

Pour un règlement qui protège les plus fragiles

OSBL Habitation Montréal (OHM)

MÉMOIRE de *OSBL Habitation Montréal* (OHM)
DÉPOSÉ À L'OFFICE DE CONSULTATION
PUBLIQUE DE MONTRÉAL

Le 15 octobre 2019



INTRODUCTION

OSBL Habitation Montréal est un organisme sans but lucratif qui s'est donné pour mission la sauvegarde du parc de maisons de chambres de Montréal via sa socialisation. OMH est présentement propriétaire d'une maison de chambre anciennement privée sur le Plateau Mont Royal, qui comptait 23 chambres. OHM travaille dans le cadre du programme Accès Logis Montréal à la rénovation de cet immeuble afin de permettre la création de 28 unités de logement de type maison de chambres pour des personnes sur le fil de l'itinérance. OHM prévoit d'accompagner ce projet du soutien communautaire adapté aux besoins de la population desservie.

OSBL Habitation Montréal se réjouit 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 limités 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 l'objectif de répondre aux besoins de ses ménages qui sont 70 % à estimer que le logement est inabordable à Montréal.

Or, bien qu'un règlement pour une métropole mixte représente une avancée, il soulève questions et inquiétudes quant à sa capacité à répondre à ses objectifs, particulièrement pour les ménages locataires, qui représentent les 2/3 de la population montréalaise et dont près de 40 % d'entre eux (soit près de 180 000 ménages) dédient plus de 30 % de leur revenu pour se loger, au détriment de leurs autres besoins essentiels, avec un revenu annuel médian de seulement 18 812 \$.

Ainsi, aussi enthousiaste que soit *OSBL Habitation Montréal*, **nous invitons la Ville à revoir significativement son objectif de logements sociaux (sans but lucratif, subventionnés) afin de répondre aux besoins des personnes les plus fragiles, mais aussi de permettre un contrôle du marché locatif privé par la concurrence d'un important parc locatif aux loyers réellement abordables.**

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 an¹, comment espérer qu'ils se logent convenablement, sachant par ailleurs que le loyer moyen du marché est de 795 \$ par mois²?

Pour les personnes dont 80 % de leurs revenus sont engloutis par leur logement et celles qui ont recours aux structures d'hébergement d'urgence, la frontière est mince avec l'itinérance. C'est à ces personnes que s'adresse notre organisme, et nous ne pouvons que constater que l'accès à un logement privé, décent et salubre est devenu presque impossible pour les personnes les plus fragiles dans les quartiers centraux. La diminution

¹ Source : Recensement de 2016 ; commande spéciale du FRAPRU à Statistique Canada.

² Source : L'Observatoire du Grand Montréal ; Communauté métropolitaine de Montréal

notamment du parc des maisons de chambres à rendu l'accès à un logement très difficile pour les personnes qui se trouvent sur le fil de l'itinérance. Cette rareté rencontre les enjeux d'insalubrité³ qui touchent 30 % des locataires, avant tout dans le marché privé, et avant tout les locataires les plus vulnérables⁴. Seul le logement social est à même de répondre aux besoins de cette partie de la population, et il doit le faire dans les quartiers où les personnes vivent, là où elles trouvent le support dont elles ont besoin via les services publics et les ressources communautaires (banques alimentaires, centre de jour, etc.) pour continuer à habiter la ville de plein droit.

Si la Ville a la réelle volonté d'augmenter l'offre de logements accessibles financièrement pour les ménages mal-logés ou à faible revenu, c'est essentiellement par du logement social qu'elle peut y parvenir, son loyer étant généralement 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 OSBL 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. D'autant plus que, tel que décrit dans le *Règlement*, la définition du logement social ne signifie pas systématiquement un logement subventionné, mais comprend aussi dans cette définition les logements offerts par les organismes communautaires en habitation sans programme de subvention au loyer (PSL). Ainsi, le document explicatif du *Règlement pour une métropole mixte* définit (p.17) que 50 % des locataires de ces logements « sociaux » ne bénéficieront pas forcément d'une subvention qui établirait leur loyer à 25 % de leurs revenus comme ils en auraient besoin. En d'autres termes, **si les logements sociaux ne sont pas tous accompagnés à 100 % du programme de soutien au loyer (PSL), la Ville de Montréal rate sa cible déjà insuffisante de 20 % de logements sociaux.**

