

Mémoire déposé à l'Office de consultation publique de Montréal

Révision du Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal

Recommandations en faveur d'un développement
résidentiel harmonieux,
intégré et équitable

22 juin 2004

Table sur le logement social à Verdun

Le Comité stratégique de la Table sur le logement social à Verdun est composé de :

- Marc Cloutier, directeur du Centre local de développement de Verdun (CLD)
 - Chantal Lamarre, directrice du Comité d'action des citoyennes et citoyens de Verdun
 - Christian Roberge, adjoint à la coordination générale de Bâtir son quartier
 - Donald Lavergne, organisateur communautaire au CLSC Verdun / Côte St-Paul
 - Josée Pirro, coordonatrice du projet PAL
 - Nicole Lahaie, représentante de l'Hôpital Douglas
-
- Mariette Héraut, agente de développement à la Table

Signataires du mémoire :

Bâtir son quartier
Centre communautaire Dawson
Centre des femmes de Verdun
Cible Retour à l'Emploi
CLSC Verdun / Côte St-Paul
Comité d'action des citoyennes et citoyens de Verdun
École de cirque de Verdun
Hôpital Douglas
L'Ancre des jeunes
Les Services d'Intégration Professionnelle, Carrefour jeunesse-emploi de Verdun
Maison des familles de Verdun
Maison du Réconfort
Projet PAL
Réseau-Bénévoles de Verdun
Réseau d'entraide de Verdun
Syndicat des travailleuses/eurs de l'Hôpital Champlain de Verdun
Toujours ensemble
Travail de Rue/ Action Communautaire

La Table sur le logement social à Verdun

En mai 2002, le Centre local de développement de Verdun contribuait financièrement à la mise sur pied d'une table de concertation sur le logement social à Verdun, compte tenu de la volonté issue du Sommet d'arrondissement de Verdun de créer 100 unités de logement social par année au cours des 5 prochaines années et de la nécessité de voir les représentants du milieu prendre une part active dans le développement du logement social.

Le mandat initial de la table a été d'établir sa structure et son membership. Le Comité d'action des citoyennes et citoyens de Verdun (CACV), le projet (PAL) (importante ressource auprès des personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale à réintégrer le marché du logement), l'organisateur communautaire du CLSC Verdun / Côte St-Paul, le groupe de ressources techniques Bâtir son quartier et le CLD de Verdun sont les premiers membres actifs de cette table et composent l'actuel comité stratégique, avec l'Hôpital Douglas.

Jeune d'un an à peine, la Table a produit son premier Plan de développement du logement social, qu'elle a déposé à l'occasion de la consultation publique sur le plan d'urbanisme tenue à Verdun le 20 janvier 2004.

La démarche mise de l'avant s'inscrit activement dans le mouvement de la lutte contre la pauvreté. En effet, pour la majorité des ménages visés, le coût du

logement représente le fardeau budgétaire le plus important, avant la nourriture et les autres dépenses. Le gîte constitue la pierre angulaire de l'organisation de la vie des personnes, une condition qui permet de faire face aux autres défis. De plus, certaines formes de logement social, notamment les coopératives d'habitation, permettent l'accès à la propriété (ici collectif), ce qui serait autrement impossible pour ces ménages. Pour ces raisons, des intervenantes et intervenants de Verdun ont décidé la mise sur pied d'une table qui veillera à assurer un développement harmonieux et concerté du logement social à Verdun.¹

Enfin, il importe de rappeler que le loyer du logement social est fixé en fonction des revenus du ménage alors que le loyer du logement abordable est déterminé à partir du prix du marché. Les balises sont que le loyer d'un logement social ne doit pas dépasser 30 % des revenus du ménage, alors que le loyer d'un logement abordable devrait se situer entre 75 % et 95 % du loyer du marché.

¹ Plan de développement du logement social dans l'arrondissement Verdun. 2003-2004-2005. Table sur le logement social à Verdun. 2003.

