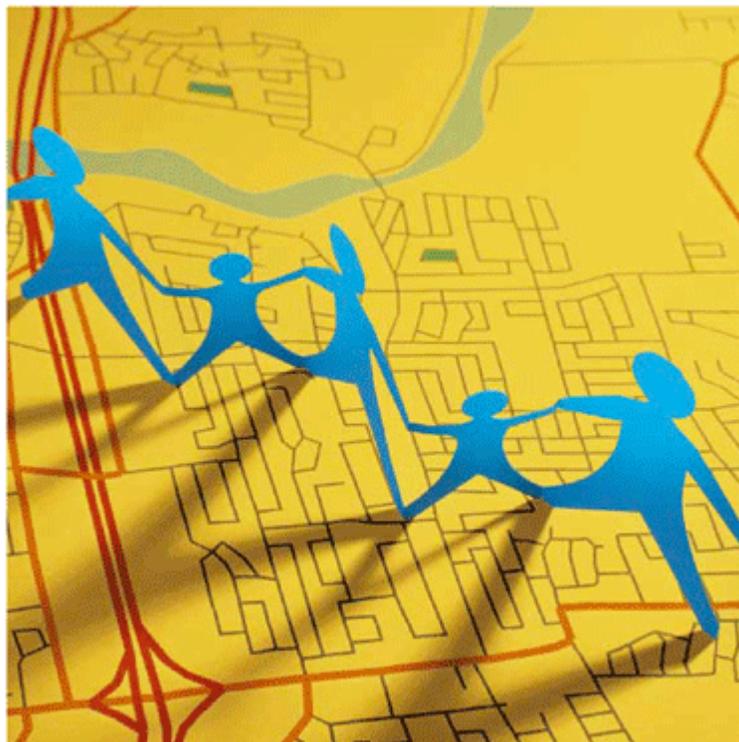


**Stratégie municipale d'habitation
Éléments d'un prototype**

Gérard DIVAY, Xavier LELOUP
et Anne-Marie SÉGUIN

URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

INRS



**Stratégie municipale d'habitation
Éléments d'un prototype**

Gérard DIVAY, Xavier LELOUP
et Anne-Marie SÉGUIN

Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société

22 novembre 2005

Responsabilité scientifique :

Gérard Divay, Gerard.divay@enap.ca
École nationale de l'administration publique

Xavier Leloup, Xavier.leloup@ucs.inrs.ca
Anne-Marie Séguin, Anne-marie.seguin@ucs.inrs.ca
Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société

Rapport remis à la Ville de Gatineau
dans le cadre d'un mandat de Pierre Bélanger, économiste
(version du 27 juin 04)

Diffusion :
Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société
3465 rue Durocher
Montréal, (Québec)
H2X 2C6

Téléphone : (514), 499-4000
Télécopieur (514) 499-4065

www.inrs-UCS.quebec.ca

ISBN 2-89575-098-X

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
PREMIÈRE PARTIE ÉLABORATION D'UN PROTOTYPE DE STRATÉGIE MUNICIPALE EN HABITATION.....	3
1. L'habitation comme système dynamique ouvert	3
1.1 Logement, habitat, habiter	3
1.2 Composantes du système résidentiel.....	3
1.3 La dynamique du système résidentiel	8
2. Les interventions municipales en habitation.....	11
2.1 Le coffre à outils	11
2.2 Les objets d'intervention.....	13
2.2.1 Logement	13
2.2.2 Attribution des logements	16
2.2.3 Conditions de logement	16
2.2.4 Les inégalités urbaines	17
2.2.5 Mécanismes de marché	17
2.2.6 Les acteurs du système résidentiel	18
2.2.7. La gestion des relations entre acteurs.....	19
2.3 Vue d'ensemble.....	21
2.4 Les types d'action municipale.....	21
2.4.1 Positionnement institutionnel.....	21
2.4.2 Les objectifs.....	22
2.4.3 La portée des mesures	23
2.4.4 La sélectivité des mesures.....	23
2.4.5 Intensité et constance	23
2.4.6. Ressorts.....	24
2.4.7 Mode de pilotage.....	24
2.4.8 Forme	24
3. Les composantes d'une stratégie municipale intégrée en habitation.....	27
3.1 Un diagnostic dynamique.....	29
3.2 Les orientations générales.....	31
3.3. Le choix des objectifs	31
3.4 La sélection des moyens	32
3.5 Modalités de pilotage	34
DEUXIÈME PARTIE LES EXEMPLES	37

INTRODUCTION

Objectif

Ce rapport n'a pas pour but de proposer une stratégie d'habitation pour la Ville de Gatineau. Il constitue une étape préalable à son élaboration. Il cherche à définir les grands paramètres d'un prototype de stratégie municipale qui pourrait être appliqué et adapté à diverses situations municipales particulières.

L'élaboration de ce prototype tente de répondre à deux questions simples :

- Quelles actions une municipalité peut-elle prendre pour améliorer les conditions d'habitation sur son territoire ?
- Comment peut-elle orienter l'action de tous les intervenants?

Le prototype est élaboré selon une approche empirique à partir d'une observation de ce que font concrètement diverses municipalités. Plusieurs actions municipales en habitation dans quelques grandes villes canadiennes ont été répertoriées, notamment pour Québec, Montréal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Saskatoon et Vancouver. Le format des plans municipaux en habitation qu'imposent certains gouvernements centraux a aussi été examiné pour deux pays, la France et les États-Unis.

Cependant, ce prototype n'est pas que descriptif. Il ne se veut pas une table des matières standard qu'il suffirait de meubler avec quelques statistiques locales. Il vise à mettre la stratégie municipale en contexte; il part donc d'un questionnement sur la capacité d'une municipalité à réellement influencer les conditions d'habitation et sur les moyens qu'elle peut utiliser à cette fin.

L'habitation est un domaine dans lequel certaines municipalités ont une longue tradition d'initiatives et d'autres pour lesquelles il s'agit d'une préoccupation plus récente. Pour plusieurs, l'habitation comme domaine d'action municipale reste encore problématique, et elles se demandent comment le définir. L'encadrement des gouvernements supérieurs, pourtant bien serré dans certains domaines, ne leur fournit guère de balises dans celui-ci.

Par exemple, dans la comptabilité municipale québécoise, l'habitation ne fait pas partie des grands domaines, au même titre que la sécurité publique ou le transport. Il y a là un paradoxe : l'habitation est souvent la composante physique dominante du territoire municipal; elle est pour les citoyens une composante essentielle de la qualité de vie, objectif officiel primordial de nombreuses plateformes politiques. Et pourtant, dans la comptabilité qui cristallise les grandes préoccupations locales, elle est disloquée sous d'autres rubriques : le logement social sous Santé et bien-être, la rénovation urbaine sous Aménagement, urbanisme et développement. Ce simple constat en dit long sur le malaise que le gouvernement de tutelle et les municipalités ont à l'égard de l'habitation, sur la difficulté de préciser et d'officialiser une responsabilité à l'égard d'un domaine conçu souvent comme relevant d'abord de la sphère privée de la consommation et qui introduit une préoccupation de nature horizontale dans l'ensemble des activités municipales.

Mise en garde

Ce rapport n'entre pas dans le débat sur le partage des responsabilités entre niveaux de gouvernement et sur le rôle qu'une municipalité devrait avoir en théorie. Ce débat est important, mais sa présentation n'entre pas dans le cadre du présent mandat. Il suffit de rappeler qu'il existe, car il affleure dans certaines politiques municipales, par exemple celle que la Ville de Winnipeg a adoptée en 1999¹ :

Winnipeg's City Council has stressed its commitment to housing renewal strategies and improved quality of life. Moreover, the current Council has prioritized housing for addressing in the short-term. Consistent with this commitment, however, is the recognition that housing is not a municipal responsibility (p. 7).

Cette citation illustre la difficulté de cerner ce qu'est l'habitation; l'absence de définition précise embrouille les discussions sur le partage des responsabilités en habitation, et sur les questions connexes comme celle de la redistribution des revenus.

À l'instar de cette position de la Ville de Winnipeg qui refuse la responsabilité, mais agit vigoureusement, ce rapport adopte une approche pragmatique et réaliste : quel rôle dans les faits une municipalité exerce-t-elle en habitation et comment peut-elle l'optimiser ?

Plan du rapport

Ce rapport comprend deux parties :

- La première se veut un survol très synthétique de l'action municipale en habitation resituée dans l'ensemble des processus qui influencent l'évolution de ce domaine au niveau local.
- La deuxième comprend 35 fiches qui présentent très succinctement certaines actions menées dans différentes villes. Ces fiches servent à donner des exemples d'action. Elles ne visent pas à rendre compte de toutes les actions de chacune des villes.

Il faut d'emblée mentionner que nous ne présentons pas dans ce rapport les actions que la Ville de Gatineau mène dans le domaine de l'habitation. La Ville est déjà active sur plusieurs éléments (en particulier, efforts pour développer l'île de Hull, présence d'un OBNL municipal en plus du logement public, pratique d'autorisation de démolition de logement conditionnelle à de nouvelles mises en chantier, mesures de dépannage pour les déménagements du 1^{er} juillet, concertation avec les partenaires du monde de l'habitation).

¹ Winnipeg Housing Policy, (1999). http://winnipeg.ca/ppd/pdf_files/housing_policy.pdf (consultation: 23-06-04).

Élaboration d'un prototype de stratégie municipale en habitation

1. L'habitation comme système dynamique ouvert

1.1 Logement, habitat, habiter

Il importe de préciser dès le départ ce que l'habitation recouvre dans ce rapport. Dans les documents des gouvernements supérieurs et des municipalités, l'habitation est un domaine aux contours plus ou moins extensifs. Dans ce rapport, l'habitation couvre trois dimensions principales :

- Le logement proprement dit, c'est-à-dire les unités de logement et leurs occupants, ainsi que l'absence de logement.
- L'habitat, c'est-à-dire le voisinage du logement avec toutes les autres composantes urbaines qui s'y retrouvent, autant dans les caractéristiques physiques que sociales. Les unités d'observations de l'habitat se découpent rarement de manière évidente. Nous utiliserons dans ce rapport la notion de quartier pour évoquer différentes unités d'observations des différences dans l'habitat, même si cette notion est ambiguë.
- L'habiter, c'est-à-dire la façon dont les personnes vivent dans leur logement et leur habitat. Cette dimension apparaît importante à introduire pour diverses raisons. Elle fait référence à l'évolution qui multiplie les fonctions du logement, pas seulement comme abri, mais aussi comme lieu de rencontre, de loisirs, éventuellement de travail, et comme espace personnalisé. Elle inclut la notion de services résidentiels qui sont parfois partie intégrante de l'offre d'un type de logement (comme par exemple dans les complexes pour personnes âgées). Par extension, elle comprend aussi la vie de voisinage qui n'est d'ailleurs pas sans incidence sur l'évolution du quartier.

Certes, les documents officiels de politique d'habitation restent encore le plus souvent centrés sur le logement; ils intègrent parfois l'habitat. Mais comme la solution à certains problèmes de logement inclut désormais aussi une composante de services personnels et de relations sociales, il nous semble nécessaire d'inclure l'habiter, même si cette dimension est moins développée.

1.2 Composantes du système résidentiel

La façon la plus simple d'aborder les questions de logement est de représenter l'ensemble des logements et l'ensemble des ménages comme un système dynamique et ouvert.

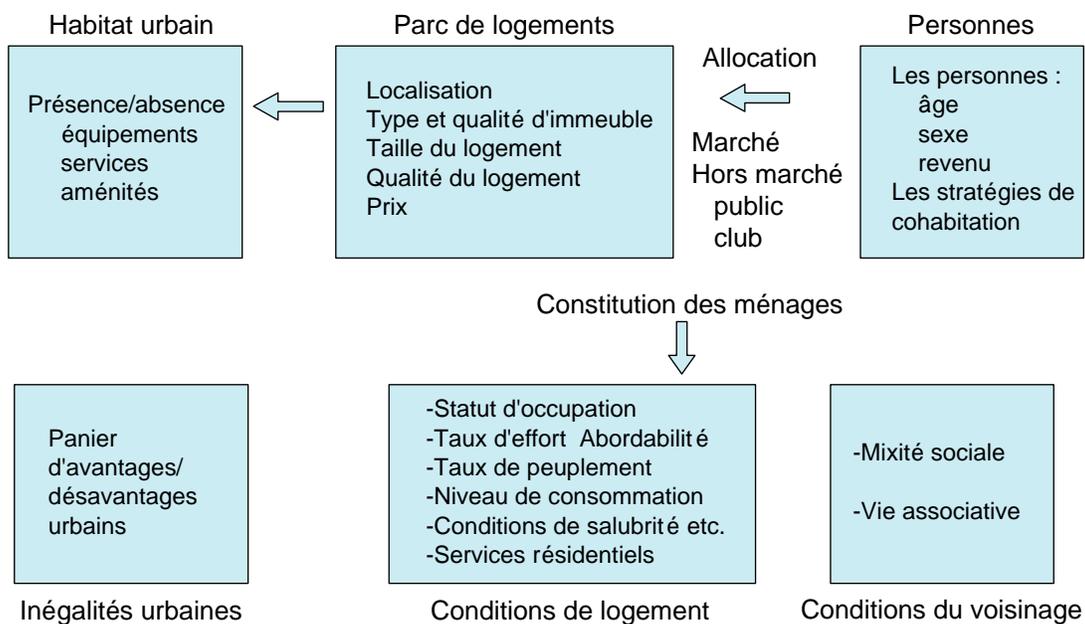
- Système en ce que ce qui se passe dans une portion (un type de logement — ou un segment du marché —, un quartier) dépend de ce qui se passe ailleurs et influence le reste du système.

- Dynamique et ouvert parce que le système évolue plus ou moins rapidement sous l'effet des comportements des différents acteurs jouant sur l'offre et la demande et des facteurs externes, notamment démographiques et économiques.

Exposons brièvement les principaux éléments de ce système et les processus de son évolution, car toute action municipale s'inscrit dans ce système dynamique et doit être située dans l'évolution de ce système à un moment donné pour en saisir les effets possibles. Les deux schémas suivants présentent de façon simplifiée le fonctionnement du système.

Commençons par les éléments de base.

Les éléments de base du système résidentiel



Les personnes

L'objectif le plus général des politiques de logement est que chacun soit convenablement logé. Qui est ce chacun ? Chaque citoyen, c'est-à-dire toutes les personnes d'un territoire donné. Et il faut que chacun soit dans un logement convenable, ce qui ne veut pas dire qu'il ait accès à un logement individuel. Cette première distinction pose en fait un énorme enjeu pour les politiques, pas toujours débattu explicitement : quel est le niveau de consommation de logement que la société estime minimal ?

Un premier élément de réponse a été dans les faits donné sur ce qu'est un logement convenable et concerne la qualité physique du logement: la réponse se trouve dans les normes de construction ou les codes de logement.

Mais quelle quantité de logement normé est souhaitable pour chacun ? Les politiques ne veulent pas répondre directement à cette question et inversent le raisonnement; au lieu de partir de la

personne, elles partent du logement (il ne faut pas trop dire directement qu'on joue sur les comportements) : on regarde le nombre de personnes qu'un logement de taille donnée (N pièces) devrait abriter; si ce nombre dépasse un seuil maximal, on parle alors de surpeuplement qui est un indicateur de logement inadéquat.

Si on reprend la question à partir des personnes, force est de constater que le niveau de consommation de logement est considéré actuellement comme une affaire privée de choix de consommation (en termes de nombre de personnes par logement ou de superficie de logement). Cette question affleure cependant dans certaines politiques, par exemple pour savoir à partir de quel âge un jeune a droit à une aide pour se loger de manière autonome.

Au-delà de ces questions normatives, il y a un impératif de base : les personnes doivent être logées puisque, surtout dans notre climat, rester sans abri est inacceptable (pourtant une réalité). Les citoyens se différencient sur bien des variables (âge, sexe, revenu, culture, etc.) et ils expriment le même besoin de logement mais en fonction de préférences différenciées quant au type de logement qu'ils souhaitent. Ils ont aussi des stratégies de cohabitation bien différentes (une fois atteinte leur autonomie à un âge variable) liées à des choix de mode de vie: certains (de plus en plus nombreux) préfèrent vivre seuls; d'autres optent pour la cohabitation en tant que couples; d'autres pour le partage du même logement; d'autres acceptent de demeurer en logements collectifs (qui sous des formes de plus ou moins grande autonomie ont repris une certaine importance depuis le déclin des institutions religieuses qui symbolisaient ce logement collectif).

Autant les différences sur les caractéristiques individuelles que sur les préférences viennent influencer la destination résidentielle : le fait de se retrouver dans un logement à un endroit donné plutôt qu'à un autre et au sein d'un « ménage » d'une taille donnée. À cet égard, il faut tout de suite mentionner que la taille du ménage n'est pas seulement affaire de préférences, mais aussi d'opportunité sur le marché; même si on veut vivre seul, encore faut-il se trouver un logement qu'on peut se payer.

Le parc de logements

Les logements se différencient selon plusieurs dimensions de base :

- La localisation plus ou moins centrale, plus ou moins proche de lieux d'emploi, dans des quartiers plus ou moins homogènes socialement.
- Les types de bâtiment plus ou moins diversifiés dans chaque agglomération.
- La qualité en termes de type de construction, d'insonorisation, de vue, etc.
- Le prix dont le niveau est influencé par toutes les variables précédentes.
- Le statut d'occupation relève des conditions de logement présentées ci-dessous et non des caractéristiques du logement, puisqu'un même logement peut changer de statut, de loué à occupé par son propriétaire ou vice versa (notamment le cas de condos, mais aussi des maisons unifamiliales et à l'inverse des logements locatifs convertis en condos).

L'habitat urbain

Un logement est indissociable du milieu dans lequel il se trouve. Il est donc aussi différencié selon les caractéristiques de ce milieu, en termes de facilité d'accès (distance temps et agrément de circulation) aux équipements publics (parc, complexe communautaire, poste de pompiers, école, etc.) et aux services de toutes sortes. Ce milieu est de qualité plus ou moins remarquable selon l'intensité des aménités comme la végétation, la qualité architecturale, les perspectives, l'animation.

Les processus d'allocation

Comment une personne (ou une combinaison de personnes) se retrouve-t-elle dans un logement ? Il existe trois grands processus : un dominant dans nos villes canadiennes, deux minoritaires.

Le processus largement dominant est celui de l'allocation par le marché. Les personnes se trouvent un logement sur le marché et l'obtiennent selon les règles de l'offre et de la demande. Le logement est alloué au plus offrant, qu'il s'agisse d'une propriété ou d'un logement locatif (même si pour ce dernier type de logement, la relation entre propriétaire et locataire est assujettie à diverses contraintes, parfois de contrôle de loyer).

Le deuxième processus, minoritaire, est celui de l'attribution d'un logement public selon des critères de « mérite résidentiel » clairement établis, c'est-à-dire de besoins et de capacité de payer à partir d'une liste ouverte sur laquelle ceux qui respectent les critères peuvent s'inscrire (et d'ailleurs restent de fait longtemps inscrits compte tenu de la disproportion des besoins et des logements disponibles).

Le troisième processus relève davantage du principe de cooptation (sélection par les membres) : le logement est alloué aux membres comme dans le cas des coopératives. Plusieurs projets de logement social réalisés et gérés par des OBNL fonctionnent sur un principe hybride d'attribution à une clientèle qui connaît les promoteurs et d'accueil de personnes sur liste d'attente pour du logement public.

À travers ces trois processus, les personnes se trouvent constituées en ménages (personnes vivant dans un même logement) et distribuées dans des logements dont les caractéristiques varient. Dans les faits, les conditions dont elles bénéficient dans leur logement et dans leur habitat sont inégales, autant du point de vue physique que social.

Les conditions de logement

Les conditions de logement sont évaluées à des fins d'intervention publique par quelques indicateurs, notamment :

- L'abordabilité est maintenant le plus critique. Elle est opérationnalisée par le pourcentage du revenu brut consacré aux dépenses de logement, appelé le taux d'effort. Le taux d'effort maximal généralement accepté est de 30 % (la signification d'un tel pourcentage est cependant bien différente selon le niveau de revenu).

- Le taux de peuplement évalue le rapport entre le nombre de personnes dans le logement et le nombre de pièces du logement. Il fait l'objet d'une norme nationale d'occupation.

L'évaluation de la combinaison de ces dimensions se fait à partir du modèle de besoins impérieux. Se retrouvent en situation de besoins impérieux :

« Les ménages qui occupent des logements ne répondant pas à certaines normes de qualité, de taille et d'abordabilité et qui ne sont pas en mesure de payer le loyer médian des logements sur le marché local respectant les trois normes »²

Ce modèle a seulement pour but de repérer les ménages qui sont le plus dans le besoin.

Les inégalités urbaines

Le panier des avantages dont jouit un ménage fluctue selon la localisation et la qualité de l'habitat. La localisation introduit automatiquement des disparités dans l'accessibilité : tout le monde ne peut pas se trouver logé immédiatement à côté de tous les services et d'un parc. Il y a aussi des désavantages urbains comme par exemple la proximité des sources de pollution atmosphérique, visuelle ou sonore. Être à proximité de ces sources d'inconvénients introduit aussi des disparités dans la qualité des milieux de vie. Ces disparités se traduisent en véritables inégalités sociales urbaines lorsque le panier des avantages augmente avec le revenu des ménages alors que le panier des désavantages diminue systématiquement. Ces considérations relatives à l'habitat doivent être prises en compte dans les interventions publiques. Par exemple, une localisation en périphérie pourrait sans doute diminuer le coût d'un logement et donc son accessibilité financière; mais elle n'est pas la meilleure pour loger des ménages à faible revenu, si ceux-ci n'ont pas d'accès à un bon système de transport en commun dans cette localisation, notamment pour se déplacer vers les lieux d'emplois, de consommation et d'études.

Les conditions de voisinage

Les conditions sociales du voisinage importent pour les ménages; s'ils en ont la possibilité, ils tendent à s'installer là où ils perçoivent un statut social qui leur convient, ce qui, dans certains cas, conduit à l'homogénéité, parfois suite à des pratiques délibérées d'exclusion ou de discrimination. Les politiques sont sensibles à cette dimension sociale du logement. Souvent, lorsqu'il est question d'alléger les problèmes de logement des pauvres, la mixité sociale des quartiers est privilégiée, pour éviter un cumul de problèmes sociaux³. La mixité désigne alors surtout la cohabitation de groupes de revenus différents plutôt que le mélange des groupes d'âge. Mais dans les politiques générales, en dehors des mesures pour les groupes défavorisés, la recherche de mixité est souvent moins évidente et certaines tendances de marché poussent plutôt à l'homogénéisation (qu'il s'agisse d'ensemble pour retraités ou de complexes clôturés appelés *gated communities* en anglais).

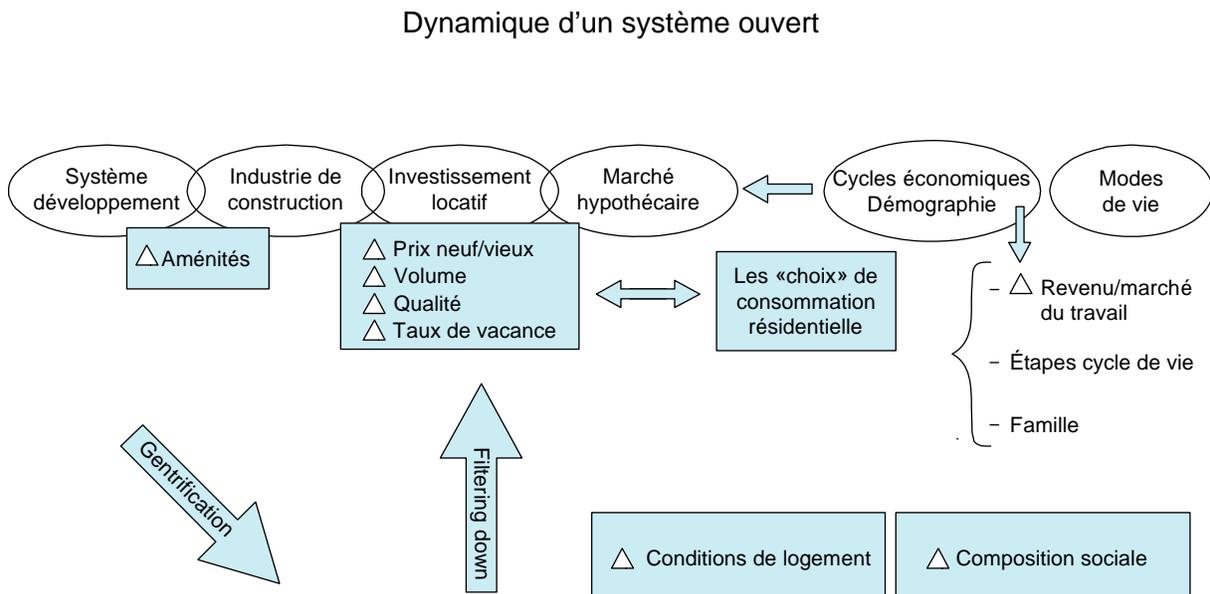
² SCHL, Série sur le logement selon les données du recensement de 2001 : Numéro 1 Amélioration sur le plan de l'abordabilité du logement, Le point en recherche, septembre 2003.

³ Francine DANSEREAU, Stéphane CHARBONNEAU, Richard MORIN, Anne REVILLARD, Damaris ROSE et Anne-Marie SÉGUIN (2002-03), (PDF 1,55 Mo) [La mixité sociale en habitation](#), rapport de recherche réalisé pour le Service de l'habitation de la Ville de Montréal, Montréal, INRS Urbanisation, Culture et Société, 128 p., cartes et figures.

Ces conditions de logement dans leurs trois grandes composantes sont en constante évolution, plus ou moins rapidement selon les quartiers. Cette évolution dépend de la dynamique du système résidentiel.

1.3 La dynamique du système résidentiel

Le système résidentiel est inséré dans un engrenage de multiples systèmes qui influencent directement son évolution. Le tableau suivant les situe ainsi que les grands processus d'évolution des conditions de logement. Évoquons les très brièvement.



Attention : Dynamique d'agglomération plutôt que de ville

Les personnes

Un mot sur l'importance d'une analyse englobant l'ensemble de l'agglomération. Pour la dynamique du système résidentiel, l'agglomération est l'échelle d'observation appropriée; de la même façon que l'agglomération est de fait un seul bassin de main-d'oeuvre sur le marché du travail, elle est aussi de fait un seul espace de marché résidentiel à l'intérieur duquel les différents sous-marchés définis en termes de provenance et de caractéristiques de clientèles, de produits et de localisation sont liés par des flux de mobilité plus ou moins prononcés.

Le premier facteur de changement tient à la démographie de l'agglomération. Les facteurs démographiques agissent sur le système résidentiel de plusieurs façons. D'abord, par la relation entre le volume de population et le nombre de logements, relation fondamentale, même si elle s'articule à travers la formation des ménages. Le volume de la population évolue selon la natalité, la mortalité et le bilan net des flux de migration. Les municipalités n'ont pas d'influence significative sur ces phénomènes démographiques. Les gouvernements supérieurs définissent les quotas d'immigration; certes, les municipalités peuvent contribuer à la qualité de l'accueil des

immigrants : certaines ont des stratégies particulières pour accueillir les investisseurs immigrants, mais elles n'ont pas de contrôle sur le volume d'immigrants qui décident d'arriver et de rester chez elles.

Une municipalité n'a pas plus de contrôle sur les autres phénomènes démographiques de natalité, mortalité ou vieillissement, même si elle peut avoir des politiques spécifiques pour certains groupes d'âge et adapter ses services à leur égard, ce qui peut jouer sur l'attrait relatif de son territoire par rapport à un autre, mais ne modifie pas la dynamique d'agglomération.

Les personnes voient leur pouvoir d'achat évoluer au gré du dynamisme économique et de la prospérité de l'agglomération, selon des rythmes variables selon les catégories d'emploi. Une amélioration du revenu disponible entraîne une plus grande propension à consommer du logement. Or, une municipalité n'a qu'une influence indirecte et limitée sur ce dynamisme économique d'agglomération. Certes, par l'état des infrastructures d'agglomération, par les incitatifs éventuellement proposés, par un marketing intensif auprès d'investisseurs, par une concertation des agents économiques, une municipalité (ou plutôt l'ensemble des municipalités d'une agglomération) peut contribuer à créer un climat d'affaires propice au développement; mais ce développement résulte d'abord des initiatives des entrepreneurs et des politiques économiques des gouvernements supérieurs.

Les choix résidentiels

Selon leur choix de mode de vie, les personnes constituent des ménages qui expriment une demande différenciée de logement. Les modes de vie évoluent en longue période et chacun de ces modes peut se traduire par une demande plus forte pour certains types de logement (mais la relation n'est jamais univoque) : par exemple, les condominiums de quartiers centraux plaisent à des personnes seules ou des *empty nesters* qui attachent de l'importance à la vie urbaine. Une municipalité peut certes favoriser certains types de logement et en faire la promotion, mais l'évolution des modes de vie est animée par toutes sortes de processus sociétaux sur lesquels la municipalité n'a pas prise : la différenciation culturelle entre groupes sociaux ou générations, les structures familiales, les modèles de cohabitation, les pratiques de consommation, etc.

Le parc de logements

Le parc de logements se modifie en volume selon le bilan net des ajouts (dans le neuf et l'existant) et des retraits (par fusion de logements, abandon et démolition d'immeubles), et en qualité par le vieillissement et la détérioration, contrés par l'entretien et la réhabilitation à différents degrés. Évoquons brièvement les processus économiques et les acteurs qui les portent.

