

Consultations publiques pour

# LE RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE

Mémoire déposé à

**L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL**

par le groupe de ressources techniques



**GROUPE CDH**

**15 OCTOBRE 2019**



## AVANT-PROPOS

Nous souhaitons remercier l'Office de Consultation Publique de Montréal (OCPM) de nous offrir l'opportunité de participer à cette consultation portant sur le projet de règlement de la Ville de Montréal pour une Métropole Mixte.

Nous aimerions également souligner les importants efforts mis de l'avant par la Ville de Montréal, et particulièrement par son équipe au Service de l'Habitation, pour la réalisation de ce projet de règlement. La volonté derrière ce projet de règlement et le message fort que celui-ci porte nous conforte dans notre mission visant à développer des logements accessibles financièrement et adaptés aux besoins des citoyens montréalais. Montréal appartient à tous, et chacun doit pouvoir trouver son toit.

## PRÉSENTATION DU GROUPE CDH

Depuis 1976, l'objectif premier du Groupe CDH est le développement de projets immobiliers contrôlés par les usagers, que ce soit sous forme de coopératives d'habitation ou d'Organismes à But Non Lucratif (OBNL) de logements.

Pour y parvenir, nous partageons et mettons à profit notre expertise afin de réaliser des projets d'habitation communautaire avec la participation d'usagers à revenus faibles ou moyens. Nous souhaitons encourager et soutenir la prise en charge de ces projets par les usagers en favorisant l'*empowerment* des résidents et contribuer ainsi de façon concrète à l'amélioration de leur qualité de vie.

Actifs à travers l'île de Montréal par son implication à une douzaine de tables de concertation locales et la réalisation de plus de 8 000 logements à travers près de 300 projets de logements communautaires et sociaux d'envergures et de natures diverses, nous sommes heureux de participer aux réflexions pour le futur de notre métropole.

## PRÉAMBULE

Avant toute chose, nous appuyons d'emblée les intentions derrière l'élaboration du règlement pour une Métropole Mixte. Le contexte résidentiel à Montréal est difficile pour les moins bien nantis, et trop de ménages continuent de consacrer une part excessive de leurs revenus au logement.

Les besoins actuels sont bien compris et rapportés dans la documentation fournie par la Ville de Montréal. Dans un contexte de pénurie de logement où l'offre locative limitée engendre une inflation importante des coûts de loyer, c'est un nombre croissant de locataires qui se trouveront en situation de précarité résidentielle.

Nous sommes dans l'urgence et la priorité doit être à la réalisation de logements. Il est donc à souhaiter que le règlement pour une Métropole Mixte permettra d'en accélérer la réalisation. Afin de nous en assurer et de contribuer à l'amélioration du présent règlement, le Groupe CDH

souhaite apporter les commentaires et recommandations suivants à l'Office de Consultation Publique de Montréal, aux élus de la Ville de Montréal et aux principaux responsables des services concernés.

De par la très grande majorité des projets que nous réalisons, nous nous intéressons particulièrement à la portion « développement de logements sociaux » du règlement pour une Métropole Mixte. Ainsi, nos commentaires toucheront donc principalement cet aspect de la proposition de règlement.

De plus, conformément à notre mission de réaliser des projets d'habitation communautaire, nous travaillons également à l'élaboration d'une stratégie afin de développer du logement locatif abordable et familial par le biais d'un partenariat avec le secteur privé. Nous avons donc également quelques recommandations pour l'aspect abordable du projet de règlement.

## LA RÉALISATION DE LOGEMENTS – UNE PRIORITÉ

La proposition de règlement prévoit la réalisation de l'inclusion sociale sous deux formes, soit par la cession d'un immeuble, soit par une contribution financière. Une combinaison de celles-ci est également possible. ***Par sa conception, ce règlement favorise la cession d'immeubles, orientation pour laquelle nous sommes très favorables.*** Des mesures de suivi des retombés sont normalement prévues afin de s'assurer que cette orientation se matérialise concrètement et que nous n'observions pas plutôt un penchant répété pour les contributions lors des futurs développements privés.

Cependant, nous percevons comme très prévisible que des ajustements soient nécessaires à court terme sur les indexations annuelles. En effet, selon nos observations du marché immobilier dans les dernières années et notre expérience dans ce domaine, l'indexation de 2% prévue tant dans la contribution par les promoteurs que pour les compensations versées aux promoteurs lors des cessions favorisera éventuellement un choix des promoteurs vers la contribution plutôt que la cession. Les prix des terrains et de la construction évoluant plus rapidement que l'inflation, la contribution financière représentera une moins grande perte que le manque à gagner liée à la cession des immeubles.

