

Le Règlement pour une métropole mixte en manque d'imputabilité

Mémoire déposé dans le cadre des consultations de
l'Office de consultation publique de Montréal



Collectif de recherche et d'action sur l'habitat

16 octobre 2019

Table des matières

Le Collectif de recherche et d'action sur l'habitat et sa mission.....	2
Introduction	3
Une centralisation décentralisée ?.....	5
Une question de suivi.....	5
Une question de pérennité	6
Conclusion.....	7
Liste des recommandations	8

Collectif de recherche et d'action sur l'habitat (CRACH),

Comité de rédaction:

Hélène Bélanger, Université du Québec à Montréal
Martin Blanchard, Comité logement de la Petite-Patrie
Benoît Frate, Université du Québec à Montréal

Le Collectif de recherche et d'action sur l'habitat et sa mission

Fondé en 2015 par des actrices et acteurs du milieu communautaire, des chercheur-e-s et des étudiant-e-s, le Collectif de recherche et d'action sur l'habitat (CRACH) trouve son origine dans une double insatisfaction.

- 1. La recherche urbaine, pour l'essentiel au Québec, est financée par les instances gouvernementales et municipales. Le CRACH fait le constat de la faible diffusion de ces recherches auprès des milieux militants et, plus largement, de leur incapacité à mettre au jour certaines inégalités socio-spatiales comme les rapports de domination qui les font perdurer.*
- 2. Du côté du communautaire, le paysage apparaît également fragmenté. On observe ces dernières années l'apparition d'un modèle gestionnaire réduisant l'action communautaire à la prestation de services et rendant difficile la défense de droits, ainsi qu'une approche « territoriale intégrée » qui oublie la dimension structurelle et structurante des inégalités.*

Aujourd'hui, la situation du logement à Montréal et au Québec apparaît préoccupante sous de nombreux aspects : augmentation des situations de mal-logement, spéculation immobilière et embourgeoisement d'anciens quartiers ouvriers, discriminations, situations d'insalubrité, absence de construction de logements sociaux et dévoiement des institutions qui, au Québec, ont historiquement joué un rôle dans l'accès au logement et/ou la protection des locataires.

Le CRACH a pour mission de développer des recherches sur la ville dans une perspective critique, féministe et intersectionnelle. Pour ce faire, il cherche à mettre les connaissances produites par les sciences sociales au service des luttes pour le droit au logement, la justice sociale et les droits des locataires. Il vise également à favoriser les recherches collaboratives entre chercheur.e.s, intervenant.e.s et militant.e.s des milieux académique et communautaire.

Le CRACH entend contribuer de manière indépendante à la connaissance des phénomènes liés à la transformation des villes et des conditions d'accès au logement et ainsi soutenir les groupes communautaires et citoyens dans l'élaboration d'alternatives politiques et sociales.

Introduction

En 2015, le Collectif de recherche et d'action sur l'habitat (CRACH) publiait son *Bilan critique de la « Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels de la Ville de Montréal (2005-2015) »*¹. Le collectif concluait alors à un « pis-aller » permettant la construction de logements sociaux dans un contexte de réduction des dépenses publiques. Malgré la révision de la Stratégie, notre bilan demeurait très critique tant sur les retombées réelles, l'opacité du processus et l'inégalité dans son application par les arrondissements et quant à un certain détournement du principe de mixité sociale.

Ainsi, notre Bilan de 2015 mettait en exergue que les retombées sur le terrain de la Stratégie étaient en « trompe l'œil ». Ces gains, en plus de se faire « à la remorque » du développement de condos, dissimulaient « le phénomène de **l'explosion du nombre de condos, avec tous ses effets indirects sur les prix de l'immobilier, mais aussi sur les loyers dans le parc locatif privé** ». Quelques années plus tard, on ne peut que constater que la situation n'a guère changé ce qui inquiète les chercheurs et les militants du CRACH puisque c'est là, dans le parc locatif privé, que la majorité des ménages à faibles revenus se logent à Montréal. Certes, les ententes signées entre la Ville et les promoteurs, confidentielles pour la plupart, devraient permettre d'atteindre (potentiellement) l'objectif formulé de 15% de logement sociaux mais ce gain demeure relatif en regard du développement immobilier résidentiel.

