



**CONSULTATION SUR LE SCHÉMA
D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT
DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL**

**POUR UN AMÉNAGEMENT ET UN DÉVELOPPEMENT
AXÉS SUR LE MAINTIEN DES ACQUIS,
L'ÉQUITÉ ET LA MIXITÉ**

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION SUR LE SCHÉMA
D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DE MONTRÉAL**

3 novembre 2014

Table des matières

Présentation de la Fédération.....	1
Une organisation démocratique	1
Favoriser la prise en charge.....	1
Des consultations répétées : qu'en résulte-t-il?	2
Le maintien des acquis	4
La population en place	4
Le bâti existant	6
Le patrimoine constitué par les logements sociaux et communautaires	7
Un développement immobilier équitable	9
La mixité et l'inclusion.....	9
L'accessibilité universelle	12
L'analyse différenciée selon les sexes	13
Une fiscalité équitable.....	13
Conclusion	15
Références.....	17

Présentation de la Fédération

La Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM) a été fondée en 1983 afin d'être la porte-parole des coopératives d'habitation de l'île de Montréal. Depuis 2002, la FECHIMM a étendu son action à Laval ainsi qu'aux MRC de Deux-Montagnes, Mirabel et Thérèse-de-Blainville dans les Basses-Laurentides.

Avec plus de 460 membres, la FECHIMM regroupe 75 % des coopératives d'habitation du territoire régional et représente près de 12 000 ménages coopérants. La valeur de l'actif immobilier combiné des membres de la Fédération dépasse le milliard de dollars, ce qui en fait l'un des plus importants acteurs immobiliers résidentiels de la grande région montréalaise.

Les coopératives d'habitation fédérées au sein de la FECHIMM ont une mission commune : répondre au besoin de logement du plus grand nombre de ménages, dans les meilleures conditions de salubrité et au prix le plus économique.

Pour soutenir ces entreprises collectives, la FECHIMM propose une gamme étendue de services de soutien à la gestion ainsi qu'à la planification et aux travaux immobiliers. La Fédération œuvre également à la promotion du droit au logement et du modèle coopératif en habitation. L'appui offert par la Fédération à ses membres comprend également de la formation favorisant l'autogestion, des regroupements d'achats ainsi que des outils de communication et d'information sur les enjeux de l'heure en habitation et au sein du mouvement.

Une organisation démocratique

La FECHIMM est un acteur dont le fonctionnement prend racine dans la participation démocratique de milliers de citoyennes et de citoyens. Tout comme une coopérative d'habitation, elle est régie par la Loi sur les coopératives. Elle est gérée par ses membres et financée en grande partie par ceux-ci.

L'assemblée générale des membres se réunit une ou deux fois par année afin de définir les orientations fondamentales de la Fédération. Le conseil d'administration, composé de neuf membres de coopératives, est élu par l'assemblée générale et voit à la mise en œuvre des volontés de l'assemblée en collaboration avec la direction générale. Différents comités travaillent également à des mandats particuliers et favorisent la participation individuelle tout au long de l'année.

Favoriser la prise en charge

Dans ses interventions auprès de ses membres, la FECHIMM favorise la prise en charge par des centaines d'administrateurs bénévoles. Dans l'ensemble de ses actions, la Fédération s'inspire largement des principes suivants: accessibilité pour les ménages à faible revenu, non-discrimination dans le choix des membres-locataires, mixité des clientèles, appropriation de l'habitat, responsabilisation et prise en charge des sociétaires et autonomie de fonctionnement.

Des consultations répétées : qu'en résulte-t-il?

En premier lieu, la FECHIMM salue le travail remarquable que représente la conception d'un schéma d'aménagement et de développement pour un territoire aussi diversifié que celui de l'agglomération de Montréal, avec la complexité des enjeux qui s'entrelacent et les défis posés par la nécessaire concertation de tous les acteurs concernés. La FECHIMM remercie les membres de la Commission de l'attention qu'ils porteront à ses commentaires et recommandations.

Le présent exercice s'inscrit dans un cycle en forte mouvance où différentes instances publiques procèdent chacune de leur côté à des consultations sur des thématiques similaires et complémentaires. Il y a lieu de s'interroger sur la façon dont les autorités vont parvenir à arrimer les conclusions qui en découleront et quels intérêts seront jugés prioritaires. Ainsi, la FECHIMM, de même que d'autres organismes engagés dans la promotion du logement social et communautaire, a récemment défendu des mémoires à :

- l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) dans le cadre de la consultation publique «Avenir des secteurs Marconi-Alexandra, Atlantic, Beaumont, De Castelnau (PDUES)» (avril 2013);
- l'OCPM sur le Plan de développement de Montréal (août 2013) ;
- l'OCPM sur le projet Cadillac-Fairview (février 2014);
- la Société d'habitation du Québec (SHQ) en prenant l'initiative de proposer huit pistes permettant d'améliorer les programmes AccèsLogis et LAQ (mars 2014);
- la Commission sur le logement social de la Communauté métropolitaine de Montréal sur le projet de Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable 2015-2020 (septembre 2014);
- dans le cadre des travaux de la Commission de révision permanente des programmes menée par la Société d'habitation du Québec (octobre 2014);
- et au Forum montréalais sur la métropole convoqué par le maire Denis Coderre (à venir).

Des consultations successives menées par différentes instances de gouvernement.