L'offre de logements neufs fait principalement intervenir, selon des modalités spécifiques au secteur locatif et au secteur en accès à la propriété, les tensions quantitatives entre les disponibilités dans le parc existant et le volume de la demande (taux d'inoccupation dans le locatif), le rapport entre les prix dans le parc existant et les coûts de construction, les conditions du marché hypothécaire qui, à revenu disponible égal, rendent le logement neuf plus ou moins accessible et les avantages ou désavantages conjoncturels de l'investissement immobilier par rapport à d'autres types d'investissement. Tous ces facteurs injectent dans le système résidentiel les effets du fonctionnement de divers systèmes liés : ceux de l'industrie de la construction, du financement hypothécaire et de l'investissement (avec entre autres la part croissante des fonds de

pension). La régulation de ces systèmes liés relève des gouvernements supérieurs et non des municipalités⁴.

La création de nouveaux logements à l'intérieur du parc de logements existants sous forme surtout de logements accessoires (sous-sol, pavillon-jardin, *grannie house*) ou éventuellement de subdivision d'une maison obéit en partie à d'autres logiques où les stratégies individuelles des propriétaires prédominent. Il en va de même en partie pour la diminution du nombre de logements dans les cas de fusion (par exemple, duplex transformé en un seul logement), mais plusieurs cas de retrait résultent aussi de stratégie de marché de la part de promoteurs (par exemple dans des conversions d'immeubles entiers pour d'autres fonctions ou de démolition pour redéveloppement).

L'évolution de la qualité du parc de logements résulte du jeu de forces négatives (vieillesse du cadre bâti et désinvestissement) et de forces positives (entretien et rénovation); ces dernières ont dominé au cours des dernières décennies, comme le montrent les statistiques sur l'état des logements, du moins globalement, car les phénomènes de détérioration sont encore présents dans certains quartiers. Ces processus sont essentiellement alimentés par la capacité financière et les aspirations au confort des propriétaires occupants, par les mesures de soutien à la réhabilitation des logements existants sous forme de subventions aux propriétaires par les différents gouvernements et par les stratégies des différents types de bailleurs tenant compte de la capacité de payer des locataires.

Les caractéristiques de l'habitat sont déterminées en bonne partie lors de la phase de développement dans les décisions d'infrastructure, de conception et d'implantation des bâtiments de règlement de zonage; les relations entre municipalité et développeurs sont stratégiques à cet égard et l'interprétation des conditions de marché par les développeurs y prennent une place prépondérante. Subséquemment, les comportements des propriétaires dans l'entretien des espaces extérieurs jouent un rôle important.

Les processus d'allocation et les dynamiques de quartier

Les logements sont en perpétuel processus de réallocation en fonction des mouvements des occupants (première occupation dans le neuf, déménagement volontaire ou forcé, décès). Tous ces mouvements entraînent des résultats collectifs en termes d'appropriation sociale qui sont plus ou moins marqués selon les quartiers.

Une théorie socioéconomique du fonctionnement du marché du logement souvent évoquée veut que les ménages à revenus supérieurs en accédant à des logements neufs de meilleure qualité libèrent des logements de bonne qualité qui peuvent être pris par des ménages à revenus moins élevés; les logements que ceux-ci libèrent deviennent abordables pour des ménages à revenu encore moindre et ainsi de suite. Au bout de ces chaînes de libération, les ménages les plus pauvres finissent par pouvoir mieux se loger et les logements les moins bons se trouvent abandonnés. Cette théorie du *filtering down* n'est certes pas contredite par l'évolution globale de la consommation de logement, mais elle repose sur des hypothèses un peu trop simplificatrices par rapport à la réalité : peu d'écart de prix entre neuf et existant, une différenciation pas trop

⁴ Pour tout l'encadrement institutionnel du domaine de l'habitation, lire Greg Lampert et Steve Pomeroy (1998). *Canada's housing system: the public policy environment for housing in Canada*. 116 pages.

marquée des quartiers en termes de types de logement et de composition sociale, une mobilité parfaite.

Au contraire, dans certains cas où le marché est tendu en raison de l'accroissement de la demande et d'une offre qui demeure constante, il est possible d'assister à un phénomène de déplacement de la demande d'un segment du marché à un autre. Ainsi, si les prix augmentent significativement dans le segment supérieur, une partie de la demande se reportera sur le segment inférieur et ainsi de suite. Il y a dès lors création d'un processus qui concerne l'ensemble du marché et où les prix du segment supérieur orientent l'ensemble de la dynamique résidentielle. C'est ce qui s'est passé dans la plupart des grandes villes européennes ces dernières années (comme à Paris, Londres ou Bruxelles), une forte croissance de la demande ayant entraîné la hausse des prix sur l'ensemble du marché.

Un autre processus d'effet contraire est à l'œuvre dans certains quartiers : la gentrification. Des ménages à revenus moyens-supérieurs s'accaparent de bons logements à prix abordable dans des quartiers habités jusque là par des ménages des couches populaires; la zone visée se transforme graduellement (environnement construit, commercial, etc.) et change d'image, devient de plus en plus attrayante; cet engouement se traduit par des hausses de prix; les résidents initiaux moins fortunés ne peuvent suivre le mouvement et doivent quitter. Mais il arrive souvent que la gentrification demeure partielle.

La trajectoire sociale d'un quartier dépend ainsi des mouvements et des trajectoires individuelles d'une multitude de personnes : des résidents qui décident de rester et dont la position relative en termes de revenus peut fluctuer, des résidents qui décident de quitter pour améliorer leur sort résidentiel ou l'ajuster à la baisse, des nouveaux emménagés dans le quartier qui socialement peuvent ressembler aux résidents actuels ou s'en démarquer à la hausse ou à la baisse⁵. Une municipalité ne contrôle pas ces mouvements individuels pas plus que les facteurs qui les déclenchent, même si elle peut influencer l'environnement de chaque quartier.

2. Les interventions municipales en habitation

2.1 *Le coffre à outils*

Les types d'instruments qu'une municipalité peut utiliser pour agir dans le domaine de l'habitation sont bien connus⁶. Rappelons-les brièvement avant d'examiner ce sur quoi ils portent. D'un point de vue d'action sur le système résidentiel, ces instruments peuvent être regroupés en trois grands modes d'action :

- *Encadrement*. Les mesures de cette rubrique fixent le cadre physique, réglementaire et procédural dans lequel les acteurs opèrent. Il s'agit :

⁵ Voir Divay *et al.*, « La revitalisation urbaine intégrée », 2004, à paraître.

⁶ Edward Starr et Christine Pacici (2001). *The municipal role in meeting Ontario's affordable housing needs: an environmental scan of municipal initiatives and practices*. 46 pages. http://www.ontarioplanners.on.ca/pdf/EnvironmentalScan_022801.pdf (consultation: 23-06-04).

Edward Starr et Christine Pacici (2001). *The municipal role in meeting Ontario's affordable housing needs : an handbook for preparing a community strategy for affordable housing*. 31 pages. http://www.ontarioplanners.on.ca/pdf/Handbook_022801.pdf (consultation: 23-06-05).

- Des multiples règlements d'urbanisme, de zonage et de construction, ainsi que du code du logement. Ils édictent des normes générales qui s'appliquent à tous les développements et bâtiments; ils balisent aussi le cas échéant les négociations projet par projet.
 - De la réalisation ou des règles entourant la réalisation des infrastructures qui viabilisent les nouveaux développements et orientent l'urbanisation.
 - Des procédures qui régissent les relations entre la municipalité et les acteurs immobiliers, l'examen des projets et l'émission des autorisations.
- *Intervention.* Par ces mesures, la municipalité n'est plus seulement régulatrice; elle devient acteur dans le système résidentiel. Elle intervient directement dans l'offre ou la demande de logements, par :
- L'acquisition et la vente de terrains à des promoteurs.
 - La fourniture de logements neufs et rénovés par l'intermédiaire d'organismes qui relèvent de la municipalité (Office municipal ou société sans but lucratif) ou de programmes supportés par elle et les gouvernements supérieurs.
 - L'attribution directe de logements à des ménages (HLM et supplément au loyer).
 - L'octroi d'une aide financière sous forme de subventions ou d'incitatifs fiscaux à certains types de ménages ou de projets.
 - L'accompagnement et le soutien technique à des promoteurs privés et du tiers secteur dont elle valorise les produits.
 - La gestion déléguée et la coordination de programmes des gouvernements supérieurs.
- *Gouvernance.* La municipalité peut aussi faire des efforts pour orienter l'ensemble du système vers des situations qu'elle juge désirables. Elle essaie alors d'influencer le comportement des acteurs en jouant sur leur information et leurs valeurs, par :
- Des exercices ponctuels ou continus de concertation (par exemple, les expériences pilotes en cours de revitalisation de quartiers à Montréal).
 - De la médiation en situation conflictuelle.
 - Le monitoring des tendances dans les conditions de logement (par exemple, les *focus groups* organisés par la Ville de Montréal pour mieux connaître les aspirations résidentielles des ménages appartenant aux communautés culturelles).
 - La promotion de certains types de développement ou de quartiers (par exemple, les week-ends de visite des nouveaux développements organisés par la Ville de Montréal en concertation avec les promoteurs).
 - La représentation politique auprès des décideurs publics ou privés.
 - La consultation et la mobilisation des citoyens.

Ces instruments sont accordés aux municipalités dans le cadre de diverses législations provinciales dont l'examen déborde du présent mandat. Il importe simplement de le souligner : ces instruments ne sont donc pas statiques, ils évoluent au gré des orientations politiques des deux paliers municipal et provincial, du climat de tension ou de collaboration entre eux, dans un contexte juridique particulier. La lutte récente menée par certaines villes ontariennes (Toronto en tête) pour se faire reconnaître un pouvoir d'encadrement strict des démolitions en est un bon exemple.

Mais il ne suffit pas de connaître l'existence des instruments, il faut surtout savoir comment ils peuvent être utilisés dans certaines conjonctures pour atteindre des objectifs donnés. À cette fin, il faut repérer les éléments du système résidentiel sur lesquels une municipalité peut agir avec l'un ou l'autre des instruments à sa disposition. C'est ce que nous ferons dans la section suivante, en illustrant chaque cas avec des exemples tirés des fiches de la seconde partie.

2.2 *Les objets d'intervention*

Une municipalité peut chercher à modifier une ou plusieurs composantes du système résidentiel, en utilisant l'un ou l'autre de ses trois modes d'action. Dans chaque cas, il importe de repérer si l'action a eu, en plus de ses résultats immédiats, des effets sur la dynamique locale ou globale du système.

2.2.1 Logement

L'action peut porter sur le logement neuf dans des nouveaux développements, sur du logement neuf dans des quartiers anciens ou sur des logements anciens. Elle peut aussi viser l'une ou l'autre des caractéristiques du logement : sa localisation, le type de bâtiment, la qualité, le prix ou les modalités de réalisation.

Localisation

La localisation des logements neufs est encadrée par le plan d'urbanisme et les règlements de zonage qui fixent les zones de développement ou créent des opportunités de redéveloppement : par exemple, le plan de Toronto encourage la création de logements le long des grandes artères, bien desservies en commerces et en transport en commun⁷. Mais la municipalité peut aussi avoir une action plus décisive sur la localisation lorsqu'elle fournit le terrain; certaines municipalités ont une politique plus volontariste de constitution de réserve foncière à des fins résidentielles avec les terrains qui leur reviennent pour non paiement de taxes ou qu'elles acquièrent stratégiquement. La Ville de Montréal a beaucoup utilisé cet atout foncier dans les opérations de 20 000 et de 10 000 logements qu'elle a menées dans les années 70 et 80.

Plusieurs municipalités encouragent la création de nouveaux logements dans le tissu urbain ancien :

⁷ City of Toronto (2002). Toronto official plan. Chapter three: building a successful city. http://www.city.toronto.on.ca/torontoplan/chps1_5/chapter3_minister.pdf (consultation:23-06-04).

- Soit en favorisant la transformation d'immeubles non résidentiels en immeubles à logements. Par exemple, Montréal inclut, dans son programme d'aide financière à la création de nouveaux logements, des aides aux projets de recyclage de bâtiments lorsqu'ils se situent dans des zones prioritaires d'intervention (Montréal, fiche 12).
- Soit en encourageant le redéveloppement de certains sites ou la construction interstitielle. Par exemple, Montréal a redéveloppé de vieilles zones industrielles en zones résidentielles, ce qui suppose habituellement l'aide de programmes à la décontamination des terrains. La transformation du site des usines Angus ou encore le redéveloppement des berges du canal Lachine offre de bons exemples d'une telle reconversion.
- Soit en acceptant et en régularisant des ajouts dans les logements existants (*secondary suites*).

Typologie et qualité des logements

Les types de bâtiments et la taille des logements neufs sont plus déterminés par les promoteurs selon les conditions de marché qu'ils ne sont stipulés dans les règlements de zonage. Les efforts des municipalités pour augmenter la densité de certains développements n'ont pas toujours donné les résultats escomptés.

Cependant, la municipalité a plus d'influence dans les cas où elle peut négocier avec le promoteur dont le projet initial ne rentre pas automatiquement dans les exigences du zonage. Dans ce cas, la municipalité peut obtenir, en échange d'une modification aux règles, des caractéristiques de développement plus conformes à ses préférences, par exemple en accordant des bonus de densité conditionnels à la mise sur le marché de certains types de logements. Dans certains programmes d'aide, la subvention est aussi conditionnelle à l'offre de logements d'une certaine taille, par exemple dans le cas du programme de la Ville de Québec pour faciliter l'accès des familles au logement neuf dans les vieux quartiers (Québec, fiche 2). Certaines municipalités appuient aussi la réalisation de projets de démonstration (par exemple, Toronto).

Prix

Une municipalité peut avoir une influence sur le prix de certains logements neufs de trois façons :

- Si elle accorde une aide financière à la construction ou à l'acquisition d'un logement neuf, elle fixe habituellement un niveau maximal de prix de mise en marché de ce logement au-delà duquel la subvention ne peut être obtenue. Par exemple, Montréal aide l'accession à la propriété des ménages en indiquant des prix maximums d'achat ou des valeurs foncières maximales selon le type d'immeuble et de ménage (voir Montréal, fiche 10).
- Par ailleurs, elle peut chercher à diminuer les coûts de réalisation d'un projet de différentes façons :
 - En offrant le terrain à des conditions plus avantageuses que le prix du marché; par exemple, Vancouver utilise la formule du bail emphytéotique et 37 % des logements sociaux ont été réalisés sur des terrains possédés par la Ville (Vancouver, fiche 31).

- En accordant des subventions de capitalisation ou, de manière plus générale, en facilitant le montage financier des nouveaux projets, surtout de logements sociaux. Par exemple, Toronto et son *Capital Revolving Fund* (Toronto, fiche 28), Vancouver et son *Property Endowment Fund* (Vancouver, fiche 31), Québec et le FADRHAQ (Québec, fiche 5) ou encore Saskatoon et son *Housing Investment Fund* (Saskatoon, fiche 23).
- En renonçant en partie aux redevances de développement exigibles normalement (Toronto, fiche 28; Ottawa, fiche 25).
- En réduisant le coût des permis et en allégeant les procédures d'autorisation (Saskatoon, fiche 23).

Ces différentes mesures sont fréquemment utilisées dans les initiatives de logement abordable et constituent la contrepartie municipale à l'aide des gouvernements supérieurs.

- Elle peut aussi imposer au promoteur l'obligation de prévoir dans son projet qu'un certain pourcentage des logements sera à prix abordable; cette obligation est comprise dans le zonage inclusif. Vancouver en a fait un large usage; la portion de logements abordables est offerte à l'intérieur du développement ou hors site (Vancouver, fiche 31).

Qualité

Dans le cas du logement neuf, la qualité de construction est régie par le Code du bâtiment. La qualité architecturale des bâtiments et la qualité d'aménagement sont éventuellement objet de négociation entre le promoteur et le service d'urbanisme.

Dans les zones anciennes, la qualité des logements et de l'habitat fait souvent l'objet de préoccupations et de programmes plus explicites. C'est le cas pour la Ville de Québec aux prises avec un parc ancien dans son centre-ville. Elle a ainsi développé plusieurs programmes spécifiques de rénovation et de remise en état soit des logements proprement dits, soit de certains éléments patrimoniaux remarquables (Québec, fiche 3). Montréal a aussi désigné des secteurs prioritaires dont plusieurs correspondent à des quartiers anciens pour ses programmes de rénovation majeure et mineure. Enfin, Saskatoon a développé un plan stratégique de redéveloppement résidentiel spécifique pour son centre-ville (Saskatoon, fiche 23).

Au niveau du logement, les municipalités visent l'amélioration des logements vétustes ou hors norme davantage par des mesures incitatives que par des mesures coercitives. L'application d'un code du logement fait partie de cette dernière catégorie; or elle n'est pas souvent systématique, sauf de manière concentrée dans certaines zones de rénovation. Elle se fait surtout sur plainte. En dehors des zones de rénovation, le code du logement est surtout un outil pour régler des situations abusives.

Les mesures incitatives sont contenues dans les programmes d'aide à la rénovation résidentielle. En plus des programmes gouvernementaux, certaines municipalités fournissent une contribution sous forme de subvention additionnelle. Québec accorde par exemple des aides spéciales, en collaboration avec le ministère de la Culture et des Communications, pour la rénovation des

éléments architecturaux à caractère historique et patrimonial (Québec, fiche 1). Montréal majore les interventions provinciales dans les programmes de rénovation mineure et majeure qu'elle gère sur son territoire (Montréal, fiches 18 et 19).

Le programme d'aide à la restauration des logements est parfois associé géographiquement à des mesures d'amélioration générale de l'habitat qui portent sur les infrastructures et les équipements publics de quartier. Cette stratégie de concentration des efforts peut donner des résultats tangibles au bout de quelques années, surtout si les rénovations subventionnées suscitent des effets d'entraînement et poussent les propriétaires à réinvestir plus dans leur logement. Ces mesures sur l'amélioration des logements et de l'habitat peuvent aussi être jumelées à des mesures plus globales pour combattre les effets et la prévalence de la pauvreté dans certains quartiers comme dans le cas des opérations de revitalisation urbaine intégrée de la ville de Montréal (Montréal, fiche 20). Ces mesures visent également, dans certaines villes, à redynamiser un centre urbain souvent délaissé suite à l'étalement urbain et à l'installation des familles en banlieue (Québec, fiche 6, ou Saskatoon, fiche 24).

2.2.2 Attribution des logements

Les municipalités n'interviennent directement dans l'attribution des logements que dans le cadre des logements publics ou des logements privés pour lesquels un supplément au loyer est versé. Comme les logements publics et le supplément au loyer ne représentent qu'une fraction très faible du parc de logements, le rôle de la municipalité dans l'attribution des logements est fort limité. D'un point de vue dynamique, les logements publics réattribués chaque année ne représentent qu'une faible part des déménagements.

Cependant, l'influence de la municipalité s'est un peu élargie en Ontario avec l'obligation de tenir une liste unifiée de toutes les demandes de logement social et les municipalités supportent cette opération. Ottawa centralise ainsi l'information sur l'offre de logement social faite par ses deux sociétés municipales et par quelques 80 organismes sans but lucratif (Ottawa, fiche 26). À Toronto, la municipalité a mis sur pied en 1998 le *Toronto Social Housing Connections* à laquelle sont affiliés quelques 250 organismes fournisseurs de logements sociaux et qui centralise les demandes en tenant à jour la liste d'attente pour un logement social; elle ne contrôle cependant pas les règles de sélection des locataires, qui restent dans les mains des organismes affiliés (Toronto, fiche 29).

La municipalité a aussi une influence indirecte dans l'attribution de logements sociaux par l'appui qu'elle peut donner pour la réalisation de logements destinés à des clientèles spécifiques, par exemple les sans-abri ou les personnes âgées en perte d'autonomie.

2.2.3 Conditions de logement

Certaines municipalités ne sont pas neutres quant au statut d'occupation; par exemple, la Ville de Montréal, ville de locataires par ailleurs, accorde une aide financière aux nouveaux propriétaires, sous forme d'une subvention modulée selon le type d'unité résidentielle (Montréal, fiche 10).

En dehors des problèmes de salubrité, réglés en principe par l'application du code du logement, l'action municipale sur les conditions de logement porte surtout sur l'accessibilité financière ou « abordabilité ». Dans le secteur en propriété, la municipalité tente de réduire le coût d'occupation en jouant sur le facteur qu'elle peut contrôler directement, soit les taxes foncières

(Montréal, fiche 11). Du côté du logement locatif, Toronto et Ottawa ont changé la classe des immeubles locatifs neufs aux fins de taxation pour réduire le fardeau de la taxe foncière (Toronto, fiche 28; Ottawa, fiche 25). D'autres villes accordent des rabais de taxes foncières pour alléger le coût d'occupation des logements, par exemple Saskatoon pour les logements locatifs neufs du centre-ville (Saskatoon, fiche 24) ou Québec pour les logements familiaux (Québec, fiche 4).

Les municipalités sont devenues aussi de plus en plus actives dans les situations de crise aiguë de l'abordabilité, qu'elles soient :

- ponctuelles, comme dans les cas de dépannage que les villes de Montréal et de Québec organisent pour la période de déménagement du 1^{er} juillet (Montréal, fiche 21 ou Québec, fiche 6).
- récurrentes comme dans le cas des sans-abri pour lesquels les villes ont pris diverses initiatives dans le cadre de l'initiative fédérale en ce domaine (Ottawa, fiche 27; Toronto, fiche 30; Vancouver, fiche 31).

2.2.4 Les inégalités urbaines

Les municipalités jouent de fait un rôle important pour éviter que les différences dans les caractéristiques de l'habitat ne se transforment en inégalités urbaines trop marquées. Elles peuvent assurer une distribution des équipements et une desserte en transport en commun qui offrent un niveau de service relativement comparable sur tout le territoire⁸. Elles peuvent aussi veiller à ce que certains quartiers ne soient pas trop démunis en espaces verts et en biomasse. La politique d'habitation de Québec insiste par exemple sur le développement de milieux de vie mixtes d'un point de vue social et d'un point de vue fonctionnel. Elle a ainsi mis en œuvre plusieurs initiatives d'amélioration du cadre de vie et de la planification à l'échelle des quartiers (Québec, fiches 1 et 6). Montréal poursuit le même type d'objectif mais en insistant sur la dimension sociale des problèmes urbains au travers d'une politique de revitalisation urbaine intersectorielle (Montréal, fiche 20).

2.2.5 Mécanismes de marché

Certaines municipalités tentent d'intervenir sur l'équilibre global entre offre et demande de logements, surtout en termes quantitatifs, car leur possibilité d'influencer les prix et les transactions sont fort limitées.

La constitution des nouveaux ménages qui nourrissent la demande s'effectue largement hors influence municipale (*cf.* section sur la dynamique du système résidentiel). Pour modifier l'équilibre entre offre et demande, il reste donc aux municipalités l'action sur l'offre. De fait, certaines cherchent à accroître ou à maintenir la quantité de logements disponibles, de différentes façons :

- En encourageant la construction de logements neufs. Plusieurs municipalités ont pris des initiatives pour mettre en œuvre sur leur territoire la stratégie nationale de logement abordable. Les mesures employées ont été présentées dans une section

⁸ Voir Anne-Marie Séguin et Gérard Divay (2002), « Pauvreté urbaine : la promotion de quartiers socialement viables », in Leslie F. Seidle, *The Federal Role in Canada's Cities: Four Policy Perspectives*, Discussion paper F/27, Family Network, rapport de recherche réalisé pour le Réseau canadien d'analyse des politiques publiques/Canadian Policy Research Network, 41 p.

précédente. Ces mesures ont un caractère conjoncturel et visent à « desserrer » le marché.

- En limitant les pertes nettes. Plusieurs municipalités imposent des contraintes à la démolition de logements. Toronto notamment vise un remplacement intégral du nombre d'unités de logement locatif démolies.
- En contrôlant, de manière plus spécifique pour le parc locatif, la conversion de logements locatifs en copropriété. À Toronto et à Montréal, la conversion n'est permise que dans certaines conjonctures de marché, lorsque le taux de vacances dépasse un certain seuil (Toronto, fiche 28 et Montréal, fiche 9). Il s'agit d'une décision conjoncturelle qui aurait un impact à long terme.

Les municipalités peuvent aussi directement augmenter l'offre en construisant elles-mêmes des logements, par l'entremise de leurs sociétés (office municipal ou autre société), mais elles ont davantage eu tendance au cours des dernières années à se fier aux initiatives du secteur sans but lucratif. C'est le cas par exemple pour les municipalités du Québec, qui se sont souvent positionnées en tant que mandataires dans le cadre des différents volets du programme AccèsLogis initié par la SHQ (Québec, fiche 5, et Montréal, fiche 16).

La part des logements neufs dont la réalisation a été aidée financièrement par la municipalité dans l'ensemble de l'offre nouvelle sur le territoire municipal ou de manière encore plus marquée dans certains quartiers peut être significative, comme dans le cas des opérations que la Ville de Montréal a menées au cours des dernières décennies.

Dans la mesure où cette part est significative et où elle s'accompagne d'un desserrement des conditions de marché (reflété dans le taux d'inoccupation pour le secteur locatif), on pourrait penser que l'action municipale sur le nombre de logements offerts a un certain impact sur l'évolution des prix. En dehors de cet effet indirect, la municipalité n'a pas de prise sur l'évolution du prix du logement, sauf dans les cas de logement dont elle aide la construction ou la rénovation et où elle exige le maintien d'un niveau de prix pendant un certain nombre d'années (voir par exemple Québec, fiche 3, ou Montréal, fiches 14 et 15). Les municipalités ne participent pas actuellement au contrôle des loyers; mais au Québec, elles ont déjà eu dans les années 1950 le pouvoir de demander l'application de la loi alors en vigueur pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires.

Les municipalités n'interviennent pas non plus dans les transactions immobilières résidentielles, en dehors du contrôle de la conversion d'immeubles locatifs en copropriétés diverses et des limites à la revente de logements aidés (voir par exemple, Montréal, fiches 9 et 10, ou Québec, fiche 2).

2.2.6 Les acteurs du système résidentiel

En plus d'agir sur les processus de marché, la municipalité peut aussi agir sur les acteurs eux-mêmes et chercher à influencer leurs comportements de différentes façons :

- En colligeant et en diffusant de l'information sur les disponibilités de logements. Les villes ontariennes participent au maintien de systèmes d'information régionaux sur la

demande et l'offre de logement social. La ville d'Ottawa offre sur son site Web une rubrique sur les différents types de logements disponibles pour les aînés⁹. Elle met par ailleurs régulièrement à jour un inventaire des terrains disponibles pour la construction résidentielle (Ottawa, fiche 26).

- En faisant la promotion de l'offre de logements disponibles sur son territoire, et plus spécifiquement dans certains quartiers. Montréal a ainsi mené des campagnes publicitaires pour promouvoir ses avantages résidentiels. Saskatoon promeut aussi le logement du centre-ville (Saskatoon, fiche 23).
- En faisant des représentations auprès de certains acteurs clés : par exemple, Montréal a sollicité les institutions financières pour qu'elles soient plus ouvertes à faire des prêts hypothécaires dans certains quartiers. Québec organise une représentation auprès d'Hydro-Québec afin que la société d'État révisé sa politique de facturation pour qu'elle tienne mieux compte des ménages à faible revenu et des difficultés de paiement qu'ils rencontrent, entre autres, à la fin de l'hiver (Québec, fiche 5).
- En faisant de la formation ou en apportant une aide technique à différents acteurs, locataires, propriétaires ou promoteurs. Par exemple, Vancouver s'occupe de la protection des locataires (Vancouver, fiche 32). Québec a fait un guide pratique pour l'adaptation des logements aux personnes handicapées (Québec, fiche 1). Montréal cherche, depuis plusieurs années, à développer une culture de l'entretien chez les propriétaires (Montréal, fiche 22). Plusieurs villes offrent une aide particulière aux promoteurs sociaux pour faciliter le montage de leurs projets et leurs démarches d'approbation (par exemple, Saskatoon, fiche 23).
- En faisant des représentations auprès des gouvernements supérieurs ou d'autres intervenants pour qu'ils adoptent des mesures facilitant la poursuite des objectifs municipaux. Québec fait ainsi de la représentation auprès du gouvernement provincial et des sociétés parapubliques provinciales et fédérales actives dans le domaine du logement social (Québec, fiches 1 et 6). Québec cherche à empêcher la fermeture de certaines écoles pour que les objectifs de maintien des familles dans certains quartiers ne soient pas contrecarrés (Québec, fiche 6).
- Plusieurs stratégies locales vis-à-vis des sans-abri prévoient des représentations pour que les gouvernements prennent des mesures (revenu ou santé notamment) susceptibles d'alléger les problèmes (voir par exemple Toronto, fiche 29, ou Vancouver, fiche 31).

2.2.7. La gestion des relations entre acteurs

L'action municipale porte aussi sur les relations entre acteurs. En plus de réglementer les projets et leur intégration spatiale, de chercher le cas échéant à orienter les comportements de chacun, la municipalité peut aussi être active dans la coordination entre les acteurs, selon différentes modalités et pour des fins autant stratégiques qu'opérationnelles. Elle peut notamment :

⁹ Ville d'Ottawa, *Housing for seniors*. http://ottawa.ca/city_services/housing/directory/12_5_5_en.shtml (consultation: 23-06-04).

