

Plan d'action métropolitain



pour le logement social et abordable, 2009-2013



Communauté métropolitaine
de Montréal

Mot du président de la Communauté
et du président de la commission
du logement social



G. Tremblay



J.-R. Grenier

Nous avons le plaisir de vous présenter le premier *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013* de la Communauté métropolitaine de Montréal adopté à l'unanimité, lors de la séance du conseil du 12 juin 2008. Ce plan métropolitain, qui propose des actions qui se déploieront durant les années 2009 à 2013 pour développer davantage le logement social et abordable sur notre territoire, est le fruit d'un travail de plusieurs mois auquel les 82 municipalités et les 47 offices municipaux d'habitation de la Communauté ont participé.

L'importance d'avoir accès à un logement convenable est un droit reconnu mondialement. Ainsi, en juin 1996, les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les chefs des délégations officielles des pays rassemblés à la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) à Istanbul (Turquie) souscrivaient aux objectifs universels qui consistent, notamment, à garantir à tous un logement convenable. La Communauté a elle aussi déjà souscrit à cet objectif dans sa Vision 2025 et dans ses orientations en matière de logement social et abordable adoptées à l'unanimité par son conseil.

Bien que la majorité des 3,6 millions de personnes qui habitent sur le territoire de la Communauté parvient à se loger convenablement par ses propres moyens, plusieurs personnes n’y arrivent toujours pas. Ainsi, les données rendues publiques par Statistique Canada, le 1^{er} mai 2008, indiquent que 270 000 ménages locataires de la région métropolitaine de recensement (RMR) consacraient plus de 30 % de leurs revenus bruts au logement en 2006. En 2001, 256 000 ménages éprouvaient des problèmes d’abordabilité financière de logement. Ces données nous rappellent l’importance de poursuivre nos efforts pour mettre en place les mesures qui permettent d’accompagner ces personnes dans l’amélioration de leur condition de logement.

En adoptant son premier *Plan d’action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013*, la Communauté identifie des actions qu’elle mettra elle-même en place pour favoriser le développement du logement social et abordable. Mais la mission de la Communauté se limitant à la planification, à la coordination et au financement à l’échelle métropolitaine, cet objectif ne peut être atteint par ses seules actions. C’est pourquoi la Communauté invite dans ce plan d’action ses partenaires, dont le gouvernement du Québec, qui élabore les programmes d’habitation et en assure une grande partie du financement, et les municipalités de son

territoire, qui assurent la gestion de ces programmes, à agir également pour favoriser le développement du logement social et abordable.

Ce plan d’action est donc une invitation à tous les acteurs qui interviennent dans le domaine du logement social et abordable pour qu’ils travaillent ensemble afin que le Grand Montréal se rapproche encore davantage de la Vision 2025 qui est de *Bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*, et ce, notamment en assurant un habitat de qualité à chaque ménage de la Communauté.



M. Gérald Tremblay,
Maire de Montréal
et président
de la Communauté



M. Jean-Robert Grenier,
Maire de Calixa-Lavallée et
président de la commission
du logement social

Membres de la commission du logement social

M. Jean-Robert Grenier

Président, maire de la Municipalité de Calixa-Lavallée

M. Alvaro Farinacci

Vice-président, membre du conseil de la Ville de Montréal

Mme Manon D. Hénault

Vice-présidente, membre du comité exécutif de la Ville de Longueuil

Mme Jocelyn Ann Campbell

Membre du conseil de la Ville de Montréal

M. Jean-Marc Gibeau

Membre du conseil de la Ville de Montréal

Mme Ginette Grisé

Membre du conseil de la Ville de Laval

M. Paul Larocque

Maire de la Ville de Bois-des-Filion

M. Michel Prescott

Membre du conseil de la Ville de Montréal



Dans l'ordre habituel, M. Michel Prescott, Mme Jocelyn Ann Campbell, M. Paul Larocque, M. Alvaro Farinacci, M. Jean-Robert Grenier, Mme Manon D. Hénault, M. Jean-Marc Gibeau. Mme Ginette Grisé était absente lors de la prise de vue.



La Communauté métropolitaine de Montréal en chiffres

1 COMMUNAUTÉ depuis le 1^{er} janvier 2001 • **14 MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ** dont 4 sont des villes avec compétences de MRC • **82 MUNICIPALITÉS LOCALES** dont **1 VILLE (MONTRÉAL)** de plus de 1,6 million d'habitants en 2008, **2 VILLES (LAVAL ET LONGUEUIL)** qui comptent entre 200 000 et 400 000 habitants, **35 MUNICIPALITÉS** qui comptent entre 15 000 et 100 000 habitants et **44 MUNICIPALITÉS** qui comptent moins de 15 000 habitants • **5 RÉGIONS ADMINISTRATIVES** dont trois partiellement comprises (Laurentides, Lanaudière, Montérégie) • **7 CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS** dont quatre partiellement comprises (Laurentides, Lanaudière et deux dans la Montérégie) • **4 360 km² DE SUPERFICIE TOTALE** dont 525 km² de surfaces aquatiques et 2 218 km² de terres agricoles protégées, soit 58 % du territoire • **3,6 MILLIONS D'HABITANTS** en 2008 soit près de 50 % de la population du Québec • **942 HABITANTS AU km²** en 2008 • **1,55 MILLION DE LOGEMENTS PRIVÉS** en 2006 dont 46,9 % sont en mode locatif • **2,3 PERSONNES PAR MÉNAGE** en 2006 • **21,2 % DES HABITANTS SONT DES IMMIGRANTS** en 2006 dont près d'un quart est arrivé entre 2001 et 2006 • **75 LANGUES PARLÉES** dont les plus parlées sont le français, majoritairement, et l'anglais • **19,4 % DES HABITANTS PARLENT AU MOINS DEUX LANGUES À LA MAISON** en 2006 • **120 COMMUNAUTÉS CULTURELLES** • **19,4 % DES HABITANTS DE PLUS DE 20 ANS DÉTIENNENT AU MOINS UN BACCALAURÉAT UNIVERSITAIRE** • **148 MILLIARDS \$CA DE PIB AUX PRIX DU MARCHÉ**, soit 40 000 \$CA par habitant en 2007 • **1,9 MILLION D'EMPLOIS** en 2007, soit 49 % des emplois du Québec • **178 300 EMPLOIS DANS LA NOUVELLE ÉCONOMIE** en 2007 • **7,6 MILLIONS DE TOURISTES** en 2006 • **80 MILLIONS DE CONSOMMATEURS** dans un rayon de 1 000 km • **1,84 MILLION D'AUTOMOBILES**, soit 1,23 véhicule par logement en 2003 • **7,3 MILLIONS DE DÉPLACEMENTS** en 24 heures en 2003, dont 67,6 % en automobile, 16,4 % en transport public, 12,2 % non motorisés et 5,1 % en autres modes • **1 AÉROPORT INTERNATIONAL** avec un trafic de 12,4 millions de voyageurs en 2007 (estimé) • **1 PORT** avec un trafic de 26 millions de tonnes de marchandises en 2007 dont 48 % par conteneurs (estimé) • **5 UNIVERSITÉS** trois francophones et deux anglophones ainsi que sept écoles affiliées et instituts de recherche comptant 176 000 étudiants en 2006 • **66 CÉGEPS ET COLLÈGES** publics et privés • **201 CENTRES DE RECHERCHE** • **60 CONSULATS ET DÉLÉGATIONS ÉTRANGÈRES**

Sources : Institut de la statistique du Québec, Statistique Canada, ministère des Transports du Québec, Tourisme Montréal, Aéroports de Montréal, Port de Montréal, ministère de l'Éducation du Québec, Conference Board du Canada, Montréal International.