Comment arrimer les conclusions qui vont en découler et quels intérêts seront jugés prioritaires?

Du côté du Québec, de nouveaux projets de loi ont été annoncés, notamment un projet de loi sur le statut de la métropole. Quant au palier fédéral, les élections qui auront lieu en 2015 influenceront certainement elles aussi sur le contexte global où les différentes politiques et mesures adoptées trouveront à s'appliquer.

La FECHIMM apprécie l'occasion qui lui est offerte, grâce à ces différentes tribunes, de faire valoir les avantages de la formule coopérative en habitation et de partager ses préoccupations et ses pistes de solution. Elle déplore toutefois que peu de résultats concrets découlent de ces exercices de consultation, pourtant nécessaires, tout au moins pour ce qui est du logement social et communautaire. Au contraire, la réalisation de logements sociaux, et notamment de logements coopératifs, se heurte à des difficultés croissantes. Le projet de schéma d'aménagement et de développement reconnaît bien pourtant l'apport du logement social et communautaire, comme l'indique la citation suivante :

Les logements sociaux et communautaires constituent un outil indéniable, non seulement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais aussi pour contribuer, par la construction et la rénovation, à l'amélioration des quartiers¹.

Toutefois, il semble présenter les différentes formes de logement comme étant sur le même pied, sans reconnaître qu'il existe des causes systémiques et bureaucratiques dressant des obstacles spécifiques au développement du logement social et communautaire, obstacles que ne connaît pas le secteur privé, et surtout sans proposer de solutions concrètes pour les surmonter, bien qu'il propose de :

Développer des outils pour soutenir une offre diversifiée de logements, y compris des produits abordables².

Le projet de Schéma d'aménagement et de développement se montre ambitieux en cherchant à la fois à poursuivre l'urbanisation des secteurs encore vacants tout en assurant la transformation et la consolidation de certains secteurs établis. Ce faisant, il importe que les interventions prévues ne se fassent pas aux dépens de couches particulières de la population ni des acquis réalisés au cours des dernières décennies, une menace que les tendances actuelles dans le marché immobilier semblent concrétiser.

De façon globale, le présent mémoire s'attardera donc aux éléments suivants :

- le maintien des acquis
 - la population en place
 - le bâti existant
 - le patrimoine constitué par les logements sociaux et communautaires

- un développement immobilier équitable
 - la mixité et l'inclusion
 - l'accessibilité universelle
 - l'analyse différenciée selon les sexes
 - une fiscalité équitable.

¹ Projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal, « Les grandes orientations d'aménagement et de développement », p. 5.

² Projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal, « Résumé », p. 2.

Le maintien des acquis

La population en place

Il fut un temps où la vision qui prévalait en aménagement consistait à vouloir attribuer des fonctions spécialisées – résidentielle, commerciale, culturelle -- et, à la rigueur, mutuellement exclusives à différents quartiers et secteurs de l'île de Montréal. De nombreux organismes se sont alors opposés à une telle orientation qui, si elle avait été mise en application, aurait fait de celle-ci une copie conforme de la plupart des grandes villes nord-américaines, avec un centre-ville désert après les heures d'affaires et des quartiers résidentiels anonymes et dépourvus de services. Heureusement, les décideurs de l'époque n'ont pas suivi cette tendance; peut-être ont-ils été sensibles aux vœux des citoyen.ne.s qui souhaitaient conserver des milieux de vie diversifiés et vivants, où il est possible de vivre, de travailler, de se divertir et de se déplacer facilement.

Trop souvent, les responsables politiques se disent sans pouvoir face au « libre fonctionnement du marché ». L'épisode mentionné ci-dessus démontre que, avec une volonté politique affirmée et une planification cohérente, les pouvoirs publics ont la capacité d'influer sur l'occupation du territoire. Le projet de schéma d'aménagement et de développement fournit une nouvelle occasion d'illustrer qu'il est possible de définir l'agglomération que nous voulons en ayant le courage de prendre les décisions qui s'imposent.

Aujourd'hui, ce n'est plus le découpage du territoire sur la base des fonctions urbaines qui est en jeu, mais plutôt la répartition de la population qui l'occupe. La question qui se pose en effet à la lecture du schéma d'aménagement et de développement est la suivante :

Un aménagement et un développement pour qui?

En effet, ce ne sont plus tant les fonctions urbaines qui sont désormais délocalisées, mais bien les populations elles-mêmes. Par exemple, depuis plusieurs années, on déplore l'exode continu des jeunes familles hors de l'agglomération de Montréal, et le projet de schéma d'aménagement et de développement confirme les constats effectués par une étude récente³, selon lesquels c'est l'insuffisance de logements suffisamment grands et abordables qui est le principal facteur incitant les familles à s'établir à l'extérieur de l'agglomération de Montréal.

Exode des familles et embourgeoisement des quartiers centraux : des enjeux qui exigent des mesures particulières.

