

Le 4 mars 2008

**Objet : Réponses aux recommandations de la Commission permanente du Conseil municipal sur la mise en valeur du territoire, l'aménagement urbain et le transport collectif**

La Commission permanente du Conseil municipal sur la mise en valeur du territoire, l'aménagement urbain et le transport collectif a mené, en septembre 2007, une étude publique du rapport d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels. À la suite de cette étude, la Commission a déposé au Conseil municipal du 26 novembre 2007, ses recommandations. Les paragraphes qui suivent présentent les réponses de l'Administration aux recommandations de la Commission.

Les principales conclusions du rapport qui fut présenté mettent en relief le succès d'une approche volontaire et un bilan positif de la mise en œuvre de la Stratégie. En plus des impacts sociaux et économiques importants comme ceux de répondre aux besoins des ménages à revenu faible et de favoriser l'accès à la propriété, la Stratégie a d'autres retombées positives, telles l'intégration de préoccupations relatives à la mixité sociale dès la conception des projets, le développement de « pratiques d'inclusion » par les acteurs concernés, la facilité d'obtenir des consensus sur les grands projets et enfin, l'accélération du processus d'approbation des projets.

Ces conclusions nous convainquent de maintenir le cap avec une approche incitative. Toutefois, une analyse plus fine met en relief certains aspects en ce qui a trait à la planification, à l'offre de logements abordables pour familles et à l'émergence de communautés mixtes sur l'ensemble du territoire montréalais sur lesquels les acteurs concernés ont commencé à se pencher. En effet, la consultation publique sur le rapport d'avancement a déjà permis aux groupes associatifs, promoteurs privés, concepteurs et enfin, aux citoyens et autres collaborateurs, de s'exprimer de vive voix ainsi que de présenter des mémoires qui viennent ainsi enrichir la mise en œuvre de la Stratégie.

## **R.1 Que la Ville poursuive les objectifs qui sous-tendent la Stratégie d'inclusion tout en la bonifiant.**

L'Administration est heureuse de constater l'intérêt de la Commission à l'effet de poursuivre les objectifs inscrits dans la Stratégie. Pour se faire, elle entend poursuivre son action en s'appuyant notamment sur le Plan d'affaires 2006-2009 de l'Opération 15 000 logements qui comprend, entre autres, un éventail étendu de moyens de mise en œuvre de la Stratégie, mais dont la portée est, bien entendu, plus vaste que l'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets.

En ce qui concerne la problématique de la bonification, il est important de rappeler que parmi les outils de la mise en œuvre de la Stratégie, les programmes constituent le plus important. En ce sens, l'Administration a mis de l'avant des actions bien concrètes afin de bonifier les programmes. Ainsi, en décembre dernier, le programme d'Accession à la propriété a été renouvelé pour deux années additionnelles. La subvention passe de 7 500 \$ à 10 000 \$ pour les ménages avec un enfant ou plus. De plus, le prix maximum d'achat, incluant les taxes, passe de 200 000 \$ à 235 000 \$ favorisant ainsi la production de logements pour familles à prix concurrentiel. La subvention accordée aux ménages sans enfant est maintenue, mais le prix maximal d'achat passe de 165 000 \$ à 180 000 \$.

La participation du gouvernement du Québec fut également confirmée pour un montant de 25 M\$ répartis sur deux ans pour le Programme Rénovation Québec (PRQ). Ce programme cadre, dans lequel la Ville participe à 50 %, finance le programme d'Accession à la propriété ainsi que le programme d'aide à la construction résidentielle qui devrait être relancé au printemps. Il permet aussi, dans certains cas, de compléter le montage financier de projets de logements sociaux. Ces orientations sont déjà annoncées dans le projet de Plan collectif d'action famille dont les objectifs, et conséquemment les actions, viendront appuyer la Stratégie dans son défi d'améliorer l'offre de logements abordables pour familles.

