

Deux ans d'application du Règlement pour une métropole mixte :
Une mixité décevante, une conjoncture particulière et des améliorations
nécessaires pour concrétiser l'esprit du règlement.

Document déposé dans la cadre de l'étude publique du « Règlement pour une métropole mixte: bilan des deux premières années de mise en œuvre »

10 novembre 2023

Table des matières

1. Introduction.....	3
1.1 Le Comité logement Ville-Marie.....	3
1.2 Contexte	4
2. Le bilan du Règlement pour une métropole mixte après deux ans d'application	4
2.1 Dresser un portrait juste du RMM pour mieux le renforcer.	5
2.2 Objectifs et buts du Règlement	5
2.3 Exiger beaucoup plus des sites publics afin d'assurer le bien commun.....	5
2.4 La question de la gestion des fonds et du choix des projets financés par celui-ci	6
3. Le cas du RMM dans Ville-Marie : L'enjeu des quartiers centraux.....	6
3.1 De grands besoins pour du logement social	6
3.2 Un développement immobilier qui ne répond pas aux besoins des ménages locataires à faible ou modeste revenu	7
3.3 Les derniers terrains publics de l'arrondissement.....	7
3.4 La question de l'abordabilité	8
Recommandations.....	8
Annexe - Mises en chantier dans les arrondissements de Ville-Marie et du Sud-Ouest entre 2005 et 2022	9

1. Introduction

1.1 Le Comité logement Ville-Marie

Le Comité logement Ville-Marie, anciennement le Comité logement Centre-Sud, est un organisme de défense collective des droits des locataires à vocation locale. Le Comité a été fondé, en 1976, par des citoyens du Centre-Sud, un ancien quartier ouvrier ravagé par de nombreuses opérations de « rénovation urbaine » visant à « moderniser » le quartier. En 2010, nos membres ont pris la décision de modifier le nom de l'organisme dans le but d'étendre notre intervention à l'ouest du centre-ville et desservir ainsi la population de l'ensemble du territoire de l'arrondissement. Le Comité logement Ville-Marie est un organisme sans but lucratif, doté d'une structure démocratique, dont le conseil d'administration est élu par ses membres, au nombre d'un peu plus d'une centaine. Les interventions de notre organisme se déploient sur trois fronts principaux : promouvoir et défendre les droits des locataires, assurer un encadrement adéquat du marché privé de l'habitation et développer une alternative sociale durable à celui-ci : le logement social, dans la perspective de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Notre service d'information et de soutien aux locataires traite en moyenne 1200 demandes reliées à des problématiques de logement par an. Nous offrons, en parallèle à ce service, des ateliers de formation sur le droit du logement, et intervenons aussi sur des enjeux concernant le stock de logements locatifs privés, dans la perspective d'assurer la préservation de ce parc de logements important, dans lequel vivent plus de la moitié des ménages montréalais. Nous intervenons ainsi sur les enjeux concernant la démolition, les changements d'affectation, l'entretien ou encore la salubrité des logements. Nous travaillons aussi afin de défendre le parc de logements sociaux existant, de même qu'afin de promouvoir et soutenir le développement de nouveaux projets de logements sociaux, et plus particulièrement de projets d'habitation pour familles et personnes à revenu faible ou modeste. Nous administrons une liste de demandeurs de logements sociaux pour le centre-ville de Montréal qui compte plus de 1200 ménages, dont plus du tiers sont des familles avec enfants. Nous informons, favorisons le regroupement et appuyons les démarches collectives des demandeurs inscrits sur notre liste. Nous soutenons, en partenariat avec d'autres organismes, le développement de plusieurs projets de logements sociaux visant à répondre aux besoins des citoyen-ne-s des différents quartiers de l'arrondissement.

Le Comité logement assure finalement la coordination et la représentation d'Habiter Ville-Marie, une table de concertation qui regroupe une douzaine d'organismes à vocation locale ou régionale, dont la mission est de « susciter, appuyer et promouvoir le développement du logement social et communautaire dans l'arrondissement de Ville-Marie, en priorisant la réponse aux besoins des populations locales et l'amélioration de la qualité de vie dans une perspective de développement durable. » Notre organisme est également membre de nombreuses tables de concertation locales et au niveau régional, de la TROVEP ainsi qu'au niveau national, du RCLALQ ainsi que du FRAPRU.