Un autre phénomène, lui aussi inquiétant, est apparu : l'embourgeoisement des quartiers centraux, autrefois désignés comme « quartiers populaires » ou encore « quartiers ouvriers ». Celui-ci se traduit par le remplacement progressif de la population traditionnelle de ces quartiers, disposant habituellement d'un revenu faible ou modeste, par une catégorie mieux nantie. Que ce soit par des reprises de possession, par la conversion en copropriété – à l'encontre du moratoire – ou plus simplement par l'augmentation constante des loyers stimulée par la spéculation immobilière et la hausse

³ Comité de pilotage (2013), *Montréal = Familles*, rapport d'étape, avec la collaboration du Secrétariat à la région métropolitaine.

des taxes qui en découle, les locataires des quartiers centraux sont évincés. De quelles options disposent-ils alors après avoir perdu leur logement? Être repoussés en périphérie ou ... se retrouver à la rue? Les aîné.e.s, qui ont souvent vécu une grande partie de leur vie dans le même logement et ont ainsi réussi à conserver un loyer accessible, sont particulièrement touché.e.s par ce phénomène.

Le contexte actuel semble nous ramener aux années 1970, alors que les gouvernements s'étaient engagés dans de vastes programmes de rénovation des quartiers populaires, le gouvernement fédéral avec le PAREL⁴ et le gouvernement québécois avec le PAQ⁵, programmes bonifiés par la Ville de Montréal. Reposant sur un objectif louable, la rénovation des immeubles vieillissants dans les quartiers anciens, ces programmes ont en contrepartie conduit à l'expulsion de milliers de ménages incapables d'assumer les hausses de loyer résultant des travaux de rénovation. Les comités de citoyen.ne.s se sont alors mobilisés pour revendiquer des programmes assurant le maintien dans les lieux des locataires dont les logements faisaient l'objet de rénovations. Ces revendications ont notamment conduit à la mise en place du programme 56.1 de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) qui a fortement stimulé la réalisation des coopératives d'habitation.

Le projet d'aménagement et de développement annonce l'intention de consolider les milieux existants, qui représentent 90 % du territoire⁶. Les mêmes causes entraînant les mêmes effets, il est fortement à craindre que cette consolidation, et plus encore la transformation, mène à toutes fins utiles au même résultat : l'éviction des occupants traditionnels des quartiers centraux au profit d'une nouvelle population mieux nantie. En laissant libre cours au fonctionnement du marché, une telle éventualité paraît inévitable. Rappelons que, selon le *Dossier noir : Logement et pauvreté* récemment publié par le FRAPRU, plus de 40 % des ménages locataires de Montréal consacrent 30 % et plus de leur revenu au logement et près de 11 % y consacrent même 80 %⁷!

Or, il revient aux instances de l'État de veiller à la protection du droit au logement qui est reconnu dans plusieurs outils juridiques internationaux, notamment dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié par le Canada. Il a été renforcé et explicité lors de la session extraordinaire de l'ONU, Istanbul + 5, tenue à New York en 2001, au cours de laquelle le Centre des Nations unies sur les établissements humains a mis l'accent sur la thématique suivante : « Le millénaire urbain : chacun a droit ... à un logement décent ». La mise en œuvre de cet objectif prévoit :

- *d'encourager l'adoption de politiques de logement et de sécurité d'occupation en faveur des pauvres;*
- *d'encourager une gouvernance urbaine transparente, responsable et favorisant l'intégration;*
- *de promouvoir le rôle des femmes dans le développement urbain;*
- *de sensibiliser l'opinion à la nécessité de la justice sociale;*
- *d'élaborer et d'encourager des politiques nationales susceptibles de réduire la pauvreté urbaine⁸.*

⁴ PAREL : Programme d'aide à la remise en état des logements.

⁵ PAQ : Programme d'amélioration de quartier.

⁶ Projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal, « La vision d'avenir : améliorer le cadre de vie, favoriser un développement durable », p. 20.

⁷ FRAPRU (septembre 2014), *Dossier noir : Logement et pauvreté, chiffres et témoignages*, p. 12.

⁸ Nations unies – CNUEH (Habitat), *Le millénaire urbain : chacun a droit ... à un logement décent*, <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/french.pdf>.

Précisons que l'énoncé de mission de la FECHIMM comprend l'engagement suivant :

DÉFENDRE le droit au logement, particulièrement par le développement du logement coopératif et social, pour que l'ensemble de la population ait accès à un logement de qualité adapté à ses besoins.

Dans les années 1970 et 1980, les coopératives d'habitation ont fait leurs preuves pour contribuer à la remise en état de logements et à la revitalisation de larges segments des quartiers centraux, tout en préservant le droit au maintien dans les lieux de la population et en proposant en outre une forme d'accès à la propriété collective.

C'est pourquoi la FECHIMM recommande fortement que des mesures proactives, sur le plan de la réglementation et sur le plan budgétaire, soient incluses dans le schéma d'aménagement et de développement en vue de favoriser le développement de logements communautaires et sociaux, notamment de coopératives d'habitation, dans l'ensemble des municipalités de l'agglomération. De façon plus particulière, elle présente à l'agglomération de Montréal les recommandations suivantes :

Recommandation 1

Se doter d'une politique ou d'une stratégie globale en habitation.

Recommandation 2

Investir dans le logement social et communautaire, permettant des économies plus importantes dans les domaines de la santé et des services sociaux, de l'éducation, etc., et contribuant à accroître l'apport d'un plus grand nombre d'individus au développement et à la prospérité de la collectivité montréalaise.

Recommandation 3

Développer, maintenir et renforcer ses partenariats avec les organismes d'habitation communautaire, par exemple en assurant une liaison productive et constante avec le réseau de l'habitation coopérative.