## **R.2 Que la Ville fasse des représentations auprès du gouvernement du Québec pour que soient reconnus les besoins particuliers à Montréal et que soit revue en conséquence l'enveloppe budgétaire accordée au logement social et communautaire.**

Comme le rapport le précisait, l'Administration a fait des représentations vigoureuses et systématiques auprès du gouvernement du Québec pour s'assurer du maintien de la participation gouvernementale aux programmes nécessaires à la réalisation de logements abordables et la reconnaissance des besoins particuliers à Montréal, notamment quant au nombre d'unités sociales et communautaires allouées. À sa séance du 19 mars 2007, le Conseil municipal de la Ville de Montréal a expressément adressé des demandes au gouvernement du Québec relativement aux programmes AccèsLogis Québec, PRQ et Revi-Sols ainsi qu'au financement du soutien communautaire en logement social.

Par la suite, le Conseil d'agglomération a adopté intégralement la même résolution. La Commission sur les grands équipements et activités d'intérêt d'agglomération a aussi énoncé, en mai 2007, des recommandations sur le volet social du plan d'affaires 2006-2009 de l'Opération 15 000 logements qui allaient dans le même sens. La démarche de représentations auprès du gouvernement est également appuyée par d'autres partenaires importants, tels l'Union des municipalités du Québec (UMQ), le Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC), ainsi que par d'autres partenaires communautaires.

On sait que, dans un passé récent, ce type de démarches a porté fruits et que le gouvernement du Québec a accordé un nombre prédéterminé d'unités (800 sur les 2 000 pour l'ensemble du Québec) pour Montréal. On sait aussi que ce nombre considérable demeure cependant insuffisant pour atteindre les cibles de 5 000 nouveaux logements sociaux pour 2009, tel qu'inscrit dans le plan d'affaires 2006-2009. En effet, les enveloppes confirmées à ce jour totalisent 4 200 logements. En 2008, Montréal poursuivra donc ses démarches afin notamment de faire reconnaître les besoins particuliers quant au nombre d'unités. Une résolution en ce sens

a été adoptée par le Conseil municipal lors de sa séance du 25 février 2008, pour la reconduction du programme AccèsLogis dès le prochain budget du gouvernement du Québec, incluant une allocation immédiate de 800 unités pour Montréal.

**R.3 Que la Ville fasse des représentations auprès du gouvernement du Québec pour obtenir un financement adéquat et récurrent qui tienne compte des coûts de construction plus élevés à Montréal (revoir à la hausse les montants admissibles aux différents programmes).**

Le rapport d'avancement faisait largement état des résultats obtenus en ce qui a trait à la production de logements abordables à Montréal et au fait qu'ils sont en grande partie attribuables à l'existence de programmes visant à la fois la création de logements sociaux, communautaires et abordables privés. Afin de remplir ses engagements et de mieux planifier ses interventions, la Ville a fait, à maintes reprises, des représentations auprès du gouvernement du Québec pour s'assurer, entre autres, de la reconduction à long terme des programmes AccèsLogis Québec et Rénovation Québec et de l'adaptation des critères de ces programmes aux spécificités montréalaises, relativement aux prix, à la densité ainsi qu'à la protection du patrimoine.

Veillant à la qualité et à la viabilité des projets de logements sociaux et communautaires, la Ville de Montréal et l'Agglomération demandent plus précisément que les coûts maximums reconnus par les programmes de la Société d'habitation du Québec (SHQ) soient haussés, tant pour la construction neuve que pour l'achat-rénovation. À cet effet, un projet d'indexation de l'ordre de 10 % de coûts reconnus est à l'étude au Conseil du trésor et la Ville suit attentivement la progression de ce dossier. Elles demandent également d'instaurer un mécanisme de reconnaissance et de rajustement du prix des terrains pour l'agglomération montréalaise ainsi qu'un cadre permanent de financement du soutien communautaire correspondant aux besoins de Montréal pour garantir la pérennité des projets avec services abritant les clientèles à besoins particuliers.

