

LE SECTEUR DUPUIS-HICKSON ET LES BESOINS IMPÉRIEUX EN LOGEMENT

**Mémoire soumis par le Comité d'action
des citoyennes et citoyens de Verdun (CACV)**



Comité d'action des citoyennes et citoyens de Verdun

**À l'intention de l'Arrondissement de Verdun, dans le cadre de la consultation
publique sur le secteur Dupuis-Hickson**

Le 26 mars 2021

Table des matières

- Introduction.....1
- Les grandes lignes de l'Énoncé de vision.....2
- L'approche de fond.....2
- Des évènements précurseurs.....3
- Des concepts à clarifier.....4
- Les besoins en logement à proximité du secteur.....7
- Recommandations.....7
- Présentation du CACV.....8

INTRODUCTION

À son tour, le secteur Dupuis-Hickson, à l'exemple de plusieurs autres quartiers de Montréal, s'apprête à faire l'objet d'une requalification majeure. Grandes sont les attentes, comme le démontre la forte et constante mobilisation citoyenne soutenue par une démarche d'opération populaire d'aménagement (OPA) remontant à 2016 et par plusieurs organismes, dont le CACV. En effet, le secteur Dupuis-Hickson est la dernière zone de Verdun pouvant donner lieu à des initiatives répondant à des besoins fondamentaux. En revanche, cette perspective soulève également des inquiétudes, alimentées par certains précédents.

Nous faisons référence ici au développement, dans les années 1980, du secteur de la Poudrière, anciennement connu sous la dénomination DIL (*Defense Industries Limited*), car il avait accueilli pendant les deux guerres mondiales les usines d'armement où travaillaient des centaines de femmes, dont notre grand auteur, David Fennario, a rappelé le souvenir dans son œuvre *Motherhouse*¹. Reconverti en zone industrielle, le quartier a fait vivre nombre de familles ouvrières qui se sont naturellement établies à Verdun. Il semblait aller de soi que le réaménagement de ce quartier se ferait dans la reconnaissance de l'apport de cette population à revenu modeste à l'histoire et au développement de Verdun et que la priorité irait à la construction de logements à leur intention. C'était bien mal connaître les intentions de l'administration de l'époque qui, au contraire, y a vu une opportunité de transformer la composition socioéconomique de Verdun en y attirant une nouvelle population mieux nantie, des ménages en mesure d'acquérir des propriétés. C'est à ce moment que les condos ont fait leur apparition à Verdun et que le quartier rebaptisé La Poudrière pour des fins de marketing est devenu l'un des premiers TOD². La gentrification faisait son entrée à Verdun. Après sept ans d'effort et de mobilisation, et avec l'appui du CACV et du défunt groupe de ressources de Verdun³, six coopératives d'habitation totalisant 218 logements ont, à la toute fin de l'aménagement du secteur, pu être construites dans la portion de terrain que la Ville leur a concédée, le long de l'autoroute! Et que dire de l'Île-des-Sœurs où, malgré un développement immobilier sans commune mesure, les logements sociaux brillent par leur absence?

Doit-on craindre que l'histoire se répète? L'administration actuelle a une occasion exceptionnelle de refaçonner Verdun et de laisser à sa population – celle qui l'a élue -- un legs pour lequel elle sera reconnue pour les décennies à venir. Les décisions qu'elle s'apprête à prendre seront-elles en fonction de la population actuelle de Verdun et de ses besoins ou bien répéteront-elles celles du passé qui visaient à remplacer les ménages à revenu modeste qui ont construit Verdun par une nouvelle population mieux nantie? Force est de reconnaître que l'approche globale de l'Énoncé de vision soulève plusieurs questionnements.

¹ FENNARIO, David (2014), *Motherhouse*, Talonbooks, Vancouver.

² TOD : *transit oriented development*, un aménagement qui concentre les ensembles immobiliers à proximité des moyens de transport.

³ Le Service communautaire d'aménagement et de logement de Verdun (SCALV).