1.2 Contexte

Avant tout, nous remercions la Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation d'avoir organisé cette étude publique du bilan des deux premières années d'application du règlement. Nous remercions aussi le Service d'habitation de la Ville de Montréal d'avoir préparé ce bilan ainsi qu'une présentation pour cette étude publique. Nous pensons qu'il est nécessaire de faire ce bilan publiquement. Ceci permet aux parties prenantes, aux organismes locaux et aux citoyens de se prononcer sur l'amélioration de ce règlement phare afin de le retravailler pour assurer une réelle inclusion de logements sociaux dans les projets immobiliers d'envergure. Cette inclusion contrainte est selon nous un des seuls moyens d'assurer le maintien de la mixité sociale dans les nouveaux grands développements immobiliers et ainsi de contrecarrer les conséquences naturelles de la spéculation et de la gentrification sur le territoire de la Ville et plus particulièrement dans les quartiers centraux de Montréal.

En raison de contraintes de temps ainsi que de la valeur du temps des membres et participants de la commission, nous serons bref et synthétique dans ce document. Pour réfléchir plus en profondeur sur le sujet, nous considérons que les commentaires et recommandations que nous avons offerts lors du dépôt de notre mémoire, ainsi que celui d'Habiter Ville-Marie, sur le projet du Règlement pour une métropole mixte lors des consultations de l'OCPM en 2019 restent pertinents et valides.

Il convient de souligner le contexte difficile dans lequel se retrouve l'univers du logement. Pour les locataires à faible ou modeste revenu les logements disponibles, abordables et en bon état demeurent rares. Le prix des loyers et les menaces d'éviction ne cessent d'augmenter. En même temps, les développeurs de logements sociaux font face à une hausse majeure des coûts de construction et des taux de financement. Comme si ce n'était pas assez, ils doivent aussi naviguer dans un contexte nouveau et complexe avec l'abandon du programme AccèsLogis et son remplacement par le programme PHAQ et les fonds fiscalisés.

Au vu des grands besoins en logement des ménages locataires à faible ou modeste revenu et du bilan d'inclusion de logements sociaux de ces deux premières années de mise en œuvre, il nous apparaît clair que le Règlement pour une métropole mixte (RMM) doit être révisé afin de renforcer l'inclusion de logements sociaux dans les projets immobiliers et assurer une réelle abordabilité des logements.

Nous saisissons cette opportunité pour vous offrir notre analyse des résultats du RMM après 2 ans ainsi que quelques suggestions pour renforcer le règlement afin d'obtenir la mixité sociale voulue par la Ville de Montréal et les locataires à faible ou modeste revenu de Montréal.

2. Le bilan du Règlement pour une métropole mixte après deux ans d'application

2.1 Dresser un portrait juste du RMM pour mieux le renforcer.

Pour bien analyser les résultats du volet inclusion de logements sociaux de ce règlement, il est important de ne pas considérer les projets immobiliers pour lesquels il serait impossible d'intégrer des logements sociaux à cause de leur trop petite envergure. Notre objectif n'est pas de discréditer le RMM en proposant des chiffres sensationnalistes, mais plutôt de brosser un portrait juste de l'application du règlement afin de le renforcer et colmater certaines brèches qui nuirait à l'inclusion de logements sociaux et à la réduction des impacts de la gentrification des quartiers.

Le « schéma synthèse » en annexe du bilan démontre que seulement 31% (5 ententes sur 16) des projets de grande envergure (150+ logements) ont contribué à assurer la mixité sociale en incluant des logements sociaux ou en garantissant une cession de terrain dédiée à cette fin dans leur développement plutôt que d'offrir une contribution financière. **Ces résultats sont peu concluants et démontrent que les contributions financières exigées des promoteurs pour de tels projets sont insuffisantes pour les inciter réellement à construire des logements sociaux ou céder des terrains.** Par ailleurs, le fait qu'un seul projet ait permis de réaliser un projet clé en mains démontre clairement que les gouvernements supérieurs doivent augmenter le financement disponible pour construire du logement social.

2.2 Objectifs et buts du Règlement

Au vu du bilan, nous observons que dans la majorité des ententes conclues, et ce peu importe l'envergure du projet, les promoteurs ont décidé de payer une contribution financière plutôt que de réaliser un projet clé en main ou de céder un terrain sur site. Ce constat nous amène à nous poser des questions sur l'objectif réel poursuivi par la Ville avec ce règlement. La Ville perçoit-elle le RMM comme un outil règlementaire visant à favoriser, voire contraindre la mixité sociale dans les nouveaux développements immobiliers ou comme un outil de collecte de fonds visant marginalement à contribuer au développement de projets sociaux et abordables ?

