

Consultations sur le projet de loi n° 121,
Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de
Montréal, métropole du Québec

Mémoire du
Groupe de ressources techniques Bâtir son quartier



www.batirsonquartier.com



Transmis à la Commission de l'aménagement du territoire
Mars 2017

Table des matières

Présentation de Bâtir son quartier	3
Mission et approche	3
Un modèle de collaboration exemplaire.....	4
Objet du présent mémoire	5
L'aménagement du territoire.....	6
Le logement abordable ou familial.....	7
Autres considérations.....	8
Conclusion.....	9
Sommaire des recommandations.....	9

Présentation de Bâtir son quartier

Bâtir son quartier est une entreprise d'**économie sociale** qui accompagne les groupes et les **citoyens et citoyennes à faible et moyen revenu** dans la prise en charge de leurs conditions de vie par le développement de projets d'**habitation communautaire**. Depuis 1976, *Bâtir son quartier* a complété **421 projets** coopératifs ou à but non lucratif totalisant **11 936 logements** sur le territoire montréalais, sans compter plusieurs projets de centres de la petite enfance, de centres communautaires et d'installations pour des entreprises d'économie sociale.

Par le développement d'habitation communautaire, *Bâtir son quartier* contribue au maintien et à l'accroissement d'un patrimoine immobilier collectif durable, accessible pour la population montréalaise.

Dans sa recherche de modèles résidentiels capables de répondre aux enjeux économiques, démographiques, sociaux et environnementaux, l'habitation communautaire est porteuse d'innovation. *Bâtir son quartier* coordonne la réalisation de projets d'habitation complexes, novateurs et inspirants à plusieurs titres : qu'il s'agisse de construction neuve, d'achat-rénovation d'ensembles insalubres, de recyclage d'immeubles industriels ou institutionnels, de projets intergénérationnels, de nouveaux types de partenariat ou encore de projets qui permettent de revisiter la gouvernance associative en contexte de densité.

Mission et approche

De façon globale, *Bâtir son quartier* vise :

- Une évolution des quartiers, municipalités, de l'agglomération et de la région métropolitaine qui **bénéficie à tous**, notamment les moins nantis : les projets devant donc viser l'adéquation avec les besoins, et la lutte contre la pauvreté devant être inhérente et transversale à toute action;
- L'accès, pour les ménages à faible et modeste revenu, à **des logements adaptés** à leur situation financière, à la taille du ménage et à leurs besoins spécifiques, le cas échéant, reconnaissant ce faisant le **rôle-clé que joue le logement dans l'autonomie et le développement des citoyens**;
- La création de **milieux de vie sains**, sécuritaires, solidaires, mixtes et inclusifs, en favorisant les interventions concertées et multisectorielles, et en rendant obligatoire l'**inclusion** de logements communautaires dans les nouveaux projets immobiliers;
- La bonification, le maintien ou la mise en place du caractère mixte, solidaire et inclusif des secteurs et des quartiers, notamment à travers leur **revitalisation**, leur **requalification** ou leur **développement**, entre autres via un exercice judicieux par les arrondissements et les municipalités de leurs pouvoirs en matière de réglementation d'urbanisme et de zonage;

- La **protection** (en taille) et l'**amélioration** du **parc locatif** privé, qui joue un rôle décisif dans le maintien de l'**abordabilité des loyers**, de pair avec des opportunités de **prise en charge** de leurs conditions de vie par les locataires qui le souhaitent;
- La mise en valeur des compétences et des connaissances de la **société civile**, notamment en accentuant la place des **organismes communautaires** et des entreprises d'**économie sociale** dans le développement social et l'activité économique de la région;
- Le renforcement et la valorisation d'une **approche de consultation** qui vise la recherche de consensus dans l'émergence de projets immobiliers et touchant l'aménagement des quartiers, pour assurer une intégration harmonieuse dans le tissu urbain.

Bâtir son quartier offre des services d'accompagnement, de coordination, de formation et de support, technique et administratif, nécessaires à la mise sur pied de projets d'habitation sociale et communautaire. Ses services s'étendent de l'émergence d'un projet jusqu'au moment où les organismes sont prêts à en assurer la gestion de façon autonome.

Les projets développés par *Bâtir son quartier* permettent l'accès à des logements de qualité dont le loyer respecte la capacité de payer des locataires, dans des milieux communautaires et sécuritaires. Ils favorisent la prise en charge par les individus et les collectivités, dans une approche d'autonomie, de démocratie et de responsabilisation. Ils contribuent à la revitalisation des quartiers et au développement social et économique des collectivités. Ce faisant, ils constituent une réponse structurante et pérenne aux problèmes de pauvreté et d'exclusion.