Communauté métropolitaine
de Montréal

La Communauté métropolitaine de Montréal

Créée le 1^{er} janvier 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 82 municipalités. Elle compte une population de 3,6 millions de personnes réparties sur un territoire de 4 360 kilomètres carrés, dont 525 de milieux aquatiques et 2 218 de terres agricoles, soit 58 % du territoire.

La Communauté exerce ses compétences dans les domaines suivants :

l'aménagement du territoire;	le transport en commun et le réseau artériel métropolitain;
le développement économique;	la planification de la gestion des matières résiduelles;
le développement artistique ou culturel;	l'assainissement de l'atmosphère;
le logement social;	l'assainissement des eaux.
les équipements, les infrastructures, les services et les activités à caractère métropolitain;	

Elle intervient également dans la protection et la mise en valeur des espaces bleus et verts et produit des outils d'information en matière de géomatique.

Pour mener à bien sa mission de planification, de coordination et de financement, la Communauté s'est donné quatre objectifs principaux :

▶ Doter la région métropolitaine de Montréal d'une vision commune et partagée, qui sera suivie d'un plan de développement économique et d'un schéma métropolitain d'aménagement et de développement cohérents afin que la région puisse être compétitive à l'échelle internationale;

▶ Assurer un développement harmonieux et équitable sur l'ensemble du territoire de la Communauté dans un environnement de qualité pour les citoyens et les citoyennes de la région;

▶ Aspirer à une véritable fiscalité métropolitaine basée sur une diversification des sources de revenus afin de financer les activités métropolitaines ainsi que les activités municipales dans des secteurs spécifiques;

▶ Harmoniser les programmes et les politiques du gouvernement et des organismes régionaux du territoire avec les activités de la Communauté.

Table des matières

Mot du président de la Communauté et du président de la commission du logement social.....	I
Membres de la commission du logement social.....	IV
La Communauté métropolitaine de Montréal en chiffres.....	VI
La Communauté métropolitaine de Montréal.....	VII
Abréviations et sigles.....	XI

INTRODUCTION 1

La Communauté métropolitaine de Montréal et le logement social : un engagement de plus en plus affirmé.....	2
---	---

Les <i>Orientations de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière de logement social et abordable</i>	3
--	---

Le <i>Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013</i>	4
---	---

PARTIE 1 : UNE RÉGION EN CONSTANTE MUTATION 9

1.1 La population de la Communauté.....	10
--	----

1.2 Le marché du logement.....	14
---------------------------------------	----

1.3 L'offre de logements sociaux et abordables.....	16
--	----

1.4 Identification des besoins insatisfaits.....	18
---	----

PARTIE 2 : LES ACTIONS ENVISAGÉES 21

2.1 Poursuivre le financement de programmes essentiels au continuum de solutions résidentielles dans le cadre d'une planification à moyen terme.....	23
---	----

2.2 Investir pour la qualité du parc de logements sociaux et abordables.....	31
---	----

2.3 Répondre aux besoins en services de locataires qui sont souvent parmi les personnes les plus démunies.....	34
---	----

2.4 Soutenir le développement économique de tous les secteurs du Grand Montréal.....	38
---	----

2.5 Explorer la pertinence de créer un guichet unique pour le logement social et abordable.....	40
--	----

2.6 Assurer un suivi de la situation du logement social et abordable et de la mise en œuvre du PAMLSA.....	41
---	----

CONCLUSION 43

ANNEXE 1 : Les interventions actuelles de la Communauté en matière de logement.....	45
--	----

ANNEXE 2 : Une estimation des implications financières du plan d'action.....	49
---	----

ANNEXE 3 : Avantages et inconvénients des différents programmes de soutien au logement locatif.....	53
--	----



Liste des cartes, des figures et des tableaux

Carte 1 :	Variation de la population, municipalités du Grand Montréal, 2001-2006	11
Carte 2 :	Variation de la part des immigrants dans la population totale des municipalités du Grand Montréal, 2001-2006	12
Carte 3 :	Âge médian, municipalités du Grand Montréal, 2006	14
Carte 4 :	Taux de chômage de la population de 15 ans et plus, municipalités du Grand Montréal, 2006	18
Figure 1 :	Cheminement du PAMLSA	7
Figure 2 :	Taux d'inoccupation des logements locatifs, Grand Montréal, 2001-2007	15
Figure 3 :	Historique des programmes financés par la CMM	22
Figure 4 :	Continuum de l'offre de logements, CMM, 2008.....	24
Tableau 1 :	Les logements sociaux et abordables, cinq secteurs du Grand Montréal, 2006	16
Tableau 2 :	Les différents types de logements sociaux et abordables, cinq secteurs du Grand Montréal, 2006	17





Abréviations et sigles

ACL	Programme AccèsLogis
CHJM	Corporation d’Habitations Jeanne-Mance
CLS	Commission du logement social
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
FCM	Fédération canadienne des municipalités
GRT	Groupe de ressources techniques
HLM	Habitation à loyer modique
INRS-UCS	Institut national de la recherche scientifique – Urbanisation, Culture et Société
LAQ	Programme Logement Abordable Québec
OBNL	Organisme à but non lucratif
OMH	Office municipal d’habitation
PAMLSA	<i>Plan d’action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013</i>
PSL	Programme de Supplément au loyer
RCGT	Firme Raymond Chabot Grant Thornton
ROHQ	Regroupement des offices d’habitation du Québec
SCHL	Société canadienne d’hypothèques et de logement
SHQ	Société d’habitation du Québec



Introduction

La Communauté métropolitaine de Montréal et le logement social : un engagement de plus en plus affirmé

L'accessibilité à un logement et à un environnement urbain de qualité est un actif important de toute région métropolitaine. En ce sens, les interventions pour favoriser un habitat de qualité doivent être perçues comme des investissements susceptibles d'accroître l'attractivité et la compétitivité de la région.

Si la majorité de la population du Grand Montréal parvient à se loger convenablement par ses propres moyens, de trop nombreux ménages éprouvent de sérieuses difficultés à y parvenir. Des efforts importants doivent donc être consentis par les gouvernements afin de favoriser un habitat de qualité garant de la cohésion sociale et d'un développement social et économique optimal.

En vertu de sa loi constitutive, la Communauté exerce des compétences en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, d'équipements, de transport, d'environnement ainsi que de logement social et abordable¹.

La Communauté métropolitaine de Montréal joue un rôle unique au Canada en matière de financement du logement social et abordable. Plus de la moitié de son budget est d'ailleurs consacré à assurer le partage des coûts de la contribution des municipalités à quatre programmes: le programme d'habitations à loyer modique (HLM), le programme de Supplément au loyer (PSL), le programme AccèsLogis et le programme de Logement abordable.

Le présent *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013*, qui s'inscrit dans la Vision 2025 et dont la réalisation était prévue dans les *Orientations de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière de logement social et abordable*, permet à la Communauté d'aller un pas plus loin dans les interventions qu'elle a entreprises depuis sa création en 2001.