Selon notre compréhension, le RMM se veut un outil de maîtrise foncière et de promotion de la mixité sociale dans les nouveaux projets d'envergure et non pas un outil de collecte de fonds parmi d'autres pour le financement du logement social. Nous estimons en effet que les premiers responsables du financement du logement social sont les gouvernements provincial et fédéral et non les municipalités. À cet effet, et au vu des résultats du bilan, **nous suggérons que l'option de la contribution financière pour l'inclusion de logements sociaux soit retirée du règlement dans le cas des projets d'envergure permettant l'inclusion sur site (projets de 100 logements et plus).**

2.3 Exiger beaucoup plus des sites publics afin d'assurer le bien commun

Par ailleurs, compte tenu notamment des difficultés à obtenir la réalisation de logements sociaux sur les terrains privés, il nous semble impératif de soustraire à l'application du règlement les terrains de propriété publique. Nous comprenons que le but des promoteurs privés à but lucratif est de faire du profit, mais cet objectif prioritaire ne devrait pas être partagé par les propriétaires et développeurs de terrains publics. Les terrains publics devraient servir à répondre aux besoins de la collectivité et en particulier aux besoins en logement des ménages locataires à faible ou modeste revenu, qui sont les principales victimes de la crise du logement actuelle.

Il est inacceptable que la réalisation de projets immobiliers résidentiels sur des sites publics se fixe des objectifs de 20% de logements sociaux. De même, il est inacceptable que les unités familiales garanties par le règlement demeurent sans contrôle de prix dans des projets développés sur des sites publics. **Le règlement devrait être modifié pour ne plus s'appliquer aux sites publics (en particulier les sites de propriété municipale) et que ceux-ci soient exclusivement dédiés au développement de logements sociaux.** L'argent investi dans le logement social doit être considéré comme un investissement rentable socialement, tel que l'a démontré l'étude d'impact des activités de la SHQ publié en 2011.

2.4 La question de la gestion des fonds et du choix des projets financés par celui-ci

Une autre question qui nous préoccupe depuis les consultations publiques de l'OCPM sur le RMM en 2019 est celle de la gestion des fonds récoltés. À ce moment, nous trouvons déjà que le flou entretenu quant à cette question laissait « place à l'arbitraire, ce qui est contraire aux saines pratiques de gestions des fonds publics¹ ». Nous étions étonnés d'apprendre, en janvier 2021, que le fonds d'inclusion de l'Arrondissement Ville-Marie avait été vidé pour boucler le financement de la coopérative d'habitation faisant partie du projet Haleco. Nous souhaitons que les organismes du milieu tel que le nôtre soit consultés sur les projets qui bénéficient de tels apports de fonds.

Il demeure de plus une question au niveau d'un potentiel déséquilibre entre la perception des contributions et l'allocation des fonds dans les différents arrondissements. **9% des ententes signées en date du 31 août 2023 concernaient des projets situés dans Ville-Marie. Celles-ci ont permis de récolter 2 945 224\$ ce qui représente tout près de 17% des contributions financières pour le volet social.** La ville tiendra-t-elle compte de cette réalité lors de l'allocation des fonds? **Pouvons-nous espérer revoir la belle part des revenus récoltés dans nos quartiers ou nos quartiers porteront-ils plutôt les conséquences du manque d'inclusion de logements sociaux sur site sans pouvoir bénéficier de ces fonds?**

3. Le cas du RMM dans Ville-Marie : L'enjeu des quartiers centraux

3.1 De grands besoins pour du logement social

¹ Mémoire soumis à l'OCPM pour l'étude du Règlement pour une métropole mixte par Habiter Ville-Marie, 2019, p.26

L'arrondissement de Ville-Marie continue d'être habité en forte majorité par des ménages locataires (42 875 ménages locataires, donc 72% de tous les ménages) et plusieurs de ces ménages sont à faible ou modeste revenu. **En effet, un peu plus de 2 ménages locataires sur 5 de notre arrondissement vivent dans des logements qui leur sont inabordables.** Selon les données du dernier recensement,² 17 675 ménages locataires consacraient plus de 30% de leur revenu aux dépenses de logement (41.2%), 9 470 ménages locataires (22.1%) y consacraient plus de 50% de leur revenu et 5 475 ménages locataires (12.8%) y consacraient même plus de 80% de leur revenu.

Nombre de ces ménages sont à risque de devoir quitter leur logement à cause de hausses de loyers qu'ils ne parviendront plus à payer ou d'évictions motivées très souvent par la spéculation. Lorsque l'on considère que le loyer médian dans l'arrondissement de Ville-Marie a augmenté de 23% depuis le dernier recensement³, on peine à imaginer comment un ménage locataire à faible ou modeste revenu pourrait se relocaliser dans l'arrondissement à la suite de la perte de son logement.