- Coordonner la mise en œuvre des interventions des différents niveaux de gouvernement. La municipalité peut alors tendre à être le guichet unique gouvernemental. Dans la mise en œuvre de la stratégie de logement abordable, plusieurs municipalités canalisent ainsi les fonds fédéraux et provinciaux. Montréal a déjà une longue expérience à titre de mandataire de la SHQ pour la mise en œuvre de certains programmes dans le cadre d'ententes formelles qui lui ont permis d'adapter les paramètres et la mise en œuvre de programmes aux particularités de son parc de logements (par exemple, les programmes de rénovation majeure et mineure : Montréal, fiches 18 et 19).
- Concerter et coordonner l'action des différents intervenants sur des problématiques particulières. Par exemple Ottawa s'est donné le mandat de coordonner le système de prestation des services aux sans-abri (Ottawa, fiche 27).
- Contribuer à la mobilisation des acteurs de différents milieux pour démarrer de nouvelles initiatives. SHIP à Saskatoon en est un bon exemple (Saskatoon, fiche 22).
- Atténuer les tensions entre acteurs. La municipalité peut le cas échéant agir comme médiateur lorsque certains projets soulèvent des inquiétudes ou des oppositions dans le quartier. La Colombie-Britannique a préparé un manuel à l'intention des municipalités pour les aider dans ce rôle¹⁰. Les mécanismes de consultation des citoyens mis en place peuvent aussi être utiles dans de telles situations (Québec, fiche 10, à Montréal, rôle de l'Office de consultation publique).
- Rationaliser l'ensemble de ses procédures administratives pour que l'autorisation des projets se fasse le plus rapidement possible; cette disposition se retrouve dans plusieurs stratégies de logement abordable.

¹⁰ British Columbia Government, (2004), *Toward More Inclusive Neighbourhoods*, <http://mcaws.gov.bc.ca/housing/neighbor/acceptn1.html> (consultation: 23-06-04).

qu'une législation provinciale ne les oblige à prendre en considération certains aspects (par exemple, au Québec, l'obligation récente de contribuer au logement social dans un contexte d'agglomération).

- *Faire faire.* Dans cette posture, la municipalité peut être très active, définir des objectifs généraux, veiller au sort de clientèles particulières. Elle privilégie cependant des mesures qui amènent les autres acteurs, promoteurs privés ou sociaux, propriétaires, associations ou organismes populaires à prendre les initiatives nécessaires à l'atteinte des objectifs.
- *Faire.* La municipalité ne se contente pas d'un rôle de régulation du système résidentiel et d'orientation de ses acteurs, elle décide d'être elle-même un opérateur. Elle intervient directement dans le marché, par exemple par l'acquisition de terrains ou de bâtiments ou dans le développement d'un secteur hors marché par la construction de logements sociaux.

Dans les faits, les postures ne sont pas aussi tranchées ni exclusives. Une municipalité peut se retrouver à la fois dans le faire faire et le faire à des intensités variables. La distinction apparaît cependant utile pour camper les attitudes de base.

Ce positionnement de base se traduit par un dosage différent entre les trois modes d'action : encadrement, intervention et gouvernance.

2.4.2 Les objectifs

Les objectifs de l'action municipale en habitation sont souvent multiples et différents à plusieurs points de vue, notamment :

- Leur degré de précision. Ils peuvent être formulés de manière très générale; ils expriment alors plutôt une intention ou une direction. Ou, au contraire, ils peuvent définir une réalisation quantifiée en dedans d'un horizon de temps très précis. La stratégie d'Ottawa sur le logement abordable offre un exemple des deux possibilités : de manière générale, elle vise à accroître l'offre de nouveaux logements locatifs abordables et, dans un second temps, elle spécifie que 1 000 nouveaux logements doivent être construits (Ottawa, fiche 25). Les villes de Montréal et Saskatoon ont aussi des objectifs quantifiés comme l'Opération 5 000 logements (Montréal, fiche 13) pour la première et l'objectif de doubler la population résidant au centre-ville dans les prochaines 25 années pour la seconde (Saskatoon, fiche 24).
- La nature de la cible principale. Tantôt l'objectif est spécifique au logement, tantôt il concerne davantage l'habitat en général. Le logement peut y paraître comme une fin en soi ou comme un instrument pour atteindre un autre objectif (par exemple permettre du logement interstitiel pour revitaliser un quartier) ou comme une composante d'une stratégie plus globale. La même stratégie d'Ottawa juxtapose ces deux sortes d'objectifs : elle veut loger les résidents figurant sur la liste d'attente pour un logement social et contribuer à bâtir des collectivités saines (Ottawa, fiche 25).

2.4.3 La portée des mesures

L'action municipale peut se traduire par des mesures dont l'articulation et la portée sont très variables. Certaines se présentent de manière isolée et sont limitées à un problème particulier, par exemple la rénovation d'un type particulier de bâtiment. Certaines sont de courte durée alors que d'autres ont une durée de vie beaucoup plus longue. Dans ce dernier cas, citons les interventions de maintien et de remise en état des anciens logements à Montréal (il faut toutefois signaler ici l'important engagement financier fédéral et provincial dans ce domaine et le fait que les programmes ont changé de nom et se sont modifiés au fil du temps). D'autres sont combinées et couvrent toute une problématique résidentielle particulière (le logement abordable ou les sans-abri par exemple); d'autres combinaisons de mesures débordent les considérations de logement et incluent des interventions sur d'autres aspects de la vie des résidents, par exemple la santé ou l'inclusion sociale (ce qui est souvent le cas dans les stratégies vis-à-vis des sans-abri).

2.4.4 La sélectivité des mesures

Certaines mesures sont d'application générale, d'autres sont sélectives au plan territorial ou au plan social. Un programme de rénovation peut être appliqué uniformément sur tout le territoire municipal ou prévoir des modalités différentes, notamment pour le niveau de l'aide, selon le quartier ou selon le type de ménage ou de promoteur. Par exemple, Québec bonifie le niveau de subvention si l'immeuble restauré se trouve dans la zone de revitalisation ou s'il est détenu par un organisme sans but lucratif (Québec, fiche 4). Montréal fait de même en couvrant un plus large éventail de types d'immeubles dans des secteurs désignés dans le cadre de ses programmes de rénovation mineure et majeure (Montréal, fiches 18 et 19).

Le ciblage social délimite de manière plus ou moins particulière les bénéficiaires potentiels des mesures. Il peut s'agir de toute une catégorie générale, par exemple les familles (voir par exemple Québec, fiche 2). Mais certains projets soutenus par une municipalité sont aussi dédiés à une clientèle particulière, par exemple les personnes âgées en perte d'autonomie ou les personnes ayant des besoins particuliers (Montréal, fiches 13 et 15). Le ciblage social peut aussi traduire une volonté politique de prioriser certains groupes ou types de problèmes. Québec entend ainsi consacrer 30 % des dépenses en habitation pour le logement social (Québec, fiche 5).

2.4.5 Intensité et constance

L'intensité de l'action municipale en habitation se manifeste par l'ampleur des efforts consentis pour le logement, pas seulement au niveau budgétaire (pourcentage de l'aide au logement dans le total des dépenses), mais aussi au niveau de la priorité sur l'agenda politique des dirigeants municipaux.

La constance réfère aux fluctuations dans les efforts municipaux pour le logement. L'action municipale peut ainsi être très dépendante de la conjoncture de marché (situation de crise dans le logement locatif se traduisant par des pressions sociales et politiques) ou se poursuivre de façon plus constante. La constance ne se mesure pas forcément par la longévité des programmes. Celle-ci dépend aussi d'autres considérations : degré d'atteinte des objectifs initiaux, changement de priorités; par exemple, Québec a révisé ses programmes de rénovation à trois reprises tout en maintenant son implication (Québec, fiche 3).

2.4.6. Ressorts

Les ressorts qui poussent une municipalité à agir en habitation sont de divers ordres :

- Obligation légale : comme dans le cas de la participation financière au déficit du logement social.
- Opportunisme : l'arrivée d'un nouveau programme d'un gouvernement supérieur incite souvent les municipalités à devenir plus actives. L'initiative fédérale pour les sans-abri, avec ses possibilités de financement, a poussé plusieurs municipalités à mener des actions pour ce groupe de manière beaucoup plus significative qu'avant.
- Stratégie territoriale : certaines municipalités, notamment les villes-centres, se soucient de leur position concurrentielle à l'intérieur de leur agglomération. Le logement est partie intégrante de leur stratégie pour retenir leur population et attirer de nouveaux ménages. Cette préoccupation a inspiré plusieurs opérations majeures de Montréal au cours des dernières décennies (voir Montréal, fiches 11, 12 et 22).

2.4.7 Mode de pilotage

Le mode de pilotage désigne la façon dont la municipalité assure la gouvernance du système résidentiel sur son territoire. Il a un volet organisationnel et un autre interorganisationnel. Au plan organisationnel, dans les grandes villes, l'habitation relève d'une unité dont la localisation au sein de l'appareil administratif dénote à certains égards l'angle prioritaire selon lequel l'habitation est abordée. À Montréal, la direction de l'habitation relève du Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine. À Toronto, les divisions qui s'occupent du logement font partie du *Community and Neighbourhood Services*. À Ottawa, la direction du logement fait partie du Service aux citoyens. Au plan interorganisationnel, la municipalité peut :

- essayer de piloter seule le système, à la façon classique d'une autorité publique;
- animer un mode de pilotage plus collaboratif en créant des groupes de réflexion multipartites (par exemple les groupes sur le logement abordable des maires de Toronto et d'Ottawa), ou des commissions composées d'élus et de personnes du milieu de l'habitation (cas de Gatineau);
- ou se joindre à des instances de concertation animées par d'autres (cas du *Regional Steering on Homelessness* à Vancouver, fiche 31 ou SHIP à Saskatoon, fiche 23).

2.4.8 Forme

L'action municipale se présente sous différentes formes :

- parfois comme une juxtaposition de mesures ponctuelles, sans que leurs interrelations ne soient précisées;
- parfois sous formes de stratégies particulières (logement abordable, sans-abri), où des complémentarités et une cohérence globale sont établies;
- dans d'autres cas comme une politique ou une stratégie globale.

Les documents qui présentent de façon explicite l'action d'une municipalité en habitation porte bien des noms différents selon les pays et d'une municipalité à l'autre : politique (*Municipal Housing Policy*), stratégie (*Municipal Housing Strategy*), énoncé d'orientation (Housing Statement), plan (plan local d'habitat en France, fiche 33; *Consolidated Plan* aux États-Unis, fiche 34).

Les exigences des gouvernements supérieurs expliquent en bonne partie cette variation. En Colombie-Britannique, les municipalités sont tenues depuis 1992 d'inclure dans leur plan officiel des politiques sur le logement abordable, sur le logement locatif et sur les besoins spéciaux en logement. En Ontario, les municipalités devaient produire à la fin des années 80 et au début des années 90, des *Housing Statements* pour lesquelles elles pouvaient recevoir une subvention. Aux États-Unis, les villes qui demandent des fonds au HUD doivent préparer et mettre à jour périodiquement des *Consolidated Plans*. En France, les villes doivent aussi élaborer des plans locaux d'habitat. Même en l'absence d'exigence gouvernementale, certaines pratiques peuvent s'imposer sous l'effet de courants de pensée dominants; plusieurs municipalités canadiennes ont élaboré des stratégies de logement abordable dans le cadre de l'initiative fédérale sur l'abordabilité¹¹ et la FCM a réclamé une politique nationale d'habitation en 2000¹².

Dans les municipalités canadiennes, deux termes reviennent donc plus fréquemment pour désigner les documents municipaux d'orientation en matière d'habitation : celui de politique et celui de stratégie. Que recouvre en principe chacun de ces deux termes ? Référent-ils dans leur utilisation courante à des réalités distinctes ?

Les définitions des dictionnaires spécialisés, sans être toutes concordantes, établissent une distinction claire entre les deux termes, en les hiérarchisant d'une certaine façon. Selon le *Vocabulaire de l'administration publique et de la gestion*, une politique est définie comme « l'ensemble des principes, inspirés en générale d'une théorie, qui portent sur la manière de gérer une organisation »¹³, alors que la stratégie renvoie à « l'ensemble des techniques mises en œuvre en vue d'appliquer les politiques d'une organisation ». Geoffrey Roberts donne une définition semblable d'une politique : « A set of decisions taken by a political actor or group, concerning the selection of goals and the methods of attaining them, within a specified situation », avec une précision majeure : « These decisions, in principle, should be within the power of the policy-maker to achieve » (*a Dictionary of Political Analysis*, p. 152)¹⁴.

Dans cette conception, les stratégies s'inscrivent dans le cadre de politiques dont elles définissent les moyens de mise en œuvre. Certains documents municipaux d'orientations utilisent effectivement les deux termes de cette façon. Le bilan fait en Colombie-Britannique sur les initiatives municipales en habitation indique que « larger communities tend to have more detailed comprehensive policies with associated strategies »¹⁵, même si des municipalités ont soit des

¹¹ People Service Department Housing Branch (2002). *Affordable Housing strategy for the city of Ottawa*. Ville d'Ottawa, 29 pages. City of Toronto (2003). *Building on successes: the community plan for the supporting communities partnership initiative in Toronto 2003-2006*. <http://www.city.toronto.on.ca/housing/pdf/scpi031031.pdf> (consultation: 23-06-04).

¹² Fédération canadienne des municipalités (1999). *Énoncé des choix possibles en vue de l'adoption d'une politique nationale en matière d'habitation : appel à l'action*. 77 pages.

¹³ Raymond Pepermans (1990). *Vocabulaire de l'administration publique et de la gestion*, Ottawa : La Direction, Secrétariat d'État du Canada, Bulletin de terminologie, XV, 775 p.

¹⁴ Geoffrey Keith Roberts (1971). *A Dictionary of Political Analysis*, London : Longman, XXII, 229 p.

¹⁵ Ministry of Community (2004). *Aboriginal and Women's Services Planning for Housing*. British Columbia, 55 pages.

stratégies, soit des politiques. De manière encore plus nette, la politique de logement du *Capitol Region Council of Governments* du Connecticut comprend 11 stratégies pour « carry out the guiding principles and overall goals » (p. 3)¹⁶.

Mais souvent la distinction entre ces termes n'est pas évidente. Celui de politique couvre une large gamme de documents. Toute une série de « politiques » spécifiques peuvent tenir lieu de politique d'ensemble; par exemple dans le plan officiel de Toronto¹⁷, le chapitre sur l'habitation regroupe neuf politiques très brèves qui énoncent des orientations générales (par exemple le maintien du stock de logements) ou au contraire des critères très précis (par exemple pour juger de l'acceptabilité d'une démolition ou d'une conversion en condominium)¹⁸. Ces politiques spécifiques sont bien différentes d'une politique globale, comme celles des villes de Québec et de Montréal par exemple.

Pour leur part, certaines stratégies globales intègrent les principaux éléments des définitions de dictionnaires pour une politique: définition des buts, choix des moyens, adaptation à une situation spécifique, indication des actions sous contrôle municipal. La stratégie du *Borough d'Halton* en Angleterre en est un bon exemple, de même que la stratégie d'Ottawa sur le logement abordable (Ottawa, fiche 24). Compte tenu du fait que les problèmes d'abordabilité touchent de larges couches de la population et que leur analyse suppose une prise en considération de tout l'éventail des revenus et des types de logement, il n'est pas surprenant qu'une telle stratégie ait l'allure d'une politique.

Le choix d'un terme plutôt que de l'autre et la popularité récente de celui de stratégie n'est cependant sans doute pas anodin. Il est révélateur du contexte récent de l'action publique sur le logement, marqué notamment par un retrait du financement du logement social (en partie compensé maintenant par le logement abordable). Dans un contexte où les gouvernements allouent des ressources significatives pour le logement, il leur est plus facile d'avoir une politique, puisqu'ils contrôlent une bonne partie des moyens de mise en œuvre (ce qui est un des éléments de la définition d'une politique). Dans un contexte où les ressources propres sont limitées et où les objectifs visés dépendent surtout des décisions de multiples autres acteurs (ce qui est le cas des municipalités), le terme de stratégie paraît plus approprié. La stratégie, plus familière en gestion privée qu'en gestion publique, évoque davantage l'adaptation aux circonstances, la composition avec les forces externes, le développement d'alliances entre partenaires, alors que la politique évoque davantage la généralité et l'autonomie de la « puissance publique ». Le rôle implicite de la municipalité diffère d'ailleurs dans les deux cas. Dans une politique, la municipalité est maître d'œuvre; dans une stratégie, elle se donne plutôt un rôle de facilitateur, comme nous l'avons vu dans une autre section.

Aux États-Unis, les *Consolidated Plans* se classent plutôt dans la catégorie des stratégies et la notion est d'ailleurs très présente dans leur définition; ils sont élaborés selon un processus qui se veut collaboratif; ils visent l'élaboration de stratégies de développement communautaire et

¹⁶ CRCOG Regional Housing Policy (1998). *Executive summary*. <http://www.crcog.org/Publications/ahpfin.pdf> (consultation: 23-06-04).

¹⁷ City of Toronto (2002). *Toronto Official Plan*. http://www.city.toronto.on.ca/torontoplan/official_plan.htm (consultation: 23-06-04).

¹⁸ Halton Borough Council (2002). *Housing strategy*. 43 pages. <http://www.halton.gov.uk/housing/HousingStrategy.PDF> (consultation: 23-06-04).

doivent inclure un programme stratégique, des objectifs spécifiques, des objectifs annuels et un suivi de performance (fiche 34).

3. Les composantes d'une stratégie municipale intégrée en habitation

À la lumière de ce survol très rapide de quelques expériences municipales en habitation, il est possible d'esquisser un prototype de stratégie municipale intégrée en habitation.

En terme de stratégie

Ce terme est utilisé de préférence à celui de politique, même si dans les faits celui de politique pourrait être utilisé sans changer substantiellement le contenu. La préférence pour stratégie tient aux deux considérations suivantes :

- la place relative de la municipalité dans l'ensemble du système résidentiel. Comme on l'a noté à plusieurs reprises, la municipalité n'est en position de commande autonome que sur un nombre limité d'éléments du système et de facteurs de sa dynamique. De plus, ses interventions ne touchent souvent (globalement, mais pas toujours sur une base de quartier) qu'une faible fraction des phénomènes, par exemple :
 - la part des rénovations avec subvention dans l'ensemble des investissements en rénovation (à l'exception sans doute de certains quartiers de Montréal),
 - la part des logements sociaux neufs dans l'ensemble des nouveaux logements,
 - la part des logements publics (supplément au loyer inclus) par rapport à l'ensemble des ménages à faible revenu ou ayant des besoins impérieux de logement; la grande majorité des ménages pauvres devant répondre (de manière plus ou moins satisfaisante) à leurs besoins en logement en faisant appel au marché.

Vue seulement sous cet angle quantitatif, l'intervention municipale est une intervention à la marge; ce qui ne veut nullement dire qu'elle n'est pas importante, voire cruciale. Les situations dramatiques de logement (en particulier) ne sont le lot que d'une faible fraction des ménages, mais elles sont pourtant socialement non tolérables. D'ailleurs l'évolution des systèmes se joue souvent à la marge.

Globalement, il n'en reste pas moins que la municipalité ne détient que des leviers limités comparativement à ceux des gouvernements supérieurs¹⁹. Elle doit donc avoir une ligne de conduite qui mise sur la collaboration et la mobilisation des autres intervenants, ce qui suppose une reconnaissance des différentes logiques de comportement et des différents intérêts. Ce mode de pilotage s'associe plus spontanément à la notion de stratégie qu'à celle de politique, même si

¹⁹ Pour une présentation d'ensemble du contexte institutionnel et légal, voir Greg Lampert et Steve Pomeroy (1998). *Canada's housing system: the public policy environment for housing in Canada*, 116 pages.

une politique peut se concevoir dans son élaboration et sa mise en œuvre sous un mode partenarial.

- La nécessité de l'adaptation constante. Les situations conjoncturelles se succèdent plus ou moins rapidement et appellent chacune des mesures particulières. Des nouvelles tendances de fond se manifestent (par exemple l'appauvrissement relatif des ménages locataires au cours de la dernière décennie) et supposent de nouvelles mesures. Bref, dans ses objectifs et dans ses mesures, l'action municipale doit démontrer une capacité importante d'adaptation que la notion de stratégie évoque spontanément.

En terme de territoire

Le prototype est conçu pour une municipalité; mais il est important de rappeler que le système résidentiel se déploie à l'échelle d'uns agglomération. Le degré de couverture du territoire d'agglomération par la municipalité conditionne l'efficacité d'une stratégie municipale et devrait en influencer le contenu.

En terme d'intégration

Ce terme souligne le fait que le prototype privilégie :

- Une mise en relation de l'habitation avec les autres domaines d'action publique locale (et pas seulement municipale), notamment d'aménagement, de transport, de santé et de services communautaires.
- Une prise en compte de l'ensemble du système résidentiel dans toutes ses composantes et sa dynamique, et donc des interdépendances entre les comportements de groupes et les évolutions des sous-marchés.
- Un effort pour anticiper (et *a posteriori* évaluer) les impacts en chaîne des interventions publiques sur les sous-marchés locaux et sur les conditions de logement des ménages.

En terme d'une vision multidimensionnelle de l'habitation

L'habitation est entendue ici dans toutes ses dimensions : le logement proprement dit, l'habitat, les services résidentiels et la vie de voisinage.

Dans ce travail, nous n'abordons que les grandes composantes génériques du prototype. Nous ne cherchons pas à proposer une stratégie pour une situation particulière. Pour chaque composante, nous visons plutôt à montrer l'éventail des possibilités et à soulever les questions qui peuvent guider le choix de mesures particulières.

Nous ne parlons pas non plus de l'élaboration de cette stratégie : d'autres documents traitent déjà de cette question²⁰.

²⁰ Canada Mortgage and Housing Corporation (2001). *A guide to developing a municipal affordable housing strategy*. <http://www.cmhc-schl.gc.ca/publications/en/rh-pr/socio/socio089e.pdf> (consultation: 23-06-04).

3.1 *Un diagnostic dynamique*

Le diagnostic devrait se faire simultanément à trois échelles et sur deux plans :

- Les trois échelles
 - Celle du logement bien évidemment, là où se jouent les conditions de logement.
 - Celle du quartier; c'est à ce niveau que peuvent être qualifiées plusieurs caractéristiques de l'habitat, que l'image et les perceptions de la qualité se dessinent, qu'existent éventuellement les ressources dont peuvent avoir besoin certains groupes. L'unité de logement et le quartier se trouvent dans une relation dynamique de renforcement ou de compensation au plan physique et social. D'une part, la qualité physique de l'habitat et du logement et le statut socioéconomique du quartier et, d'autre part, le statut socioéconomique de l'occupant d'un logement peuvent être de même niveau ou présenter des écarts plus ou moins faibles ou élevés. Dans un processus de gentrification, une unité de logement peut se situer à un niveau plus élevé. Dans un processus inverse, la qualité d'habitat peut compenser pour une concentration croissante de certains problèmes sociaux.
 - Celle de la municipalité (ou agglomération); c'est à ce niveau qu'évolue l'équilibre entre offre et demande, que peuvent être saisis les sous-marchés et les processus de différenciation sociorésidentielle.
- Les deux plans
 - Les composantes du système résidentiel et leur dynamique d'évolution.
 - Les acteurs dont les comportements façonnent l'évolution du système : les personnes et ménages, les acteurs corporatifs (propriétaires fonciers, développeurs, constructeurs, propriétaires bailleurs, financiers, professionnels et intermédiaires), les associations et groupes communautaires qui offrent des services résidentiels. L'analyse des acteurs corporatifs et des groupes est importante à la fois pour repérer des partenaires dans les exercices de concertation et de mobilisation et pour définir des mesures adaptées aux logiques de fonctionnement de chacun.

Le tableau suivant résume les éléments importants dans un tel diagnostic sur les composantes du système et leur dynamique.

Pour l'analyse des acteurs, l'échelle de la municipalité-agglomération est la plus importante. Les développeurs et promoteurs opèrent à cette échelle, même si leurs activités peuvent se trouver concentrées dans certaines zones; des associations et groupes de ressources travaillent à ce niveau.

L'échelle du quartier ne doit cependant pas être négligée; certains types de propriétaires bailleurs ont leur portefeuille immobilier concentré à ce niveau, notamment au Québec où les petits propriétaires bailleurs forment une part importante. Par ailleurs, des groupes de ressources peuvent aussi s'y trouver, par exemple des groupes de services pour les personnes âgées dont la fonction est autant d'assurer une qualité d'habiter ou de détecter l'apparition de problèmes que de mobiliser les citoyens du quartier et les rallier à des initiatives municipales. Ces groupes sont des partenaires précieux pour la municipalité.

	Logement	Quartier	Municipalité (agglomération)
Instantané			
Dimension physique	Types et qualité	Qualité d'habitat	Aménagement durable (localisation, transport, environnement)
Répartition des ménages dans les logements	Conditions de logement (Abordabilité, surpeuplement) Globales Pour des groupes particuliers	Degré d'homogénéité sociale Ressources résidentielles	Inégalités urbaines
Tendances			
Dimension physique	Détérioration Rénovation	Déclin Revitalisation	
Répartition des ménages dans les logements		Gentrification Homogénéisation ou hétérogénéisation	Direction des flux de mobilité résidentielle
Équilibres			Taux de vacance Prix neuf/prix ancien Prix locatif/prix propriété
Facteurs externes		Changement dans la localisation des emplois, des commerces Et dans l'accessibilité relative	Évolution démographique Disponibilité et structure des emplois

3.2 *Les orientations générales*

Les orientations générales sont supposées guider les actions municipales. Elles sont souvent formulées en utilisant des mots drapeaux comme qualité de vie ou communauté viable. Elles ne sont pas pour autant superflues. Elles ont une fonction de rassemblement, d'autant plus efficace qu'elles peuvent être interprétées de manière sensiblement différente au gré des intérêts de chacun.

Les orientations générales ne sont pas sans conséquence, surtout si elles peuvent être opérationnalisées dans des indicateurs mesurables. Mentionner que chacun ait accès à un logement abordable fournit un jalon d'évaluation des conditions individuelles de logement. Par contre, viser une mixité sociale dans tous les quartiers donne moins d'indication directe, puisque le degré souhaitable d'hétérogénéité en termes de groupes d'âge ou de types de ménage ou de revenu des résidents ne fait pas l'objet d'une définition socialement reconnue; cependant, cette orientation empêchera de considérer acceptable une situation d'homogénéité très forte.

Les orientations générales révèlent la conception que la municipalité se fait du logement, comme secteur de consommation et de service particulier ou comme élément névralgique pour d'autres domaines de la vie locale : le dynamisme économique, la cohésion sociale et la qualité environnementale. À cet égard, elles fournissent les filons d'argumentation qui servent à justifier l'action municipale; par exemple, il faut des logements en nombre suffisant pour pouvoir attirer des travailleurs, logements à prix abordable ou de qualité supérieure selon le type de travailleurs recherchés. Ces orientations générales ont parfois une faiblesse majeure : elles déploient un parapluie beaucoup trop large par rapport aux actions que la municipalité entend ou peut — en raison de la relative faiblesse de ses ressources financières — mener.

3.3 *Le choix des objectifs*

Dans le cadre d'une stratégie, les objectifs devraient être formulés de façon à permettre de centrer facilement les actions, d'évaluer la progression des résultats. À cette fin, ils devraient spécifier :

- L'horizon de temps pour leur atteinte.
- Le territoire visé, soit l'ensemble de la municipalité, soit des zones délimitées.
- Le nombre d'unités visé, d'unités de logements neufs, de logements restaurés, de ménages aidés. Cette quantification se retrouve soit au niveau des logements soit à celui des ménages; mais elle ne suffit pas, puisque la dynamique des problèmes se joue dans le croisement ménages-logements. Il faut donc aussi caractériser les groupes dont on cherche à améliorer le sort, soit directement parce qu'ils sont les bénéficiaires directs d'une mesure, soit indirectement parce qu'en raison des interdépendances du système, ils profiteront des effets positifs sur les bénéficiaires directs. Il est instructif que la cible quantifiée au niveau d'un groupe soit mise en relation avec la population totale du groupe, par exemple x adaptations de logement pour personnes handicapées sur x personnes handicapées n'ayant pas de logement adapté.

Le choix des objectifs suppose donc que la municipalité définisse précisément les cibles de son action et les localise au sein de la matrice logements-ménages. Celle-ci est présentée dans certaines stratégies comme un continuum allant des logements meilleur marché et abordables pour des ménages à faible revenu aux logements les plus dispendieux accessibles aux revenus les plus élevés. Un tel continuum est un élément central d'analyse dans la stratégie de logement abordable d'Ottawa. Cette façon de visualiser les cibles de l'action municipale a l'avantage de mettre en évidence la distribution sociale des mesures et de tenir compte des interdépendances sur le marché.

Mais elle doit être encore plus détaillée. Dans une société très fragmentée et individualisée (les ménages d'une personne sont fort nombreux), le revenu ne suffit pas à qualifier les besoins et problèmes de logement. La caractérisation des ménages doit introduire d'autres variables, comme le montre la diversité des projets dans certains programmes, par exemple pour des personnes âgées seules ou en couple à divers degrés d'autonomie, pour des sans-abri avec besoin de tel ou tel genre de service de santé, etc. Comme dans le marketing privé, les municipalités sont amenées à segmenter les clientèles cibles de leurs mesures en logement (ce qui par ailleurs ne facilite pas forcément l'adoption de ces mesures; une mesure qui s'adresse à de larges catégories de la population apparaît souvent plus légitime localement, alors qu'une mesure qui vise un groupe restreint risque de faire resurgir le débat sur le rôle du palier local dans la redistribution).