OSBL Habitation Montréal salue le fait que le Règlement s'appliquera à tous les projets résidentiels de 450 m² et plus (soit environ 5 logements). Par ailleurs, nous sommes déçus 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. Cette dernière modification vient soustraire l'obligation du promoteur de céder un terrain ou de réaliser un projet clé en main au profit du versement d'une contribution financière.

En demandant aux promoteurs immobiliers une contribution financière pour les projets en deçà de 150 logements, la Ville répond-elle à son objectif de mixité? A-t-elle bien anticipé les impacts sur le nombre de projets de logements sociaux qui ne pourront être construits in situ ou dans un rayon de 2 km? Peut-elle assurer que ces fonds serviront à la construction de projets sur des terrains de qualité et à proximité des services nécessaires aux locataires du logement social?

³ Lise Marie Gervais, « Des maisons de chambres insalubres à Montréal », *Le Devoir*, 31 mai 2018
<https://www.ledevoir.com/societe/529098/portrait-des-maisons-de-chambre-a-montreal>

⁴ Direction Générale de la Santé publique, *Pour des logements salubres et abordables : rapport du directeur de santé publique de Montréal*, 2015, p. 28.

Pourquoi décréter également que les projets de logements sociaux de 30 unités de logements et moins ne sont pas viables? Sur quels critères sociaux ou économiques cette analyse repose-t-elle? OSBL Habitation Montréal insiste sur le fait que les projets de petite taille (30 à 50 unités) répondent aux besoins de populations particulièrement vulnérables (itinérance, santé mentale, etc.) et c'est justement cette petite taille qui permet un milieu de vie harmonieux et la réussite de la mission de ces logements sociaux et communautaires. Des OSBL d'habitation qui s'adressent à des publics à besoins spécifiques savent faire fonctionner des milieux de vie justement parce que ceux-ci sont de taille modeste. C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit de lutter contre l'itinérance. Par exemple, l'OSBL d'habitation Chambreclerc offre depuis 1990 du logement pour personnes itinérantes dans quatre immeubles différents, chacun proposant de 8, 9, 24 et 32 logements. Un Toit en Ville s'adresse à une population de personnes seules à risque d'itinérance, et propose 75 logements répartis dans 5 immeubles différents construits entre 1986 et 2015. Décréter la non-viabilité des projets de petite taille revient à nier toute l'expertise de ces organismes communautaires qui en alliant milieux de vie de taille modeste et diversité des structures parviennent à intégrer et maintenir en logement des personnes qu'aucune autre forme de logement ne saurait accueillir. Au contraire, il est nécessaire de reconnaître l'expertise des organismes et d'assurer la réalisation de projets, y compris de petite taille, en renforçant la place des organismes communautaires en habitations dès les premières phases de conceptions des projets. Des projets comme celui que porte notre organisme ne peuvent se concevoir qu'en dessous d'une certaine taille, car celle-ci est une des garanties de sa réussite. **Il est essentiel que la Ville n'oublie pas les besoins de lutte à l'itinérance dans son Règlement pour une Métropole Mixte, notamment en permettant la réalisation de petits projets.**

DU LOGEMENT ABORDABLE POUR QUI ?

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 de la Ville l'ont reconnu lors de la séance d'information de l'Office de consultation publique de Montréal du 19 septembre dernier, le volet abordable ne l'est pas 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 maintenant calculés en fonction du marché (« le logement abordable est un logement privé dont le prix est légèrement inférieur au marché ou égal à celui d'une unité de conception modeste »⁵) et non en fonction des revenus des ménages locataires comme cela est généralement attendu (soit 30 % de leur revenu).