Le bâti existant

Dans les quartiers anciens, on constate une forte détérioration des immeubles ainsi que de sérieux problèmes d'insalubrité dus à des lacunes sur le plan de l'entretien. Or, les propriétaires sont peu enclins à entretenir correctement leurs immeubles, d'une part, parce que leurs coûts d'exploitation augmentent notamment par suite de la hausse des taxes résultant de la spéculation foncière et, d'autre part, parce que les programmes d'aide financière à la rénovation ont fondu comme peau de chagrin. De fait, le gouvernement québécois a aboli, l'été dernier, le programme Rénovation Québec. La Ville de Montréal a maintenu sa contribution, mais il s'agit d'un incitatif bien faible eu égard aux besoins. Par ailleurs, nombre de propriétaires préfèrent rentabiliser leur investissement par le gain en capital résultant de la revente de leur immeuble plutôt que par une saine gestion.

Développer, mais avant tout entretenir le parc de logements locatifs existants.

Or, cette tendance à la détérioration du bâti existant risque d'être amplifiée par les initiatives de consolidation de milieux prévues dans le projet de schéma d'aménagement et de développement. En

lien avec ce qui précède, l'un des effets pervers d'initiatives importantes dans certains secteurs, que ce soit par la construction ou la transformation, est en effet de laisser pour compte les secteurs limitrophes qui pourraient eux aussi nécessiter des interventions. C'est ce qui risque par exemple d'arriver pour l'un des secteurs ciblés, celui de Namur – de la Savane, limitrophe du quartier Côte-des-Neiges – Snowdon, caractérisé par une concentration d'immeubles à appartements nécessitant une sérieuse remise en état pour un grand nombre d'entre eux. Notons que, dans ce quartier, se concentre une importante population immigrante, une catégorie qui éprouve elle aussi de grands besoins en termes d'habitation, d'autant plus qu'elle fait l'objet d'une discrimination systémique.

N'y aurait-il pas lieu, avant de se lancer dans de vastes projets de construction et de transformation de secteurs, d'assurer le maintien du bâti existant? Ici encore, les coopératives d'habitation ont grandement contribué dans le passé à rénover de nombreux immeubles – et souvent à empêcher leur démolition – dans les quartiers anciens.

Recommandation 4

Accompagner les initiatives de consolidation de secteurs d'interventions de la mise à niveau des immeubles vieillissants dans les quartiers anciens.

Recommandation 5

Faire des représentations auprès du gouvernement du Québec pour qu'il rétablisse son programme de rénovation et bonifier celui-ci pour inciter les propriétaires à entretenir leurs immeubles.

Le patrimoine constitué par les logements sociaux et communautaires

La volonté affirmée du gouvernement fédéral de cesser de soutenir financièrement les ménages à faible revenu au terme des conventions qui le lient aux différents organismes gérant des logements sociaux (coopératives, OBNL et HLM) laisse prévoir à court terme une crise majeure dans le secteur du logement et dans la société en général. Dans le territoire de la FECHIMM, ce sont près de 3 000 ménages vivant en coopérative qui risquent de devoir quitter le logement qui leur assurait la sécurité une fois que celui-ci cessera d'être subventionné. Où iront ces ménages, alors que les loyers dans le marché privé seront eux aussi inabornables pour eux et que la production de nouveaux logements sociaux ne répond déjà pas à la demande? C'est pourquoi la FECHIMM croit que l'agglomération de Montréal et ses villes constituantes devraient endosser la résolution votée par la Fédération canadienne des municipalités dans le cadre de sa campagne « Désamorçons la crise du logement au Canada », campagne visant à amener le gouvernement du Canada à revenir sur sa décision d'abolir les subventions aux ménages vivant dans des logements sociaux⁹.

Environ 3 000 ménages à faible revenu vivant dans des coopératives sont menacés par cette décision, sans compter ceux qui vivent en OBNL ou en HLM.

Par ailleurs, l'agglomération devrait intervenir auprès du gouvernement du Québec pour que ce dernier conteste lui aussi la décision fédérale, revendique sa juste part des fonds fédéraux pour ce qui est du

⁹ Voir <http://www.fcm.ca/accueil/dossiers/logement/désamorçons-la-crise-du-logement-au-canada.htm>.

logement social dans le cadre des ententes fédérales-provinciales et s'engage à prendre la relève du gouvernement fédéral, s'il y a lieu, en versant du supplément au loyer aux ménages qui perdront leur subvention fédérale.

Recommandation 6

Œuvrer pour que le gouvernement du Canada s'engage financièrement à assurer la pérennité du parc de logements sociaux et abordables existant et son développement ainsi que le maintien des différentes formes de suppléments au loyer.

Recommandation 7

Exhorter le gouvernement du Québec à financer un programme de supplément au loyer pour les ménages à faible revenu, en remplacement des subventions fédérales qui arrivent à expiration dans le cas où celles-ci ne seraient pas renouvelées.

Recommandation 8

Exhorter le gouvernement fédéral à s'engager dès maintenant à réinvestir les économies découlant de l'expiration des accords fédéraux sur le logement de façon à partager les coûts de ce programme.

Recommandation 9

Adopter la résolution d'appui votée par la Fédération canadienne des municipalités au sujet de la fin des conventions fédérales et inviter les villes membres de l'agglomération à l'endosser également.

