

Bilan critique de la « stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels » de la Ville de Montréal (2005-2015)

par le *Collectif de Recherche et d'action communautaire de l'habitat (CRACH)*.

Le CRACH regroupe des chercheurs des universités montréalaises (UQAM, Concordia, Université de Montréal) et des membres des comités logement de l'île. Il a été créé en avril 2015, avec pour objectif de réaliser un travail de veille et de recherche partenarial (Université/communautaire) autour des questions du logement au Québec.

À l'heure où la ville de Montréal vient d'annoncer une « révision » de sa stratégie d'inclusion (le 10/12/2015), 10 ans après son lancement en 2005 par l'administration Tremblay, il est plus que nécessaire de revenir sur la mise en œuvre et les effets de cette « stratégie ». Ce d'autant plus que les faibles corrections annoncées par la ville sont loin de répondre à ses principales lacunes.

Nous concluons ce bilan par quelques suggestions d'amélioration, qui passent notamment selon le CRACH par une meilleure captation de la richesse produite par le développement immobilier à Montréal ces dix dernières années, et donc par des investissements accrus de la ville en matière de logement social et d'acquisitions foncières, actuels parents pauvres de son budget en croissance.

1. Une goutte d'eau de logements sociaux dans une mer de condos

1.1 Contexte : un désengagement en matière de logement social à tous les paliers

La stratégie dite « d'inclusion » est adoptée en août 2005 par le comité exécutif de la ville de Montréal, après une consultation publique qui avait témoigné du scepticisme, voire de l'opposition de nombreux acteurs du milieu communautaire.

Cette stratégie ressemble à de nombreux égards aux politiques conduites dans des villes du nord-est des États-Unis (Boston et New-York) dès les années 1990, qui ont marqué une rupture par rapport aux politiques de développement du logement social antérieures.

Dans un contexte de retrait de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de l'intervention sociale (voir par exemple la suppression des programmes fédéraux canadiens pour les HLM en 1994), mais aussi de réduction par les villes de leurs dépenses,

cette « stratégie » est alors présentée comme une opportunité de tirer profit du développement résidentiel immobilier dans les grandes villes, pour financer (à moindre coût pour les pouvoirs publics) la construction de logements sociaux. C'est d'ailleurs pour cette raison (l'absence de loi et de contrainte légale, le pari de l'incitation) que la ville de Montréal parle de « stratégie », et non de « politique » d'inclusion.

Ayant peu de moyens de contraindre les promoteurs, les villes négocient notamment l'acceptation d'un certain nombre d'objectifs d'inclusion avec ces derniers contre l'octroi d'un ensemble de contreparties : dérogations de zonage, de densité ou de hauteur par exemple. Le fait de transformer les règlements d'urbanisme en monnaie d'échange et de négociation n'est pas sans effet sur la forme urbaine, dans la mesure où les promoteurs obtiennent de déroger à des règlements qui avaient souvent leur raison d'être au niveau urbanistique, voire sécuritaire (quand il s'agit d'empêcher le développement immobilier à proximité d'usines industrielles à risque par exemple).

