

Mémoire présenté à l'Office de consultation publique de Montréal
dans le cadre de la consultation sur le
Projet de règlement pour une métropole mixte

par

Andrés Fontecilla, *député de Laurier-Dorion*

et

Alexandre Leduc, *député d'Hochelaga-Maisonneuve*

à l'Assemblée nationale du Québec



16 Octobre 2019

INTRODUCTION

Une politique de logement social est au fondement d'une lutte efficace contre les inégalités. Le logement est un droit fondamental et un enjeu de santé publique important, qui ne peut être abandonné aux aléas du marché.

Dans son programme, Québec solidaire s'est engagé à adopter une Politique nationale du logement. Notre parti souhaite inscrire le droit au logement dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne et mettre rapidement en place des mesures en vue d'assurer le respect du droit au logement pour toutes et tous. Un gouvernement solidaire investira massivement dans la construction de logements sociaux de qualité, qui devra avoir pour objectif la mixité sociale. Le même principe s'appliquera au secteur privé, qui devra consacrer un pourcentage minimal des nouvelles habitations au logement social.

Ainsi, il allait de soi que des élu.e.s de Québec solidaire, à plus forte raison des député.e.s de circonscriptions montréalaises fortement touchées par des problématiques liées à la gentrification, à la détérioration du parc de logements abordables, à l'augmentation incontrôlée des prix des loyers et à la spéculation immobilière, se prononcent sur la proposition, par la Ville de Montréal, d'un règlement qui vise à améliorer l'offre de logement social, abordable et familial dans la métropole. Le caucus des député.e.s montréalais.e.s de Québec solidaire a donc mandaté Andrés Fontecilla, député de Laurier-Dorion et porte-parole du deuxième groupe d'opposition en matière d'habitation, ainsi qu'Alexandre Leduc, porte-parole du deuxième groupe d'opposition en matière de solidarité sociale, pour la rédaction du présent mémoire.

Au nom du caucus des députées montréalaises et des députés montréalais de Québec solidaire, nous tenons à féliciter le conseil municipal de la Ville de Montréal de s'être prévalu des nouveaux pouvoirs réglementaires qui ont été conférés aux municipalités du Québec par la modification, en 2017, de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour améliorer l'offre en matière de logement abordable, social ou familial. Le projet de Règlement pour une métropole mixte représente une avancée significative pour la protection du droit au logement, du tissu social des quartiers urbains, du parc de logements abordables et de la mixité sociale et économique sur le territoire de la Ville de Montréal. Nous espérons que cette percée sera suivie d'initiatives réglementaires comparables dans d'autres municipalités du Québec.

Toutefois, nous croyons que les exigences du Règlement pour une métropole mixte ne pourront à elles seules lui permettre de respecter ses propres objectifs (préserver le caractère mixte et abordable de Montréal, et soutenir la qualité de nos milieux de vie; favoriser l'accès à un logement convenable pour toutes et tous; créer un effet structurant sur le marché résidentiel en favorisant sa vitalité et sa pérennité). Pour parvenir à ses fins, la Ville de Montréal doit aller plus loin afin d'élargir la portée de son Règlement.

CONTEXTE : PÉNURIE DE LOGEMENTS, HAUSSES DE LOYER ET APPAUVRISSEMENT

La frénésie immobilière qui s'est emparée de Montréal au début des années 2000 ne semble pas près de s'essouffler. Elle a même pris de l'ampleur au cours des dernières années, alors que l'instauration de nouvelles taxes sur l'achat immobilier dans les régions de Vancouver et Toronto a rendu le marché montréalais encore plus attractif aux yeux des acheteurs et des spéculateurs. Cette activité immobilière exerce une pression sur les prix et sur le parc résidentiel qui restreint l'accès à un logement abordable, particulièrement dans les quartiers centraux¹.

La situation affecte particulièrement le logement locatif, qui constitue le cœur autour duquel la plupart des quartiers centraux et adjacents au centre-ville montréalais se sont développés. Ce cœur locatif est aujourd'hui la cible de la spéculation immobilière et d'opérations de valorisation visant à remplacer des logements abordables par des projets résidentiels destinés à des clientèles disposant de revenus plus élevés, ou encore par des hébergements touristiques temporaires de type Airbnb. Plusieurs indicateurs tendent à démontrer que dans le contexte actuel, la conjugaison de ces facteurs met en péril la persistance du parc résidentiel locatif abordable².

On considère qu'il y a pénurie de logements dans un secteur lorsque le taux d'inoccupation descend sous les 3 %. Dans la région de Montréal, ce taux a diminué en 2018 pour atteindre 1,9 % (2,8 % en 2017), selon les résultats de l'Enquête sur les logements locatifs de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Le taux d'inoccupation est encore plus faible pour les appartements pouvant accueillir des familles, chutant à 0,8 % pour les logements de trois chambres ou plus, et encore plus faible dans les quartiers centraux³.

