

Règlement pour une métropole mixte

Soutenir le développement de logement pour l'ensemble des Montréalaises et
Montréalais

Mémoire en faveur du règlement pour une métropole mixte



MÉMOIRE de la Table des groupes de femmes de Montréal
DÉPOSÉ À L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL

le 16 octobre 2019

Crédit

Rédaction :

Marie-Eve Desroches, Comité logement Centre d'éducation et d'action des femmes de Montréal et Réseau habitation femmes

Relecture et commentaires :

Elisabeth Alarie, Y des femmes de Montréal

Claudette Demers Godley, Brin d'Elles

Isabelle Gélinas, Y des femmes de Montréal

Sylvie Majeau, Comité de conditions de vie et de travail des femmes, FTQ Montréal métropolitain

Marie Pascaline Menono, Table des groupes de femmes de Montréal

Audrey Simard, Centre d'éducation et d'action des femmes de Montréal

La Table des groupes de femmes de Montréal

La Table des groupes de femmes de Montréal (TGFM) est un regroupement régional de défense de droits créée en 1996, qui vise à promouvoir et défendre les intérêts des femmes dans une perspective féministe d'égalité entre les femmes et les hommes et entre les femmes elles-mêmes dans la région de Montréal. Elle agit dans les différents secteurs socio-économiques et culturels. Ses membres sont variées et viennent de différents secteurs. La Table puise auprès d'elles des expériences, des préoccupations et des analyses diversifiées. Ses interventions prennent diverses formes (rencontres, formations, collaborations, comités de travail, présentations d'avis ou de mémoires, recherches, etc.)

Pour plus d'information : <https://www.tgfm.org/>

Introduction

La TGFM est très heureuse d'apprendre que la Ville de Montréal se dotera d'un règlement qui pourra enfin contraindre les promoteurs immobiliers à inclure du logement social, abordable et familial dans leurs projets résidentiels, ce qui est une importante avancée par rapport à la stratégie précédente qui, elle, était volontaire.

Or, bien que le règlement proposé représente une avancée, il soulève questions et inquiétudes quant à sa capacité à répondre à ses objectifs, particulièrement pour les Montréalaises. L'accès à un logement décent, sécuritaire, adapté et abordable est un besoin de base, et un important prérequis pour la participation citoyenne et politique des Montréalaises. Cependant, les inégalités basées sur le genre liées notamment à la pauvreté, à la discrimination et aux violences, influencent l'accès et le maintien en logement, mais également le rapport à celui-ci.

Ainsi, la TGFM est d'avis que la Ville de Montréal doit prendre en considération ces inégalités et leurs effets dans la formulation et la mise en œuvre de l'ensemble des mesures qui touchent le logement dont le règlement pour une métropole mixte. Ce mémoire vise à présenter certains enjeux et angles morts du projet de règlement qui sont notamment liés au genre et aux groupes de femmes. Compte tenu des engagements de la Ville de Montréal à intégrer l'analyse différenciée selon les sexes plus (ADS+) dans les processus décisionnels de ses services, nous nous attendons à une certaine réceptivité concernant nos recommandations.

1. Les besoins de logement sociaux, abordables et familiaux pour les Montréalaises

L'an dernier la TGFM a publié un état de la situation sur le logement et les femmes à Montréal¹. Ce document démontre comment certaines inégalités basées sur le genre influencent les conditions d'habitation des Montréalaises.

1.1 Les inégalités de revenu et les contrecoups de la gentrification

Les écarts de revenus persistants affectent l'accès à un logement décent. En 2015, le revenu médian après impôt des Montréalaises représentait 88 % de celui des

¹ Pour consulter l'état de la situation publié par la table en mars 2019:
<https://www.tgfm.org/files/etat-des-lieux-femmes-et-logement-montreal.pdf>

Montréalais (25 306 \$ vs 28 710 \$) puis le revenu des familles monoparentales représente 54 % de celles comprenant un couple (41 275 \$ et 76 339 \$)². La vaste majorité des familles monoparentales (81 %) ont une femme comme chef de ménage.

Ces écarts de revenu ont des impacts sur les capacités à se loger convenablement. Dans la région métropolitaine de Montréal, près de deux ménages locataires sur cinq ayant une femme comme principal soutien financier, consacrent plus de 30 % de leur revenu aux frais liés au logement, ce qui représente 90 295 ménages³. Cette proportion est plus élevée chez les familles monoparentales, les aînées, les jeunes, les nouvelles immigrantes, les femmes racisées, les autochtones ou celles en situation de handicap. Ces coûts trop élevés amènent les ménages à travailler davantage, s'endetter ou limiter leurs autres dépenses (ex. alimentation, transport, fournitures scolaires et médicaments) ce qui a des impacts considérables sur leur santé et leur qualité de vie.

Pour celles qui sont locataires, les importantes hausses de loyer et les évictions forcent de nombreuses femmes à quitter les quartiers centraux, en pleine gentrification. Ces réalités sont plus fréquentes chez celles qui subissent des traitements discriminatoires implicites ou explicites lorsque vient le moment de louer ou d'acheter. Cette discrimination est fréquente chez celles qui quittent une situation de violence, sont racisées ou immigrantes, en situation de handicap, autochtones, prestataires de la sécurité du revenu, travailleuses du sexe, séropositives, utilisatrices de drogue ou cheffes de familles monoparentales. Ces déménagements forcés sont également plus fréquents chez celles qui ont des besoins particuliers liés à la grandeur, l'accessibilité et l'adaptation de leur logement pour répondre aux besoins de leur famille et leurs limitations.

