

Consultation sur la politique de développement social « Montréal de tous les possibles »

Pour une vision collective, solidaire,
citoyenne et durable en faveur
de la justice sociale

Janvier 2017

Table des matières

Table des matières	1
Présentation de la Fédération	1
Mission.....	1
Une organisation démocratique	1
Favoriser la prise en charge	1
Avant-propos	2
Les planètes s’alignent	2
Mais l’environnement est en mutation	4
Que faut-il attendre d’une politique de développement social?	5
Des pistes à considérer : que pourrait contenir la politique?	6
Vision et valeurs	6
Enjeux.....	7
Principes directeurs	9
Approches.....	10
Mise en œuvre.....	11
Les rôles de la Ville de Montréal en matière de développement social	12
Liste des recommandations.....	13
Annexe I : Principaux objectifs et outils de mise en œuvre découlant du Nouvel Agenda urbain adopté à la 3 ^e Conférence des Nations unies sur le logement Habitat III tenue à Quito en octobre 2016.....	14
Annexe II : L’exemple de la Coopérative d’habitation Village Cloverdale	15
Références citées	17

Présentation de la Fédération

MISSION

La Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM) a été fondée en 1983 afin d'agir comme porte-parole pour les coopératives d'habitation de l'île de Montréal. Depuis 2002, la FECHIMM a étendu son action à Laval ainsi qu'aux MRC Deux-Montagnes, Mirabel et Thérèse-de-Blainville dans les Basses-Laurentides et, en août 2016, aux MRC Les Moulins et l'Assomption dans la région de Lanaudière.

Avec plus de 450 membres, la FECHIMM regroupe 75 % des coopératives d'habitation du territoire régional, soit près de 12 000 ménages coopérants, ce qui en fait l'un des plus importants acteurs immobiliers résidentiels de la grande région montréalaise. Elle constitue la deuxième plus grande fédération au Canada et représente près de la moitié du secteur des coopératives d'habitation au Québec.

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 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.

Avant-propos

LES PLANÈTES S'ALIGNENT

Bien que maintes fois reportée, l'adoption d'une politique de développement social par la Ville de Montréal arrive à point nommé, les planètes s'alignant pour concourir à une harmonisation des interventions publiques dans ce domaine. En effet, que ce soit à l'échelle internationale, nationale ou régionale, diverses instances se sont dotées, ces dernières années, de grandes orientations et d'outils de planification et de mise en œuvre en vue d'assurer une meilleure justice sociale, notamment en luttant contre la pauvreté, les inégalités et la discrimination, en mettant de l'avant une gestion écoresponsable du territoire et des ressources naturelles et énergétiques et en favorisant un développement économique au profit de l'ensemble de la population.

Nous faisons ici référence aux prises de position suivantes :

- ✚ Les **17 Objectifs de développement durable contenus dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies** lancé en 2016¹. À noter le 11^e objectif portant sur les villes et les communautés durables : « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ». Sous cet objectif, on précise que :

L'avenir que nous voulons comprend des villes qui offrent à tous de grandes possibilités, grâce à un accès facile aux services de base, à l'énergie, au logement, aux transports et bien plus encore.

- ✚ Le **nouvel Agenda urbain découlant de la troisième Conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable Habitat III** tenue à Quito en octobre 2016. Cette Conférence contribue à renforcer le rôle des « autorités locales au cœur de la gouvernance et de la mise en œuvre d'un développement urbain durable, notamment pour la définition des politiques publiques et pour la mise en place de dispositifs financiers efficaces »². Voir à l'Annexe I les principaux objectifs et outils de mise en œuvre contenus dans l'Agenda.

- ✚ La **Déclaration de Montréal sur les aires métropolitaines** adoptée en octobre 2015 lors d'une des 11 conférences thématiques préparatoires à la Conférence Habitat III³. Parmi les énoncés de la Déclaration, nous retenons plus particulièrement le n° 26, qui se lit comme suit :

Nous reconnaissons l'importance de placer le droit à la ville pour tous au centre des politiques métropolitaines, pour conjuguer la participation citoyenne avec la reconnaissance du droit à l'éducation, à la santé, au logement, au travail décent, à la reconnaissance et au respect des différences afin de favoriser la cohabitation et la convivialité, de créer une identité métropolitaine forte et de promouvoir un fort sentiment d'appartenance.

¹ Voir la liste et la description des 17 objectifs dans le site suivant :

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>.

² MOUBITANG, E. (2016), « Habitat III 2016 : l'ONU adopte un nouvel agenda urbain », article en ligne publié dans sentinelle-droit-international.fr, 21 octobre :

<http://www.sentinelle-droit-international.fr/?q=content/habitat-iii-2016-lonu-adopte-un-nouvel-agenda-urbain>.

³ COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2015), « Déclaration de Montréal sur les aires métropolitaines : Promouvoir la coopération métropolitaine pour un développement urbain durable », déclaration adoptée le 7 octobre 2015 lors de la conférence thématique sur les aires métropolitaines préparatoires à la Conférence Habitat III :

http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20151007_habitat_declarationMontreal-fr.pdf.

Ainsi que les extraits suivants de l'énoncé 40 :

La Déclaration de Montréal sur les aires métropolitaines reconnaît que des partenariats multipartites doivent être instaurés pour promouvoir les avantages de la coopération métropolitaine. Ces partenariats ont pour but d'améliorer le niveau et la qualité de vie de tous les citoyens. Ils visent également à :

(...) Reconnaître l'importance de collaborer avec les représentants du milieu des affaires, de l'immobilier, de l'emploi et de la communauté, particulièrement ceux provenant de la société civile, du milieu culturel, de l'éducation, de l'économie sociale et de l'environnement ainsi que ceux provenant de réseaux urbains, dans la mise en oeuvre des partenariats multipartites de coopération métropolitaine.