1.2 Un bilan quantitatif en trompe l'œil

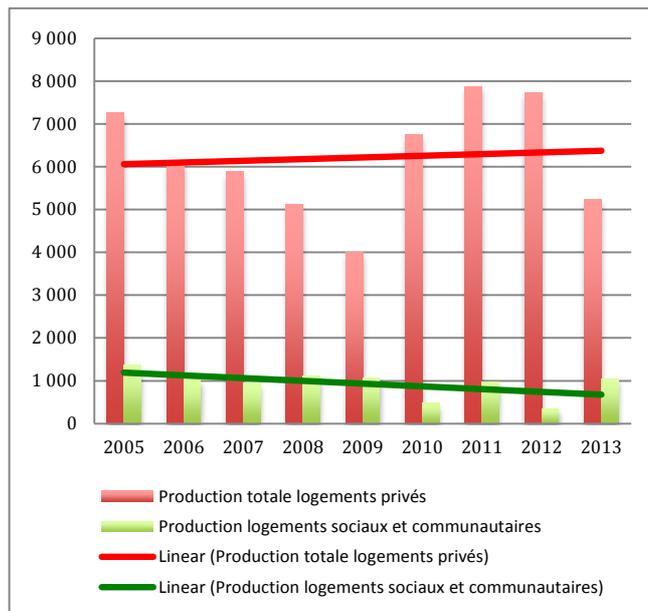
Il faut rappeler pour commencer que la « stratégie d'inclusion » succède à une politique volontariste de la ville et de l'État provincial (l'« opération solidarité 5000 logements »), qui permit de produire pratiquement autant de logements sociaux en trois ans, qu'en 10 ans de politique d'inclusion... Le bilan quantitatif de la production de logements sociaux et communautaires par la politique d'inclusion peut être en effet considéré comme très maigre, et largement en-deçà des besoins. On estime en effet qu'environ **10 000 logements sociaux et communautaires** (coopératives et OSBL) ont été construits (ou acquis et rénovés) entre 2005 et 2015, dont environ 35% seulement l'auraient été dans le cadre de la « stratégie d'inclusion »¹. Ce chiffre (autour de 3500) est à comparer aux plus de 60 000 condominiums édifiés à Montréal pendant cette période.

Comme on le constate sur le graphique à la page suivante, la tendance est par ailleurs orientée à la baisse pour la production de logements sociaux et communautaires, à l'inverse de la tendance orientée à la hausse pour les logements privés, en dépit de la crise de 2008.

D'autres données, produites par la CMM, permettent de saisir de manière plus nette encore combien le phénomène marquant de la période (2005-2015) n'est pas tant l'augmentation du nombre de logements sociaux, ni de leur part dans le parc immobilier de Montréal (qui reste stable en valeur relative, soit autour de 6% du parc total de logement), mais **l'explosion de la copropriété privée**, qui a vu sa part dans le statut d'occupation augmenter très sensiblement durant cette période, au détriment notamment du parc locatif privé, pourtant historiquement très majoritaire à Montréal.

Figure 1

Évolution de la production de logements à Montréal (2005-2013)



(données : Ville de Montréal, traitement CRACH)

Les deux graphiques de droite permettent de constater l'inversion qui s'est produite entre 2005 et 2015, au détriment du parc locatif privé.

C'est en ce sens que l'on peut parler de « trompe-l'œil » à propos de la « stratégie d'inclusion de logements abordables », dans la mesure où elle dissimule le phénomène majeur de la période : **l'explosion du nombre de condos, avec tous ses effets indirects sur les prix de l'immobilier, mais aussi sur les loyers dans le parc locatif privé**. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant que le parc locatif privé continue de loger à Montréal la majorité des ménages à faible ou modeste revenu.

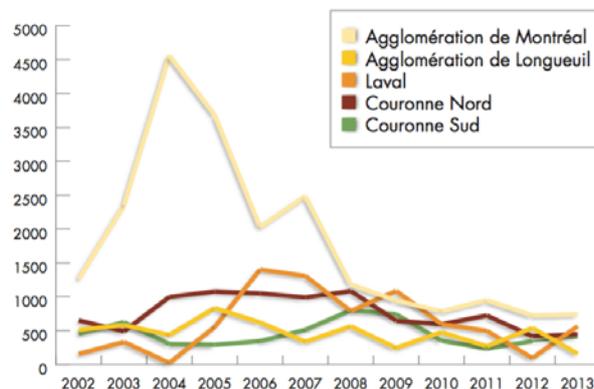
*Les gens qui habitent le quartier [faubourg Saint-Laurent], je pense que ça change. Depuis qu'on habite ici, on voit s'élever des édifices condominiums qui ne sont pas accessibles à des gens qui ont des revenus trop bas, sont accessibles aux gens qui ont des revenus élevés et ça va changer les gens qui vont être dans le quartier. Moi je suis pour la mixité partout.*ⁱⁱ

(Résident du faubourg Saint-Laurent)

Faire le bilan de la « stratégie d'inclusion », c'est donc aussi pointer son rôle indirect, ayant accompagné et parfois facilité le développement du marché immobilier privé et des condominiums : d'abord parce qu'elle a permis aux promoteurs de négocier l'obtention de dérogations dont ils avaient besoin pour développer leurs projets sur certains sites (les anciens quartiers industriels notamment) ; ensuite parce qu'elle a contribué à faire accepter ces projets immobiliers dans les quartiers concernés, traversés par des résistances souvent fortes à la « gentrification » au début des années 2000 (cf. le projet emblématique d'Imperial Tobacco à St-Henri, qui fut en quelque sorte un terrain « expérimental » pour cette politique).