3.4 La sélection des moyens

Les sections précédentes et les fiches de la deuxième partie donnent une idée des différentes mesures qu'une municipalité peut prendre. Il ne s'agit pas ici de faire un inventaire exhaustif de ces mesures, mais plutôt de donner des balises pour orienter la réponse à la question suivante : quelles mesures choisir dans quelles circonstances pour atteindre un objectif donné pour un groupe/problème cible spécifique ? Le rappel de la dynamique du système résidentiel avait pour but de souligner que la municipalité est un joueur parmi de multiples joueurs et qu'elle doit donc déterminer son action en fonction de celles des autres. La sélection sera sans doute d'autant plus judicieuse que les considérations suivantes auront été prises en compte :

- La combinaison de toutes les opportunités des programmes gouvernementaux. Les fonds publics destinés à l'habitation proviennent principalement des gouvernements supérieurs, même si dans certains programmes la contribution municipale obligatoire s'est accrue au cours des dernières années. Une municipalité peut donc maximiser l'impact de ses efforts propres si elle sait combiner judicieusement l'application des différents programmes auxquels peuvent accéder les ménages, les groupes et les entreprises de son territoire. Une municipalité a donc intérêt à faire preuve d'une grande habileté combinatoire, à utiliser l'ensemble des programmes gouvernementaux, à négocier une marge de manœuvre dans leurs modalités d'application.
- La maximisation de l'impact résidentiel de toutes les activités municipales. Une municipalité qui veut développer une stratégie intégrée en habitation se doit d'examiner chacune de ses activités dans ses effets éventuels sur l'habitation (dans les trois grandes dimensions mentionnées dès le départ). L'exercice n'est ni évident ni habituel, puisque l'habitation n'est pas une catégorie de comptabilité municipale, comme nous l'avons noté dès le départ. Une stratégie intégrée en habitation oblige à

passer en revue les activités municipales dans les autres domaines pour évaluer leur contribution à l'évolution du système résidentiel, notamment :

- Les activités du domaine de l'urbanisme : l'émission des permis de construction et de rénovation fige pour de longues périodes les caractéristiques physiques du parc de logements.
 - Les activités du domaine du transport : l'état de la voirie et du domaine public est un élément important de la qualité de l'habitat et le transport en commun est une composante essentielle de l'accessibilité urbaine générale, en particulier pour les ménages les plus pauvres.
 - Les activités de sécurité publique, de loisirs et de culture : elles influencent la qualité de l'habiter pour les différents groupes d'âge et le tissu associatif où se développe parfois des services de support résidentiel.
- La valorisation des groupes — et des institutions — les plus proches des problèmes. Les problèmes de logement affectent des groupes de tailles très variables. Le problème de l'abordabilité touche une forte proportion de la population, celle qui vit sous ou à la limite du seuil de pauvreté. D'autres problèmes sont plus spécifiques à certains groupes et viennent de la nécessité d'adapter physiquement les logements ou de fournir des services résidentiels de tous ordres. Il est irréaliste de penser qu'une municipalité puisse elle-même, avec ses ressources internes, suivre l'évolution de tous ces problèmes et y apporter une solution appropriée. Des associations, des groupes communautaires et le cas échéant des entreprises connaissent ces problèmes, en font leur principal objet d'action. Il revient à la municipalité de savoir reconnaître leur expertise pour le diagnostic des problèmes, l'identification des solutions et leur mise en œuvre.
- L'adaptation des modes d'action à la nature du problème et à la dynamique des acteurs. Comme on l'a vu, les mesures municipales peuvent se placer sous trois grands modes d'action : encadrement, intervention et gouvernance. Face à une situation particulière, il faut d'abord se demander quel mode d'action (ou combinaison de modes) serait le plus approprié, compte tenu des sources du problème dans la dynamique du marché et du jeu des acteurs qui s'en occupent. Faciliter la démolition et la reconstruction sur un lot dans une rue dense et homogène socialement pour y accueillir un foyer pour déficients mentaux risque de nécessiter des mesures relevant des trois modes. Par contre l'encadrement peut être suffisant pour régler un cas d'immeuble insalubre, si du moins cet encadrement ne relève pas seulement de l'action symbolique (se contenter d'édicter un règlement), mais se traduit par une mise en application effective.
- La prise en compte de différents horizons de temps. Dans une stratégie d'habitation, la municipalité doit agencer deux rythmes : celui de la manifestation des effets de ses propres décisions et celui du déroulement des évolutions positives ou négatives des quartiers.

- Certaines mesures municipales ont un impact à long terme, notamment en termes d'habitat : la grille de rue et la forme du bâti, la typologie des logements neufs dans un quartier et la diversité des ménages (bien que le lien ne soit pas univoque dans ce cas). D'autres mesures peuvent avoir un effet conjoncturel visible en deux ou trois ans : par exemple, l'aide à la réalisation de projets de logements abordables et les conditions de logement de certains groupes.
- Les quartiers évoluent à des rythmes différents, de la stabilité prolongée sur une même génération d'occupants à un déclin ou à une gentrification visible en une décennie. En tenant compte des horizons temporels de ses propres mesures, la municipalité doit savoir quand intervenir dans l'évolution d'un quartier. Par exemple, à enveloppe budgétaire égale, une aide à plusieurs rénovations mineures sur une rue qui manifeste un début de déclin peut avoir plus d'impact qu'une aide concentrée à une rénovation majeure sur une rue déjà fortement détériorée.

Par ailleurs, il existe un décalage de temps majeur entre le moment où certaines mesures sont prises et le moment où les effets se font sentir (de une à plusieurs années); ce décalage peut rendre plus difficile la continuité du financement de certaines opérations.

3.5 Modalités de pilotage

Nous avons brièvement évoqué que le pilotage peut prendre différentes formes (2.2.7). Afin d'en choisir une, la municipalité doit examiner plusieurs questions :

- Quels partenaires faut-il associer au pilotage ? Une stratégie intégrée qui se veut globale en couvrant toutes les dimensions de l'habitation devrait impliquer tous les types d'intervenants dans le système local résidentiel, ceux qui portent une étiquette habitation et ceux qui travaillent dans d'autres secteurs mais qui prennent des décisions à incidence résidentielle. Évidemment, l'éventail des principaux partenaires variera selon les questions prioritaires et la portée de la stratégie d'habitation; il sera plus étendu par exemple si la stratégie d'habitation est articulée à une stratégie de revitalisation urbaine multisectorielle dans certains quartiers. Voici, à titre indicatif, les principaux groupes :
 - Des représentants des différents ministères et organismes publics du domaine de l'habitation et de celui des affaires sociales (santé, sécurité du revenu), compte tenu de l'incidence marquée de la pauvreté sur les questions résidentielles.
 - Des représentants des opérateurs privés du système résidentiel (développeurs, promoteurs, constructeurs, propriétaires bailleurs, financiers hypothécaires, professionnels).
 - Des représentants du monde associatif et communautaire (promoteurs sociaux, groupes de défense de diverses causes, associations de locataires et de propriétaires).

- Des représentants des services municipaux ayant une bonne connaissance des divers quartiers.
- Comment formaliser l'association avec les divers partenaires ? Si la consultation informelle à l'occasion de circonstances ou de problèmes particuliers peut se révéler efficace, une formalisation de la consultation dans une instance consultative facilite par sa permanence le partage des connaissances, un engagement plus intense et une confiance mutuelle qui peuvent accélérer la réalisation de divers projets.
- Quel rôle donner aux partenaires ? Dans la mesure où l'objectif du pilotage est d'amener plus de convergence et de complémentarité dans le système, les partenaires ont, par delà leurs responsabilités opérationnelles propres, un rôle à jouer dans l'établissement des diagnostics et l'élaboration de solutions, que celles-ci soient des reprises de formules expérimentées ou supposent des innovations. Il revient à la municipalité de décider si elle assume le leadership de ce partenariat; dans les faits, comme elle dispose de plus de ressources et que politiquement les élus peuvent estimer utile de s'en occuper, elle le fait le plus souvent; mais d'autres cas de figure sont possibles. La municipalité se trouve dans une situation différente de celle des autres partenaires, et pas toujours confortable. L'action des autres catégories d'acteurs est analysée dans ses effets globaux sur la situation résidentielle (par exemple, le volume du logement neuf, la disponibilité de crédit hypothécaire), et non dans les opérations individuelles. Par contre, toutes les actions de la municipalité deviennent potentiellement soumises à un examen par l'instance de concertation.
- Quel degré de publicité donner au pilotage et à l'instance de concertation ? L'habitation est d'intérêt commun et généralisé; elle concerne tous les citoyens (certes, de façon bien particulière pour les sans-abri). Leurs comportements individuels, et pas seulement celui des acteurs constitués, influencent l'évolution du système. Il est donc logique que les diagnostics et initiatives de l'instance de concertation soit largement diffusés, et même que les citoyens puissent avoir l'occasion d'y être associés. De ce point de vue les médias locaux ont un rôle important. Leur façon de traiter les tendances, les initiatives et les problèmes ponctuels peuvent avoir un effet sur les perceptions face à divers quartiers, sur l'évolution des préférences à l'égard des divers types de logement et sur la facilité avec lesquelles certaines tensions inévitables (par exemple, opposition à un projet) peuvent être atténuées. À cet égard, il est intéressant de noter qu'aux États-Unis, la préparation des *Consolidated Plans* inclut obligatoirement une consultation publique.
- Quel support la municipalité doit-elle accorder à l'instance de concertation ? Dans la mesure où la municipalité forme cette instance de concertation, elle est amenée à en soutenir professionnellement les travaux. Ceci suppose que la municipalité soit elle-même en mesure d'avoir une vue globale de son action en habitation, de tenir à jour les statistiques sur les réalisations et d'évaluer leurs effets sur la situation résidentielle, de colliger les informations sur l'évolution des tendances (à moins qu'un des partenaires ne s'en charge). Il faut par voie de conséquence que ces tâches fassent partie des responsabilités d'au moins une personne dans l'organisation municipale ou

d'un service selon la taille de la municipalité, selon l'ampleur des problèmes et le niveau d'engagement municipal.

3.6 En guise de conclusion

Les municipalités ne peuvent intervenir qu'à la marge du système résidentiel local. Même si elles ne peuvent pas dicter les évolutions du marché, ceci ne veut pas dire qu'elles ne peuvent pas faire une différence dans les conditions de logement de certains groupes de ménages.

Pour qu'elles puissent effectivement faire une différence, diverses conditions doivent être réunies. Outre la clarté des objectifs, elles doivent savoir notamment:

- Rassembler l'ensemble des acteurs locaux dans le domaine de l'habitation, sans oublier les citoyens, pour raffiner et mettre à jour le diagnostic sur l'état du système résidentiel et la situation de logement des groupes vulnérables.
- Supporter de différentes façons les initiatives des partenaires dans la réalisation de projets ou la fourniture de services résidentiels et le cas échéant assurer la réalisation de tels projets.
- Combiner toutes les mesures gouvernementales qui peuvent être utiles dans la réalisation de ces projets et, au besoin, plaider auprès des gouvernements pour qu'ils modifient certaines politiques qui ont un impact direct sur les conditions locales de logement.
- En un mot, voir tout et viser précis. Comme nous l'avons souligné, le logement dans une agglomération est un système dont les composantes sont interdépendantes. Pour maximiser l'impact de son intervention, une municipalité doit resituer l'objet de chacune de ses actions dans la dynamique d'ensemble du système résidentiel local.

Deuxième partie

Les exemples

Chaque exemple de mesure municipale en habitation fait l'objet d'une fiche qui vise seulement à synthétiser l'information disponible. La fiche ne contient pas d'évaluation de la mesure; cependant mention est faite de toute évaluation qui aurait pu être réalisée.

Politique d'habitation de la Ville de Québec

Introduction

La Ville de Québec s'est dotée d'une politique d'habitation en novembre 2000. Celle-ci s'organise autour d'un ensemble d'objectifs généraux qui expriment son souhait de voir se développer un centre-ville dynamique et diversifié. Largement empruntés aux théories du nouvel urbanisme et aux préoccupations en matière de développement durable, ces objectifs prennent comme modèle les quartiers anciens où l'on retrouve à la fois une mixité des fonctions et des populations ainsi qu'un milieu de vie communautaire fondé sur la proximité.

Pour rencontrer ses objectifs, la politique d'habitation se propose d'apporter certaines modifications et de nouvelles orientations à des programmes normés dont certains existent depuis les années 1970 et à des politiques d'aide aux interventions immobilières plus récentes (1996).

Enfin, notons que l'énoncé de politique en habitation a fait l'objet d'un processus soutenu de consultation avec les habitants et les représentants des organismes actifs dans le domaine du logement et de l'habitat. Actuellement, la Ville poursuit cet effort de consultation des citoyens et des citoyennes ainsi que des milieux intéressés au travers d'une politique de consultation, dont une partie est consacrée à la mise sur pied de Conseils de quartier.

Constats

À partir de la fin des années 1940, l'agglomération de Québec a connu une forte expansion de son périmètre d'urbanisation, avec la constitution d'imposantes banlieues. Cette évolution a eu pour conséquence de transformer profondément la trame urbaine et d'entraîner des changements sociaux et démographiques majeurs. La région de Québec est passée d'un modèle urbain relativement simple, constitué d'un centre directement entouré par la campagne, à une trame urbaine complexe où les territoires se sont étendus et diversifiés. La population de l'ancien centre urbain constitué par la Ville de Québec a eu tendance à stagner, à concentrer un plus grand nombre de personnes âgées et de ménages dont les revenus sont plus faibles et qui accèdent moins souvent à la propriété. Les familles avec enfant se sont également faites plus rares dans la ville-centre, préférant s'installer en banlieue.

Aujourd'hui, le périmètre d'urbanisation de la nouvelle Ville de Québec (après la fusion de janvier 2002) s'étend jusqu'aux premières pentes des Laurentides, ce qui soulève de nouveaux défis en termes d'aménagement du territoire, entre autres, dans la gestion des eaux de ruissellement. Les terrains pour de nouveaux développements sont ainsi viabilisés aux frais des promoteurs, dont la partie des coûts imputables à l'insertion d'un nouveau développement en terrain accidenté et montagneux (par exemple, la construction de bassins de rétention), alors que les travaux hors terrain et situés en aval font le plus souvent l'objet d'une négociation entre les promoteurs et la Ville (par exemple, l'élargissement du réseau d'aqueduc). De même, la Ville dispose d'une réserve foncière importante, l'évaluation de celle-ci fait toutefois l'objet d'un débat entre les promoteurs immobiliers et la Ville, un certain nombre de contraintes pesant sur celle-ci. En effet, elle comporte de nombreux terrains industriels contaminés ainsi que des avoirs appartenant à la Ville de Québec ou à des institutions religieuses. Dans le courant des dernières

années, la réserve foncière a peu fait l'objet de développement et de cessions. La Ville n'a cédé qu'un seul terrain important pour un projet du secteur privé, et elle n'octroie au secteur communautaire que de petits terrains isolés. Enfin, le marché du logement est largement dominé par le secteur privé (88 % du parc des logements en 1999). Il est également fortement marqué par la poursuite de la construction de nouvelles unités en banlieue et par un accroissement significatif du marché de la rénovation. Quant au marché locatif, il est caractérisé, comme dans beaucoup d'autres villes québécoises, par une réduction des taux de vacance et un accroissement des loyers moyens.

Objectifs

Face à ces différents enjeux, la Ville de Québec inscrit son action en habitation dans une politique qui vise, globalement, à mieux contrôler les effets de l'étalement urbain. Pour ce faire, elle propose ce que la politique d'habitation désigne par une « nouvelle vision de la ville », qui s'inspire des principes du nouvel urbanisme, lequel promet une vie communautaire intense, une accessibilité pédestre aux services de proximité, une densification contrôlée des noyaux urbains, une prise en compte des nouvelles tendances en matière de travail à domicile, de conciliation entre vie de famille et emploi, de développement durable, etc., autant d'éléments constitutifs de la politique d'habitation.

En un mot, la politique envisagée par la Ville de Québec vise à contrecarrer les effets de l'étalement urbain et l'extension de la banlieue en rendant plus attractifs les quartiers centraux par des interventions sur la qualité du bâti et du cadre urbain et par des actions de revitalisation urbaine orientées vers l'environnement physique de la ville (par exemple, l'embellissement des espaces publics) et l'installation ou le maintien des services (par exemple, le moratoire sur la fermeture des écoles). Ne veut-elle pas créer aussi de nouvelles formes de centralité dans les banlieues en y constituant de petits noyaux de services, équipements et emploi ? Comme l'indique la politique de la Ville : *ce que la Ville cherche à obtenir, ce sont plusieurs milieux de vie où il y aura mixité des types de ménages (avec ou sans enfant) et mixité sociale, et où les lieux de travail seront à proximité des habitations.*

Dans cette perspective, les enjeux identifiés par la politique d'habitation sont les suivants :

Pour la population : l'attrait de la vie en ville; le sentiment de citoyenneté et l'engagement de la population dans son milieu; la mixité de la population; la santé et le dynamisme de la population.

Pour l'habitat : un habitat de qualité; la préservation du patrimoine bâti; l'utilisation optimale des équipements; la préservation des valeurs foncières et la diversité et l'abordabilité.

La mission de la Ville, de concert avec les partenaires privés, publics et communautaires, est dès lors de planifier et de contrôler le maintien et le développement d'un habitat résidentiel de qualité offrant un parc de logements diversifiés et accessibles à toutes les catégories de la population et situés dans un environnement attrayant. Par son action en habitation, la Ville doit contribuer à développer le sens de la communauté et permettre aux citoyens et aux citoyennes d'agir de façon active et responsable. Les valeurs suivantes supportent la politique d'habitation, les quatre premières ont été énoncées pour l'ensemble des actions de la Ville, les deux dernières sont spécifiques au domaine de l'habitation :

Les valeurs : qualité, diversité, économie, responsabilité, partenariat, écoute.

Outils de la politique

Les moyens mobilisés par la Ville de Québec en vue de réaliser ses objectifs de revitalisation urbaine et d'intervention en habitation sont les suivants :

- a) Investissement sur l'environnement urbain : embellissement et maintien de services en centre-ville;
- b) Programmes normés d'intervention et de revitalisation en habitation avec le partenariat de la SHQ: rénovation et restauration résidentielles, restauration et rénovation des ateliers d'artistes, construction neuve et recyclage, dégagement de terrain et aménagement des cours, rénovation des façades, accession à la propriété;
- c) Programmes normés dans le cadre d'un protocole d'entente avec le ministère de la Culture et des Communications: rénovation, restauration, construction neuve, recyclage, restauration du patrimoine historique, protection incendie;
- d) Programmes normés propre à la Ville: protection incendie dans les maisons de chambres, crédit de taxe accordé aux propriétaires ayant à faire face à une augmentation de l'évaluation de leur bien en raison de rénovation et restauration, crédit de taxe à l'accession à la propriété;
- e) Contrôle des loyers suite à la rénovation d'un bâtiment dont la vocation est le logement locatif afin de rendre accessible au plus grand nombre des logements de qualité et d'éviter de chasser les populations habitant la zone de revitalisation;
- f) Participation au programme AccèsLogis de la SHQ;
- g) Politique d'aide propre à la Ville afin de compléter le montage financier de projets comportant des contraintes particulières au travers de prêts ou de garantie de prêts, voire de subventions;
- h) Participation au financement du Fonds alternatif de développement régional de l'habitation de Québec (FADRHAQ) par un prêt d'un million de dollars versé sans intérêt à cet organisme.

Élaboration et suivi

L'élaboration de la politique d'habitation a fait l'objet d'une large consultation à Québec. Elle s'est déroulée en trois phases :

- Une phase d'information qui a consisté en une soirée à l'Hôtel de Ville et en 10 soirées dans des Conseils de quartiers; cette phase était alimentée par un résumé de la politique en habitation distribuée en 900 exemplaires auprès des personnes qui avaient manifesté le souhait d'être tenues informées et auprès des organisations impliquées dans le domaine du logement; parallèlement la Ville avait aussi distribué un aperçu statistique de la situation par l'entremise de son site Internet officiel.

- Une phase de workshop qui a consisté en une journée de débat et d'échange entre les représentants de différents organismes et les fonctionnaires de la Ville.
- Une phase de recommandations : le Bureau des relations avec la population a reçu 27 avis par écrit, dont 19 ont été rendus publics, ils ont ensuite été discutés au sein de panels thématiques regroupant les représentants des organisations actives dans le domaine du logement et les fonctionnaires de la Ville.

Au total, la consultation a impliqué 22 organisations représentant les habitants, les promoteurs, le secteur de la construction, les coopératives et les sociétés parapubliques fédérales et provinciales actives dans le domaine du logement et de l'habitat, ainsi que 350 personnes y prenant part à titre individuel. Elle a débouché sur la production d'un rapport de consultation de 312 pages rédigés par le Bureau des relations avec la population de la Ville de Québec, qui synthétise les propositions et les recommandations organisées par thèmes et sous thèmes. Enfin, la politique d'habitation aura également fait l'objet de plusieurs communications : une conférence de presse au début du processus d'élaboration pour en présenter les étapes et les objectifs, des articles dans la presse locale pour tenir informer les habitants et la publication sur le Web du calendrier de la consultation.

Le suivi de la politique d'habitation peut être décrit à plusieurs niveaux.

Le premier niveau est celui du suivi réglementaire des programmes normés. Nous avons déjà précisé que la Ville prévoit un suivi des conditions de location dans le cadre des programmes de rénovation. De même, la Ville contrôle un ensemble d'autres paramètres lorsqu'elle décide d'octroyer des subventions, par exemple, l'occupation du logement dans le cadre de l'accession à la propriété ou le respect de la réglementation générale en matière de travaux (agrégation des maîtres d'œuvre et des architectes, plans...), le non-respect des normes pouvant entraîner la perte de la subvention, en tout ou en partie.

Le second niveau est constitué par l'énoncé de politique d'habitation, lequel prévoyait la mise en place d'un dispositif formel d'évaluation de la politique, avec la production d'un rapport annuel et de consultation sur le déroulement de la politique en habitation. Cependant, ce dispositif n'a jamais été mis en place.

Enfin, le troisième et dernier niveau de suivi vient pallier le manque précédent en s'attachant à la mise à jour des données sur le nombre des dossiers, les montants investis et le nombre d'unités de logement produites, dans le cadre des différents programmes normés. Cette opération est réalisée sur une base annuelle par la Division de la gestion des programmes du Service du développement économique de la Ville de Québec. Elle permet d'avoir accès aux données de base de l'action municipale en matière de logement.

Source :

Ville de Québec, *Politique d'habitation*, Division de l'aménagement du territoire, Centre de développement économique et urbain, novembre 2000, 58 p. (consultation: 23-06-04).

Accession à la propriété

Objectif

Augmenter le nombre de propriétaires/occupants dans les quartiers centraux.

Modalités actuelles

Tous les types d'accession à la propriété sont pris en compte par le programme.

Les logements admissibles ont une valeur inférieure ou égale à 125 000 \$ pour la portion occupée par le propriétaire. Ils sont occupés en tant que résidence principale dans les 18 mois qui suivent la date d'acquisition et, dans le cas d'une coopérative, ils doivent être occupés pour la même durée par au moins un membre.

Montant de l'aide

Subvention :	ménage sans enfant	2 500 \$
	ménage avec enfant	5 000 \$

La subvention n'est accordée que sur la base des enfants ayant moins de 18 ans au moment du dépôt de la demande.

Le propriétaire s'engage, pour une période de 60 mois, à :

- demeurer propriétaire du bâtiment ou de la partie du bâtiment ayant fait l'objet de la subvention,
- maintenir sa résidence principale dans le logement ayant fait l'objet de la subvention,
- signer une reconnaissance de dette à la Ville du montant de la subvention valable pour la durée de ses engagements.

Clientèles

Ménages acheteurs disposant de revenus modestes ou moyens inférieurs. Ménages familiaux comportant des enfants.

Impacts

Le programme d'accession à la propriété a été implanté en 1992. De 1992 à 1996, il a engendré près de 800 acquisitions. Il a ainsi contribué à l'augmentation de la proportion des propriétaires/occupants, enregistrée par le recensement de Statistique Canada, dans la zone de revitalisation pour la période 1991-1996.

Entre 1998 et 2003, les différents programmes d'accession à la propriété ont concerné 1 190 dossiers pour un montant total d'intervention s'élevant à 2 789 730 \$. Ils ont rejoint 746 (62 %) ménages sans enfant, 267 (22 %) ménages avec un enfant, 143 (12 %) ménages avec deux enfants, 25 (2 %) ménages avec trois enfants et 9 (1 %) ménages de plus de trois enfants.

La rénovation et l'entretien du bâti existant

Objectifs

- Encouragement à la rénovation des bâtiments résidentiels sur tout le territoire de la ville.
- Protection de l'actif que constitue le parc de logements existants.
- Préservation du parc de logements à prix abordable.

Les programmes de rénovation sont en application depuis 1980 et, en particulier, dans la zone prioritaire de revitalisation.

Les programmes de rénovation sont ceux qui ont connu le plus de fluctuation au fil du temps. Cependant, quelques éléments clés ont été maintenus constants d'une période à l'autre, en particulier :

- Les engagements des propriétaires relatifs à la location d'un bien rénové (contrôle des loyers).
- Les engagements des propriétaires à respecter certaines règles applicables au chantier de rénovation (engagement d'un architecte et d'un entrepreneur agréés).
- Les règles encadrant la demande et le versement de la subvention (règles administratives d'introduction des dossiers et échéancier pour le versement de la subvention).

Modalités et montant de l'aide

Les programmes et les modalités d'intervention ont évolué au fil des trois derniers règlements municipaux sur la revitalisation des quartiers anciens et l'intervention en habitation. Les principales différences concernent principalement les bâtiments admissibles, les coopératives et les OBNL faisant l'objet de programmes spécifiques jusqu'en 2001, pour se voir ensuite intégrés à la programmation générale.

Les interventions en rénovation et restauration résidentielles peuvent être regroupées en deux grandes catégories :

1. Programmes normés de rénovation et restauration résidentielles (logements privés)

Outils réglementaires

Sections 1 et 1.1 du Règlement 4535	Programme de revitalisation des vieux quartiers (1996-2001)
Chapitre 4 du Règlement 5283	Programme d'intervention en matière d'habitation (2001)
Chapitres 5 et 6 du Règlement R.V.Q. 89	Programme de revitalisation et d'intervention en habitation (2002-...)

Territoires d'intervention

- 1996-2001 la zone prioritaire d'intervention
- 2001 le territoire d'application de la rénovation résidentielle
- 2002-... le territoire de la Ville de Québec dans le cas du chapitre 5 et la zone de revitalisation dans le cas du chapitre 6.

Bâtiments admissibles

Bâtiment résidentiel ou partiellement résidentiel privé et qui présente une des déficiences majeures suivantes : charpente, électricité, plomberie, chauffage et protection contre l'incendie.

Subvention

50 % des coûts des travaux si leur montant dépasse 5 000 \$ par logement et 2 500 \$ dans le cas des maisons de chambres.

Introduction en 2001 d'un crédit pour la taxe foncière générale d'une période de 24 mois suivant la date d'entrée en vigueur de l'avis de modification du rôle de la valeur foncière.

À partir de 2002, le montant maximum d'intervention a été fixé à 50 000 \$ par immeuble pour l'ensemble de la Ville et 300 000 \$ pour la zone de revitalisation.

2. Programmes normés de rénovation et restauration résidentielles (coopératives et OBNL)

Outils réglementaires

- | | |
|---|--|
| Section 1.2 du Règlement 4535 | Programme de revitalisation des vieux quartiers (1996-2001) |
| Chapitre 5 du Règlement 5283 | Programme d'intervention en matière d'habitation (2001) |
| Chapitres 5 et 6 du Règlement R.V.Q. 89 | Programme de revitalisation et d'intervention en habitation (2002-...) |

Territoires d'intervention

- 1996-2001 la zone prioritaire d'intervention
- 2001 le territoire d'application de la rénovation résidentielle
- 2002-... le territoire de la Ville de Québec dans le cas du chapitre 5 et la zone de revitalisation dans le cas du chapitre 6.

Bâtiments admissibles

Bâtiment résidentiel ou partiellement résidentiel d'une coopérative ou d'un OBNL et qui présente une déficience majeure.

Subvention

75 % des coûts des travaux avec un montant maximum selon la superficie des unités d'habitation.

À partir de 2002, le montant maximum d'intervention a été fixé à 50 000 \$ pour l'ensemble de la Ville et 300 000 \$ pour la zone de revitalisation.

Clientèles

Les logements les plus dégradés dans la zone prioritaire de revitalisation et le Vieux-Québec, espaces où se concentrent les ménages à faible revenu, bénéficient des subventions et des crédits de taxe les plus avantageux, entre autres, par un système d'ajustement du montant maximal de la subvention.

En dehors de la zone prioritaire de revitalisation, les logements présentant des déficiences majeures, notamment de stabilisation.

Impacts

Entre 1996 et 2003, la Ville a traité 563 dossiers de rénovation, pour un montant total de subvention de 23 923 678 \$ sur des coûts totaux de 51 041 519 \$.

Le volume total des permis émis pour rénovation s'élevait à 6 692 en 2002 et 6 114 en 2003. La proportion des rénovations aidées par les programmes normés de rénovation et restauration résidentielles reste modeste. Toutefois, la Ville a concentré ses efforts en rénovation dans les zones résidentielles les plus dégradées et les plus anciennes de son territoire. Les évaluations conduites par la Division de la gestion des programmes ainsi que celles menées par différents fonctionnaires soulignent l'effet positif que cette stratégie a eu sur l'amélioration significative du cadre bâti ancien et sur le possible effet d'entraînement que les subventions ont pu avoir sur le volume global de rénovation.

