démontré qu'il était possible de développer du logement social dans des ensembles aussi petits que 40 logements. Pourquoi alors fixer à 150 le nombre minimum de logements des ensembles visés par le nouveau règlement ? Pourquoi décréter également que les projets de logements sociaux de 30 unités de logements sociaux et moins ne sont pas viables ? Selon le CAPE, alors que la présente administration et le milieu du logement social et communautaire ont si souvent fait preuve d'ingéniosité, mettre d'emblée des barrières est inutile, voire dommageable, et ce particulièrement dans des quartiers comme Parc-Extension, où le cadre bâti et le parcellaire offrent peu d'opportunités pour réaliser des projets résidentiels de 150 unités ou plus, ce qui limite considérablement les possibilités d'application du Règlement pour une métropole mixte.

Il est à noter que dans des quartiers comme Parc-Extension, il est très difficile de développer du logement social par l'inclusion. Les projets de développement comportent peu d'unités ce qui rend l'inclusion sur site impossible. La planification du logement social est remise à plus tard lorsqu'il y a suffisamment de fonds accumulés. Entre temps, les immeubles se font transformer, les terrains sont vendus et les locataires subissent les pressions pour quitter leur logement.

Du logement abordable qui ne l'est pas

Le règlement de la Ville prévoit des pourcentages d'inclusion de logements sociaux et abordables légèrement rehaussés par rapport à ceux en vigueur dans la stratégie, mais elle continue de viser dans la même proportion l'abordable et le social. Or, les représentants et les représentantes de la Ville l'ont reconnu lors de la séance d'information de l'Office de consultation publique de Montréal du 19 septembre dernier, les logements « abordables » ne le sont pas véritablement pour les ménages montréalais (tant pour l'accès à la propriété, que pour le locatif). Il est aberrant que les loyers plafonds ciblés pour les logements abordables soient calculés en fonction du marché et non en fonction des revenus des ménages locataires.

On est alors en droit de se demander quels ménages dans le centre-ville ou les quartiers centraux pourront accéder à des logements dont les loyers varient entre 880 \$ pour un studio et 2000 \$ pour un 3 chambres à coucher et plus. Les personnes seules devront avoir des revenus d'au moins 35 200 \$ par année afin de ne pas en consacrer plus de 30% pour louer un studio dans les quartiers centraux. Or, le revenu annuel médian des locataires vivant seul varie entre 18 493\$ et 26 796\$ dans les secteurs Parc-Extension, Peter-McGill, Centre-Sud, Villeray, Hochelaga-Maisonneuve, Plateau Mont-Royal et Rosemont⁷. Les familles qui pourront se permettre un loyer mensuel de 2000 \$, quant à elles, devront avoir

⁷ Recensement de 2016 ; commande spéciale du FRAPRU à Statistique Canada.

un revenu annuel d'au moins 80 000\$, soit 28 353\$ au-dessus du revenu médian des couples avec enfants locataires résidant à Parc-Extension et 44 657 \$ au-dessus de celui des familles monoparentales du secteur, pour ne citer que cet arrondissement.

De même, quel ménage locataire de Parc-Extension réussira à accéder à la propriété avec des logements dont les prix variants entre 200 000 \$ pour un studio et 400 000 \$ pour un logement familial dans le même secteur, sachant que le revenu médian des personnes seules n'est que de 18 493 \$ par an et celui des couples avec enfants, de 51 647 \$? D'autre part, les prix plafonds prévus au règlement pour les propriétés dites abordables semblent bien en dessous de ce qu'on trouve sur le marché dans le centre-ville, ce qui remet à notre avis en cause la faisabilité du projet.

Pour plusieurs locataires, Parc-Extension est une terre d'accueil puisque plusieurs locataires sont issues de l'immigration récente. Il est encore plus difficile pour eux de se trouver du logement puisqu'ils vivent différents freins, dont la discrimination. L'accès à la propriété pour ces locataires en pleine intégration n'est généralement pas possible.

Un autre problème immédiatement identifiable concernant l'accès à la propriété dite abordable est l'absence de mécanismes pour contrôler le type de ménages qui accèdera à ces propriétés, ainsi que le prix à la revente. Non seulement la Ville ne prévoit aucune disposition pour que les grands logements qu'elle subventionnera soient acquis par des familles, mais elle ne s'assurera pas qu'ils demeurent (relativement) abordables, même après leurs cessions à des tiers. Seuls les premiers acquéreurs pourront bénéficier d'un prix avantageux obtenu grâce aux contributions municipales.