Un modèle de collaboration exemplaire

Ces projets réalisés par *Bâtir son quartier* sont portés par des organismes autonomes, engagés dans leur milieu, qui s'assurent de gérer ce patrimoine selon des valeurs de coopération, de partenariat, en demeurant centrés sur les résultats et sur la performance afin de maintenir des loyers à coût avantageux pour les ménages qui y vivent. Cette approche unique dans le développement d'ensembles résidentiels à vocation sociale et communautaire mobilise et réunit tous les acteurs impliqués et est garante de l'acceptabilité sociale des projets réalisés.

Les groupes de ressources techniques (GRT) comme *Bâtir son quartier* réunissent l'expertise et l'expérience nécessaires pour garantir la réalisation de projets répondant à une variété de besoins de façon efficace, efficiente et transparente. Notre organisme, tout comme les trois autres groupes de ressources techniques présents sur le territoire montréalais, est membre de l'Association des groupes de ressources techniques du Québec et Madame Edith Cyr, directrice générale de *Bâtir son quartier*, assume la présidence de l'Association.

Les GRT sont des acteurs essentiels, agissent comme un guichet unique pour canaliser les forces du milieu vers la réalisation d'opportunités répondant aux besoins sur le terrain. Ils agissent comme un liant entre les forces en place (les personnes dans le besoin, les concertations locales, les groupes promoteurs, la municipalité et les arrondissements, les professionnels chargés du

dossier, la Société d'habitation du Québec (SHQ), les institutions financières et les instances gouvernementales, les acteurs du marché).

Au cœur de ce partenariat établi depuis plus de 40 ans, la collaboration avec la municipalité mérite d'être identifiée comme la pierre angulaire du succès de ce modèle de développement du territoire. L'habitation communautaire démontre encore et toujours sa pertinence et son potentiel comme **moteur de développement social et économique** pour les collectivités. De fait, la question du logement est dorénavant reconnue comme transversale, indissociable de nombreuses thématiques incontournables, notamment la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que dans la lutte contre l'itinérance, deux axes qui font l'objet de plans d'action interministériels qui ont une résonnance marquée sur le territoire montréalais.

Produire du logement communautaire ne se résume pas à construire, rénover ou recycler des immeubles. L'habitation communautaire permet de **combler les besoins non satisfaits par le marché privé** et de **répondre de façon adaptée aux besoins** des familles, des aînés, des petits ménages et des personnes seules à faible ou modeste revenu, notamment celles ayant besoin de soutien communautaire.

Les résultats de ce modèle sont exceptionnels, non seulement par l'ampleur des réalisations, mais aussi par ses retombées. Rappelons que chaque dollar investi par le gouvernement du Québec dans le programme *AccèsLogis* en génère le double en activité économique¹, assure une meilleure stabilité résidentielle, notamment chez les personnes ayant besoin de soins à domicile et diminue le recours aux services de santé².

La Ville de Montréal elle-même réclame depuis des années le maintien de ce programme et souhaite qu'il soit doté de budgets pluriannuels. La résolution du Conseil municipal issue d'une séance tenue le 23 février 2016 réclame que le gouvernement rétablisse le nombre d'unités pour les programmations annuelles à 3000 et que ce budget soit établi sur 5 ans. La ville a depuis plusieurs années adopté des résolutions en ce sens qui ont été acheminées au gouvernement et qui font foi de son engagement envers ce modèle de production de logement social et abordable. Rappelons également qu'au chapitre du programme *AccèsLogis*, la Communauté métropolitaine de Montréal a formulé à maintes reprises des résolutions similaires s'adressant au gouvernement.

Objet du présent mémoire

D'entrée de jeu, *Bâtir son quartier* tient à saluer la volonté du gouvernement du Québec de doter la métropole des pouvoirs qui lui permettront d'assurer sa croissance et son développement notamment sur le plan économique et social.

¹ SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2011). *Étude d'impacts des activités de la Société d'habitation du Québec*, AECOM, Québec

² SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2013). *Étude sur les impacts sociaux des activités de la Société d'habitation du Québec*, supplément, Québec

La reconnaissance du statut de métropole de la Ville de Montréal s'exprime par deux initiatives du gouvernement du Québec, soit le projet de loi 121 visant à augmenter l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal comme métropole du Québec, et la signature d'une entente-cadre intitulée «Réflexe Montréal» proposant de nouvelles mesures renforçant le champ d'action de la Ville. Dans le présent mémoire, nous ferons donc référence à ces deux initiatives.