(...) Ces partenariats multipartites doivent reposer sur des principes de bonne gouvernance et de démocratie qui assurent la participation citoyenne, l'accès à l'information, la transparence et la reddition de compte, tant par des processus formels ou informels.

- ✚ Le **Plan métropolitain d'aménagement et de développement du Grand Montréal (PMAD)** entré en vigueur en mars 2012⁴. La première orientation porte sur le volet de l'aménagement et s'intitule « Un grand Montréal avec des milieux de vie durables ». Sous cette section, on peut lire :

La mise en œuvre du PMAD doit également s'assurer de créer des milieux de vie inclusifs qui répondent aux besoins de tous les types de ménage en matière d'accessibilité au logement, d'emploi, de commerce, de services d'éducation et de santé, de loisirs et de culture.

Soulignons que la deuxième orientation cible « Un Grand Montréal avec des réseaux de transport performants et structurants » et la troisième « Un Grand Montréal avec un environnement protégé et mis en valeur ».

- ✚ Le **Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable (PAMLSA) 2015-2020 de la Communauté métropolitaine de Montréal**⁵.

Ce Plan quinquennal comprend trois objectifs fondamentaux :

Objectif 1 - Assurer le financement de programmes visant la pérennité et le développement du logement social et abordable.

Objectif 2 - Faire du développement du logement social et abordable un des pivots d'un Grand Montréal attractif, compétitif et durable.

Objectif 3 - Atteindre une plus grande cohésion métropolitaine dans les interventions en logement social et abordable

⁴ COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2012), *Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) du Grand Montréal* : <http://cmm.qc.ca/champs-intervention/amenagement/plans/pmad/>.

⁵ COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2015), *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable (PAMLSA) 2015-2020* : http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20150618_pamlsa-2015-2020.pdf.

- ✚ Le **Schéma d'aménagement et de développement de l'Agglomération de Montréal**, adopté en janvier 2015, qui établit des orientations pour les 10 prochaines années.

Le Schéma se fixe pour objectif d'accroître l'offre de logements abordables, ce qui comprend les logements sociaux. Plus particulièrement, le Schéma propose de :

- *Développer des outils destinés à guider la conception de projets résidentiels adaptés aux besoins des familles avec enfants, des aînés et des personnes ayant des limitations fonctionnelles ;*
- *Stimuler, notamment à l'aide de programmes financiers, la construction ou la rénovation de logements répondant aux besoins des familles avec enfants ;*
- *Poursuivre les interventions d'adaptation de domicile pour les aînés et les personnes ayant des limitations fonctionnelles ;*
- *Stimuler, notamment à l'aide d'outils financiers et réglementaires, la lutte contre l'insalubrité, de même que le maintien en bon état et l'amélioration des logements ;*
- (...) ;
- *Élaborer un programme d'acquisition foncière pour la réalisation de projets de logement social ;*
- *Inviter les instances publiques à considérer, au moment de se défaire d'immeubles excédentaires, la réalisation de projets incluant des logements abordables ;*

MAIS L'ENVIRONNEMENT EST EN MUTATION

En dépit de tous ces instruments allant dans le sens du soutien à l'accès au logement, cet enjeu se situe dans un environnement en pleine transformation qui laisse entrevoir un certain nombre d'opportunités, mais qui suscite aussi des inquiétudes. Mentionnons :

- ✚ L'adoption prochaine de la **Stratégie nationale sur le logement** par le gouvernement fédéral. Des engagements en faveur du logement abordable ont été pris par le Parti libéral lors de la dernière campagne électorale. Il reste à voir dans quelle mesure ils seront respectés.
- ✚ **La réduction significative du nombre d'unités de logement communautaire – de 3 000 à 1 500 par année -- financées par le programme AccèsLogis et la refonte de ce dernier annoncée par le ministre Coiteux.**

Le ministre a lancé une consultation sur l'avenir du programme AccèsLogis qui s'est étendue sur plusieurs mois. Partout au Québec, les organismes du milieu, ainsi que les municipalités, ont unanimement réclamé le maintien et la bonification du programme AccèsLogis, notamment sur le plan du financement. Le ministre Coiteux sera-t-il sensible à ce message?

- ✚ **L'attribution du statut de métropole à la Ville de Montréal** en vertu du projet de loi 121 selon lequel la Société d'habitation du Québec doit transférer à la Ville la responsabilité du développement de l'habitation sur son territoire et des budgets qui y sont consacrés.

La latitude dont bénéficiera Montréal pour livrer des programmes assurant le développement de logements pour les personnes à revenu faible ou modique et la possibilité désormais offerte à la Ville d'assujettir les promoteurs immobiliers à l'obligation d'intégrer des logements abordables ou familiaux dans la réalisation de nouveaux complexes sont reçues favorablement par la Fédération. La question fondamentale réside cependant dans la mise

en œuvre des nouveaux pouvoirs attribués à la Ville, c'est-à-dire dans la réglementation qui doit en découler et surtout dans le financement dont elle pourra disposer.

Cela étant, l'introduction par le projet de loi de certaines mesures en termes de gouvernance porte atteinte à la transparence dans le fonctionnement municipal. L'abrogation de la clause d'approbation référendaire en cas de modification au plan d'urbanisme, mentionnée dans le projet de loi 122, paraît particulièrement inquiétante pour l'exercice d'une saine démocratie participative, ce qui entre en contradiction avec les engagements pris dans la Déclaration de Montréal sur les aires métropolitaines.

QUE FAUT-IL ATTENDRE D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ?