La mission de la Table sur le logement social à Verdun s'articule autour des objectifs suivants :

- ❖ Promouvoir et agir pour le maintien des résidents dans l'arrondissement de Verdun;
- ❖ Promouvoir le logement social sous toutes ses formes, du logement abordable au logement subventionné, de la formule coopérative aux organismes à but non lucratif en habitation;
- ❖ Être reconnue par le milieu et par les administrations publiques en tant qu'intervenante en matière de logement social sur le territoire de l'arrondissement Verdun, en étant légitimée et mandatée par le milieu qu'elle représente;
 - ❖ Informer le milieu sur la question du logement social et sur l'évolution des projets en cours ou à venir;
- ❖ Réunir les organismes, les organisations et les individus susceptibles de contribuer à l'atteinte de ces objectifs.

L'élaboration du Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal

Le processus de consultation en cours dans l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal, visant à établir un Plan d'urbanisme et d'en faire l'adoption à la fin de l'année 2004 est un événement important pour la municipalité et pour l'ensemble de sa population. Il assure la participation des citoyennes et citoyens dans la définition des enjeux, des objectifs et des plans d'action en matière d'urbanisme dans nos quartiers. Les orientations qui seront adoptées conditionneront le développement du territoire pour les années à venir.

La Table sur le logement social à Verdun souhaite donc profiter de cette occasion qui lui est offerte pour porter à l'attention des élu-e-s de la Ville de Montréal ses recommandations en matière de développement du logement social. Les membres de la Table tiennent à souligner l'excellente collaboration de l'Arrondissement Verdun au cours des dernières années en ce qui concerne la mise en œuvre des projets de logements sociaux et l'appui important manifesté par les élus, et plus particulièrement par le Maire de l'arrondissement Verdun, Monsieur Georges Bossé quant à l'objectif de réalisation de logements sociaux sur le territoire de l'arrondissement.

En janvier 2004, la Table sur le logement social à Verdun a déposé un premier mémoire relatif aux positions de l'Arrondissement dans le plan d'urbanisme local et certaines des orientations avancées par le comité ont été prises en compte par l'Arrondissement Verdun.

C'est dans cet esprit de collaboration que les recommandations suivantes sont proposées, afin que les orientations qui seront retenues à l'issue des consultations publiques sur le logement social (à l'automne 2004) le soient en fonction des besoins du milieu.

1. Les grandes orientations d'aménagement de la Ville de Montréal

Le plan d'urbanisme est l'instrument par lequel la Ville se dote d'une vision d'ensemble afin de mieux orienter l'aménagement de son territoire. Sept grandes orientations d'aménagement guident la Ville de Montréal dans le cadre du plan d'urbanisme soumis: des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets, des réseaux de transport structurants, efficaces et bien intégrés au réseau urbain, un Centre prestigieux, convivial et habité, des secteurs d'emploi dynamiques, accessibles et diversifiés, un paysage urbain et une architecture de qualité, un patrimoine bâti, archéologique et naturel valorisé, un environnement sain.

L'importance de l'amélioration de la qualité de vie des milieux résidentiels, en particulier des quartiers les plus défavorisés, constitue un enjeu majeur. Malgré la conjoncture économique favorable et la revitalisation urbaine en cours dans nos quartiers, il demeure que le phénomène de la pauvreté et d'exclusion sociale persiste toujours. **La Table sur le logement social à Verdun est d'avis que les interventions découlant du plan d'urbanisme, au niveau central, doivent reposer**

tant sur une analyse des problématiques liées au cadre bâti qu'à une analyse des besoins socio-économique des quartiers concernés.

Un portrait des besoins de la population de l'arrondissement Verdun ainsi qu'un portrait du marché du logement locatif se retrouvent dans le Plan de développement du logement social déposé en janvier. Pour en nommer quelques éléments, nous observons que certaines caractéristiques de l'Arrondissement se retrouvent plus généralement dans l'ensemble de Montréal:

- La population est vieillissante et le nombre de personnes vivant seules croît de façon significative.
- Les revenus des ménages se situent en dessous du seuil de faible revenu pour près de 29% des ménages montréalais.
- 37,5% des ménages locataires doivent consacrer plus de 30% de leur revenu pour se loger.
- Le logement social présent sous différentes formes ne répond aux besoins de la population existante que dans une proportion de 17%.
- Il y a une pénurie croissante des logements locatifs dont le coût est abordable à Montréal, dont le taux d'occupation se situait à 1,1% en en 2003².

