

AMÉNAGEMENT DU QUARTIER NAMUR-HIPPODROME : UNE RÉPONSE À LA CRISE DU LOGEMENT

Mémoire présenté à l'Office de consultation
publique de Montréal dans le cadre des
consultations sur le quartier Namur-
Hippodrome

Février 2020



FÉDÉRATION DES COOPÉRATIVES
D'HABITATION INTERMUNICIPALE
DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN



Table des matières

Présentation de la Fédération 1

Introduction..... 1

La Ville : de plein droit..... 2

L’enjeu de la mixité 5

Pour une vision globale de l’aménagement urbain 7

Conclusion 8

Liste des recommandations 9

Présentation de la Fédération

La Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM) a été fondée en 1983 afin d'agir comme porte-parole pour les coopératives d'habitation de l'île de Montréal. Depuis 2002, la FECHIMM a étendu son action à Laval ainsi qu'aux MRC de Deux-Montagnes, Mirabel et Thérèse-de-Blainville dans les Basses-Laurentides et, en août 2016, à celles de Les Moulins et de l'Assomption dans la région de Lanaudière. À l'assemblée annuelle de 2019, les membres ont décidé par résolution d'étendre le territoire de la FECHIMM à l'ensemble du Québec.

Avec quelque 480 membres, la FECHIMM regroupe 75 % des coopératives d'habitation du territoire régional, soit près de 13 000 ménages coopérants. La valeur de l'actif immobilier combiné des membres de la Fédération dépasse le milliard de dollars, ce qui en fait l'un des plus importants acteurs immobiliers résidentiels de la grande région montréalaise. Elle constitue la deuxième plus grande fédération au Canada et représente près de la moitié du secteur des coopératives d'habitation au Québec.

Les coopératives d'habitation fédérées au sein de la FECHIMM ont une mission commune : répondre au besoin de logement du plus grand nombre de ménages tout en les outillant afin qu'ils puissent bâtir un milieu de vie inclusif et sécuritaire dans les meilleures conditions de salubrité, et ce, au prix le plus économique.

Pour soutenir ces entreprises collectives, la FECHIMM propose une gamme étendue de services de soutien à la gestion, à la planification et au financement de travaux immobiliers. La Fédération œuvre également à la promotion du droit au logement et du modèle coopératif en habitation. Dans l'ensemble de ses actions, la Fédération s'inspire largement des principes suivants: accessibilité pour les ménages à faible revenu, non-discrimination dans le choix des membres locataires, mixité des clientèles, appropriation de l'habitat, responsabilisation et prise en charge des sociétaires et autonomie de fonctionnement.

Introduction

La Fédération salue l'exercice de consultation lancé par la Ville de Montréal au sujet de la requalification du site Namur-Hippodrome, un projet d'envergure qui va remodeler un secteur de Montréal présentant un fort potentiel d'innovation. De fait, on ne peut qu'applaudir à la volonté affichée de la Ville de réaliser un écoquartier et d'y *...construire un milieu de vie complet et inclusif, dans lequel la mobilisation citoyenne et la coopération des acteurs seront des piliers fondateurs et où les façons de se déplacer y seront complètement repensées*¹.

¹ Ville de Montréal (2019), *Sommaire décisionnel* : <https://bit.ly/36MX93Y>.

Le présent mémoire s'inscrit dans un contexte particulier. En effet, Montréal est en pleine transformation. De vastes quartiers changent d'affectation, ce qui a donné lieu l'année dernière à plusieurs consultations publiques auxquelles la Fédération a participé. Nous reprendrons donc ici certains des éléments que nous avons énoncés dans de précédents mémoires. Mentionnons notamment ceux que nous avons déposés pour le PPU des Faubourgs, le secteur Bridge-Bonaventure de même que pour le règlement sur une métropole mixte sans compter celui sur le racisme et la discrimination systémiques.

Par ailleurs, nous traversons une grave crise du logement, crise qui ne cesse de s'amplifier à cause notamment de la marchandisation du logement, de l'expansion d'Airbnb, de la multiplication des condos, du phénomène des « rénovictions » et de l'embourgeoisement de plusieurs quartiers naguère dits ouvriers ou populaires. Ainsi, la perspective de disposer d'un vaste terrain pour y développer des milliers de logements devrait permettre, en accroissant l'offre, de soulager le fardeau des ménages locataires de Montréal dont 35,5 % consacrent 30 % et plus de leur revenu pour se loger et 8,5 % d'entre eux jusqu'à 80 % et plus². Ce dernier pourcentage correspond à 41 950 ménages, soit l'équivalent de la ville de Rouyn-Noranda. Et outre ce fardeau croissant du coût du logement pour les locataires, ces phénomènes qui influent sur le marché immobilier entraînent en parallèle une hausse de l'itinérance qui a progressé de 12 % au cours des trois dernières années³.