Ces mesures font écho aux demandes formulées par la métropole. Dans son mémoire présenté à la Société d'Habitation du Québec dans le cadre de la consultation publique 2016 sur la nouvelle approche d'intervention en habitation au Québec, la Ville de Montréal affirmait qu'elle devait pouvoir faire appel à un ensemble de programmes et de mesures pour assurer sur son territoire une offre résidentielle diversifiée et abordable. Elle réclamait également «davantage d'autonomie et de moyens pour agir efficacement et innover face aux dynamiques immobilières et aux réalités sociales et territoriales qui lui sont propres»³.

Bâtir son quartier, lors des mêmes consultations, demandait au gouvernement de doter le Québec de budgets récurrents et prévisibles permettant de réduire les coûts et les délais et d'améliorer la fluidité dans la livraison des unités du programme *AccèsLogis*, en tenant compte notamment des réalités montréalaises.

Le projet de loi fait suite à ces différentes représentations et propose de modifier notamment la Charte de la Ville de Montréal par le biais de dispositions dont certaines toucheront les domaines de l'aménagement du territoire et de l'habitation. Nous ne pouvons que souscrire à l'initiative du gouvernement à cet égard.

Nous nous pencherons plus spécifiquement sur ces dispositions dans un contexte où à la fois la loi et l'entente-cadre, une fois ratifiées, régiront le champ d'action de la métropole dans ces domaines.

L'aménagement du territoire

En matière d'aménagement du territoire, les valeurs portées par *Bâtir son quartier* reposent sur une démarche concertée de toutes les parties prenantes, à commencer par les usagers des projets d'habitation et sur la conciliation des intérêts des différents partenaires concernés. Notre expérience en matière de développement depuis de nombreuses années démontre que la prise en compte des enjeux de développement propres à un quartier constitue l'élément garant de l'acceptabilité sociale des projets. Plus encore, cette implication qui constitue un exercice de démocratie municipale exemplaire concourt à produire de meilleurs projets, bien adaptés à la réalité locale.

L'article 5 du projet de loi 121 propose de ramener la superficie des grands projets soumis au processus de consultation mené par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) de

³ Mémoire déposé à la SHQ, consultations 2016 sur la nouvelle approche d'intervention en habitation au Québec, Ville de Montréal, QUÉBEC, p.3

25 000 m² à 15 000 m². L'effet de cette mesure sera d'augmenter le nombre de projets qui seront soumis à un processus de consultation qui fait ses preuves à Montréal depuis plusieurs décennies.

Cet article ne peut être considéré sans tenir compte de la modification proposée à l'article 27 du projet de loi 122, aussi à l'étude devant cette commission, et qui prévoit l'abolition du processus d'approbation référendaire pour tout acte de la Ville de Montréal prévu dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Nous désirons profiter de l'occasion afin d'exprimer notre préoccupation et celles des représentants d'organismes partenaires qui s'inquiètent de voir ce processus mis à l'écart sans être remplacé par un nouveau mécanisme de participation. Nous demandons donc de surseoir l'application de l'article 27 du projet de loi 122, afin de permettre qu'une nouvelle démarche exemplaire soit mise en place, assurant ainsi le maintien de l'équilibre dans le contrat social qui lie les différents acteurs de l'aménagement du territoire à Montréal.

Nous sommes d'avis que les projets qui ne seront pas adoptés en vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal devront également faire l'objet d'une démarche exemplaire. Les moyens dont la ville dispose actuellement à ce chapitre méritent d'être modernisés pour assurer une plus grande participation citoyenne, sociale et communautaire.

Le logement abordable ou familial

Le projet de loi 121 propose de conférer à la Ville le pouvoir d'adopter un règlement applicable à l'ensemble de son territoire pour améliorer l'offre en matière de logement abordable ou familial. Ce nouveau pouvoir permettra à la métropole de consolider son intervention visant à maintenir des quartiers mixtes et solidaires tout en assurant son développement économique et social.

Le texte proposé dans le projet de loi laisse à la Ville toute la latitude pour moduler l'application de son règlement en fonction des différentes réalités de son territoire, ce qui est une bonne chose.

C'est ce fragile équilibre entre diversité de réalités et équité, reflété par la Stratégie d'inclusion de la Ville adoptée en 2005 et révisée en 2016, qui devra être maintenu dans un éventuel règlement municipal à cet effet, notamment pour assurer une certaine équité de son application sur l'ensemble du territoire de la Ville.

Depuis l'adoption de la Stratégie, la Ville de Montréal a conclu pas moins de «70 ententes d'inclusion [...], correspondant à un potentiel de construction de plus de 6 500 logements

sociaux»⁴, *Bâtir son quartier* a été impliqué dans la moitié de ces ententes pour quelque 35 projets totalisant près de 3 000 logements sociaux et communautaire.