Sur ce dernier point, des progrès ont été accomplis puisque l'enveloppe de l'Agence de la santé et des services sociaux pour financer de façon récurrente le soutien en logement est progressivement passée au cours des dernières années de 629 000 \$ par année à plus de 2 M\$ par année.

De plus, la récurrence du financement constitue une pièce essentielle à la réussite des objectifs de l'Administration municipale en matière de logements abordables, non seulement dans la Stratégie d'inclusion, mais aussi à travers ses différentes politiques que sont le Plan d'urbanisme, la Stratégie de revitalisation urbaine intégrée (RUI), le Plan d'affaires 2006-2009 de l'Opération 15 000 logements et dans un avenir rapproché, le Plan collectif d'action famille.

Par ailleurs et dans la poursuite des représentations auprès des gouvernements, la Ville, par le biais du Caucus des maires des grandes villes canadiennes et de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), fait des représentations auprès du gouvernement fédéral. Ainsi, le 23 janvier dernier, Montréal appuyait la démarche entreprise par la FCM dans le but d'obtenir un cadre financier à long terme soutenu et prévisible, ainsi que le maintien des investissements fédéraux à leur niveau 2007-2008 et ce, tenant compte de la souplesse requise par les villes pour qu'elles puissent développer, localement, les interventions requises par leur situation particulière. À cet effet, une résolution en ce sens a été adoptée par le Conseil municipal lors de sa séance du 25 février 2008, pour demander au gouvernement fédéral :

- La reconduction du programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), et l'ajustement de ses normes afin qu'il permette de soutenir les programmes d'aide à l'accession à la propriété, tel celui mis en place à Montréal;
- La poursuite des investissements fédéraux en matière de logement abordable nécessaires au montage financier des programmes québécois de développement de logements sociaux et communautaires.

L'Administration municipale poursuivra ses représentations, en ce concentrant principalement pour l'année 2008 et outre les objectifs mentionner plus haut, sur les objectifs suivants :

- Faire adapter les normes des programmes en fonction des spécificités montréalaises, notamment les coûts de construction plus élevés;
- La poursuite du programme de logements sociaux et communautaires AccèsLogis par l'annonce de nouvelles programmations dès son budget du printemps 2008, et l'allocation à la Ville de Montréal de 800 unités additionnelles;
- La poursuite subséquente et à long terme de ce programme à la hauteur des besoins montréalais;
- Le renouvellement à long terme du Programme Rénovation Québec et des programmes complémentaires (Initiatives de partenariats de lutte à l'itinérance (IPLI), soutien communautaire, etc.).

#### **R.4 Que Québec et Montréal s'engagent par des programmes à long terme afin d'être en mesure d'en saisir les occasions de développement s'échelonnant sur plusieurs années sur des sites à fort potentiel.**

Rappelons que la Ville de Montréal mise sur des outils de programmation budgétaire dont le Plan d'affaires 2006-2009 de l'Opération 15 000 logements. Ce dernier avait pris la relève de l'Opération Solidarité 5 000 logements 2002-2005. La planification des interventions se fait donc sur un horizon d'au moins quatre années et ces plans d'actions sont mis à jour, au besoin.

Il est également important de rappeler que, toujours au niveau de la programmation budgétaire relative à la production de logements sociaux et communautaires, les programmes sont conjoints et la Ville doit donc travailler en étroite collaboration avec les gouvernements provincial et fédéral et qu'elle est tributaire des enveloppes qui lui sont consenties. D'ailleurs et comme il est mentionné à la recommandation trois, l'Administration poursuit ses représentations dans le but d'obtenir des gouvernements un cadre financier à long terme soutenu et prévisible.

Les interventions de Montréal et de ses partenaires, en matière de logements sociaux et communautaires, demandent à être planifiées et réalisées sur plusieurs années, notamment dans le cas des stratégies de revitalisation des quartiers et lors du développement de grands sites comportant des cibles d'inclusion de logements sociaux et communautaires réparties sur plusieurs années.