La principale qualité d'une politique de développement social provient de l'approche intégrée qu'elle propose. La Fédération adhère pleinement à une telle approche, car les coopératives d'habitation, justement, représentent elles-mêmes un exemple d'intégration, allant plus loin que simplement répondre aux besoins de logement. Elles offrent des milieux de vie collectifs entraînant des retombées positives autant pour les individus et les familles qui y résident que pour la société dans son ensemble. De nombreuses études ont fait ressortir celles-ci; retenons l'une des plus récentes : *Le logement social et communautaire dans la dynamique territoriale : retombées socioéconomiques des projets d'habitation AccèsLogis au Québec*⁶. Ces retombées se répercutent sur la société dans son ensemble, sur l'économie, le territoire et l'urbanisme, mais également sur la santé et l'éducation. De fait, l'accès à un logement de qualité et abordable est un facteur fondamental permettant de prévenir des coûts sociaux et économiques dans d'autres secteurs, notamment celui de la santé, ce qu'établit le Directeur de la santé publique de Montréal dans son rapport paru en 2015⁷. Parmi les enjeux auxquels l'accès à un logement salubre et abordable apporte une contribution positive, mentionnons :

- le soutien aux familles;
- l'égalité entre les femmes et les hommes;
- les enjeux touchant au vieillissement de la population;
- la lutte au racisme et à la discrimination;
- l'amélioration des conditions de vie des Autochtones, dont ceux et celles vivant en milieu urbain;
- l'intégration des immigrant.e.s;
- l'accueil des réfugié.e.s;
- la lutte à l'itinérance;
- le développement durable et la réduction des gaz à effet de serre;
- le transport;
- la protection du patrimoine, notamment celui qui a été constitué grâce à des fonds publics (ex. : sites hospitaliers excédentaires);
- la prévention de la délinquance et de la criminalité;
- la démocratie et l'exercice de la citoyenneté.

La Fédération attend donc de la Politique de développement social qu'elle permette d'atteindre une plus grande cohérence dans les interventions publiques. En d'autres termes, la main droite ne devrait plus ignorer ce que fait la main gauche. Et surtout, la Ville de Montréal ne devrait pas opposer des enjeux valables, par exemple les besoins sociaux vs l'environnement, la démocratie participative vs l'efficacité, mais plutôt les rendre complémentaires.

⁶ FOREST, Danielle, MILOT, Stéphanie, ST-GERMAIN, Lise, et TORRES, Sandy (2016), *Le logement social et communautaire dans la dynamique territoriale : retombées socioéconomiques des projets d'habitation AccèsLogis au Québec*, rapport de recherche pour le Groupe des partenaires nationaux sur le logement social et communautaire (coordonné par le RQDS), par le Centre de recherche sociale appliquée et Sandy Torres, en collaboration avec l'Université du Québec en Outaouais.

⁷ Directeur de santé publique de Montréal (2015), *Rapport : Pour des logements salubres et abordables*.

Des pistes à considérer : que pourrait contenir la politique?

VISION ET VALEURS

La Fédération adhère à la vision proposée qui met l'accent sur l'implication des citoyen.ne.s dans la recherche de solutions créatives et innovantes. Cette mention correspond d'ailleurs à l'engagement pris dans la Déclaration de Montréal sur les aires métropolitaines qui met notamment l'accent sur la participation citoyenne et les partenariats multipartites et sur les principes de bonne gouvernance et de démocratie.

Toutefois, la formulation de la vision et des valeurs ne laisse pas de place à un élément fondamental qui est la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit au logement sur laquelle la politique de développement social devrait reposer.

Recommandation 1

Inclure dans la vision la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit au logement

Or, comme il a été évoqué plus haut, la Fédération s'inquiète que les projets de loi 121 sur le statut de métropole et 122 sur la reconnaissance des municipalités comme gouvernements de proximité conduisent à l'abrogation de mécanismes de pouvoir citoyen, tels que la clause d'approbation référendaire en cas de modification au plan d'urbanisme, qui s'ajoute à la disparition récente ou à la centralisation d'instances de participation citoyenne, tels que les conférences régionales des élu.e.s et les CDEC/CLD. En outre, le projet de loi 121 permettra à la Ville de dissoudre les conseils consultatifs constitués en vertu de la Charte de la Ville de Montréal.

Il s'agit là de reculs sur le plan démocratique qui vont à l'encontre des engagements pris dans les différents instruments cités en avant-propos. Il importerait donc de ramener ces engagements dans la politique de développement social et d'ajouter en outre aux valeurs qui y sont énumérées celles qui figurent déjà dans la Charte montréalaise des droits et responsabilités, soit la justice, la démocratie, la paix et la transparence⁸.

Recommandation 2

Ajouter aux valeurs proposées les suivantes : la justice, la démocratie, la paix et la transparence.

Recommandation 3

Que la Ville de Montréal mette en place des instances de démocratie participative permettant aux citoyen.ne.s non seulement d'être consulté.e.s sur les enjeux découlant de la Politique de développement social, mais également d'être associé.e.s activement à la recherche de solutions et à la prise de décision;

Que ces instances soient décentralisées sur la base des quartiers / arrondissements;

Qu'elles soient dotées de ressources leur permettant d'agir efficacement et de façon éclairée, telles que de la formation;

Qu'elles soient aussi dotées de moyens financiers, par exemple de « budgets participatifs ».

⁸ VILLE DE MONTRÉAL (2006), *Charte montréalaise des droits et responsabilités* : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/charte_mtl_fr/media/documents/charte_montrealaise_francais.pdf.

