



*Mémoire présenté à l'Office de  
consultation publique de Montréal,  
dans le cadre de la consultation sur le  
Règlement pour une métropole mixte*

Octobre  
**2019**

---

Direction adjointe / Bureau du président-directeur général adjoint  
Partenariat et soutien à l'offre de service

Coordination territoriale de santé publique et développement des communautés locales  
Réseau local Sud-Ouest-Verdun et Réseau local Jeanne-Mance

Montréal, le 16 octobre 2019



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>4</b>
<b>LE CIUSSS DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTREAL (CCSMTL)</b> .....	<b>4</b>
La Coordination territoriale santé publique et développement des communautés locales du CCSMTL.....	5
<b>LE PROFIL POPULATIONNEL ET CARACTÉRISTIQUES DU TERRITOIRE DU CCSMTL</b> .....	<b>6</b>
Un aperçu de l'état de santé de la population.....	7
<b>DES ENJEUX PROPRES A LA REALITE URBAINE</b> .....	<b>8</b>
Le logement comme déterminant de la santé en contexte urbain.....	8
L'action de notre Coordination territoriale en matière de logement.....	8
<b>NOS COMMENTAIRES SUR LE RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE</b> .....	<b>9</b>
<b>LE BILAN DE LA STRATÉGIE D'INCLUSION</b> .....	<b>9</b>
Un bilan mitigé de l'application de la stratégie d'inclusion de 2005 .....	9
Un règlement attendu.....	11
L'enjeu de la mixité sociale .....	12
L'offre résidentielle équilibrée .....	13
Les particularités du centre-ville et des quartiers centraux.....	16
L'analyse des besoins en logement et la sélection des projets.....	17
L'attrait pour les promoteurs de la cession d'un terrain .....	18
La contribution financière et l'équilibre projeté du Fonds .....	19
La création de logements sociaux dans les secteurs construits.....	21
La gestion centralisée du Fonds .....	21
Le calcul de l'abordabilité.....	22
Pérennité.....	23
Un suivi de l'application à faire en continu.....	25
Des retombées peu ambitieuses.....	26
<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>27</b>

### LISTE DES ACRONYMES

CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CCSMTL	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal
RLS	Réseau local de services

## INTRODUCTION

En vertu de la responsabilité populationnelle et en tant qu'établissement de santé et de services sociaux, notre intervention dans le cadre de la présente consultation vise à mettre en lumière un certain nombre d'enjeux directement liés aux environnements favorables à la santé pour la population du territoire du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal (CCSMTL). L'état d'avancement des connaissances dans le champ de la santé publique nous permet d'établir, sans l'ombre d'un doute, que les caractéristiques des environnements ont un impact important sur la santé et le bien-être des populations. La notion d'environnements renvoie à divers déterminants de la santé dans une perspective globale : environnement physique (logement, aménagement urbain, proximité et accessibilité des services), environnement socioculturel (normes sociales, cohabitation), environnement économique (commerces, prix des biens et services) et environnement politique (règlements, lois, politiques). Ainsi, il nous importe de soutenir des mesures d'aménagement qui permettent de développer des milieux de vie favorables à la santé et d'agir en amont des problèmes de santé.

La Coordination territoriale de santé publique et développement des communautés locales de la Direction adjointe, Partenariat et soutien à l'offre de service travaille de concert avec ses partenaires locaux pour le maintien et l'amélioration de l'état de santé de la population et met en avant-plan la prévention et la promotion de la santé dans le continuum de services et de son réseau local. Elle amène alors une contribution significative par l'identification et la promotion d'actions structurantes avec et pour la collectivité locale. Cette approche favorise des stratégies, telle l'action partenariale et intersectorielle, pour agir en amont et de façon efficace sur d'importants déterminants dont le logement, l'aménagement du territoire, la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est dans cette perspective que la Coordination territoriale de santé publique a décidé de participer à cette consultation qui servira à alimenter la réflexion menant à l'adoption du Règlement pour une métropole mixte.

## LE CIUSSS DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL (CCSMTL)

Le CCSMTL a été créé le 1<sup>er</sup> avril 2015. Il est issu de la fusion d'établissements publics et de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. La desserte en première ligne aux populations locales du territoire du CIUSSS demeure majoritairement assurée par les établissements liés antérieurement aux :

- Centre de santé et de services sociaux du Sud-Ouest-Verdun ;
- Centre de santé et de services sociaux Jeanne-Mance.

Les autres établissements faisant partie du CCSMTL sont les suivants :

- La corporation du Centre de réadaptation Lucie-Bruneau;
- Institut Raymond-Dewar;
- Institut universitaire de gériatrie de Montréal;

- Centre de réadaptation en dépendance de Montréal;
- Centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement de Montréal;
- Institut de réadaptation Gingras-Lindsay-de-Montréal;
- Le Centre jeunesse de Montréal;
- Hôpital chinois de Montréal (établissement regroupé au CIUSSS) ;
- La Direction régionale de Santé publique de Montréal.

Le CCSMTL possède également certains mandats régionaux pour l'île de Montréal. Pour assurer une véritable intégration des services offerts à la population à l'intérieur de son réseau territorial de services, le CCSMTL a notamment la responsabilité d'assurer la prestation de soins et de services à la population de son territoire sociosanitaire, incluant le volet santé publique locale.

Le territoire du CCSMTL est constitué de deux grands réseaux locaux de services soit celui du Sud-Ouest-Verdun comprenant les territoires des CLSC de Verdun, de Saint-Henri, de Ville-Émard-Côte-Saint-Paul et celui de Jeanne-Mance incluant les territoires des CLSC des Faubourgs, du Plateau-Mont-Royal et Saint-Louis-du-Parc. Il s'étend sur 46 km<sup>2</sup> et se situe dans la partie centre-sud de l'Île de Montréal. Il couvre totalement ou partiellement quatre arrondissements de la Ville de Montréal : Plateau-Mont-Royal, Ville-Marie, Le Sud-Ouest et Verdun.

### ***La Coordination territoriale santé publique et développement des communautés locales du CCSMTL***

Pour assurer une véritable intégration des services offerts à la population à l'intérieur de son réseau territorial de services, le CCSMTL a notamment la responsabilité d'assurer la prestation de soins et de services à la population de son territoire sociosanitaire, incluant le volet santé publique. Pour ce faire, dans le cadre des mandats locaux, régionaux et suprarégionaux qui lui sont dévolus, le CCSMTL offre une large gamme de services de santé et services sociaux généraux et spécialisés en s'assurant de les rendre accessibles, efficaces, efficients et de qualité.

Une collaboration étroite avec les différents niveaux de gouvernement, la Ville de Montréal, les arrondissements, le milieu de l'habitation, les entreprises d'économie sociale, les ressources non institutionnelles et les organismes communautaires est l'une des conditions de succès pour le développement d'une vision cohérente des actions pouvant améliorer la santé et le bien-être de la population. La Coordination territoriale Santé publique et développement des communautés locales du CCSMTL est responsable de la mise en œuvre locale du Plan d'action régional intégré de santé publique et travaille en priorité, à soutenir

l'émergence de diverses stratégies de renforcement des principaux déterminants de la santé dans la communauté.

## LE PROFIL POPULATIONNEL ET CARACTÉRISTIQUES DU TERRITOIRE DU CCSMTL

Lors du recensement de 2016<sup>1</sup>, la population résidant sur le territoire du CCSMTL était évaluée à 299 570 personnes, soit une augmentation de 21 430 personnes depuis le recensement de 2006. Les habitants du territoire ont, dans 71,6 % des cas, entre 20 et 64 ans. Près de 13 % des personnes (38 680 personnes) sont âgées de 65 ans et plus.

Le CCSMTL est le territoire le plus défavorisé socialement au Québec. Le territoire du réseau local de services (RLS) Jeanne-Mance est celui où les conditions sociales sont les plus défavorables à Montréal. Ce constat est sensiblement le même dans le RLS Sud-Ouest-Verdun<sup>2</sup>.

La population du territoire présente également des caractéristiques socioéconomiques moins favorables que dans l'ensemble des autres territoires de la région de Montréal. La proportion des ménages d'une seule personne s'élève à 47,8 %, alors qu'elle est de 39,4 % à l'échelle montréalaise. Il en est de même pour les familles monoparentales qui représentent 37,5 % des familles, contre 32,5 % à Montréal. Les familles monoparentales sont davantage touchées par la pauvreté. On compte 37,2 % d'entre elles qui vivent sous le seuil de faible revenu. Leur revenu médian – 41 762 \$ – est en-deçà de celui des familles monoparentales avec enfants de Montréal, qui est de 45 453 \$. Dans les quartiers couverts par les services du CCSMTL, 22,7 % de la population totale vit sous le seuil de faible revenu, contre 17,9 % à Montréal. Pour le territoire du RLS Jeanne-Mance, ce taux atteint 25 %, alors qu'il est de 20,4 % dans le RLS du Sud-Ouest-Verdun.