Pour ce qui est des objectifs en matière de logements abordables à long terme, l'Administration s'est assurée d'inscrire son action dans différents plans et politiques; on pense notamment au Plan d'urbanisme et à la Stratégie d'inclusion. À un autre niveau, la Stratégie de revitalisation urbaine intégrée (RUI), Imaginer Réaliser Montréal 2025 et la Charte montréalaise des droits et responsabilités sont trois autres outils à travers lesquels sont enchâssés les principes que prône la Stratégie d'inclusion. À ceux-ci devrait bientôt s'ajouter le Plan collectif d'action famille.

Enfin, sur les sites à fort potentiel dont le développement s'échelonne sur une longue période et comme le soulignait le rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie, la problématique de la rétention des terrains privés représente un défi, ce qui n'est pas le cas pour ce qui est des terrains municipaux et publics. Par ailleurs, en ce qui a trait aux terrains privés, des initiatives visant la rétention des terrains sont à souligner. À cet égard, mentionnons la création du Fonds d'acquisition de Montréal, une société en commandite dont le commanditaire principal est le Fonds d'acquisition de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ). Doté d'une capitalisation de 5 M\$, il vise à faciliter l'acquisition de terrains ou d'immeubles destinés à être transformés en logements sociaux.

### **R.5 Que la Ville mette en place des incitatifs ou revoit les normes pour assurer la production d'unités familiales de plus grande superficie.**

L'Administration est heureuse d'accueillir cette recommandation de la Commission et l'analyse de la mise en œuvre de la Stratégie a fait ressortir l'importance d'améliorer l'offre de logements abordables en ciblant plus particulièrement les familles. Il existe différentes avenues, dont la plus importante sera l'adoption de l'éventuel Plan collectif d'action famille. Parmi les actions qui touchent plus spécifiquement la problématique du logement, notons que :

- Le programme d'aide à l'accession à la propriété a déjà été ajusté à la hausse afin d'accroître la part des familles avec enfant(s);
- La relance, au printemps, du programme d'aide à la construction résidentielle, avec en priorité des incitatifs à la réalisation de produits répondant aux besoins et attentes des familles;
- La mise en place, à court terme, d'une stratégie de marketing résidentiel à plusieurs volets, ciblant en premier lieu la clientèle des jeunes familles urbaines;
- Le soutien à la conception d'habitations urbaines répondant aux exigences des familles d'aujourd'hui tout en étant intégrées à un milieu d'une certaine densité. En ce sens, la Ville poursuivra sa réflexion pour intéresser les promoteurs privés et communautaires ainsi que les concepteurs, à produire des logements abordables pour familles.

À la lumière du rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie d'inclusion, des efforts particuliers sont consentis lors de la planification de projets d'inclusion, tel que le site Contrecoeur, le projet Griffintown, le projet du centre de tri postal, etc., pour intégrer des unités de type familial.

Enfin, il apparaît important de souligner que le programme AccèsCondos de la SHDM a permis de développer de nombreux logements abordables dans les dernières années et qu'un certain nombre de projets visent la famille ou tendent à tout le moins à offrir un nombre appréciable de logements de 2 et 3 chambres.

### **R.6 Que la Ville mette en place des mécanismes permettant une meilleure distribution des unités de logement sur l'ensemble du territoire en fonction des besoins.**

La problématique de la répartition des unités sur l'ensemble du territoire est soulevée dans le rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie comme étant un défi considérable pour les prochaines années. La Ville doit, dans un espace budgétaire limité, tenir compte de différentes demandes :

- Celles émanant des projets d'inclusion (dont leur distribution sur le territoire n'est pas uniforme);
- Des projets ponctuels;
- Des besoins exprimés dans plusieurs quartiers, en particulier ceux associés à la RUI;
- À cela, s'ajoute la nécessité de programmer des interventions visant des clientèles préalablement ciblées comme les itinérants par exemple.

De plus, la répartition des unités doit tenir compte que les besoins sont exprimés par le milieu, qu'ils sont multiples et qu'ils varient grandement d'un secteur à l'autre.