Un développement immobilier équitable

La mixité et l'inclusion

Il est devenu ardu de réaliser des coopératives dans des immeubles existants, l'insuffisance des coûts maximaux de réalisation fixés par le programme AccèsLogis obligeant à l'acquisition de grands ensembles. Ces dernières années, les coopératives se sont donc davantage tournées vers la construction neuve. Or, l'accessibilité des terrains disponibles et la spéculation dont ils font l'objet dans les quartiers centraux et les sites situés à proximité des moyens de transport et des services, là même où les logements sociaux se sont traditionnellement développés, posent problème. Les règles bureaucratiques qui encadrent le développement de logements sociaux ont pour résultat que celui-ci ne peut rivaliser avec le secteur privé qui, lui, peut rapidement s'approprier les terrains.

Une politique d'inclusion et des réserves foncières : une nécessité pour garantir le développement de logements sociaux et communautaires

Par ailleurs, de nombreux projets de coopératives qui pourraient se réaliser assez rapidement sont souvent contraints d'attendre plusieurs années, jusqu'à dix même dans certains cas, car les autorités municipales retiennent l'émission de permis de construction. Cette situation se présente justement lorsque celles-ci planifient un développement d'envergure dans un site, dont le volet social ne représente qu'une des composantes en vertu de la stratégie d'inclusion, adoptée par la Ville de Montréal en 2005. Plus souvent qu'autrement, le volet social d'un projet immobilier représente la dernière phase dans l'évolution de ce dernier. Ainsi, les besoins des ménages en attente d'un logement social ou abordable passent au deuxième plan, la priorité étant donnée à de grands promoteurs privés, si bien que, au bout du compte, les membres fondateurs ne profitent pas des fruits de leurs efforts, abandonnant leur projet par découragement ... ou parce que leurs enfants ont grandi!

Cette situation entraîne le paradoxe suivant : alors que l'on revendique toujours plus d'unités de logements sociaux pour répondre aux besoins criants d'une proportion importante de locataires et que les listes d'attente ne cessent de s'allonger¹⁰, le nombre d'unités réalisées au cours d'une année est en deçà du nombre d'unités attribuées par la SHQ.

La FECHIMM craint fort que ce modèle de développement ne se perpétue dans l'application du schéma d'aménagement et de développement. L'agglomération présente un potentiel d'accueil, en insertion dans les secteurs établis et sur les terrains vacants ou les emplacements à transformer, de l'ordre de 175 000 logements¹¹. Si l'on applique le principe de l'inclusion, qui consiste à réserver 15 % des unités prévues à l'intérieur d'un projet de construction neuve à des logements sociaux et 15 % à des logements abordables, on pourrait espérer un potentiel de 26 250 nouveaux logements dans chacune des catégories dans le territoire de l'agglomération. Cela correspondrait de près à la revendication de longue date des organismes, dont la FECHIMM, d'obtenir la réalisation de 50 000 nouveaux logements sociaux d'ici cinq ans, la région de Montréal obtenant habituellement la moitié des unités attribuées

¹⁰ Voir FRAPRU (septembre 2014), *Dossier noir : Logement et pauvreté, chiffres et témoignages*.

¹¹ Projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal, « Améliorer le cadre de vie, un développement durable », p. 5.

chaque année. Or, si la réalisation de ces logements sociaux demeure à la remorque des projets du secteur privé, à qui on laisse le leadership dans le domaine immobilier, de longues années risquent de s'écouler avant que des familles, des aîné.e.s et d'autres ménages en attente puissent y emménager.

Ce qui est inquiétant, d'autre part, c'est le fait que des projets récents et certains à venir ne prévoient la réalisation d'aucune unité de logement social. Nous faisons référence, notamment, à la première phase du projet de Tour des Canadiens et au projet Cadillac-Fairview, portés par le même promoteur, pour lesquels aucune inclusion ne fut effectuée. Pire encore, il appert que le secteur Havre – Bonaventure – Pont Champlain, où il est prévu d'ériger 2 000 logements, ne comprendra aucune unité de logement social. Si cette éventualité devait se réaliser, ce serait proprement scandaleux, car cela démontrerait que l'on souhaite réserver le centre-ville à une élite, sans tenir compte, une fois encore, des besoins de la population et en reniant le principe de la mixité sous-jacent à la stratégie d'inclusion.

La même problématique se présente pour ce qui est de la conversion de sites rattachés à cinq centres hospitaliers de Montréal, l'un des enjeux majeurs auxquels font face la Ville de Montréal de même que l'agglomération, puisqu'il s'agit dans plusieurs cas d'institutions à vocation régionale. Cette transformation et ce changement d'affectation offrent l'occasion de développer de nouveaux logements et, en conséquence, de mettre en application ici encore le principe d'inclusion et de mixité sociale, tout en répondant aux objectifs de densification qui sous-tendent également le projet de schéma, et ce, dans des quartiers centraux. Pourtant, la Coalition qui s'est mise sur pied pour promouvoir une telle option se heurte à une forte résistance de la part du gouvernement du Québec, bien qu'elle ait obtenu l'appui du maire Coderre, tout au moins pour ce qui est de l'Hôpital pour enfants, de l'Hôtel-Dieu et de l'hôpital Victoria.

Les cinq centres hospitaliers : une opportunité à ne pas négliger pour développer du logement social et communautaire.