Selon le CAPE, pour pallier ce problème, la Ville devrait mettre en place un registre du logement, toute tenure confondue, construit à partir de l'actuel rôle d'évaluation. Cela pourrait permettre, à tout le moins, le suivi des ventes, à quel prix, tout en protégeant les ménages locataires montréalais contre des augmentations abusives de loyer.

Considérant que l'inclusion de logements abordables ne répondra pas aux besoins des ménages locataires mal-logés de Montréal et n'assurera aucune mixité (contrairement au logement social), la Ville aurait tout intérêt rehausser ses objectifs d'inclusion des logements sociaux à 40%. Même si cela implique plus d'investissements de la part de la Ville et des gouvernements supérieurs, le CAPE n'est pas d'avis qu'une telle mesure viendrait déséquilibrer le marché de la construction. Montréal continuera d'avoir des prix attractifs pour les promoteurs, comparativement à d'autres villes canadiennes, et surtout, la Ville sera à la hauteur de ses ambitions de mixité sur son territoire, en contribuant à maintenir le niveau des loyers à un prix réellement accessible.

Développer du logement familial doit passer par le logement social

Cela fait déjà quelques années que la Société canadienne d'hypothèques et de logement constate une diminution de la proportion de logements familiaux disponibles sur l'île de

Montréal, le taux d'inoccupation des unités de trois chambres à coucher étant de seulement 0,8 % à l'automne dernier, ce chiffre baissant à 0,1% dans Parc-Extension⁸.

La Ville le reconnaît : la situation est telle que nombre de familles locataires doivent quitter l'île afin de se loger convenablement. Celles qui restent se retrouvent le plus souvent en situation de surpeuplement et cela n'est pas sans conséquence sur la santé des personnes, adultes comme enfants, et sur le parcours scolaire des plus jeunes. Or, selon l'Observatoire des tout-petits, le manque de logements à louer abordables et de taille suffisante peut affecter le développement des enfants et le bien-être des familles. Dans la métropole, plus d'une famille sur cinq avec des enfants de moins de cinq ans vit dans des logements de taille insuffisante⁹. La région montréalaise se classe ainsi tristement deuxième au palmarès, tout juste derrière le Nord-du-Québec, reconnu pour ses problèmes de surpeuplement des logements.

Comme nous venons de le démontrer, contrairement à l'administration municipale, le CAPE est d'avis que le développement de logements dits « abordables », tel que défini par le projet de règlement pour une métropole mixte, ne permettra pas de répondre aux besoins des familles locataires montréalaises, leur revenu médian n'étant que de 60 889 \$ par an pour les couples avec enfants et de 41 768 \$, pour les familles monoparentales. Et encore moins des ménages locataires de Parc-Extension.

Si la Ville souhaite réellement produire des logements de grande taille à des prix véritablement abordables, il faut le faire avec les porteurs de projets de logements sociaux. Rappelons d'ailleurs que c'est surtout par le biais des coopératives et OBNL d'habitation que des logements familiaux ont pu être construits à Montréal, au cours des dernières années.

Un fond d'inclusion à utiliser le moins souvent possible, qui doit être décentralisé dans les arrondissements et des contributions qui doivent être réellement dissuasives.

Entre 2005 et 2012, avant la création des fonds d'inclusion de logements sociaux et abordables, l'application de la stratégie est restée aléatoire. Après 2012, les promoteurs ont trop souvent eu recours aux fonds, monnayant ainsi le droit d'exclure les logements sociaux de leur développement, particulièrement dans les quartiers centraux. Fin 2018, un montant de 21 400 000 \$ avait été accumulé pour le logement social¹⁰. Même si cette somme peut effectivement permettre de combler des budgets, s'il n'y a plus de sites où développer, en laissant libre cours au marché, cet argent va s'avérer inutilisable. En d'autres mots, le recours au fond ne doit pas permettre d'échapper à la construction de logements sociaux *in*

⁸ Rapport sur le marché locatif — RMR de Montréal ; Société canadienne d'hypothèques et de logement ; automne 2018.