Ces dernières vont vers des secteurs moins chers et surtout moins bien desservis en transports en communs et en commerces et services de proximité dont elles ont besoin. Elles se tournent également vers des logements trop petits, qui ne sont pas adaptés à leur capacité, sont en mauvais état ou non sécuritaires. Cette difficulté à trouver et demeurer dans un logement amène de nombreuses femmes et familles à être à risque ou en situation d'itinérance. Conséquemment, ces mauvaises conditions d'habitation ont des impacts sur leur santé, leur sécurité, également sur leur capacité à travailler, à s'impliquer dans leur communauté et à remplir leur rôle de parent.

Ces inégalités de revenu et cette discrimination font en sorte qu'elles sont plus nombreuses à avoir besoin d'un logement abordable et à habiter en logement social et communautaire. Ainsi, les Montréalaises sont les premières concernées par ce projet de règlement pour une métropole mixte. En principe ce règlement pourrait constituer un outil pour promouvoir l'égalité entre les genres, et contribuer à lutter contre les violences et l'itinérance chez les femmes.

² Statistique Canada. « Recensement de 2016 - Montréal, Agglomération [Subdivision de recensement], Québec et Canada [Pays] », 2016.

³ FRAPRU. « Dossier noir: femmes, logement et pauvreté » (Front populaire pour le réaménagement urbain, mars 2019).

1.2 L'itinérance et les violences faites aux femmes

Pour les femmes, le logement est souvent associé à un lieu de confiance et de répit face aux violences dans la sphère publique (ex. harcèlement de rue et au travail). Pour cette raison, elles y passent plus de temps, notamment après la tombée du jour, et y accordent plus d'importance. Toutefois, le domicile n'est pas un lieu sûr pour toutes, puisque la majorité des violences prennent place dans des résidences privées. En 2017, 61 % des agressions sexuelles déclarées à la police avaient eu lieu dans une résidence privée (souvent chez la victime ou l'agresseur)⁴. Ces violences sont généralement perpétrées par des personnes connues comme les partenaires intimes, membres de la famille, amis ou connaissances⁵.

Ces violences proviennent également des propriétaires, concierges, gestionnaires d'immeuble, co-chambres et voisins. Depuis 2013, le Centre d'éducation et d'action des femmes (CEAF) de Montréal a rencontré plus de 200 survivantes qui ont reçu des commentaires déplacés, des avances sexuelles, des actes d'exhibitionnisme, de voyeurisme, des attouchements et des viols dans leur logement. Cette problématique touche les logements et résidences privées, les maisons de chambres et les logements sociaux à Montréal et à travers le Québec. Le CEAF a constaté que celles qui vivent de la discrimination à la location sont plus souvent visées et que la pénurie de logements abordables freine les possibilités de déménager. Ainsi, améliorer l'offre de logement devrait faciliter la possibilité de quitter des milieux de vie violents.

Les violences faites aux femmes sont d'importants facteurs explicatifs de l'instabilité résidentielle et de l'itinérance des femmes⁶. Lorsque ces dernières fuient une situation de violence en allant chez des proches ou en maison d'hébergement, elles perdent, généralement, par le fait même leur logement. Les intervenantes soulignent que la population itinérante change : il y a plus de jeunes, de mères et de femmes plus âgées, ce qui complexifie les interventions. Il y a aussi une surreprésentation des femmes autochtones et des personnes LGBTQIA2+ qui ne se sentent pas toujours à leur place dans les ressources en itinérance. Les femmes sont donc une population hautement hétérogène avec des besoins et réalités très diversifiés et qui peuvent même entrer en conflit. Pour retrouver la stabilité résidentielle, elles ont besoin de ressources adaptées et capables de les accompagner dans leurs démarches : santé mentale, violences, DPJ, immigration, toxicomanie, etc. Toutefois, il manque de ressources adaptées notamment pour les familles, les travailleuses du sexe, les femmes autochtones et les personnes en situation de handicap.

En plus de la diversité, la violence et l'invisibilité sont deux dimensions, bien souvent, constantes dans l'itinérance des femmes. Pour la plupart, la violence a été un des événements qui les a menées à l'itinérance. Puis, comme elles sont susceptibles de vivre des agressions sexuelles dans les refuges et la rue, elles les évitent en conservant par exemple un logement insalubre, inadapté ou surpeuplé, en restant avec un.e partenaire violent.e ou chez un.e proche, en dormant dans leur voiture ou chez un.e

⁴ Statistique Canada Gouvernement du Canada. « Les agressions sexuelles déclarées par la police au Canada avant et après le mouvement #MoiAussi, 2016 et 2017 », 8 novembre 2018. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2018001/article/54979-fra.htm#n19-refa>.

⁵ Sinha Maire. « Mesure de la violence faite aux femmes: tendances statistiques. », 2013.