Malgré une hausse de la construction résidentielle et une augmentation globale du nombre de logements dans la région métropolitaine de Montréal depuis le début du boom immobilier en 2000, dans certains secteurs de la ville, le parc résidentiel locatif abordable s'est peu à peu érodé. Bien que la construction de logements locatifs ait progressé depuis quelques années, les loyers des logements neufs sont beaucoup plus élevés puisqu'ils échappent au mécanisme de fixation des loyers de la Régie du logement. Ils ne sont en effet soumis à aucune limite dans les cinq années suivant la construction des logements⁴.

De plus en plus de locataires, qui habitent un même quartier, parfois un même logement, depuis de nombreuses années, se voient imposer des augmentations de loyer abusives ou sont menacés d'éviction pour que leur logement puisse être converti en condo ou en hébergement touristique de type Airbnb. En l'absence de mesures de contrôle adéquates exercées par la Régie du logement, des propriétaires usent de certains stratagèmes pour violer ou contourner les lois qui devraient assurer aux locataires un droit au maintien dans les lieux (rachat de bail ou reprise de logement sous différents prétextes, comme l'intention de loger un proche parent ou d'effectuer des travaux majeurs)⁵.

La raréfaction du logement abordable est un important facteur d'appauvrissement. Selon les données du Recensement de Statistique Canada de 2016, un ménage locataire sur trois, au Québec, doit consacrer plus de 30 % de son revenu aux dépenses de logement. Les ménages qui paient au-delà de ce seuil de 30 % pour se loger doivent donc obligatoirement couper dans des dépenses relatives à d'autres besoins essentiels comme la nourriture, les vêtements, les fournitures scolaires, parfois même les médicaments, afin de boucler leur budget⁶.

De 1980 à 2015, dans toutes les régions métropolitaines de recensement, la situation des ménages locataires s'est dégradée. Leur revenu médian n'a progressé que de 153,6 %, alors que leur loyer médian a augmenté de 188,3 %. Dans les régions métropolitaines de Montréal, Québec et Gatineau, l'écart entre hausse du revenu et hausse de loyer est particulièrement important⁷.

Selon le recensement de 2016, Montréal possède un taux de ménages locataires parmi les plus élevés au pays (44,3 %). De ces 492 265 ménages locataires montréalais :

- 36,5 % consacrent 30 % ou plus de son revenu aux dépenses de logement;
- 17,7 % consacrent 50 % ou plus de son revenu aux dépenses de logement;
- 8,5 % consacrent 80 % ou plus de son revenu aux dépenses de logement⁸.

C'est donc dire que près de 63 % des ménages locataires montréalais sont incapables de subvenir adéquatement à leurs besoins essentiels en raison de l'augmentation démesurée des dépenses de logement par rapport à la progression des revenus. Le marché locatif ne peut répondre aux besoins de ces ménages, pour qui la seule option afin d'échapper à la pauvreté demeure le logement social.

LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Les deux principaux textes internationaux affirmant le droit au logement sont la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces deux textes ont été ratifiés par le Canada, ce qui engage, par le fait même, le Québec.

Dans son bilan des vingt-cinq ans de la Charte québécoise des droits et libertés, publié en 2003, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a recommandé que le droit au logement y soit explicitement mentionné⁹. Actuellement, le droit au logement ne figure pas de manière explicite dans les droits économiques et sociaux de la Charte.

Afin de garantir à ses citoyen.ne.s le droit à un logement adéquat et abordable et de définir des orientations pour la construction de logements sociaux et communautaires sur l'ensemble de son territoire, le Québec doit impérativement se doter d'une politique nationale de l'habitation. Toutefois, même si la nécessité d'une telle politique est reconnue depuis de nombreuses années au Québec, aucun gouvernement, malgré certaines tentatives, n'a eu le courage de mener une telle tâche à terme.

En l'absence d'une politique nationale, la responsabilité de la protection du parc locatif et du respect du droit au logement est déléguée aux pouvoirs municipaux. La Ville de Montréal doit ainsi mettre en œuvre tous les moyens dont elle dispose pour exercer cette responsabilité.

Cependant, comme les villes, en par leur statut constitutionnel, dépendent des provinces et que l'Habitation est essentiellement une compétence provinciale, un grand nombre de solutions durables aux problèmes qui touchent le logement repose entre les mains du gouvernement du Québec.

Le gouvernement du Québec aurait le pouvoir de prévenir les hausses abusives de loyer lors d'un changement de locataires en instaurant un registre des baux universel et obligatoire.

C'est également à l'État québécois de financer, par l'entremise du programme AccèsLogis, le logement social et communautaire.

Or, depuis la création du programme AccèsLogis en 1997, les gouvernements n'ont jamais financé plus de 3000 logements sociaux par année au Québec, ce qui est nettement insuffisant. Les besoins sont criants et ils continuent de s'accumuler au fil des années de sous-financement. En outre, depuis quelques années, le nombre d'unités livrées a chuté puisque depuis 2009, les barèmes financiers du programme AccèsLogis n'ont jamais été majorés pour tenir compte des hausses des coûts de construction et d'achat de terrains pour les promoteurs.