Les promoteurs tentent souvent de contourner la stratégie d'inclusion en se prévalant de l'option de verser une compensation financière au Fonds de contribution. La FECHIMM reprend ici le point de vue exprimé dans une série de recommandations faites à la Direction de l'Habitation de la Ville de Montréal à ce sujet par la Table de concertation Habiter Ville-Marie, dont elle fait partie :

...la contribution financière des promoteurs au Fonds ne doit être envisagée que lorsqu'il est démontré que l'inclusion sur site ou une compensation foncière à proximité du site s'avèrent impossibles. Quant aux contributions foncières, elles pourraient être intégrées à une banque municipale de terrains dédiée au développement de projets de logements sociaux et communautaires, dans laquelle seraient également intégrés les terrains excédentaires propices au développement résidentiel appartenant déjà à la Ville¹².

Parmi les solutions à retenir pour ce qui est de la priorité accordée au développement de logements dans les secteurs ciblés, il y aurait lieu de concevoir que certains de ces projets d'aménagement soient directement réservés à des complexes coopératifs. Rappelons que les coopératives se distinguent entre autres choses par la mixité des occupants qu'elles accueillent et qu'elles appliquent déjà elles-mêmes l'inclusion que l'on souhaite imposer aux promoteurs privés. Par ailleurs, plusieurs coopératives ont déjà démontré l'impact positif qu'elles apportent à des quartiers entiers, par exemple la coopérative Village

¹² FONDS DE CONTRIBUTION À LA STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES : position d'Habiter Ville-Marie et recommandations à la Direction de l'habitation de la Ville de Montréal, sans date.

Cloverdale (866 unités et 4 000 résidents) à Pierrefonds ou le complexe de Milton Parc au centre-ville de Montréal, regroupant 16 coopératives et 6 OBNL.

Pour ce faire, et pour éliminer l'obstacle que rencontre le développement de logements sociaux et communautaires lorsqu'il se trouve à la remorque d'un projet immobilier, piloté par le secteur privé, les décideurs doivent adopter des mesures proactives. Parmi celle-ci, celle qui s'impose est la création de réserves foncières dédiées au développement de logements sociaux et communautaires.

L'acceptabilité sociale représente un autre enjeu qui freine le développement de logements sociaux, y compris celui des coopératives. Comme il a été mentionné ci-dessus, il arrive fréquemment que, dans le développement d'un nouveau complexe résidentiel, ce sont les logements privés qui se réalisent en premier. Et lorsque la composante des logements sociaux parvient à son tour à l'étape de la réalisation, elle se heurte à une résistance et souvent à une contestation politique de la part des occupants déjà installés. Ce facteur est également responsable des retards que doivent souvent subir les groupes porteurs dans la réalisation de leur projet.

En conséquence, la FECHIMM considère une politique d'inclusion ainsi que la création de réserves foncières comme des outils essentiels en appui à la volonté politique de promouvoir et de faciliter le développement de logements sociaux, notamment de coopératives d'habitation. Toutefois, il y a lieu également de mettre en place des mesures particulières afin de soutenir le développement de coopératives dans l'offre globale de logements sociaux.

Recommandation 10

Intégrer dans le schéma d'aménagement et de développement une stratégie de développement du logement communautaire coopératif et sans but lucratif dans le territoire de l'agglomération de Montréal et assouplir les contraintes bureaucratiques faisant obstacle à la formule coopérative et retardant indûment la réalisation de projets.

Recommandation 11

Intervenir auprès du gouvernement du Québec afin que celui-ci adopte la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme* (refonte de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*) permettant aux municipalités d'imposer l'inclusion du logement social et abordable et prévoir des mécanismes d'application souples, par exemple sous forme de réinvestissement dans le bâti existant.

Recommandation 12

Inciter les municipalités faisant partie de l'agglomération de Montréal à adopter des politiques permettant la constitution de réserves foncières vouées au développement de logements sociaux et coopératifs.

Recommandation 13

Concevoir et mettre en œuvre une stratégie en vue de retenir les coopératives, et non pas seulement le secteur privé à but lucratif, comme promoteurs pour le développement immobilier dans les secteurs ciblés.

Recommandation 14

Tirer avantage de la mise en disponibilité de sites par cinq centres hospitaliers de Montréal pour y mettre en application les principes de mixité et d'inclusion sociale aux fins d'y réaliser des logements sociaux et abordables, notamment des coopératives d'habitation.

Recommandation 15

Favoriser l'acceptabilité du logement social et abordable.

L'accessibilité universelle

Le schéma d'aménagement et de développement qui établit les lignes directrices de l'organisation physique d'un territoire devrait porter une attention particulière aux défis posés par l'accessibilité universelle (AU). Nous n'avons pas noté de mention particulière à cet effet dans le projet de schéma, mais peut-être nous a-t-elle échappé. Or, la société dans son ensemble a encore bien des progrès à réaliser avant d'atteindre l'accessibilité universelle (AU). Et pendant ce temps, de nombreux citoyens et citoyennes sont privés des moyens de se réaliser pleinement. En effet, l'accessibilité universelle, tout en reposant au départ sur des mesures d'aménagement d'espaces physiques, soulève aussi la question de la participation pleine et entière des personnes handicapées à la vie sociale et publique. Ainsi, dans les coopératives d'habitation, il ne s'agit pas uniquement d'adapter des logements pour faciliter les déplacements et les tâches de la vie quotidienne des personnes handicapées, mais aussi de permettre à ces dernières d'assumer leur rôle de membres participants.