⁹ Zacharie Goudreault (2019). La crise du logement affecte la santé des familles à Montréal. *Métro*, (Page consulté le 15 octobre 2019). URL : <https://journalmetro.com/actualites/montreal/2340991/la-crise-du-logement-affecte-la-sante-des-familles-a-montreal/>.

¹⁰ *Stratégie d'inclusion de logements sociaux et abordables dans les nouveaux projets résidentiels. Bilan des retombées 2005-2018*, Ville de Montréal – Service de l'habitation, septembre 2019.

situ, et si cela s'avérait absolument incontournable dans un projet résidentiel donné, il faudrait revoir les paramètres du règlement pour une métropole mixte entourant l'exclusion.

De prime abord, notre regroupement est stupéfait que le projet de règlement prévoie la mise en place d'un fonds d'inclusion centralisé en remplacement des fonds décentralisés préexistants. Il redoute que les fonds recueillis dans un arrondissement, en vue d'assurer une mixité sociale dans le milieu, servent à développer des logements sociaux ailleurs.

Le développement de logements sociaux dans un arrondissement ne doit pas se faire au détriment d'un autre. Les locataires voisins des nouveaux développements immobiliers — surtout s'ils sont de grande envergure — doivent pouvoir compter sur l'édification de logements sociaux à proximité pour contrer les effets pervers induits, tant sur le prix du foncier que celui des loyers. De nouveaux logements sociaux pourraient également mettre à l'abri les locataires les plus vulnérables, trop souvent à la merci de promoteurs ou de propriétaires peu scrupuleux, cherchant à transformer des logements locatifs en condos (souvent par des voies illégales) ou à remettre les logements sur le marché, avec des augmentations abusives de loyer. Dans un quartier densément bâti comme Parc-Extension, l'inclusion de logements sociaux sur le site des projets immobiliers s'avère d'autant plus importante, puisque la tentation est grande pour les promoteurs immobiliers de se limiter à verser une contribution à un fonds qui construirait du logement dans un quartier avec un cadre bâti moins dense, où les résidents et résidentes de Parc-Extension les plus durement touché.e.s par la crise du logement seraient alors invité.e.s à se reloger, loin de leurs réseaux et des services auxquels ils et elles ont accès dans le quartier.

Le développement de l'ancienne gare de triage pour accueillir le nouveau campus de l'Université de Montréal laisse un goût amer pour les locataires de Parc-Extension. La faible inclusion qui a été réalisée sur le site n'a aucunement protégé les locataires des quartiers avoisinants, dont Parc-Extension, qui subissent au quotidien le coût de la transformation du territoire. Depuis, il y a de nombreux condos qui se sont construits aux abords du Campus, mais aucun logement social n'a été réalisé.

Bien que les montants des dédommagements prévus au règlement soient significativement plus élevés que ceux en vigueur dans le cadre de la stratégie actuelle d'inclusion, ce, dans le but d'inciter les développeurs à préférer la cession de terrains à la Ville plutôt que la contribution au fonds, il n'en demeure pas moins que la méthode utilisée pour calculer cette contribution est défailante.

Au regard de l'augmentation phénoménale du prix des sites montréalais, qui devrait selon toute vraisemblance continuer sa course, nous doutons que les compensations financières, fixées sur la valeur foncière actuelle (c'est-à-dire avant construction) soient suffisamment élevées pour inciter les promoteurs à accepter d'inclure des unités de logement social sur leur site, ni suffisante pour permettre l'acquisition de sites aux alentours pour de futurs projets de logements sociaux. Pourquoi ne pas avoir pris l'exemple de certaines stratégies locales, telle que celle de l'arrondissement du Plateau Mont-Royal, qui prévoit que, « dans un cas où il sera impossible de répondre aux objectifs d'inclusion sur site et qu'aucune autre solution alternative ne sera possible, l'arrondissement pourra accepter que le requérant

verse une compensation monétaire dans le Fonds de la Stratégie montréalaise équivalente à 50% du nombre de logements privés du projet »¹¹.

Enfin, au regard de l'augmentation autrement plus importante du prix du foncier constatée ces dernières années, notamment dans les quartiers centraux, il est clair que les 2% d'indexation prévus annuellement ne suffiront pas pour permettre l'achat d'autres sites pour du logement social. Le rôle d'évaluation de la Ville peut en témoigner.