LES GRANDES LIGNES DE L'ÉNONCÉ DE VISION

→ L'APPROCHE DE FOND

L'Énoncé de vision qui nous est proposé est un document de grande qualité, très fouillé et qui repose sur la recherche de plusieurs modèles d'aménagement au Québec et dans le monde. Cela étant, son ton relève davantage de préoccupations technocratiques que d'une volonté politique affirmée. En effet, le document s'étend longuement sur le quoi et le comment, mais omet en grande partie de répondre à la question fondamentale : pour qui? Cet angle d'approche se vérifie en outre par le fait que la vocation souhaitée du secteur, l'un des trois piliers du développement et des axes d'intervention, est traitée en dernier lieu, après la mobilité et le paysage. L'attrait des interventions sur les infrastructures l'emporte ainsi de beaucoup sur l'aspect humain, qui est brièvement traité à partir de la page 30.

En d'autres termes, à quelle population et à quels intérêts le réaménagement de Dupuis-Hickson doit-il répondre?

Par ailleurs, la vision proposée se limite au secteur Dupuis-Hickson, comme si ce dernier avait une existence propre et désincarnée de l'environnement global de Verdun. Tout au plus soulève-t-elle la nécessité de tenir compte d'une complémentarité avec le secteur résidentiel voisin et le réseau commercial adjacent Wellington – de l'Église. Beaucoup plus développée est la réflexion de l'Énoncé sur l'arrimage des infrastructures du secteur Dupuis-Hickson avec celles du secteur Cabot dans l'arrondissement du Sud-Ouest.

Ce faisant, l'Énoncé omet de prendre en compte les problématiques globales de Verdun et de mettre de l'avant des solutions que le réaménagement du secteur Dupuis-Hickson pourrait apporter. Nous faisons ici naturellement référence à la crise du logement qui ne cesse de s'aggraver et que la pandémie a encore exacerbée. Tout au plus l'Énoncé mentionne-t-il, en citant le CACV :

Le secteur offre une opportunité pour du logement social et communautaire, abordable et familial. La réalisation d'unités permettrait de répondre à une partie des besoins à l'échelle de l'arrondissement, lesquels s'élèveraient à plus de 1 300 de ces logements, requis d'ici 2024.

Alors que l'Énoncé consacre des pages à fournir des propositions, des exemples et des illustrations pour l'aménagement matériel du site, il demeure étonnamment silencieux sur le potentiel qu'offre ce dernier pour contribuer à atténuer le problème du logement à Verdun, et donc de la pauvreté. Alors que les fonctionnaires de l'arrondissement affirment que l'Énoncé reprend plus de 90 % des demandes formulées par l'OPA, certaines des plus fondamentales y sont passées sous silence, à savoir :

Prioriser le développement de logements sociaux, notamment sur les terrains au coin des rues Bannantyne et Hickson.

Mettre en place des réserves foncières afin de construire des logements sociaux et communautaires.

Concernant cette dernière demande, nous saluons le fait que la Ville de Montréal ait appliqué son pouvoir de préemption sur l'ensemble du secteur, ouvrant ainsi la possibilité d'acquérir des terrains pour les céder par la suite à des groupes porteurs de projets de logements sociaux.

→ **DES ÉVÈNEMENTS PRÉCURSEURS**

Ici encore, alors que l'Énoncé multiplie les exemples, propositions et illustrations dans les sections concernant les déplacements, les infrastructures, les vues, les outils d'atténuation, etc., ses auteurs semblent ignorer les outils et évènements qui sous-tendent les réflexions en lien avec le logement social à Verdun. Prenons le temps d'en rappeler quelques-uns :

- **2010 : Forum citoyen de Verdun ayant réuni 230 personnes du 23 au 25 avril**

Le logement faisait partie des 10 enjeux retenus pour améliorer la qualité de vie à Verdun. Plusieurs pistes de solution ont découlé des discussions, notamment :

Élaborer une véritable politique sur le logement, avec une réelle participation des citoyenNEs.