² Rapport sur les logements locatifs. Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) 2003

- Les loyers ont augmenté de façon drastique au cours des deux dernières années (2002 à 2003). Les logements de 1 chambre à coucher ont subi une augmentation moyenne mensuelle de 46 \$ par mois.³
- Le regain de popularité des vieux quartiers provoque l'éviction de ménages plus démunis.
- Les comportements intolérants se multiplient et se traduisent par un " pas dans ma cour ".
- Les problèmes d'insertion sociale sont nombreux, en partie causés par de la discrimination dans l'accès au logement.

Certains quartiers défavorisés de l'ensemble de la Ville de Montréal rassemblent ces caractéristiques-là, ce qui constitue un enjeu majeur d'action au niveau de la réhabilitation du cadre bâti. L'arrondissement Verdun est représentatif de ce type de quartier.

L'aperçu suivant de la situation dans l'arrondissement permet de mesurer le poids de cet enjeu par rapport à la question du logement et de ses répercussions sur la qualité de vie des résidents de ces quartiers :

- La population de Verdun est vieillissante, et le nombre de personnes seules et de familles monoparentales est en augmentation.
- L'arrondissement Verdun est densément peuplé : 10434 hab/km² dans le quartier Wellington-De L'Église.

³ Idem

- Le taux d'inoccupation est bas : 0,5 % en 2003.
- Les logements les plus demandés sont de faible superficie.
- Sur le territoire de Verdun-Côte-St-Paul, le loyer moyen était de 560 \$ en 2001.
- Les loyers ont augmenté de façon drastique ces dernières années : entre 2001 et 2003, + 11,8 % d'augmentation pour un logement d'une chambre à coucher et + 21,6 % pour un logement de trois chambres à coucher.
- La charge financière des ménages dans l'arrondissement est grandement accrue par ces augmentations de loyer.
- 31,8 % des ménages sont situés en dessous du seuil de pauvreté.
- 37,8 % des ménages consacrent plus de 30 % de leur revenu au loyer.
- 18,5 % des ménages consacrent plus de 50 % de leur revenu au loyer.
- Le logement social ne répond aux besoins des familles que dans une proportion de 14 %.
- La spéculation foncière sur le territoire devient de plus en plus forte.
- Le nombre de logements transformés en condos va croissant.
- Au vu de la situation, les ménages les plus démunis sont dans l'obligation de quitter le quartier, accentuant le phénomène de gentrification, ou de demeurer dans des logements inadéquats.

En ce sens, **la Table sur le logement social à Verdun approuve fortement la stratégie d'inclusion du logement abordable prévue par le plan d'urbanisme. Néanmoins, le volet privé du programme Logement abordable ne permet en aucune façon de répondre aux besoins des personnes à faible revenu.**

La Table sur le logement social à Verdun recommande alors l'ajout d'une orientation en faveur du développement de logements sociaux et communautaires visant justement ces clientèles, non concernées par le logement abordable ou l'accession à la propriété.

Ce n'est réellement que par ce type de politique que la Ville cordonnera une approche intégrée d'intervention, de façon à véritablement afficher une volonté politique apte à soutenir la mixité sociale et le maintien des populations en place dans les quartiers en cours de revitalisation, en collaboration avec le milieu.

2. Les enjeux, objectifs et plan d'action

Enjeu 2.1 du plan d'urbanisme : offrir des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets.

Objectif 1 : améliorer la qualité de vie des milieux existants.

Offrir un parc de logements locatifs améliorés et conformes au nouveau Code du logement de Montréal est une préoccupation importante des membres de la Table sur le logement social à Verdun. C'est là une façon de s'attaquer à l'amélioration de la qualité de vie et de logement des résidentes et résidents de tous les quartiers.

Néanmoins, cet objectif ne prend pas en compte la lutte à la pauvreté, ce qui contribue évidemment à améliorer la qualité de vie. L'accessibilité financière, l'abordabilité réelle du logement pour les ménages ayant peu de moyens économiques est aussi un enjeu important et les membres de la Table sur le logement social à Verdun et les signataires au présent mémoire souhaitent donc que soit aussi inscrit comme objectif du Plan. La construction de logements sociaux permettra en outre de stopper l'exode des populations démunies des quartiers en difficulté et de maintenir la population résidante. Cet objectif de développer des équipements pour une communauté inclusive exige de prendre en compte les besoins des segments de la population locale éprouvant des difficultés à se loger adéquatement ou à obtenir des services essentiels à leur qualité de vie.