Des délais de mise en vigueur trop longs

Alors que les besoins sont grandissants, Montréal faisant face à une pénurie de logements locatifs et à une spéculation immobilière faisant bondir le prix du logement, développer un nombre de logements sociaux à la hauteur des besoins s'avère urgent. Le report de l'application du règlement au début de l'année 2021 nuit à la capacité de la Ville à agir dès que possible pour s'attaquer à la crise du logement à Montréal.

Un règlement qui doit freiner les effets de la spéculation immobilière et de la gentrification

Le logement est en rapide transformation à Montréal, au détriment de ses résidents et de ses résidentes les plus vulnérables. Après Vancouver et Toronto, Montréal fait face à une hausse rapide du prix du résidentiel depuis le début des années 2000. Celle-ci exerce une pression de plus en plus importante sur le budget des ménages. Le parc de logements locatifs réellement abordables s'effrite, menaçant le droit au logement des ménages ainsi que leur droit à la ville.

Même si les 15 dernières années ont été marquées par un regain de la construction à Montréal, celui-ci n'arrange en rien la situation des locataires, ce qui se construit ne répondant pas à leurs besoins. Pour cause, la majorité des logements construits sont des condominiums. En 2018, les condos ont représenté 45.1% des constructions neuves, contre seulement 17.1% pour le locatif¹². Même si, d'après la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL), la proportion de condos mis en location ne cesse de progresser dans la région métropolitaine de Montréal, quelque 17,5 % d'entre eux sont loués à des prix inabornables. En effet, le loyer moyen d'un condo atteint pas moins de 1235 \$ par mois à Montréal. Il en va de même pour les logements locatifs qui se construisent actuellement, dont les loyers vont bien au-delà de la capacité de payer des ménages locataires montréalais. Dans la région métropolitaine de Montréal, en octobre 2018, les logements construits après 2005 se louaient en moyenne 358 \$ plus cher que les autres, alors que le loyer moyen de tous logements confondus s'élevait à 1165 \$.

Selon l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), ces phénomènes vont de pair avec une « raréfaction progressive du logement locatif à coût moindre dans le

¹¹ *Plateau Mont-Royal, Politique locale d'inclusion de logements abordables dans les projets résidentiels*, Février 2017, p. 13.

¹² CMM, *Perspective Grand Montréal*, Bulletin de l'observatoire du Grand Montréal, n°39, Juin 2019.

parc résidentiel de certains secteurs de la ville »¹³. Ainsi, les arrondissements à l'immédiate périphérie du centre-ville sont les plus touchés. Plus anciens et donc moins dispendieux, les logements de ces quartiers attirent les promoteurs et les propriétaires peu scrupuleux sous le regard passif de la Régie de logement et de la Ville. Les comités logement membres du FRAPRU sonnent l'alerte depuis maintenant plusieurs années face à ce phénomène qui prend de plus en plus d'ampleur.

En effet, la spéculation immobilière se traduit par la gentrification galopante des quartiers, d'ailleurs souvent décriée dans les médias. Reprises de possessions factices, rénoévictions, transformation de logements modestes en condos, accaparement de logements par des plateformes touristiques comme Airbnb ou encore mainmise des propriétaires et des promoteurs sur le développement résidentiel, etc., sont autant de stratagèmes qui chassent les ménages locataires à faible et modeste revenus de leur milieu de vie. L'augmentation rapide des coûts des loyers qui en résulte implique que les ménages évincés ne retrouvent que rarement un logement dans leurs quartiers. Pour les personnes les plus précaires, cela constitue de véritables drames humains. Elles se retrouvent brutalement exclues de leurs réseaux d'entraide, privées de leurs soutiens communautaires, isolées de leurs cercles familiaux et sociaux ou encore éloignées de leurs lieux de travail.

Comme le soulignait récemment un reportage de Radio Canada¹⁴, ces phénomènes vont parfois jusqu'à plonger des travailleurs et des travailleuses dans l'itinérance, pour celles et ceux dont la seule option serait de quitter l'île pour trouver un loyer abordable, mais au risque de perdre son emploi. Aucun Montréalais et aucune Montréalaise ne devrait avoir à choisir entre un emploi ou un toit, ou bien se nourrir, se vêtir ou s'éduquer. C'est pourquoi la Ville doit s'engager concrètement pour limiter les impacts dévastateurs de la spéculation immobilière et de la gentrification sur les ménages les plus vulnérables. Le Règlement pour une métropole mixte est un outil qui pourrait permettre de réellement en freiner les effets, en imposant la construction de logements sociaux, qui ne sont pas soumis à la logique du marché tout en permettant aux ménages de rester dans leur milieu de vie.