Source :

Ville de Québec, *Politique d'habitation*, Division de l'aménagement du territoire, Centre de développement économique et urbain, novembre 2000, p. 34 et autres informations communiquées par la Ville. http://www.ville.quebec.qc.ca/fr/ma_ville/vivre_quebec.shtml (consultation: 23-06-04).

Construction neuve et recyclage

Objectif

- Intensification de l'effort en vue d'augmenter le nombre de familles et de propriétaires/occupants sur tout le territoire des quartiers centraux;
- Augmentation du nombre de logements dans la zone prioritaire de revitalisation et dans l'arrondissement historique par la mise en valeur des terrains vagues et des édifices non résidentiels excédentaires;
- Renforcement des centres de quartier et consolidation du développement par une densification douce des secteurs déjà construits dans le secteur des Rivières.

Modalités

Les travaux admissibles sont :

- la construction d'un bâtiment sur un terrain vacant,
- le recyclage à des fins résidentielles,
- l'agrandissement d'un bâtiment existant à des fins résidentielles et entraînant la production de nouveaux logements.

Les nouveaux projets doivent comporter au moins 75 % de logements de deux chambres à coucher ou plus.

Montant de l'aide

La Ville peut accorder au propriétaire d'un bâtiment ou d'un terrain, une subvention égale à 30 % du coût total des travaux admissibles. Subvention maximale de 20 000 \$ par logement et 10 000 \$ dans le cas d'un logement détenu en copropriété divise, indivise ou d'une maison unifamiliale. Subvention maximale de 500 000 \$ par immeuble et 250 000 \$ par bâtiment ou terrain détenu en copropriété divise, indivise ou d'une maison unifamiliale.

Clientèles

Les familles avec enfants sont particulièrement ciblées.

Impacts

Les chiffres disponibles indiquent qu'entre 1996 et 2003 la Ville est intervenue en faveur de 92 dossiers, aidant la production de 674 unités pour un montant d'aide de 6 885 370 \$ sur un investissement total de 48 922 893 \$. L'intervention de la Ville correspond à 15 % des investissements dans le cadre de ces 92 dossiers.

Source :

Ville de Québec, *Politique d'habitation*, Division de l'aménagement du territoire, Centre de développement économique et urbain, novembre 2000, p. 25 et autres informations communiquées par la Ville. http://www.ville.quebec.qc.ca/fr/ma_ville/vivre_quebec.shtml (consultation: 23-06-04).

Logement social

Objectif

- Rénovation et modernisation du parc de logements sociaux.
- Ajout de nouveaux logements sociaux.
- Augmentation du nombre d'unités de supplément au loyer administrées par l'Office municipal d'habitation.
- Poursuite de l'aide fournie aux refuges pour les sans-abri.

La Ville de Québec s'engage, dans la politique de novembre 2000, à réserver 30 % de ses budgets destinés à l'habitation pour l'aide au secteur du logement social. Cette enveloppe comprend les sommes destinées à l'OMHQ, aux logements de la SOMHAC (Société municipale d'habitation Champlain), au programme « AccèsLogis » et à la rénovation des coopératives d'habitation et des OBNL.

La modernisation du parc de logement social est également un enjeu de taille. Actuellement, l'OMHQ ne dispose pas de réserve de remplacement à cet égard. En 2000, l'estimation de la somme à allouer à la modernisation des HLM s'élevait à 12 000 000 \$ pour la période 2001-2003.

La Ville souhaite également maintenir la répartition à égalité entre le secteur privé et le secteur coopératif des unités bénéficiant d'un supplément au loyer afin de loger des ménages répondant aux critères d'admission du logement social. Pour la Ville, cette répartition semble garantir une mixité sociale des coopératives qui est jugée ne pouvoir être que bénéfique à leur fonctionnement.

La Ville verse, enfin, chaque année, environ 50 000 \$ sous forme de subvention et 90 000 \$ à titre de crédits de taxe aux organismes charitables qui maintiennent des refuges destinés aux sans-abri et leur viennent en aide quant à la réinsertion sociale. La Ville a également constitué une table de concertation regroupant l'ensemble des partenaires qui s'occupent des sans-abri.

Modalités

Dans le programme AccèsLogis, l'attribution des fonds se fait sur base d'un pointage de chaque projet soumis. En cas d'égalité, la politique propose d'attribuer les subventions au projet qui s'inscrit dans le quartier où le revenu moyen des ménages est le plus bas. De plus, les dossiers doivent contenir un avis des membres du Conseil de quartier sur le projet.

L'OMHQ gère l'ensemble des logements sociaux (3 686 en 1999) qui sont attribués selon les besoins des ménages. En 2000, la liste d'attente pour l'obtention d'un logement social comptait 1 000 ménages. Par ailleurs, l'OMHQ gère aussi le programme de supplément au loyer (419 logements en 1999).

Depuis de nombreuses années, la Ville s'engage dans la promotion du logement social et abordable. Par exemple, les coopératives et les OBNL bénéficient d'avantages marqués dans le

Programme de revitalisation des vieux quartiers. Dans les volets « Rénovation résidentielle et Construction-Recyclage », le taux de subvention pour ces organismes a été bonifié (il est de 75 % des travaux alors que pour le logement privé l'intervention est de 50 %). De plus, la Ville a conclu une entente avec le milieu communautaire (coopératives et OBNL) qui réserve 2,7 M\$ sur 4 ans pour permettre aux organismes qui ne sont pas aidés sur une base continue par la SHQ ou la SCHL de rénover les biens acquis dans le courant des années 1980.

En 1996, la Ville a adhéré, à titre de municipalité mandataire, au programme « Achat-Rénovation » de la SHQ et y a injecté près de 1 200 000 \$ (montant de la participation municipale). Cette somme a permis de créer ou de rénover un total de 74 logements. En 1997, la Ville a aussi accepté de participer au nouveau programme « AccèsLogis » et y a alloué près de 3 000 000 \$ (montant de la participation municipale) pour la création et la rénovation de 256 logements. La politique d'habitation se propose d'allouer 500 000 \$ sur une base annuelle pour maintenir cette participation dans les prochaines années.

Le FADRHAQ (Fonds alternatif de développement régional de l'habitation de Québec) gère une somme de 1 M\$ que la Ville lui a confiée. Ce fonds devrait continuer à fonctionner, mais la politique d'habitation préconise aussi que des ajustements soient opérés pour le rendre plus efficace. La politique propose ainsi que de nouvelles formules permettant l'accession à la propriété d'un plus grand nombre de ménages soient mises en place, comme par exemple, les sociétés acheteuses ou de nouvelles formes de coopératives comme celles à capitalisation.

La Ville se propose d'organiser différentes représentations auprès des gouvernements du Québec et du Canada pour qu'ils accroissent leurs interventions dans le secteur du logement social, ainsi qu'auprès d'Hydro-Québec pour que la Société revoie sa politique quant à l'attitude qu'elle adopte à l'égard de ménages endettés, en particulier à la fin de l'hiver, moment où les comptes d'électricité pèsent très lourdement sur les budgets des ménages.

La Ville se propose de faire le même type de représentations auprès des gouvernements fédéral et provincial en vue de faire pression pour qu'ils mettent en place des programmes de soutien financier pour la création de logements avec soutien communautaire pour les sans-abri.

Clientèles

Ménages à faible revenu et à besoins spéciaux.

Ménages à faible revenu bénéficiant d'un supplément au loyer dans le secteur du logement coopératif.

Ménages à faible revenu dans le secteur privé et dont le taux d'effort est élevé.

Source :

Ville de Québec, *Politique d'habitation*, Division de l'aménagement du territoire, Centre de développement économique et urbain, novembre 2000, p. 35 et autres informations communiquées par la Ville. http://www.ville.quebec.qc.ca/fr/ma_ville/vivre_quebec.shtml (consultation: 23-06-04).

Qualité de vie urbaine

Objectif

- Maintien d'un centre-ville diversifié.
- Consolidation et développement des secteurs urbains existants.
- Mise en valeur de la qualité de vie des quartiers et instauration de milieux de vie sécuritaires.
- Développement et gestion de l'aménagement du territoire selon l'approche du développement durable.
- Renforcement du transport en commun et des transports alternatifs.

La Ville veut conserver la population qui vit sur son territoire et y attirer de nouveaux résidents, en poursuivant ses actions qui améliorent la qualité des milieux de vie, en encourageant la rénovation du cadre bâti, en aménageant des places publiques, en augmentant le nombre des espaces verts, en rénovant les espaces commerciaux, en appuyant la politique du transport en commun et en prenant des mesures en vue de diversifier les activités économiques dans les espaces centraux.

La Ville fait le pari de renforcer ses acquis en appliquant les principes du développement durable et du nouvel urbanisme, c'est-à-dire la création de noyaux centraux comprenant des services communautaires et commerciaux de proximité à l'intérieur des zones résidentielles. Cet urbanisme prend comme modèle les quartiers anciens où l'on trouve une mixité des fonctions.

La Ville poursuit également un objectif de densification douce, lequel préconise la construction des nouvelles unités sur des terrains vacants desservis par les infrastructures municipales.

Pour compenser le déclin démographique des quartiers centraux, la Ville se propose de poursuivre les efforts de revitalisation déjà entrepris et à encourager les familles à venir y vivre. Un élément important de la stratégie est dès lors le maintien des écoles encore existantes dans les quartiers centraux.

La sécurité urbaine constitue un enjeu majeur pour assurer la qualité de vie urbaine. A cet effet, plusieurs préoccupations ont été soumises par la Table de concertation Femmes et Ville et par la Table de concertation pour les déplacements sécuritaires des personnes vivant avec des déficiences physiques ou mentales.

Par l'application des principes du nouvel urbanisme et du développement durable (entre autres dans le domaine des transports), ce sont des objectifs de mixité des fonctions et des populations qui sont poursuivis.

Modalités

La densification, dans les secteurs centraux, est favorisée par une intégration architecturale harmonieuse et respectueuse des fonctions urbaines environnantes; la technique des plans de construction est préconisée dans ce contexte. Dans les secteurs à faible densité déjà construits, il est possible d'opérer des subdivisions cadastrales des grands terrains en vue de construire d'autres bâtiments résidentiels conformes à la réglementation en vigueur. D'autres possibilités existent sous la forme de modifications ad hoc du règlement de zonage pour permettre l'installation de logements à même une maison unifamiliale, pour répondre entre autres aux demandes de maisons intergénérationnelles ou encore pour réduire les coûts qu'occasionne l'entretien d'un immeuble résidentiel. Il est également envisageable d'ouvrir la réglementation générale à la construction de maisons jumelées ou en rangée dans les secteurs qui sont demeurés, jusqu'à présent, de faible densité. Toute formule de densification qui remettrait en cause le règlement de zonage fera l'objet d'une consultation publique.

La diversité des quartiers centraux a conduit la Ville à reconnaître l'importance du quartier comme unité de base de planification devant faire l'objet d'un plan particulier. Depuis 1992, elle s'est engagée dans une opération de révision de son plan directeur de 1988, celle-ci comporte l'élaboration de plans directeurs de quartiers en collaboration avec les citoyens et les citoyennes ainsi que les gens d'affaires. Le plan de quartier se veut une sorte de contrat social transparent sur les portraits actuel et souhaité du quartier. Les concepts de sécurité urbaine et de participation des femmes à la vie publique sont inclus dans ce document. Actuellement, ce processus a engendré 3 plans de quartier sur les 15 que compte la nouvelle Ville. Le processus d'adoption de ces plans pourrait toutefois s'accélérer avec la mise en place de la nouvelle politique de consultation²¹.

En vue du maintien des écoles dans les quartiers centraux, la Ville et la Commission des écoles catholiques de Québec (CECQ) avaient conclu une entente prévoyant un moratoire sur la fermeture d'écoles jusqu'en 2001. Depuis l'entrée en vigueur de celle-ci, la CECQ a été intégrée à la Commission scolaire de la Capitale qui ne prévoit pas renouveler cette entente venue à terme en 2001. La Ville vise à renégocier un protocole sur la fermeture des écoles, sur le même modèle que celui qui porte sur la fermeture des églises, et qui prévoit d'associer l'ensemble du milieu aux décisions qui le concernent.

La Ville prévoit améliorer les déplacements piétonniers par l'adoption de différentes mesures lors de la réalisation de travaux de voirie.

*Mesures complémentaires en habitation**1. Application de la réglementation générale sur la salubrité des logements*

La Ville de Québec ne dispose pas d'un code du logement propre. Elle applique la réglementation générale en la matière.

²¹ Règlement sur la politique de consultation publique (Règlement R.V.Q. 204), 2003, et Règlement sur la constitution des conseils de quartier (règlement R.V.Q. 213), novembre.

La Ville organise des campagnes d'inspection systématique des maisons de chambres. L'inspection est effectuée par le corps des pompiers sur une base de trois ans. Les déficiences sont rapportées lors de celle-ci.

En cas de signalement d'un logement, la Ville entame des procédures, parfois contraignantes, en vue de corriger les manquements.

La Ville a également un programme d'aide spécifique pour rénover les maisons de chambres (dans le domaine de la protection incendie et des déficiences majeures).

2. *Mesures d'urgence pour le 1^{er} juillet*

À Québec, c'est la section locale de la Croix-Rouge qui coordonne les actions d'urgence pour les ménages sans logement au 1^{er} juillet. Ces mesures viennent en aide à une centaine de ménages par an.

La Ville met à la disposition des organismes communautaires des locaux municipaux qui sont aménagés en logements d'urgence. Elle mobilise également les résidences universitaires et les sous-sols d'églises.

Source :

Ville de Québec, *Politique d'habitation*, Division de l'aménagement du territoire, Centre de développement économique et urbain, novembre 2000, p. 41.

La Société d'habitation et de développement de Montréal

Objectifs

La Société d'habitation et de développement de Montréal est une société paramunicipale dont le but est d'acquérir des logements locatifs et des maisons de chambre détériorés et souvent mal gérés afin de les remettre en état. Fondée en 1989, la Société a été particulièrement active durant la première moitié des années 1990.

Modalités

La Ville acquiert l'immeuble détérioré puis le remet en état. Il est ensuite soit revendu à un propriétaire bailleur privé ou cédé à un organisme communautaire ou une coopérative qui en assure la gestion. Une des missions de la SHDM consiste en effet à favoriser la prise en charge de certains immeubles par des organismes sans but lucratif représentatifs du milieu ou par des locataires regroupés en coopératives d'habitation.

Clientèles

Ménages à revenu modeste et personnes ayant des difficultés d'intégration ou des besoins spéciaux (par exemple d'accompagnement social).

La SHDM assure actuellement la gestion d'un parc de 5 300 logements et de 400 chambres situées dans des maisons de chambres.

Impacts indirects

Assainissement social de certains micro-espaces car certains immeubles pris en charge étaient devenus des lieux de concentration de petits trafics de toutes sortes (recel, piqueries, etc.).

Amélioration du cadre bâti à micro-échelle.

Source :

<http://www.shdm.qc.ca> (consultation: 23-06-04).

La Société de développement de Montréal

La Société de développement de Montréal est une corporation paramunicipale née de la fusion de la Société immobilière architecturale de Montréal et de la Société de développement industriel de Montréal en 1998.

Mission

Elle a pour mission de contribuer au développement de Montréal par la mise en valeur de ses actifs immobiliers à des fins résidentielles, commerciales et industrielles et d'assurer, de façon plus spécifique, la promotion et la mise en valeur du Vieux-Montréal.

Modalités

Pour remplir sa mission, la Société de développement de Montréal

- planifie et coordonne la mise en valeur de ses actifs à développer en y associant le secteur privé;
- gère des actifs en exploitation en recherchant la rentabilité et, à terme, la cession au secteur privé;
- suscite et réalise en collaboration avec tous les intervenants, des activités et des programmes de conservation, de promotion et de mise en valeur du Vieux-Montréal;
- peut, à la demande de la Ville, exploiter des actifs de propriété municipale et acquérir des terrains ou des bâtiments pour fins d'exploitation et de développement.

Source :

<http://www.sdmtl.org/francais/principal/index.htm> (consultation: 23-06-04).

Règlement sur la conversion en copropriété divise (sur le territoire de « l'ancien Montréal »)

Objectifs

Empêcher les dérogations à la loi interdisant les conversions lorsque le marché locatif dépasse le seuil d'équilibre

Modalités

À Montréal, les immeubles locatifs ne peuvent faire l'objet d'une dérogation que s'ils sont situés dans une zone où le taux d'inoccupation des logements est égal ou supérieur à 3 %. On considère comme immeuble locatif tout immeuble comportant ou ayant comporté, au cours des 10 dernières années, au moins un logement locatif.

Depuis le 1^{er} avril 2001, il a gel des conversions à Montréal, sauf exception. Les taux d'inoccupation étant maintenant, partout sur le territoire montréalais, en deçà de 3 %. Certaines catégories d'immeubles ne sont toutefois pas soumises à la règle du 3 %:

- les immeubles dont la moitié au moins des logements sont occupés par leurs propriétaires;
- les immeubles dont l'ensemble des locaux ont une fonction autre que résidentielle;
- les immeubles dont l'ensemble des logements sont vacants et l'étaient déjà avant le 28 janvier 2000. Dans tous ces cas, une demande de dérogation doit être déposée à la Ville de Montréal, sauf si tous les logements sont occupés par des copropriétaires indivis;
- tout propriétaire d'un bâtiment dont aucun logement n'a été loué ni offert en location depuis 10 ans peut s'adresser directement à un notaire pour entamer le processus de conversion de son immeuble.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, la dérogation à l'interdiction de convertir en copropriété divise relève de la *responsabilité des arrondissements*. Une fois la dérogation municipale du conseil d'arrondissement obtenu, le propriétaire peut ensuite poursuivre ses démarches auprès de la Régie du logement qui seule peut accorder l'autorisation de convertir.

Le règlement prévoit aussi un droit de représentation et un programme de crédit de taxes foncières pour le premier acheteur d'un logement converti en copropriété divise suite à une dérogation (programme différent du crédit de taxes à l'acquisition d'une unité résidentielle neuve).

Certains arrondissements dans le but de protéger le stock locatif sur leur territoire ont adopté des règlements plus restrictifs de la conversion :

- L'arrondissement Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce a adopté le règlement suivant (en août 2003) voulant que seuls :
 - Les immeubles de deux logements dont l'un d'eux est occupé au moment du dépôt de la demande par son propriétaire.

- Les immeubles dont l'ensemble des unités ont une fonction autre que résidentielle.
 - Les immeubles dont l'ensemble des logements sont vacants et l'étaient déjà avant le 28 janvier 2000.
- L'arrondissement Plateau-Mont-Royal a adopté le règlement suivant (en avril 2003) :
- « Seuls les copropriétés indivises et les immeubles dont aucun logement n'a été loué ni offert en location depuis 10 ans sont admissibles à la conversion ».

Source :

<http://www2.ville.montreal.qc.ca/script/php/frame.php?target=/newapp/servlet/newapp/template/navprincipal.vm/racinecat/744> (consultation: 23-06-04).

Accession à la propriété

Objectifs

Le programme vise à faciliter l'acquisition d'une première propriété aux acheteurs d'une maison neuve à prix abordable et aux locataires qui désirent acheter l'immeuble locatif de deux à cinq logements dans lequel ils habitent. Plus précisément, le programme a pour but :

- d'aider les locataires à accéder à la propriété sur le territoire de la Ville; cette mesure a également pour effet de libérer des logements locatifs pour d'autres ménages (dans le cas où un locataire accède à la propriété en déménageant);
- d'encourager indirectement les promoteurs à construire des propriétés à prix abordable en stimulant la demande pour ce type de propriété;
- d'augmenter le nombre de propriétaires-occupants dans les immeubles de logements locatifs afin de favoriser un meilleur entretien de ces immeubles, l'amélioration des relations locataires-propriétaires et la revitalisation des quartiers.

Le programme cible particulièrement les ménages à revenu modeste.

Modalités

Toute personne physique qui achète une première propriété est admissible au programme s'il s'agit d'une propriété neuve à prix abordable ou de l'immeuble locatif dans lequel elle habite, dans la mesure où elle satisfait à toutes les exigences du programme. L'acheteur ne doit pas avoir été propriétaire d'une habitation au Québec au cours des cinq dernières années.

Le programme est offert sur l'ensemble du territoire montréalais.

Les propriétés admissibles à l'aide financière :

- propriété neuve dont le prix ne dépasse pas les montants indiqués dans le tableau ci-après;
- immeuble locatif existant, entièrement résidentiel, comportant de deux à cinq logements et dont la valeur foncière pour le terrain et le bâtiment ne dépasse pas les montants indiqués dans le tableau ci-après.

Le montant de l'aide financière

Un montant forfaitaire est accordé pour l'achat d'une propriété en fonction du type d'habitation et, dans le cas des propriétés neuves, du type de ménage :

propriété	prix d'achat maximal admissible ¹	valeur foncière maximale admissible	aide financière
Unité résidentielle neuve - ménage sans enfant	150 000 \$	-	6 500 \$
Unité résidentielle neuve - ménage avec au moins un enfant de moins de 18 ans	170 000 \$	-	7 500 \$
Duplex existant	-	176 000 \$	5 500 \$
Triplex existant	-	206 000 \$	7 500 \$
Quadruplex existant	-	230 000 \$	8 000 \$
Quintuplex existant	-	258 000 \$	8 500 \$

1 Incluant les taxes et les extras.

L'aide financière est remise en un seul versement lorsque le nouveau propriétaire a démontré qu'il occupe le logement et a satisfait à toutes les autres exigences du programme.

Exigences à respecter pour être admissible à une aide financière pour tous les types de propriétés :

La principale exigence est de ne pas avoir été propriétaire d'une habitation située au Québec dans les 5 dernières années.

Dans le cas d'une propriété neuve :

- Le demandeur doit être le premier acheteur de la propriété.
- La propriété ne doit pas avoir été occupée avant son achat, sauf par le demandeur et ce, pour une période d'au plus 12 mois avant l'achat.
- La propriété doit être inscrite à un programme de garantie des maisons neuves.

Dans le cas d'un immeuble résidentiel existant :

- Le demandeur de l'aide financière doit démontrer qu'il était locataire d'un des logements du bâtiment depuis plus de six mois avant l'achat.

- Le propriétaire-vendeur du bâtiment ne doit pas avoir occupé un logement de ce bâtiment au cours des 12 mois précédant l'achat.
- Le bâtiment doit avoir été construit ou transformé en bâtiment résidentiel depuis plus de dix ans.
- Le bâtiment ne doit pas être détenu en copropriété divise au moment de l'achat.

Obligations du propriétaire qui reçoit une aide financière

- Le demandeur de l'aide financière doit demeurer propriétaire-occupant de sa nouvelle habitation pendant au moins trois ans à compter de la date d'achat et l'occuper à titre de résidence principale.
- Dans le cas d'un bâtiment résidentiel de deux à cinq logements, le bâtiment ne doit pas être converti en copropriété divise dans les trois ans qui suivent l'octroi de l'aide financière.
- Si la propriété devient inhabitable à la suite d'un sinistre, le propriétaire doit en aviser la Ville et entreprendre les travaux de réfection ou de reconstruction dans les 12 mois qui suivent le sinistre.

Si le propriétaire ne respecte pas son engagement, il devra rembourser l'aide financière en tout ou en partie.

Clientèles visées

Nouveaux acheteurs disposant de revenus modestes.

Financement

Programme financé par la Société d'habitation du Québec et par Ville de Montréal dans le cadre du programme à frais partagés *Rénovation Québec*.

Source :

http://www2.ville.montreal.qc.ca/habiter/fr/audience/programmes/pro_accs.html (consultation: 23-06-04).

Crédit de taxes foncières (programme ayant pris fin le 31 décembre 2002)*Objectifs*

- Favoriser la construction de logements neufs dans l'ancienne ville de Montréal.
- Encourager l'accession à la propriété sur le territoire de l'ancienne ville de Montréal.

Modalités

Les acheteurs d'une résidence neuve qui n'a jamais été habitée peuvent se prévaloir d'un crédit de taxes foncières atteignant un montant total de 3 000 \$: 1 000 \$, la première année puis 500 \$/an les quatre années subséquentes.

Ce programme porte sur tout le territoire de l'ancien Montréal. Le crédit est toutefois de 5 000 \$ dans Ville-Marie : 1 000 \$ la première année puis 1 000 \$ / an pour les quatre années suivantes.

Le logement doit être enregistré à un programme de garantie de maisons neuves.

Clientèles visées

Tout acheteur de logement neuf sans distinction de revenu.

Financement

Le programme est assumé par la Ville de Montréal.

Impacts indirects

En favorisant la construction de nouveaux logements, la Ville augmente sa base fiscale, donc ses revenus fiscaux à long terme tout en sacrifiant une partie de ces derniers durant les quatre premières années suivant la construction de la nouvelle unité résidentielle.

Création de nouveaux logements

Objectifs

Ce programme vise la création de nouveaux logements. Plus précisément, le programme a pour but :

- d'éliminer, sur l'ensemble du territoire montréalais, les bâtiments non résidentiels nuisibles ou incompatibles avec leur environnement résidentiel et de les redévelopper à des fins d'habitation; l'aide offerte dans le cadre de ce programme est bonifiée lorsque ces bâtiments sont situés dans les secteurs désignés;
- de favoriser la revitalisation de secteurs désignés par l'ajout de nouveaux logements sur des terrains vacants.

Modalités

Territoire visé par le programme

Certains volets du programme ne sont offerts que dans les secteurs désignés. D'autres volets sont proposés sur l'ensemble du territoire montréalais mais l'aide financière qu'ils offrent est bonifiée lorsque les projets sont situés dans les secteurs désignés. Ces secteurs sont situés notamment dans certaines portions de Lachine, Lasalle, Verdun, Montréal-Nord, Notre-Dame-de-Grâce, Sud-Ouest, Côtes-des-Neiges, Parc-Extension, Cartierville, Centre-Sud, Hochelaga-Maisonneuve, etc.

Travaux admissibles à une aide financière sur l'ensemble du territoire sont :

- la transformation d'un bâtiment non résidentiel vacant en bâtiment résidentiel;
- la transformation en logement d'un local non résidentiel vacant situé dans un bâtiment mixte (à la fois résidentiel et commercial);
- la démolition d'un bâtiment non résidentiel vacant et la construction d'un bâtiment résidentiel sur le même emplacement.

Dans les secteurs désignés seulement, sont aussi admissibles :

- la construction d'un bâtiment résidentiel sur un terrain vacant;
- l'ajout de nouveaux logements à un bâtiment existant.

Aide financière accordée

Un montant forfaitaire est accordé pour chaque nouveau logement en fonction de la nature du projet et de son emplacement (secteur désigné ou autre secteur) :

Projet	Secteurs désignés	Autres secteurs
Transformation en logements d'un bâtiment ou d'un local non résidentiel vacant	12 000 \$ par logement aménagé dans un bâtiment non résidentiel ou dans un local non résidentiel d'un bâtiment mixte Le cas échéant, 5 000 \$ par logement aménagé dans un agrandissement de ce bâtiment	8 000 \$ par logement aménagé dans un bâtiment existant ou dans un local non résidentiel d'un bâtiment mixte
Démolition d'un bâtiment non résidentiel vacant et reconstruction d'un bâtiment résidentiel	10 000 \$ par logement construit dans une aire ayant jusqu'à deux fois la superficie de plancher du bâtiment démoli 5 000 \$ par logement supplémentaire	6 000 \$ par logement construit dans une aire ayant jusqu'à deux fois la superficie de plancher du bâtiment démoli
Construction sur un terrain vacant	5 000 \$ par logement	Non admissible
Ajout de logements à un bâtiment existant	5 000 \$ par logement	Non admissible

Dans les secteurs désignés, le montant maximal de l'aide financière est de 400 000 \$ par bâtiment pour un maximum de 900 000 \$ par projet. Dans les autres secteurs, le montant maximal est de 250 000 \$ par bâtiment pour un maximum de 600 000 \$ par projet. Un projet est défini comme l'ensemble des bâtiments distincts construits sur l'emplacement du bâtiment démoli ou sur le terrain vacant. L'aide financière est remise en un seul versement à la fin des travaux.

Exigences à respecter pour être admissible à une aide financière

- Le propriétaire doit fournir une preuve de sa capacité à financer le projet.
- Les nouveaux logements doivent avoir une superficie moyenne brute d'au moins 60 m², sauf s'il s'agit d'un bâtiment détenu par un organisme sans but lucratif.
- Le demandeur doit inscrire chacun des logements offerts en copropriété à un programme de garantie approprié.

Financement

Programme financé par la Société d'habitation du Québec et par Ville de Montréal dans le cadre du programme à frais partagés *Rénovation Québec*.

Source :

http://www2.ville.montreal.qc.ca/habiter/fr/audience/programmes/pro_n_log.html (consultation: 23-06-04).

Opération 5000 logements

Objectifs

L'Opération *Solidarité 5 000 logements* vise la construction de 5 000 nouveaux logements sociaux et communautaires. Elle a pour but d'aider les personnes à revenu faible ou modéré à se trouver un logement à prix abordable. Les projets de construction de logements sont mis de l'avant par les organismes promoteurs — coopératives, organismes à but non lucratif (OBNL), l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) — avec l'aide des groupes de ressources techniques (GRT) dans le cas des coopératives et des OBNL. Les organismes promoteurs demeurent propriétaires de logements qui sont loués aux occupants.

Clientèles visées

Les clientèles visées sont les personnes seules, les familles, les personnes âgées en perte d'autonomie, et les personnes ayant des besoins particuliers.

Financement

La réalisation des 5 000 nouveaux logements sociaux et communautaires sur l'île de Montréal est évaluée à plus de 500 millions de dollars. De ce montant, plus de 300 millions proviennent du gouvernement du Québec et du gouvernement du Canada, par l'entremise de deux programmes : AccèsLogis et Logement abordable Québec (volet social et communautaire).