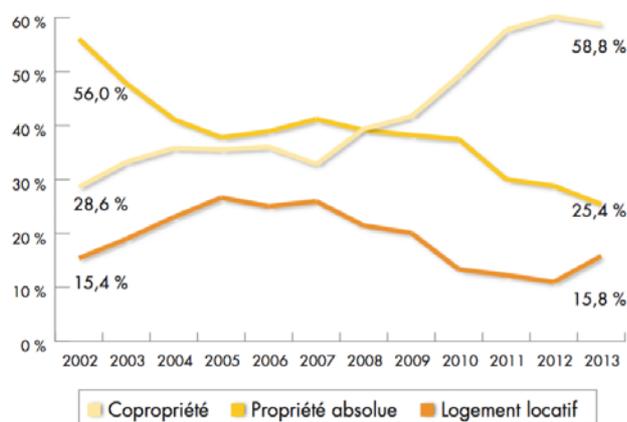
Figure 2

Mises en chantier de logements locatifs, cinq secteurs géographiques du Grand Montréal, 2002 à 2013



Source : SCHL, Relevés des mises en chantier, 2002 à 2013, compilation spéciale. Traitement : CMM, 2014.

Proportion des mises en chantier résidentielles par marché visé, Grand Montréal, 2002 à 2013



Source : SCHL, Relevés des mises en chantier, 2002 à 2013, compilation spéciale.

2. Une mise en œuvre qui manque de cohérence et de transparence

2.1 Des négociations opaques et une application locale très inégale

Le principe même de la stratégie d'inclusion consiste à donner une place centrale aux négociations avec les promoteurs – plutôt qu'aux futurs locataires qui ont besoin de ces logements –, afin d'obtenir le maximum de compensations par la négociation. De nombreux problèmes découlent de cette option.

D'abord, les arrondissements appliquent de manière très variable cette stratégie, ce qui génère des inégalités importantes selon que l'arrondissement est volontariste ou absentéiste en la matière. Les écarts d'un arrondissement à l'autre se sont creusés ces dernières années, chacun adoptant sa propre « stratégie », brouillant la perception d'ensemble. Si certains arrondissements ont semblé tirer leur épingle du jeu, d'autres au contraire ne sont pas parvenus à obtenir des compensations du développement immobilier intense sur leur sol. Cette dimension « facultative » et négociée de la stratégie rend son respect très aléatoire.

Les promoteurs eux-mêmes n'ont pas le même rapport à cette incitation. Si ceux qui tentent de s'implanter dans des quartiers populaires mobilisés négocient souvent des compensations afin d'éviter les référendums locaux ou les contestations par les comités logement de leurs projets, les autres, dans les quartiers moins peuplés ou moins mobilisés, ont moins besoin de l'inclusion, et parviennent le plus souvent à l'éviter. Certains promoteurs ont par ailleurs déjà critiqué le caractère incitatif de la stratégie municipale, le jugeant inéquitable et incertain, et réclamé un cadre réglementaire prévisible.

La stratégie d'inclusion tend par ailleurs à placer le développement du logement social « à la remorque » du développement immobilier privé, à le rendre plus dépendant de ses cycles économiques mais aussi de ses stratégies d'implantation.

Ces projets se sont révélés souvent particulièrement complexes à réaliser, étirant les délais de réalisation (qui excèdent fréquemment 6 ans, depuis la constitution des groupes fondateurs, pour les logements coopératifs de Griffintown par exemple), quand ils ne se soldent pas par un abandon (site de Radio Canada...).

2.2 Un fond de contribution anémique et illisible

En mars 2012, pour mettre à contribution des promoteurs qui ne pouvaient ou ne souhaitaient pas favoriser le développement de logement social sur site, la ville de Montréal a mis en place un *fond de contribution à la stratégie d'inclusion*, censé permettre le financement de projets sur d'autres sites.