De grandes disparités existent sur le territoire. La diminution importante des taux de faible revenu sur le territoire du CCSMTL depuis 2006 (baisse de 23,1 % en moyenne) témoigne des changements en cours dans les quartiers du territoire. Derrière ces chiffres, on observe effectivement divers phénomènes qui ont des impacts importants sur les ménages à faibles et moyens revenus : évictions nombreuses, hausses des coûts de loyer de plus de 27 % dans les deux RLS depuis 2006, présence de poches de pauvreté importantes dans des quartiers qui se gentrifient, etc.

---

<sup>1</sup> Sauf indication contraire, les données statistiques présentées dans ce document sont issues du Portrait populationnel du CCSMTL 2019 disponible en ligne, réalisé par la Coordination territoriale santé publique et développement des communautés locales : <https://ciusss-centresudmtl.gouv.qc.ca/propos/qui-sommes-nous/territoire-et-population-desservie#paragraph-14631>

<sup>2</sup> Direction régionale de santé publique, CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de Montréal. (2016) *Regard sur la défavorisation à Montréal en 2011*. 4 pages.

Nous avons mentionné que les personnes âgées de 65 ans et plus représentent 13 % de la population, soit 36 680 personnes. En comparaison, ce groupe représente près de 16,7 % de la population de l'île de Montréal. Toutefois, cette catégorie de population présente des caractéristiques qui peuvent amener des enjeux particuliers. On note des pourcentages importants de personnes de 65 ans et + vivant seules, sous le seuil de faible revenu dans les deux RLS du CCSMTL (35,4 % dans Sud-Ouest-Verdun et 42,8 % dans Jeanne-Mance).

Le territoire du CCSMTL compte une proportion élevée de locataires, soit 70,5 % des ménages dans le RLS Jeanne-Mance et 63,2 % des ménages dans le RLS Sud-Ouest-Verdun, pour un total de 104 835 ménages. En comparaison, la donnée montréalaise est de 60 %. Sur le territoire du RLS Jeanne-Mance, 39,9 % des ménages locataires consacrent plus de 30 % de leur revenu pour couvrir les frais de location de logement. C'est le cas de 32,3 % des locataires du RLS Sud-Ouest –Verdun.

La population du territoire du CCSMTL présente un taux important de mobilité (population ayant déménagée au cours des 5 dernières années), soit de 56,7 % dans le RLS Jeanne-Mance et de 50,8 % pour le RLS Sud-Ouest-Verdun, en comparaison à un taux de 43,2 % pour Montréal.

### *Un aperçu de l'état de santé de la population*

Nous retenons ici quelques données de santé clés de la population à l'échelle du CCSMTL.

- L'espérance de vie à la naissance sur le territoire est de 82,3 ans pour les femmes (contre 84,2 ans à l'échelle montréalaise) et de 77,5 ans pour les hommes (contre 79,9 ans à l'échelle montréalaise).
- Les taux de mortalité ayant pour cause des maladies de l'appareil respiratoire atteignent 93,4 pour 100 000 (c'est 70 pour 100 000 à Montréal).
- Le taux de suicide est de 17,1 pour 100 000 dans le CCSMTL, mais il atteint jusqu'à 23,4 pour 100 000 dans le territoire spécifique du CLSC des Faubourgs. C'est le taux le plus élevé de Montréal et dans les plus élevés au Québec<sup>3</sup>.

Ces données concernant l'état de santé de la population permettent de constater des enjeux qui confirment l'importance d'aménager des milieux de vie plus favorables à la santé, en mettant de l'avant des mesures telles que le verdissement, des lieux inclusifs pour l'ensemble des populations, des espaces communautaires, un réseau routier sécuritaire et des logements salubres et abordables. Nous reviendrons plus loin sur l'importance du logement comme déterminant de la santé des populations.

---

<sup>3</sup> Service des connaissances en collaboration avec le Secteur développement des individus et des milieux sains et sécuritaires (DIMSS) de la Direction régionale de santé publique du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'île-de-Montréal (2019) *Des données pour éclairer la prévention du suicide – Rapport statistique de la Direction régionale de santé publique de Montréal*, 44 pages.

## DES ENJEUX PROPRES À LA RÉALITÉ URBAINE

Situé au cœur de la Ville de Montréal, le territoire du CCSMTL est marqué par des problématiques propres aux quartiers centraux des grands centres urbains, dont un nombre important de personnes qui transitent sur le territoire, dont des travailleurs, des étudiants et des touristes ainsi qu'une présence marquée de personnes en situation d'itinérance, dont un nombre croissant d'autochtones sans domicile fixe, des utilisateurs de drogues injectables, des travailleurs et travailleuses du sexe, etc.

Le territoire comporte plusieurs pôles économiques et culturels importants. Les multiples projets en chantier et la recrudescence des développements immobiliers illustrent le potentiel de développement économique et social du territoire. Or, ce contexte amène d'importants défis, particulièrement de faire en sorte que ces projets répondent aux besoins des populations locales et qu'ils contribuent à la création de milieux de vie favorables à la santé dans une perspective de développement durable.

### *Le logement comme déterminant de la santé en contexte urbain*

Il a été démontré, dans de nombreuses études, que le logement est un important déterminant de la santé. L'accès à un logement, salubre, adapté et abordable a un impact majeur sur l'état de santé de la population. Dans le rapport du Directeur de santé publique de Montréal (2015)<sup>4</sup>, on souligne entre autres que :

- les coûts du logement locatif modulent grandement la capacité des ménages à se nourrir adéquatement et à subvenir à leurs autres besoins de base;
- la précarité résidentielle a des impacts sur la croissance et le développement des enfants, dont la réussite scolaire;
- l'accès au logement pose des défis particuliers pour les Autochtones, les utilisateurs de drogues par injection, les nouveaux immigrants, ainsi que les personnes souffrant de troubles de santé mentale;
- le vieillissement de la population et l'accueil de nouveaux immigrants exigent une réponse sociale adaptée en termes de logement.

Or, de nombreux écueils (crise du logement des années 2000, la croissance drastique des coûts reliés à l'habitation, spéculation foncière) ont eu des impacts néfastes sur la capacité des personnes à accéder à un logement abordable, décent et adapté à leurs besoins. Le territoire n'échappe pas à cette réalité.

### *L'action de notre Coordination territoriale en matière de logement*

Compte tenu de l'importance du logement comme déterminant de la santé, il importe à la Coordination territoriale Santé publique et développement des communautés locales du

---

<sup>4</sup> Direction régionale de santé publique. CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal. (2015) *Pour des logements salubres et abordables. Rapport du directeur de santé publique de Montréal 2015*. 92 pages.

CCSMTL de soutenir des mesures qui permettent de développer des milieux de vie favorables à la santé et d'agir en amont des problèmes de santé. Notre Coordination travaille de concert avec ses partenaires locaux pour le maintien et l'amélioration de l'état de santé de la population et met en avant-plan la prévention et la promotion de la santé dans le continuum de services et de son réseau local. Elle amène alors une contribution significative par l'identification et la promotion d'actions structurantes avec et pour les collectivités locales. Cette approche favorise des stratégies, telle l'action partenariale et intersectorielle, pour agir en amont et de façon efficace sur d'importants déterminants, dont le logement, l'aménagement du territoire, la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est dans cette perspective que la Coordination territoriale de santé publique et développement des communautés locales a décidé de partager ses constats et réflexions dans le cadre de la consultation de l'Office de consultation publique de Montréal sur le *Règlement pour une métropole mixte*. Les éléments ici présentés s'appuient principalement sur les enjeux en présence à l'échelle du territoire du CCSMTL. Nous souhaitons souligner que les réflexions et analyses de notre Coordination s'inscrivent en continuité avec celles soulevées par la Direction régionale de santé publique dans le cadre de cette même consultation.

## NOS COMMENTAIRES SUR LE RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE

### LE BILAN DE LA STRATÉGIE D'INCLUSION

#### *Un bilan mitigé de l'application de la stratégie d'inclusion de 2005*

Nous faisons un bilan mitigé de l'application de la stratégie d'inclusion dans les différents quartiers du territoire du CCSMTL. Les arrondissements du Sud-Ouest (2012), du Plateau Mont-Royal (2015) et de Verdun (2016) ont tous adopté une stratégie locale contrairement à l'arrondissement Ville-Marie. Comme l'illustre le *Bilan des retombées 2005-2018*<sup>5</sup>, un grand nombre de projets visés par des engagements dans le cadre de la stratégie d'inclusion se situent sur le territoire du CIUSSS. Cette concentration des engagements d'inclusion au sein de notre territoire peut s'expliquer par le développement immobilier et des stratégies locales plus contraignantes.

