

# Mémoire

du **Regroupement Information Logement**  
dans le cadre des consultations  
sur le Plan de développement de Montréal

tenues au mois de  
septembre 2013

à l'Office de consultation publique de Montréal  
1150 Metcalfe, 14<sup>e</sup> étage, Montréal



Regroupement Information Logement  
1945 rue Mullins, bureau 110  
Montréal, Québec  
H3K 1N9

# Table des matières

---

1.	<b>Introduction</b> .....	3
2.	<b>Présentation de l'organisme</b> .....	3
3.	<b>La situation du logement à Pointe-Saint-Charles</b> .....	4
3.1.	L'état du marché locatif : un marché en constante transformation.....	4
3.2.	Gentrification et perte de logements locatifs: l'avenir des quartiers en jeu .....	4
4.	<b>Le Plan de développement de Montréal : une stratégie qui n'est pas à la hauteur de la vision</b> .....	5
4.1.	La <i>Vision de développement</i> : le point fort du Plan.....	5
4.2.	Le plan d'action municipal 2013-2017 : un plan stratégique sans stratégie.....	6
4.2.1.	<i>Peu d'ambition et peu d'objectifs chiffrés</i> .....	6
4.2.2.	<i>Une « stratégie » à la remorque du développement</i> .....	7
4.2.3.	<i>Pas de remise en question : l'exemple de la Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels</i> .....	7
5.	<b>Nos recommandations</b> .....	9
6.	<b>Remerciements</b> .....	9

## 1. Introduction

Le Plan de développement de Montréal est **l'opportunité rêvée de redéfinir les priorités de Montréal**. En parallèle, la réputation de Pointe-Saint-Charles n'est plus à faire en matière d'intérêt envers le développement de la ville. Devant l'élaboration des grandes orientations de la Ville pour les 20 prochaines années, le milieu communautaire du quartier répond donc à l'appel de l'OCPM en exprimant ses attentes et ses craintes face au Plan.

Ce mémoire répond donc à plusieurs objectifs. Il rappelle tout d'abord la **situation de Pointe-Saint-Charles et ses besoins en logement communautaire et social** et ce, à la lumière des résultats préliminaires de l'Étude sur le logement à Pointe-Saint-Charles réalisée entre 2010 et 2013 par le RIL et Action-Gardien. Il soulève ensuite d'abord **les points forts** du PDM, mais aussi **ses éléments préoccupants et ses failles**. À la suite de cette analyse, ce mémoire présente un certain nombre de **recommandations** qui ciblent bien sûr **la dimension du logement**, mais également **le volet stratégique** du PDM et l'influence de celui-ci sur Pointe-Saint-Charles.

## 2. Présentation de l'organisme

Le RIL est un organisme à but non lucratif dont la mission, depuis plus de 30 ans, est de susciter la prise en charge par les citoyens du quartier de leurs conditions de vie et de logement.

Au fil des ans, le RIL a développé une expertise en aménagement urbain, en faisant le développement et la promotion du logement social et communautaire à l'aide d'un partenaire privilégié, le GRT Bâtir son quartier. Ainsi, 85 % des logements sociaux autogérés du quartier résultent de ce partenariat.

Aujourd'hui, le RIL préconise trois champs d'activités. Le Projet Saint-Charles / Comité logement vient en aide aux locataires souhaitant faire valoir leurs droits et regroupe les requérants de logements communautaires de Pointe-Saint-Charles. Le Projet Saint-Charles fait également la promotion du logement social et œuvre activement à maintenir et développer le parc d'habitations communautaires du quartier. Finalement, la Société d'amélioration de Pointe-Saint-Charles (SOCAM), l'autre branche du RIL, a pour mandat d'acquérir des immeubles et d'en assurer la gestion et l'entretien, ainsi que d'offrir des services de gestion aux coopératives et OBNL d'habitation.

Le RIL regroupe plus de 1200 ménages en attente d'un logement communautaire dans le quartier et gère plus de 900 unités de logements coopératifs et sans but lucratif.