Plusieurs critiques peuvent être adressés à ce mécanisme, que la ville a pourtant décidé de renforcer dans le cadre de sa « révision ». D'une part, le peu de transparence de son fonctionnement, tant au niveau des critères permettant de déterminer les projets auquel il s'applique que ceux permettant de déterminer la contribution des promoteurs (qui semble extrêmement variable, et dépendante là aussi des ressources de négociation de la ville ou de l'arrondissement) qu'au niveau du processus décisionnel en rapport avec l'attribution de ces fonds. Les comités logement, leurs regroupements ou même les GRT ne sont pas associés à la gestion ou à la planification de l'utilisation de ces fonds. Enfin, les contributions des promoteurs sont versées souvent bien après l'autorisation par les autorités municipales des projets.

Il en résulte que ce fonds est pour l'instant très faiblement doté (4 millions de \$ en 2015, pour l'ensemble de la ville de Montréal), ne permettant absolument pas de conduire des opérations significatives, ou même une stratégie d'acquisition foncière. À titre d'illustration, le seul terrain nécessaire à la réalisation de la coopérative des Bassins du nouveau Havre à Griffintown a été acquis pour la somme de 4 millions de \$.

3. Des effets incertains sur les milieux de vie

3.1 Au nom de la « mixité sociale »

La stratégie d'inclusion a notamment été justifiée au nom des effets positifs supposés de la « mixité sociale » dans les nouveaux quartiers réalisés. Cet argument de la mixité a été essentiellement mobilisé pour justifier l'arrivée de populations plus nanties dans des quartiers populaires, et rarement dans le sens inverse. Comme nous l'avons vu précédemment, une partie importante des promoteurs ont préféré contribuer (modestement) à un fond de compensation, plutôt que de contribuer à la construction de logements sociaux à proximité de leur projet.

La mixité économique, c'est une chose essentielle pour la vie de quartier. À partir du moment où est-ce que des gens ont des niveaux supérieurs, ils veulent que tout le monde ait des niveaux supérieurs. Donc, ils font des pressions pour qu'il n'y ait pas de niveaux inférieurs.¹

(Résidente du faubourg Saint-Laurent)

Quand des logements coopératifs et communautaires sont malgré tout réalisés à proximité de condominiums, il semble que l'un des soucis des aménageurs/architectes soit souvent de maintenir une certaine distance entre les habitants de différents statuts, les espaces partagés étant très peu nombreux. Les échanges entre habitants de logements sociaux et

communautaires et propriétaires de condominiums apparaissent le plus souvent réduits, et ne sont pas dénués parfois d'une certaine défiance.

Étant donné la place importante des projets en inclusion dans la production totale de logements sociaux et communautaires, de nombreux ménages modestes sont parfois conduits à aller occuper un logement dans un quartier éloigné de leur quartier d'origine, et mal adapté à la vie de famille et à leur situation économique et sociale précaire (distance des commerces, prix élevé des commerces, absence de services communautaires). Si la cohabitation n'est pas forcément vécue de manière négative (notamment à l'échelle des coopératives, qui sont elles-mêmes diversifiées socialement), elle place les ménages modestes en situation minoritaire, non sans que s'exercent alors des formes de contrôle social à leur endroit.

3.2 Des détournements du principe de « mixité sociale »

La « stratégie d'inclusion » est désormais souvent mise en avant non seulement lors de projets sur des terrains privés, mais aussi sur des terrains publics.

Elle rend ainsi pour les milieux de plus en plus difficile de défendre la réalisation d'une majorité de logements sociaux (*a fortiori* de 100%), même dans des situations où le besoin local a été reconnu et où les terrains publics constitueraient de précieuses ressources pour réaliser ces objectifs. On voit ainsi certains arrondissements (à Ahuntsic Cartierville, Hochelaga Maisonneuve, Ville-Marie) mobiliser ce principe de l'inclusion pour justifier la réalisation d'une majorité de logements en copropriété sur ces terrains, au nom des effets supposés positifs de l'attraction de populations plus nanties dans ces quartiers. Si les effets positifs de cette cohabitation restent le plus souvent à prouver, ces politiques se traduisent dans tous les cas par une réduction des ambitions en matière de construction de logements sociaux et communautaires et apparaissent parfois comme un Cheval de Troie de la gentrification.