***Il sera donc nécessaire que le suivi effectué par la Ville de Montréal soit extrêmement serré et que les ajustements nécessaires puissent être apportés à l'intérieur d'un mécanisme allégé et rapide afin que la priorité terrain soit toujours maintenue.***

Dans un souci de transparence, nous apprécierions que ces suivis soient publiés de façon claire et régulière afin de permettre aux différents organismes communautaires et de revendication citoyenne de constater les gains qui seront obtenus dans le cadre du règlement.

Parallèlement, nous pensons que quelques mesures peuvent être prises afin de prioriser la cession par rapport à la contribution dans certaines circonstances :

- Il serait souhaitable d'établir un mécanisme qui permettrait à différents promoteurs de fusionner leurs cessions afin d'atteindre les minimums de superficie résidentielle à la Section III, Article 14, visés par le règlement. La cession pour ces cas pourrait par exemple

- être maintenue à 20% plutôt que 22% même si elle n'est pas adjacente à leur projet afin de les encourager à prendre cette initiative.
- Les minimums prévus pour les superficies résidentielles en cession nous semblent élevés au dernier alinéa de l'Article 14 du projet de règlement. Nous comprenons que pour les projets touchant une clientèle de familles et personnes seules sans besoin particulier, un projet doit comporter un minimum de logement afin d'atteindre une viabilité financière. Par contre, pour les projets visant une clientèle particulière (itinérance, toxicomanie...) nécessitant un soutien communautaire, il convient de réaliser des projets de plus petites échelles. **Nous pensons que les minimums prévus devraient être revus afin que les cessions de site présentant un gabarit propice à ces projets ne soient pas par défaut exclus du projet de règlement.**
  - En Article 13 du projet de règlement, il est exigé que la cession d'un immeuble vacant (terrain) résulte toujours en un site prêt à construire, c'est-à-dire le cas échéant libéré de tout bâtiment, décontaminé, vidé et remblayé. Il nous semble que certaines de ces charges sont mises inutilement sous la responsabilité des promoteurs privés et qu'une certaine flexibilité devrait être possible à cet égard. Il nous apparaît par exemple superflu de demander à un promoteur de remblayer un site excavé lors de sa décontamination si un projet social doit excaver de nouveau celui-ci afin d'y construire ses propres fondations quelques mois plus tard. **Un mécanisme devrait être prévu afin qu'un travail conjoint puisse être mis en place entre le promoteur cédant et la Ville de Montréal ou l'organisme porteur du projet social.** Dans ces cas par contre, le risque devrait tout de même toujours être à la charge du promoteur privé, ayant la responsabilité de céder un terrain libre de charge.

## LA RÉALISATION DE LOGEMENTS – POUR RÉPONDRE AUX BESOINS

Lors de nos analyses du règlement proposé, nous ne trouvons pas, lorsque l'inclusion se réalise par la cession d'un « immeuble sur lequel se trouvent des logements sociaux » (projets clé en main), comment la conception de ces logements peut être contrôlée par la Ville de Montréal ou par les organismes communautaires qui en assureront ultimement la gestion. En effet, en sous-section 1 de la Section III, il est énoncé comme possibilité pour un promoteur de réaliser lui-même la construction d'un immeuble qui serait cédé sous une formule clé en main à la Ville de Montréal. Autrement que par un minimum de mètres carrés à réaliser, il n'y est pas question de la forme que devront prendre les logements sociaux. **Il ne semble pas prévu de contrôle ou pouvoir coercitif à la Ville de Montréal afin de s'assurer que ces projets répondent réellement aux besoins du quartier.**

Il nous semble que nous prenons le risque qu'un promoteur conçoive un nouveau projet social uniquement en fonction de la rentabilité financière de celui-ci. Il pourrait, par exemple, décider de ne construire que des logements de une chambre à coucher (possiblement avec quelques logements de trois chambres à coucher pour la portion « famille »). Les résidents du quartier dans le besoin, selon la composition des ménages, pourraient ne pas pouvoir bénéficier de ces nouvelles unités.