Commentaire

De par le type de gouvernance collective qui est le leur, les coopératives d'habitation offrent déjà un modèle de démocratie participative qui a fait la preuve de l'efficacité de la gestion collective. Les quartiers centraux de Montréal comprennent une concentration importante de coopératives qui fournit déjà un réseau sur lequel il est possible de s'appuyer, sans compter le secteur des OSBL en habitation et le mouvement des organismes communautaires. Sur l'ensemble du territoire montréalais la forte présence d'entreprises d'économie sociale où la participation démocratique est bien vivante contribue également à cette différence.

Par ailleurs, de tels outils pourraient servir à atteindre l'objectif 11 des enjeux proposés, soit « réduire le déficit de participation politique et sociale ».

ENJEUX

Comme il a été mentionné par plusieurs participant.e.s lors de la soirée de présentation de la Politique, le 15 novembre 2016, aucune priorité ne se dégage de la liste des 12 enjeux et on n'y retrouve pas d'interaction entre eux. Il nous apparaît que, pour planifier des interventions intégrées et éliminer le travail en silo, il importe de prioriser certains enjeux et d'analyser la façon d'y greffer un certain nombre d'autres, un peu sous forme de grappes.

Pour les raisons mentionnées ci-dessus portant sur le rôle intégrateur du logement, la Fédération est d'avis que cet enjeu devrait être priorisé. Rappelons que le PAMLSA propose : *Faire du développement du logement social et abordable un des pivots d'un Grand Montréal attractif, compétitif et durable*. Plus particulièrement, la Ville tenant à l'avenir les rênes du développement du logement social, elle pourrait planifier ses interventions autour du développement du logement social, mais aussi du soutien aux organismes existants, dans une approche concertée prenant en compte, par exemple, la réduction des écarts entre les quartiers, la sécurité alimentaire, l'accès au transport, mais aussi une meilleure consommation énergétique. Encore une fois, les coopératives se prêtent particulièrement bien à de telles approches. Citons les exemples suivants :

- Les coopératives (et les OSBL) du quartier Milton Parc ont réalisé une ruelle verte;
- La coopérative Village Cloverdale, qui occupe un quartier complet, a mis à la disposition de ses membres trois potagers et a mis en place un programme autogéré pour assurer la sécurité ;
- Des coopératives de l'est de Montréal ont participé au projet de verdissement ILEAU du Conseil régional de l'environnement de Montréal (CRE) auquel la FECHIMM s'est associée ;
- La FECHIMM, dans le cadre de ses regroupements d'achats, offre aux coopératives et à leurs membres des tarifs préférentiels sur le service d'autopartage Communauto ;
- La FECHIMM offre également le programme Coops efficaces afin de soutenir les initiatives en économie d'énergie.

La Fédération serait disposée – car c'est le vœu maintes fois exprimé par ses coopératives membres -- à collaborer avec la Ville de Montréal à des projets-pilotes misant sur les regroupements des coopératives par quartier afin d'implanter des initiatives intégrées en politique sociale, principalement dans les domaines de la sécurité alimentaire, du verdissement et des économies d'énergie. De telles initiatives pourraient en outre contribuer à la création d'emplois, notamment en économie sociale, mais aussi favoriser l'insertion des personnes éloignées du marché du travail (jeunes décrocheurs, nouveaux arrivants).

Recommandation 4

Faire du logement social l'un des pivots de la politique en développement social, tant pour ce qui est du développement que de l'arrimage avec des enjeux complémentaires afin de créer des milieux de vie harmonieux et stimulants.

Recommandation 5

En collaboration avec la FECHIMM et les coopératives regroupées par quartier, implanter des projets-pilotes misant sur des initiatives intégrées en politique sociale, principalement dans les domaines de la sécurité alimentaire, du verdissement et des économies d'énergie;
S'il y a lieu, contribuer à la création d'emplois en favorisant les entreprises d'économie sociale et d'insertion.

Les enjeux énumérés dans le document de consultation sont tous très pertinents. Il nous apparaît cependant que deux enjeux pourraient s'ajouter à la liste proposée.

Recommandation 6

- Afin de respecter la vision proposée pour la Politique, qui fait référence à des quartiers durables, il serait pertinent d'ajouter, ou d'intégrer à un enjeu déjà mentionné (par exemple, l'enjeu 8. Améliorer le cadre de vie), « Fournir des milieux sains dans une optique écoresponsable ».
- Bien que la Ville de Montréal dispose déjà d'une Politique sur l'accessibilité universelle, il nous apparaît que la Politique sur le développement social devrait en faire mention dans une optique de renforcement et d'intégration. L'enjeu pourrait se formuler comme suit : « Collaborer à l'application systématique de la Politique municipale en accessibilité universelle ».

Commentaire

L'enjeu de vivre dans des milieux sains soulève plusieurs problématiques. L'une des plus criantes, et qui représente un obstacle majeur au développement de nouvelles coopératives d'habitation, c'est celle des terrains contaminés. Si la Ville veut jouer pleinement son rôle de maître d'œuvre sur ce plan, une fois le statut de métropole obtenu, elle devra s'attaquer sérieusement à ce problème.

Le réchauffement climatique s'impose désormais comme un incontournable dans toute élaboration d'outils de planification et de mise en œuvre de politiques publiques. Dans le cas de la présente politique, il doit être pris en compte de façon transversale dans plusieurs enjeux, notamment la création de logements, la production alimentaire, le transport et la protection des milieux naturels. C'est dans ce cadre que nous mentionnons, en avant-propos, que la Ville ne devrait pas placer en opposition des enjeux, notamment les besoins sociaux vs l'environnement. C'est pourquoi la Fédération a pris position au sujet de deux importants projets d'aménagement lancés par la Ville de Montréal.