D'une part, le grand nombre d'engagements coïncide avec la vigueur du marché immobilier dans les quartiers de notre territoire ces dernières années. En effet, entre 2010 et 2018, plus de 42,3 % des mises en chantier de la Ville de Montréal étaient situées dans le territoire du CCSMTL (dans les zones Centre-Ville / Île-des-Sœurs, Plateau Mont-Royal et Sud-Ouest-Verdun)<sup>6</sup>. D'autre part, les stratégies locales prévoyaient des engagements d'inclusion (dont

---

<sup>5</sup> Ville de Montréal. (Septembre 2019) *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels. Bilan des retombées 2005-2018*. Page 11.

<sup>6</sup> SCHL. (2019) *Relevé des mises en chantier et des achèvements*. En ligne : [https://www03.cmhc-schl.gc.ca/hmip-pimh/fr#TableMapChart/2466023/4/Montr%C3%A9al%20\(V\)](https://www03.cmhc-schl.gc.ca/hmip-pimh/fr#TableMapChart/2466023/4/Montr%C3%A9al%20(V))

des contributions financières) pour des petits projets immobiliers : dès une unité à Verdun<sup>7</sup>, dès cinq unités sur le Plateau Mont-Royal<sup>8</sup> et dès huit unités dans le Sud-Ouest<sup>9</sup>. Toutefois, malgré un grand nombre d’engagements, le nombre de logements sociaux réellement développés n’a pas comblé les attentes des communautés locales. Différentes lacunes de la *Stratégie d’inclusion* peuvent expliquer cet écart.

Tout d’abord, plusieurs grands projets immobiliers n’ont fait l’objet d’aucun engagement, car ils n’étaient pas soumis aux critères de la stratégie d’inclusion. C’est-à-dire que ces projets ne nécessitaient pas de dérogation ou de modification réglementaire importante, soit relativement « à l’usage, la hauteur ou la densité autorisée sur le site, et qui se traduit par une superficie résidentielle brute ou un nombre plus grand de logements pouvant être construits par le promoteur »<sup>10</sup>. Malgré le nombre important de logements privés construits, des projets immobiliers d’envergure dans l’arrondissement Ville-Marie ou à l’Île-des-Sœurs n’ont donc pas participé aux efforts d’inclusion.

Les communautés ont aussi constaté que plusieurs projets faisant l’objet d’un engagement dans le cadre de la *Stratégie d’inclusion* ont offert une contribution monétaire en lieu et place de la construction de logements sociaux sur ou hors site. Le bilan de la stratégie locale de Verdun indique qu’en trois ans (2016, 2017 et 2018), 418 600 \$ ont été versés au Fonds, mais qu’aucun logement social n’a été construit; les projets assujettis à la politique de l’arrondissement étant « principalement de petite et moyenne taille »<sup>11</sup>. Pour sa part, dans son bilan de l’application de la *Stratégie d’inclusion*, le Comité logement Ville-Marie constate que la contribution financière a été la norme, et non pas l’exception, dans la grande majorité des projets résidentiels du centre-ville<sup>12</sup>.

Sur les 20,6 M \$ versés au Fonds de contribution entre 2005 et 2018 pour Montréal, seulement 3,5 M \$ ont été utilisés pour la réalisation de logements sociaux<sup>13</sup>. Le manque de terrains disponibles et leur coût élevé dans les quartiers du territoire du CCSMTL – coût qui ne cesse d’augmenter – expliquent l’inutilisation des sommes disponibles. Le Fonds n’a pas permis de créer un nombre conséquent de logements sociaux. Ainsi, le versement d’une contribution financière ne peut être considéré comme un outil de substitution efficace à la construction de logements sociaux sur ou hors site.

---

<sup>7</sup> Arrondissement de Verdun. (2015) *Plan d’action local pour améliorer l’offre et l’accès à des logements abordables*. Page 17.

<sup>8</sup> Arrondissement Le Plateau Mont-Royal. (2017) *Politique locale d’inclusion de logements abordables dans les projets résidentiels*. Page 12.

<sup>9</sup> Arrondissement Le Sud-Ouest. (Juin 2016) *Plan d’action en matière d’inclusion de logements abordables dans les projets résidentiels du Sud-Ouest. Révision des modalités d’application*. Page 2.

<sup>10</sup> Direction de l’habitation. Ville de Montréal. (2015) *Présentation des modifications apportées en décembre 2015 à la Stratégie d’inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels*. Page 12.

<sup>11</sup> Arrondissement Verdun. (2019) *Bilan 2016-2018 du Plan d’action local pour améliorer l’offre et l’accès à des logements abordables*. Page 5.

<sup>12</sup> Comité logement Ville-Marie. (Février 2019) *Bilan de l’application de la Stratégie d’inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels dans l’arrondissement de Ville-Marie (2005-2017)*. Page 5.

<sup>13</sup> Ville de Montréal. (Septembre 2019) *Stratégie d’inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels. Bilan des retombées 2005-2018*. Page 21.

Plusieurs projets de logements sociaux ont été développés ou sont en développement dans le secteur Griffintown grâce à la *Stratégie d'inclusion*. Le cas de Griffintown, cité régulièrement comme un contre-exemple de développement, montre que l'inclusion de logements sociaux ne doit pas être pensée en vase clos, mais plutôt intégrée à une réflexion sur l'ensemble du développement d'un secteur. En effet, bien que des terrains aient été ciblés pour le développement de logements sociaux, aucun espace n'a été réservé pour des services publics dont des écoles et des services de santé et sociaux. Des services et commerces privés voient le jour en fonction d'une clientèle adulte, aisée financièrement. Ainsi, il n'existe peu ou pas de ressources pour les enfants, les jeunes et les ménages plus défavorisés économiquement. La présence de logements sociaux amène une certaine mixité socio-économique en permettant à des ménages à plus faible revenu de se loger convenablement, mais ceux-ci se retrouvent dans un secteur où il manque de services et de ressources pour cette population<sup>14</sup>. L'expérience nous enseigne donc que l'inclusion de logements sociaux doit être pensée de manière plus globale permettant une réelle mixité sociale au sein des quartiers.

Malgré une mise en application inégale d'un arrondissement à l'autre, le constat reste le même pour tous les quartiers : l'inclusion de logements sociaux dans des projets immobiliers privés n'est pas la solution à privilégier pour répondre aux besoins des personnes en matière d'habitation. Même si certains arrondissements ont appliqué de manière rigoureuse la *Stratégie*, les ménages ont de plus en plus de difficulté à se loger convenablement. Alors que la *Stratégie* a permis de loger des ménages par la création de logements sociaux, celle-ci peut avoir l'effet pervers de légitimer des projets immobiliers qui ont des impacts certains dans les quartiers dans lesquels ils atterrissent. En effet, le développement de nouveaux projets immobiliers exerce des pressions sur le prix des terrains et des loyers dans le secteur. Bref, l'inclusion de logements sociaux dans un projet immobilier peut contribuer à l'acceptabilité sociale d'un projet, en faisant oublier ses impacts négatifs sur le quartier de manière plus générale, et particulièrement sur la hausse des loyers locatifs privés. Les recommandations présentées dans ce mémoire s'appuient entre autres sur nos expériences de l'inclusion dans les différents quartiers qui composent notre territoire.

## LE RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE

### *Un règlement attendu*

Nous saluons la volonté de la Ville de Montréal de passer d'une stratégie incitative à un règlement obligatoire et ce, pour tous les projets de plus de 450 mètres<sup>2</sup>. Le règlement comble une limite importante de la *Stratégie* de 2005, soit le fait qu'une modification

---

<sup>14</sup> Voir Coalition de la Petite-Bourgogne / Quartier en santé. (Avril 2019) Griffintown : *État de situation*. 13 pages

règlementaire était nécessaire pour inciter le promoteur à inclure des logements sociaux. Le seuil de 450 mètres<sup>2</sup> est aussi beaucoup plus bas que celui de la *Stratégie* et même que celui de plusieurs stratégies locales (à l'exception de celle de Verdun qui s'appliquait dès la construction d'une seule unité). Enfin, nous saluons l'augmentation du pourcentage de 15 à 20 % pour le calcul du nombre de logements sociaux à inclure dans les projets, à l'instar de plusieurs stratégies locales.