3.2 Un développement immobilier qui ne répond pas aux besoins des ménages locataires à faible ou modeste revenu

Malgré les grands besoins présents dans nos quartiers, le développement immobilier qui s'est réalisé dans l'arrondissement de Ville-Marie n'a que très peu répondu aux besoins des ménages locataires à faible ou modeste revenu. **Entre 2018 et 2022, seulement 409 logements sociaux ont été mis en chantier dans Ville-Marie. Ces 409 logements sociaux ne comptent que pour 2,23% de toutes les mises en chantier ayant eu lieu dans Ville-Marie pour la même période.** Un tel taux de production ne peut subvenir aux besoins pressants des ménages locataires à faible ou modeste revenu de notre arrondissement. Au niveau du reste de la Ville de Montréal, la part de logements sociaux mis en chantier s'établissait à 8,82% pour la même période.

Cet écart démontre le rôle positif que le RMM pourrait apporter au développement de logements sociaux si l'on contraignait les développeurs à inclure des logements sociaux dans les projets de grande envergure plutôt que de leur permettre de se décharger de leur obligation en s'acquittant d'une contribution financière.

3.3 Les derniers terrains publics de l'arrondissement

² Commande spéciale de données croisées fait par le FRAPRU auprès de Statistique Canada.

³ *Ibid.*

Un des grands enjeux qui entrave le développement de projets de logements sociaux dans Ville-Marie, et les quartiers centraux de Montréal en général, est la rareté et le prix des terrains. Toutefois, il existe encore quelques grands sites publics en attente de projets de redéveloppement dans notre Arrondissement. Parmi ceux-ci, on peut penser au site de l'ancienne gare d'autocars/l'Îlot Voyageur (propriété municipale), à l'ancien hôpital de la Miséricorde (propriété provinciale) ou aux terrains de la Pointe-du-Moulin (propriété fédérale) situé dans le secteur Bridge-Bonaventure.

Ces sites sont des opportunités de premier choix pour développer du logement social et il est du devoir des gouvernements de s'assurer que ces terrains demeurent au service de la collectivité et répondent aux besoins des ménages à faible ou modeste revenu et non au service du profit privé. Il est inacceptable de perdre ces dernières opportunités en pleine crise du logement alors que les besoins sont si grands dans nos quartiers. **Nous répétons que ces sites ne doivent pas être soumis aux critères du RMM, mais que ceux-ci devraient être exclusivement dédiés au développement de logements sociaux.**

3.4 La question de l'abordabilité

Finalement, il est nécessaire de revoir ce que l'on entend par du « logement abordable » dans le cadre du règlement. **L'abordabilité des logements doit être définie par rapport à la capacité de payer des résidents et non selon les prix du marché. L'abordabilité des logements dit abordables doit également refléter la réalité locale et non être basée sur le revenu médian de la population de la région métropolitaine de recensement.** Rappelons que les prix de l'immobilier ont été hautement impactés par la spéculation ces dernières années et que produire du logement à 90% du coût du marché ne fait que normaliser les prix issus de la spéculation immobilière. La spéculation financière dans l'immobilier est un fléau à combattre et non un phénomène à encourager.

L'exemple récent du projet de redéveloppement de l'îlot Barsalou illustre bien ce phénomène. Puisque les développeurs ont bénéficié d'un programme de financement fédéral pour du logement abordable (financement de la construction de logements locatifs), ils devaient inclure 20% d'unités dites abordables. Toutefois, les critères de la SCHL font en sorte que la cible d'abordabilité du loyer de ces logements est basé sur un loyer équivalent à 30% ou moins du revenu médian de la population de la RMR de Montréal. Ce revenu médian s'établissait à 99 460\$, un revenu bien loin de la réalité de la population de notre arrondissement. **Un loyer de 2 491\$ par mois remplit le critère d'abordabilité de ce programme. Il est indécent de considérer un loyer mensuel de près de 2 500\$ dans le Centre-Sud comme étant abordable pour la population du quartier. Notons aussi que cette soi-disant abordabilité ne doit être assurée, en vertu du programme fédéral, que pour une période de 10 ans.**

Recommandations

- 1. Que l'option de la contribution financière pour l'inclusion de logements sociaux doit être retirée du règlement dans le cas des projets d'envergure permettant l'inclusion de logements sociaux sur site (projets de 100 logements et plus).**
- 2. Que le règlement soit modifié pour ne plus s'appliquer aux sites publics (en particulier les sites de propriété municipale) et que ceux-ci soient exclusivement dédiés au développement de logements sociaux.**
- 3. Que soit mis en place un processus formel d'évaluation et de sélection des projets et des groupes porteurs qui soient transparent et qui tiennent compte des besoins exprimés par la communauté au même titre que des questions relatives à la faisabilité technique et financière.**
- 4. Que le concept d'abordabilité des logements soit revu pour prendre en compte la capacité de payer des résidents des différents quartier de Montréal et que cette abordabilité soit pérenne.**