- Le développement de 5 000 logements dans le secteur de l'Anse-à-l'Orme à Pierrefonds

Bien que ce projet puisse donner lieu au développement de plusieurs centaines de logements sociaux en vertu de la Stratégie d'inclusion, la Fédération ne peut donner son aval à un projet qui conduit à la destruction d'un important milieu naturel, en contradiction flagrante avec les orientations du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) et du Schéma d'aménagement et de développement de l'Agglomération de Montréal qui visent à protéger les espaces verts encore existants dans la région métropolitaine, principalement la ceinture verte et bleue de l'île de Montréal. Alors que la Ville cherche à multiplier les îlots de fraîcheur (par exemple, le projet ILEAU porté par le CRE), un développement immobilier d'une telle ampleur va au contraire produire encore davantage de gaz à effet de serre, non seulement à cause de la forte concentration humaine, mais aussi de l'accroissement du transport automobile, le REM ne pouvant absorber entièrement l'afflux de nouveaux arrivants dans le secteur. La Fédération appuie donc la position du Conseil régional en environnement de Montréal qui revendique la protection intégrale du terrain de Pierrefonds-Ouest.

Bien que les besoins en logement et surtout en logement social se fassent sentir dans tous les secteurs de l'agglomération de Montréal, y compris dans l'Ouest-de-l'Île⁹, un tel projet soulève en outre différentes préoccupations en lien avec l'enjeu 1 (diminuer l'incidence de la pauvreté) et l'enjeu 2 (réduire les écarts entre les quartiers). Le document de consultation¹⁰ fait ressortir que *...les quartiers défavorisés sont habités non seulement par des sans-emploi, mais aussi, et de manière croissante, par des travailleurs pauvres*. Or, l'embourgeoisement des quartiers défavorisés, qui entraîne entre autres choses des hausses constantes de loyer, provoque le phénomène inverse, soit le remplacement progressif des populations traditionnelles de ces quartiers par des résident.e.s mieux nanti.e.s. En conséquence, les habitants à faible revenu se trouvent progressivement refoulés en périphérie, loin des sources d'emplois, des services, des commerces de proximité et de leurs réseaux de soutien. Ils sont en outre mal desservis en transport, comme le démontre la récente série d'articles à ce propos dans le journal *Le Devoir*¹¹. C'est pourquoi les conférences des Nations unies sur les établissements humains s'intitulent Habitat, le concept d'habitat englobant outre le logement, l'ensemble des composantes contribuant à un milieu de vie de qualité.

Si la Ville souhaite réduire les écarts entre les quartiers, il importe de travailler à améliorer les conditions de vie des populations des quartiers centraux défavorisés, là où, justement, les coopératives d'habitation ont pris naissance et se concentrent.

- La Stratégie du centre-ville¹²

En lien avec ce qui précède, que la Ville de Montréal se dote d'une Stratégie du centre-ville, qui va toucher plusieurs quartiers centraux où se concentre une population plus défavorisée, est une bonne nouvelle. Cela étant, plusieurs éléments suscitent de l'inquiétude, notamment les objectifs de densification (accroissement de 50 000 habitant.e.s), l'effet d'embourgeoisement, la congestion sur le plan du transport et l'accroissement de l'émission de gaz à effet de serre. La place du logement social, tout en étant évoquée dans la Stratégie, reste à définir.

C'est pourquoi la FECHIMM endosse les recommandations formulées dans le mémoire déposé à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) par la Table Habiter Ville-Marie¹³, dont elle est membre, plus particulièrement :

- *Adapter les objectifs de densification afin de respecter les milieux de vie existants;*
- *Adopter un sous-objectif lié à l'orientation stratégique de créer des milieux de vie complets et inclusifs visant à « maintenir la population résidente à faible ou modeste revenu dans son milieu de vie »;*
- *Adopter des plans d'intervention en matière de développement de logements sociaux et de lutte à la pauvreté adaptés aux quartiers défavorisés du centre-ville;*
- *Créer une réserve de sites dédiés au développement de logements sociaux ou d'équipements collectifs, notamment en utilisant l'ensemble des sites municipaux excédentaires, de même qu'en acquérant les ensembles institutionnels et les immeubles publics identifiés dans le chantier sur la reconversion des ensembles institutionnels et des immeubles publics.*

⁹ Le Conseil régional de l'environnement a d'ailleurs présenté un relevé d'autres terrains à Pierrefonds pouvant se prêter à du développement immobilier avec un impact mineur sur l'environnement.

¹⁰ VILLE DE MONTRÉAL (2016), *Montréal de tous les possibles : Vers une politique de développement social*, cahier de consultation.

¹¹ MYLES, Brian (2017), « Transport en commun : Vastes promesses, faibles résultats », *Le Devoir*, 3 janvier.

¹² VILLE DE MONTRÉAL (2016), *Stratégie centre-ville : Soutenir l'élan*, document de consultation.

¹³ HABITER VILLE-MARIE (2016), *Stratégie centre-ville*, mémoire déposé à l'OCPM.

PRINCIPES DIRECTEURS

Les principes directeurs présentés dans le document de consultation présentent une grande pertinence.

Bien que le principe 3 ait sa place, il ne fait référence qu'aux individus. La Fédération croit qu'un autre principe devrait être ajouté.

Recommandation 7

Agir en concertation avec la société civile et principalement avec les différents réseaux engagés dans les enjeux du développement social et du développement durable, notamment le secteur de l'économie sociale, le mouvement communautaire et le réseau des organismes en environnement.

APPROCHES

Concernant l'approche 3, *Soutenir le développement axé sur le pouvoir d'agir des communautés locales*, nous référons à notre Recommandation 2. Par ailleurs, il pourrait être envisagé de mettre en place des mécanismes de cocréation pour l'élaboration des programmes et des outils de mise en œuvre qui découleront de la politique de développement social, dans l'esprit d'agir en concertation avec la société civile (voir Recommandation 6 ci-dessus).