Nous félicitons la Ville de Montréal de contraindre les promoteurs immobiliers à contribuer au développement de logements sociaux. Ainsi, les grands développements immobiliers menés par des acteurs privés pourront répondre à une plus grande gamme de besoins en logement. Toutefois, ce rôle des promoteurs privés doit rester complémentaire à celui des instances publiques qui doivent continuer de jouer un rôle central dans le financement du logement social et la préservation du parc locatif existant. Nous partageons la vision de la Ville de Montréal à l'effet que le *Règlement* doit être un outil parmi d'autres pour développer des logements sociaux et réellement répondre aux besoins de la population en matière d'habitation. Le *Règlement pour une métropole mixte* doit donc s'inscrire dans une stratégie plus large en habitation.

## LES OBJECTIFS DU RÈGLEMENT

### *Des objectifs à préciser*

Le document explicatif déposé par la Ville de Montréal indique les objectifs montréalais en matière d'habitation. Ceux-ci répondent à nos préoccupations en matière d'habitation dans notre territoire, à savoir :

- « assurer la mixité sociale au centre (...) et créer les conditions du maintien de la mixité dans les quartiers déjà établis »;
- « favoriser une offre résidentielle équilibrée et de qualité sur l'ensemble du territoire »;
- « répondre aux ménages à faible revenu et à ceux présentant des besoins particuliers de logement non comblés par le marché »<sup>15</sup>.

Nous nous questionnons cependant sur la contribution du *Règlement pour une métropole mixte* à l'atteinte de ces objectifs. Les concepts de « maintien de la mixité sociale dans les quartiers existants » et d'« offre résidentielle équilibrée » attirent particulièrement notre attention.

### *L'enjeu de la mixité sociale*

Les quartiers du territoire du CCSMTL ont subi de grandes transformations au cours des dernières années, tel que présenté dans le profil populationnel. Une nouvelle population plus

---

<sup>15</sup> Ville de Montréal. (2019) *Règlement pour une métropole mixte*. Montréal, métropole de l'habitation. Page 8

favorisée économiquement et socialement s'installe dans les quartiers et déloge les populations d'origine moins favorisées. Ce phénomène de gentrification vécu dans l'ensemble des quartiers de notre territoire est complexe à cerner. Il se manifeste de différentes manières et à des degrés différents selon le quartier, mais l'impact de la gentrification sur le logement se ressent dans l'ensemble des quartiers.

Les intervenants du CIUSSS constatent la difficulté grandissante des ménages à faible revenu à se loger. Alors qu'il y a quelques années, il était encore possible de trouver un logement ou une chambre à quelques centaines de dollars par mois, ce n'est plus le cas. Les personnes ayant moins de ressources financières se voient donc obligées de quitter leur quartier et leur réseau pour se loger en périphérie. Évictions, intimidation, harcèlement, mauvais entretien du bâtiment sont des pratiques de plus en plus utilisées par des propriétaires peu scrupuleux pour augmenter les loyers et faire fructifier leur investissement immobilier<sup>16</sup>. Les taux d'inoccupation très bas dans le territoire du CCSMTL<sup>17</sup> amènent une pression encore plus grande sur le marché locatif privé. Les besoins sont criants et des mesures doivent être prises rapidement afin de permettre aux personnes à plus faible revenu de demeurer dans leur quartier. Permettre aux personnes de se loger dans leur quartier d'origine est la seule manière de préserver « la mixité [sociale] dans les quartiers déjà établis ». Nous nous demandons comment le *Règlement pour une métropole mixte* contribuera à préserver des logements à faible coût dans les quartiers existants.

### ***L'offre résidentielle équilibrée***

Pour notre Coordination territoriale, une offre résidentielle équilibrée est une offre en logement qui permet à tous de se loger convenablement, soit dans un logement salubre, de grandeur convenable, et à un prix qui ne compromet pas les autres besoins de base du ménage tels l'alimentation ou les médicaments. Ainsi, une offre équilibrée est une offre qui répond aux besoins de la population, dans un territoire donné. Nous nous interrogeons sur la manière dont le seuil de 20 % de logements sociaux établi dans le présent règlement permettra de contribuer à l'équilibre de l'offre en habitation, et particulièrement dans les quartiers du territoire du CCSMTL. Ce seuil pourrait être modulé en fonction des diverses réalités des territoires.

Enfin, considérant le phénomène de gentrification vécu dans les quartiers du territoire du CCSMTL et dans de nombreux autres quartiers de la ville comment le *Règlement* permettra-t-il de répondre aux besoins des « ménages à faible revenu et [de] ceux présentant des besoins particulier »?

---

<sup>16</sup> Ces pratiques sont dénoncées dans les médias par les comités logement locaux. Voir entre autre : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1181299/montreal-logement-maisons-chambre-eviction-avis-faux>, <https://www.journaldemontreal.com/2019/04/04/westmount-des-locataires-denoncent-le-promoteur-hillpark-residential>, <https://journalmetro.com/actualites/montreal/2368062/des-locataires-epuises-condamnent-les-pratiques-abusives-dun-promoteur-immobilier/>.

<sup>17</sup> Société canadienne d'hypothèques et de logement. (2019) Enquête sur les logements locatifs. En ligne : <https://www03.cmhc-schl.gc.ca/hmip-pimh/fr#Profile/1/1/Canada>

Nous souhaitons vivement que le *Règlement pour une métropole mixte* puisse contribuer activement à l'atteinte de ces objectifs montréalais en habitation et qu'il aille au-delà de simplement limiter les impacts négatifs des projets immobiliers.

#### **Recommandation 1**

Nous recommandons que la Ville de Montréal précise les objectifs spécifiques du *Règlement pour une métropole mixte* et indique comment celui-ci contribuera à l'atteinte des objectifs montréalais en matière d'habitation.

#### **Recommandation 2**

Nous recommandons que la Ville de Montréal se dote d'objectifs par arrondissements quant au nombre de logements construits.

### **UN OUTIL PARMIS D'AUTRES... EN PLUS D'UN REHAUSSEMENT DE L'EXISTANT**

Tel que mentionné dans le document explicatif, le *Règlement pour une métropole mixte* est un outil parmi d'autres visant à développer et à maintenir une offre de logement équilibrée.

L'encadrement du marché privé ne peut, à lui seul, répondre aux enjeux d'accès au logement pour l'ensemble de la population, en particulier les ménages à faible et modeste revenu. L'apport du secteur privé doit être considéré comme un complément aux actions des diverses instances gouvernementales qui ont la responsabilité de voir au développement d'une offre de logements sociaux à travers différents programmes publics d'aide financière. Un rehaussement du financement est nécessaire :

- pour permettre d'augmenter le nombre d'unités produites par année;
- pour s'adapter à l'augmentation constante des coûts de réalisation et assurer la viabilité des projets en développement;
- pour assurer l'entretien adéquat du parc de logements sociaux existant.

La Ville de Montréal a un rôle d'influence à jouer en invitant les gouvernements provincial et fédéral à investir davantage dans les programmes de développement de logements sociaux et d'entretien du parc de logements sociaux existant.

En plus du *Règlement pour une métropole mixte*, d'autres moyens devront être considérés pour assurer une offre de logements diversifiée et permettre une réelle mixité socioéconomique dans les quartiers. L'acquisition de terrains et d'immeubles pour le développement de logements sociaux ou pour la socialisation de logements existants (projets d'achat-rénovation) doit être une priorité pour l'administration municipale. Certains outils

existent, mais ceux-ci méritent d'être raffinés ou mieux utilisés afin de donner les résultats escomptés.

La constitution d'une banque de terrains aux fins de développement du logement social est réclamée depuis de plusieurs années par de nombreux acteurs qui interviennent sur la question du logement. La Ville peut se prévaloir de son droit de préemption afin d'acheter des terrains, comme ce fut le cas pour une partie du terrain de la brasserie Molson. Le droit de préemption, la mise en réserve, l'achat de gré à gré sont des mécanismes qui gagneraient à être mieux exploités par la Ville pour permettre le développement de logements sociaux sur des terrains actuellement privés.

La Ville doit aussi s'assurer que les terrains publics excédentaires, qu'ils soient municipaux, provinciaux ou fédéraux, soient réservés pour le développement de logements sociaux et de projets portés par la communauté. La Ville examine la possibilité d'en acquérir certains et de les développer en partenariat avec ces promoteurs. Tous les paliers de gouvernement devraient être mis à contribution, que ce soit pour la cession de terrains ou d'immeuble ou le financement adéquat des projets. Plusieurs sites gouvernementaux sont visés par des promoteurs communautaires soutenus par la communauté dont les terrains municipaux sur le boulevard Gaétan-Laberge, l'Institut des sourdes et muettes, l'ancien Hôpital de la Miséricorde et l'Hôtel Dieu.