⁶ Céline Bellot. « Rendre visible l'itinérance au féminin », Rapport de recherche programme actions concertées, 2018.

client.e. Donc, elles ne sont pas nécessairement sans toit, mais elles n'ont pas de domicile sécuritaire et stable. Ces stratégies les rendent invisibles, et susceptibles d'être ignorées par les recherches, programmes et politiques en matière d'itinérance qui visent l'itinérance chronique comme le dénombrement des personnes en situation d'itinérance et les politiques de logement d'abord (Housing First).

À Montréal, 16 % des lits sont dédiés aux femmes alors qu'elles représentent au moins 23 %⁷ de la population en situation d'itinérance. Ces ressources sont débordées : leur taux d'occupation tourne autour de 100 %, quand il ne le dépasse pas. Ce manque de places peut être expliqué par le sous-financement des ressources pour femmes qui reçoivent une subvention par lit plus basse que les maisons pour itinérants masculins (9 \$ vs 27 \$)⁸. Le marché du logement montréalais explique également le débordement des ressources et l'itinérance des femmes. Les obstacles à l'accès et au maintien d'un logement sécuritaire expliquent que les femmes se retrouvent à la rue, mais également qu'elles peinent à s'en sortir. Alors que le logement social avec soutien communautaire est reconnu comme une solution durable pour assurer la stabilité résidentielle des femmes, il y a actuellement un manque d'unités pour répondre aux besoins croissants. Le manque de logements sociaux, abordables et familiaux tend à alimenter l'engorgement des ressources d'hébergement et de logements transitoires puisque les femmes n'ont pas de logement permanent, abordable et sécuritaire vers où se diriger.

Les programmes calqués sur le modèle logement d'abord favorisent un relogement rapide vers des logements permanents associés avec des services d'accompagnement, et ce, pour les sortir de la rue et des ressources d'urgence. Comme il y a actuellement un cruel manque de logements sociaux, ces programmes ont recours à des logements privés adjoints de suppléments au loyer pour offrir des unités abordables. Pour la plupart des femmes en situation ou à risque d'itinérance, l'accès à des ressources non-mixtes est absolument crucial pour leur sécurité, pour retrouver une stabilité et rebâtir leur réseau social avec les ressources, et avec les autres femmes. Dans les logements privés, il est impossible de garantir la sécurité et l'entraide que procurent des ressources de logement ou d'hébergement non-mixtes.

1.3 Le logement communautaire comme outil pour promouvoir l'égalité

Au Québec, le logement social et communautaire est considéré comme un filet de sécurité pour les personnes qui ne sont pas en mesure de se loger sur le marché privé. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le logement social et communautaire est une importante mesure pour pallier aux inégalités de revenu, mais également pour offrir une porte de sortie de l'itinérance ou d'un contexte de violence. C'est ce qui explique que les femmes sont majoritaires dans toutes les formes de logements sociaux et communautaires.

⁷ Ce chiffre est tiré du dénombrement de la population en situation d'itinérance. En raison de la méthodologie employée qui met l'attention sur les personnes qui est présente dans la rue et les ressources d'urgence, ces chiffres sous-estiment l'itinérance chez les femmes.

⁸ Stéphane Baillargeon. « L'injustice apparente des subventions aux maisons d'hébergement pour hommes ou pour femmes », Le Devoir, 13 avril 2018. <https://www.ledevoir.com/societe/525147/l-injustice-apparente-des-subventions-aux-maisons-d-hebergement-pour-hommes-ou-pour-femmes>.

Toutefois, ce filet est engorgé : en décembre 2018, la liste d'attente pour les HLM comptait 22 879 ménages alors que l'OMHM est responsable de 20 810 unités. Pour celles qui ont besoin d'un logement familial, l'attente est de plus de sept ans. Même pour celles qui sont priorisées pour un relogement puisqu'elles fuient une situation de violence, l'attente est longue particulièrement si elles ont besoin d'un grand logement ou encore d'une unité accessible ou adaptable.

Le projet de règlement pour une métropole mixte est une occasion pour améliorer l'offre de logements sociaux et communautaires pour les femmes et ainsi contribuer à lutter contre l'itinérance, tout en leur offrant une porte de sortie pour quitter un contexte de violence. Ce règlement devrait également être pensé comme étant un outil pour contribuer à l'égalité entre les Montréalaises et les Montréalais.

2. Qui sont les oublié.es de la mixité proposée?

Le projet de règlement vise à favoriser le développement d'une métropole mixte. Toutefois, notre analyse nous amène à croire que certaines personnes ne sont pas incluses dans cette mixité.

2.1 Quels impacts sur l'offre locative?

Comme nous l'avons souligné précédemment, les écarts de revenu font en sorte que l'abordabilité est une importante dimension pour le logement des femmes. Comme les copropriétés sont moins coûteuses en comparaison aux maisons unifamiliales, certaines se tournent vers cette option pour accéder à la propriété. Toutefois, ces options ne sont pas à la portée de toutes, c'est pourquoi elles sont nombreuses à être locataires.