¹ Vous pouvez consulter en ligne le texte de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (LRQ, Chapitre 37.01) à l'adresse suivante : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/home.php>. Les articles 152 à 155 de la section IV portent sur le logement social.



Les Orientations de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière de logement social et abordable

Le conseil de la Communauté a adopté, à l'unanimité, lors de la séance du 1^{er} décembre 2005, des orientations pour structurer ses interventions en matière de logement social et abordable.

Ces orientations ont été élaborées à la suite de plusieurs mois de travail auxquels ont pris part les élus du comité exécutif, de la commission du logement social et les professionnels des municipalités membres. Une consultation a également été tenue auprès de toutes les municipalités membres au cours du printemps et de l'été 2005.

Le document qui s'intitule *L'accès à un logement de qualité pour chaque ménage de la Communauté métropolitaine de Montréal* présente des orientations qui s'inscrivent en droite ligne dans la Vision 2025, laquelle vise à bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Pour assurer un habitat de qualité à l'ensemble de la population et ayant à l'esprit son statut d'organisme métropolitain de planification, de coordination et de financement, la Communauté a identifié trois défis à relever, de même qu'un certain nombre d'orientations et de mesures. Le premier défi vise à assurer l'adéquation entre les politiques et les programmes des gouvernements supérieurs et la réalité métropolitaine; le second, à renforcer la concertation des interventions municipales à l'échelle de la région métropolitaine; et le troisième, à optimiser le cadre financier métropolitain en habitation sociale et abordable.

Le Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013

Avec ce plan d'action, le Grand Montréal se dote, pour la première fois, d'un programme d'interventions ciblées à réaliser au cours des prochaines années. Ces actions visent à lever les freins au développement et à tirer le meilleur parti possible des efforts conjugués des différents acteurs intervenant sur la scène métropolitaine, échelle à laquelle les dynamiques du marché résidentiel se déploient. Ce plan permettra donc des actions mieux adaptées à la réalité de la région métropolitaine.



Le but du plan d'action est de définir des objectifs prioritaires pour favoriser le développement du logement social et abordable sur le territoire de la Communauté. La Communauté fait le pari qu'une planification renforcée permettra de mieux répondre aux besoins d'une partie de la population qui doit être soutenue afin d'être logée de façon décente.

Pour atteindre ces objectifs, la Communauté a déterminé des actions concrètes à mettre en place au cours des années 2009 à 2013. Le logement social et abordable étant une compétence partagée avec les municipalités et le gouvernement du Québec, la Communauté invite également ces derniers à mener certaines actions qui favoriseront l'atteinte de ces objectifs.

Il est entendu que la question du logement ne peut être abordée de façon isolée, que les partenaires sont nombreux et que les difficultés à se loger sont étroitement liées à des problèmes de pauvreté, qui

outrepassent les responsabilités locales. Toutefois, il est de la responsabilité de la Communauté, à titre d'organisme métropolitain, de convier tous les partenaires à la poursuite de l'objectif d'assurer l'accès à un logement de qualité à tous.

La Communauté existe seulement depuis quelques années et sa compétence en logement social entraîne une redéfinition des rapports entre les partenaires. S'il est vrai que la Société d'habitation du Québec (SHQ) définit encore l'essentiel des paramètres des programmes gouvernementaux d'aide au logement social et abordable, le gouvernement invite la (SHQ), dans le *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, à impliquer la Communauté dans le processus d'élaboration des programmes gouvernementaux et à assurer une meilleure compréhension de la réalité métropolitaine².

² Ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec. *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, Décembre 2007. On peut consulter ce rapport à l'adresse suivante : http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/metropole/rapport_cmm.pdf.

Un outil de planification fruit d'une vaste concertation

Le *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013* est le résultat d'un travail de plusieurs mois qui a fait une large place à la concertation.

Les consultations menées auprès de l'ensemble des municipalités et des offices municipaux d'habitation de la Communauté ont mobilisé les énergies de la commission du logement social en 2007 et en 2008.



Dans l'ordre habituel: **M. Jocelyn Fafard**, directeur au développement et aux immeubles, Office municipal d'habitation de Longueuil; **M. Sylvain Boily**, directeur, Office municipal d'habitation de Longueuil; **M^{me} Manon D. Hénault**, vice-présidente de la commission du logement social de la Communauté, membre du comité exécutif de la Ville de Longueuil; **M. Alvaro Farinacci**, vice-président de la commission du logement social de la Communauté, membre du conseil de la Ville de Montréal; **M^{me} Jocelyn Ann Campbell**, membre de la commission du logement social de la Communauté, membre du conseil de la Ville de Montréal; **M. Jean-Robert Grenier**, président de la commission du logement social de la Communauté, maire de la Municipalité de Calixa-Lavallée.

Trois séances de consultation se sont tenues au mois de février 2007 concernant le premier volet du plan, qui porte sur les habitations à loyer modique (HLM). Quatre séances de consultation ont eu lieu au mois de janvier 2008 au sujet du volet portant sur le programme de Supplément au loyer (PSL) et du volet portant sur les programmes AccèsLogis (ACL) et Logement abordable Québec (LAQ).

La commission a ainsi pu entendre les personnes responsables de 95 % du parc de HLM et des unités PSL, ACL et LAQ situés sur le territoire de la Communauté. Les membres de la commission ont également visité des ensembles HLM et LAQ à Montréal, à Longueuil, à Laval et à Mont-Saint-Hilaire, ce qui leur a permis de prendre connaissance de l'état du cadre bâti, d'expériences communautaires innovatrices, de mieux comprendre la réalité quotidienne des gestionnaires et de mieux cerner leurs besoins.

Les membres de la Table CMM-Municipalités ont également été consultés à plusieurs étapes des travaux entourant le *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013* (PAMLSA). Les membres de cette table sont des responsables de l'habitation et des offices municipaux d'habitation (OMH) des cinq secteurs de la Communauté.

En adoptant à l'unanimité ce plan d'action, lors de sa séance du 12 juin 2008, le conseil de la Communauté réitère d'une façon éclatante sa volonté d'agir afin de « *bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable* ».



Un plan d'action qui s'appuie sur une solide connaissance de la réalité métropolitaine

La réflexion entreprise par la Communauté dans le cadre du PAMLSA s'est appuyée sur un ensemble de travaux et d'études visant à documenter en profondeur les dynamiques sociodémographiques du Grand Montréal et du marché du logement et, plus spécifiquement, la répartition géographique de l'offre de logements sociaux et abordables et des populations aux prises avec des problèmes d'abordabilité.

La première partie du PAMLSA offre une synthèse des différents éléments du diagnostic servant d'assises aux interventions envisagées par la Communauté. La situation des ménages et le contexte dans lequel évolue la population du Grand Montréal étant en constante mutation, une actualisation des différents éléments du diagnostic sera réalisée au fil des ans lorsque de nouvelles données seront disponibles.

Objectifs poursuivis afin de favoriser le développement du logement social et abordable

Le PAMLSA fixe six objectifs à atteindre durant les années 2009 à 2013 :

- 1. Poursuivre le financement de programmes essentiels au continuum de solutions résidentielles dans le cadre d'une planification à moyen terme;**
- 2. Investir pour la qualité du parc de logements sociaux et abordables;**
- 3. Répondre aux besoins de locataires qui sont souvent parmi les personnes plus démunies;**
- 4. Soutenir le développement économique de tous les secteurs du Grand Montréal;**
- 5. Explorer la pertinence de créer un guichet unique pour le logement social et abordable;**
- 6. Assurer un suivi de la situation du logement social et abordable et de la mise en œuvre du PAMLSA.**

Pour y arriver, des actions sont proposées pour chaque objectif.