Le CRACH soulignait également dans son Bilan que la Stratégie accordait, et accorde toujours depuis, « une place centrale aux négociations avec les promoteurs, plutôt qu'au locataires qui ont besoin de ces logements, afin d'obtenir le maximum de compensations par la négociation ». Ce choix stratégique s'est traduit par un manque de transparence quant au fonctionnement de la Stratégie, quant aux résultats des négociations et quant aux impacts réels dans les quartiers (offre en logements, attractivité accrue menant ou alimentant la gentrification, modes de vie, etc.). Par ailleurs, l'inégalité entre les arrondissements quant à l'application de la Stratégie, certains étant plus volontaristes, a certainement contribué à l'opacité de la vue d'ensemble de ses effets réels.

Finalement, le CRACH réitère ce que le Bilan soulignait de la Stratégie, qui s'inscrit dans le discours sur les vertus de la mixité sociale. Nonobstant certaines études présentées concluant à l'absence de tensions entre les différentes catégories de populations dans les projets de mixité sociale programmée², le CRACH rappelle que trop souvent ce discours sert à justifier l'arrivée d'une population plus nantie dans les quartiers populaires (rarement l'inverse), voire dans certains cas déjà mixtes comme dans le cas de bon nombre de quartier centraux³. L'arrivée d'une population

¹ Collectif de recherche et d'action sur l'habitat (CRACH) (2015). *Bilan critique de la « stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels » de la Ville de Montréal (2005-2015)*. CRACH, Montréal.

² Germain, A., Leloup, X., Rose, D., et Torres, J. (2017). La qualité de vie dans les projets résidentiels denses. Balises concernant la cohabitation en contexte de mixité. INRS Urbanisation, culture et société.

³ Ce qui provoque une diminution de la mixité sociale plutôt qu'une augmentation.

plus nantie dans ces quartiers permet de régler ou du moins diluer les problèmes reliés à la pauvreté ce qui les rend moins visibles⁴. Ce discours sur la mixité sociale rend de plus en plus difficile pour les groupes la défense de projets des projets « 100% logement social », et ce, même là où les besoins sont reconnus et même lorsqu'il existe des terrains publics qui pourraient faciliter la réalisation de ces projets.

Le *Règlement pour une métropole mixte* a néanmoins le mérite de corriger certaines lacunes de la Stratégie dont il découle et permettra sans contredit une augmentation non négligeable du nombre d'unités de logement social, abordable ou familial, ce que le CRACH salue. Le Règlement s'inscrit toutefois dans une conjoncture où les administrations municipales des grands centres comme Montréal, participent indirectement à la financiarisation du marché du logement. Le logement comme nous le connaissons a toujours été l'objet de commerce et de profit. Ce qu'il ne faut pas oublier, c'est qu'il est aussi un objet d'accumulation et de spéculation financières pour les banques et les fonds d'investissement qui sont des acteurs importants dans le développement immobilier résidentiel.⁵ Les grands projets immobiliers, dont les grands projets de condos sont donc favorisés, au détriment de projets de logements locatifs privé traditionnel, par le contexte fiscal et financier. Ces grands projets immobiliers sont également favorisés par les stratégies d'attraction et de rétention des ménages qui font la promotion de l'accès à la propriété. En plaçant le développement du logement social « à la remorque » du développement privé, il devient plus dépendant des cycles économiques et des stratégies d'investissements des promoteurs. Il s'inscrit donc dans cette dynamique et pourrait même y contribuer. En parallèle, le marché locatif privé est en pleine transformation avec le développement de projets de tours locatives reproduisant le modèle du condo⁶, les plateformes de location à court terme de type Airbnb, les nombreuses reprises et évictions de logements abordables pour rénovations majeures ou pour agrandissements/subdivision, les retirant du même coup d'un marché de moins en moins accessible pour les ménages moins fortunés.

Pour que le Règlement devienne un véritable outil de développement de logement social, abordable et familial, et non seulement une orientation de la ville quant au développement immobilier résidentiel, certains correctifs devront être adoptés. Les prochaines sections mettront en lumière notre réflexion sur certaines limites spécifiques du Règlement ainsi que nos recommandations visant à les atténuer. La documentation déposée par la Ville sur le site de l'OCPM dans le cadre de la présente consultation, incluant le Règlement en tant que tel, le document explicatif et la transcription de la séance d'information du 19 septembre 2019, n'apporte pas de réponses satisfaisantes aux problématiques qui seront soulevées dans les pages qui suivent.