Montréal a historiquement été une ville de locataires. Toutefois, l'offre locative est affectée par différentes dynamiques et pratiques immobilières. Il est notamment question de la conversion d'unités locatives en condominiums ou en cottage. L'arrivée des plateformes de location touristiques à court terme comme Airbnb réduit l'offre locative. Montréal fait partie des 10 villes les plus populaires sur Airbnb. En 2016, on estimait que plus 10 000 logements y étaient proposés dont 60 % sont des logements entiers, 64,5 % étaient affichés durant plus de 90 jours et 31,4 % des hôtes proposaient plus d'un logement⁹. Des comités logement remarquent que des propriétaires ont procédé à des reprises de logement puisqu'il est plus lucratif de louer sur la plateforme pour quelques nuits qu'avec des locataires réguliers. Les conséquences du phénomène Airbnb sont concrètes : cela contribue à la gentrification, engendre des troubles de voisinage, compromet la vie de quartier, ce qui contribue à la diminution de l'offre de logements locatifs abordables et participe à hausser le prix des loyers.

L'offre locative s'effrite également par la dilution. Depuis 2002, près de trois mises en chantier sur quatre étaient destinées aux propriétaires (66 % de copropriétés et 6 % de propriétés absolues)¹⁰. Nous remarquons toutefois une croissance du nombre d'unités de condominiums mises en location : leur nombre est passé de 39 350 à 54 885 entre

⁹ CLPMR. « Le phénomène Airbnb bienfait ou calamité pour les locataires ? » (Comité logement du Plateau Mont-Royal, 2016).

¹⁰ SCHL. « Données sur le marché locatif », 2018. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/data-and-research/data-tables/rental-market>.

2011 et 2016 et ils logent maintenant 11 % des locataires¹¹. Ces unités participent, dans une certaine mesure, à un renouvellement du marché locatif. Cependant, celles-ci sont hors de la portée de nombreux ménages puisque, en 2017, le loyer en condominium était, en moyenne, 54 % plus élevé que pour les autres appartements. Le loyer moyen en condominium est de 989 \$ pour une chambre (contre 698 \$ pour un appartement), 1180 \$ pour deux chambres (contre 782 \$ pour un appartement) et 1542 \$ pour deux chambres et plus (contre 966 \$ pour un appartement)¹².

La combinaison de ces pratiques contribue à la crise du logement locatif actuelle : le taux d'inoccupation est à son plus bas depuis 2005 soit à 1,9 % pour le territoire de la Ville de Montréal et un taux particulièrement alarmant pour les logements de trois chambres et plus (0,8 %)¹³. Cette pénurie de logements locatifs familiaux touche particulièrement les femmes considérant qu'à Montréal 8 familles monoparentales sur 10 ont une femme comme cheffe de ménage¹⁴.

Le projet de règlement pour une métropole mixte devrait assurer un renouvellement de l'offre locative notamment en ayant des cibles comme l'ont fait certaines villes telles que Vancouver. Les 20 % de logements sociaux et communautaires proposés seront locatifs, mais ils ne seront pas suffisants pour prévenir l'effritement de l'offre locative. Le projet de règlement stipule que les logements abordables peuvent être loués ou achetés. Toutefois, nous craignons que les logements qui seront développés sous le règlement pour une métropole mixte ajoutent très peu d'unités locatives.

La Table des groupes de femmes de Montréal recommande que le règlement pour une métropole mixte inclût au minimum 20 % de logements locatifs au sein des développements immobiliers concernés par le règlement en plus du 20 % de logements sociaux et communautaires.

2.2 Des logements abordables pour qui?

Tel que décrit dans le Règlement, la définition du logement social ne signifie pas que ces unités sont accompagnées du programme de supplément au loyer (PSL) qui permet à ce qu'un ménage consacre au maximum 25 % de son revenu au loyer. En fait, le document explicatif du *Règlement* stipule, à la page 17, que 50 % des locataires des logements sociaux n'auront pas forcément accès à un PSL. En l'absence d'assurance que les logements sociaux seront tous accompagnés du PSL, il n'y a aucune certitude que les 20 % de logements sociaux seront abordables pour leurs occupants.

Nous constatons que les prix et loyers plafonds pour les logements abordables assujettis au projet de règlement ne répondent pas aux besoins de nombreuses Montréalaises. À titre d'exemple, la moitié des familles monoparentales disposent d'un revenu mensuel de moins de 3 440 \$ ce qui signifie que pour consacrer moins de 30 % de leur revenu au logement, ces dernières doivent pouvoir accéder à un logement de

¹¹ SCHL. *Op cit.*

¹² SCHL. *Op cit.*

¹³ SCHL. *Op cit.*

¹⁴ Statistique Canada. « Recensement de 2016 - Montréal, Agglomération [Subdivision de recensement], Québec et Canada [Pays] », 2016.

moins de 1 032 \$ par mois. Ainsi, les seuils d'abordabilité définis par le projet de règlement ne répondent pas aux besoins de la moitié des familles monoparentales qui veulent habiter au centre-ville et dans les quartiers centraux. Cette situation est préoccupante, puisqu'historiquement, les quartiers centraux, de par leur proximité à un ensemble de ressources communautaires et services, étaient des milieux de vie privilégiés pour les familles monoparentales et ainsi facilitaient l'articulation famille-travail.

Nous sommes d'avis que ces logements dits abordables ne répondent pas aux besoins des ménages à revenu faible ou modeste qui sont actuellement mal-logés à Montréal. Ainsi, nous croyons, comme d'autres organismes pour le droit au logement, que les objectifs d'inclusion de logements sociaux devraient être rehaussés pour faire un rattrapage sur le plan du développement de projets. Bien que cela implique d'importants investissements de la part de tous les paliers de gouvernement, nous croyons qu'une telle mesure ne déséquilibrerait pas le marché de la construction. Un tel objectif contribuerait à soutenir une mixité attrayante, mais surtout à éviter une crise du logement telle qu'il en sévit dans de nombreuses autres villes canadiennes, lesquelles coûtent cher en mesures d'urgence.