Ici encore, la Fédération souhaite présenter la formule des coopératives d'habitation comme modèle privilégié correspondant aux approches 2, *Renforcer et soutenir les actions multisectorielles et intégrées*, et l'approche 3 déjà citée. Le principe directeur 9, *Mesurer l'impact des actions en se dotant d'indicateurs permettant de les ajuster*, pourrait ici s'appliquer à l'évaluation de la Stratégie d'inclusion mise en place par la Ville. Bien que souhaitée par plusieurs intervenants dans le domaine du logement social, cette Stratégie a aussi donné lieu à certaines critiques.

Si cette dernière est nécessaire afin d'assurer que les projets de développement immobilier comprennent aussi des logements sociaux, elle comporte par ailleurs un effet pervers. En effet, elle rend de plus en plus le développement de logements communautaires et sociaux à la remorque de celui du secteur privé. Pourtant, les coopératives se distinguent entre autres choses par la mixité des occupants qu'elles accueillent et elles appliquent déjà elles-mêmes l'inclusion que l'on souhaite imposer aux promoteurs privés. Ainsi, plusieurs coopératives ont déjà démontré l'impact positif qu'elles apportent à des quartiers entiers, par exemple la coopérative Village Cloverdale (866 unités et près de 4 000 résidents) à Pierrefonds, le complexe de Milton Parc au centre-ville de Montréal, regroupant 16 coopératives et 6 OBNL, et le complexe des douze coopératives du secteur Bois-de-Boulogne à Laval. L'Annexe II décrit l'expérience de la Coopérative Village Cloverdale qui illustre de façon éclatante comment la formule coopérative peut contribuer à un développement local multisectoriel et intégré tout en favorisant l'autogestion collective.

Il y aurait lieu en outre d'évaluer l'apport des coopératives – et de leurs membres – sur le plan économique autant que social. Outre leur contribution au marché de la construction, à l'entretien du bâti et à l'aménagement urbain, elles soutiennent la consommation dans plusieurs domaines (ex. : assurances) et se sont dotées de regroupements d'achats en vue de profiter de la force de leur nombre pour réaliser des économies.

Recommandation 8

Reconnaître les coopératives d'habitation comme formule privilégiée pour atteindre l'objectif d'inclusion dans les projets de développement immobilier et leur rôle dans une approche multisectorielle et intégrée misant sur le pouvoir d'agir et la prise en charge collective des communautés.

MISE EN ŒUVRE**Recommandation 9**

Assurer des communications soutenues avec les parties prenantes et avec la collectivité, entre autres choses en vue de contrer le phénomène « pas dans ma cour » et de favoriser une participation citoyenne éclairée;

Mettre en place des mécanismes de suivi et de reddition de comptes, notamment en définissant des indicateurs de niveaux de réalisation et en créant un comité de pilotage, comprenant des représentant.e.s de la Ville et de la société civile, pour veiller à leur application;

Fixer des échéances déterminant la progression et l'atteinte des objectifs.

Les rôles de la Ville de Montréal en matière de développement social

À une époque où l'on constate de nets reculs dans les acquis réalisés ces dernières décennies en termes de progrès social et de promotion collective, où les idéaux de la Révolution tranquille de promotion et d'enrichissement collectifs et de grands projets communs sont battus en brèche, et où, au contraire, l'on assiste à l'accroissement des inégalités, à la polarisation entre les intérêts collectifs et les intérêts individuels et à l'exclusion de certaines couches de la population, l'initiative de la Ville de Montréal de se doter d'une politique de développement social ne peut être accueillie que très favorablement.

La présente proposition de politique se montre ambitieuse, en couvrant l'ensemble des problématiques influant sur la qualité de vie, sur la lutte à la pauvreté et à la discrimination et sur le vivre ensemble. Le défi qui se pose toutefois est le suivant : la Ville saura-t-elle se doter des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs de la politique et recevra-t-elle l'appui des instances politiques supérieures pour sa mise en œuvre? Parviendra-t-elle à harmoniser ses interventions de façon complémentaire et à éliminer le travail en silo?

La Politique de développement social soulèvera certainement de grandes attentes de la part de la population et des organismes de la société civile actifs dans le domaine social. Leur appui sera essentiel à sa réussite.

Pour sa part, la Fédération désire assurer la Ville de Montréal de son entière collaboration à la réalisation de la Politique.

Liste des recommandations

Recommandation 1

Inclure dans la vision la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit au logement

Recommandation 2

Ajouter aux valeurs proposées les suivantes : la justice, la démocratie, la paix et la transparence.

Recommandation 3

Que la Ville de Montréal mette en place des instances de démocratie participative permettant aux citoyen.ne.s non seulement d'être consulté.e.s sur les enjeux découlant de la Politique de développement social, mais également d'être associé.e.s activement à la recherche de solutions et à la prise de décision;

Que ces instances soient décentralisées sur la base des quartiers / arrondissements;

Qu'elles soient dotées de ressources leur permettant d'agir efficacement et de façon éclairée, telles que de la formation;

Qu'elles soient aussi dotées de moyens financiers, par exemple de « budgets participatifs ».

Recommandation 4

Faire du logement social l'un des pivots de la politique en développement social, tant pour ce qui est du développement que de l'arrimage avec des enjeux complémentaires afin de créer des milieux de vie harmonieux et stimulants.

Recommandation 5

En collaboration avec la FECHIMM et les coopératives regroupées par quartier, implanter des projets-pilotes misant sur des initiatives intégrées en politique sociale, principalement dans les domaines de la sécurité alimentaire, du verdissement et des économies d'énergie;

S'il y a lieu, contribuer à la création d'emplois en favorisant les entreprises d'économie sociale et d'insertion.