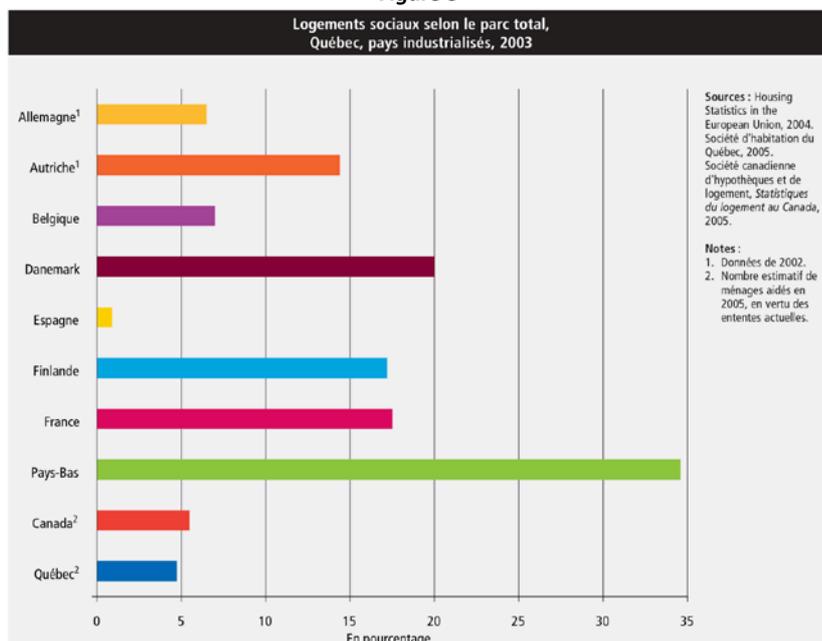
4. Des pistes pour l'action : une question de priorités politiques et budgétaires

4.1 Des politiques du logement social dignes d'une métropole. Chiche ?

Le maire de Montréal Denis Coderre ne cache pas son désir que la ville de Montréal puisse obtenir un statut de Métropole et s'émanciper de sa situation de « créature de la Province ». Chiche ! Mais cela doit passer également par la mise en place de réelles politiques publiques de développement du logement

social, comme le font toutes les grandes métropoles du monde, qui permettraient au Québec et à Montréal de rattraper leur retard en la matière.

Figure 3



Aujourd'hui, la ville de Montréal est notamment mandataire de la gestion d'une partie des subventions de la SHQ, dont les fameuses subventions « AccèsLogis », indispensables pour développer du logement social, mais dont le nombre a encore été réduit drastiquement par le gouvernement Couillard l'année dernière (passant de 3000 à 1500, pour l'ensemble du Québec).

Initier une véritable politique montréalaise du logement social ne pourra donc se limiter à une simple gestion des financements provinciaux existants. Elle devra promouvoir auprès de Québec le développement de nouveaux outils (zonage social et communautaire, droit de préemption municipal) et mobiliser de nouvelles sources de financement (taxation progressive des plus-values immobilières par exemple, diversification des sources d'imposition).

Mais Montréal n'est pas dénuée de ressources pour jouer dès aujourd'hui un rôle plus central dans le développement du logement social, de manière beaucoup plus ambitieuse qu'elle ne l'a fait jusqu'à maintenant avec la « stratégie d'inclusion ».

4.2 Mieux tirer profit de la croissance des recettes foncières de la ville

Le budget de la ville a dépassé pour la première fois 5 milliards de \$ pour 2016, contre un budget de 4 milliards de \$ en 2005 (+25%), au lancement de la stratégie d'inclusion. Sa croissance a été importante ces dernières années, notamment tirée par l'augmentation des recettes liées à l'augmentation des valeurs foncières (+35% d'augmentation de ces recettes en 10 ans, qui

représentent désormais 70% des ressources de la ville). Cet accroissement de la richesse de la ville a notamment été rendu possible par un développement immobilier qui a eu des effets dévastateurs sur les conditions de logement d'un nombre très important de ménages montréalais, et sur certains quartiers transformés par des opérations de promotion immobilière gigantesques. Ne serait-il pas temps, aujourd'hui, qu'une partie significative de cette richesse serve en retour à développer le logement social et communautaire et à garantir des conditions de logement dignes à la majorité des habitants de Montréal ?