Dans les prochaines années, plusieurs sites publics tels que le bassin Peel, l'ancien hippodrome Blue Bonnets, l'Hôtel Dieu, et bien d'autres devront être redéveloppés. Ces sites, qui ont été financés par les contribuables, ne devraient en aucun cas être soumis à l'inclusion de la même façon que les autres développements immobiliers. Nous pensons que ces sites doivent comprendre des cibles plus ambitieuses en matière de développement de logements sociaux ainsi que d'équipements collectifs pour bâtir des communautés complètes (parcs, écoles, bibliothèques, CPE, centres communautaires, stations de métro, etc.)

La Table des groupes de femmes de Montréal recommande

que le règlement pour une métropole mixte rehausse le développement de logements sociaux et communautaires à 40 % sur les sites privés;

que le règlement s'applique uniquement aux sites privés et que les sites publics soient réservés uniquement à des logements sociaux et des équipements collectifs;

que la Ville de Montréal assure de solides représentations auprès des paliers gouvernementaux concernés pour que le maximum de logements sociaux construits dans le cadre du présent règlement bénéficie du programme de subvention au loyer (PSL).

2.3 L'accessibilité n'est pas qu'une question de prix de loyer

Le manque de logements adaptés est un important problème qui touche les Montréalaises. À l'échelle de la Ville de Montréal, 115 170 personnes vivent avec au moins une incapacité, dont 66 040 Montréalaises (10 %) et 49 130 Montréalais (8 %) ¹⁵.

¹⁵ OPHQ. « Estimation de population avec incapacité en 2012 Région administrative de Montréal - Municipalités de Montréal et ses arrondissements » (Office des personnes handicapées du Québec, 2018).

En plus d'être plus nombreuses, les femmes vivent plus fréquemment des incapacités graves et très graves (54 % chez les femmes vs 48 % chez les hommes) et sont plus nombreuses à avoir deux incapacités ou plus (75 % chez les femmes vs 72 % chez les hommes)¹⁶.

Considérant que les incapacités les plus fréquentes chez les Montréalaises âgées de plus de 15 ans sont liées à la douleur, la mobilité et la flexibilité qui requièrent le plus d'aménagements spéciaux dans le logement du domicile, les Montréalaises sont plus nombreuses à avoir besoin d'un logement accessible ou adapté. Les personnes vivant avec une ou plusieurs incapacités peinent à accéder à un milieu de vie (logement et quartier) qui correspond à l'ensemble de leurs besoins et leurs réalités (ex. taille du logement, adaptations, prix du loyer, commerces de proximité, etc.). En 2012, 15 % des personnes de 15 ans et plus ayant une incapacité liée à la motricité au Québec ont signifié avoir des besoins non comblés en matière d'aménagements spéciaux pour leur logement, ce qui est une réalité qui touche davantage les femmes (19 % contre 10 % des hommes)¹⁷.

Concrètement, le manque de logements accessibles et adaptables fait en sorte que des femmes en situation de handicap habitent des logements trop chers, inadaptés à leurs besoins, qui mettent en péril leur sécurité. D'autres s'isolent, retardent le départ de chez leurs parents ou d'un.e conjoint.e violent.e. Par absence de choix, d'autres se tournent vers des résidences privées pour aînées ou des CHSLD¹⁸ qui coûtent considérablement plus cher aux particuliers et à l'État.

Le manque de logements accessibles et adaptables est lié à l'inventaire de logements montréalais qui est composé en majorité de logements construits avant 1980 (71 %) et composés de duplex (13 %) ou d'immeubles de moins de cinq étages (58 %)¹⁹, il y a peu d'unités ayant un accès de pleins pieds, un ascenseur fiable, pouvant être adapté, bien éclairées et insonorisés. Ainsi, les nouvelles constructions représentent une importante opportunité pour améliorer l'accès à des bâtiments résidentiels adaptés aux besoins des personnes en situation de handicap.

Toutefois, le Règlement pour une métropole mixte ne propose aucune mesure concernant l'accessibilité des logements. Les nouveaux ensembles résidentiels doivent simplement se conformer au Code de construction du Québec qui a été revu en 2018. Désormais, selon le choix fait par le constructeur, les nouvelles constructions résidentielles doivent être minimalement accessibles²⁰ ou adaptables²¹. Plusieurs

¹⁶ OPHQ. *Op cit.*

¹⁷ Isabelle Émond, Charles-Étienne Olivier, et Mélanie Deslauriers, *Les personnes avec incapacité au Québec: Habitation et besoins en aménagements spéciaux du logement*, vol. 4 (Office des personnes handicapées du Québec, 2017).

¹⁸ TGFM. « L'itinérance des femmes : construire une voix pour contrer l'invisibilité », Actes de l'événement du 17 mars 2015 (Table des groupes de femmes de Montréal, 2015); DAWN-RAFH. « Les femmes en situation de handicap et le logement », Fiche d'information, 2013.