Cheminement du PAMLSA

- 18 septembre 2003** - Adoption de la Vision 2025.
- *Bâtir une communauté métropolitaine compétitive, attractive, solidaire et responsable.*
- En 2025, chaque ménage a accès à un logement décent.
- 1^{er} décembre 2005** - Adoption des *Orientations de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière de logement social et abordable* qui ont pour titre *L'accès à un logement de qualité pour chaque ménage de la Communauté métropolitaine de Montréal.*
- L'élaboration d'un *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013* est l'une des mesures prévues dans les orientations.
- 23 novembre 2006** - Attribution d'un mandat par le comité exécutif à la commission du logement social (CLS) de tenir des consultations auprès des municipalités concernant le volet 1 – HLM du projet de *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable (PAMLSA), 2009-2013.*
- Février 2007** - Tenue de trois séances de consultation sur le volet – HLM.
- La CLS a ainsi pu entendre les responsables de près de 97 % du stock de HLM de son territoire.
- 14 mars 2007** - Visite de terrain.
- Les membres de la CLS ont visité des ensembles HLM et ont observé l'état du cadre bâti ainsi que les difficultés rencontrées au quotidien par les gestionnaires. Ils ont également pris connaissance d'expériences communautaires novatrices.
- 5 avril 2007** - Dépôt du Rapport de consultation – volet HLM – de la CLS au comité exécutif.
- Ce rapport présente les observations et les commentaires de la CLS ainsi que 16 recommandations relatives au programme HLM.
- 4 octobre 2007** - Attribution d'un mandat par le comité exécutif à la CLS de tenir des consultations auprès des municipalités concernant le volet 2 (PSL) et le volet 3 (AccèsLogis [ACL] et Logement abordable Québec [LAQ]) du PAMLSA, 2009-2013.
- Janvier 2008** - Tenue de quatre séances de consultation sur le volet 2 (PSL) et le volet 3 (ACL et LAQ) du PAMLSA.
- La commission a entendu plusieurs élus et les responsables municipaux impliqués dans la gestion de plus de 94 % des unités PSL, ACL et LAQ.
- 29 mai 2008** - Adoption du Rapport de consultation (volet PSL et volet ACL-LAQ) par le comité exécutif.
- Adoption du projet de PAMLSA 2009-2013 par le comité exécutif.
- 12 juin 2008** - Adoption à l'unanimité du PAMLSA 2009-2013 par le conseil de la CMM.

PARTIE 1

Une région en constante mutation



À titre de deuxième région la plus peuplée au Canada et de métropole du Québec, le Grand Montréal est confronté à des dynamiques spécifiques. La population métropolitaine n'échappe toutefois pas aux grandes tendances démographiques que sont notamment le vieillissement de la population, la diversification des modèles familiaux et l'augmentation du nombre de ménages d'une seule personne.

Une croissance démographique de plus de 5 %

Le Grand Montréal est le lieu de résidence de la moitié de la population du Québec et la tendance à la concentration de la population sur son territoire se poursuit en raison d'un taux de croissance démographique plus important que celui du reste du Québec³. Entre 2001 et 2006, le taux de croissance de la population du Grand Montréal s'est accéléré et a atteint 5,2% alors qu'il était de 2,9% entre 1996 et 2001. Tous les secteurs du Grand Montréal ont connu une augmentation de leur croissance, mais elle est plus accentuée sur la couronne Nord et sur la couronne Sud.

Des populations avec des besoins particuliers

Certaines personnes et certaines familles ont des besoins particuliers qui font en sorte qu'elles éprouvent de grandes difficultés à se loger. Ainsi, c'est dans la région de Montréal, et plus particulièrement dans les quartiers centraux, que se concentrent la plupart des personnes sans-abri ou à risque d'itinérance du Québec. Le ministère des Ressources humaines et du Développement social du Canada estimait, en 2005, qu'environ 30 000 personnes sans-abri ou à risque de le devenir vivaient sur le territoire du Grand Montréal⁴.

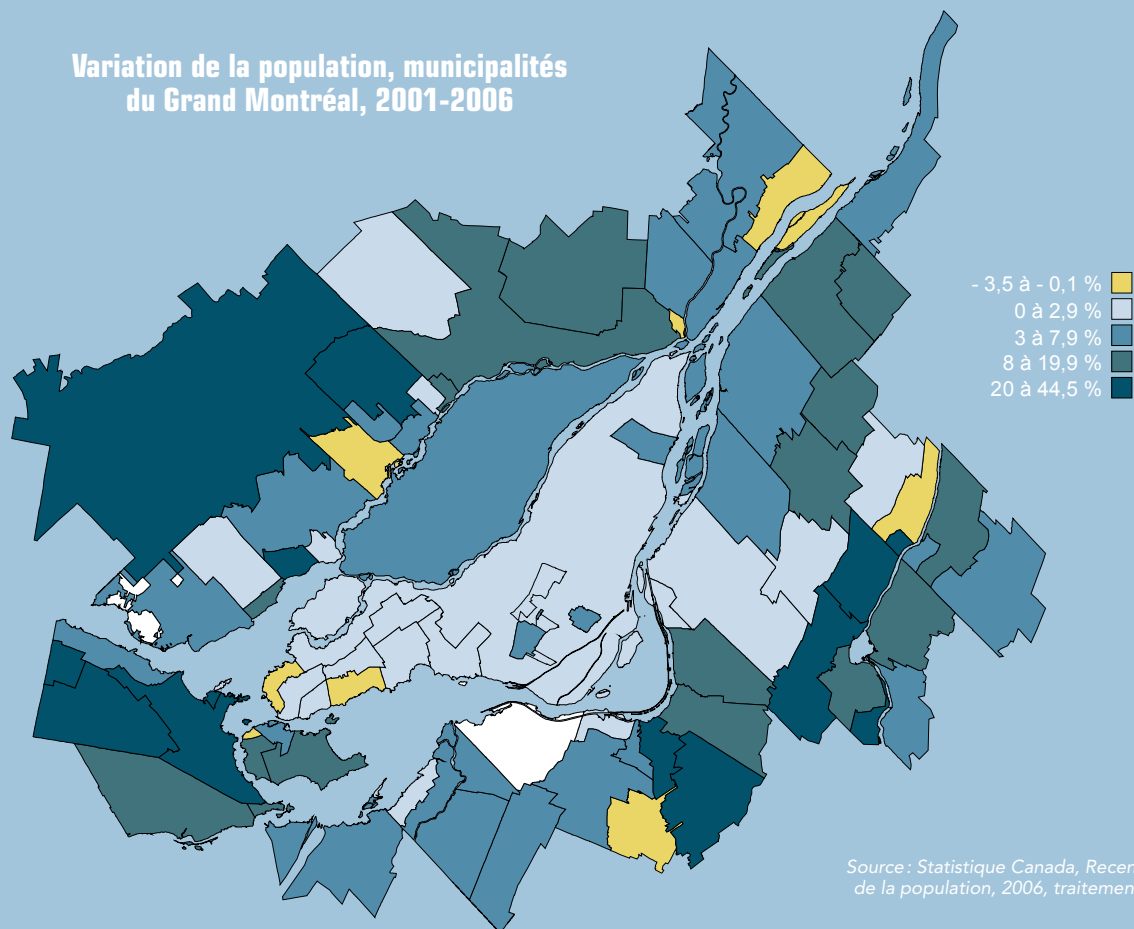
Par ailleurs, de nombreuses personnes souffrant de problèmes de santé mentale connaissent également des difficultés à se loger. Plusieurs d'entre elles ont été victimes des premières vagues de désinstitutionnalisation qui se sont déployées avec des ressources insuffisantes, notamment en ce qui concerne le logement et les soins de santé. Avec la mise en place de l'actuelle politique québécoise en santé mentale, on prévoit, uniquement sur l'île de Montréal, l'élimination ou la transformation de plus de 1 300 places d'hébergement (en institutions ou dans des ressources affiliées) en contrepartie de la création de quelque 700 places en logement⁵.