De plus, les outils existant doivent être raffinés afin de maintenir le parc de logements locatifs existant et que celui-ci reste accessible financièrement aux personnes moins fortunées. Par exemple, les acteurs en logement demandent un meilleur encadrement des hausses de loyers ou la création d'un zonage locatif.

Bref, la situation alarmante du logement dans les quartiers centraux démontre que les actions mises en place actuellement ne suffisent pas à répondre aux besoins en habitation de tous et à maintenir les personnes moins bien nanties dans leur quartier d'origine. La Ville devra faire preuve de souplesse, de créativité et de leadership pour développer des logements sociaux dans les quartiers centraux. Les outils à la disposition de la Ville méritent d'être révisés et bonifiés. De plus, la contribution de tous les paliers de gouvernement sera nécessaire, tant pour l'acquisition de terrains que le financement des projets.

### **Recommandation 3**

Nous recommandons que la Ville interpelle les autres paliers de gouvernement pour obtenir de ceux-ci un rehaussement du financement pour le logement social, tant pour le développement de nouvelles unités que pour l'entretien du parc de logements sociaux existant.

### **Recommandation 4**

Nous recommandons que la Ville utilise tous les leviers à sa disposition pour favoriser la réalisation de projets de logements sociaux et le maintien du parc locatif existant afin d'assurer le maintien des personnes à faible et modeste revenu dans leur quartier d'origine.

## **L'APPLICATION DU RÈGLEMENT**

Afin de tenir compte de la réalité des différents territoires, la Ville a défini quatre territoires d'application, soit le centre-ville, les quartiers centraux, la périphérie et les extrémités. Ces territoires ont été déterminés à partir d'une analyse des valeurs foncières. Le territoire du CCSMTL est composé en grande partie de quartiers centraux et on y retrouve une partie importante du centre-ville. Ce sont donc surtout les modalités prévues au règlement pour les catégories quartiers centraux et centre-ville qui ont retenu notre attention. Pour chaque territoire, la Ville effectue un calcul différencié, tant pour la contrepartie financière versée au promoteur que pour le montant de la contribution au Fonds, la contribution financière devant être plus coûteuse, donc moins intéressante financièrement.

## **LE DÉVELOPPEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX**

### ***Les particularités du centre-ville et des quartiers centraux***

La réalisation de projets de logements sociaux dans les quartiers du territoire du CCSMTL comporte de grands défis tel que mentionné précédemment. Or, ce sont sur ces territoires que la hausse des loyers, le taux d'effort au logement et les effets de la gentrification se font généralement le plus sentir. Le logement social constitue la réponse la plus appropriée aux besoins des ménages locataires qui consacrent plus de 30 % de leur revenu au loyer, notamment les familles. Même si on retrouve un pourcentage de logements sociaux non négligeable dans son ensemble, le parc de logements sociaux est réparti de manière inégale dans les différents quartiers. Par exemple, le quartier Peter McGill situé dans l'ouest de Ville-Marie ne compte pratiquement pas de logements sociaux, et il n'en existe aucun sur l'Île-des-Sœurs. Les objectifs en termes d'unités de logement social devraient être déterminés en

fonction des besoins de la population et du taux d'effort des ménages, de même qu'en tenant compte des enjeux de maintien des populations locales dans des quartiers en pleine gentrification. Dans les quartiers centraux, les terrains sont souvent petits, avec des hauteurs et densités permises qui ne sont pas compatibles avec la réalisation de projets de logements sociaux. L'inclusion sur site, et même hors site, devient alors très difficile.

L'inclusion de logements sociaux dans un immeuble où l'on retrouve également des logements en copropriété n'est pas une voie privilégiée par la Ville de Montréal. Il est vrai que cette option n'est pas idéale, mais certaines expériences ont été concluantes. Nous croyons que cette avenue doit tout de même être considérée, en tirant des leçons des expériences menées par le passé, ainsi que dans d'autres villes du Canada et dans le monde.

Compte tenu de tous les obstacles pour faire du logement social au centre-ville, mais aussi dans les quartiers centraux, il est à prévoir que bon nombre de promoteurs risquent de se tourner vers la contribution financière. En définitive, nous craignons que l'application du *Règlement* dans les quartiers du territoire du CCSMTL ne suffise pas à créer des milieux de vie mixtes et une offre de logements diversifiée pouvant répondre aux besoins de la population, puisque l'inclusion de logements sociaux et abordables dans les projets pourrait s'avérer particulièrement difficile.

### ***L'analyse des besoins en logement et la sélection des projets***

Dans le projet de règlement, on ne retrouve pas de critères ou de processus de sélection des projets de logements sociaux. De tels critères seraient utiles afin de déterminer, en fonction de la localisation du terrain cédé et des besoins exprimés par la communauté, quelles populations devraient être priorisées dans un projet donné, ainsi que le mode de tenure. Le choix des projets, à notre avis, devrait reposer sur une connaissance fine des besoins des populations, à l'échelle des arrondissements, mais aussi des quartiers. Plusieurs organisations, de par leur mission ou mandat, documentent les besoins de la population de leur territoire; cette connaissance des besoins peut aider à orienter le choix des projets retenus en fonction des trois volets du programme AccèsLogis.

Nous pensons notamment aux comités logement ainsi qu'aux tables de quartier et tables sectorielles en habitation. Les comités logements sont bien au fait des besoins des locataires qui souhaitent avoir accès à du logement social, de leur profil et de leurs aspirations. Les tables de quartier et les tables sectorielles en habitation dressent des portraits de la situation et abordent la question du logement dans leur planification stratégique. Le logement constitue souvent l'un des principaux axes de développement en lien avec la lutte à la pauvreté et aux inégalités sociales. Mentionnons, à titre d'exemples, la *Stratégie de développement* de la table Habiter Ville-Marie qui a été présentée aux élus de l'arrondissement en septembre 2019, le *Portrait logement et pauvreté* de la Concertation en développement social de Verdun ou le *Plan de développement populaire* pour l'Ouest de

Saint-Henri. Les CIUSSS montréalais peuvent également contribuer à la réflexion, de par leur connaissance de l'état de santé des populations de leur territoire en lien avec les déterminants de la santé. Ces contributions du milieu pourraient compléter et enrichir d'autres démarches de planification, tels les Programmes particuliers d'urbanisme qui ont été menés dans plusieurs quartiers ou secteurs de la Ville de Montréal. La Ville pourrait utiliser l'ensemble de ces expertises pour établir des critères guidant le choix des projets. Évidemment, les projets doivent aussi être évalués en tenant compte de critères de faisabilité, financiers et techniques. La Ville et les groupes de ressources techniques possèdent toute l'expertise nécessaire pour mener à bien ces évaluations.

#### **Recommandation 5**

Nous recommandons que la Ville mette à contribution divers acteurs du milieu dans l'analyse des besoins en logement de la population à différentes échelles territoriales, afin de se doter de critères de sélection des projets de logements sociaux.

## **LES MÉCANISMES D'APPLICATION DU RÈGLEMENT**

### ***L'attrait pour les promoteurs de la cession d'un terrain***

Rendre la cession de terrains plus avantageuse et attrayante nous semble comporter son lot de défis, en particulier pour les quartiers du territoire du CCSMTL. Parmi ces défis, il y a plusieurs facteurs sur lesquels la Ville n'a pas d'emprise, mais qui pourraient rapidement modifier le résultat des modélisations effectuées pour élaborer ce règlement. Ces facteurs sont, entre autres : la hausse des valeurs foncières, des loyers et du coût des terrains, la variation des taux d'intérêt, la variation de l'indice des prix à la consommation, ou encore, les coûts de construction.