¹⁹ Statistique Canada, « Recensement de 2016 - Montréal, Ville [Subdivision de recensement], Québec et Canada [Pays] » (Ottawa, s. d.).

²⁰ L'accessibilité minimale signifie qu'une personne en fauteuil roulant mécanique a un parcours sans obstacle de la porte d'entrée jusqu'à au moins une salle de toilette, séjour et une salle à manger.

groupes sont d'avis que cette norme n'est pas suffisante pour substantiellement améliorer l'accessibilité des logements puisque le référent utilisé est le fauteuil mécanique alors que de nombreuses personnes à mobilité réduite ont un fauteuil électrique qui demande plus d'espace. Cette norme est un minimum ce qui signifie que la Ville de Montréal peut avoir ses propres exigences en matière d'accessibilité qui surpassent celles du Code de construction du Québec et les faire appliquer par le biais de ce règlement.

La Table des groupes de femmes de Montréal recommande

que la Ville de Montréal élabore, en collaboration avec des actrices et acteurs du milieu, des normes de construction basées sur les principes d'accessibilité universelle qui surpassent celles du Code de construction du Québec afin que l'ensemble des unités soient adaptables;

que les développements immobiliers qui sont soumis au règlement pour une métropole mixte doivent appliquer des normes montréalaises.

2.4 Sans papier et exclu.e.s de la mixité

Dans le règlement, les logements sociaux et communautaires sont proposés comme la solution pour loger les ménages les plus vulnérables. Toutefois, certaines populations n'y ont pas accès en raison de leur statut²². Depuis 2015, le nombre de personnes demandeuses d'asile a triplé au Canada²³. Le Québec est la deuxième province qui reçoit le plus grand nombre de demandeurs et demandeuses d'asile. On estime qu'il y a environ 50 000 immigrants sans statut à Montréal.

Les maisons d'hébergement en violence conjugale et pour femmes en difficulté ainsi que les ressources d'urgence en itinérance reçoivent de plus en plus de femmes réfugiées ou sans statut. Celles-ci peinent à quitter ces ressources d'urgence notamment en raison de la discrimination de la part des propriétaires et des coûts de loyer importants. En temps normal, les logements sociaux et communautaires, tels que les maisons de deuxième étape, sont des portes de sortie pour aider à retrouver un domicile sécuritaire ou encore (r)établir une stabilité résidentielle. Toutefois, les femmes sans statut n'y ont pas accès, tout comme elles n'ont pas accès à la protection contre la violence conjugale, à l'éducation et aux soins de santé. En effet, les critères d'admissibilité de la Société d'habitation du Québec (SHQ), réservent les logements sociaux aux citoyen.nes et résident.es permanente.s. En permettant le développement de logements sociaux et abordables sous des programmes qui excluent celles qui n'ont pas la citoyenneté ou la résidence permanente, le projet de Règlement pour une métropole mixte continue d'ignorer les besoins de ces Montréalaises.

²¹ Le logement adaptable offre une accessibilité à davantage de pièces (salle de bain, salon, cuisine, chambre et balcon), mais aussi comprend des aménagements qui facilitent l'ajout d'adaptation selon les besoins des occupant.es.

²² Les personnes sans statut sont celles qui n'ont plus ou pas de visa, sont en attente de statut, qui sont entrées illégalement dans le pays ou dont la demande d'asile a été refusée.

²³ Statistique Canada, « Les demandeurs d'asile », 17 mai 2019, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-28-0001/2018001/article/00013-fra.htm>.

La Table des groupes de femmes de Montréal recommande que la Ville de Montréal travaille avec les acteurs du milieu afin de soutenir le développement de projets de logements sociaux ou abordables permanents qui pourront répondre aux besoins des personnes qui sont exclues des programmes gouvernementaux en raison de leur statut.

3. Qui profitera des retombées du Règlement?

3.1 Les obstacles au développement

Les contributions financières posées dans le Règlement deviennent plus coûteuses pour les promoteurs seulement pour les projets comportant plus de 150 unités. Ainsi, les cessations en terrain ou en projet clé en main seront destinées aux organisations voulant développer des projets de plus grande envergure, ce qui ne correspond pas au mode de développement qui a été préconisé jusqu'à maintenant par les groupes de femmes. Grâce au mouvement des femmes, qui a su s'investir dans le développement de logements sociaux et communautaires, Montréal compte plusieurs projets de logements sociaux avec soutien communautaire dédiés aux femmes et aux familles monoparentales. Entre 2002 et 2018, le programme AccèsLogis a permis à 29 organisations de mener 36 nouveaux projets qui totalisent 729 unités. Ces projets sont en majorité dédiés aux femmes en situation ou à risque d'itinérance²⁴. La vaste majorité des projets développés comprenait moins d'une trentaine d'unités, notamment parce que les organisations cherchent à susciter une vie communautaire significative pour bâtir des liens, créer un sentiment d'appartenance et des liens de solidarité au sein du voisinage.

Depuis les dix dernières années, de nombreux obstacles freinent le développement de projets. Chaque projet fait face à un lot plus ou moins grand de difficultés. Alors que certains de ces pépins relèvent de malchances ou des aléas du milieu de la construction, d'autres sont des problèmes associés aux programmes en place et aux dynamiques immobilières. Il est notamment question des cadres budgétaires qui ne reflètent pas les coûts réels de construction et empêchent certaines dépenses liées, par exemple, à la mobilisation de la communauté ainsi que des règles et processus d'appel d'offre qui obligent à choisir le plus bas soumissionnaire, qui souvent n'est pas sensible à la mission de l'organisme ou du projet. Il y a aussi le manque de terrains, leur contamination et la spéculation, qui freinent les possibilités de développement.