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 logement de 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 seuls varie entre 19 629 \$ et 26 796 \$ dans les secteurs Peter-McGill, Centre-Sud, Villeray, Hochelaga-Maisonneuve, Plateau Mont-Royal et Rosemont⁶. Les familles qui pourront se permettre un loyer mensuel de 2000 \$, quant à elles, devront avoir un revenu annuel d'au moins 80 000 \$, soit 26 613 \$ au-

⁵ Source : document explicatif du Règlement pour une métropole mixte, p.21.

⁶ Source : Recensement de 2016 ; commande spéciale du FRAPRU à Statistique Canada.

dessus du revenu médian des couples avec enfants locataires vivant dans Ville-Marie et 43 304 \$ au-dessus de celui des familles monoparentales du secteur⁷, pour ne citer que cet arrondissement.

De plus, le présent Règlement ne prévoit aucun mécanisme pour assurer « l'abordabilité » à long terme de ces logements locatifs, pas plus d'ailleurs qu'il n'en prévoit dans les modalités d'accès à la propriété elle aussi supposément abordable, ce qui revient à subventionner la spéculation immobilière.

Selon OSBL Habitation Montréal, pour pallier ce problème, **la Ville devrait mettre en place un registre du logement, toutes tenures confondues, construit à partir de l'actuel rôle d'évaluation.** Cela pourrait permettre, à tout le moins, le suivi des ventes de condos abordables, mais assurerait aussi aux ménages locataires montréalais de ne pas subir des augmentations abusives de loyer.

L'inclusion de logements abordables ne répondra pas aux besoins des ménages locataires mal-logés de Montréal, en plus de n'assurer aucune mixité (contrairement au logement social), la Ville aurait tout à gagner en rehaussant ses objectifs d'inclusion des logements sociaux à 40 % de mixité sur son territoire, en contribuant à maintenir le niveau des loyers à un prix réellement accessible.

Au regard de ces réalités, *OSBL Habitation Montréal* est d'avis que le présent *Règlement* doit revoir ses objectifs de logements sociaux significativement à la hausse sans quoi il ne pourra prétendre répondre aux besoins déjà établis des Montréalais.es mal-logés et vulnérables. La proportion de logements sociaux, assortis des subventions au loyer doit dépasser rapidement les 11,5 % actuel. **OHM recommande à la Ville d'affirmer son rôle de défense de l'intérêt collectif en fixant un objectif de 40 % de logements sociaux et communautaires, dont au moins la moitié dotés d'un programme de subvention au loyer.**

Bien que cela implique plus d'investissements de la part de la Ville et des gouvernements supérieurs, *OSBL Habitation Montréal* 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 sera à la hauteur de ses ambitions

L'ACCES AUX SERVICES, UNE NECESSITE

Lors de la séance d'information de l'Office de consultation publique de Montréal du 19 septembre dernier, la question de la localisation des futurs logements sociaux en termes de proximité des services a été tout simplement balayée et renvoyée au plan d'urbanisme. Nous sommes d'avis que cette réponse est insuffisante, et que cet enjeu doit être adressé dans le règlement actuel.

Par leur vulnérabilité spécifique, les locataires du logement social ne disposent pas, pour la plupart d'entre eux, de moyens de transport. Ainsi, l'accès aux services et commerces de proximité est un aspect essentiel lorsqu'il s'agit d'exercer tant leur subsistance que leur droit fondamental à vivre dans l'espace public. Plus que le reste de la population, les personnes à faibles revenus sollicitent et s'impliquent dans les ressources de leur quartier, ce qui contribue au dynamisme des personnes comme du quartier.

Depuis plusieurs années la Direction de la Santé publique travaille à contrer les déserts alimentaires pour que chaque montréalais puisse accéder aisément à des denrées alimentaires de qualité, diversifiées et à un juste prix.