- **2014 : Consultation citoyenne, Verdunois, exprimez-vous!, menée par l'arrondissement les 30 et 31 mai et ayant réuni quelque 350 personnes**

Découle de cette consultation un *Plan de développement stratégique 2015-2025*. L'axe 2, *Des quartiers conviviaux, verts et équitables*, retient comme première orientation *Préserver la mixité sociale*. Celle-ci se décline en deux objectifs stratégiques accompagnés d'actions prioritaires. Parmi celles-ci, soulignons :

- *Doter l'arrondissement d'une politique locale pour le logement social qui favorise la mixité sociale*
- *Prioriser l'établissement de logements sociaux sur le boulevard Gaétan-Laberge*
- *Encourager les initiatives privées novatrices des groupes du milieu telles que les coopératives d'habitation*
- *Inciter les promoteurs à développer des unités d'habitation adaptées aux besoins des familles et des personnes à mobilité réduite (p. 14).*

- **2015 : Plan d'action local pour améliorer l'offre et l'accès à des logements abordables**

Le *Plan* prend acte de la croissance de 42,3 % du loyer moyen à Verdun entre 2011 et 2014, un taux plus élevé que celui de l'ensemble de Montréal qui se situe à 39,4 %. Le document affirme que :

Ce Plan a pour objectif d'améliorer l'offre et l'accès à des logements abordables sur le territoire de l'arrondissement de Verdun. Son approche globale et innovante élargit le champs (sic) d'action de l'arrondissement afin d'y inclure non seulement des cibles d'inclusion sociale, à l'instar d'autres arrondissements montréalais, mais également des interventions sur le cadre bâti et auprès des personnes les plus vulnérables, mettant ainsi à profit l'ensemble des outils réglementaires et de planification à sa disposition (p. 11). C'est nous qui soulignons.

Et le *Plan* précise que le principal objectif est *...d'entamer d'ici 2018 toutes les démarches nécessaires pour la construction de 300 nouveaux logements sur le territoire de l'arrondissement (p. 11).*

Le dernier projet de logement social et communautaire à Verdun date de 2014.

Il importe de dire que cet objectif n'a aucunement été atteint, les seuls logements construits à Verdun depuis 2015, y compris à l'Île-des-Sœurs, ayant été des

condos aucunement abordables. De fait, le dernier projet de logement communautaire réalisé à Verdun l'a été, après 10 ans d'efforts, par la Coopérative d'habitation Les Sages avec 46 unités dans la rue Galt. Précisons en outre que cette coopérative s'était vu offrir par l'arrondissement un terrain dans le secteur Dupuis-Hickson. Mais la topographie de celui-ci ne convenait pas aux familles qui avaient fondé la coopérative.

Enfin, mentionnons l'existence de la Table en habitation et aménagement urbain de Verdun (THAUV), fondée en 2002 afin de trouver des solutions durables à la crise du logement qui avait déjà commencé à sévir. La Table regroupe divers intervenants dont le CACV et d'autres organismes communautaires, le CIUSS du Centre-Est, des groupes de ressources techniques, Montréal autochtone, l'OSBL Entre deux âges ainsi que l'arrondissement de Verdun. La THAUV a déterminé des cibles à atteindre pour le développement de logements sociaux et communautaires dans le site Dupuis-Hickson (voir la section « recommandations »).

→ **DES CONCEPTS À CLARIFIER**

○ **Développement durable**

Comme il est de bon ton aujourd'hui, l'Énoncé de vision affirme reposer sur le pilier du développement durable défini comme suit selon la Loi sur le développement durable du Québec :

... le «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

Toutefois, le gouvernement du Québec se fait plus explicite sur ce qu'il entend par chacune des dimensions, notamment sur la dimension sociale qu'il présente ainsi :

Assurer l'équité sociale pour permettre le plein épanouissement de toutes les femmes et de tous les hommes, l'essor des communautés et le respect de la diversité (c'est le gouvernement qui souligne)⁴.

Clairement, il ne suffit pas d'afficher des préoccupations sociales, très peu présentes d'ailleurs dans l'Énoncé, mais d'œuvrer à l'équité sociale. De fait, comme l'a mentionné la professeure Hélène Bélanger, du département d'Études urbaines et touristiques de l'UQAM, dans un atelier sur le logement et la transition écologique organisé en ligne par le Comité logement de Rosemont le 24 mars :

Il n'y a pas de justice climatique sans un accent clair et central sur la justice en matière de logement.