La situation est similaire dans le quartier qui abrite le site de l'Hippodrome. Côte-des-Neiges est un quartier de locataires (80 % des ménages) où plus d'un ménage locataire sur cinq (7 445 ménages) consacre plus que la moitié de son revenu à l'habitation et plus de 12 % (4 235 ménages) y laissent 80 % ou plus de leur revenu⁴. Chacun de ces ménages a besoin d'un logement social.

La Ville : de plein droit

Le secteur Namur-Hippodrome représente le dernier grand terrain vacant parmi les secteurs centraux de Montréal. Le site a été cédé à la Ville par le gouvernement du Québec en octobre 2017 et est en attente d'une mise en valeur. Cette maîtrise foncière donne à la Ville l'opportunité de mettre en œuvre ses plans et politiques⁵.

Combien de fois, lors de projets de développement immobilier, la Ville s'est-elle justifiée de ne pouvoir obliger des promoteurs à réaliser des logements sociaux et communautaires en affirmant que ces derniers étaient « de plein droit ». En d'autres termes, leurs projets répondant aux normes existantes du zonage et du plan d'urbanisme, ils pouvaient se réaliser sans contrainte.

² FRAPRU, *Logement et pauvreté au Québec : dossier noir*, 7^e édition, juin 2018.

³ BRAUN, Danny, « Les effets de la flambée des prix de l'immobilier sur l'itinérance », *Radio-Canada*, 12 septembre 2019 : <https://bit.ly/2kHG8pU>.

⁴ Recensement de Statistique Canada (2016) dans Christian Paquin (2018), *Portrait statistique : Population du territoire de l'arrondissement de Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce*.

⁵ Ville de Montréal (2019), *op. cit.*

Il y a lieu de souligner que, malgré un développement important du marché immobilier dans les quartiers de Montréal au cours des vingt dernières années, le marché privé n'arrive pas à répondre aux besoins des ménages à revenu modeste. Prenons l'exemple du développement du site Namur-Jean-Talon, un terrain avoisinant l'Hippodrome. Avec la construction de 2 231 logements privés, dont la vaste majorité furent des condominiums, ce projet n'a pas permis de satisfaire les besoins locaux en matière de logement, car seuls 44 logements sociaux sur site ont été construits⁶.

La Stratégie d'inclusion de la Ville de Montréal, toujours en vigueur, permet d'utiliser les leviers des demandes de dérogation au zonage existant pour tirer profit du développement résidentiel immobilier pour financer la construction de logements sociaux, offrant ainsi un moyen d'assurer la mixité sociale dans les quartiers. Cela étant, elle comporte en même temps un effet pervers, puisque, de façon croissante, la réalisation de logements sociaux et communautaires se trouve à la remorque du développement de logements privés, ceux-ci étant très majoritairement des condos destinés à la classe moyenne supérieure ou des condos de luxe. Ainsi pour chaque logement communautaire réalisé, quatre logements privés doivent être développés. Cette situation contribue fortement à l'embourgeoisement des quartiers. Ainsi que l'exprime le Regroupement Information Logement dans une lettre ouverte parue dans *La Presse* :

...la remise des projets de logement social dans la remorque du privé a défiguré sa mission de base et a fait de lui un cheval de Troie de l'embourgeoisement.

Pour obtenir des logements sociaux, les communautés locales sont obligées d'accepter les condominiums qui exercent une pression à la hausse sur les prix des loyers et une reconfiguration de leur tissu social et de leur réalité socioéconomique⁷.

D'autre part, cette contrainte pèse lourdement sur la formule coopérative, qui se trouve de moins en moins représentée dans le paysage du logement communautaire. Il faut dire que l'application de l'inclusion passe souvent par la réalisation de projets « clé en main ». Or, le développement de coopératives repose sur l'engagement d'un groupe de personnes prêtes à se mobiliser pendant un processus assez long et qui définissent elles-mêmes leur projet de façon démocratique. Le développement de projets « clé en main », c'est-à-dire par le haut, va donc à l'encontre de la dynamique coopérative. C'est notamment l'une des raisons pour lesquelles les coopératives ne représentent plus que 23,3 % des logements sociaux à Montréal contre 30 % pour les OSBL et 35 % pour les HLM⁸.