Par ailleurs, le sous-financement du soutien communautaire, qui est une dimension cruciale pour la stabilité résidentielle notamment chez les des femmes. C'est un important frein au développement puisque plusieurs groupes refusent de développer tant qu'ils n'ont pas l'assurance qu'il sera possible d'offrir un niveau suffisant de services et soutien sur place. Ces nombreux obstacles et difficultés créent un épuisement chez les organismes porteurs, surtout ceux qui sont réticents à développer de nouveaux projets. Ce découragement est particulièrement présent chez les organismes plus jeunes qui ont peu d'expérience dans le développement de logements et ont peu ou pas de financement récurrent pour assurer le respect de leur mission. Ces organismes sont portés surtout par des femmes qui travaillent bénévolement par le biais de leur

²⁴ Ville de Montréal. « Répartition des logements sociaux et communautaires sur l'île de Montréal » (Service de la mise en valeur du territoire, Direction de l'habitation, avril 2018).

implication, par exemple, dans un conseil d'administration ou un comité de développement. Considérant que depuis 2017, la Ville de Montréal dispose de nouveaux pouvoirs sur AccèsLogis, il est possible d'ajuster le programme aux réalités des Montréalaises.

Le gouvernement fédéral a intégré l'analyse comparative selon les sexes dans la formulation de sa stratégie nationale sur le logement. Cette analyse a mené à un important engagement : 25 % des sommes découlant de la stratégie doivent être dédiées à des projets ciblant les besoins particuliers des femmes, des filles et leurs familles. Nous croyons que la Ville de Montréal devrait être un leader au Québec et appliquer dès maintenant cette cible de 25 % et offre un soutien aux OSBL d'habitation qui développent et gèrent des logements destinés aux femmes, aux filles et à leur famille.

La Table des groupes de femmes de Montréal recommande :

que le Règlement soit revu afin que les compensations monétaires soient toujours plus coûteuses que les cessations en terrains ou en projets clé en main, quel que soit le nombre d'unités développées;

que la Ville de Montréal s'assure de bonifier annuellement les aides financières pour adéquatement soutenir le développement de projets de logements sociaux et communautaires;

que la Ville de Montréal assure de solides représentations auprès des paliers gouvernementaux concernés pour que le soutien communautaire en logement social soit assuré et financé adéquatement dans les logements sociaux qui seront construits;

que la Ville de Montréal développe un financement spécial pour les nouveaux projets OSBL d'habitation qui ne disposent pas de financement pour assurer la mobilisation communautaire nécessaire au développement de leur premier projet de logements.

que la Ville de Montréal s'engage à ce qu'au moins 25 % des unités de logements sociaux soient destinées aux femmes, aux filles et à leurs familles.

3.2 Les expériences avec le modèle clé en main

Le projet de règlement propose aux développeurs d'offrir un terrain ou encore un projet clé en main. Il s'agit d'un modèle intéressant notamment pour les organisations disposant de peu de ressources humaines pour soutenir le développement d'un projet. Toutefois, certains organismes qui ont bénéficié des ententes dans le cadre de la stratégie d'inclusion ont été fortement déçus de ce modèle, par lequel les OBNL ont eu très peu de contrôle sur le processus de construction. Le développement de projets de logements sociaux et communautaires n'est pas qu'une simple opération technique. Il constitue pour certaines organisations une occasion d'impliquer les actuelles et futures locataires et ainsi contribuer à leur *empowerment*. Lorsque ce processus est directement supervisé par les OSBL d'habitation, ceux-ci surveillent de plus près l'avancement des travaux et peuvent soulever au fur et à mesure des déficiences qui

pourraient avoir des impacts sur la qualité de vie des locataires, mais aussi sur la durée de vie des bâtiments. Or, le modèle clé en main laisse peu de place à cette participation. Cette distance, conjuguée aux habituels retards d'échéanciers et à l'utilisation de matériaux de moindre qualité, fait en sorte qu'il est plus difficile pour les organisations de relever et de corriger dans les échéanciers les déficiences du bâtiment. Ainsi, il est important que les groupes puissent décider s'ils veulent un terrain ou encore un projet clé en main.

La Table des groupes de femmes de Montréal recommande que le règlement pour une métropole mixte laisse aux groupes porteurs des projets de logements sociaux et communautaires le choix d'obtenir un terrain ou encore un projet clé en main.

3.3 Quels arrondissements auront plus de condos que de logements sociaux?

Montréal est une ville de quartiers. La vie de quartier s'est forgée au fil du temps notamment avec l'arrivée des diverses vagues d'immigration, de la transformation de l'économie montréalaise ainsi que des interventions d'acteurs communautaires. Le développement de logements sociaux et communautaires dans les mêmes quartiers que les autres développements immobiliers vise à préserver cette mixité sur le plan socioéconomique, de la diversité des cultures, des âges, des modes de vie et de l'orientation sexuelle.