³ *Perspective Grand Montréal*, CMM, vol. 1, no 1, Juillet 2007.

⁴ La Presse canadienne. 2008, «Une politique globale d'itinérance réclamée». *La Presse*, p. A20, 27 mars.

⁵ Agence de la santé et des services sociaux de Montréal: *Plan d'action ministériel en santé mentale 2005-2010* – Planification de la phase II à Montréal – Document de consultation. Janvier 2008. Précisons que la première phase de désinstitutionnalisation, dans les années 1960, s'est traduite par une baisse, de 1962 à 1970, de plus de 3 500 lits disponibles en institution psychiatrique, de même que par une chute des admissions dans ces établissements pour la même période. La deuxième vague de désinstitutionnalisation – qui s'étend du début des années 1970 jusqu'au milieu des années 1980 – fait suite à la Commission Castonguay-Nepveu qui allait accoucher d'une réforme globale du système des services de santé et des services sociaux. Durant cette période, l'offre dans les hôpitaux psychiatriques diminue d'un autre 4 200 lits alors que les services non institutionnalisés tendent toutefois à augmenter (Dorvil, Henri et al. 1997. *Défis de la reconfiguration des services de santé mentale*, Québec: ministère de la Santé et des services sociaux, 263 p).

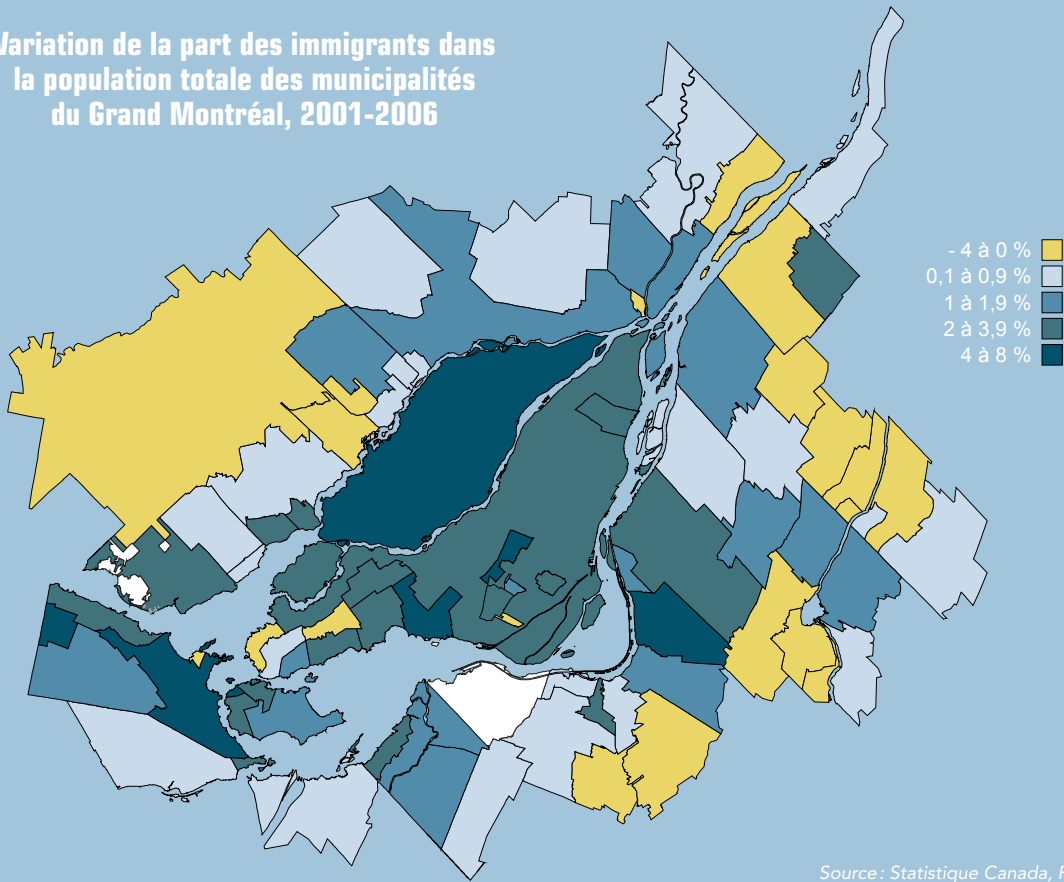
Variation de la population, municipalités du Grand Montréal, 2001-2006



Source: Statistique Canada, Recensement de la population, 2006, traitement CMM.



Variation de la part des immigrants dans
la population totale des municipalités
du Grand Montréal, 2001-2006



Source : Statistique Canada, Recensement
de la population, 2006, traitement CMM.



Une région d'accueil des immigrants de première importance

Le Grand Montréal est l'un des principaux pôles d'immigration du Canada et des États-Unis. Il est au cinquième rang sur les 33 régions métropolitaines les plus peuplées en ce qui concerne le taux d'immigration et au neuvième rang quant à la proportion de la population née à l'étranger⁶.

L'immigration est non seulement le principal moteur de la croissance démographique de la Communauté, elle est également, comme le souligne la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), une variable clé dans la demande de logements⁷. Ainsi, un nombre accru d'immigrants exercent une pression sur le marché du logement, principalement sur le marché locatif.

En 2006, le nombre de nouveaux arrivants (personnes ayant immigré depuis cinq ans ou moins), vivant dans le Grand Montréal, a augmenté de 44,3 % comparativement à 2001, passant de 114 000 à 164 505 personnes. Cette forte augmentation s'explique par l'attrait du Grand Montréal auprès des immigrants, mais également par la hausse, depuis le début des années 2000, des quotas d'immigration instaurés par le gouvernement du Québec. On sait que les immigrants récents sont en majorité des locataires et sont concentrés dans l'île de Montréal⁸.

La présence d'immigrants est en augmentation dans les cinq secteurs du Grand Montréal. Plus la durée de résidence s'allonge, plus les immigrants ont tendance à s'établir à l'extérieur de l'île et à faire les mêmes choix de localisation résidentielle que la population née au pays⁹.

Viellissement et nouveaux modèles familiaux : des tendances démographiques lourdes

Depuis le début des années 1980, la taille moyenne des ménages est en constante diminution. En 2006, la taille moyenne d'un ménage était de 2,4 personnes contre 2,8 en 1981.

On observe également une multiplication des modèles familiaux ainsi qu'une accélération des mouvements de formation, de dissolution et de recomposition des ménages.