Dans ce contexte, nous attendrions de l'administration de l'arrondissement une position affirmée envers le logement social. Au lieu de quoi, elle se montre passive et semble se résigner à laisser le sort du logement social dans les mains des autres paliers de gouvernement. L'annonce budgétaire du 25 mars, qui comprend la relance du financement du logement social, mais une cible plus que décevante de 500 unités pour tout le Québec, ne devrait pas exonérer les élu.e.s de leur responsabilité envers les ménages de Verdun qui éprouvent des besoins impérieux en matière de logement. Bien au contraire, ils et elles devraient se

⁴ Voir la page du gouvernement « À propos du développement durable » : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm>.

transformer en champions du logement et soutenir le milieu dans ses démarches de représentation auprès du gouvernement du Québec. Dans tous les cas, l'Énoncé ayant un horizon de plusieurs années, soit jusqu'à 2030, il n'est pas exclu que de nouveaux investissements publics viennent soutenir le développement du logement social et communautaire.

o **Mixité**

Cette notion d'équité sociale est à mettre en perspective avec celle de mixité constamment mise de l'avant comme l'idéal à atteindre en matière d'aménagement urbain et clairement affirmée dans l'Énoncé. Mais qu'entendons-nous par mixité? Il faut reconnaître que ce terme revêt des significations différentes selon les usagers. Il pourrait s'agir d'un milieu de vie où se côtoient familles, aîné.e.s, étudiant.e.s, ménages issus de la diversité culturelle, personnes en situation de handicap, etc., un environnement diversifié et vivant. L'expérience nous apprend pourtant que, le plus souvent, pour les décideurs politiques, il s'agit d'une mixité socioéconomique qui se traduit par l'implantation de ménages mieux nantis dans des quartiers dits centraux, ce qui contribue à en chasser la population traditionnelle à revenus modestes. En d'autres termes, pour citer à nouveau la professeure Bélanger, la mixité tant vantée représente un rapport inégalitaire d'appropriation de l'espace qui conduit au déplacement ou au remplacement des populations.

Ce processus est déjà bien enclenché à Verdun. De fait, pour une première fois, le revenu moyen dans le quartier Wellington – de l'Église, le plus défavorisé de Verdun, a augmenté de 21,6 % entre 2010 et 2015, et c'est d'ailleurs dans ce quartier que l'augmentation de revenu a été la plus importante. En parallèle, le nombre de personnes à faible revenu a diminué de 1 750. Il est peu probable que ce progrès découle de l'enrichissement des ménages. On peut plutôt présumer que ces derniers ont plutôt commencé à « être remplacés » par des ménages mieux nantis. Effectivement, dans le secteur Wellington-de-l'Église, plus de la moitié des ménages (55,3 %) ont changé de logement au cours de ces années, proportion plus élevée que la moyenne montréalaise (43,2 %)⁵.

Au moment de se prononcer sur la vision urbanistique du secteur Dupuis-Hickson, les élu.e.s devront décider s'ils privilégient :

- **l'argent ou**
- **les gens**

Avant d'imposer la mixité au réaménagement du secteur Dupuis-Hickson, l'administration de Verdun devrait réfléchir sérieusement à ses conséquences et se demander si elle contribuerait à apporter des solutions aux problèmes qui affligent les locataires de Verdun (hausse de loyer, rénovictions et gentrification) ou bien, au contraire, ne conduirait pas à les amplifier. Elle pourrait s'inspirer des recherches de la professeure Bélanger qui a analysé la question de la mixité notamment à partir de l'exemple du quartier Ville-Marie et d'une recension des écrits. Voici ce qu'elle en dit⁶.

Germain et Rose (2010) se questionnent sur les véritables objectifs poursuivis par la Ville de Montréal par le biais de sa stratégie⁷ et de ses actions favorisant la mixité sociale. Plus spécifiquement, elles s'interrogent à savoir si les programmes de mixité sociale sont utilisés afin de rendre la gentrification plus acceptable. Or, tels que soulignés par Lees (2008), les programmes de mixité sociale utilisent rarement le terme gentrification même si la gentrification est, du moins en partie, un objectif à

⁵ CONCERTATION EN DÉVELOPPEMENT SOCIAL DE VERDUN (mars 2019), *Portrait des besoins : Logement et pauvreté à Verdun*.