Le *Règlement* propose d'indexer de 2 % annuellement la contribution et les contreparties financières versées pour la cession de terrain. Cela pourrait avoir pour conséquence que la contrepartie financière versée aux promoteurs devienne rapidement moins intéressante pour les promoteurs que de verser eux-mêmes une contribution au Fonds. Cette proposition d'indexation annuelle de 2 % devra être évaluée soigneusement. En effet, les valeurs foncières et le coût des terrains augmentent beaucoup plus rapidement que l'indice des prix à la consommation, selon ce qu'estiment différents acteurs œuvrant dans l'immobilier. Autrement dit, avec le temps, les promoteurs devraient recevoir une contrepartie financière proportionnellement plus petite, comme le prix des terrains risque de progresser plus rapidement que 2 % par année. De ce fait, ne sera-t-il pas plus intéressant pour un promoteur de contribuer au Fonds dont le montant augmente aussi de 2 % par année? Ainsi, le promoteur pourrait construire des logements au prix du marché tout en choisissant les typologies, résultant, si l'on se fie aux dernières années, par de petites unités à des prix très

élevés. Y aurait-il lieu de déterminer annuellement le pourcentage d'indexation pour la contrepartie et la contribution financière, en tenant compte des différents facteurs qui ont un impact sur l'application du *Règlement*? Y aurait-il lieu de revoir le mode de calcul des contributions financières afin qu'elles soient réellement dissuasives et qu'elles augmentent conséquemment dans le temps? Y aurait-il lieu d'augmenter les montants de départ de la contribution financière? Nous appelons les experts de la Ville à analyser ces différents enjeux et à proposer des solutions qui y répondent.

Tel que mentionné, un autre défi important pour les quartiers du territoire du CCSMTL est la rareté et le coût élevé des terrains, qui peuvent rendre difficile l'inclusion de logements sociaux sur site ou à proximité. Ainsi, il est possible que les promoteurs optent en majorité pour une contribution financière au Fonds. Sans l'inclusion, ces projets proposeront des logements dont le prix d'achat ou locatif sera inaccessible pour la majorité des ménages. Ces projets amèneront aussi une augmentation des valeurs foncières, avec pour conséquence une augmentation du prix des loyers et des propriétés dans le secteur. Avec le *Règlement*, nous craignons que les projets privés développés au centre-ville ou dans les quartiers centraux servent surtout à financer les projets en périphérie ou aux extrémités.

Bref, étant donné ces défis propres au centre-ville et quartiers centraux, il est peu probable qu'un nombre conséquent de logements sociaux soient développés dans les quartiers du territoire du CCSMTL, en plus de contribuer au phénomène de gentrification déjà en cours.

#### **Recommandations 6**

Nous recommandons que la Ville prévoie un mode d'indexation variable, de manière à ce que la cession d'un terrain demeure l'option la plus attrayante pour les promoteurs.

#### **Recommandation 7**

Nous recommandons que la Ville hausse le montant initial de la contribution financière à verser au Fonds par les promoteurs qui n'optent pas pour la cession de terrain à des fins d'inclusion.

### ***La contribution financière et l'équilibre projeté du Fonds***

L'application du *Règlement* repose sur un équilibre entre les deux possibilités qui s'offrent aux promoteurs, soit de céder un terrain sur le site développé ou à proximité en échange d'une contrepartie financière, soit de contribuer financièrement à un Fonds qui servira à verser la contrepartie financière pour le terrain ou à réaliser des projets hors inclusion. Le promoteur peut aussi combiner les deux formes de contribution. Selon les projections de la Ville, ce sont 13,7 M \$ par année qui seront versés au Fonds par les promoteurs; 10,4 M \$

serviront à combler la hausse des contreparties financières pour les terrains cédés et 3,3 M \$ par année pour l'achat de terrains hors des projets d'inclusion.

Concernant l'utilisation du Fonds, nous nous demandons comment la Ville en est arrivée à un ratio d'environ 75 % pour financer la contrepartie financière versée au promoteur et de 25 % pour l'achat de terrains hors des projets d'immobiliers privés. Il nous apparaît qu'un montant de 3,3 M \$ par année pour l'ensemble du territoire montréalais, bien qu'il représente le double du montant que générerait la *Stratégie d'inclusion*, ne constitue pas un levier significatif, si l'on tient compte du prix des terrains, en particulier dans les quartiers du territoire du CCSMTL.

Le *Règlement* prévoit qu'un promoteur qui réalise un petit projet résidentiel, soit moins de 150 logements, devra verser une contribution financière, alors que le promoteur qui développe un projet de 150 logements et plus pourra céder un terrain, à moins qu'il ne décide lui aussi de contribuer au Fonds. Or, le succès du *Règlement* repose, en bonne partie, sur l'intérêt des promoteurs à choisir de céder un terrain sur le site à développer ou à proximité, afin de réellement créer de la mixité dans les milieux où se réalisent les projets privés. Certes, l'application du *Règlement* sera obligatoire, mais en définitive c'est le promoteur qui décidera de son mode de contribution.

Le Fonds de contribution au logement social joue donc un rôle central dans le bon fonctionnement de ce règlement. D'un côté, il est alimenté principalement par les projets de moins de 150 unités, mais aussi par la contribution des promoteurs de plus grands projets qui n'incluent pas de logements sociaux sur ou hors site. De l'autre côté, le Fonds finance la contrepartie versée aux promoteurs qui développent des projets avec inclusion. Il est à noter que la contrepartie a été grandement rehaussée, comparativement à ce qui était versé aux promoteurs dans le cadre de la *Stratégie d'inclusion*. Le bon fonctionnement du *Règlement* s'appuie donc sur un équilibre entre la contribution des promoteurs au Fonds et les sommes versées en contrepartie pour la cession de terrains. Nous nous demandons ce qui arrivera si les sommes accumulées au Fonds ne suffisent pas pour financer les contreparties aux constructeurs qui ont des projets d'inclusion. Aussi, qu'advient-il du financement de projets hors inclusion? La Ville devra prévoir des mécanismes de régulation, ou encore, l'accès à d'autres sources de financement pour atteindre cet équilibre.

La réalisation de projets de logements sociaux, via la contrepartie financière versée aux promoteurs étant liée à la contribution financière de ceux-ci au Fonds, l'équilibre des deux formes de contribution nous apparaît crucial, complexe et difficile à prévoir.

### **Recommandation 8**

Nous recommandons que la Ville prévienne des mécanismes afin de garantir un équilibre entre les sommes versées au Fonds de contribution et celles versées en contrepartie financière aux promoteurs qui réaliseront des projets d'inclusion.

### **Recommandation 9**

Nous recommandons que la Ville prévienne des sources de financement alternatives pour les contreparties financières, afin de s'assurer qu'une proportion minimum des contributions au Fonds soit dédiée à l'achat de terrains hors des projets d'inclusion.

## ***La création de logements sociaux dans les secteurs construits***

Lors de la soirée d'information, la Ville a reconnu que le Règlement ne donnerait pas d'unités dans les quartiers déjà construits, c'est-à-dire où il existe peu de terrains vacants. C'est en outre le cas de la terre-ferme de Verdun ou le Plateau Mont-Royal. Nous proposons donc de réviser le *Règlement* pour que celui-ci ait des retombées dans l'ensemble de la Ville et non seulement dans les secteurs à (re)développer. La Ville doit prévoir et développer des mécanismes pour l'achat de terrains ou d'immeubles occupés dans le but de les convertir en logements sociaux. Le Fonds pourrait être utilisé en ce sens dans les quartiers qui sont presque totalement construits et où il ne reste que très peu de terrains vacants.

### **Recommandation 10**

Nous recommandons que la Ville développe les outils nécessaires pour l'achat de terrains et d'immeubles occupés pour les transformer en logements sociaux.

## ***La gestion centralisée du Fonds***

Nous remettons en question la volonté de la Ville de passer de plusieurs Fonds décentralisés par arrondissement à un Fonds unique centralisé. La centralisation du Fonds nous semble comporter le risque de favoriser la réalisation de projets d'inclusion en périphérie et aux extrémités, tout étant financés par la contribution financière des promoteurs réalisant des projets au centre-ville et dans les quartiers centraux. Afin d'éviter cette situation, la Ville devrait conserver le système actuel, soit de doter chaque arrondissement d'un Fonds dont la gestion serait sous sa responsabilité. Advenant l'impossibilité pour un arrondissement d'utiliser la totalité des sommes recueillies dans le cadre du Règlement, les sommes pourraient être utilisées pour financer d'autres projets de logements sociaux. Cela supposerait de déterminer des objectifs, en termes d'unités, par arrondissement ou quartiers, ainsi que des critères dans l'attribution et le choix des projets. Ces objectifs et critères pourraient être déterminés en fonction des besoins identifiés par l'arrondissement

et les acteurs du milieu identifiés, tel que mentionné précédemment. Des Fonds distincts permettraient d'imposer qu'un certain pourcentage, sinon la totalité, des contributions provenant d'un arrondissement donné serve à financer des projets dans ce même arrondissement. L'utilisation du Fonds en fonction d'objectifs par territoire d'arrondissement en s'assurant qu'il y ait des retombées dans les quartiers où sont développés les projets immobiliers nous apparaît essentielle pour assurer la mixité sociale.