Enfin, le Grand Montréal aura à faire face au vieillissement accéléré de sa population au cours des années futures. En ce sens, il se rapprochera des régions urbaines d'Europe de l'Ouest¹⁰. À l'échelle de l'Amérique du Nord, le Grand Montréal occupe le haut du pavé des régions métropolitaines les plus âgées avec un âge médian de 39,3 ans en 2006. Les municipalités les plus jeunes se retrouvent sur les couronnes Nord et Sud, là où généralement la croissance démographique est forte. Les municipalités les plus âgées sont souvent des municipalités de banlieue de l'ouest de l'île de Montréal et de la Rive-Sud telles Saint-Lambert, Boucherville, Saint-Bruno-de-Montarville, Mont-Saint-Hilaire, Léry et Beauharnois.

Toutes ces tendances appellent à une diversification de l'offre et au développement de formes résidentielles adaptables et évolutives, et ce, dans tous les secteurs du Grand Montréal.

6 *Perspective Grand Montréal*, CMM, vol. 2, no 1, Janvier 2008.

7 Piché-Cyr, Claire. 2004. *Le nouveau visage du marché locatif, Parce que le panorama change*. Conférence SCHL 2004 sur les perspectives du marché de l'habitation tenue à Montréal, le 30 novembre 2004.

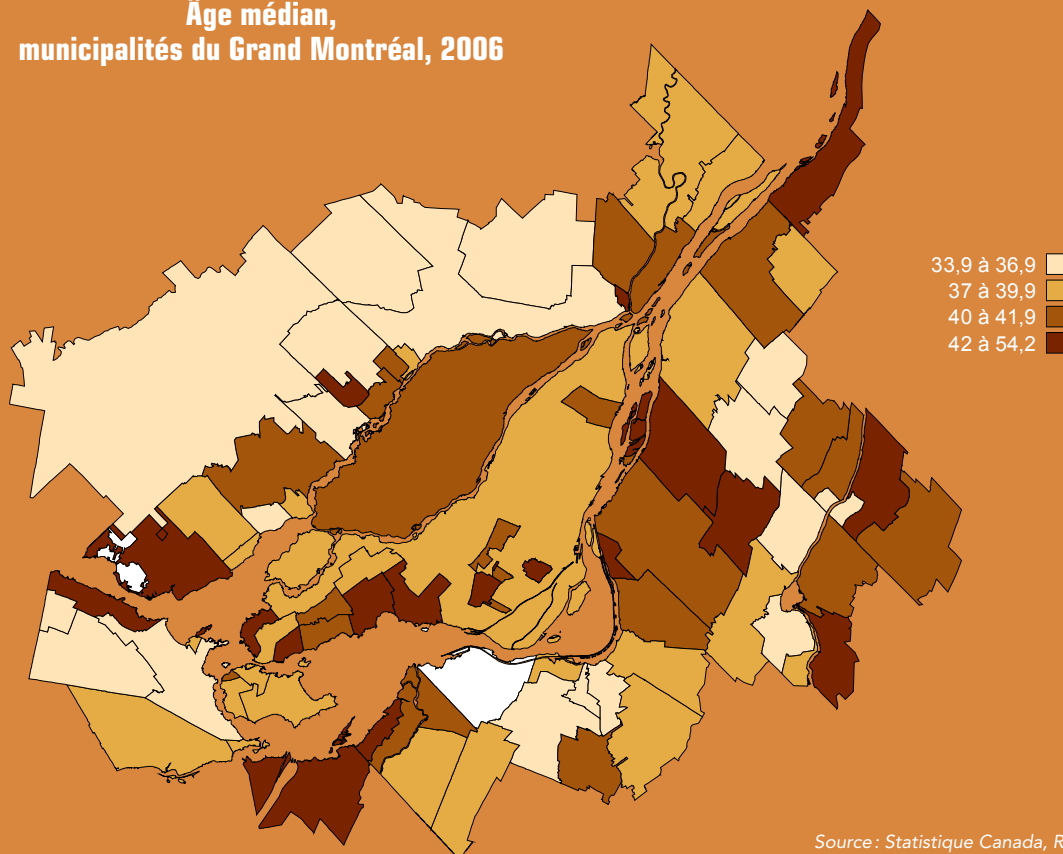
8 Murdie, Robert A. 2005. « Housing Affordability: Immigrant and Refugee Experiences ». *Policy Matters*, no 17, avril. Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement (CERIS). Toronto.

Leloup, Xavier en collaboration avec Virginie Ferreira. 2005. *Les conditions de logement des ménages immigrants : une réalité contrastée*, Société d'habitation du Québec, Québec.

9 *Perspective Grand Montréal*, CMM, vol. 2, no 1, Janvier 2008.

10 *Perspective Grand Montréal*, CMM, vol. 1, no 2, Septembre 2007, p. 6.

Âge médian, municipalités du Grand Montréal, 2006



Source : Statistique Canada, Recensement de la population, 2006, traitement CMM.

1.2

Le marché du logement

Depuis 2001, le Grand Montréal compte plus de logements en propriété que de logements en location. En 2006, le Grand Montréal comptait 696 105 logements locatifs occupés, soit 46,9 % de l'ensemble de logements occupés. Cet effritement du poids de la population locataire s'observe depuis quelques recensements.

La conjoncture économique favorable des dernières années, conjuguée à de faibles taux d'intérêt, a propulsé les mises en chantiers – à l'exception du logement locatif – alors que les valeurs foncières et les coûts de réalisation ont progressé de façon importante¹¹.

Une construction de logements locatifs « traditionnels » anémique

Le nombre restreint de nouvelles constructions de logements locatifs, à l'exclusion de résidences pour personnes âgées et certains autres projets locatifs haut de gamme, s'explique par la faible rentabilité dégagée. L'écart entre le loyer économique et le loyer marchand¹² est un frein à la construction de ces logements locatifs « traditionnels » et cet écart ne semble pas devoir se résorber au cours des années futures.

¹¹ RCGT. 2007. *Expertise coûts de réalisation/projets AccèsLogis et Logement abordable Québec (volet social et communautaire)*. Étude réalisée pour le compte de la CMM.

¹² Le loyer économique correspond au loyer minimal requis pour dégager une rentabilité économique justifiant une nouvelle construction. Le loyer marchand est le loyer qu'un locataire est prêt à payer sur un marché libre et ouvert à la concurrence en comparaison des loyers actuellement payés pour des logements comparables.

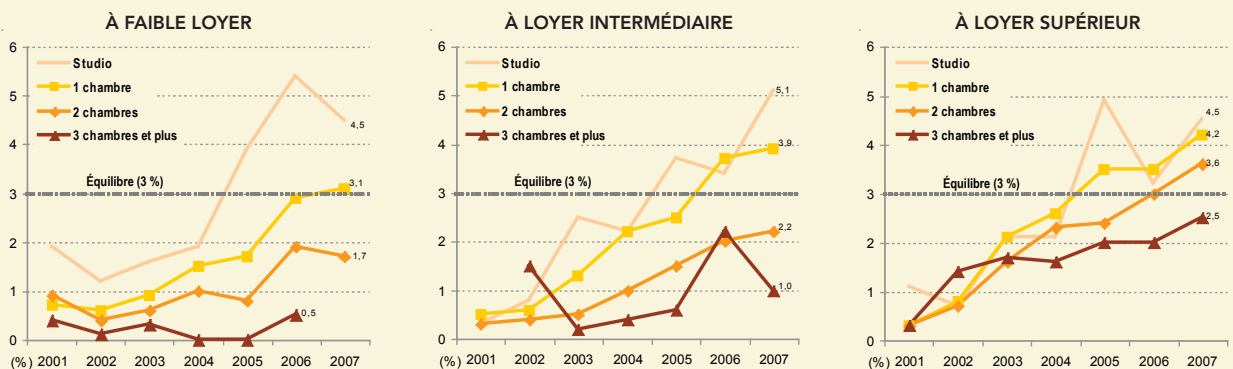
Les projets de logement social et abordable n'échappent pas à cette réalité. En effet, les écarts entre les coûts de réalisation, le niveau des subventions et la capacité de payer des locataires compliquent et ralentissent la réalisation des projets AccèsLogis et Logement abordable, qui sont actuellement les deux seuls programmes gouvernementaux qui permettent d'ajouter des unités de logements sociaux et abordables.