Dans le cadre de l'actuelle stratégie d'inclusion, le Service de l'Habitation de la Ville de Montréal exerce un certain contrôle par la gestion du programme AccèsLogis qui permet la réalisation des logements sociaux, et des négociations ont lieu avec les promoteurs immobiliers souhaitant obtenir des dérogations à la réglementation de zonage. Nous sommes alors dans une dynamique plus incitative et de compromis où les promoteurs privés cherchent à obtenir ces dérogations.

La dynamique ne sera plus du tout la même sous le règlement proposé et nous pensons que la Ville de Montréal s'exposerait à des risques de poursuite si un promoteur volontaire pour construire lui-même de l'inclusion sociale en clé en main à ses propres conditions se voit refuser le financement par le Service de l'Habitation si ce-dernier est en désaccord avec sa proposition de projet.

***Nous recommandons donc qu'il soit intégré au règlement une mesure de contrôle quant à la forme des projets en cession d'immeubles de type clé en main (typologie, mode de tenure...)***

***De plus, afin de répondre adéquatement aux besoins de la communauté, il est impératif que le projet soit développé de pair avec les organismes locaux.*** Ils sont en effet les mieux placés pour connaître les besoins des locataires sur leur territoire et connaître les ressources communautaires disponibles sur leur territoire.

## **LA RÉALISATION DE LOGEMENTS – RECHERCHE D'UN POTENTIEL MAXIMAL**

Dans une recherche de maximisation des opportunités, il est nécessaire que chaque projet aille chercher le maximum de ce qui est prévu dans le cadre du règlement pour une Métropole Mixte. Nous sommes en faveur à ce que, tel que prévu, un terrain cédé soit plus important si non contigu au projet initié par un promoteur, sauf en centre-ville où la réalité est autre. Cette intention, bien définie à la Section III du projet de règlement, permet autant de favoriser la mixité sociale dans un cas que d'augmenter l'ampleur de la portion sociale dans l'autre.

Par contre, ***lors de la cession d'un immeuble vacant (terrain), il sera impératif que son potentiel de construction soit effectivement et complètement démontré.*** Il est fréquent que malgré un potentiel calculé en fonction de la réglementation d'arrondissement, les réalités physiques, légales et normatives d'un site en limitent le potentiel effectif.

Nous pouvons imaginer plusieurs scénarios et en oublier de nombreux autres où les réalités du développement immobilier ne permettent pas la réalisation des projets souhaités, tel que par exemple :

- Une servitude de non construction qui empêcherait le déploiement sur le plein potentiel d'un terrain;
- Le code du bâtiment qui imposerait des façades de rayonnement minimales, réduisant ainsi l'emprise au sol possible pour un bâtiment, malgré des marges de recul exigées par règlement plus permissives;
- Le Comité Consultatif d'Urbanisme (CCU) ou le Comité Jacques-Viger qui imposerait un concept architectural moins performant, tel que par l'intégration d'une percée visuelle en plein milieu d'un terrain ou une limitation de la hauteur sur une portion du site, afin d'en améliorer l'intégration dans le milieu;

- Le nombre de cases de stationnement requises par règlement, généralement calculées en fonction du nombre d'unités résidentielles, ne pourrait pas être réalisé tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du bâtiment prévu par manque d'espace ce qui nécessiterait de réduire le nombre de logements réalisés.

Ainsi il faudra éviter que le nombre d'unités sociales gagnées grâce au règlement pour une Métropole Mixte doive être revu à la baisse en raison de réalités qui auraient été sous estimées au moment de la cession des immeubles. Ceci-étant dit, la perfection n'existant pas et des imprévus pouvant toujours survenir, ***nous pensons nécessaire que des mesures de rétroactions soient intégrées au règlement afin de pouvoir corriger les ententes de développement si dans l'avancement d'un projet, il devient nécessaire d'en réduire l'ampleur.***

## **LA RÉALISATION ABORDABLE – VERS LA PÉRENNITÉ**

Le projet de règlement de la Ville de Montréal visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial est une belle occasion d'inventer de nouvelles stratégies pour réaliser du logement locatif abordable.

Le Groupe CDH, le plus ancien groupe de ressources techniques de la Ville de Montréal, veut déployer son expertise pour combler les écarts du marché locatif et de la propriété résidentielle et bâtir des collectivités saines. Nous comptons optimiser nos ressources par le biais d'un partenariat avec le secteur privé, afin de rencontrer tant nos objectifs communautaires que ceux de la Ville et du secteur privé.