Recommandation 6

- Afin de respecter la vision proposée pour la Politique, qui fait référence à des quartiers durables, il serait pertinent d'ajouter, ou d'intégrer à un enjeu déjà mentionné (par exemple, l'enjeu 8. Améliorer le cadre de vie), « Fournir des milieux sains dans une optique écoresponsable ».
- Bien que la Ville de Montréal dispose déjà d'une Politique sur l'accessibilité universelle, il nous apparaît que la Politique sur le développement social devrait en faire mention dans une optique de renforcement et d'intégration. L'enjeu pourrait se formuler comme suit : « Collaborer à l'application systématique de la Politique municipale en accessibilité universelle ».

Recommandation 7

Agir en concertation avec la société civile et principalement avec les différents réseaux engagés dans les enjeux du développement social et du développement durable, notamment le secteur de l'économie sociale, le mouvement communautaire et le réseau des organismes en environnement.

Recommandation 8

Reconnaître les coopératives d'habitation comme formule privilégiée pour atteindre l'objectif d'inclusion dans les projets de développement immobilier et leur rôle dans une approche multisectorielle et intégrée misant sur le pouvoir d'agir et la prise en charge collective des communautés.

Recommandation 9

Assurer des communications soutenues avec les parties prenantes et avec la collectivité, entre autres choses en vue de contrer le phénomène « pas dans ma cour » et de favoriser une participation citoyenne éclairée;

Mettre en place des mécanismes de suivi et de reddition de comptes, notamment en définissant des indicateurs de niveaux de réalisation et en créant un comité de pilotage, comprenant des représentant.e.s de la Ville et de la société civile, pour veiller à leur application;

Fixer des échéances déterminant la progression et l'atteinte des objectifs.

Annexe I : Principaux objectifs et outils de mise en œuvre découlant du Nouvel Agenda urbain adopté à la 3^e Conférence des Nations unies sur le logement Habitat III tenue à Quito en octobre 2016¹⁴

Des objectifs précis

L'objectif du texte est de :

- ♣ Transformer les villes et en faire des moteurs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ;
- ♣ Développer l'attractivité économique pour qu'elle bénéficie à tous ;
- ♣ Protéger l'environnement et lutter contre le changement climatique. Le texte présente les lignes directrices pour les programmes et les actions que les pays s'engagent à mettre en œuvre en matière d'urbanisme durable ;
- ♣ Reconnaître le rôle de la ville pour la réduction des impacts du changement climatique et sur l'atténuation des risques, grâce à des outils de planification, de gestion des ressources, de politiques de construction ;
- ♣ Développer une stratégie sur le logement, outil d'intégration sociale et de mixité, mentionnant notamment la politique nationale et locale, l'offre diversifiée, la gestion foncière et la mise en place d'outils de financement du logement ;
- ♣ Mettre en œuvre une planification urbaine favorisant la densité et limitant le mitage au travers de politiques foncières appropriées et de politique de rénovation et de régénération des centres ;
- ♣ Mettre l'accent sur les politiques de mobilité et sur la nécessité de développer des transports en commun accessibles et efficaces ;
- ♣ Consacrer la construction de bâtiments durables, économes en énergie et contribuant à la réduction de l'émission des gaz à effet de serre.

Des outils innovants de mise en œuvre

Grâce à son document final global, le nouvel agenda urbain offre des occasions uniques pour revigorer les engagements en faveur de la promotion et de l'avancement d'une urbanisation durable

http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/2016_10_17-20_habitat_iii.pdf :

- ♣ Le renforcement des autorités locales au cœur de la gouvernance et de la mise en œuvre d'un développement urbain durable, notamment pour la définition des politiques publiques et pour la mise en place de dispositifs financiers efficaces ;
- ♣ Le financement et la volonté de promouvoir la capacité des autorités locales à générer des ressources endogènes, en sus des nécessaires transferts des niveaux nationaux. Sont aussi mentionnés, l'accès à l'emprunt des autorités locales et le recours aux ressources internationales existantes (banques de développement, fonds mondiaux...) ;
- ♣ La participation de l'ensemble des acteurs de la ville à l'ensemble des étapes de production/gestion de la ville ;
- ♣ La planification comme instrument de pilotage stratégique du développement urbain durable intégré.

¹⁴ MOUBITANG, E. (2016), « Habitat III 2016 : l'ONU adopte un nouvel agenda urbain », article en ligne publié dans [sentinelles-droit-international.fr](http://www.sentinelles-droit-international.fr), 21 octobre : <http://www.sentinelles-droit-international.fr/?q=content/habitat-iii-2016-lonu-adopte-un-nouvel-agenda-urbain>.

Annexe II : L'exemple de la Coopérative d'habitation Village Cloverdale



Construit entre 1958 et 1961, l'ensemble immobilier du secteur dit de Cloverdale appartient à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), une agence du gouvernement fédéral, qui en assure la gestion de 1962 à 1980, comme c'est le cas pour plusieurs grands ensembles immobiliers dans d'autres quartiers. Les locataires à faible revenu qui y vivent profitent d'une subvention ramenant leur loyer à 25 % de leur revenu.

En 1980, le gouvernement fédéral détermine que ce n'est pas le rôle de l'État que d'être propriétaire immobilier et il met alors en vente tout son actif. À la même époque, un programme gouvernemental favorisait le développement de coopératives d'habitation. Les locataires de plusieurs de ces ensembles immobiliers en profitent pour former des coopératives qui rachètent les immeubles et continuent de verser des subventions aux ménages à faible revenu (ce qui se poursuit à ce jour). Les locataires de Cloverdale auraient souhaité faire de même, mais un acheteur se montre plus rapide et acquiert le complexe. En 1986, il revend les immeubles et débute alors une saga qui n'aboutira qu'en 1999 à la satisfaction des locataires.