### **Recommandation 11**

Nous recommandons que la Ville maintienne une gestion décentralisée par arrondissement du Fonds de contribution afin que les contributions des promoteurs immobiliers dans un arrondissement donné permettent la création de logements sociaux dans ce même arrondissement.

## **LES LOGEMENTS ABORDABLES**

### ***Le calcul de l'abordabilité***

Dans le cadre du *Règlement*, l'abordabilité est calculée en fonction des prix du marché et non en fonction du taux d'efforts des ménages ou du revenu. Dans sa *Stratégie d'inclusion* de 2005, la Ville avait plutôt opté pour la définition suivante, « ... aux fins de la stratégie d'inclusion, un logement est considéré abordable lorsque son loyer ou son hypothèque mensuels (incluant les taxes foncières et les frais de chauffage) ne dépasse pas la capacité de payer d'un ménage donné, soit 30 % de son revenu mensuel brut »<sup>18</sup>. Puisque le *Règlement* vise à donner accès au logement à des ménages auxquels le marché privé ne répond pas actuellement, ni en termes de prix ni de typologie, il serait préférable de se baser sur le taux d'effort, afin de réellement rejoindre les ménages qui peinent à se loger et ainsi de favoriser la mixité.

De plus, des prix plafonds élevés risquent de faire augmenter le prix des logements privés situés dans le même secteur.

Les promoteurs auraient la possibilité de verser une contribution financière<sup>19</sup> pour le volet des logements abordables. Encore une fois, tant pour des raisons de complexité, de rentabilité ou de faisabilité, nous sommes d'avis que les promoteurs risquent fort de pencher pour la contribution financière, particulièrement dans les quartiers du territoire du CCSMTL. Un suivi serré du *Règlement*, lorsqu'il sera mis en application, permettra d'infirmer ou de confirmer cette hypothèse et, espérons-le, d'apporter les correctifs nécessaires, afin d'assurer la réalisation de logements abordables.

---

<sup>18</sup> Ville de Montréal. (2005) *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels*. Page 2.

<sup>19</sup> Ville de Montréal. (2019) *Règlement pour une métropole mixte. Montréal, métropole de l'habitation*. Page 22

Dans le document explicatif, la Ville indique que certaines sommes issues des contributions financières pour le logement abordable pourraient être utilisées pour soutenir le développement de logements abordables pérennes<sup>20</sup>. Cependant, on ne précise pas si ces sommes seront versées au même Fonds de contribution que celles pour le logement social ou si elles feront partie d'un Fonds distinct, ni comment elles seront réparties ou utilisées. Il serait important d'apporter ces précisions afin de bien comprendre quelles sont les intentions de la Ville concernant le développement de logements abordables. En termes d'inclusion, on risque de rater la cible pour les territoires où les besoins sont les plus criants.

#### **Recommandation 12**

Nous recommandons que la Ville établisse les prix plafonds des logements abordables, en copropriétés et locatifs en fonction du revenu et du taux d'effort des ménages, plutôt qu'en fonction des prix admissibles pour un logement neuf tel que proposé dans le *Règlement*.

#### **Recommandation 13**

Nous recommandons que la Ville précise les modalités relatives à l'utilisation des contributions financières recueillies pour le logement abordable et que celles-ci puissent être utilisées pour la création de logements réellement accessibles financièrement pour les ménages à faible et moyen revenu.

### **Pérennité**

La Ville mentionne dans son document explicatif que « certaines formules d'aide à la mise de fonds comportent des dispositions favorisant la pérennité de l'offre abordable. ». Elle mentionne cependant qu'elle « ... ne rend pas obligatoire le recours à de telles formules, misant plutôt sur une approche flexible. » Nous sommes d'avis que même le recours aux différents programmes, dont Accès condos, ne permet pas d'assurer l'abordabilité à moyen ou à long terme. Il en va de même autant pour le locatif que pour les copropriétés. Il est prévu au *Règlement* d'inclure une annexe au bail afin de prévoir que le loyer payable pour les cinq années suivant la date à laquelle le bâtiment sera prêt pour l'usage auquel il est destiné ne sera pas augmenté de plus de 2 % par année<sup>21</sup>. Nous pensons que cette période pourrait être beaucoup plus longue, de manière à assurer « l'abordabilité » à plus long terme.

---

<sup>20</sup> Ville de Montréal. (2005) *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels*. Page 29

<sup>21</sup> Ville de Montréal. (Non-adopté) *Règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial*. Article 23.

Compte tenu de ces éléments d'analyse, nous arrivons au constat que le seul type de logement pour lequel peut être assuré un contrôle à long terme des loyers, de la typologie et de l'accessibilité aux familles, tout en assurant la pérennité, est le logement social.

#### **Recommandation 14**

Nous recommandons que la Ville développe les mesures pertinentes pour assurer la pérennité du logement abordable à long terme, notamment par un engagement des promoteurs privés à maintenir l'abordabilité sur une période d'au moins 25 ans.

## **LOGEMENTS FAMILIAUX**

Le *Règlement* prévoit la production de 20 % de logements familiaux, soit d'au moins trois chambres à coucher, et ce, qu'il s'agisse de logement social, abordable ou sans contrôle de prix. Cependant, la Ville a réduit la cible au centre-ville à 15 %. Or, comme nous l'avons déjà mentionné, la réalisation de logements sociaux et de logements abordables pose de grands défis dans les quartiers centraux, et en particulier au centre-ville, d'autant plus s'ils sont de grande taille. Cela explique probablement la réduction de la cible de logements familiaux. Vu la rareté des logements familiaux, nous sommes d'avis que la cible de 15 % est peu élevée en regard des besoins. Les prix plafonds élevés pour le logement abordable et les prix du marché pour le logement privé, rendent ces logements inaccessibles financièrement pour une grande partie de la population, et spécialement pour les ménages à faible et modeste revenu. Les grands logements sont en général plus difficiles à vendre ou à louer, en raison de leur prix, ce qui explique que les promoteurs ont surtout produit de petites unités à fort prix ces dernières années. Également, il n'y a aucune garantie que les grands logements sur le marché privé seront occupés par des familles, du moins selon les outils existants.

La pérennité des logements familiaux ne peut être garantie pour les logements abordables ou au prix du marché. Seuls les logements sociaux familiaux semblent en mesure d'assurer l'accessibilité et leur pérennité. Concernant le logement social, rappelons que ce n'est pas le promoteur privé qui décide s'il s'agira de logements pour familles, mais la Ville et l'organisme porteur du projet. Financer la construction de grands logements à l'aide des leviers actuels est un grand défi. La production d'unités dans le centre-ville et les quartiers centraux sera moindre, vu les coûts plus élevés. Une augmentation de l'enveloppe globale du programme AccèsLogis par le gouvernement du Québec, permettrait d'atteindre les objectifs en nombre d'unités.

En somme, nous croyons que le logement social reste la meilleure option pour produire du logement familial, dans le cadre du *Règlement* et de façon générale.

### **Recommandation 15**

Nous recommandons que la Ville utilise l'ensemble des outils et leviers dont elle dispose et en développe de nouveaux, au besoin, afin de permettre la réalisation d'unités de logement familial.

### **Recommandation 16**

Nous recommandons que la Ville prenne les mesures appropriées pour assurer le développement de logements sociaux de grande taille.

## **MESURES TRANSITOIRES ET BILAN DU RÈGLEMENT**

Le *Règlement* devrait entrer en vigueur en 2021 et des mesures transitoires, qui restent à préciser, doivent être mises en place d'ici-là. Il nous semble que l'entrée en vigueur du *Règlement* arrive un peu tard. Nous nous demandons s'il aurait été possible que celui-ci soit mis en application dès son adoption, de manière à obtenir des résultats le plus rapidement possible; le *Règlement* nous paraissant plus porteur que la *Stratégie d'inclusion* qui l'a précédé.

### ***Un suivi de l'application à faire en continu***

Nous saluons la volonté de la Ville de Montréal de réaliser un bilan après deux ans d'application du *Règlement*. Cela avait été le cas pour la *Stratégie d'inclusion* alors que la Ville de Montréal avait produit un bilan en 2007. Puis, aucun bilan ou données n'ont été diffusés pour les 12 années suivantes (jusqu'en 2019). Nous souhaitons que la Ville de Montréal s'engage à produire de manière périodique des bilans de la mise en application du *Règlement pour une métropole mixte*. Ces bilans devraient inclure : le nombre de logements sociaux, abordables et familiaux construits par arrondissement, le montant des contributions financières versées au Fonds et l'utilisation détaillée de celles-ci. Ces bilans doivent être rendus publics.