L'intention du projet de règlement est de préserver la mixité. Toutefois, il est incertain que dans sa formulation actuelle, la mixité puisse être conservée à l'échelle du centre-ville et dans les quartiers centraux. Comme il est plus difficile et même peu désirable pour les promoteurs immobiliers de développer du logement social et communautaire dans ces arrondissements, il est fort probable que ces derniers aient davantage recours aux compensations. Toutefois, rien ne garantit que les projets qui seront réalisés grâce aux compensations le soient dans les arrondissements où il y a des développements immobiliers, ce qui réduira la mixité à l'échelle des quartiers et des arrondissements. Ainsi, nous sommes d'avis que l'attribution de ces fonds doit respecter les développements qui ont été réalisés dans chacun des arrondissements.

Puis, nous craignons que le recours aux compensations fasse en sorte que le logement social et communautaire développé à travers les compensations monétaires dispose des terrains résiduels qui sont peu ou mal desservis en terme de transports en commun, commerces et services de proximité ou encore exposés à des conditions indésirables ayant des impacts sur la santé des résident-es (ex. contamination, îlots de chaleurs, chemins de fer, grands axes routiers, corridors aériens, etc.) Lors de la séance d'information pour la consultation publique, la question de la localisation des logements sociaux développés en termes de proximité des services a été tout simplement balayée et renvoyée au plan d'urbanisme. Nous sommes d'avis que cette réponse est insuffisante, et que cet enjeu doit être adressé dans le règlement actuel.

Compte tenu de l'augmentation rapide du prix du foncier depuis les dernières années, nous appréhendons que la compensation monétaire soit rapidement plus intéressante que la voie de la cessation d'un terrain ou d'un projet clé en main. L'indexation annuelle de 2 % de la compensation monétaire n'est clairement suffisante pour contrer l'attrait du gain foncier.

Enfin, nous appréhendons que la compensation monétaire soit rapidement plus intéressante que la voie de la cessation d'un terrain ou d'un projet clé en main. Compte tenu de l'importante augmentation du prix du foncier depuis les dernières années, il est évident que l'indexation 2 % annuelle sera insuffisante pour faire en sorte que ces options restent plus avantageuses.

La Table des groupes de femmes de Montréal recommande

que les compensations monétaires soient réinvesties dans les arrondissements dans lesquels les développements immobiliers ont été réalisés;

que les logements sociaux qui ne seront pas construits in situ le soient sur des terrains adéquatement desservis en transport en commun et services de proximité;

que les compensations monétaires soient ajustées périodiquement pour refléter les coûts du marché.

3.4 Comment s'assurer que les logements abordables et familiaux iront aux ménages dans le besoin?

La dernière question que nous désirons adresser est celle de la durabilité. Les logements sociaux et communautaires sont sous la responsabilité d'offices d'habitation, de coopératives, d'organisation et de sociétés acheteuses sans but lucratif qui ont pour mission d'offrir du logement pour les ménages à revenu faible ou modeste et pour des personnes ayant des besoins particuliers. Ces logements sont, en principe, entre bonnes mains grâce à leurs processus d'attribution soucieux des besoins des ménages.

Toutefois, l'incertitude plane au-dessus des logements familiaux et abordables qui seront insérés dans les développements immobiliers privés. Actuellement, il n'y a aucune mesure pour contrôler le type de ménage qui y accèdera ni le prix de la revente. Sans de telles mesures, les logements abordables et familiaux pourraient être accaparés par des ménages qui n'ont pas besoin de tels logements ou encore qui pourraient les utiliser pour faire un profit lors d'une revente et ainsi contribuer à la marchandisation et la spéculation immobilière. Comme bien d'autres organisations, nous sommes d'avis que pour pallier à ce problème potentiel, la Ville devrait mettre en place un registre du logement qui s'applique à toutes les formes de tenure. De cette façon, il sera possible de suivre les hausses de loyers ainsi que les prix de revente des logements.

Devant les importants enjeux de logement qui creusent les inégalités, notamment sur le plan du genre, il est plus qu'évident que les besoins de logements sont urgents. Ainsi, nous comprenons difficilement le choix d'attendre 2021 pour mettre en œuvre le règlement, d'autant plus qu'il ne s'appliquera pas aux projets qui ont déjà conclu des ententes en vertu de la stratégie d'inclusion.

La Table des groupes de femmes de Montréal recommande

que la Ville établisse, à partir du rôle d'évaluation de la Ville, un registre du logement afin de pouvoir suivre l'évolution du coût des loyers ainsi que les prix de revente.

que le règlement pour une métropole mixte soit mis en vigueur dès son adoption et non en 2021.

Conclusion : Quels autres outils pour assurer une métropole mixte?

La Ville de Montréal a bien indiqué que le Règlement pour une métropole mixte n'est qu'un des outils pour développer une offre de logement diversifiée. Toutefois, nous croyons que d'autres mesures doivent être mises en place pour réellement améliorer les conditions dans lesquelles les logements sociaux et communautaires sont développés. Il apparaît plus que nécessaire d'adopter d'autres mesures pour lutter contre la spéculation et la marchandisation du logement ainsi que la gentrification des quartiers montréalais. Il faudra également adopter des mesures pour favoriser l'accessibilité et l'adaptabilité des logements, le développement de logements pour les femmes, ainsi que l'accès des personnes sans-papiers aux logements sociaux.