Par ailleurs, un élément de complexité s'ajoute à la réflexion quant à la distribution, soit celui des typologies dans un milieu dense. En effet, la plupart des projets d'inclusion comportent le défi supplémentaire de développer des projets en milieu dense; ces projets sont souvent plus complexes et coûteux surtout lorsqu'ils s'adressent à des familles. La Ville en est consciente et elle se penche sur des solutions gagnantes favorisant le développement de l'abordabilité.

Enfin, chacun des projets d'inclusion fait l'objet d'une analyse dans le but d'identifier les clientèles potentielles et ainsi, établir des cibles appropriées. À cet effet, la Direction de l'habitation poursuit sa réflexion afin de raffiner sa méthode d'analyse et qu'elle puisse ainsi tenir compte des éléments connus du projet, soit les données, les études, etc., des clientèles potentielles sur différentes zones d'influence, de la dynamique urbaine locale et enfin, du contexte global soit de l'allocation des unités sociales et communautaires eu égard aux autres besoins et projets, de la conjoncture, etc.

#### **R.7 Que la Ville de Montréal fasse les pressions nécessaires auprès de la Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM) et du gouvernement du Québec pour une meilleure répartition régionale des logements sociaux.**

La Ville poursuit sa collaboration étroite avec la CMM notamment en accueillant favorablement la démarche visant à instaurer un cadre quinquennal 2009-2013 de développement de logements sociaux et communautaires. Un tel cadre, outre qu'il réponde à la volonté de la CMM de planifier ses investissements, permettra de transmettre au gouvernement du Québec, ainsi qu'au gouvernement fédéral, un message fort sur l'importance de maintenir des engagements stables, prévisibles et récurrents dans les programmes d'habitation. La Ville a maintes fois réitéré cette demande aux gouvernements.

La démarche de la Commission du logement social et de la CMM invite les partenaires municipaux à faire le point sur les besoins de leur population et sur leurs objectifs en matière de développement de logements sociaux et communautaires. Ce respect du dynamisme des municipalités est essentiel et la Ville apprécie que le Plan de développement 2009-2013 de la CMM s'élabore en appui aux villes qui, comme Montréal, déploient une réponse planifiée aux besoins sur leur territoire.

La Ville souhaite que dans la foulée de cet exercice, la CMM poursuive et intensifie son rôle de porte-parole de ses membres auprès du gouvernement. Des recommandations ont été formulées en ce sens par la Ville. Alors que la reconduction du programme AccèsLogis Québec n'est pas assurée, la Ville demande à la CMM sa collaboration afin de faire entendre sa voix au gouvernement du Québec, de concert avec d'autres acteurs du monde municipal et de l'habitation sociale et communautaire et ce, le plus rapidement possible, afin d'obtenir que le prochain budget gouvernemental prévoit les crédits nécessaires à la poursuite de ce programme, en plus d'une bonification des paramètres des programmes adaptés à la réalité du marché et du contexte montréalais.

En ce qui a trait à la répartition régionale de logements sociaux et communautaires, les études réalisées pour la CMM concluent qu'il y a une adéquation géographique entre les besoins et l'offre de logements sociaux et communautaires. Il semblerait donc, que la répartition régionale actuelle, à près de 80 % dans l'île de Montréal, soit appropriée.

#### **R.8 Que le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine révise le critère ciblant les projets de 200 logements et plus pour élargir l'application de la Stratégie à des projets comportant un nombre d'unités moindre, en déterminant un nouveau seuil.**

Un des objectifs principaux de la Stratégie est de façonner la création de communautés mixtes et pour cela, une certaine taille est requise. En ce qui concerne le côté plus « pratique », l'analyse des projets majeurs dans le contexte montréalais a permis de constater que le seuil minimal de 200 unités avait des conséquences importantes, notamment :

- De façon générale, les projets d'envergure s'avèrent rarement conformes en tous points à la réglementation en vigueur. Cette non conformité offre un espace de négociation qui est balisé par des outils juridiques. À ces outils peuvent s'ajouter une panoplie d'ententes contractuelles qui viennent consigner les paramètres de réalisation, de mise en place d'infrastructures, de cession de terrains et d'engagements du même ordre;

- Un projet d'envergure permet une rentabilité globale, en termes de viabilité financière, nécessaire pour intégrer des logements abordables, sociaux et communautaires, ce qu'un projet de plus petite taille ne peut offrir;
- L'objectif du façonnement de communautés mixtes déborde largement la question de la viabilité financière en visant également la viabilité sociale, interpellant ainsi les notions de cohabitation et de mixité sociale à long terme, le tout, caractérisant un développement durable.