En continuité avec l'idée selon laquelle les objectifs spécifiques visés par le *Règlement* méritent d'être précisés, la Ville gagnerait à se doter d'indicateurs de suivi des résultats. De cette façon, l'administration municipale sera à même d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs et d'apporter les ajustements nécessaires le cas échéant.

### **Recommandation 17**

Nous recommandons qu'après le premier bilan, la Ville réalise des bilans publics du *Règlement* de façon périodique.

### **Recommandation 18**

Nous recommandons que la Ville de Montréal se dote d'indicateurs de suivis des résultats, en complémentarité avec notre « Recommandation 1 » quant au fait de préciser les objectifs spécifiques visés par le *Règlement*.

## **RETOMBÉES ET IMPACTS**

### ***Des retombées peu ambitieuses***

Il se construit en moyenne 6 000 à 8 000 logements neufs par année à Montréal<sup>22</sup>. Selon les estimations de la Ville, le *Règlement* pourrait permettre la construction de 600 logements sociaux par année en inclusion sur site ou à proximité. C'est-à-dire, qu'à l'échelle de Montréal, les logements sociaux construits grâce à la cession d'un terrain ou d'un immeuble représenteront entre 7,5 % et 10 % du nombre total de logements construits. À cela, il faut ajouter les unités qui pourront être développées grâce au Fonds de contribution. La Ville ne fournit aucun estimé à ce sujet. Dans ce contexte, il serait donc surprenant que la cible annoncée de 20 % de logements sociaux dans l'ensemble des développements immobiliers ne soit atteinte. En effet, selon les expériences des quartiers centraux tel que présenté précédemment, le Fonds de contribution n'a pas permis la réalisation d'un nombre conséquent de logements sociaux.

Considérant les besoins des ménages montréalais, nous sommes d'avis que le 20 % de logements sociaux construits sur l'ensemble des projets immobiliers doit être un minimum à atteindre. Ainsi la Ville devrait revoir le *Règlement* pour s'assurer d'au moins atteindre cette cible.

Nous notons également que la Ville ne prévoit pas non plus atteindre les cibles de 20 % de logements abordables et familiaux. En effet, la Ville prévoit la construction de 1 000 logements abordables (soit entre 12,5 % et 16,7 %) et 800 logements familiaux (soit entre 10,0 % et 13,3 %) grâce à l'application du *Règlement*.

---

<sup>22</sup> Selon Marianne Cloutier, Ville de Montréal lors de la soirée d'information. (19 septembre 2019)

### **Recommandation 19**

Nous recommandons de revoir le *Règlement pour une métropole mixte* afin que celui permette d'atteindre au minimum la cible de construction de logements sociaux à une proportion de 20 % des nouvelles unités construites à Montréal.

### **Recommandation 20**

Nous recommandons de chiffrer les cibles quant au nombre de logements sociaux construits grâce au Fonds de contribution.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

La Coordination territoriale de santé publique et développement des communautés locales tient à féliciter la Ville pour son projet de Règlement pour une métropole mixte. Avec ce règlement, la ville affirme sa volonté d'être maître d'œuvre du développement de l'habitation en mettant à contribution divers acteurs, dont les promoteurs privés. Ce règlement vient s'ajouter à plusieurs autres outils qui visent à développer une offre de logements répondant à une diversité de besoins résidentiels, notamment pour les ménages à faible ou modeste revenu et les familles. Cette initiative, pour nous, s'inscrit dans une perspective plus large de la reconnaissance du droit au logement par tous les paliers de gouvernement. Il s'agit d'une demande formulée depuis de nombreuses années par bon nombre d'intervenants du milieu de l'habitation. La Ville pourrait aussi renforcer son leadership en se dotant d'une politique en habitation. Encourager la Ville à inscrire ses actions dans une reconnaissance du principe de droit au logement. Suite à cette consultation, nous souhaitons que la Ville soit en mesure d'ajuster son Règlement afin qu'il puisse réellement favoriser une mixité sociale dans les quartiers montréalais et que l'offre puisse répondre aux besoins de tous les montréalais et montréalaises, en particulier dans les quartiers centraux.

Voici un sommaire des recommandations de la Coordination territoriale de santé publique et développement des communautés locales, en vue de bonifier le Règlement, tant dans son application que pour ses retombées:

### **Recommandation 1**

Nous recommandons que la Ville de Montréal précise les objectifs spécifiques du *Règlement pour une métropole mixte* et indique comment celui-ci contribuera à l'atteinte des objectifs montréalais en matière d'habitation.

### **Recommandation 2**

Nous recommandons que la Ville de Montréal se dote d'objectifs par arrondissements quant au nombre de logements construits.

### **Recommandation 3**

Nous recommandons que la Ville interpelle les autres paliers de gouvernement pour obtenir de ceux-ci un rehaussement du financement pour le logement social, tant pour le développement de nouvelles unités que pour l'entretien du parc de logements sociaux existant.

### **Recommandation 4**

Nous recommandons que la Ville utilise tous les leviers à sa disposition pour favoriser la réalisation de projets de logements sociaux et le maintien du parc locatif existant afin d'assurer le maintien des personnes à faible et modeste revenu dans leur quartier d'origine.

### **Recommandation 5**

Nous recommandons que la Ville mette à contribution divers acteurs du milieu dans l'analyse des besoins en logement de la population à différentes échelles territoriales, afin de se doter de critères de sélection des projets de logements sociaux.

### **Recommandations 6**

Nous recommandons que la Ville prévoie un mode d'indexation variable, de manière à ce que la cession d'un terrain demeure l'option la plus attrayante pour les promoteurs.

### **Recommandation 7**

Nous recommandons que la Ville hausse le montant initial de la contribution financière à verser au Fonds par les promoteurs qui n'optent pas pour la cession de terrain à des fins d'inclusion.

### **Recommandation 8**

Nous recommandons que la Ville prévoie des mécanismes afin de garantir un équilibre entre les sommes versées au Fonds de contribution et celles versées en contrepartie financière aux promoteurs qui réaliseront des projets d'inclusion.

### **Recommandation 9**

Nous recommandons que la Ville prévoie des sources de financement alternatives pour les contreparties financières, afin de s'assurer qu'une proportion minimum des contributions au Fonds soit dédiée à l'achat de terrains hors des projets d'inclusion.

### **Recommandation 10**

Nous recommandons que la Ville développe les outils nécessaires pour l'achat de terrains et d'immeubles occupés pour les transformer en logements sociaux.

### **Recommandation 11**

Nous recommandons que la Ville maintienne une gestion décentralisée par arrondissement du Fonds de contribution afin que les contributions des promoteurs immobiliers dans un arrondissement donné permettent la création de logements sociaux dans ce même arrondissement.

### **Recommandation 12**

Nous recommandons que la Ville établisse les prix plafonds des logements abordables, en copropriétés et locatifs en fonction du revenu et du taux d'effort des ménages, plutôt qu'en fonction des prix admissibles pour un logement neuf tel que proposé dans le *Règlement*.

### **Recommandation 13**

Nous recommandons que la Ville précise les modalités relatives à l'utilisation des contributions financières recueillies pour le logement abordable et que celles-ci puissent être utilisées pour la création de logements réellement accessibles financièrement pour les ménages à faible et moyen revenu.

### **Recommandation 14**

Nous recommandons que la Ville développe les mesures pertinentes pour assurer la pérennité du logement abordable à long terme, notamment par un engagement des promoteurs privés à maintenir l'abordabilité sur une période d'au moins 25 ans.

### **Recommandation 15**

Nous recommandons que la Ville utilise l'ensemble des outils et leviers dont elle dispose et en développe de nouveaux, au besoin, afin de permettre la réalisation d'unités de logement familial.

### **Recommandation 16**

Nous recommandons que la Ville prenne les mesures appropriées pour assurer le développement de logements sociaux de grande taille.

### **Recommandation 17**

Nous recommandons qu'après le premier bilan, la Ville réalise des bilans publics du *Règlement* de façon périodique.

### **Recommandation 18**

Nous recommandons que la Ville de Montréal se dote d'indicateurs de suivis des résultats, en complémentarité avec notre « Recommandation 1 » quant au fait de préciser les objectifs spécifiques visés par le *Règlement*.

**Recommandation 19**

Nous recommandons de revoir le *Règlement pour une métropole mixte* afin que celui permette d'atteindre au minimum la cible de construction de logements sociaux à une proportion de 20 % des nouvelles unités construites à Montréal.

**Recommandation 20**

Nous recommandons de chiffrer les cibles quant au nombre de logements sociaux construits grâce au Fonds de contribution.