C'est pourquoi la FECHIMM se désolé de l'absence d'articles concernant les exigences d'accessibilité dans le nouveau Règlement modifiant le Code de construction du Québec, publié le 10 septembre, et souhaite ajouter sa voix à celle des organismes de défense des personnes handicapées pour que le gouvernement du Québec corrige cette lacune.

Bien qu'il ne s'agisse pas de la même catégorie de population, les aînés, dont le nombre s'accroît dans les coopératives d'habitation, éprouvent des besoins particuliers, et des mesures facilitantes doivent être mises en place pour leur permettre de demeurer le plus longtemps possible dans leur logement coopératif en tant que membres actifs. Le défi du vieillissement représente d'ailleurs une préoccupation grandissante au sein des coopératives, et des réflexions ont couru au sein du mouvement sur la manière d'assurer un vieillissement sécuritaire respectant la volonté des membres de vivre pleinement les valeurs de coopération et d'autonomie.

Recommandation 16

Intervenir auprès du gouvernement du Québec afin que l'ensemble des politiques, lois, règlements et programmes concernant l'habitation au Québec s'appuie sur le concept d'accessibilité universelle pour définir les orientations de l'État en matière d'habitation.

Recommandation 17

S'assurer que tout programme, service ou mesure adopté dans le schéma d'aménagement et de développement soit conçu de manière à ne pas constituer des obstacles à l'inclusion sociale des personnes ayant des limitations fonctionnelles, que ce soit sur le plan résidentiel, commercial, du travail ou du transport.

L'analyse différenciée selon les sexes

La FECHIMM fait siens le point de vue et les recommandations présentés par le Conseil des Montréalaises à la Commission sur le logement social de la Communauté métropolitaine de Montréal en septembre dernier pour ce qui est de la nécessité d'utiliser l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) pour poser un diagnostic sur les enjeux urbains et sur les solutions mises de l'avant. La FECHIMM partage ainsi le point de vue exprimé dans le mémoire récemment déposé par le Conseil des Montréalaises à la Commission sur le logement social de la CMM :

(Il importe de) souligner l'importance d'appliquer de façon systématique l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) dans l'élaboration du PAMLSA et autres documents. Les femmes sont déjà présentes dans les logements sociaux montréalais mais il est important de s'assurer de la prise en compte de leurs besoins particuliers. Entre autres, les femmes chefs de familles monoparentales, les femmes issues de l'immigration, les Autochtones, les aînées et les femmes en situation de handicap vivent des réalités propres qui doivent être étudiées. Le CM croit qu'il est essentiel de procéder à une analyse en vue de favoriser l'égalité entre femmes et hommes et ce, dans tous projets d'urbanisme en général.

(...)

Le CM souhaite attirer l'attention sur le fait que ces principes devraient être intégrés de façon systématique dans les schémas d'aménagement et d'urbanisation de la CMM. Le CM appuie la CMM lorsqu'est expliqué l'importance accordée au développement du logement social et abordable ainsi qu'à la satisfaction des besoins en matière d'habitation « des personnes les plus démunies ». Néanmoins, le CM déplore qu'il ne soit pas spécifié que les principales victimes de la pauvreté et de la paupérisation sont en l'occurrence, majoritairement les femmes¹³.

Notons que le projet de schéma d'aménagement et de développement ne comprend pas de données différenciées selon le sexe, ce qui limite considérablement l'adoption de mesures correspondant aux besoins spécifiques des femmes.

Recommandation 18

Intégrer l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) pour poser un diagnostic juste sur les enjeux urbains ainsi que pour formuler des solutions y répondant, et ce, de façon à tenir compte des besoins spécifiques des femmes.

Une fiscalité équitable

Les coopératives créées il y a 25 ans et plus se sont développées dans des quartiers que l'on désignait alors de « populaires », quartiers principalement habités par une population à revenu modeste. Or ceux-ci, maintenant reconnus comme étant des « quartiers centraux », se retrouvent au cœur du phénomène d'embourgeoisement, c'est-à-dire de l'arrivée significative d'une population mieux nantie, qui achète et

¹³ Conseil des Montréalaises (septembre 2014), *L'accès au logement pour les femmes de la région métropolitaine*, p. 3 et 5.

rénovent des immeubles datant de plusieurs décennies, ce qui cause une poussée spéculative et, en conséquence, une augmentation des taxes.

Or les immeubles appartenant à des coopératives ne participent pas à ce marché spéculatif de par leur identité singulière : en effet, les membres des coopératives y adhèrent afin de faire usage d'un logement en l'habitant, et non dans l'optique de l'échanger afin d'en tirer un profit. La Loi protège même ce principe clef de la coopération : on n'a qu'à penser à plusieurs articles de la Loi sur les coopératives dont l'article 128¹⁴ ou encore les articles 147 et 185 (balisant l'impartageabilité de la réserve ainsi que la dévolution désintéressée de l'actif net).

En conséquence, la FECHIMM est d'avis qu'un régime fiscal particulier devrait s'appliquer aux coopératives d'habitation. À titre d'exemples, elle suggère les mesures suivantes :

Recommandation 19

Adopter une politique municipale interne déterminant la valeur du rôle foncier de façon à geler la valeur marchande au prix acheté, à la valeur d'achat ou de la rénovation.