En parallèle, le RIL a également entrepris en 2011 en collaboration avec la table de quartier Action-Gardien une étude approfondie sur la situation du logement à Pointe-Saint-Charles. En analysant les données sur les transactions foncières et les permis de construction, de transformation et de démolition pour la période 2000-2010, et en croisant ces données avec une analyse sociodémographique basée sur les données du recensement, le RIL et Action-Gardien ont pu mettre au jour les tendances en matière de logement dans le quartier. L'analyse du présent mémoire se base entre autres sur les résultats préliminaires de cette étude, dont certaines conclusions sont présentées plus loin.

### 3. La situation du logement à Pointe-Saint-Charles

Depuis 2011, le RIL et la table de quartier Action-Gardien travaillent à une analyse de la situation du logement à Pointe-Saint-Charles. Les résultats préliminaires de cette analyse ont permis d'identifier les différents enjeux autour du thème de l'habitation dans le quartier. Les constats effectués viennent confirmer certains des diagnostics portés par le Plan de développement de Montréal, mais soulèvent également de nouvelles préoccupations auxquelles la Ville doit s'attarder.

#### 3.1. L'état du marché locatif : un marché en constante transformation

Le PDM reconnaît que la croissance du marché montréalais de la copropriété soutient que « le rythme de croissance du parc résidentiel, [mais] elle se fait au détriment de la construction de logements locatifs ». C'est effectivement une réalité à Pointe-Saint-Charles, selon ce que nous permet d'observer l'étude des permis de construction émis entre 2000 et 2010. Durant cette période, il s'est construit 52 logements locatifs privés et 97 logements sociaux et communautaires dans le quartier, pendant que s'ajoutaient au marché 652 copropriétés divises et 10 résidences unifamiliales. Toutefois, ces chiffres occultent une partie de la réalité : en s'attardant aux permis de transformation et de démolition émis durant cette période, il est possible d'établir une perte brute de 116 logements locatifs. Cela signifie que **le bilan du marché locatif privé pour la dernière décennie est en fait négatif**, avec une perte nette de 64 logements locatifs privés pour le quartier.

À quoi sont dues ces pertes de logements locatifs? Dans la majorité des cas, elles sont le résultat d'un processus de **transformation de duplex et de triplex en maisons unifamiliales**. Dans un quartier près du centre-ville comme Pointe-Saint-Charles, l'attrait d'immeubles résidentiels encore abordables au début de la décennie a attiré plusieurs ménages qui ont effectué des travaux afin de convertir des immeubles de deux ou trois logements en « maisons de ville » à plusieurs étages, expulsant au passage des ménages locataires. Malheureusement, **les règles municipales qui interdisent ce type de conversion ne sont pas assez sévères** et doivent être revues.

L'application de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels*, telle que privilégiée par la Ville dans le PDM, prend pour acquis que le marché locatif existant est stable et ne subit de pas de transformations. Toutefois, tel que le montrent les données recueillies dans le quartier entre 2000 et 2010, **le marché résidentiel est beaucoup plus instable et doit être surveillé** pour éviter, en quelque sorte, de laisser déshabiller Pierre pendant qu'on met tant d'effort à habiller Paul.

#### 3.2. Gentrification et perte de logements locatifs: l'avenir des quartiers en jeu

Les transformations du marché résidentiel locatif mentionnées plus haut ont aussi un impact sur la densité résidentielle de Pointe-Saint-Charles ainsi que sur les ménages qui s'installent dans le quartier. La construction résidentielle qui a cours sur les rives du canal de Lachine, au nord du quartier, est surtout orientée vers les logements de luxe et les copropriétés en format loft. Cette nouvelle offre représente un style de développement et une population qui sont totalement différents de ce que l'on retrouve traditionnellement à Pointe-Saint-Charles. Avec la hausse des loyers observée à l'échelle montréalaise, la perte de logements locatifs au profit de logements unifamiliaux et l'addition de milliers de nouvelles

unités de condos<sup>1</sup> qui ne manquera pas d’entraîner les valeurs foncières à la hausse, **le quartier se retrouve en danger de perdre une partie de la population** qui ne peut pas se permettre de résider dans les nouveaux projets immobiliers mais qui n’a pas besoin d’un logement subventionné par l’État.