⁴ Bélanger, Hélène et Richard Morin (2014) « Expériences programmées d'habitat mixte en milieu urbain, sous l'angle des enjeux de cohabitation », rapport de recherche préparé pour la Direction de l'habitation, Ville de Montréal, 84 pages.

⁵ Gaudreau, Louis, Houle, Marc-André, Bélanger, Hélène et Ted Rutland (2018) « Le droit au logement fragilisé par la financiarisation », *Revue de la ligue des droits et libertés*, 37(1) : 29-31.

⁶ Gaudreau, Louis et Manuel Johnson (2019) « Spéculation immobilière et accès au logement : Trois propositions pour Montréal », IRIS, Note socioéconomique.

Une centralisation décentralisée ?

La décentralisation de l'application de la Stratégie à l'échelle des arrondissements et la multiplication des stratégies locales qui ne permettait pas d'avoir une vision d'ensemble des effets faisait partie de nos critiques en 2015. Le document explicatif souligne par ailleurs un problème analogue, soit la fragmentation des fonds de compensation et l'impossibilité de cumuler une enveloppe suffisante à réinvestir dans chaque arrondissement, que le Règlement tente de régler avec une « une gestion plus centralisée des sommes ». ⁷ Le CRACH aimerait souligner que la décentralisation à l'échelle des arrondissements permettait néanmoins une adaptation aux contextes locaux qu'il serait malheureux d'évacuer.

Il est indéniable que la centralisation de la gestion des fonds peut représenter une forme de péréquation qui permettra un meilleur et surtout réalisable réinvestissement dans le logement social. Ceci dit, un risque demeure à l'effet que certains arrondissements, en particulier ceux issus des quartiers centraux, continuent d'être les parents pauvres de la Stratégie/du Règlement lorsque leur territoire comporte peu de terrains permettant le développement de projets immobiliers résidentiels d'envergure, tout en ayant des besoins criants en logement social.

Le CRACH déplore le manque de précisions quant au processus décisionnel entourant la gestion des contributions, financières ou non, obtenues en application du Règlement, notamment en regard d'une autonomie souhaitable des arrondissements. Ces précisions devraient être fournies par la Ville, et dans la mesure du possible, être intégrées au Règlement.

À la lumière de ces constats, le Collectif de recherche et d'action sur l'habitat (CRACH) recommande à la Ville de :

Recommandation 1 : clarifier le processus décisionnel

Il s'agit plus spécifiquement de :

- Clarifier le processus décisionnel en général quant à l'application du Règlement
- Clarifier le processus décisionnel de la gestion des sommes
- Clarifier l'arrimage décisionnel Ville-centre et arrondissements

Une question de suivi

Le CRACH s'interroge sur le suivi continu de l'application du Règlement.

Le document explicatif propose de faire un bilan deux ans après l'entrée en vigueur du Règlement ce qui lui permettra de « revoir [s]es paramètres à la lumière des données économiques et

⁷ Document explicatif p. 29.

démographiques les plus récentes » (p. 26). Le CRACH déplore le flou entourant cette unique mesure de suivi, l'absence de structure neutre qui sera responsable du monitoring et l'absence de consultations publiques prévues au Règlement. Cette absence de suivi est plutôt singulière, étant donné que, malgré les problèmes soulevés relevant de l'adoption et de l'application de stratégies locales, plusieurs arrondissements avaient mis en place des mesures de suivi dont le Règlement aurait dû s'inspirer. On pense notamment aux comités de suivis mixtes (élus, partenaires communautaires et institutionnels) à Verdun et à Rosemont-La Petite-Patrie. On pense également aux présentations annuelles à la population et aux tables de concertation et autres partenaires impliqués dans le logement à Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et Ahuntsic-Cartierville.

Le CRACH s'étonne et déplore le fait que la Ville ne se soit pas inspirée de ces mesures et qu'elles n'aient pas été prévues dans le Règlement. La délivrance de permis de construction ne constitue pas une information suffisante pouvant assurer le suivi continu de l'application du Règlement. Le suivi périodique, la reddition de compte et une implication des parties prenantes, incluant les groupes de défense des droits des locataires, aux processus décisionnels sont essentiels au développement (et à l'évolution) de ce qui est présenté comme étant un important outil de la boîte à outils de développement du logement social. Ces mesures devraient être élaborées par la Ville, et dans la mesure du possible, être intégrées au Règlement.