Nous suggérons d'introduire un deuxième élément dans la colonne « objectifs » au point 2.1 :

« Lutter contre la pauvreté et favoriser la création de logements sociaux destinés aux ménages à faibles revenus de la Ville ».

Plan d'action

Découlant de cette orientation, **nous encourageons la poursuite de l'Opération Solidarité 5000 logements sociaux issu du Sommet de Montréal en 2002 et ce, bien après la fin de l'Opération en 2005.**

Plus de 5000 projets ont été admis dans ce programme de chantiers de logements sociaux, et ce nombre représente en soi une victoire. Cependant, le plan d'urbanisme ne prévoit encore rien pour assurer la continuité de cette opération, et n'entreprend pas de chantier de construction de logements sociaux. C'est là une carence grave, qui altère le sens donné aux notions de mixité sociale et de développement de projets « à toutes gammes de prix ». De plus, le cadre bâti ancien est parfois dégradé et à bien des égards difficile à requalifier, en raison notamment de la contamination des sols.

La construction de logements sociaux après 2005 implique alors autant de fixer des objectifs que de poursuivre le travail concerté de l'administration locale et les intervenants du milieu.

Il est alors important pour le comité de la Table sur le logement social à Verdun que la proportion de logements sociaux à construire soit discutée et quantifiée avec les représentants des Gouvernements et du milieu en fonction des besoins réels des besoins en logement des ménages à faible revenu, pour être ensuite fixés et financés. Des documents de réflexion ont été présentés comme des autant d'occasions de mesurer l'état de la situation, d'établir un certain nombre de constats et ont diffusé des réponses concrètes à une situation dite de crise. Les recommandations de groupes tels que le FRAPRU ont déjà mentionné quelle était l'ampleur de ces besoins en réclamant 35 000 logements sociaux sur les dix prochaines années.

Entamer une campagne de création de logements sociaux définit plus une forme d'intervention qu'une politique d'habitation. Ainsi, une politique de logement social consiste à offrir à tous la possibilité de se loger décemment.

Par ailleurs, le point **1.1** du plan d'action visant à appliquer des programmes de rénovation résidentielle sur les bâtiments existants nécessitant des travaux majeurs constitue, aux yeux de la Table, un moyen privilégié pour parvenir à la réalisation de l'enjeu mentionné au point 2.1. Cet outil sera d'autant plus pertinent s'il permet la consolidation du stock de logements locatifs, sans avoir d'incidence négative sur les loyers, et de ce fait, de répercussion néfaste sur les locataires.

Objectif 2 : favoriser la construction de 60 000 à 75 000 logements entre 2004 et 2014.

La Table sur le logement social à Verdun déplore le fait que le plan d'urbanisme reste vague en ce qui a trait à la proportion des différents types de logements qui permettront d'atteindre cet objectif. Si le plan prévoit d'inclure du logement abordable, la notion-même de ce type d'habitat reste floue : est-ce du logement locatif abordable, du logement social financé par le programme *Logement abordable*, du condo abordable?

Afin d'allier logement abordable (**au sens où un ménage dépense moins de 30 % de son revenu pour se loger**) et accession à la propriété pour les ménages à revenu modeste, **nous recommandons donc qu'il soit inscrit dans le plan d'urbanisme que le développement de coopératives sera planifié.** En effet, dans l'arrondissement Verdun, nous avons constaté que les projets de coopératives d'habitation réalisés développaient un sentiment élevé d'appartenance et une grande responsabilisation des résidentes et résidents face à leur environnement et à leur propriété collective. En ce sens, le développement de coopératives d'habitation doit aussi s'inscrire comme objectif relatif à l'enjeu **2.1 offrir des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets**, et le plan d'urbanisme doit dès lors planifier la diversité et la mixité d'habitat qu'il envisage.