À terme, Pointe-Saint-Charles – et d’autres quartiers montréalais à coup sûr – courent le risque de se retrouver avec une **population stratifiée, polarisée**, ce qui rendrait l’intégration et la mixité sociale au sein du quartier extrêmement difficiles. Une telle situation risque d’amener **la perte de l’identité et du climat social tolérant et inclusif** que reconnaît le PDM aux quartiers montréalais.

#### **4. Le Plan de développement de Montréal : une stratégie qui n’est pas à la hauteur de la vision**

##### **4.1. La Vision de développement : le point fort du Plan**

Le Plan de développement de Montréal énonce, dans la section qui s’intitule *La vision de développement*, des principes qui sont louables et qui vont dans le sens d’une ville meilleure et plus inclusive. À la lumière des conclusions de l’Étude sur le logement à Pointe-Saint-Charles, le RIL conclut également qu’on y soulève des enjeux réels et importants, particulièrement en matière de logement.

Le RIL reconnaît la **validité du diagnostic** posé par le PDM à **propos des enjeux liés au marché résidentiel** montréalais. Le Plan reconnaît à juste titre que **les propriétés en ville sont de moins en moins abordables** pour les premiers acheteurs et les familles, ce qui accentue l’exode vers la banlieue des ménages de la classe moyenne. Les **nouvelles propriétés**, pour leur part, sont **souvent insuffisantes en termes de superficie et de localisation** pour y attirer ces ménages qui quittent l’île.

**Du côté du logement locatif, le RIL appuie le Plan quand celui-ci reconnaît que la situation est aussi critique.** On y soulève la faible part du logement locatif privé dans les nouvelles constructions résidentielles à Montréal, celles-ci étant majoritairement constituées de copropriétés. Couplée à la tendance bien ancrée de conversion de logements locatifs en copropriété ainsi qu’à la hausse vertigineuse des loyers, cette **quasi-absence de nouvelle offre locative a pour effet**, tel que le souligne le PDM, **de fragiliser la situation de nombreux ménages montréalais.**

Finalement, en matière de logement social et communautaire, le Plan déplore à juste titre **le vieillissement du parc immobilier et l’instabilité du financement gouvernemental en matière d’habitation.** La Ville énonce l’intention d’« intervenir de façon plus ciblée dans le domaine de l’habitation » afin de faire face à la situation actuelle, où 23% des ménages montréalais vivent sous le seuil de faible revenu. Dans un contexte où les subventions du gouvernement fédéral aux logements sociaux tirent à leur fin en raison de l’échéance prochaine des conventions avec la SCHL, **le RIL appuie ce désir de la Ville d’augmenter sa participation dans le domaine du logement social et communautaire.**

---

<sup>1</sup> On comptait environ 3000 unités annoncées pour la période 2011-2015, une augmentation de 37% du nombre de logements dans le quartier.

## 4.2. Le plan d'action municipal 2013-2017 : un plan stratégique sans stratégie

Si la vision et les principes dégagés dans la *Vision de développement* sont de manière générale appuyés par le RIL, les moyens de les mettre en œuvre par le biais des stratégies détaillées dans la section intitulée *Agir sur la ville : Plan d'action municipal 2013-2017* restent pour le moins imprécis. Sur la question du logement, on n'y retrouve aucune cible, aucun leadership et une quasi-absence de revendications. On cherche également, sans les trouver, une remise en question des programmes actuels et une réflexion approfondie au sujet des impacts du développement économique sur le maintien du caractère des quartiers, alors que celui-ci semble très important dans la *Vision de développement*.

### 4.2.1. Peu d'ambition et peu d'objectifs chiffrés

Lors des séances d'information tenues par l'OCPM au mois de juin, on a pu entendre plusieurs responsables de la Ville décrire plus précisément la position de Montréal sur plusieurs enjeux mentionnés dans le PDM. Par exemple, les représentants de la Ville ont à plusieurs reprises réitéré **la position de Montréal en faveur d'une refonte de la fiscalité**, première étape nécessaire pour soustraire les municipalités et arrondissements à la pression du développement immobilier. Mme Suzanne LaFerrière, conseillère en développement à la Direction de l'habitation de la Ville de Montréal, a également rappelé **les démarches de la Ville afin d'obtenir** de la part du gouvernement provincial **des paramètres réglementaires qui permettraient d'obliger l'inclusion de logements sociaux** dans les nouveaux projets résidentiels.