Au regard des besoins et de la situation, le CAPE comprend mal le choix de la Ville, si ce n'est pour ménager les promoteurs au détriment de sa population, de mettre son règlement en vigueur seulement en 2021. Tandis que la catastrophe du laisser-faire sur le marché résidentiel est largement documentée et observable, que la croissance du prix du foncier est toujours plus importante, pourquoi attendre si longtemps pour mettre en vigueur un règlement qui pourrait permettre, par son caractère coercitif, de freiner un tant soit peu la spéculation immobilière ? D'autant plus que cela signifie de prendre le risque que des arrondissements se dépêchent de revoir en amont les affectations du sol prévu au plan d'urbanisme. Il y a par ailleurs fort à parier que les promoteurs et les propriétaires fonciers profiteront de ce délai afin d'accélérer la spéculation immobilière avant que le règlement ne soit mis en vigueur.

¹³ IRIS, Note socioéconomique, *Spéculation immobilière et accès au logement : trois propositions pour Montréal*, Janvier 2019.

¹⁴ ICI Radio-Canada, *Audio Fil*, « Prix de l'immobilier : des travailleurs forcés à l'itinérance », 11 septembre 2019.

Un règlement qui doit participer à enrayer la pénurie de logements abordables

Les données du *Rapport sur le marché locatif*, publié en novembre dernier par la SCHL, démontrent que c'est dans la RMR de Montréal que le coût moyen des loyers a le plus augmenté. Une hausse moyenne de 3,9% a été observée entre 2017 et 2018 dans la RMR, cette hausse s'élevant à 6,8% dans l'arrondissement de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension¹⁵. Le taux d'inoccupation, pour sa part, a atteint son niveau le plus bas depuis 2004 : 1,9%, soit bien en dessous du seuil d'équilibre de 3 % reconnu par la SCHL. Cette pénurie est particulièrement alarmante concernant les grands logements, dont le taux d'inoccupation pour les 3 chambres à coucher et plus est descendu aussi bas que 0,1%, voire à zéro, dans certains arrondissements comme Rosemont-La-Petite-Patrie, Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension et Hochelaga-Maisonneuve.

Comme on doit s'y attendre lorsqu'il y a une telle rareté, les loyers des logements familiaux ont explosé au cours de la dernière année. Par exemple, dans l'arrondissement de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, le loyer moyen pour les logements avec deux chambres a augmenté de 9,6% entre 2017 et 2018¹⁶. La SCHL confirme par ailleurs que les logements disponibles à la location sont beaucoup plus dispendieux que ceux déjà loués. Ainsi, à Montréal, le loyer moyen des appartements vacants de deux chambres à coucher est 15 % plus cher que celui des appartements de même grandeur déjà occupés.

Cette tension donne plus de pouvoir aux propriétaires qui d'une part, se montrent plus exigeants quant au profil de leurs potentiels locataires et d'autre part, en profitent pour monter les prix. On voit alors naître et se multiplier les cas de discriminations à l'encontre des familles, des personnes racisées, des ménages à faible revenu, etc.

Afin d'éviter que des drames humains ne continuent à se produire, que plus de locataires ne passent par la rue, la Ville de Montréal doit reconnaître l'urgence de la situation. Le regain d'activité dans le secteur de la construction ne permet pas de garantir le droit au logement pour tous et toutes, bien au contraire. C'est pourquoi il est primordial que non seulement la Ville revoie nettement à la hausse ses objectifs d'inclusion de logements sociaux, mais mette aussi en vigueur son règlement pour une métropole mixte dès son adoption, en n'attendant pas jusqu'à 2021 !

Conclusion

Alors que Montréal a adhéré à la Déclaration des villes pour le logement convenable, « reconnaissant que les villes ont un rôle central à jouer pour rallier les gouvernements et les autres acteurs autour de cet enjeu », elle ne peut manquer l'occasion de se placer comme

¹⁵ Société canadienne d'hypothèques et de logement. (2018). Rapport sur le marché locatif. RMR de Montréal, p. 10. Lien URL: <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sf/project/cmhc/pubsandreports/rental-market-reports-major-centres/2018/rental-market-reports-montreal-64413-2018-a01-fr.pdf?rev=24136ea9-f42a-4aa9-8573-00606b3a4ec2>.