Pourtant, sans l'ajout des unités réalisées dans le cadre de ces programmes, la construction des nouvelles unités de logements locatifs s'adressant à des ménages à revenu modeste serait anémique.

Les taux d'occupation

Le peu de nouveaux logements locatifs « traditionnels » construits exerce des pressions sur le parc locatif existant qui se traduit par de faibles taux d'occupation. Le taux d'occupation, soit la proportion des logements locatifs qui n'est pas occupée et qui est disponible à la location, est l'un des indicateurs clés afin de bien saisir les besoins en logements locatifs d'une région. Le taux d'occupation des logements locatifs a progressivement augmenté depuis 2001, pour atteindre le point d'équilibre de 3 % en 2007¹³. Toutefois, l'apparent équilibre du marché locatif dans le Grand Montréal dissimule des écarts importants selon la gamme de loyers, selon le nombre de chambres et selon le secteur géographique. Dans le Grand Montréal, en 2007, le taux d'occupation des logements de deux chambres à coucher est de 1,7 % pour les loyers les moins élevés et de 2,2 % pour les logements à coût moyen.

Taux d'occupation des logements locatifs, Grand Montréal, 2001-2007



Source : SCHL. Compilation spéciale réalisée à partir de l'Enquête sur les logements locatifs.

À Laval, on observe une pénurie de logements à faible loyer, et ce, quelle que soit la taille du logement. Pour les loyers de catégorie intermédiaire, la rareté concerne les deux chambres à coucher. Dans les couronnes Nord et Sud, la pénurie de logements locatifs touche toutes les gammes de prix et toutes les tailles de logement. Sur l'île de Montréal, les logements de deux chambres à coucher et plus à faible loyer et à loyer intermédiaire affichent de bas taux d'occupation.

13 *Perspective Grand Montréal*, CMM, vol. 2, no 3, Juin 2008. Le seuil des gammes de loyers est déterminé en fonction des terciles de loyers des logements du Grand Montréal. Ainsi, en 2007, les loyers bas de gamme sont de moins de 530 \$, les loyers milieu de gamme se situent entre 530 \$ et 650 \$ et les loyers haut de gamme sont de plus de 650 \$.

L'offre de logements sociaux et abordables

On dénombre 64 972 logements sociaux et abordables¹⁴ dans le Grand Montréal, soit un volume de logements non négligeable qui représente 9,4 % du parc de logements locatifs occupés de la Communauté (voir tableau ci-dessous). Ils sont largement concentrés dans l'agglomération de Montréal (79,8 %). Celle-ci est suivie de l'agglomération de Longueuil (6,8 %), de Laval (5 %) et des couronnes Nord et Sud (4,4 % et 4 %) qui comptent respectivement 75 %, 8,6 %, 6,4 %, 5,8 % et 4,6 % du total des logements locatifs occupés de la Communauté. Ces chiffres surévaluent quelque peu l'offre de logements sociaux et abordables puisque certains ménages occupant un logement abordable coopératif relevant du programme AccèsLogis ou des anciens programmes de la SCHL et de la SHQ bénéficient aussi du programme de Supplément au Loyer.

Toujours sur le territoire du Grand Montréal, plus de la moitié de ces logements sont sociaux¹⁵ puisqu'ils relèvent des programmes HLM (41,8 %) et PSL (13 %). Les logements abordables (45,2 %), quant à eux, prennent principalement la forme de logements de coopératives d'habitation et des OBNL relevant d'anciens programmes de la SCHL et de la SHQ (33,6 %), puis de logements AccèsLogis Québec (7,9 %) et de logements du volet social et communautaire du programme LAQ (3,2 %) (voir tableau ci-dessous).

Les logements sociaux et abordables, cinq secteurs du Grand Montréal, 2006

	Logements locatifs occupés		Logements sociaux et abordables		
	N	%	N	%	%
Communauté métropolitaine de Montréal	692 940	100,0	64 972	9,4	100,0
Agglomération de Montréal	517 500	74,7	51 840	10,0	79,8
Agglomération de Longueuil	59 470	8,6	4 400	7,4	6,8
Laval	44 535	6,4	3 235	7,3	5,0
Couronne Nord	39 905	5,8	2 874	7,2	4,4
Couronne Sud	31 530	4,6	2 623	8,3	4,0

Sources Société canadienne d'hypothèques et de logement et Société d'habitation du Québec (SCHL et SHQ), données fournies à la CMM. Traitement : INRS-UCS.

14 Logements HLM, programme de Supplément au loyer (PSL), volet social et communautaire et volet privé du programme Logement abordable Québec, projets AccèsLogis et autres logements coopératifs et en OBNL rattachés aux anciens programmes de la SCHL et de la SHQ.