Dans le cadre de ce partenariat, toujours à l'état d'ébauche, les actifs locatifs appartiendront au Groupe CDH, un organisme à but non lucratif, assurant la pérennité pour des logements locatifs abordables.

Notre programme de logement locatif abordable s'adresse aux travailleurs avec revenu modeste qui sont « trop riches » pour le logement social et « trop pauvres » pour accéder à la propriété.

Nous cherchons des modifications au projet de règlement pour s'assurer que nous rencontrerons le seuil de viabilité financière, tenant compte des critères de la Ville sur le loyer et le prix de vente.

Notre programme est une stratégie gagnante-gagnante, pour les entrepreneurs du secteur privé, la Ville et le Groupe CDH.

### ***Nous faisons donc des recommandations suivantes :***

- La section II, article 2, paragraphe 3 du règlement s'applique aux organismes à but non lucratif recevant une «aide financière». ***Le groupe CDH demande que le règlement affirme clairement qu'un organisme à but non lucratif n'est pas assujéti au règlement visant la réalisation de logements locatifs abordables s'il reçoit une aide financière sous diverses formes (subvention, prêt ou autres) provenant d'un gouvernement, de la Ville ou d'un mandataire de ceux-ci.***
- La section IV, article 19, paragraphes 1 et 2 du règlement prévoit trois options permettant de combler l'exigence en logements abordables, comprenant, entre autres, l'option des

- sous-paragraphes a) décrivant la construction d'au moins 15 % de logements abordables en centre-ville et 20 % hors du centre-ville, dont un minimum de 5 % doit être composé de logements familiaux abordables; et l'option du sous-paragraphes b) permettant l'utilisation d'un programme visant à réduire à moins de 5 % du prix de vente l'apport de l'acheteur à la mise de fonds, dont un minimum de 5 % doit être composé de logements familiaux abordables. **Nous demandons que le règlement ajoute un programme complémentaire qui s'appliquera aux sous-paragraphes a) et b) permettant à un OBNL d'investir une mise de fonds pour réaliser des logements abordables, et que le nombre de logements ainsi réalisés soit compris dans le calcul du nombre de logements prescrits aux sous-paragraphes a) et b).**
- L'article 22 définit le «logement abordable» et fixe le prix de vente maximal aussi bien que le loyer maximal selon quatre territoires. L'article 19, paragraphes 1 et 2, sous paragraphe (b) ne prévoit aucune exigence quant au logement locatif. **Le Groupe CDH demande que le règlement ajoute une nouvelle option visant la construction d'au moins 10 % (centre-ville) et 15% (hors centre-ville) de logements locatifs abordables, dont un minimum de 5% doit être des logements familiaux, qui bénéficie d'un programme offert par un organisme à but non lucratif.**
  - Le Groupe CDH établira un partenariat avec le secteur privé et les instances publiques afin de réaliser du logement locatif abordable, et ses actifs appartiendront à un OBNL en pérennité. **Le règlement devrait exiger que l'OBNL respecte les critères de la Ville, en ce qui concerne les loyers qui doivent aussi tenir compte des revenus des ménages ciblés pour cette catégorie. Mais, en même temps, le Groupe CDH demande que le règlement permette aux instances d'exercer une approche flexible en ce qui concerne les critères d'admissibilité qui s'applique aux loyers pour assurer la viabilité financière, le cas échéant.**

## EN CONCLUSION

Nous sommes très favorables envers les intentions et les orientations du projet de règlement pour une Métropole Mixte et sommes reconnaissants à la Ville de Montréal pour son initiative.

Une fois ce règlement en application par contre, il faudra poursuivre les efforts. La priorité devra être maintenue pour la cession d'immeubles (vacants ou en clé en main) par les bilans et mises à jour des normes établies, et les portions sociales encadrées dans les ententes de développement devront se matérialiser par des projets correspondant aux potentiels prévus dans ces ententes et répondre réellement aux besoins des communautés.

En outre, considérant nos efforts dans l'élaboration de modèles de réalisation de logements abordables communautaires, nous souhaitons que de telles initiatives puissent recevoir une certaine reconnaissance, au même titre que d'autres programmes déjà existants de logements abordables, afin d'en encourager la création et le développement.

Nous remercions l'Office de Consultation Publique de Montréal pour sa considération envers nos commentaires et recommandations.