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

Or, «L'analyse géomatique révèle qu'à plusieurs endroits la voiture est nécessaire pour permettre aux Montréalais d'avoir accès à une abondance et à une diversité de fruits et légumes. En effet, même en excluant la banlieue ouest, 40 % de la population ne dispose pas d'un approvisionnement adéquat sur une distance de marche. Le transport public ne semble pas encore approprié aux besoins des citoyens et à leurs modes de magasinages pour l'alimentation.»⁸ Cet enjeu est d'autant plus criant que le logement social s'adresse largement aux personnes âgées à faibles revenus ainsi qu'aux personnes à mobilités réduites et vivant avec des limitations fonctionnelles⁹. Compte tenu de cette réalité et du vieillissement de la population qui prévoit que la proportion des Montréalais de plus de 65 ans passera à 21 % d'ici 2036¹⁰, la possibilité de l'accès aux services et aux transports pour les locataires du logement social doit être adressée dans par le présent *Règlement pour une métropole mixte*. Ceci est d'autant plus essentiel au moment où la Ville de Montréal s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030¹¹.

Si la Ville de Montréal souhaite par le *Règlement pour une métropole mixte* assurer une véritable mixité sociale, OSBL Habitation Montréal considère que le Règlement doit prendre en compte cette dimension et disposer de mécanismes pour que les logements sociaux qui ne seront pas construits *in situ* le soient sur des terrains garantissant l'accès aux services et aux transports en commun.

LA MIXITE SOCIALE, A QUELLE CONDITION ?

La mixité sociale est un objectif louable et préconisée par plusieurs chercheurs et urbanistes, mais dont la réalisation s'avère parfois difficile. En effet, des recherches terrain¹² ont démontré que la mixité sociale ne se fait pas toujours de façon harmonieuse si elle n'est pas assortie de conditions gagnantes à son intégration dans le quartier. Il est ainsi ressorti de sondages menés par la FOHM, l'exemple d'un OSBL pour personnes ayant des problèmes de santé mentale situé au Centre-ville qui a dû vivre avec les préjugés et l'incompréhension de la part de propriétaires de condos joutants la cour de l'OSBL. Ce sont les intervenants en soutien communautaire qui ont dû user de plusieurs stratégies pour désamorcer les préjugés et favoriser un vivre ensemble dans la communauté¹³. Sans cette animation de milieu, les résidents des deux immeubles n'auraient jamais pu arriver à cohabiter dans l'espace public sans provoquer des incidents de voisinage et des tensions entre les personnes.

Si nous sommes pour la mixité sociale, elle ne doit pas être laissée au bon vouloir des personnes. En proposant la réalisation de logements sociaux *in situ*, **il faut que la Ville de Montréal s'assure que la construction de ces immeubles soit accompagnée des fonds nécessaires pour l'obtention de soutien communautaire.** C'est une condition incontournable pour la réussite du *Règlement pour une mixité sociale*, et pour que celui-ci n'aboutisse pas, dans une dizaine d'années, à un échec retentissant de développement social et urbain.

⁸ Source : Direction de la Santé publique de Montréal, *Les disparités dans l'accès à des aliments santé à Montréal, une étude géomatique*, 2006.

⁹ Source : *Portrait des logements accessibles et adaptés, parcs des logements sociaux et communautaires de l'agglomération de Montréal*, juillet 2016.

¹⁰ Source : *Portrait des aînés de l'île de Montréal*, CIUSSS du Centre-Sud-de-l'île-de-Montréal, 2017.

¹¹ Source : Ville de Montréal, http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7237,75085599&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹² Source : recherche en cours de la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal, *À l'abri des courants d'air : cesser de faire tourner la porte et trouver la sécurité dans le logement communautaire (2018-2020)*

¹³ Source : recherche en cours de la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal, *À l'abri des courants d'air : cesser de faire tourner la porte et trouver la sécurité dans le logement communautaire (2018-2020)*

OSBL Habitation Montréal considère ainsi qu'il est essentiel que la Ville de Montréal entretienne, en plus de son plus implication pour la construction de logements sociaux, des représentations politiques actives pour assurer le financement du soutien communautaire en logement social dans l'ensemble des projets construits sur son territoire.