¹⁶ Société canadienne d'hypothèques et de logement. (2018). Rapport sur le marché locatif. RMR de Montréal, p. 10 [Les données pour les logements avec trois chambres et plus n'étaient pas disponibles]. Lien URL: <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sf/project/cmhc/pubsandreports/rental-market-reports-major-centres/2018/rental-market-reports-montreal-64413-2018-a01-fr.pdf?rev=24136ea9-f42a-4aa9-8573-00606b3a4ec2>.

un exemple international en matière d'habitation et de démontrer qu'elle a réellement « cet engagement à cœur »¹⁷.

Afin de mettre en œuvre le droit au logement sur son territoire, Montréal doit assurer un logement adéquat, salubre, adapté et réellement abordable à toutes et à tous, en commençant par les ménages locataires ayant des besoins impérieux de logement. Pour ce faire, elle doit avoir le courage de mettre son nouveau règlement en vigueur au plus vite (pas en 2021) et de revoir à la hausse ses objectifs d'inclusion de logements sociaux.

Que le projet de règlement ne plaise pas aux promoteurs n'est pas une surprise, mais ils ne doivent en aucun cas être une priorité et la Ville a le devoir d'adopter une attitude ferme à leur égard.

Par ailleurs, aussi ambitieux que soit le règlement d'inclusion qui sera finalement adopté, celui-ci aura peu d'effets si la Ville ne fait pas pression sur les paliers de gouvernements supérieurs afin d'obtenir un financement suffisant pour permettre le développement de tous les logements sociaux requis. Les 6000 logements sociaux en quatre ans promis par l'administration Plante sont en effet nettement insuffisants, ce chiffre représentant à peine un quart des ménages en attente d'un HLM à Montréal, parfois depuis plus de dix ans.

D'autre part, comme la Ville le reconnaît elle-même, elle doit se doter de mécanismes parallèles pour développer du logement social, à l'extérieur des projets de développement privés, et pour protéger le parc de logements sociaux et abordables existant. On pense notamment aux sites à acheter et à mettre en réserve pour de futurs projets de logements coopératifs ou sans but lucratif, à la mise en place d'un zonage locatif, d'un registre des logements et à de meilleurs systèmes pour empêcher la taudification des logements.

Recommandations

Recommandation 1 : Que le *Règlement pour une métropole mixte* revoit ses objectifs d'inclusion de logement social à la hausse, en prévoyant un minimum de 40% par projet.

Recommandation 2 : Que le Règlement pour une métropole mixte soit mis en vigueur dès son adoption et non en 2021.

Recommandation 3 : Que le Règlement pour une métropole mixte favorise l'inclusion de logements sociaux — qui permettent réellement de répondre aux besoins des ménages locataires — plutôt que ceux supposément abordables, mais qui ne le sont pas pour les locataires ayant des besoins impérieux de logement.

Recommandation 4 : Que les sommes versées au Fonds de contribution à la Stratégie d'inclusion soient revues à la hausse et que celui-ci soit décentralisé afin que les sommes qui y sont versées servent au développement de logements sociaux, à proximité des grands développements ayant obtenus leur exclusion *in situ*.

¹⁷ Présentation du règlement d'inclusion pour une métropole mixte, *Montréal, métropole de l'habitation*, p.6, juin 2019.

Recommandation 5 : Qu'en attendant d'en avoir un à l'échelle nationale, la Ville de Montréal donne l'exemple en mettant en place un registre du logement, toute tenure confondue, construit à partir du rôle d'évaluation de la Ville.

Recommandation 6 : Qu'un Fonds de protection de l'abordabilité de Parc-Extension soit mis en place pour soutenir l'acquisition de logements existants par des OBNL et des coopératives dans le but de protéger l'accès au logement dans le quartier.

Recommandation 7 : Que les contributions au fonds d'inclusion de logements sociaux soient obligatoires pour les conversions d'immeubles avec des unités locatives en copropriété indivise.

Recommandation 8 : Que le règlement d'inclusion s'applique uniquement aux sites privés. Que les sites publics soient réservés à des développements de 100% de logements sociaux et d'équipements communautaires.