Annexe - Mises en chantier dans les arrondissements de Ville-Marie et du Sud-Ouest entre 2005 et 2022

Ville de Montréal

Arrondissement: Ville-Marie & Le Sud-Ouest

Mises en chantier

Livraison de nouveaux logements (mises en chantier et logements recyclés)

Ville-Marie																			
Nouvelle production	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
MEC	1 659	1 355	678	466	756	554	1 287	1 745	1 613	3 265	2 658	2 379	3 641	3 067	2 415	3 626	6 390	2 881	
Recyclés	86	86	252	8	116	500	174	364	102	151	455	159	348						
Total	1 745	1 441	930	474	872	1 054	1 461	2 109	1 715	3 416	3 113	2 538	3 989	3 067	2 415	3 626	6 390	2 881	
Logements sociaux et communautaires (engagements définitifs)																			
Neuf	17	67	0	22	49	47	138	78	0	40	0	14	0	0	40	136	54	72	
Recyclés	30	0	16	0	0	0	11	0	94	8	0	22	0	0	0	0	67	28	
sous-total	47	67	16	22	49	47	149	78	94	48	0	36	0	0	40	136	121	100	
Achat-Réno	55	0	0	30	32	23	8	0	0	101	26	14	0	0	0	0	12	0	
Total	102	67	16	52	81	70	157	78	94	149	26	50	0	0	40	136	133	100	

Le Sud-Ouest																			
Nouvelle production	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
MEC	440	459	161	355	273	670	583	177	483	367	296	163	1 972	438	1 024	1 672	792	1 490	
Recyclés	220	78	77	239	-	316	103	216	109	12	-	-	7						
Total	660	537	238	594	273	986	686	393	592	379	296	163	7	438	0	0	792	1 490	
Logements sociaux et communautaires (engagements définitifs)																			
Neuf	180	146	60	8		67	144	60	305	12	116	70	250		80		59	215	
Recyclés			60							12									
sous-total	180	146	120	8	0	67	144	60	305	24	116	70	250	0	80	0	59	215	
Achat-Réno										6									
Total	180	146	120	8	0	67	144	60	305	30	116	70	250	0	80	0	59	215	

Ville de Montréal																			
Nouvelle production	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
MEC	8 535	6 467	6 394	5 575	4 769	6 099	8 224	6 797	5 333	7 956	5 682	5 888	8 884	8 248	8 258	10 009	13 204	9 427	
Recyclés	707	668	440	657	295	1 131	623	1 286	948	293	512	230	603						
Total	9 242	7 135	6 834	6 232	5 064	7 230	8 847	8 083	6 281	8 249	6 194	6 118	9 487	8 248	8 258	10 009	13 204	9 427	
Logements sociaux et communautaires (engagements définitifs)																			
Neuf	1 278	747	666	509	547	310	669	209	703	615	395	472	408	267	835	437	636	387	
Recyclés	30	81	76	210	239	28	65	27	94	20	18	22	0	0	79	1	91	49	
sous-total	1 308	828	742	719	786	338	734	236	797	635	413	494	408	267	914	438	727	436	
Achat-Réno	55	208	199	396	286	148	245	115	246	299	154	86	39	49	75	63	61	92	
Total	1 363	1 036	941	1 115	1 072	486	979	351	1 043	934	567	580	447	316	989	501	788	528	

MEC : Mises en chantier

Notes: La SCHL comptabilise les logements recyclés dans ses mises en chantier depuis 2018.

La géographie de l'arrondissement Ville-Marie utilisée avant 2010 est légèrement différentes.

Les données des MEC sont différentes du tableau de 2018: la SCHL aurait possiblement ajusté le nombre de mise en chantier sur son portail.

Les données relatives aux logements sociaux et communautaires ont été ajustés de façon rétroactive (2021-2022) afin d'inclure les unités relatives aux projets Initiative pour la création rapide de logements (ICRL Grande Ville).

Les projets mixtes AccésLogis/ICRL Grande Ville n'ont été comptés qu'une fois.

Initiative pour la création rapide de logements (ICRL Grande Ville) :

- Le neuf peut inclure la construction neuve ou des modulaires.

Sources : SCHL et Direction de l'habitation