Les moyens à mettre en place viseraient à assurer dans les grands développements à venir une meilleure intégration des différentes couches de la population, de

même qu'à favoriser les partenariats entre développeurs privés et développeurs communautaires.

Un objectif additionnel peut donc être ajouté à l'enjeu offrir des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets:

« Favoriser le développement de collectivités intégrées et la mixité sociale dans les grands développements résidentiels à venir ».

Il faut souligner cependant que la création de coopératives d'habitation locatives destinées aux ménages à faibles et modestes revenus est grandement dépendante de programmes gouvernementaux qui sont tantôt orientés vers la construction de nouvelles unités d'habitation (en période de faible vacance dans le marché locatif), et à d'autres moments vers la rénovation du parc résidentiel (lorsque le marché revient vers son point d'équilibre ou que la création de logements neufs est moins impérieuse). En ce sens, la réalisation de cet aspect du plan d'action dépendra des orientations données aux programmes de financement du logement social et communautaire. Il ne faut pas oublier par contre que la conversion d'immeubles non résidentiels en habitations coopératives est toujours chose possible en vertu de ces programmes, peu importe la situation du marché. C'est donc la création de coopératives qui doit centraliser l'attention des élus, pour parvenir à cet objectif de variété d'habitat et de mixité sociale.

Plan d'action

La stratégie décrite dans le plan d'urbanisme prévoit un certain nombre de moyens prévoyant l'inclusion de logements abordables auxquels nous en ajouterions les suivants concernant le logement social et le logement abordable.

Pour la Table sur le logement social à Verdun, la mise en place de PPU et de PAE visant à résidentialiser certains grands secteurs doit intégrer une politique d'inclusion d'un nombre significatif de logements sociaux ou coopératifs dans ces grands développements, soit la formule du 1 pour 5 (un logement social pour cinq logements privés) ou toute autre formule à définir en concertation avec les comités logements et autres organismes du milieu. Ce zonage d'inclusion devra être exigé lors des demandes de permis de construire pour des projets d'envergure.

Parmi les moyens à mettre en place, on pourrait aussi songer à **l'établissement d'un programme de rabais de taxes foncières applicables tant à l'acheteur individuel d'une première résidence qu'à l'acheteur collectif qu'est la coopérative d'habitation.** Un tel programme pourrait être axé sur des développements ou des secteurs particuliers spécifiquement là où les coûts de développement risquent de constituer un frein à l'abordabilité des logements qui seront créés. Rappelons que l'ancienne municipalité de Montréal disposait en 2002 d'un programme de rabais de taxes foncières, ouvert aux nouveaux ménages acquéreurs et aux coopératives

d'habitation qui réalisaient des nouvelles habitations. Ce programme, ajouté aux programmes déjà disponibles aux coopératives a permis la réalisation de projets considérés comme « stratégiques » par la municipalité, de par leur nature et leur localisation, et qui n'auraient pas pu autrement voir le jour.

Enfin, la mise en place d'un fonds de réserve foncière permettant l'achat et la revente pour fins de développement de logements sociaux (recommandation d'ajout) rejoint deux recommandations de la Table dans son plan de développement; la constitution d'une réserve foncière municipale pour fins de développement de logements sociaux et la mise en place d'une société acheteuse visant à profiter des opportunités du marché pour constituer un portefeuille foncier propre à faciliter le développement de logements sociaux. Une réserve foncière peut certainement conférer à la Ville plus de marge de manoeuvre dans l'atteinte de ses objectifs (échanges de terrains, consolidation de secteurs, etc.). Cet outil n'étant cependant pas permis par le cadre légal actuel, il est nécessaire que la Ville de Montréal fasse des démarches dans ce sens, car une intervention de Québec s'avère être nécessaire.

Conclusion

Les membres de la Table sur le logement social à Verdun partagent avec les élus les objectifs visant plus particulièrement l'amélioration de la qualité de vie des résidents et le développement intégré et harmonieux du territoire de Montréal. Les membres de la Table appuient donc la Ville dans sa démarche de révision du plan d'urbanisme et souhaitent que se poursuive et s'intensifie la collaboration avec les responsables et conseillers et conseillères de l'Arrondissement Verdun dans la planification et le développement du logement social.