**Ces revendications sont appuyées par le RIL**, mais nous **déplorons** toutefois qu'on ne retrouve **aucun objectif quantitatif** en matière de développement de logements sociaux, communautaires et locatifs privés et abordables. Sans objectifs précis, les demandes pour des meilleurs programmes gouvernementaux restent des vœux pieux. Quant aux **autres revendications**, qui pourraient changer grandement le visage de la gouvernance et de la croissance de Montréal, **elles ne sont assumées nulle part** dans ce document qui doit pourtant déterminer « la vision et les enjeux de développement sur un horizon de 20 ans »<sup>2</sup>.

L'impression d'une absence de la dimension stratégique provient également de **l'absence de réels objectifs chiffrés en habitation**. Alors que les autres domaines d'intervention se voient accorder des prévisions budgétaires et des objectifs quantifiables – malgré qu'on ne puisse parler véritablement de stratégies, puisqu'il s'agit le plus souvent d'objectifs provenant des budgets et PTI courants –, la Ville reste muette sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la situation du logement à Montréal. Les champs d'action en habitation où une intervention est nécessaire sont pourtant nombreux, tels que le démontre l'analyse de l'Étude sur le logement à Pointe-Saint-Charles.

---

<sup>2</sup> P. 9

#### 4.2.2. Une « stratégie » à la remorque du développement

M. Robert Lamontagne, directeur général de la Ville, précisait lors de la présentation du PDM le 3 juin dernier dans le cadre des séances d'information de l'OCPM que **les objectifs** du Plan d'action municipal 2013-2017 **sont tous subordonnés à la réussite du premier objectif**, *Renforcer le leadership de Montréal à titre de métropole*. Dans ce chapitre, on parle surtout de **réaliser les « projets urbains »** au centre-ville et hors-centre-ville, c'est-à-dire quelques grands projets institutionnels ainsi qu'une multitude de projets résidentiels ou comprenant une composante résidentielle.

En résumé, **cela revient selon nous à affirmer que Montréal n'a aucun moyen d'améliorer la qualité de vie de ses citoyens**, d'offrir un logement abordable aux plus démunis ou de diminuer les impacts de la gentrification et de la hausse des coûts d'habitation (les loyers comme le prix des propriétés) **si elle n'obéit pas aux impératifs des promoteurs immobiliers**. Il ne faut pas oublier que ce mode de fonctionnement est toutefois très vulnérable aux aléas du marché immobilier. Alors que la ville pourrait réclamer du gouvernement provincial des pouvoirs et un financement qui lui reviennent de droit en tant que métropole du Québec, et ainsi réellement « renforcer le leadership de Montréal à titre de métropole », elle choisit de laisser reposer entre les mains des promoteurs et de l'industrie immobilière le destin des Montréalais. Au RIL, nous sommes persuadés que **le rôle de la Ville doit être celui d'un leader en matière de développement social** et qu'elle doit créer les conditions favorables au développement, entre autres, de nouveaux logements abordables pour les familles et les personnes à faible revenu sur l'île de Montréal. La métropole québécoise ne peut pas se contenter d'être à la remorque du bon vouloir des promoteurs et espérer que ceux-ci, à l'encontre de leurs intérêts économiques, développent de leur plein gré des logements familiaux et abordables.

#### 4.2.3. Pas de remise en question : l'exemple de la Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels

Quand le PDM recommande de poursuivre l'application de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels*, il le fait sans en remettre en question certains des aspects les plus dangereux pour une réelle inclusion sociale dans les milieux d'implantation des nouveaux projets.

L'arrondissement du Sud-Ouest est l'un des arrondissements les plus enthousiastes en matière d'inclusion de logements sociaux, ayant même adopté son propre *Plan d'action sur l'inclusion* qui considère que les projets de moins de 200 unités doivent eux aussi contribuer à l'effort d'inclusion de logement social et abordable dans les quartiers. Le principal outil de négociation utilisé par l'arrondissement pour obtenir une contribution du promoteur est le changement de zonage. En effet, la majorité des terrains constructibles, du moins à Pointe-Saint-Charles, sont situés dans d'anciennes zones industrielles et nécessitent un changement de zonage afin de pouvoir accueillir des immeubles résidentiels. L'arrondissement se sert de ces modifications pour obtenir, en échange, une participation du promoteur. Toutefois, celle-ci consiste souvent en une contribution financière versée à l'arrondissement pour financer des projets de logement social et abordable hors-site, pendant que les projets privés gardent pour eux-mêmes les terrains les mieux situés et créent, comme sur les rives du canal de Lachine, des enclaves fortunées dans le quartier.