⁶ Table de concertation du logement social de la CDC Côte-des-Neiges, *Écartées du triangle: l'impact du développement de Namur-Jean-Talon sur les résident.e.s de Mountain Sights*, octobre 2017.

⁷ El Asri, Hassan, « Crise du logement : les cowboys des temps modernes », *La Presse*, 3 février 2020 : <https://bit.ly/36PSJsV>.

⁸ VILLE DE MONTRÉAL, *Répartition des logements sociaux et communautaires sur l'île de Montréal*, Direction de l'habitation, Service de la mise en valeur du territoire, 31 décembre 2017.

Rappelons que, au cours des 50 dernières années, le développement de coopératives a permis de stabiliser les conditions de logement et de permettre à plusieurs milliers de ménages de demeurer dans leur quartier et de profiter d'une vie communautaire riche leur permettant de se responsabiliser en ce qui concerne leur milieu de vie, voire leur quartier.

Le futur Règlement sur une métropole mixte va contribuer, en partie du moins, à combler les lacunes de la Stratégie en imposant désormais une obligation à tout projet immobilier d'inclure 20 % de logements sociaux, 20 % de logements abordables et 20 % de logements familiaux. Ce règlement a été conçu pour s'appliquer aux promoteurs privés. Or, il semble de plus en plus perçu dans la compréhension populaire comme devenant la norme pour tout projet immobilier, peu importe qui en est le promoteur. Nous souhaitons alerter l'administration municipale à ce sujet et rappeler qu'il ne s'agit pas ici de l'intention initiale derrière le règlement.

Dans le cas de Namur-Hippodrome, c'est la Ville qui est de plein droit, étant propriétaire de la totalité du terrain. Elle peut donc décider du type de tenure que l'on pourra retrouver dans le site. La Ville dispose donc ici d'une occasion exceptionnelle d'agir pour faire face à la crise du logement.

Pour la Fédération, le logement social et communautaire constitue la seule façon d'apporter une réponse permanente aux problèmes de logement des ménages à faible revenu, aux personnes âgées, aux familles, aux personnes en situation de handicap, aux personnes issues de l'immigration, aux femmes et à toute personne se situant aux intersections de différents enjeux. Cette approche permet d'offrir un logement de qualité qui est abordable pour l'ensemble des ménages qui en ont besoin, particulièrement ceux qui sont les plus vulnérables.

Le logement social a également fait ses preuves comme outil d'intégration sociale et économique. Cet outil garantit une accessibilité financière à long terme et les investissements bénéficient non seulement aux locataires actuels, mais aux générations futures. Le logement social permet d'échapper, de façon permanente, à la spéculation immobilière et de créer un patrimoine collectif.

Recommandation 1

Considérant la crise du logement en cours;

Considérant les immenses besoins en logement de la population du quartier;

Considérant que le secteur Namur-Hippodrome est dernier grand terrain vacant parmi les secteurs centraux de Montréal;

Et considérant que la Ville est propriétaire du terrain;

Que 100 % du développement résidentiel prenne la forme de logements sociaux et communautaires, dont des coopératives d'habitation.

Recommandation 2

Que les principes de l'accessibilité universelle et de l'analyse différenciée selon les sexes soient intégrés dans tous les aspects du projet.

Recommandation 3

Que la Ville mette en place une structure pour planifier et contrôler le développement du site afin d'assurer la participation du milieu communautaire et coopératif (à titre d'exemple, le Bureau de Projet Partagé mis en place pour le site Louvain dans Ahuntsic).

L'enjeu de la mixité

Le document de présentation du *Règlement pour une métropole mixte* (ci-après « le Règlement ») pose un diagnostic de la situation du logement à Montréal qui découle des constats suivants:

- la difficulté croissante des ménages locataires à se loger malgré la vigueur économique dont jouit Montréal, 155 000 d'entre eux consacrant 30 % ou plus de leur revenu pour se loger;
- une offre de logements abordables qui se raréfie;
- le souhait des familles de demeurer en ville.

Le document de présentation (p. 8) précise (qu') *il s'agit ... d'assurer la mixité sociale au centre et dans les nouveaux secteurs...*

Et le document d'information produit par la Ville sur le quartier Namur-Hippodrome semble aller dans le même sens, puisqu'il précise que :

L'atout de la maîtrise foncière du site de l'ancien hippodrome est exploité à son maximum, présentant le quartier comme le fer de lance d'une métropole mixte⁹.