La Ville contribue aux projets au moyen d'une aide financière directe évaluée à plus de 75 millions de dollars, soit 15 % du coût des travaux. Certains projets sont également admissibles à une aide financière d'appoint et plus du tiers seront réalisés sur des terrains municipaux vendus à des conditions avantageuses. Pour compléter le financement, chaque projet contracte un emprunt hypothécaire qui est remboursé au moyen des loyers versés par les résidents.

Source :

<http://www2.ville.montreal.qc.ca/habiter/fr/log/sem/index.html> (consultation: 23-06-04).

Logement abordable Québec – Volet privé

Objectifs

Ce programme offre une aide financière aux constructeurs du secteur privé pour la construction de logements locatifs à loyer abordable destinés aux ménages à revenu moyen. Plus précisément, le programme a pour but :

- d'accroître le parc de logements locatifs abordables sur l'ensemble du territoire de la Ville pour contrer la pénurie qui y sévit;
- d'assurer la qualité de vie des locataires grâce à un ensemble de normes, notamment en ce qui a trait à la superficie et à l'accessibilité des logements.

Modalités

Territoire visé par le programme

Le programme est offert sur l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal.

Conditions d'admissibilité du bâtiment

Sont admissibles la construction d'un bâtiment résidentiel neuf ou la transformation d'un bâtiment non résidentiel en bâtiment résidentiel. Dans les deux cas, les bâtiments doivent :

- accueillir au moins deux logements locatifs;
- être entièrement consacrés à l'habitation, à moins d'indication contraire dans le règlement d'urbanisme ou s'il s'agit de commerces destinés exclusivement aux locataires;

Niveaux de l'aide financière

Un montant forfaitaire est accordé pour chaque logement du projet en fonction de son type :

Type de logement	Superficie minimale	Aide financière
Studio	474 pi ²	11 900 \$
3 pièces ½	603 pi ²	13 300 \$
4 pièces ½	775 pi ²	17 500 \$
5 pièces ½	969 pi ²	21 700 \$
6 pièces ½ et +	1 152 pi ²	25 900 \$

L'aide financière est remise en un seul versement à la fin des travaux.

Obligations du propriétaire qui obtient une aide financière

Le propriétaire doit se conformer aux exigences suivantes pendant dix ans en ce qui a trait aux logements pour lesquels une aide financière est octroyée :

- respecter les loyers maximaux ainsi que les augmentations annuelles établies par la Société d'habitation du Québec et transmises par la Ville de Montréal;
- ne pas modifier le nombre de logements, leur type ni leur vocation;
- ne pas prendre possession d'un logement pour lui-même ni pour un membre de sa famille; s'il désire se réserver l'usage d'un logement, le propriétaire doit l'indiquer au moment de la demande d'aide financière afin que ce logement ne fasse pas l'objet d'une aide financière;
- maintenir le mode locatif et ne pas convertir les logements en copropriétés divisées;
- dans les projets qui comportent huit logements et moins, offrir uniquement des logements locatifs soumis au contrôle des loyers;
- dans les projets qui comportent neuf logements et plus, offrir au moins huit logements locatifs soumis au contrôle des loyers.

Loyers maximaux autorisés par le programme

Type de logement	Loyers maximaux autorisés	Loyers maximaux autorisés
	sans énergie	avec énergie
Studio	538 \$	584 \$
3 pièces ½	634 \$	690 \$
4 pièces ½	746 \$	822 \$
5 pièces ½	883 \$	974 \$
6 pièces ½ et +	1 015 \$	1 117 \$

Cette grille est en vigueur jusqu'en juin 2005. L'énergie est définie comme le chauffage, l'eau chaude et l'électricité domestique.

Clientèles visées

Ménages à revenu moyen.

Financement

Ce programme est financé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (gouvernement du Canada), par la Société d'habitation du Québec (gouvernement du Québec) et par la Ville de Montréal.

Source :

http://www2.ville.montreal.qc.ca/habiter/fr/audience/programmes/pro_log_abo.html
(consultation: 23-06-04).

Logement abordable Québec – Volet social et communautaire

Objectifs

La construction de logements dont le loyer sera inférieur au loyer médian montréalais pour répondre aux besoins de logement des personnes à faible revenu.

Modalités

Le programme s'adresse aux coopératives d'habitation, aux organismes et aux sociétés acheteuses à but non lucratif ainsi qu'aux offices d'habitation. Le programme vise la construction de logements neufs, la transformation ou le recyclage d'immeubles à vocation non résidentielle ainsi que la rénovation de logements fortement détériorés.

L'aide financière prend deux formes :

- Une subvention à la réalisation correspond à un pourcentage des coûts admissibles reconnus par la SHQ selon la nature du projet ou son emplacement et la typologie de logements; la subvention maximale pouvant atteindre 60 % des coûts admissibles à laquelle s'ajoute une contribution minimale du milieu de 15 %.
- Une garantie de prêt hypothécaire à 100 % par la SHQ pour la partie du prêt remboursée par l'organisme et ce, pour une période de 25 ans et pouvant aller jusqu'à 35 ans.

Pour être admissible, un projet doit bénéficier d'une aide financière provenant de la communauté. Cette contribution s'ajoute à la contribution de la SHQ. Cette participation de la communauté doit équivaloir à au moins 15 % des coûts de réalisation admissibles reconnus par la SHQ, selon la typologie de logements.

Des coûts maximaux de réalisation par logement sont fixés en fonction du type de logement, pour fins de subvention.

Les loyers exigés devront se situer entre 70 % et 95 % du loyer médian dans l'agglomération.

Les municipalités peuvent contribuer au financement des projets, mais elles peuvent aussi agir comme municipalité mandataire ou municipalité participante. Dans le premier cas, elles sont responsables de l'administration du programme Logement abordable Québec sur leur territoire. Dans le second cas, elles ont la responsabilité de sélectionner les projets qui se réaliseront sur leur territoire.

Dans la région de Montréal, la CMM doit rembourser à une municipalité située sur son territoire le montant de la contribution de base que cette dernière aura versée à un organisme admissible qui réalise un projet dans le cadre du programme. La CMM a la responsabilité d'établir une quote-part pour chacune des municipalités afin de financer ces dépenses.

Clientèles visées

Les logements réalisés seront destinés à des ménages à faible revenu ou à revenu modeste et à des aînés en légère perte d'autonomie.

Pour être sélectionnée pour louer un logement abordable, une personne doit respecter une des conditions suivantes :

- être inscrite à un registre des demandes de location d'un logement à loyer modique;
- être locataire d'un logement à loyer modique;
- et répondre aux critères suivants :
 - o Elle peut assurer de façon autonome ou avec l'aide d'un soutien extérieur ou d'une personne qui vit avec elle, la satisfaction de ses besoins essentiels dont l'entretien ménager et les soins personnels;
 - o Elle est citoyenne canadienne ou résidente permanente
 - o Ses revenus et, le cas échéant, ceux de son ménage sont égaux ou inférieurs au montant maximal qui est applicable en vertu de l'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale.

Au moins 75 % des locataires sélectionnés doivent répondre à l'une des 3 conditions précitées. Quant aux autres locataires sélectionnés, ils doivent répondre aux 2 premiers critères de la 3^e condition.

Financement

Programme financé par le gouvernement du Québec, la SCHL (gouvernement fédéral) et, le cas échéant, les municipalités.

Source :

http://www.shq.gouv.qc.ca/publications/fiches_fr/m1685305.html (consultation: 23-06-04).

AccèsLogis (programme du gouvernement du Québec)

Objectifs

AccèsLogis Québec est un programme d'aide, qui favorise le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées afin de réaliser des logements communautaires et sociaux. En vertu de ce programme, les municipalités peuvent jouer un rôle important, en appuyant les groupes qui désirent réaliser des projets d'habitation. Les logements réalisés dans ce cadre sont destinés à des ménages à revenu faible ou modeste de même qu'à une clientèle ayant des besoins particuliers en habitation.

AccèsLogis Québec est administré par la Société d'habitation du Québec (SHQ) et il s'inscrit dans la continuité du programme AccèsLogis mis en vigueur en 1997.

Modalités

Le programme permet à des coopératives d'habitation, des offices d'habitation de même que des organismes et des sociétés acheteuses à but non lucratif, de réaliser, avec une contribution minimale de leur milieu, des projets d'habitation sociale et communautaire.

Pour élaborer et mettre en œuvre un projet, ils peuvent s'assurer du soutien d'un groupe de ressources techniques reconnu par la SHQ. Par ailleurs, si l'organisme dispose des ressources compétentes, il peut, sous réserve de l'approbation de la SHQ, préparer lui-même son projet.

Tout projet doit inclure l'acquisition d'un terrain ou d'un immeuble. Il doit aussi inclure l'exécution des travaux, s'il y a lieu. Un projet peut comprendre la rénovation de logements existants, la transformation de bâtiments non résidentiels en logements ou en chambres, ou encore la construction de logements neufs.

Initialement d'une durée de cinq ans (1997 à 2001), il a été bonifié et reconduit pour cinq autres années (2002 à 2006) par les mesures budgétaires 2002/2003.

Principales modalités selon le type de projet

Types de projet	Subvention % des coûts admissibles de réalisation	Contribution minimale du milieu % des coûts admissibles de réalisation	Supplément au loyer % des ménages locataires du projet
Volet 1 Logement permanent pour des ménages à revenu faible ou modeste : familles personnes seules personnes âgées autonomes personnes handicapées autonomes	50 %	5 % à 15 %	20 % au minimum et 50 % au maximum

Volet 2 Logement permanent avec services pour personnes âgées en légère perte d'autonomie	50 %	15 %	Comme Volet 1, ci-dessus
Volet 3 Logement avec services pour des personnes ayant des besoins particuliers de logement :			
logement <i>permanent</i> ou de <i>transition</i>	50 %	15 %	20 % au minimum et jusqu'à 100 %
hébergement <i>d'urgence</i> (chambre)	66 %	15 %	Non admissible
logement temporaire, destiné à des femmes ou à des jeunes victimes de violence familiale	100 %	0 %	Non admissible

Une aide financière additionnelle pour répondre à des besoins de logements spécifiques

L'aide financière prend la forme d'un prêt qui devient une subvention lorsque l'organisme respecte les conditions de la convention d'exploitation signée avec la Société d'habitation du Québec (SHQ).

Une aide financière additionnelle peut aussi être accordée dans les cas suivants :

- jusqu'à 5 000 \$/logement, pour les coûts d'adaptation des logements destinés à des personnes handicapées;
- jusqu'à 4 000 \$/logement, pour les projets situés dans les régions éloignées où les coûts de réalisation sont plus élevés : Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Nord-du-Québec.

De plus, la SHQ garantit le prêt hypothécaire de premier rang que l'organisme contracte auprès d'une institution financière agréée dans le cadre du programme; il s'agit en général d'un prêt amorti sur une période de 25 ans.

Une nécessaire contribution du milieu

Pour être admissible, un projet doit bénéficier d'une aide financière provenant du milieu. **La contribution du milieu peut provenir de la municipalité**, d'un organisme de charité, d'une entreprise privée, d'une levée de fonds organisée auprès des citoyens, etc. Elle peut aussi prendre une forme autre que financière comme le don d'un terrain ou d'un immeuble, l'octroi d'un crédit de taxes, etc.

AccèsLogis Québec prévoit le prélèvement d'un montant équivalent à 1 % des coûts de réalisation admissibles de chaque projet, à titre de contribution au secteur. Ces sommes sont confiées à la SHQ qui les redistribue par la suite aux organismes nationaux et régionaux oeuvrant dans le domaine du logement coopératif et à but non lucratif pour le développement de l'habitation communautaire et sociale.

La municipalité, un intervenant de premier choix

Les municipalités peuvent jouer un rôle prépondérant dans la mise en œuvre du programme, entre autres, en concluant avec la SHQ, une entente leur déléguant la gestion du programme.

Clientèles visées

Les ménages à faible revenu et les ménages ayant des besoins spéciaux de logement : personnes âgées, personnes souffrant d'un handicap, etc.

Financement

Gouvernement du Québec avec une contribution d'un organisme du milieu.

Source :

<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pg/lis/pgaclh00.html> (consultation: 23-06-04).

Nouvelle politique sur le financement des infrastructures de la Ville de Montréal dans les nouveaux projets résidentiels

Objectifs

La réforme d'avril 2003 s'inspire de la tendance observée dans la plupart des municipalités de la région et du Québec en favorisant la prise en charge des coûts des infrastructures « sur site » par les promoteurs.

Le projet de règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux nécessaires à la réalisation des projets résidentiels vise les objectifs suivants :

- assurer une pratique équitable à l'égard des promoteurs et des acheteurs résidentiels de tous les arrondissements;
- favoriser le transfert des coûts de la municipalité vers le secteur privé;
- garantir la qualité des travaux d'infrastructures;
- prévoir un processus simple et transparent au niveau administratif.

Modalités

L'approche proposée pour le financement des travaux d'infrastructures propose un projet de règlement s'appliquant sur tout le territoire avec une gestion des ententes au niveau des arrondissements.

Pour atténuer l'impact du passage aux nouvelles règles de partage sur le financement des infrastructures du développement résidentiel, la Ville de Montréal introduira une période transitoire de trois ans. Cette mesure transitoire permettra l'instauration d'un taux progressif de participation des promoteurs aux coûts des infrastructures « sur site ». Ces taux seront de 55 % en 2003, 70 % en 2004, 85 % en 2005 pour atteindre 100 % en 2006.

La transition devrait s'appliquer à tous les arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal et aux anciennes banlieues où la participation actuellement demandée aux promoteurs pour un projet est égale ou inférieure à 55 % du coût réel des travaux pour l'ensemble des infrastructures « sur site ».

Le financement des mesures transitoires a été modulé en fonction des pratiques en cours et de manière à ce qu'il n'altère pas à la hausse les contributions actuellement versées par les arrondissements aux travaux d'infrastructures. Ainsi :

- pour les arrondissements de l'ex-Montréal, la part des travaux non assumée par les promoteurs sera à la charge de la Ville;
- pour les arrondissements de l'ex-banlieue, la part des travaux non assumée par les promoteurs se traduira par un transfert graduel des contributions des acheteurs-riverains vers les promoteurs.

Source :

<http://www2.ville.montreal.qc.ca/script/php/frame.php?target=/newapp/servlet/newapp/template/navprincipal.vm/racinecat/744> (consultation: 23-06-04).

Rénovation résidentielle mineure

Objectifs

Ce programme vise notamment à prévenir la dégradation des bâtiments résidentiels locatifs et à encourager leur modernisation par la réalisation de travaux ponctuels. De manière plus générale, le programme veut revitaliser les secteurs les plus détériorés de la Ville de Montréal et améliorer la qualité de vie résidentielle.

Modalités

Admissibilité au programme

Est admissible à l'aide financière toute personne physique ou morale qui détient le droit de propriété relatif à un bâtiment répondant aux exigences suivantes :

- le bâtiment doit avoir été construit ou transformé en bâtiment résidentiel ou mixte - à vocation résidentielle et commerciale - depuis au moins 20 ans;
- le bâtiment doit avoir une valeur foncière moyenne par logement - terrain et bâtiment - ne dépassant pas les montants suivants :

bâtiments	valeur foncière par logement (terrain et bâtiment)	secteurs désignés	Autres secteurs
Bâtiment résidentiel de 2 logements hors-sol	70 000 \$	Admissible	Non admissible
Bâtiment résidentiel de 3 logements hors-sol	50 000 \$	Admissible	Non admissible
Bâtiment résidentiel de 4 à 8 logements Bâtiment mixte comptant 1 à 8 logements	38 000 \$	Admissible	Admissible si le bâtiment comporte au moins 7 logements et est pourvu d'une entrée commune
Bâtiment résidentiel ou bâtiment mixte de 9 logements et plus	33 000 \$	Admissible	Admissible
Bâtiment résidentiel ou mixte comptant une maison de chambres d'au moins 4 chambres	Aucun maximum	Admissible	Admissible

Les coopératives d'habitation et les organismes sans but lucratif sont aussi admissibles s'ils répondent aux exigences du programme.

Territoire visé par le programme

Dans les secteurs désignés, les bâtiments de deux logements et plus qui répondent aux exigences du programme sont admissibles.

Sur le reste du territoire, seuls les bâtiments de sept et huit logements comportant une entrée commune ainsi que les bâtiments de neuf logements et plus sont admissibles quand ils satisfont aux conditions du programme.

Secteurs désignés

Les secteurs désignés sont situés notamment dans certaines portions de Lachine, Lasalle, Verdun, Montréal-Nord, Notre-Dame-de-Grâce, Sud-Ouest, Côtes-des-Neiges, Parc-Extension, Cartierville, Centre-Sud, Hochelaga-Maisonneuve, etc.

Travaux admissibles

Les travaux de réfection, de restauration ou de remplacement des composantes extérieures et intérieures du bâtiment qui font partie des catégories suivantes : revêtement d'une façade; couronnement; portes et fenêtres; balcons, escaliers et garde-corps; toit; salle de bain; cuisine; panneau de distribution électrique; et enfin, système de chauffage. Le tableau ci-dessous présente à titre d'exemple quelques travaux admissibles et l'aide financière qui leur est associée.

Paramètres de l'aide financière

L'aide financière consiste en un montant forfaitaire établi selon le type d'intervention. Les frais inhérents au projet sont pris en compte dans le calcul de l'aide financière. Voici quelques exemples des montants alloués pour plusieurs types de travaux (liste non exhaustive).

extérieur	travaux et montant
Revêtement	Réfection ou restauration d'un revêtement de brique: 60 \$ le m ² . Rejointoiement : 24 \$ le m ² .
Portes et fenêtres	Remplacement ou restauration d'une porte principale : 400 \$. Remplacement ou restauration d'une fenêtre : 270 \$.
Balcons, escaliers, garde-corps	Réfection d'un escalier : 50 \$ ou 80 \$ la marche, selon le type d'escalier. Remplacement du plancher d'un balcon existant : 60 \$ le m ² . Réfection ou restauration d'un garde-corps : 40 \$ ou 60 \$ le m linéaire selon le type de garde-corps.

Toit	Remplacement de la membrane : 16 \$ le m ² .
Intérieur	travaux et montant
Salle de bain	Réfection complète, incluant le remplacement des appareils sanitaires : 2 000 \$.
Cuisine	Réfection complète, incluant le remplacement des armoires, du comptoir, de l'évier et de la hotte : 400 \$ le m linéaire d'armoires. Maximum : 2 000 \$. Réfection partielle, incluant le remplacement des portes d'armoires, du comptoir, de l'évier et de la hotte : 200 \$ le m linéaire d'armoires. Maximum 1 000 \$.
Panneau de distribution	Remplacement du panneau de distribution électrique d'un logement ou d'une partie commune : 200 \$.
Chauffage	Remplacement d'un appareil de chauffage relié à un système de distribution : 1 600 \$ et plus, selon la superficie de plancher desservie. Installation dans un logement d'un système complet de chauffage électrique composé d'appareils individuels : 80 \$ l'appareil.

Le droit à l'aide financière est conditionnel à ce que cette aide totalise au moins 1 000 \$ en moyenne par logement, pour un maximum de 4 000 \$ en moyenne par logement. Pour les maisons de chambres : 250 \$ en moyenne par chambre, pour un maximum de 1 000 \$ en moyenne par chambre. Il n'est pas nécessaire d'effectuer des travaux dans tous les logements, mais la moyenne tient tout de même compte du nombre total de logements. Le montant maximal de l'aide financière est de 100 000 \$ par bâtiment, mais ne peut dépasser 50 % de la valeur des travaux admissibles. L'aide financière est remise en un seul versement à la fin des travaux.

Financement

Ce programme est financé par la Société d'habitation du Québec (gouvernement du Québec) et par la Ville de Montréal dans le cadre du programme à frais partagés *Rénovation Québec*.

Source :

http://www2.ville.montreal.qc.ca/habiter/fr/audience/programmes/pro_renov.html (consultation: 23-06-04).

Rénovation résidentielle majeure

Objectifs

Le programme vise la remise en état complète de toutes les composantes du bâtiment - les systèmes de chauffage, d'électricité et de plomberie, par exemple - ainsi que la mise en conformité du bâtiment aux codes et aux règlements applicables afin qu'il ne nécessite plus de travaux pendant plusieurs années, outre un entretien normal.

En plus de la remise en état des logements, l'aide financière vise l'amélioration de leur qualité afin qu'ils correspondent davantage aux besoins de leurs occupants et du marché - par exemple par la modernisation des cuisines et des salles de bains, le décroisement des pièces ou l'amélioration de l'isolation acoustique ou thermique.

De manière plus générale, le programme veut revitaliser les secteurs les plus détériorés de la ville et favoriser l'élimination des bâtiments vacants en mauvais état partout sur le territoire.

Modalités

Admissibilité au programme

Est admissible à l'aide financière toute personne physique ou morale qui détient le droit de propriété relatif à un bâtiment répondant aux exigences suivantes :

- le bâtiment doit avoir été construit ou transformé en bâtiment résidentiel depuis au moins 20 ans;
- le bâtiment doit être vétuste, c'est-à-dire comporter au moins une composante importante dont l'état est tel que cette composante nécessite une réfection complète;
- le bâtiment doit exiger des travaux dont le coût dépasse les montants fixés par le programme.

Il est à noter que le montant d'aide financière ainsi que les augmentations de loyer autorisées sont calculés d'après le coût des travaux tel qu'il a été établi par la Direction de l'habitation.

L'aide financière peut être accordée pour un bâtiment locatif, une copropriété divisée ou indivise, une maison unifamiliale, une maison de chambres d'au moins quatre chambres, ainsi que pour un bâtiment mixte (à la fois résidentiel et commercial).

Les coopératives d'habitation et les organismes sans but lucratif sont aussi admissibles s'ils répondent aux exigences du programme.

Territoire visé par le programme

Dans les secteurs désignés, tous les bâtiments résidentiels ou mixtes sont admissibles au programme. Le coût des travaux visant la réfection d'une composante essentielle du bâtiment et la mise aux normes de ce dernier doit être d'au moins 15 000 \$ en moyenne par logement.

Secteurs désignés

Les secteurs désignés sont situés notamment dans certaines portions de Lachine, Lasalle, Verdun, Montréal-Nord, Notre-Dame-de-Grâce, Sud-Ouest, Côtes-des-Neiges, Parc-Extension, Cartierville, Centre-Sud, Hochelaga-Maisonneuve, etc.

Sur le reste du territoire, seuls les bâtiments à vocation résidentielle ou mixte qui sont vacants sont admissibles. Dans le cas des bâtiments mixtes, seule la partie résidentielle doit nécessairement être vacante et ce, depuis au moins un an. Le coût établi des travaux de rénovation doit dépasser certains montants admissibles fixés par le programme (voir ci-dessous le tableau des maximums admissibles et les exigences à respecter).

Travaux admissibles

Pour les travaux de rénovation :

- Les travaux doivent comporter la réfection complète d'une des composantes suivantes du bâtiment: structure, fondations, système d'électricité, de plomberie, ou de chauffage central, sécurité incendie, revêtement de maçonnerie ou portes et fenêtres. Ces travaux représentent les « clés d'entrée » du programme - il en faut au moins une pour que le bâtiment puisse être admissible à l'aide financière.
- Les travaux doivent avoir pour but la rénovation complète d'un bâtiment et toucher l'ensemble des composantes nécessitant une remise en état, avec comme résultat de rendre le bâtiment entièrement conforme aux règlements en vigueur.
- Si le bâtiment présente une des clés d'entrée ci-dessus, il peut également faire l'objet d'un financement pour des travaux complémentaires : agencement, amélioration de la disposition intérieure, extension du volume, modernisation de la cuisine ou de la salle d'eau, l'isolement acoustique et thermique...

Pour les projets de démolition-reconstruction :

- Dans le cas des bâtiments les plus délabrés qui doivent être démolis, les travaux de démolition et de construction d'un nouveau bâtiment résidentiel sont admissibles à l'aide financière jusqu'à concurrence du double de la superficie de plancher du bâtiment démolé. Le bâtiment à démolir doit être entièrement vacant, le coût établi de la rénovation doit dépasser les maximums admissibles du programme (voir plus loin le tableau des maximums admissibles) et cette démolition doit être autorisée par l'arrondissement concerné.
- Après la démolition d'un bâtiment délabré, la partie non résidentielle d'un nouveau bâtiment mixte peut également être admissible à l'aide financière si elle représente moins de 50 % de la superficie de plancher totale de ce bâtiment.

L'admissibilité des bâtiments et des types d'intervention par territoire peut se résumer ainsi :

Bâtiments	Secteurs désignés	Autres secteurs
Bâtiment résidentiel occupé	Rénovation	Non admissible
Bâtiment mixte (partie résidentielle occupée)	Rénovation	Non admissible
Bâtiment mixte (partie résidentielle vacante depuis au moins un an)	Rénovation	Rénovation
Bâtiment résidentiel vacant	Rénovation Démolition-reconstruction	Rénovation Démolition-reconstruction
Bâtiment mixte entièrement vacant	Rénovation Démolition-reconstruction	Rénovation Démolition-reconstruction
Bâtiment non résidentiel	Voir le programme pour la création de nouveaux logements et le programme Logement abordable Québec - volet privé	

Paramètres de l'aide financière

L'aide financière consiste en un pourcentage du coût établi par la Direction de l'habitation pour les travaux, jusqu'à concurrence du maximum admissible pour chaque logement (voir plus loin le tableau des maximums admissibles).

Le pourcentage de l'aide financière varie en fonction de plusieurs facteurs :

pourcentage	bâtiments comportant au moins un logement locatif	bâtiments dont les logements sont détenus en propriété
75 %	Logement occupé par le propriétaire Organismes sans but lucratif ou coopératives d'habitation répondant aux exigences du programme	
60 %	Logements d'un bâtiment dont les loyers avant travaux sont inférieurs à un plafond établi par règlement	
50 %	Autres logements locatifs	
40 %		Projets de rénovation
30 %		Projets de démolition-reconstruction

Le coût établi des travaux ne peut dépasser un certain maximum admissible qui varie en fonction du type de logement, de 18 000 \$ pour une chambre dans une maison de chambres à 50 000 \$ pour un logement de 6 1/2 pièces.

L'aide financière est versée en deux fois : la moitié de la somme est payée lorsque 50 % des travaux sont complétés et le solde, à la fin des travaux.

Exigences à respecter pour être admissible à une aide financière

- Le propriétaire doit fournir une preuve de sa capacité à financer sa part des coûts du projet.
- Le coût moyen des travaux par logement doit représenter :
 - o au moins 15 000 \$ dans le cas de bâtiments situés dans les secteurs désignés;
 - o plus que le coût maximal admissible (selon le tableau) dans le cas de bâtiments vacants situés hors des secteurs désignés;
 - o plus de 75 % du coût maximal admissible (selon le tableau) pour les travaux effectués dans la partie résidentielle vacante dans le cas de bâtiments mixtes situés hors des secteurs désignés.

Seuls les travaux de remise en état complète et d'amélioration de la qualité des logements sont pris en compte dans le calcul du coût des travaux utilisé pour déterminer l'admissibilité du projet.

- S'il s'agit d'un projet de démolition-reconstruction, les nouveaux logements doivent avoir une superficie moyenne brute d'au moins 60 m².
- Dans le cas de bâtiments locatifs occupés, le propriétaire doit signer avec la majorité des locataires une entente qui établit les conditions dans lesquelles s'effectueront les travaux de rénovation (nature des travaux, indemnités, période de déplacement des locataires, loyer après travaux, etc.). En l'absence d'une telle entente, la procédure de la Régie du logement s'applique.
- Le demandeur doit inscrire chacun des logements offerts en copropriété à un programme de garantie approprié.
- Les travaux doivent débuter dans les trois mois suivant l'approbation du projet par la Ville et être terminés dans les 12 mois.
- Les travaux doivent être conformes au code de construction et aux règlements applicables.

Engagements du propriétaire qui obtient une aide financière

- Pendant cinq ans à compter du versement de l'aide financière, le propriétaire s'engage à maintenir la vocation résidentielle du bâtiment ou de la partie du bâtiment qui a fait l'objet de cette aide. La transformation d'un logement en maison de chambres n'est pas autorisée.
- Le propriétaire-bailleur-occupant s'engage à continuer d'occuper les lieux pendant trois ans après le versement de l'aide financière.
- Dans le cas de logements locatifs, le propriétaire s'engage à respecter certaines mesures de contrôle des loyers après les travaux.

Financement

Ce programme est financé par la Société d'habitation du Québec (gouvernement du Québec) et par la Ville de Montréal dans le cadre du programme à frais partagés *Rénovation Québec*.

Source :

http://www2.ville.montreal.qc.ca/habiter/fr/audience/programmes/pro_renov_b.html

(consultation: 23-06-04).

Revitalisation urbaine intégrée

Objectifs

Améliorer les conditions de vie – conditions physiques et socio-économiques – des résidents des secteurs détériorés, en agissant d'une part sur plusieurs éléments du cadre physique et bâti, comme le logement, les équipements et l'aménagement urbain; et d'autre part sur les facteurs sociaux et économiques avec les instances responsables. Le but poursuivi est qu'à moyen terme les disparités entre les secteurs défavorisés et le reste de la ville diminuent sans qu'elles ne s'accroissent ailleurs.