L'application d'un tel mécanisme nécessite toutefois que les budgets alimentant les programmes soient au rendez-vous pour garantir la réalisation des projets sociaux et communautaires. Il importe donc que l'entente-cadre permette à la métropole de disposer des budgets suffisants sur une base pluriannuelle.

Par ailleurs, rappelons que la mécanique d'inclusion n'est pas le seul outil permettant la réalisation de projets d'habitation communautaire sur le territoire. Le développement de projets en site propre tout autant que l'utilisation de propriétés excédentaires, qu'elles émanent d'une réserve foncière ou non, constituent des moyens tout autant efficaces et légitimes pour atteindre les objectifs fixés à l'égard de la réponse aux besoins en logements des ménages à faible ou modeste revenu.

Nous comprenons finalement qu'il incombera à la Ville d'établir dans son éventuel règlement des dispositions définissant le caractère «abordable» ou «familial» d'un logement. Également, en vertu de l'entente-cadre, la Ville compte procéder à des ajustements aux programmes dont elle assurera la mise en œuvre en vertu de cette entente.

À cet égard, nous tenons à rappeler au gouvernement et à la Ville que nous sommes disposés à collaborer pleinement à cet exercice. La Ville de Montréal et les intervenants du milieu en habitation, incluant les groupes de ressources techniques, ont développé depuis plus de 20 ans une pratique unique et exemplaire de co-construction de programmes. Le programme d'achat-rénovation pour coopératives et OBNL et par la suite avec le programme AccèsLogis témoignent de l'efficacité de cette approche.

Autres considérations

La Ville, en vertu de sa charte, assume le rôle de ville centrale en matière de logement abordable pour le territoire de l'agglomération. Les dispositions du projet de loi 121 concernant le logement abordable, de même que l'entente-cadre «Réflexe Montréal» auront un impact sur les responsabilités assumées par la ville-centre, mais demeurent floues sur l'étendue des nouveaux pouvoirs et responsabilités de la Ville en matière de logement abordable dans le contexte de l'agglomération.

⁴ Mémoire déposé à la SHQ, consultations 2016 sur la nouvelle approche d'intervention en habitation au Québec, Ville de Montréal, QUÉBEC, p. 6

Nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de préciser éventuellement la portée de l'entente-cadre en matière de logement, plus spécifiquement lorsqu'il s'agit de budgets destinés au logement abordable et à l'amélioration de l'habitat.

Conclusion

Bâtir son quartier est depuis longtemps un partenaire de premier plan de la Ville de Montréal dans le domaine de l'habitation, du logement social et communautaire et de l'aménagement du territoire. Nous sommes heureux que le gouvernement du Québec accepte d'élargir les pouvoirs de la Ville en ce domaine et nous réitérons au gouvernement et à la Métropole notre engagement à participer pleinement à l'atteinte des objectifs poursuivis à l'égard d'une réponse adéquate aux besoins importants en matière de logement abordable, social et communautaire sur son territoire.

Sommaire des recommandations

Nous souscrivons aux propositions présentées dans le projet de Loi et l'Entente-cadre à l'égard du logement abordable et familial sur le territoire de la métropole.

Nous sommes d'avis que les projets qui ne seront pas soumis à l'article 89 alinéa 3 de la Charte de la Ville devront également faire l'objet d'une démarche d'exemplaire. Les outils dont la ville dispose actuellement à ce chapitre méritent d'être mis à jour, pour assurer une plus grande participation citoyenne, sociale et communautaire.

Le fragile équilibre entre diversité de réalités et équité devra être maintenu dans un éventuel règlement municipal à l'égard de l'amélioration de l'offre de logement abordable ou familial.

Le gouvernement du Québec devra garantir à la métropole des budgets adéquats pour alimenter les programmes destinés à la réalisation des projets sociaux et communautaires. L'entente-cadre, telle que rédigée, n'aborde pas cette question.

La Ville compte procéder à des ajustements aux programmes dont elle assurera la mise en œuvre en vertu de l'Entente-cadre. *Bâtir son quartier* est tout à fait prêt à collaborer pleinement avec la Ville de Montréal à cet exercice, dans la poursuite d'une tradition de co-construction des programmes amorcée il y a plus de 20 ans.

Nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de préciser éventuellement la portée territoriale de l'entente-cadre en matière de logement, plus spécifiquement lorsqu'il s'agit de budgets destinés au logement abordable et à l'amélioration de l'habitat.