Cette mention soulève de l'inquiétude, car elle semble en contradiction avec les constats qui la précède. Et elle va en outre à l'encontre de la conclusion que nous-mêmes tirons dans notre recommandation 1, à savoir que la maîtrise foncière du site permet plutôt à la Ville de choisir de consacrer 100 % du développement résidentiel au développement de logements sociaux et communautaires.

En effet, à l'heure actuelle, d'importants sites de propriété publique donnent lieu à des projets de réhabilitation. Étant donné que l'une des principales difficultés rencontrées par les coopératives

⁹ Voir : <https://bit.ly/2SdH16i>, p. 20.

émergentes concerne l'acquisition d'un terrain¹⁰, on peut craindre à l'avenir une rareté croissante de ceux qui se prêteront au développement de logements sociaux. C'est pourquoi il importe de profiter de la réhabilitation actuelle de grands terrains pour y maximiser l'implantation de logements sociaux, à plus forte raison lorsque ceux-ci sont de propriété publique.

D'autre part, les logements sociaux et communautaires assurent eux-mêmes la mixité. En effet, dans ce type de logements, selon les critères du programme AccèsLogis, la moitié sont réservés à des ménages qui reçoivent une subvention en vertu du Programme de supplément au loyer leur permettant ainsi de ne payer que 25 % de leur revenu pour se loger. Et, dans l'autre moitié, la fixation des loyers non subventionnés est à la remorque du marché, puisqu'ils sont établis entre 75 % et 95 % des loyers médians de Montréal (mais la réalité s'approche plus souvent de 95 %). Or, comme on assiste actuellement à une flambée des loyers associée à un taux de vacance sous le seuil de l'équilibre, particulièrement pour les logements familiaux, les loyers fixés dans les logements communautaires correspondent de moins en moins à la capacité de payer des ménages à revenu modeste, dépassant même 1 000 \$ / mois.

Étant donné que la Ville de Montréal dispose désormais des pleins pouvoirs en matière de logement et qu'elle peut dès lors redéfinir les composantes du programme AccèsLogis, il importerait qu'elle révise le mécanisme de fixation des loyers afin que ceux-ci soient déterminés en fonction d'échelles de revenus des ménages qui ne peuvent avoir accès à la propriété plutôt que des loyers médians du marché. Une formule similaire est d'ailleurs à l'étude dans le domaine du transport public. Précisons que, dans les coopératives existantes, 93 % des ménages qui y résident ont un revenu inférieur à 70 000 \$¹¹.

Même si cela implique plus d'investissements de la part de la Ville et des gouvernements supérieurs, la Fédération n'est pas d'avis qu'une telle mesure viendrait déséquilibrer le marché de la construction.

Recommandation 4

Que dans les logements sociaux qui relèveront du programme AccèsLogis Montréal, la Ville révise le mécanisme de fixation des loyers afin que ceux-ci soient déterminés en fonction des revenus des ménages qui ne peuvent avoir accès à la propriété plutôt que des loyers médians du marché.

¹⁰ Sans compter que bon nombre des terrains disponibles sont contaminés, ce qui accroît les coûts et impose souvent de longs délais de réalisation.

¹¹ CONFÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION (CQCH), *Enquête sur le profil socioéconomique des résidents de coopératives d'habitation – 2017*.

Pour une vision globale de l'aménagement urbain

Comme on l'a vu lors de précédentes consultations (quartier des Faubourgs, secteur Bridge-Bonaventure, Royalmount, racisme et discrimination systémiques), de telles transformations urbaines ne sont pas sans affecter les quartiers limitrophes habités par des populations à faible revenu, parmi lesquelles on retrouve souvent une importante composition immigrante ou racisée, ce qui est le cas des quartiers Côte-des-Neiges et St-Laurent.

Or, ces différents projets semblent se faire en silo, un à la fois, sans vision globale de l'aménagement urbain, sans préoccupation pour l'impact qu'ils entraînent dans l'ensemble de la ville.

L'embourgeoisement galopant du quartier Parc-Extension, voisin de Côte-des-Neiges et l'un des plus défavorisés et diversifiés au Canada, en représente un cas flagrant. Amy Darwish, organisatrice communautaire au Comité d'action de Parc-Extension, expose ce qu'elle présente comme les conséquences dévastatrices de ce phénomène. Elle blâme tous les paliers de gouvernement, y compris la Ville, pour avoir abandonné les résidents.e.s de Parc-Extension et les avoir livrés à la spéculation immobilière.