Le Collectif de recherche et d'action sur l'habitat (CRACH) recommande donc :

Recommandation 2 : suivi continu

Nous proposons que la Ville intègre ces mesures de suivi continu dans son Règlement :

- Rapport annuel public
- Veille permanente au moyen d'une page web afin de comprendre rapidement et concrètement ce que le Règlement permet d'accomplir
- Modalités de consultations des groupes de défenses des droits des locataires et des arrondissements pour établir des priorités de réinvestissement des sommes
- Modalités d'une consultation publique périodique par l'OCPM

Une question de pérennité

Le document explicatif souligne clairement l'importance du logement abordable à Montréal, il en constituerait son « ADN », ce dont s'en réjouit le CRACH. Cependant, les mesures annoncées pour assurer la pérennité des unités abordables construites grâce au Règlement sont insuffisantes.

Ainsi, la flexibilité accordée au promoteur d'avoir recours ou non aux formules de mises de fonds favorisant la pérennité, notamment Accès-condos, n'empêchera pas une revente rapide à profit des unités initialement abordables, venant ainsi ajouter à la pression

immobilière déjà présente qui aura des effets indirects et indésirables sur l'ensemble du marché. L'alinéa 2 de l'article 145.30.3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁸ (LAU) stipule « [l]entente peut, par ailleurs, établir des règles permettant d'assurer le caractère abordable des logements pour la durée qu'elle détermine ». Il nous apparaît donc essentiel que la Ville exploite au maximum ce que la LAU lui permet de faire afin d'enrayer, ou du moins minimiser, les risques de flip immobilier des unités abordables. Nous savons que les flips immobiliers sont déjà une pratique existante dans le parc de logements abordables, ce qui n'est pas étonnant en regard de l'absence de toutes balises. Face à ce phénomène, la Ville de Montréal se doit de protéger les unités abordables avec les compétences qu'elle détient.

Le Collectif de recherche et d'action sur l'habitat recommande donc :

Recommandation 3 : entente assurant la pérennité du logement abordable

- Que la Ville utilise ses compétences pour inclure dans les ententes les dispositions nécessaires assurant la pérennité du logement abordable par des mesures « anti-flip immobilier »

Conclusion

Le *Règlement pour une métropole mixte* orientera le développement immobilier résidentiel et le développement du logement social, abordable et familial pour les années à venir. Le Collectif de recherche et d'action sur l'habitat (CRACH) salue les efforts de la Ville pour corriger certaines lacunes de la Stratégie dont il découle. Dans ce mémoire, le CRACH souligne néanmoins certains besoins de clarification et d'engagement dans ce Règlement.

Après avoir pris connaissance de l'ensemble du dossier, le CRACH demeure surpris et très préoccupé que les Montréalaises et Montréalais doivent se prononcer sur le *Règlement pour une métropole mixte* sans que des détails concrets sur son application et sur son suivi n'aient encore été donnés. La Ville en tant qu'acteur public se doit impérativement de corriger ces lacunes avant de pouvoir prétendre que le Règlement est un outil central au développement du logement social, abordable et familial répondant aux besoins des communautés locales.

⁸ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c A-19.1.

Liste des recommandations

Recommandation 1 : clarifier le processus décisionnel

Il s'agit plus spécifiquement de :

- Clarifier le processus décisionnel en général quant à l'application du Règlement
- Clarifier le processus décisionnel de la gestion des sommes
- Clarifier l'arrimage décisionnel Ville-centre et arrondissements

Recommandation 2 : suivi continu

Nous proposons que la Ville intègre ces mesures de suivi continu dans son Règlement :

- Rapport annuel public
- Veille permanente au moyen d'une page web afin de comprendre rapidement et concrètement ce que le Règlement permet d'accomplir
- Modalités de consultations des groupes de défenses des droits des locataires et des arrondissements pour établir des priorités de réinvestissement des sommes
- Modalités d'une consultation publique périodique par l'OCPM

Recommandation 3 : entente assurant la pérennité du logement abordable

- Que la Ville utilise ses compétences pour inclure dans les ententes les dispositions nécessaires assurant la pérennité du logement abordable par des mesures « anti-flip immobilier »