CONCLUSION

Le *Règlement pour une Métropole Mixte* est un signe fort en faveur de l'ambition sociale de la Ville de Montréal, et son engagement envers l'accès à un logement décent pour tous les Montréalais.es. Toutefois, pour répondre aux besoins de la population montréalaise, et surtout sa frange la plus fragile, en matière de logements adéquat, salubre et abordable, la Ville doit avoir le courage de revoir à la hausse ses objectifs d'inclusion de logements sociaux. Le logement abordable tel qu'il est définit par le présent règlement ne répondra pas aux besoins des Montréalais.es mal logés, et les montants fixés pour les loyers et prix d'achat sont trop élevés pour jouer un rôle concurrent au marché privé. Le logement social, sans but lucratif et subventionné est la solution pour répondre aux besoins des plus fragiles et de la population mal logée. Sans cela, le règlement répondra à son objectif de mixité des formules de logement, mais manquera son but le plus important : soutenir la mixité sociale de Montréal.

Si une partie des locataires du logement social ont, pour seule différence avec le reste de la population des revenus plus faibles, d'autres doivent composer avec des éléments qui accompagnent la plupart du temps la pauvreté (handicap physique, enjeux de santé mentale, difficultés sociales et physique diverses). Ces besoins particuliers en matière de logement, lorsqu'ils sont remplis, bénéficient à l'ensemble des habitants. Il en est ainsi du soutien communautaire en logement social qui assure un voisinage apaisé, de l'accès facile aux services et aux transports qui concernent tous les Montréalais.es, ou encore de l'adaptation des logements aux besoins des locataires pour que les fonds publics soient investis de manière efficace. En s'assurant de répondre à ces besoins, la Ville peut assurer la réussite de son ambition en matière de mixité sociale.

Par ailleurs, l'ambition de ce Règlement ne recouvre pas l'ensemble des engagements de la Ville en matière de logements sociaux. La construction des 6000 logements sociaux promis par l'administration Plante se fera au prix de pressions sur les paliers gouvernementaux supérieurs, et ceux-ci doivent être assortis de programmes de subvention aux loyers et d'un financement en soutien communautaire pour répondre à leur mission.

D'autre part, comme la Ville le nomme elle-même, elle doit se doter de mécanismes parallèles pour développer du logement social, à l'extérieur des projets de développements privés, et pour protéger le parc de logements sociaux et abordables existant. Les réserves de terrains et d'immeubles sont une nécessité, tout comme la mise en place d'un zonage locatif, d'un registre des logements, et d'un engagement fort en faveur de la sauvegarde des maisons de chambres.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Que le règlement pour une métropole mixte revoit ses objectifs d'inclusion de logements sociaux à la hausse, en prévoyant un minimum de 40 % de logement sociaux, au lieu des 20% prévus actuellement.

Recommandation 2 : 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 prétendument abordables, mais qui ne le sont pas pour les locataires ayant des besoins impérieux de logement.

Recommandation 3 : Qu'en attendant d'en avoir un national, que la Ville de Montréal donne l'exemple en mettant en place un registre du logement, toutes tenures confondues, construit à partir du rôle d'évaluation de la Ville.

Recommandation 4 : Que dans l'application de son Règlement, la Ville prévoit un mécanisme pour s'assurer que les logements sociaux soient construits de manière à ce que les locataires accèdent aux services de proximité et aux transports en commun.

Recommandation 5 : Que la Ville de Montréal assure de solides représentations auprès du gouvernement provincial pour que le maximum de logements sociaux construits dans le cadre du présent *Règlement* bénéficie du programme de subvention au loyer (PSL).

Recommandation 6 : Que la Ville de Montréal assure de solides représentations auprès du gouvernement provincial, particulièrement du Ministère de la Santé et des Services Sociaux (MSSS) et de la Société d'Habitation du Québec (SHQ) pour que le soutien communautaire en logement social soit prévu et financé adéquatement dans les logements sociaux qui seront construits.