...the opening of the Université de Montréal's new Campus MIL has had "devastating consequences" for the neighbourhood, including a "wave of rent hikes and evictions to make way for an influx of whiter, more affluent residents" as landlords prefer to rent to students and young professionals. This has meant more racial profiling and heavier police presence, more pressure for the marginalized to accept overcrowded apartments and terrible living conditions¹².

L'exemple de ce quartier devrait faire réfléchir. Bien que l'Université et la Ville aient prévu construire quelques centaines de logements sociaux et communautaires dans le site même du campus MIL, c'est aussi à Parc-Extension que l'on aurait dû commencer à en réaliser ainsi qu'en témoigne un article tiré du dossier de la revue Relations sur les villes solidaires, également paru dans Le Devoir¹³.

La Ville devrait donc immédiatement se pencher sur le sort des quartiers St-Laurent et Côte-des-Neiges et s'assurer que le développement du site contribue à l'amélioration des conditions de vie des populations résidentes.

Si la Ville veut protéger les couches les plus vulnérables et les plus discriminées de la population, elle doit mettre en œuvre d'énergiques mesures d'atténuation et de compensation dans les quartiers qui subissent les contrecoups de vastes projets d'aménagement. Et cela passe à nouveau par le développement de logements sociaux et communautaires en nombre suffisant pour répondre aux besoins des locataires touchés.

¹² LALONDE, Michelle, « Protesters decry rise in hate crimes », *The Montreal Gazette*, 28 octobre 2019 : <https://bit.ly/32g5TxI>.

¹³ VAN NESTE, Sophie, et ROYER, Jean-Philippe, « Pièges et défis des quartiers urbains écologiques », *Relations*, octobre 2019.

Recommandation 5

Que la Ville de Montréal mette en œuvre d'énergiques mesures d'atténuation et de compensation dans les quartiers subissant les contrecoups des vastes projets d'aménagement et de requalification, notamment un embourgeoisement rapide, et privilégie pour ce faire le développement de logements sociaux et communautaires dans ces mêmes quartiers en nombre suffisant pour répondre aux besoins des locataires touchés.

Conclusion

Le secteur Namur-Hippodrome est le dernier grand terrain disponible sur l'île de Montréal situé dans un quartier central. La Ville en est entièrement propriétaire.

La Fédération, les résident.e.s et le milieu communautaire de Côte-des-Neiges ainsi que leurs alliés sont enthousiastes de constater que ce projet voie enfin le jour dans une perspective qui semble favoriser leur vision du développement. Cependant, le manque d'attention accordé à l'inclusion des personnes à faible revenu laisse craindre l'éventuelle exclusion de ces populations et un nouveau risque de gentrification autant pour le secteur même que pour les quartiers limitrophes. La Ville a ici une occasion exceptionnelle de faire preuve de courage en s'attaquant à la crise du logement et ainsi d'assurer le droit au logement pour tous et toutes.

Ensemble travaillons pour faire de Namur-Hippodrome un quartier idéal, de renommée internationale, reconnu autant pour son inclusion que pour son innovation.

Liste des recommandations

Recommandation 1

Considérant la crise du logement en cours;

Considérant les immenses besoins en logement de la population du quartier;

Considérant que le secteur Namur-Hippodrome est dernier grand terrain vacant parmi les secteurs centraux de Montréal;

Et considérant que la Ville est propriétaire du terrain;

Que 100 % du développement résidentiel prenne la forme de logements sociaux et communautaires, dont des coopératives d'habitation.

Recommandation 2

Que les principes de l'accessibilité universelle et de l'analyse différenciée selon les sexes soient intégrés dans tous les aspects du projet.

Recommandation 3

Que la Ville mette en place une structure pour planifier et contrôler le développement du site afin d'assurer la participation du milieu communautaire et coopératif (à titre d'exemple, le Bureau de Projet Partagé mis en place pour le site Louvain dans Ahuntsic).

Recommandation 4

Que dans les logements sociaux qui relèveront du programme AccèsLogis Montréal, la Ville révise le mécanisme de fixation des loyers afin que ceux-ci soient déterminés en fonction des revenus des ménages qui ne peuvent avoir accès à la propriété plutôt que des loyers médians du marché.

Recommandation 5

Que la Ville de Montréal mette en œuvre d'énergiques mesures d'atténuation et de compensation dans les quartiers subissant les contrecoups des vastes projets d'aménagement et de requalification, notamment un embourgeoisement rapide, et privilégie pour ce faire le développement de logements sociaux et communautaires dans ces mêmes quartiers en nombre suffisant pour répondre aux besoins des locataires touchés.