Les dangers sont ici multiples. Tout d'abord, il n'existe aucun suivi de l'allocation de ces contributions une fois qu'elles ont été versées. Un fond *ad hoc* a été créé par la Ville en attendant une éventuelle réforme de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, mais cette solution n'est pas idéale. La plupart du temps, le montant et les modalités de versement des contributions sont négociés à la pièce, projet par projet, et peuvent mettre beaucoup de temps à être utilisées pour financer des projets. Dans un contexte d'envolée des valeurs foncières, ces contributions ne suffisent plus à financer des projets complets sur le peu de terrains constructibles restants, ces terrains étant de moins en moins abordables. Une des craintes majeures du milieu du logement social est que ces contributions soient éventuellement utilisées pour aider des projets de logements sociaux en difficulté au lieu de servir à la création de nouveaux logements.

Le fait que le Plan de développement de Montréal semble considérer que la Stratégie d'inclusion est sans faille et qu'on ne trouve dans le document aucune mention des revendications faites auprès du gouvernement pour obtenir le pouvoir d'implanter une stratégie d'inclusion coercitive renforce l'impression que le PDM est en fait **un document vide, sans aucun volet stratégique** et qui n'aura, dans sa forme actuelle, pas de portée réelle sur les actions futures de la Ville. Nous regrettons également que l'occasion ne soit pas saisie par la Ville pour entreprendre **une réelle réflexion** sur ses programmes d'importance.



## 5. Nos recommandations

En résumé, il est facile d'être d'accord avec la *Vision de développement* du Plan de développement de Montréal. Les moyens que la Ville se donne pour mettre en œuvre cette vision, par contre, sont maigres : **aucun objectif chiffré en habitation**, aucune **revendication aux gouvernements** et **aucune remise en question des programmes actuels**, le tout sur fond d'**une stratégie qui privilégie le développement immobilier** sans prendre les précautions nécessaires pour sauvegarder l'identité et la nature des quartiers montréalais. Le Plan de développement de Montréal doit être **plus ambitieux**, particulièrement en matière de logement, et **assumer réellement sa dimension stratégique**. C'est pourquoi le RIL recommande :

1. Que la Ville inscrive dans le PDM son rôle de leader en matière d'habitation et se fixe des objectifs clairs et ambitieux en matière de développement social;
2. Que la Ville, munie de ces objectifs et forte de son leadership, prenne l'initiative de négocier avec les gouvernements de nouvelles ententes en matière de logement social et de stratégies d'inclusion;
3. Que la Ville mette sur pied une banque de terrains dédiés à la construction de logements sociaux et ce, dans tous les arrondissements;
4. Que la Ville resserre sa réglementation pour interdire véritablement toute conversion de logements locatifs en copropriétés afin de protéger le parc locatif existant;
5. Que la Ville respecte les intentions énoncées dans la *Vision stratégique* en ce qui a trait à la concertation avec le milieu lors de la réalisation de grands projets urbains, notamment dans le cas du secteur Bridge du Havre de Montréal ;
6. Que la Ville fasse réellement l'exercice d'une planification stratégique, chiffrée et avec des objectifs clairs dans tous les domaines d'interventions, et se dote d'outils permettant de mesurer si les objectifs visés sont réellement accomplis.

## 6. Remerciements

Nous tenons à remercier l'Office de consultation publique de Montréal de nous avoir donné l'occasion d'exprimer nos opinions et attentes par rapport à ce document qui, s'il est réellement et efficacement mis en œuvre, transformera le visage de Montréal et aura un impact profond sur les collectivités montréalaises. Nous espérons également être consultés à nouveau après qu'une réelle réflexion stratégique ait eu lieu sur l'avenir de Montréal.