Modalités

L'approche intégrée se veut multisectorielle. La Stratégie, issue des consensus du Sommet de Montréal de juin 2002, s'inscrit dans la continuité du programme de Renouveau urbain mis en place en 2002 et des Plans d'action dans les quartiers sensibles et d'intervention dans les quartiers ciblés élaborés par la Ville de Montréal en 1999 et ayant fait l'objet d'une entente-cadre avec le gouvernement du Québec. La stratégie intégrera des programmes municipaux sectoriels et fera appel à des sommes spécifiques pour y parvenir de façon prioritaire. La préparation et la gestion de la Stratégie de revitalisation seront décentralisées. Compte tenu de la diversité des situations et des besoins (les contextes sociaux et environnementaux étant diversifiés), les secteurs retenus et la planification des interventions seront déterminés en accord avec les arrondissements. Un encadrement centralisé sera fait de l'ensemble des opérations et des budgets pour assurer une équité de traitement et d'approche.

L'élaboration des plans et des suivis de leur mise en œuvre s'appuiera sur une concertation locale avec les organismes institutionnels de la santé, de l'éducation, des milieux communautaire, économique, etc.

Les plans devraient être élaborés pour une période de dix ans et soumis à une révision périodique. La Stratégie de revitalisation pourra comprendre certains outils de mise en œuvre qui restent à être précisés : la reconduction d'entente telles que le programme du Renouveau urbain, des fonds de la réserve foncière pour l'acquisition de terrains à construire, l'intégration de certains programmes gouvernementaux en matière de lutte à la pauvreté et d'employabilité par exemple. L'engagement de fonds privés pour la mise en œuvre d'interventions en matière de logement abordable, d'équipement communautaire et de services sera également encouragé.

Plus précisément, la Stratégie de revitalisation portera sur les éléments suivants.

En matière d'habitation :

- L'application des programmes de rénovation résidentielle.
- La construction de logements abordables et sociaux.
- L'entretien et la mise aux normes des logements reposant sur la mise en place d'un nouveau code du logement et par l'application des programmes de subventions.

En matière de parcs et d'espaces verts

- L'aménagement de parcs locaux.
- L'aménagement de parcs-écoles et de jardins communautaires.

En matière d'aménagement du domaine public :

- Le réaménagement d'artères commerçantes.
- La plantation d'arbres.
- L'aménagement de ruelles.
- L'atténuation des nuisances.
- L'amélioration de l'accessibilité aux lieux publics pour les personnes à mobilité réduite.
- L'amélioration de la sécurité des lieux publics.

En matière d'équipements collectifs et de services

- L'amélioration de l'offre d'équipements collectifs : bibliothèque, centre de loisirs, équipement récréatif ou sportif, garderie, etc.
- L'amélioration des services communautaires, notamment dans les domaines de l'aide alimentaire, de la prévention du décrochage scolaire, de la prévention de la criminalité ou d'autres problématiques sociales.

Clientèles visées

Les interventions de la Stratégie de revitalisation visent d'abord des secteurs urbains. Elles agiront toutefois sur les conditions de vie des ménages résidant dans ces quartiers ou secteurs défavorisés.

Financement

Ville de Montréal et autres acteurs comme le gouvernement du Québec.

Source :

<http://www2.ville.montreal.qc.ca/script/php/frame.php?target=/newapp/servlet/newapp/template/navprincipal.vm/racinecat/744> (consultation: 23-06-04).

Mesures d'urgence pour répondre à la pénurie de logements locatifs au 1^{er} juillet

Objectifs

Offrir aux personnes sans logis et en difficulté au 1^{er} juillet, des services de base : hébergement temporaire, transport, entreposage, accompagnement à la recherche de logement – pour une durée limitée, le temps de leur réinstallation dans un nouveau logement.

Modalités

En juillet 2003, l'opération de gestion de la crise du logement a été coordonnée par le Centre de sécurité civile de la Ville de Montréal avec la participation de nombreux intervenants :

- la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) qui a travaillé en amont pendant plusieurs mois;
- la Croix-Rouge, responsable de l'hébergement;
- et de nombreux organismes communautaires dont Jeunesse au Soleil.

On a opté pour des procédures simplifiées et chacun des dossiers était suivi à chaque étape et une attention individuelle a été portée à toutes les personnes en difficulté.

Clientèles visées

Personnes sans logis. En juillet 2003, 132 adultes et 51 enfants ont été accueillis dans un des trois centres d'hébergement temporaire.

Autre initiative intéressante en cas de situation d'urgence

Depuis 2001, le Centre de sécurité civile de la Ville de Montréal réalise un Répertoire des organisations humanitaires et communautaires pour l'aide aux personnes sinistrées à Montréal. Il tient aussi un Forum annuel avec ces organismes. Le répertoire contient la liste des principaux services pouvant être offerts, des renseignements sur les organismes pouvant offrir de l'aide aux sinistrés ou un service conseil lors de situation d'urgence, la liste des responsables des mesures d'urgence par arrondissements et par CLSC. Enfin, un Comité des organismes humanitaires et communautaires pour mesures d'urgence à Montréal a été constitué.

Source :

<http://services.ville.montreal.qc.ca/csc/fr/pdf/reporgcom.pdf> (consultation: 23-06-04).

La politique d'habitation de la Ville de Montréal

Dans le document réalisé par la Ville de Montréal avec l'Office municipal d'habitation de Montréal, document présenté aux audiences publiques de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, dans le cadre de son mandat d'initiative sur le logement social et abordable, la Ville a défini ses orientations ainsi que les grands paramètres de son action en matière d'habitation, nous les reprenons dans les pages qui suivent.

La Ville y rappelle brièvement les enjeux particuliers auxquels l'habitation - incluant l'habitation sociale - doit répondre sur le territoire montréalais, et elle y expose les principes directeurs et les interventions requises pour relever ces enjeux de développement urbain et assurer des impacts optimum et des retombées durables aux interventions en habitation.

Les enjeux identifiés par la Ville sont :

- assurer la croissance résidentielle de Montréal et la consolidation du territoire urbanisé, tout en respectant une perspective de développement durable, et en maintenant une mixité sociale garante de collectivités urbaines viables;
- assurer le maintien en bon état du parc résidentiel existant, et veiller à son adaptation aux besoins et modes de vie actuels;
- revitaliser les quartiers et micro-secteurs en difficulté ou présentant des problématiques socio-urbaines particulières, telles les friches et autres zones à re-développer.

Le mémoire insiste sur la nécessité d'une approche intégrée, alliant actions préventives et mesures correctrices, articulées autour d'une vision à long terme des enjeux et besoins en habitation. Les recommandations reprennent divers éléments requis pour déployer, à Montréal, cette approche intégrée :

- le maintien de l'engagement gouvernemental dans le logement social et communautaire, qui devrait permettre :
 - le maintien et l'adaptation du parc social public existant;
 - le maintien des programmes d'aide au développement;
 - l'arrimage avec le réseau de la santé et des services sociaux pour les services requis par certaines clientèles;
 - le suivi du parc de logements coopératifs et sans but lucratif;
- le financement de programmes-cadres visant la rénovation et la revitalisation du parc résidentiel, incluant des mesures d'aide au secteur locatif;
- la création de programmes d'aide à l'accession à la propriété abordable adaptés au contexte montréalais;

- l'appui à la poursuite d'opérations stratégiques de re-développement urbain et de mise en valeur du potentiel résidentiel montréalais;
- la reconnaissance de certaines conditions requises à Montréal, par ailleurs identifiées lors de la négociation du contrat de ville :
 - une décentralisation accrue pour l'élaboration et la gestion des programmes;
 - une révision du partage des coûts avec le gouvernement du Québec;
 - un cadre financier stable et adéquat, basé sur une vision et des objectifs à long terme.

Pour répondre aux besoins de logement des ménages à revenu faible et moyen inférieur, la Ville entend soutenir le développement d'une gamme diversifiée de logements en utilisant différentes formules complémentaires.

Elle mise sur :

- le secteur social et communautaire (COOP-OBNL et OMHM) pour répondre aux besoins des ménages à faible revenu ou ayant des besoins spéciaux (ex. : itinérants);
- le secteur privé pour :
 - la production de logements locatifs abordables;
 - la production de logements pour accès à la propriété abordable avec une aide aux locataires désirant devenir propriétaires.

Elle mise aussi sur l'amélioration de la qualité du parc existant et son adaptation aux besoins émergents, notamment au vieillissement de la population, ainsi que la revitalisation des quartiers défavorisés.

Principales réalisations de la Ville en 2002-2003

- lancement de l'opération Solidarité 5 000 logements sociaux et communautaires : 140 projets - plus de 5 800 logements identifiés et en réalisation (les projets dont la subvention est approuvée totalisent plus de 3 000 logements) (Budget total de subvention : 340 M\$);
- redéploiement des programmes de subvention à la rénovation résidentielle - lancement en mars 2003 des différents volets du programme Rénovation Québec (85,7 M\$ / deux ans et travaux de 340 M\$ pour 3 000 nouveaux logements, la rénovation majeure de 1 000 logements et rénovation mineure ou ponctuelle de 8 000 autres logements);
- nouveau programme d'aide à la construction de logements locatifs abordables privés (1 050 logements) (Budget total de subvention de 15 M\$);

- nouveau programme d'aide à l'accession à la propriété (1000 bénéficiaires par année);
- adoption du Règlement sur l'entretien et la salubrité des logements (Code du logement) et du plan d'action pour son application;
- adoption d'une nouvelle politique plus équitable de financement des infrastructures dans les projets résidentiels;
- Aide aux sans-logis (1er juillet et aide continue pendant toute l'année);

Les grands axes d'intervention identifiés par la Ville pour 2004 et les années subséquentes :

- lutte à la pénurie de logements locatifs à prix abordable par la construction subventionnée de 10 000 unités de logements d'ici fin 2005 (logements sociaux et communautaires de Solidarité 5 000 logements et 5 000 autres logements développés par le privé via les programmes de subvention) et par l'accession à la propriété;
- amélioration de la qualité du parc résidentiel et des milieux de vie :
 - programmes de rénovation et d'adaptation de logements existants
 - efforts de revitalisation des quartiers les plus anciens ou détériorés
 - l'application du Code du logement et des interventions plus efficaces dans les cas graves d'insalubrité;
- promotion du développement résidentiel - consolidation fiscale, démographique et urbaine de la métropole - tirer profit du potentiel global de développement et de redéveloppement de près de 100 000 logements dans l'île de Montréal (12,5 milliards \$ d'ajout à l'assiette fiscale); adoption de mesures favorisant la mixité socio-économique des grands projets résidentiels et le développement de logements à prix abordable par le secteur privé.

Changement de cap ou continuité par rapport à l'Énoncé de politique d'habitation de la Ville de Montréal de 1989 ?

L'Énoncé de politique d'habitation de la Ville de Montréal « Habiter Montréal », rendu public en 1989, identifiait les principaux enjeux suivants :

- Accroître le poids démographique de Montréal et augmenter l'attrait de la ville-centre;
- Assurer l'accès à la propriété des ménages locataires montréalais;
- Réduire le problème d'accessibilité à un logement convenable pour les ménages à faible revenu dont les familles monoparentales à chef féminin;
- Assurer le maintien dans le milieu des ménages à faible revenu après les interventions visant l'amélioration du cadre résidentiel;

- Assurer une planification intégrée du logement et des services adaptés à l'évolution des besoins; répondre ainsi aux besoins de populations spécifiques comme les personnes âgées;
- Continuer les interventions de remise en état des logements et susciter une culture de l'entretien chez les propriétaires;
- Susciter une action concertée de l'ensemble des intervenants : gouvernements supérieurs, secteur privé et secteur à but non lucratif. Favoriser une action concertée de tous les intervenants et une action liant politiques sociales, familiales, de revenu, etc.

Dans le document de 1989, la Ville définissait cinq stratégies d'intervention en fonction des principaux enjeux :

- Faciliter l'accès à la propriété individuelle et collective;
- Soutenir la croissance du parc résidentiel;
- Accroître le parc de logements sociaux;
- Préserver et améliorer le patrimoine résidentiel;
- Favoriser le maintien des personnes dans leur milieu.

La Ville proposait en 1989, les mesures et programmes suivants :

- programme d'accès à la propriété prenant la forme d'un crédit d'impôts fonciers;
- programme d'aide à l'achat de leur logement par les locataires, prévoyant certaines dérogations à l'interdiction de convertir un logement locatif en copropriété divisée (sous conditions toutefois);
- aide gouvernementale à l'accès à la propriété (avec collaboration de la Ville);
- programme d'achat-rénovation pour les coopératives et les OBNL;
- programme d'achat par la SHDM (Société d'habitation et de développement de Montréal) pour cession à des coopératives et à des OBNL;
- rendre disponibles des terrains de sa réserve foncière pour favoriser le développement résidentiel montréalais par le secteur privé et le tiers secteur (programme nommé « Opération Habiter Montréal »).

En posant un regard parallèle aux deux politiques, on note plusieurs similarités entre le Mémoire de la Ville de Montréal de 2002 et l'Énoncé de politique « Habiter Montréal » de 1989 que ce soit au niveau des enjeux identifiés, des stratégies à mettre en œuvre ou des mesures ou programmes à développer. On peut donc parler de continuité en ce qui concerne la stratégie montréalaise d'intervention dans le domaine de l'habitation.

Sources :

Ville de Montréal (2002). *Mémoire réalisé par la Ville de Montréal*, avec l'Office municipal d'habitation de Montréal, présenté aux audiences publiques de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, dans le cadre de son mandat d'initiative sur le logement social et abordable, 26 pages.

Ville de Montréal (1989). *Habiter Montréal. Énoncé de politique d'habitation*. Ville de Montréal, 76 pages.

Saskatoon Housing Initiatives Partnership ²²

Nature

Le Saskatoon Housing Initiatives Partnership – SHIP, mis en place en 1999 ne constitue pas à proprement parler un programme, c'est un réseau de partenaires (*stakeholders*) incluant des banquiers, des constructeurs, des acteurs du secteur immobilier, des représentants de groupes communautaires, d'organismes oeuvrant dans le logement social, et des gouvernements municipal, provincial et fédéral.

SHIP est une ONG formée par un groupe d'individus concernés par les problèmes de logement et désireux d'apporter des solutions par le biais des secteurs privé, public et communautaire.

Objectifs

- 1) Appuyer des organisations locales dans la recherche de solutions aux problèmes de logement sous forme de logement d'urgence, de logement de transition, de logement locatif à coût abordable, de logement coopératif et de maisons à coût abordable.
- 2) Développer un éventail de mécanismes pour permettre le développement du logement abordable : assistance technique, promotion de l'investissement, facilitation de solutions créatives de financement pour les organisations qui souhaitent développer des projets d'habitation.
- 3) Encourager et faciliter des partenariats.

Modalités

SHIP apporte une assistance technique et fait du *community capacity building* auprès des agences engagées dans le domaine du logement abordable. Elle facilite également le développement de solutions innovatrices de financement pour des organisations désireuses de développer un projet (via le *Housing Investment Fund*). Ce fonds d'investissement innovateur tente de concilier deux objectifs : celui de permettre un retour financier à long terme pour les investisseurs et un retour social (ou reconnaissance sociale dans une optique de marketing social) tout en répondant aux besoins en capital des développeurs ou propriétaires de logement abordable.

Le fonds d'investissement offre en effet deux modalités ou types de contributions : les contributeurs peuvent décider de faire un don de charité ou un investissement qui rapporte un intérêt sur le capital investi ainsi qu'un « retour social ». Le fond rencontre les exigences de la *Saskatchewan Securities Commission* et adopte des pratiques de vérification et de suivi strictes pour assurer sa viabilité. Le fond peut être utilisé pour financer des projets ou comme levier pour trouver d'autres sources de financement.

SHIP offre aussi un autre type de support, le *mentorat* : des familles sont accompagnées socialement pour renforcer leurs compétences dans des domaines comme l'entretien de la maison

²² La description du programme SHIP se trouve sur le site de la ville de Saskatoon même si cette initiative n'est pas uniquement ou même principalement municipale, la Ville étant un partenaire parmi d'autres.

et le budget. Ce *mentorat* peut permettre aux familles les plus vulnérables de rester dans leur maison.

L'assistance technique de SHIP destinée aux organismes qui développent de nouveaux projets résidentiels concerne : le concept du développement résidentiel, l'étude de faisabilité, le développement du plan d'affaires, le projet de construction et la gestion ou la vente des propriétés (*asset management or sale*).

Parmi les initiatives de SHIP, mentionnons : les démarches pour obtenir le statut d'organisme charitable pour émettre des reçus à des fins fiscales, une campagne de levée de fonds (à titre d'investissement ou de dons) ciblant les clubs sociaux et les corporations, la semaine du logement abordable pour sensibiliser des investisseurs potentiels et des leaders communautaires aux problèmes de logement rencontrés par certains types de ménages, des efforts pour la constitution d'un consortium d'institutions prêteuses pour réaliser des prêts ou hypothèques groupés (*pooled lending-mortgage*).

Clientèles

Ménages à faible revenu. SHIP veut répondre aux besoins de logement notamment des personnes seules, des autochtones, des ménages à besoins spéciaux, familles à bas revenu, ou d'autres segments de la population de Saskatoon nécessitant une assistance en matière de logement.

Source :

http://www.city.saskatoon.sk.ca/org/city_planning/affordable_housing/saskatoon_housing_initiatives.asp (consultation: 23-06-04).

Saskatoon Strategic Downtown Housing Development Program

Objectifs

La Ville reconnaît que le centre-ville est une zone désavantagée en raison de plusieurs facteurs : des coûts de développement plus élevés que dans les autres zones de la ville, des choix résidentiels limités et de plus faibles taux de retour des investissements dans les nouvelles unités résidentielles locatives que par le passé. Le programme a donc pour but de stimuler la construction d'une variété d'unités résidentielles dans le centre-ville afin de doubler la population de cette zone dans les 25 prochaines années (celle-ci passerait de 5 000 à 10 000). Il intervient également dans des domaines connexes.

Modalités

Pour contrer ces facteurs négatifs, la Ville a développé un certain nombre de mesures destinées au centre-ville seulement :

- De nouvelles initiatives de marketing ciblant le logement au centre.
- Des investissements continus dans les projets d'amélioration des infrastructures urbaines.
- Une révision des règlements de zonage relatifs aux bâtiments (*zoning and building bylaws*) pour favoriser le logement dans les zones du centre-ville.
- Des incitatifs financiers.
- Une planification et une mise en œuvre de projets prioritaires.

Le programme intègre un partenariat avec la communauté d'affaires du centre-ville - *Saskatoon's Downtown Business Improvement District Organization*, fondée en 1986 -, dans le but d'augmenter le nombre d'activités sociales et culturelles et d'attirer de nouveaux commerces et entreprises au centre-ville, et d'embellir ce dernier.

Afin de stimuler le logement au centre-ville, la Ville...

- supporte la conversion de bâtiments commerciaux ou industriels en espaces résidentiels, (entrepôts et étages au-dessus des commerces) et aide à résoudre des problèmes concernant des conflits d'utilisation du sol, une contamination potentielle, le stationnement, des obligations liées au code national du bâtiment ou de sécurité face aux incendies;
- favorise l'assemblage de lots pour des projets publics ou de logement dans le centre-ville;
- offre ou encourage des services ou aménagements qui répondent aux besoins de la population résidente : parcs, arbres sur rue, aménagement piétonnier, un système de transport en commun viable, équipements publics ou culturels et de récréation;
- aide à maintenir une variété de tailles de bâtiments, de types et d'âges différents pour conserver une diversité dans le développement résidentiel et répondre aux goûts et besoins d'une variété de résidents;

- offre des bonus (*bonus provisions*) en matière de règlement de zonage et des normes de développement flexibles pour la conversion de bâtiments désignés patrimoniaux en unités résidentielles.

Deux programmes nouvellement revus ont pour objectif d'encourager les investissements dans le logement au centre-ville :

Le *Downtown Rental Housing Tax Abatement Program* qui offre des rabais d'impôt foncier sous forme d'une augmentation incrémentielle de la taxe foncière pour les projets de logement locatif sur une période de 5 ans. Les propriétaires profitent d'un rabais de 100 % du montant la première année, pour atteindre un rabais de 20 % la cinquième et dernière année. Toute unité locative profitant du programme ne peut toutefois être convertie en condominiums pour un autre cinq ans.

Le *Downtown Housing Building Permit Fee Rebate Program* offre une réduction de 50 % des frais d'émission du permis de construire pour tout projet de logements multiples.

Clientèles

La ville a ciblé des clientèles variées particulières: célibataires, couples sans enfants, retraités ou pré-retraités dont les enfants ont quitté le foyer, étudiants, aînés désireux de ne plus entretenir une maison unifamiliale, artistes, personnes intéressées à y élire domicile notamment par la possibilité de trouver dans un même endroit leurs lieux de résidence et de travail. Cette clientèle serait attirée notamment par la proximité de restaurants, théâtres, cinémas, boutiques spécialisées, et de leur lieu de travail (distance de marche).

Selon la Ville, l'objectif de 10 000 habitants, soit 5 000 de plus qu'actuellement au centre-ville, pourra être atteint d'ici 25 ans en stimulant la construction de 3 500 nouvelles unités de logements soit 140 par année.

Impacts indirects

L'augmentation de la population résidante au centre-ville devrait...

- améliorer la sécurité par une présence accrue tout au long du jour et de la nuit (ce qui devrait réduire aussi les coûts de police et de sécurité);
- assurer une plus grande vitalité commerciale de la zone;
- favoriser la croissance de la base fiscale ou à tout le moins son maintien au centre;
- augmenter le nombre de touristes visitant Saskatoon en contribuant à rendre le centre-ville plus « vibrant ».

Source :

http://www.city.saskatoon.sk.ca/dtp/housing/strat_program.html (consultation: 23-06-04).

Logement abordable

Objectifs

En février 2002, le Conseil municipal a adopté une stratégie de logement abordable qui a trois objectifs :

- accroître l'offre de nouveaux logements locatifs abordables;
- loger les résidents figurant sur la liste d'attente du Centre d'enregistrement;
- contribuer à bâtir des collectivités saines.

Modalités

Sont visés des ensembles d'au moins 7 logements, neufs ou substantiellement rénovés ou résultant d'une conversion d'immeubles qui avaient d'autres usages. Le projet ne doit pas entraîner de déménagement de locataires. La taille des logements doit être inférieure à des superficies maximales prescrites par type de logement.

Les promoteurs peuvent être des entreprises privées ou des organismes sans but lucratif ou des fournisseurs de logements sociaux. Ils doivent s'engager à garder les logements abordables au moins pendant 20 ans.

Avant tout, les logements aménagés doivent être abordables tout en étant rentables. Est considéré comme abordable un logement dont le loyer ne dépasse pas le loyer moyen de marché, tel qu'établi annuellement par la SCHL. En outre, chaque projet doit contenir au moins 60 % de logements abordables pour des familles à faible revenu, i.e. des logement dont le loyer est en dessous de 70 % du loyer moyen de marché.

Aides pour atteindre le loyer abordable

Différentes aides sont combinées pour descendre le loyer à un niveau abordable :

- Un allègement de l'impôt foncier qui s'applique à tout ensemble de 7 logements et plus pour une période de 35 ans; cet allègement est variable selon les caractéristiques du projet; il permet une réduction de 70 \$ à 80 \$ par mois du loyer.
- Une subvention d'immobilisation pouvant atteindre 27 000 \$ par logement (25 000 \$ du fédéral et 2 000 \$ de la province).
- Une dispense ou un allègement des frais municipaux (redevances d'aménagement municipales, frais de demande, droits de permis de construire, redevances pour création de parcs).

Pour réduire encore plus le loyer en dessous du niveau moyen, d'autres aides sont possibles :

- L'offre de terrain municipal, sous forme de location à long terme.
- L'admissibilité au programme de supplément au loyer, versé au propriétaire.

- Ou alternativement par rapport au supplément au loyer, un apport de capitaux par le promoteur permettant de baisser le loyer abordable au niveau accessible pour des familles à faible revenu.

Niveau d'engagement

La Ville d'Ottawa compte faire réaliser dans le cadre de son programme Action Ottawa 1 000 logements abordables.

Sources :

People Service Department Housing Branch (2002). Affordable Housing Strategy for the City of Ottawa. Ville d'Ottawa, 29 pages.

People Service Department Housing Branch (2002). Ottawa's community action plan to prevent and end homelessness : 2002-2005.

<http://ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/hrssc/2002/11-21/Action%20Plan%20Nov%206%202002.htm>.(consultation: 23-06-04).

Pomeroy, Steve et Paddy Fuller (2001). Assessing Housing Need in Ottawa. Background Analysis as Input to the City of Ottawa Affordable Housing Strategy. Ville d'Ottawa, 22 pages.

Ville d'Ottawa (2003). News releases and backgrounders- Initiatives in affordable housing and homeless. http://www.city.ottawa.on.ca/city_services/housing/12_1_5_en.shtml.(consultation: 23-06-04).

Ville d'Ottawa (2001). New City of Ottawa Development Approvals Process - Final Report. 124 pages. <http://www.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2001/07-11/pdc/ACS2001-DEV-APR-0144.htm>.(consultation: 23-06-04).

Ville d'Ottawa. ActionOttawa : un projet de logement abordable : demande de propositions. http://ottawa.ca/city_services/housing/ActionOttawa/index_fr.shtml (consultation: 23-06-04).

Planning Department (1991). *Regional Housing Statement Update*. Regional Municipality of Ottawa-Carleton. 61 pages.

Le rôle de la Ville dans le logement social

Ottawa intervient de trois façons dans le logement social destiné à des ménages à faible revenu :

- En fournissant des logements publics.
- En opérant une société à but non lucratif.
- En centralisant l'information sur l'offre et la demande de logements sociaux.

Logements publics

La société de logements publics offre environ 8400 unités de logements publics, auxquels il faut ajouter 1400 unités qui bénéficient d'un supplément au loyer. Dans le logement public, le loyer est fonction des revenus.

Société sans but lucratif

Habitation urbaine est une société municipale sans but lucratif dotée d'un conseil d'administration autonome. Elle gère 6000 logements qui sont offerts à des ménages à faible revenu avec loyer proportionné au revenu ou à des ménages à revenu modeste, avec des loyers de marché.

Informations sur le logement social

Avec ces 2 sociétés, la Ville contrôle 16 000 des 23 000 unités de logement social. Elle centralise en outre l'information sur le logement social offert par quelques 80 organismes sans but lucratif. Elle tient aussi à jour l'ensemble des demandes de logement social sur son territoire. Le Registre de logements est une société sans but lucratif créée pour implanter un système coordonné d'accès au logement social à Ottawa.

Autres activités municipales

Le rôle de la Ville dans l'information sur l'offre de logement

La ville facilite aussi l'accès aux informations sur les ressources en logement, non seulement pour les logements sociaux, mais aussi pour les logements pour les personnes âgées et sur les groupes qui offrent des services spécialisés.

Inventaire des terrains vacants

Depuis 1982, la Ville d'Ottawa tient à jour un inventaire des terrains vacants utilisables à des fins de développement résidentiel. Cet inventaire indique les superficies disponibles selon l'état de préparation des terrains : terrains zonés résidentiels, terrains viabilisés, terrains dont les plans sont approuvés et enregistrés. À chaque étape, les superficies sont évaluées en termes d'années de consommation potentielle selon le rythme de construction. Ainsi en 2002, les terrains viabilisés représentaient un approvisionnement d'environ 9 années.

L'inventaire fournit aussi une information sur le degré de concentration de la propriété de ces terrains, ainsi que le nom des principaux propriétaires.

Sources :

Toutes les pages Web de la Direction du logement.

http://www.city.ottawa.on.ca/city_services/housing/12_0_fr.shtml (consultation: 23-06-04).

Ville d'Ottawa (2002). Enquête sur les terrains résidentiels vacants en milieu urbain.

http://ottawa.ca/city_services/planningzoning/vurl/1_0_fr.shtml (consultation: 23-06-04).

Les sans-abri

Contexte

En 1999, le gouvernement régional a adopté un *Plan d'action pour prévenir l'accroissement du nombre de sans-abri dans Ottawa-Carleton*. Diverses mesures ont été prises, en utilisant les aides financières disponibles, notamment les fonds fédéraux de l'Initiative de partenariat en action communautaire. La mise en œuvre de ce plan a fait l'objet d'une évaluation en 2002 et après une consultation intensive de tous les partenaires, un nouveau plan triennal a été adopté à la fin de 2002 : [Plan d'action communautaire pour prévenir et résoudre la question des sans-abri de la Ville d'Ottawa : 2002 - 2005](#). Parmi les faits saillants de ce plan, notons les éléments suivants.

Rôle de la Ville

La Ville se donne un rôle de coordination du système de prestation de services aux sans-abri.

Objectifs

On vise à mettre fin au phénomène des sans-abri, en :

- optimisant tout l'éventail des services de soutien et des formules de logement abordable;
- prévenant les risques de devenir sans-abri;
- soutenant les personnes qui sont sans-abri;
- aidant les sans-abri à accéder à un logement convenable.

Actions

1. Accroître l'offre de logements abordables par :
 - a. le programme Action Ottawa (voir section sur le logement abordable);
 - b. l'utilisation de la formule suppléments du loyer;
 - c. le maintien du parc de maisons de chambres.
2. Empêcher les gens de devenir sans-abri et les aider lorsqu'ils le sont, en :
 - a. coordonnant les intervenants de façon à faire le meilleur usage des fonds disponibles;
 - b. répondant aux demandes de soins en santé et de soins de longue durée des sans-abri;
 - c. promouvant des initiatives permettant de compenser la désinstitutionnalisation;
 - d. aidant les sans-abri à augmenter leurs revenus.
3. Amener des changements dans les lois et les politiques pour arrêter le phénomène des sans-abri en faisant les représentations nécessaires.
4. Coordonner l'ensemble des intervenants pour que le traitement de la question des sans-abri inclut tous les aspects, par un *task force* regroupant les décideurs et par une cohésion dans toutes les actions municipales.