Par ailleurs, le suivi de la production abordable a permis de réaliser qu'une large part des logements abordables privés, qui sont réalisés à Montréal, l'ont été dans des projets comportant moins de 200 unités. Les projets de petite taille contribuent ainsi à la Stratégie dans ses objectifs de production. Les coûts moins élevés des structures en bois et en briques qui composent la majeure partie du stock de logements abordables des projets de moins de 200 unités expliquent, en partie, le phénomène.

Fait important à noter, ces projets de moins de 200 unités sont tantôt privés, tantôt sociaux ou communautaires ce qui permet tout de même d'atteindre une diversité de produits dans la production résidentielle globale. Rappelons enfin que les résultats quant à la production de logements abordables dans son ensemble vont au-delà des cibles visées.

**R.9 Que le concept d'inclusion et l'objectif de mixité sociale s'appliquent non seulement aux nouveaux projets résidentiels, mais également à l'existant, pour assurer le maintien des populations locales dans leur milieu de vie, par des mesures visant à protéger les maisons de chambres et les logements locatifs abordables existants.**

Effectivement, le parc de logements existant qui constitue, de loin, la plus forte portion du bâti de Montréal, doit répondre aux besoins de tous les ménages montréalais. Pour maintenir une gamme diversifiée de logements en bon état, la Ville, dans le cadre de son Plan d'affaires 2006-2009 de l'Opération 15 000 logements, consacre des sommes importantes à la rénovation des logements, à l'adaptation de bâtiments pour des clientèles particulières et autres. De plus, l'Administration a adopté dernièrement son Plan d'action 2007-2010 pour l'amélioration de la salubrité des logements.

Par ailleurs, il est important de rappeler que les concepts d'inclusion et de mixité sociale sont intimement liés, qu'ils s'appliquent au milieu existant de même qu'au nouveau développement et enfin, qu'ils militent en faveur du maintien des gens dans leur milieu de vie.

Parmi les mesures qui soutiennent le maintien des populations locales dans leur milieu, il existe une panoplie de mécanismes dont la responsabilité relève de différentes instances. On pense ici au contrôle des loyers du parc de logements sociaux et communautaires répartis dans les quartiers, à l'encadrement de la conversion de logements locatifs en copropriété et à l'aide directe, telles les différentes subventions à la rénovation qui favorisent la préservation et l'amélioration de l'habitat tout en minimisant les impacts sur les loyers existants, y compris celles relative à l'achat-rénovation, notamment pour la réalisation de nouveaux logements sociaux et communautaires. Tous ces mécanismes continueront d'être présents afin de maintenir notamment les montréalais souhaitant demeurer dans leur milieu de vie.

Pour ce qui est de la problématique spécifique des maisons de chambres dans l'offre de logements abordables et compte tenu des engagements de lutte contre la pauvreté de l'Administration, elle a élaboré en 2006 un cadre d'intervention sur les maisons de chambres. Principalement tourné vers des mesures relatives à l'habitat, ce cadre d'intervention vient préciser les objectifs de l'Opération 15 000 logements en la matière, à savoir d'engager d'ici 2009 :

- Le développement de près de 700 unités pour personnes seules (chambres-studios ou studios, volets I et II du programme AccèsLogis Québec, par construction ou achat-rénovation);
- La rénovation d'environ 300 chambres sur l'ensemble du parc de maisons de chambres (du secteur pri ou des OBNL).