Comme toujours en matière d'action publique, tout est affaire de choix, de volonté politique et d'arbitrages. Le développement du logement social et communautaire, dimension essentielle du développement d'une métropole et du bien-être de ses habitants, représente à peine plus d'1% du budget de la ville, contre 13,5% pour le SPVM, ou 4% pour le seul déneigement... C'est un montant dérisoire, alors que la ville s'apprête par exemple à investir 300 millions de dollars pour les 375 ans de la ville...

Il est temps de reconstituer de vraies réserves foncières, à des prix accessibles, dont les opérateurs du logement social ont aujourd'hui cruellement besoin pour leur développement. Les investissements consentis demain devraient permettre également de saisir l'opportunité historique de la vente des anciens hôpitaux, dont certains (l'Hôtel Dieu et le CHSLD Jacques-Viger, notamment) ont entraîné des mobilisations importantes du milieu pour les garder dans le domaine public sous la forme de logements sociaux et communautaires. Quel plus beau legs pour les générations présentes et futures, dans la continuité du rôle qu'ont joué ces institutions dans l'histoire de Montréal ?

4.3 Des politiques publiques du logement social... à la hauteur des besoins !

Évaluer une politique publique implique au minimum de la confronter aux problèmes qu'elle entend résoudre et à leur évolution dans le temps. Et les problèmes en matière d'accessibilité au logement à Montréal sont sérieux et s'accroissent plus qu'ils ne se résorbent depuis 10 ans. Ils se sont accrus sous l'effet de l'augmentation générale du niveau des loyers et de la précarisation économique d'une partie des ménages. Les données sont implacables et sonnent comme un cruel rappel : 100 000 ménages sur l'île de Montréal, sur 1 million, consacrent aujourd'hui plus 50 % de leurs revenus à se loger, 200 000 plus de 30% (ce qui est considéré comme la limite « raisonnable »). 35% des ménages immigrants, soit 60 000 ménages, connaissent quant à eux de grandes difficultés « d'accessibilité financière à leur logement », auxquels s'ajoutent souvent des problèmes de salubrité et de santé. Sans politique du logement social ambitieuse, une bonne partie de ces ménages n'aura que peu d'opportunités de

sortie de ces conditions de logement difficiles, dont on sait combien elles sont sources de relégation et d'exclusion.

* * *

La « stratégie d'inclusion » doit donc être regardée pour ce qu'elle a été : un « pis-aller », auquel beaucoup ont dû se résoudre faute de mieux, qui a permis dans un contexte de réduction des dépenses publiques de continuer à construire des logements sociaux, mais dans des proportions rendues notoirement insuffisantes par certains des effets des politiques d'austérité et du développement immobilier privé qu'elle était censé atténuer...

Façon de dire pour terminer cette analyse que les mesures marginales annoncées par la ville pour « réviser la stratégie » d'inclusion manquent singulièrement d'ambition et ont donc peu de chance de pouvoir s'attaquer aux problèmes de logement dans l'agglomération de Montréal (problèmes d'accès, mais également d'insalubrité), dont on peut craindre plutôt qu'ils ne continuent à s'accroître, faute de réinvestissements publics significatifs, dans la construction et dans l'entretien des logements sociaux et communautaires, mais aussi dans la régulation du parc locatif privé.

ⁱ Bien que les données fournies par la ville sur ce point soient peu étayées et difficiles à vérifier.

ⁱⁱ Tiré de l'enquête (« Le logement dans le faubourg Saint-Laurent : facteur de changement social ? »), enquête effectuée auprès des résidents du faubourg Saint-Laurent sur les transformations de leur quartier. Bélanger, H. pour la Table de concertation du faubourg Saint-Laurent (2015) Le logement dans le faubourg Saint-Laurent : facteur de changement social ?, rapport de recherche. ISBN 978-2-923773-26-1