⁶ BÉLANGER, Hélène, avec la coll. de Philippe Cossette (2014), « Revitalisation, gentrification et mixité sociale : quelle place pour le logement social ? », document préparé pour Habiter Ville-Marie.

⁷ VILLE DE MONTRÉAL (août 2005), *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux développements résidentiels*, Service de mise en valeur du territoire et du patrimoine, Ville de Montréal.

atteindre. Les autorités publiques et autres acteurs de l'urbain parleront plutôt de renaissance urbaine, de régénérescence, de revitalisation, voire de durabilité.

Mais l'arrivée de classes moyennes dans les quartiers pauvres peut également avoir des effets négatifs. La demande en logement par les ménages plus fortunés met de la pression sur le marché du logement, favorisant une augmentation des prix. Les ménages locataires du marché privé peuvent être incapables d'absorber l'augmentation des loyers et peuvent se voir dans l'obligation de déménager dans un logement plus abordable, possiblement dans un autre quartier. (...)

Certes il n'y a pas de consensus sur le fait que la gentrification cause des déplacements forcés de populations. Pour certains, dont Freeman (2005), c'est davantage une question de remplacement de la population traditionnelle d'un quartier par une population plus fortunée. Il reste que le remplacement d'une population de ménages plus démunis par des ménages plus fortunés, non seulement « retire » les logements occupés du bassin des logements abordables, mais peut aussi compromettre le fragile équilibre des réseaux sociaux de la zone touchée (Atkinson et Wulff, 2009). Par ailleurs, **si rien n'est fait pour le stopper, le processus de gentrification continuera à prendre de l'expansion et, éventuellement, plutôt que d'augmenter la mixité sociale et la diversité, la diminuera** (Lees, 2008). En somme, en rendant le quartier inhabitable pour les résidents plus démunis, la gentrification peut avoir les effets opposés aux objectifs de départ.

(C'est nous qui soulignons.)

o **Règlement 20-20-20**

Sans doute à cause de son surnom de « règlement 20-20-20 », le Règlement pour une métropole mixte, qui entre en vigueur le 1^{er} avril prochain, prête à confusion, une confusion parfois entretenue même par des représentant.e.s de la Ville, fonctionnaires ou élu.e.s. C'est ainsi que circule l'idée que, dans l'aménagement d'un quartier, on ne peut trouver que 20 % de logements sociaux. Cette norme de 20 % serait alors un maximum admissible. **Cette perception est fautive.** En effet, 20 % ne représente pas un maximum, mais plutôt un minimum.

Ce sont les projets immobiliers portés par des promoteurs privés qui sont soumis à ce seuil de 20 % de logements sociaux en vertu du Règlement. Mais dans le cas où la Ville est propriétaire ou peut exercer son droit de préemption, elle peut agir de plein droit et donc décider du type de tenure que l'on pourra retrouver dans le site. La Ville dispose donc ici d'une occasion exceptionnelle d'agir pour faire face à la crise du logement. Nous espérons qu'elle se montrera à la hauteur de ses moyens.

Cela étant, le Règlement offre des portes de sortie aux promoteurs qui ne souhaitent pas s'y conformer et nous nous attendons à ce que l'arrondissement sache faire preuve de fermeté pour imposer une forte proportion de logements sociaux (nous parlons de 60 %), soit sous forme de coopératives, de coopératives de solidarité et d'OSBL, afin de répondre à une variété de besoins et qu'il sache s'opposer aux échappatoires auxquelles pourraient avoir recours certains promoteurs :

- des « droits acquis » découlant du dépôt de propositions avant l'entrée en vigueur du Règlement;
- l'exemption de réaliser des logements sociaux dans le site même en échange d'une contribution financière;
- un projet visant exclusivement la réalisation de logements locatifs et bénéficiant d'un programme

Le secteur Dupuis-Hickson et les besoins impérieux en logement

de subvention, exigeant que le loyer d'au moins 30 % des logements soit maintenu à un montant équivalant à moins de 80 % du loyer médian du marché sur une période d'au moins 20 ans (comme le Fonds de co-investissement de la SCHL).