Clientèle

En 2002, environ 1 000 personnes passaient la nuit dans des hébergements d'urgence.

Niveau d'engagement

De décembre 1999 à novembre 2002, 21,6 millions ont été consacrés aux sans-abri. Près de 9 % de ces montants ont été mis par la Ville, 62 % par le fédéral et 29 % par la province. Les fonds servent au financement de plusieurs activités, dont des services de prévention des expulsions, la gestion de logements de transition ou la mise en place de services de soutien et d'accompagnement.

Sources :

http://www.city.ottawa.on.ca/city_services/housing/pdf/Action_Plan_French.htm (consultation: 23-06-04).

Marché locatif et logements abordables

Marché locatif

La diminution du nombre de logements locatifs dans la deuxième moitié des années 90, due principalement aux pertes sur le marché locatif secondaire (condos ou maisons en location), a conduit la Ville de Toronto à vouloir renforcer les mesures de protection du parc locatif et des locataires. La Ville a adopté en 2001 le *Rental Action Plan* qui recommande des actions pour tous les niveaux de gouvernement. Le Plan résulte des réflexions d'un groupe de travail composé de représentants de la Ville de Toronto et de représentants du milieu du développement immobilier qui a produit un rapport intitulé : *Unlocking the Opportunity for New Rental Housing : a Call for Action*.

Pour maintenir le nombre de logements locatifs, la Ville :

- Contrôle la conversion des immeubles locatifs en copropriété. Le nouveau Plan officiel de la Ville adopté en 2002 énonce que la conversion ne sera permise que si le taux de vacance est égal ou supérieur à 2.5 % pendant trois années de suite.
- Contrôle la démolition de logements locatifs. À cette fin, elle a même essayé de faire adopter un amendement législatif qui lui permettrait d'exiger un remplacement intégral des unités démolies. La Ville a d'ailleurs refusé certaines demandes de démolition.

Construction de logements locatifs

La construction de logements locatifs figure parmi les objectifs du Plan officiel de la Ville. Afin de la stimuler diverses mesures sont prises :

- La création via le zonage d'opportunités de construction, notamment par le redéveloppement le long des avenues principales.
- L'allègement des taxes foncières avec une nouvelle classe de taxation, des immeubles de plus de 6 logements.
- La réduction des redevances sur les développements résidentiels, sous réserve d'une habilitation législative.
- La rationalisation du processus d'approbation des nouveaux projets.

Logements abordables

Construction de logements abordables

La contribution de la Ville de Toronto à la construction de logements abordables prend différentes formes :

- Une équipe au sein de la division Logement soutient les initiatives des promoteurs sociaux ou privés dans le cadre de l'initiative *Let's Build*. Cette équipe canalise aussi les fonds fédéraux et provinciaux pour le logement abordable en lançant des appels de propositions pour la réalisation de projets. (L'aide fédérale octroie une subvention en capital allant

jusqu'à 25 000 \$ et la province de l'Ontario a accordé un rabais de taxe de vente (PST) de 2 000 \$ par unité de logement).

- Les terrains possédés par la Ville sont prioritairement affectés aux projets de logements abordables. Jusqu'en 2003, 11 sites municipaux d'une valeur de 5,7 millions \$, ont été ainsi fournis permettant la réalisation de 378 unités. Le fédéral et la province avaient aussi fourni à cette date un terrain et pouvaient en fournir d'autres.
- Un fonds a été créé, le *Capital Revolving Fund*. Il s'agit du canal que la Ville utilise pour fournir une aide financière pour la réalisation d'un projet, et non pour son fonctionnement et son opération. Cette aide peut prendre diverses formes, soit une subvention, soit un prêt totalement ou partiellement remboursable. L'aide municipale ne peut représenter plus de 25 % du coût du projet. Pour gérer ce fonds, la Ville bénéficie des conseils d'un groupe composé de représentants du milieu des développeurs, des financiers, des groupes communautaires en logements et des gouvernements supérieurs. Jusqu'en 2003, la Ville a mis 28 millions dans ce fonds.

Sources :

City of Toronto. Toward a Municipal Strategy to Encourage the Creation of Affordable Housing and a Framework for Proposals to Develop Affordable Housing Demonstration Projects.

<http://www.landcentre.ca/lcframedoc.cfm?ID=3729> (consultation: 23-06-04).

City of Toronto (2002). Toronto Official Plan.

http://www.city.toronto.on.ca/torontoplan/official_plan.htm (consultation: 23-06-04).

City of Toronto. Preserving Rental Housing.

http://www.city.toronto.on.ca/torontoplan/op2_housing.htm (consultation: 23-06-04).

City of Toronto (???). Key Facts on Rental Housing in Toronto.

http://www.city.toronto.on.ca/torontoplan/opa2_fact_sheet_rental.htm (consultation: 23-06-04).

Toronto Shelter, Housing & Support (2003). Let's Build Outlook.

http://www.city.toronto.on.ca/depts/pdf/letsbuild_vol2.pdf (consultation: 23-06-04).

City of Toronto (2003). The Toronto Report Card on Housing & Homelessness 2003.

<http://www.city.toronto.on.ca/homelessness/pdf/reportcard2003.pdf> (consultation: 23-06-04).

Le logement social

Comme toutes les municipalités ontariennes, la Ville de Toronto a « hérité » du parc de logements sociaux sur son territoire, en 2002. Ce parc est composé en 2003 de 108 000 unités de logements dont 70 000 ont des loyers arrimés au revenu. Ce parc est diversifié et composé de :

- 2 % de nouveaux logements construits depuis 1999 dans le cadre des programmes fédéraux SPCI et logement abordable
- 2 % de logements avec services financés par la province
- 7 % de coopératives relevant du fédéral
- 2 % de logements privés bénéficiant de supplément au loyer
- 33 % de logements possédés par des OBNL ou des coopératives
- 54 % possédés par la *Toronto Community Housing Corporation* (TCHC), soit 57 500 logements. La CHC gère une quasi ville de taille moyenne avec 164 000 habitants et se définit comme le plus gros fournisseur de logements sociaux au Canada et le deuxième en Amérique du Nord. 93 % des locataires paient un loyer en fonction de leur revenu (rent geared-to-income). Certains projets commencent à faire l'objet de « revitalisation », *ie* comme dans d'autres villes, de mesures de transformation, de rénovation et redéveloppement pour créer des ensembles plus mixtes socialement et plus intégrés dans la trame urbaine.

Par ailleurs, la Ville s'est acquittée des nouvelles responsabilités municipales en logement social en mettant aussi sur pieds en 1998 la *Toronto Social Housing Connections*. Cet organisme centralise l'information sur le logement social à Toronto, à la fois :

- L'offre : quelques 250 organismes fournisseurs de logements sociaux sont affiliés.
- La demande : TSHC canalise l'ensemble des demandes de logement social et fait le lien avec les demandeurs sur tout le territoire, Elle tient à jour les listes d'attente; les organismes restent responsables de la sélection des locataires. En 2003, la liste d'attente contenait 71 000 noms, soit environ autant que de locataires bénéficiant d'un loyer proportionné au revenu.

Sources :

Toronto Community Housing. <http://www.torontohousing.ca/>(consultation: 23-06-04).

Toronto Social Housing Connections. <http://www.ahci.ca> (consultation: 23-06-04).

Les sans-abri

Historique

Dès 1999, avant même l'initiative fédérale sur les sans-abri, un *Task Force*, créé par le maire a remis un rapport sur la situation des sans-abri, sur les solutions de court et de long terme. En 2000, la Ville était prête pour mettre en œuvre des actions dans le cadre de l'Initiative nationale sur les sans-abri. Un groupe constitué de 55 organismes (*Community Reference Group*) a contribué à l'élaboration d'un premier plan qui a été approuvé par la Ville et Ressources Humaines Canada. 53 millions ont été consacrés à ce plan. En 2003, les premières actions ont fait l'objet d'une évaluation. Suite à une consultation élargie à laquelle ont pris part quelques 110 organismes, un nouveau plan triennal 2003-2006 a été élaboré et approuvé. Un budget de 50 millions y est alloué.

Approche

L'approche générale part de l'idée qu'il doit y avoir un continuum de services pour aider les personnes à se sortir de l'état de sans-abri ou pour éviter qu'elles le deviennent. Ces services peuvent être offerts par plusieurs organismes avec chacun une mission et des clientèles différentes. Ces clientèles sont diversifiées : jeunes, autochtones, réfugiés, immigrants, victimes de violence conjugale, drogués et handicapés, etc. Chaque groupe, dépendamment de ses besoins requiert des services différents.

Rôle de la Ville

La Ville a un rôle de coordination des programmes et des services financés par les trois niveaux de gouvernement. Ceci implique une planification d'ensemble, la gestion du système de fournisseurs de services, l'évaluation des activités et le développement de la recherche.

Il faut noter qu'indépendamment de l'Initiative fédérale, Toronto mène cinq programmes d'activités pour les sans-abri, dont certains sont cofinancés avec la province, pour un total de 19 millions en 2003.

- *City of Toronto Homeless Initiative Fund* finance des projets de long terme pour aider les personnes de passer de la rue aux refuges, puis à une forme plus permanente de logement.
- *Redirection of Emergency Hostel Funding* aide financièrement les gens à se loger.
- *Community Partners Program* supporte des organismes qui viennent en aide aux sans-abri.
- *Supports to Daily Living* aide les organismes qui s'occupent des personnes difficiles à loger.
- *Off the Street, Into Shelter* permet de gérer de manière intégrée les services d'aide dans la rue.

La Ville administre aussi directement certains refuges.

Objectifs

Le second plan (*The Community Plan for the Supporting Communities Partnership Initiative in Toronto 2003-2006*) s'articule autour de six objectifs:

1. la sensibilisation du public.
2. la création de nouvelles opportunités de logement et le maintien de celles qui existent.
3. l'amélioration ciblée de l'infrastructure des refuges.
4. l'aide aux sans-abri pour qu'ils quittent la rue, dans le cadre d'une action conjointe avec d'autres services (par exemple désintoxication, santé mentale, etc.).
5. le développement de l'employabilité.
6. le développement de la capacité collective d'action, en supportant les organismes et en sollicitant l'appui du secteur privé.

Suivi et évaluation

Pour suivre la situation et pour évaluer la contribution de tous les intervenants, particulièrement des trois niveaux de gouvernements, Toronto publie régulièrement (maintenant tous les deux ans) *The Toronto Report Card*. Ce bilan replace les actions pour les sans-abri dans le contexte plus général de l'évolution du marché et des conditions de logement à Toronto. Par ailleurs quelques projets de recherche appliquée sont soutenus pour faciliter l'amélioration du fonctionnement du « système de services ».

La mobilisation

La Ville se donne aussi pour mandat de mobiliser l'ensemble des intervenants sur les questions de logement, pour que les gouvernements prennent les mesures appropriées. Le *task force* développeurs Ville et promoteurs sur le logement locatif a émis plusieurs recommandations qui touchaient autant le gouvernement provincial que le gouvernement fédéral. Le tableau de la situation du logement régulièrement mis à jour (*The Toronto Report Card*, « card » selon une expression familière en rapport de gestion) suit l'évolution du marché locatif, la situation des locataires et le phénomène des sans-abri et donne l'occasion d'interpeller les gouvernements supérieurs et l'ensemble des acteurs. Il contient des statistiques sur les initiatives prises, sur le marché du logement; mais il analyse aussi les mesures gouvernementales qui affectent le revenu des personnes et ont des répercussions directes sur les conditions de logement.

Sources :

Alderson-Gill & Associates Consulting (2002). Federal Government National Homelessness Initiative : Community Case Study Toronto, Ontario.

City of Toronto (2003). The Toronto Report Card on Housing & Homelessness 2003.
<http://www.city.toronto.on.ca/homelessness/pdf/reportcard2003.pdf> (consultation: 23-06-04).

City of Toronto (2003). Building on Successes: the Community Plan for the Supporting Communities Partnership Initiative in Toronto 2003-2006.
<http://www.city.toronto.on.ca/housing/pdf/scpi031031.pdf> (consultation: 23-06-04).

Sans-abri

Contexte

Les intervenants concernés par la question des sans-abri dans le Grand Vancouver se sont rassemblés en 2000 au sein du *Regional Steering Committee on Homelessness*. Dans le cadre du programme fédéral IPAC, ce *Steering Committee* a élaboré un plan d'action qui a été mis à jour en 2003 et s'efforce d'harmoniser les initiatives de l'ensemble des intervenants.

Les composantes du plan

La question des sans-abri est abordée dans son ensemble, sous trois angles :

- les différents types de logement appropriés aux différentes situations (logement d'urgence, logement de transition, logement avec services de soutien);
- l'amélioration du revenu des sans-abri ou de ceux susceptibles de le devenir, par l'amélioration des prestations sociales et la bonification des revenus d'emploi;
- la coordination des divers types de services requis selon les situations : prévention, travail de terrain, centres d'aide (*dropin centre*), soins de santé dont de santé mentale.

La Ville de Vancouver comme d'autres municipalités du *Greater Vancouver* participe à la réalisation de ce plan.

Les réalisations

Du début du premier plan en 2000 jusqu'à sa mise à jour en 2003, 76 projets ont reçu du financement. Le nombre de places d'hébergement est passé de 528 à 723.

Les bénéficiaires

En janvier 2002, le nombre de sans-abri était estimé à 1200 personnes. Par ailleurs, près de 58 000 ménages (130 000 personnes) étaient considérés à risque parce qu'ils consacraient plus de 50 % de leur revenu pour se loger.

Sources :

Social Planning and Research Council of BC (2003). *Regional Homelessness Plan, Update*, November, Regional Steering Committee on Homelessness, Vancouver, 4 p.

Davidson, J (2001). *Shelterless in Vancouver : Administrative Report*, 7 pages.

[http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/010918/rr1\(a\).htm](http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/010918/rr1(a).htm).(consultation: 23-06-04).

Logement social

La Ville de Vancouver est active dans la fourniture de logement social, tout en ayant peu de logements publics. Le logement social ne fait pas seulement l'objet de mesures particulières; il fait partie des mesures générales de développement urbain.

Objectifs

En 1989, le Conseil a adopté une politique de logement social qui avait pour objectifs de :

- faire de Vancouver une ville socialement diversifiée;
- diversifier l'offre de logements;
- maintenir et accroître les opportunités de logement pour les ménages à revenu faible et modéré avec priorité aux résidents des maisons de chambres du centre, aux personnes âgées à faible revenu, aux handicapés physiques et mentaux, aux familles monoparentales avec enfants.

Ces objectifs ont été réaffirmés et légèrement ajustés en 2001, notamment pour inclure dans les groupes prioritaires, les personnes susceptibles de devenir sans-abri. En outre le Conseil veut maintenir et accroître la part des logements sociaux dans l'ensemble des logements locatifs au fur et à mesure du développement de la ville.

Mesures

La Ville contribue au logement social, essentiellement de trois façons :

- Elle fournit des terrains pour la réalisation des projets de logements sociaux. Depuis les années 70, elle ne vend plus, mais loue à long terme les terrains qu'elle possède ou acquiert. Les conditions de location (bail de 60 ans à 75 % de la valeur de marché) permettent de diminuer le coût des logements. Pour ses transactions foncières, la Ville utilise le *Property Endowment Fund* qui reçoit le produit des locations.
- Elle donne des subventions en capital à partir d'un *Affordable Housing Fund*. Ce fonds créé en 1980 est alimenté de deux sources, par une dotation annuelle dans le cadre du budget d'immobilisation et par une partie des redevances de développement payées par les développeurs (pour les logements de remplacement).
- Elle négocie avec les développeurs pour que les projets majeurs contiennent 20 % de logements sociaux (*inclusionary zoning*).

Niveau d'engagement

En 2001, quelques 20 000 logements sociaux étaient disponibles dans la ville, offerts surtout par des OBNL (la moitié), par des coopératives (un quart) et des organismes publics (métropolitains et municipaux pour près de 20 %). Ces logements sociaux représentaient environ 15 % de l'offre de logements locatifs.

37 % des logements sociaux ont été réalisés sur des terrains possédés par la Ville, ce qui montre l'importance de cette intervention municipale. De 1994 à 2001, la Ville a dépensé 43 millions \$ dans l'acquisition de terrains pour fin de logement social et la réduction de loyer représentait un investissement net de 15 millions \$. Par ailleurs la Ville a donné 17,7 millions \$ en subvention d'immobilisation.

Mesures générales pour le marché locatif

La Ville de Vancouver tient à maintenir un marché locatif important et diversifié. À cette fin, diverses mesures sont prises :

- l'octroi de bonus de densité si un projet contient du logement locatif;
- le maintien ou le remplacement des maisons de chambres;
- le contrôle de la conversion en condominiums;
- l'imposition d'un droit pour les démolitions;
- le suivi du parc locatif, et en particulier des démolitions dans les secteurs où les logements locatifs sont importants.

Par ailleurs, la Ville s'occupe aussi de la protection des locataires. Elle leur fournit conseils et aides, notamment dans les cas de démolition.

Sources :

Toutes les pages web du Housing Centre. <http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/housing/>
(consultation: 23-06-04).

Les programmes locaux de l'habitat (PLH)

Nature et contexte

L'État, à titre de garant de la solidarité nationale, est préoccupé par la mixité des fonctions urbaines, l'équilibre du développement et la diversité de l'offre de logements. Pour atteindre ces objectifs, l'État agit avec le concours des communes, mieux placées pour définir et mettre en œuvre des actions visant une régulation entre l'offre et la demande. C'est l'objet des programmes locaux de l'habitat.

Objectifs

- Permettre l'émergence de véritables politiques locales de l'habitat articulées avec la planification urbaine et contribuant à la mise en œuvre du droit à la ville.
- Répondre aux besoins en logement des différentes catégories de la population.
- Assurer une répartition équilibrée de l'offre de logements.

Groupes cibles

L'ensemble de la population résidant dans le territoire concerné.

Modalités

Le PLH est un outil de pilotage par les communes des actions relatives à l'habitat. Il porte sur une commune ou un regroupement de communes. Le PLH comprend trois parties : le diagnostic, l'énoncé des objectifs et le programme d'actions à mettre en œuvre, y compris les modalités de suivi et d'évaluation.

Le programme d'actions, défini pour une période de trois à cinq ans, peut comprendre les éléments suivants : mise en place d'outils de connaissance; actions foncières; lancement de procédures opérationnelles (OPAH); mesures spécifiques pour l'habitat social ou les centres anciens; politique et modalités d'attribution des logements sociaux; programme de construction ou de réhabilitation de logements sociaux; dispositifs favorisant l'accès ou le maintien dans le logement des personnes défavorisées.

Mise en œuvre

L'élaboration et la mise en œuvre du PLH sont conduites sous la responsabilité du maire ou du président de l'instance intercommunale. Généralement, les communes confient à un bureau d'étude la réalisation du diagnostic et la formulation de propositions. Cette étude ainsi que la préparation d'un programme d'actions doivent être l'occasion d'une concertation entre différents acteurs : organismes de logements, représentants d'habitants, services de l'État. Après approbation du programme d'actions par les autorités municipales d'une part, et par l'État d'autre part, un engagement contractuel est formalisé à travers la signature d'une convention entre ces deux parties pour une durée de trois ans renouvelable.

Référence législative ou réglementaire

Loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991

Loi du 21 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat

Loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville.

Tiré de

Dansereau, Francine, Aubrée, Loïc, Divay, Gérard, Rose, Damaris, Séguin, Anne-Marie et Gilles Sénecal, (2003), *Analyse comparative des politiques et des interventions en habitation*, étude réalisée pour la Société d'habitation du Québec, septembre, 191 p.

L'encadrement du rôle des gouvernements locaux : le Consolidated Plan

Aux États-Unis, les gouvernements locaux assument leurs responsabilités en matière de logement dans un contexte de réglementation et de programmes leur permettant de combiner diverses mesures, adaptées aux besoins perçus et aux priorités définies localement. Cette « créativité » locale est cependant fortement encadrée. En particulier, les gouvernements locaux doivent produire un « plan intégré », nommé le *Consolidated Plan* (CP), de leurs interventions en habitation comme condition d'éligibilité aux programmes du HUD.

Le but général de cette planification locale et des programmes qui y sont liés est de développer des communautés urbaines viables, avec des logements décents, un environnement sain et des opportunités économiques accrues principalement pour les clientèles à revenu faible ou modeste. Le moyen privilégié pour arriver à cette fin est de renforcer les partenariats entre les niveaux de gouvernement et le secteur privé (à but lucratif et non lucratif).

Le CP qui couvre une période de trois à cinq ans amène les municipalités à identifier les besoins de logements à moyen et à long terme ainsi que leurs orientations de développement économique et communautaire. Les directives émises par le HUD à l'égard des CP contiennent des exigences très précises sur leur élaboration, leur contenu et le processus d'approbation. Les directives imposent l'obligation d'une large consultation des citoyens (notamment des bénéficiaires des programmes), des partenaires publics et privés, et même des municipalités adjacentes si certains problèmes et certaines solutions débordent le territoire de la ville. Cette consultation doit être tenue lors de l'élaboration du plan, lors de ses modifications et lors des bilans périodiques.

Les modalités de cette consultation sont laissées à la discrétion de la municipalité, à l'exception de l'obligation de tenir au moins deux consultations publiques par an. Cependant, la municipalité doit consigner l'ensemble des modalités dans un « programme de participation des citoyens » qui doit être inclus dans son CP. Ce programme doit, entre autres, fournir des garanties sur l'accessibilité aux données, sur l'assistance technique donnée aux groupes représentant les faibles revenus et sur le traitement des plaintes. Le plan intégré comporte diverses rubriques obligatoires :

1. Une évaluation des besoins en logement sur 5 ans. Cette évaluation doit être détaillée pour de nombreux groupes : par catégorie de revenus (très faible, faible, modéré, moyen), pour les locataires et les propriétaires, pour les personnes âgées, pour les personnes seules, pour les grandes familles, pour les personnes ayant le sida et leur famille et pour les handicapés. La description des besoins doit inclure des informations sur le coût des logements, sur leur état physique et sur le niveau de surpeuplement. Les besoins spécifiques des sans-abri doivent aussi être pris en considération.
2. Une analyse du marché du logement. Cette analyse présente les tendances dans l'offre, la demande, l'état des logements, les prix, de manière globale mais aussi de manière spécifique pour certaines clientèles. Les caractéristiques du parc de logements publics doivent aussi être présentées, ainsi que les équipements et services offerts aux sans-abri et aux clientèles ayant des besoins spécifiques. Les obstacles à la fourniture de logements abordables doivent aussi être analysés : taxation, réglementation, zonage, etc.

3. Un plan stratégique. Ce plan présente les priorités de la municipalité en matière de logement et de développement économique local, les méthodes utilisées pour la priorisation, ainsi que les résultats attendus par rapport aux principaux objectifs. Au besoin, en plus de la stratégie d'habitation proprement dite, la municipalité peut aussi présenter une stratégie de développement communautaire plus large (nonhousing community development plan) qui spécifie les enjeux de développement et les mesures que la municipalité compte prendre. Le plan stratégique doit aussi inclure un volet de lutte à la pauvreté comprenant des mesures spécifiques et des modalités de coordination avec d'autres programmes locaux qui peuvent avoir un impact sur la réduction de la pauvreté. Enfin, le plan stratégique doit comporter un volet institutionnel, présentant la répartition des rôles locaux en habitation (organismes publics ou privés, OBNL), les modalités d'interrelations entre ces différents intervenants et, de manière plus spécifique, la performance des organismes publics (avec au besoin des correctifs).
4. Un plan d'action. Ce plan inclut les diverses activités que propose d'entreprendre la municipalité, avec leurs objectifs, leur clientèle, leur budget et leur inscription dans différents programmes gouvernementaux.
5. Les garanties. Le CP doit aussi inclure différentes garanties : l'engagement à une fourniture de logement sans discrimination (Affirmatively furthering fair housing), un plan de relocalisation et de minimisation des déplacements si l'application d'un programme doit entraîner une relocalisation, l'engagement à l'égard des lieux de travail sans drogue (Drug-free workplace), un engagement à respecter les directives anti-lobbying, une attestation de la compétence juridictionnelle.

En plus des exigences générales mentionnées ci-dessus, le CP doit fournir des informations plus spécifiques pour chacun des programmes du HUD auxquels la municipalité veut avoir recours. Les CP sont soumis au bureau local du HUD qui les analyse avant de les approuver. Le HUD peut refuser un plan pour diverses raisons : insuffisance de la participation des citoyens, oubli de certaines rubriques obligatoires, garanties non fondées.

En cas de refus, la municipalité peut revoir sa proposition dans un délai de 45 jours. L'approbation du plan est une condition essentielle d'éligibilité aux programmes.

Les directives à l'égard des *consolidated plans* imposent donc un encadrement procédural assez strict aux initiatives locales. Les municipalités sont libres de choisir les priorités et les interventions locales, mais elles doivent le faire selon des modalités qui respectent les choix nationaux en faveur des partenariats et de la participation des citoyens. Le CP est aussi un moyen pour les autorités du HUD d'amener un contexte décisionnel local propice au maintien d'une expertise locale sur les questions d'habitation et à la maximisation éventuelle des effets de l'aide accordée.

Tiré de

Dansereau, Francine, Aubrée, Loïc, Divay, Gérard, Rose, Damaris, Séguin, Anne-Marie et Gilles Sénécal, (2003), *Analyse comparative des politiques et des interventions en habitation*, étude réalisée pour la Société d'habitation du Québec, septembre, 191 p.

Winnipeg Housing Policy

Objectifs

La politique d'habitation de Winnipeg vise à :

- Redynamiser les quartiers anciens par des plans locaux et des initiatives de revitalisation urbaine.
- Soutenir les stratégies de revitalisation urbaine qui intègrent des changements économiques et structurels en vue d'améliorer la qualité de vie.
- Créer et fournir des outils pour rendre les communautés capables de réaliser des efforts de revitalisation et d'encourager le développement local, entre autres, dans ses dimensions économique et sociale.

Contexte

La politique d'habitation souligne que l'un des problèmes majeurs à Winnipeg est le déclin des valeurs immobilières dans plusieurs secteurs de la ville, en particulier le centre-ville et la banlieue nord où une dégradation significative des conditions de logement et d'habiter est enregistrée.

Pour faire face à cette situation, un forum du maire sur le logement s'est tenu en juillet 1999, il a rassemblé les représentants des quartiers, le milieu des affaires, des agences publiques et les trois paliers de gouvernements. Au terme de ce forum, les participants ont identifié trois outils nécessaires pour assister les quartiers dans leurs activités de revitalisation : une plus grande flexibilité des procédures de la municipalité, une résolution des obstacles financiers et, enfin, la création de nouveaux développements dans les quartiers en déclin.

Rôle de la municipalité

La Ville de Winnipeg envisage surtout de tenir un rôle de support et d'encouragement des groupes communautaires, des habitants et des investisseurs publics et privés qui s'engagent dans des projets de revitalisation et de réhabilitation des quartiers en déclin. Pour mettre en action sa politique du logement, la Ville insiste sur l'activation maximale de ses mandats actuels et de ses compétences dans le domaine du logement, elle s'engage également à mieux les faire connaître pour qu'ils profitent à une plus large proportion de la population. Elle accroît également le mandat de la « *Winnipeg Housing Rehabilitation Corporation* » (WHRC), dont l'activité principale était le rachat de logements vétustes pour les rénover et les transformer en logements abordables; la Ville voudrait lui voir jouer de nouveaux rôles, entre autres, celui de conseil dans les nouveaux projets et celui d'inventorier les terrains vacants.

Les outils de la politique

- La structure. La Ville de Winnipeg a mis sur pied une équipe multidisciplinaire responsable de la question du logement, regroupant, par exemple, les fonctions suivantes : urbaniste, inspecteur de la santé, inspecteur du service incendie, travailleur social...

- Les plans de quartier. La Ville encourage la mise sur pied de plans intégrés de développement à l'échelle des quartiers; ceux-ci devraient comporter un bilan de la situation actuelle, une proposition d'action sur 5 ans et un ensemble de mesures spécifiques.
- Les outils spécifiques au domaine du logement :
 - Revoir les règlements dans le domaine du logement : simplifier et raccourcir les procédures d'attribution des permis, amender les normes de construction en relation avec les autres paliers de gouvernement afin de rendre le logement plus abordable tout en maintenant les standards minimaux.
 - Contrôler l'usage du sol : développer le zonage fonctionnel mixte.
 - Diffuser un guide standard à l'intention des propriétaires.
 - Immeubles abandonnés : renforcer les mesures qui incitent le réemploi des espaces abandonnés (taxes, appropriation par la Ville, démolition des bâtiments vétustes...) et créer une base de données complète sur les espaces abandonnés.
 - Développer les ressources humaines et techniques dans le domaine du logement : assurer le support des acteurs dans le développement des plans de quartier, développer des indicateurs sur la situation des quartiers, développer des bases de données locales sur le logement.
 - Éducation populaire, ressources et ateliers sur le logement : améliorer l'information de la population sur les programmes, dispenser une large information publique sur le logement abordable et l'importance qu'il revêt dans la stabilité des communautés.
 - Faciliter les nouveaux développements et accroître le support qui leur est offert : élargissement du mandat de la WHRC.
 - Inventaire des terrains vacants : élargissement du mandat de la WHRC.
 - Programmes complémentaires et partenariats : poursuite et développement des partenariats avec les autres paliers de gouvernement dans le secteur du logement abordable, du logement social.
 - Outils financiers : taxe sur les bâtiments abandonnés, prime d'accession à la propriété, prime à la rénovation.

Source :

« Winnipeg Housing Policy », October 25, 1999.