L'application du Règlement pour une métropole mixte repose en grande partie sur le financement octroyé par le gouvernement du Québec à travers le programme AccèsLogis. Pour que la Ville de Montréal puisse atteindre ses objectifs en matière de construction de logements sociaux, le gouvernement du Québec devra injecter les fonds nécessaires dans AccèsLogis Montréal et AccèsLogis Québec. Ni les sommes consacrées à AccèsLogis dans le dernier budget du gouvernement caquiste, qui sont étalées sur sept ans et qui ne concernent que des projets déjà prévus dans des budgets précédents, ni l'indexation prochaine des barèmes financiers du programme, annoncée en juillet dernier par la ministre Andrée Laforest, ne suffiront à la tâche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Par le présent mémoire, nous souhaitons féliciter le conseil exécutif de la Ville de Montréal pour l'élaboration et la présentation de son Règlement pour une métropole mixte. En délaissant l'approche incitative pour instaurer des mesures obligatoires, la Ville de Montréal se donne les moyens d'obtenir de meilleurs résultats en matière de construction de logements sociaux.

Toutefois, il nous apparaît évident que la stratégie d'inclusion ne peut devenir la seule manière d'obtenir du nouveau logement social à Montréal. Le pourcentage d'inclusion ralentira peut-être l'arrivée massive de projets résidentiels qui s'adressent à des clientèles disposant de revenus plus élevés dans les quartiers gentrifiés, mais il ne renversera certainement pas la tendance.

En ce sens, les exigences du projet de Règlement pour une métropole mixte constituent un strict minimum en deçà duquel on ne saurait aller, mais qui sera largement insuffisant pour freiner la rapide gentrification des quartiers centraux de la ville. Afin de renverser la tendance lourde amorcée il y a une vingtaine d'années qui met à mal l'existence même du parc locatif abordable et d'entériner le droit au logement sur son territoire, la Ville de Montréal doit imposer des exigences beaucoup plus strictes et prendre des mesures supplémentaires.

Nous nous permettons donc de faire à la Ville de Montréal les recommandations suivantes :

- Que les exigences en logement social soient revues à la hausse pour atteindre 40 %, et ce, pour tous les territoires et tous les projets;
- Que le Règlement entre en vigueur dès son adoption plutôt qu'en 2021;
- Que la Ville de Montréal recoure à son droit de préemption et à son pouvoir d'expropriation pour retirer des bâtiments et des terrains du marché afin de constituer une réserve foncière destinée à la construction de logements sociaux, de projets communautaires et d'infrastructures publiques;
- Que la Ville de Montréal réglemente afin d'empêcher la délivrance de permis d'agrandissement, de subdivision et de changement d'affectation à des propriétaires privés dans les arrondissements dont le taux d'inoccupation global se situe en deçà de 3 %;
- Que la Ville de Montréal se prononce publiquement en faveur de la création, par le Gouvernement du Québec, d'un registre des baux obligatoire et public qui serait administré par la Régie du logement;
- Que la Ville de Montréal dénonce publiquement le grave sous-financement du programme AccèsLogis par le Gouvernement du Québec et réclame une bonification substantielle;
- Que la Ville de Montréal réclame auprès du Gouvernement du Québec l'indexation immédiate des critères financiers du programme AccèsLogis, inchangés depuis 2009;
- Que la Ville de Montréal continue de réclamer auprès du Gouvernement du Québec un pouvoir de taxation sur les transactions immobilières effectuées par les investisseurs étrangers afin d'amoindrir les effets de la spéculation immobilière.

[¹] Louis Gaudreau et Manuel Johnson, « Spéculation immobilière et accès au logement : Trois propositions pour Montréal », IRIS, janvier 2019 [disponible en ligne] https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Speculation_immobiliere_re_-_Logement_locatif_WEB.pdf

[²] Ibid.

[³] Société canadienne d'hypothèque et de logement, « Rapport sur le marché locatif », 2018 [disponible en ligne] <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sf/project/cmhc/pubsandreports/rental-market-reports-major-centres/2018/rental-market-reports-montreal-64413-2018-a01-fr.pdf?rev=24136ea9-f42a-4aa9-8573-00606b3a4ec2>

[⁴] Louis Gaudreau et Manuel Johnson, op. cit.

[⁵] Ibid.

[⁶] FRAPRU, « Logement et pauvreté au Québec : Dossier Noir », 7e édition [disponible en ligne] http://www.bibliotheque.qc.ca/Archives/mono/HD_7287.96_Q3_%20L832_2018.pdf

[⁷] Ibid.

[⁸] Ibid.

[⁹] Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Après 25 ans : la Charte québécoise des droits et libertés », 2003 [disponible en ligne] http://www.cdpcj.qc.ca/fr/publications/docs/bilan_charte.pdf