LES BESOINS EN LOGEMENT À PROXIMITÉ DU SECTEUR

Selon le recensement de 2015, dans la partie centrale de Verdun, où se situe le secteur Dupuis-Hickson, 25,6 % de la population vit sous le seuil du faible revenu. Si l'on regarde la répartition de la population par décile de revenu, on constate que, sur ce même territoire 19,8 % des personnes se situent dans le décile inférieur, c'est-à-dire qu'elles appartiennent aux 10 % de la population canadienne ayant les revenus les plus faibles.

Depuis quelques années, le coût des logements à louer à Verdun a augmenté de façon dramatique, ce qui a une incidence sur la capacité à payer d'un bon nombre de ménages locataires, surtout ceux à faible revenu. Selon une compilation de toutes les annonces de logements à louer dans la plateforme Kijiji de février à mai 2020, le prix moyen d'un 4 1/2 ayant un code postal commençant par H4G était de 1 390 \$. Parmi ces 241 annonces, moins de 10 % avaient des loyers de moins de 900 \$/mois⁸.

Se loger ou se nourrir ?

Dans la partie centrale de Verdun, 630 ménages locataires consacrent plus de 80 % de leur revenu aux coûts d'habitation, ce qui met grandement en péril leur capacité à combler leurs autres besoins de base. Les personnes qui habitent seules représentent 470 de ses 630 ménages, tandis que 55 de ces ménages sont des familles avec enfants mineurs⁹.

RECOMMANDATIONS

1. Que l'arrondissement se donne l'objectif d'une proportion de 60 % de logements sociaux sur l'ensemble des logements construits dans le secteur, afin de répondre aux besoins dans le quartier.
2. Que l'acquisition de terrains par la Ville soit une priorité afin de permettre le développement de projets de logement social ou communautaire ou intégrant d'autres ressources communautaires et que l'objectif soit d'acquérir 40 % de la superficie du secteur afin en vue de revendre à des projets communautaires.
3. Que le terrain de stationnement municipal déjà présent dans le secteur soit échangé pour un terrain de taille équivalente dans le secteur si possible afin de permettre une meilleure localisation et une forme moins étroite; qu'il soit possible ou non de faire un tel échange, que dans tous les cas il serve à 100 % à des besoins communautaires incluant ceux en matière de logement social.
4. Que, lors de développements résidentiels à but lucratif, les obligations en vertu du Règlement pour une métropole mixte se traduisent soit par des cessions de terrain soit par des constructions clé en

⁸ Données compilés par le Regroupement des Comités Logement et d'Associations de Locataires du Québec (RCLALQ) avec analyse complémentaire par le CACV.

⁹ STATISTIQUE CANADA, Recensement 2015.

Le secteur Dupuis-Hickson et les besoins impérieux en logement

main afin d'assurer la construction de logements sociaux dans le secteur (et non de simples contributions monétaires pour le logement social ou d'autres alternatives prévues par le Règlement).

5. Que, lors de développements résidentiels à but lucratif, l'objectif de développement de logements sociaux ne soit pas limité aux 20 % prévus en vertu du Règlement pour une métropole mixte, mais qu'une cible de 40 % de logements sociaux par projet soit visée.
6. Que, si un projet dans le secteur comporte des logements abordables en plus des logements sociaux, le modèle d'abordabilité privilégié soit sans but lucratif, étant donné que cette option est la seule apte à préserver l'abordabilité à long terme.
7. Que l'Énoncé de vision soit modifié pour retirer la mention des défis de financement du logement social, cette mention n'ayant pas sa place dans un tel document de vision.
8. Que le développement de logements sociaux répondant aux besoins de la population devienne un des principes fondamentaux précisés dans l'Énoncé de vision.

PRÉSENTATION DU CACV

Le Comité d'action des citoyennes et des citoyens de Verdun (CACV) est un organisme sans but lucratif qui intervient dans la communauté verdunoise depuis 1975. L'organisme appuie les personnes les plus démunies afin qu'elles puissent améliorer leurs conditions de vie dans une optique de prise en charge. Le CACV fait la promotion de leurs aspirations, particulièrement en matière de logement et d'aménagement urbain.