Recommandation 20

Exonérer les coopératives locatives à but non lucratif d'habitation en vertu de leur contribution au milieu afin de reconnaître financièrement leur important apport social et économique.

Recommandation 21

Accorder une exemption totale ou partielle calculée au prorata des personnes bénéficiant du programme de supplément au loyer (PSL).

¹⁴ Cet article ne peut être plus clair : « L'activité d'une coopérative avec ses membres ne constitue pas un moyen de profit ».

Conclusion

La FECHIMM remercie les membres de la Commission sur le schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal de prêter attention à ses préoccupations et à ses recommandations. Elle a eu l'occasion de présenter celles-ci à diverses tribunes lors de consultations menées par d'autres instances publiques, notamment la Société d'habitation du Québec, la Commission sur le logement social de la Communauté métropolitaine de Montréal ainsi que l'Office de consultation publique de Montréal.

Essentiellement, la FECHIMM a à cœur que les interventions publiques sur le territoire, nécessaires afin de faire progresser l'agglomération de Montréal et de positionner celle-ci à l'échelle internationale, ne se fassent pas au détriment de la population qui, de génération en génération, a contribué à édifier le milieu montréalais. Plus concrètement, la FECHIMM craint que la transformation et même la consolidation des secteurs établis n'accroissent la spéculation, exerçant un poids encore plus grand sur les milieux modestes en conduisant à l'augmentation croissante des loyers couplée à une détérioration du bâti. D'autre part, l'embourgeoisement qui caractérise les quartiers centraux se traduit par un déplacement des populations traditionnelles, qui font par ailleurs face à de moins en moins d'options pour se loger à un coût abordable. Et l'exode des familles à l'extérieur de l'agglomération, faute d'y trouver des logements suffisamment grands et abordables, demeure un enjeu qui nécessite des mesures spécifiques si l'on veut y mettre un frein.

Enfin, l'intention du gouvernement fédéral de mettre un terme aux subventions accordées aux ménages à faible revenu dans les différentes formes de logement social (HLM, coopératives et OBNL) augure d'une crise majeure dans le domaine du logement par suite du démantèlement du patrimoine de logements sociaux constitué au cours des dernières décennies qui va en résulter.

C'est pourquoi, parmi les 21 recommandations que soumet la FECHIMM, nous souhaitons attirer l'attention des membres de la Commission sur les suivantes :

- Adopter une politique ou une stratégie globale en habitation;
- Intégrer dans le schéma d'aménagement et de développement une stratégie de développement du logement communautaire coopératif et sans but lucratif dans le territoire de l'agglomération de Montréal et assouplir les contraintes bureaucratiques faisant obstacle à la formule coopérative et retardant indûment la réalisation de projets;
- Accompagner les initiatives de consolidation dans les secteurs d'intervention ciblés de la mise à niveau des immeubles vieillissants dans les quartiers anciens;
- Inciter les municipalités faisant partie de l'agglomération de Montréal à adopter des politiques permettant la constitution de réserves foncières vouées au développement de logements sociaux et coopératifs et à appliquer systématiquement une politique d'inclusion;
- Concevoir et mettre en œuvre une stratégie en vue de retenir les coopératives, et non pas seulement le secteur privé à but lucratif, comme promoteurs pour le développement immobilier dans les secteurs ciblés;
- Tirer avantage de la mise en disponibilité de sites par cinq centres hospitaliers de Montréal pour y mettre en application les principes de mixité et d'inclusion sociale aux fins d'y réaliser des logements sociaux et abordables, notamment des coopératives d'habitation;

- Et revoir la politique fiscale pour tenir compte du statut particulier des coopératives et des OBNL qui ne participent pas au marché spéculatif qui détermine la valeur foncière des immeubles d'habitation.

La FECHIMM souhaite également inciter les autorités de l'agglomération à exercer leur pouvoir de représentation auprès des gouvernements du Canada et du Québec afin d'obtenir leur collaboration pour l'atteinte des objectifs énumérés ci-dessus. Plus particulièrement, obtenir du gouvernement fédéral le renouvellement des subventions aux ménages à faible revenu vivant dans un logement social et du gouvernement du Québec le rétablissement des subventions à la rénovation et à l'innovation.

Enfin, le schéma d'aménagement et de développement devrait s'inspirer du concept d'accessibilité universelle dans l'ensemble des politiques, règlements et programmes qui en découlent de même que de l'analyse différenciée selon les sexes.

En conclusion, la FECHIMM désire assurer les membres de la Commission de sa collaboration pleine et entière dans la démarche devant conduire à l'élaboration et à l'adoption du schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal.

Références

Comité de pilotage (2013), *Montréal = Familles*, rapport d'étape, avec la collaboration du Secrétariat à la région métropolitaine.

CONSEIL DES MONTRÉALAISES (2014), *L'accès au logement pour les femmes de la région métropolitaine*, mémoire déposé à la Commission sur le logement social de la Communauté métropolitaine de Montréal.

FRAPRU (2014), *Dossier noir : Logement et pauvreté, chiffres et témoignages*.

Habiter Ville-Marie (s.d.), *Fonds de contribution à la stratégie d'inclusion de logements abordables* : recommandations à la Direction de l'habitation de la Ville de Montréal.

Loi sur les coopératives.

NATIONS UNIES – CNUEH (Habitat) (2001), *Le millénaire urbain : chacun a droit ... à un logement décent*, <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/french.pdf>.