Dès la vente initiale, les locataires se sont regroupés pour faire pression sur la SCHL en vue de récupérer les immeubles et de pouvoir les gérer sous la formule coopérative. Pendant toute cette période, les locataires subissent d'importantes hausses de loyer, la perte des subventions, un manque chronique d'entretien qui conduit à la détérioration des immeubles et à un fort taux de vacance. L'environnement social se dégrade aussi, et la zone acquiert la réputation d'un secteur mal famé en proie aux gangs de rue.

Un noyau de locataires, principalement sous le leadership de deux femmes, Martha Muir et Sherry Blais, poursuit la lutte sous diverses formes, dont un recours collectif. Soutenus par l'ensemble du mouvement coopératif à travers le Québec et le Canada, les locataires obtiennent finalement un règlement hors Cour grâce auquel ils récupèrent les subventions aux ménages à faible revenu et une compensation de 4 millions \$. Ils peuvent alors réaliser leur rêve de former une coopérative, mais pour un tiers seulement des unités, soit 243.

De nouveaux défis se présentent alors aux résidants : rénover les logements en piteux état, recruter des membres pour les louer et mettre en place une structure de gestion coopérative. Avec le soutien technique du Groupe de ressources techniques, le Groupe CDH, et des subventions fédérales, provinciales et municipales, la nouvelle coopérative Village Cloverdale se lance dans un vaste chantier, qui n'est toujours pas terminé. En effet, au fil des ans, la coopérative a acquis le reste des logements du secteur et en a même construit de nouveaux pour répondre aux besoins plus spécifiques de certaines catégories de ses membres, les aîné.e.s, les grandes familles et les personnes handicapées.

En plus de rénover ses immeubles, la coopérative s'est aussi consacrée à améliorer le tissu social. Elle a donné la priorité à la formation des membres et à l'organisation de la participation de tous et toutes à la gestion avec la mise en place de comités de travail et l'organisation de corvées. En contrepartie, les membres jouissent non seulement d'un logement en bon état et à prix abordable, mais aussi d'une variété de services rendue possible grâce à la grande taille de la coopérative : garderies, potagers communautaires, terrain de jeu pour les jeunes, embauche d'animateurs-trices pendant les vacances d'été et un projet-pilote avec le service de police pour assurer la sécurité du quartier. De fait, après avoir été considéré comme un ghetto dangereux, le secteur de Cloverdale est maintenant devenu une zone renommée pour la sécurité.

L'autre élément qui distingue la coopérative Village Cloverdale, c'est sa grande diversité culturelle. On y recense en effet une cinquantaine d'ethnies différentes qui cohabitent dans l'harmonie et gèrent collectivement ce vaste ensemble immobilier.

Enfin, le secteur de Cloverdale profite de la présence de plusieurs organismes communautaires qui fournissent plusieurs services, tels que la francisation, l'aide à la recherche d'emploi et le soutien aux familles.

En conclusion, la coopérative Village Cloverdale fait la preuve que c'est le logement social qui répond le mieux aux besoins de la population, car elle parvient à loger les catégories de locataires les plus discriminé.e.s dans le marché privé : les familles, les personnes à faible revenu, les immigrant.e.s, les membres des communautés culturelles et les aîné.e.s et les personnes avec un handicap.



Références citées

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2015), « Déclaration de Montréal sur les aires métropolitaines : Promouvoir la coopération métropolitaine pour un développement urbain durable », déclaration adoptée le 7 octobre 2015 lors de la conférence thématique sur les aires métropolitaines préparatoires à la Conférence Habitat III :
http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20151007_habitat_declarationMontreal-fr.pdf.

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2015), Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable (PAMLSA) 2015-2020 :
http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20150618_pamlsa-2015-2020.pdf.

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2012), *Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) du Grand Montréal* :
<http://cmm.qc.ca/champs-intervention/amenagement/plans/pmad/>.

DIRECTEUR DE SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL (2015) : *Rapport : Pour des logements salubres et abordables*.

FOREST, Danielle, MILOT, Stéphanie, ST-GERMAIN, Lise, et TORRES, Sandy (2016), *Le logement social et communautaire dans la dynamique territoriale : retombées socioéconomiques des projets d'habitation AccèsLogis au Québec*, rapport de recherche pour le Groupe des partenaires nationaux sur le logement social et communautaire (coordonné par le RQDS), par le Centre de recherche sociale appliquée et Sandy Torres, en collaboration avec l'Université du Québec en Outaouais.

HABITER VILLE-MARIE (2016), *Stratégie centre-ville*, mémoire déposé à l'OCPM.

MOUBITANG, E. (2016), « Habitat III 2016 : l'ONU adopte un nouvel agenda urbain », article publié en ligne dans [sentinelle-droit-international.fr](http://www.sentinelle-droit-international.fr), 21 octobre :
<http://www.sentinelle-droit-international.fr/?q=content/habitat-iii-2016-lonu-adopte-un-nouvel-agenda-urbain>.

MYLES, Brian (2017), « Transport en commun : Vastes promesses, faibles résultats », *Le Devoir*, 3 janvier.

VILLE DE MONTRÉAL (2006), *Charte montréalaise des droits et responsabilités* :
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/charte_mtl_fr/media/documents/charte_montrealaise_francais.pdf.

VILLE DE MONTRÉAL (2016), *Montréal de tous les possibles : Vers une politique de développement social*, cahier de consultation.

VILLE DE MONTRÉAL (2016), *Stratégie centre-ville : Soutenir l'élan*, document de consultation.