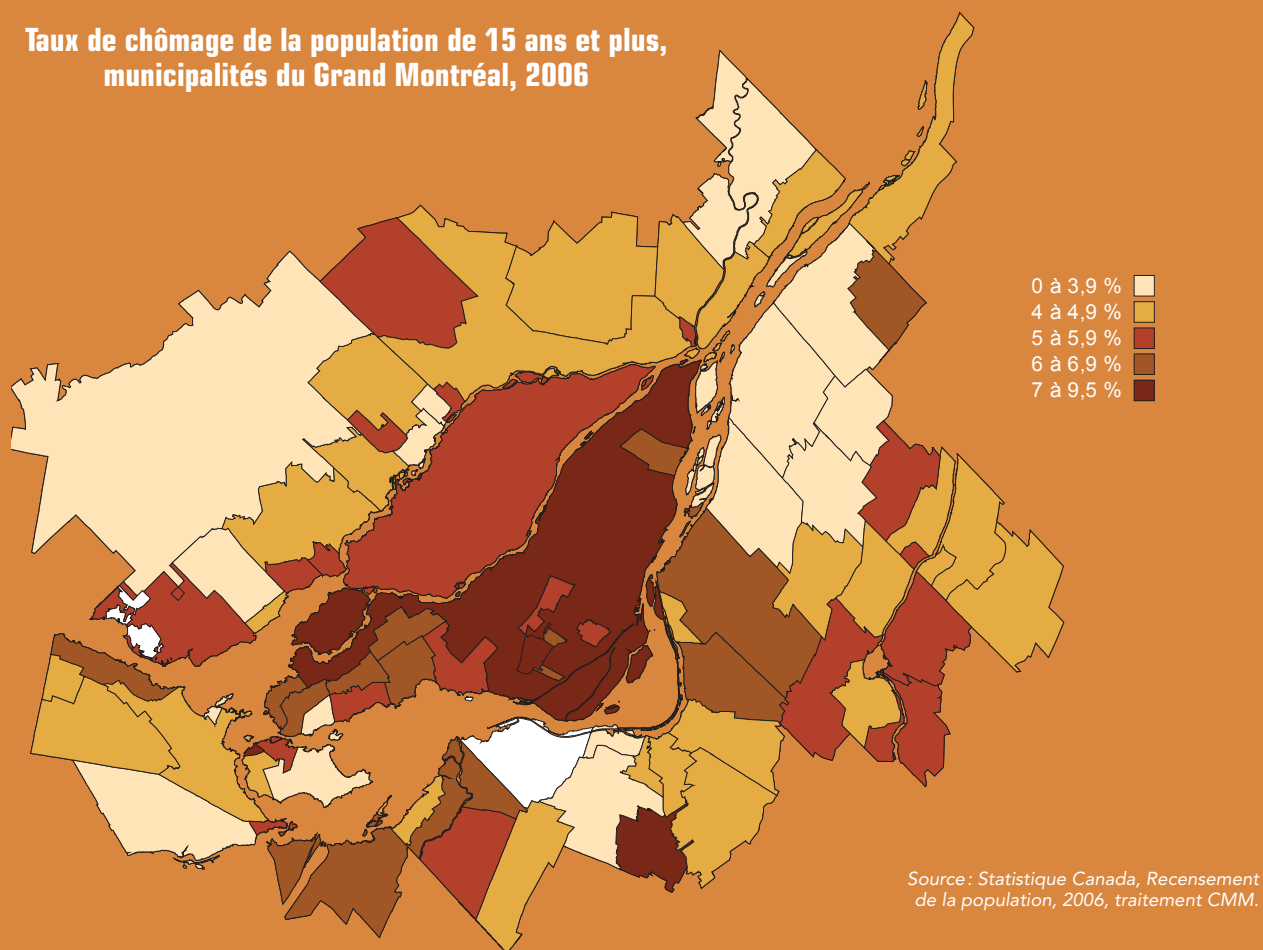
15 Le concept de logement social renvoie au fait que le loyer est fixé en fonction des revenus du ménage et donc indépendamment du marché du logement. Pour les HLM et le PSL, le montant des loyers payés par les locataires ne dépasse pas 25 % des revenus bruts des ménages.

Les différents types de logements sociaux et abordables, cinq secteurs du Grand Montréal, 2006

		CMM	Agglomération de Montréal	Agglomération de Longueuil	Laval	Couronne Nord	Couronne Sud
EN NOMBRE	Logements sociaux et abordables	64 972	51 840	4 400	3 235	2 874	2 623
	Logements sociaux	35 631	27 955	2 878	1 543	1 684	1 571
	HLM	27 180	21 164	2 276	1 120	1 281	1 339
	PSL	8 451	6 791	602	423	403	232
	Logements abordables	29 341	23 885	1 522	1 692	1 190	1 052
	LAQ - volet social et communautaire	2 056	1 854	116	0	30	56
	LAQ - volet privé	315	199	32	14	0	70
	AccèsLogis	5 143	4 219	87	143	392	302
	COOP et OBNL (anciens programmes)	21 827	17 613	1 287	1 535	768	624
POURCENTAGE EN COLONNE	Logements sociaux et abordables	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Logements sociaux	54,8	53,9	65,4	47,7	58,6	59,9
	HLM	41,8	40,8	51,7	34,6	44,6	51,0
	PSL	13,0	13,1	13,7	13,1	14,0	8,8
	Logements abordables	45,2	46,1	34,6	52,3	41,4	40,1
	LAQ - volet social et communautaire	3,2	3,6	2,6	0,0	1,0	2,1
	LAQ - volet privé	0,5	0,4	0,7	0,4	0,0	2,7
	AccèsLogis	7,9	8,1	2,0	4,4	13,6	11,5
	COOP et OBNL (anciens programmes)	33,6	34,0	29,3	47,4	26,7	23,8
POURCENTAGE EN LIGNE	Logements sociaux et abordables	100,0	79,8	6,8	5,0	4,4	4,0
	Logements sociaux	100,0	78,5	8,1	4,3	4,7	4,4
	HLM	100,0	77,9	8,4	4,1	4,7	4,9
	PSL	100,0	80,4	7,1	5,0	4,8	2,7
	Logements abordables	100,0	81,0	5,2	5,8	4,1	3,6
	LAQ - volet social et communautaire	100,0	90,2	5,6	0,0	1,5	2,7
	LAQ - volet privé	100,0	63,2	10,2	4,4	0,0	22,2
	AccèsLogis	100,0	82,0	1,7	2,8	7,6	5,9
	COOP et OBNL (anciens programmes)	100,0	80,7	5,9	7,0	3,5	2,9

Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement et Société d'habitation du Québec (SCHL et SHQ), données fournies à la CMM. Traitement : INRS-UCS.

Taux de chômage de la population de 15 ans et plus, municipalités du Grand Montréal, 2006



1.4

Identification des besoins insatisfaits

La majorité des ménages du Grand Montréal est bien logée. Cette situation n'est pas le fruit du hasard : elle s'explique notamment par le fait que la société québécoise s'est dotée d'institutions et de mécanismes visant à assurer le bon fonctionnement du marché de l'habitation ainsi que la protection et la sécurité d'occupation des ménages. Elle s'explique également par le dynamisme de nombreux acteurs sociaux et de l'État québécois dans la production de logements sociaux et abordables¹⁶. Il importe donc de maintenir ces efforts.

Des efforts supplémentaires devront néanmoins être consentis, car de trop nombreux ménages éprouvent des difficultés importantes à se loger. Quelques chiffres illustrent, de façon éloquente, l'ampleur des défis à relever.

Plus de 28 000 ménages sur les listes d'attente des OMH

La longueur des listes d'attente des OMH est un bon indicateur de l'ampleur des besoins insatisfaits. Ces listes regroupent les ménages en attente d'un logement HLM ou PSL et qui satisfont aux critères d'admission. Le nombre de ménages sur la liste d'attente des 47 OMH du territoire de la Communauté a plus que doublé ces dernières années. Ainsi, on compte, en 2008, plus de 28 000 ménages en attente. Il existe donc autant de ménages en attente d'un logement HLM ou PSL que de personnes logées en HLM ou bénéficiaires du PSL. Plusieurs d'entre elles devront attendre des années avant de se voir proposer un logement.

¹⁶ CMM. 2006. *L'accès à un logement de qualité pour chaque ménage de la Communauté métropolitaine de Montréal. Orientations de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière de logement social et abordable*, p. 53.

Plus de 200 000 ménages locataires à faible revenu ont des taux d'effort trop importants

Plus de 200 000 ménages locataires à faible revenu (gagnant moins de 24 008 \$ par année) consacrent 30 % et plus de leur revenu brut à se loger. De ce nombre, plus de la moitié, soit près de 120 000 ménages locataires, consacre la moitié et plus de ses revenus bruts à se loger, ce qui laisse ces ménages avec fort peu de ressources pour faire face aux autres besoins essentiels comme l'alimentation, l'habillement, les déplacements ou l'éducation¹⁷.

Des statistiques officielles qui sous-estiment les besoins

En plus des 200 000 ménages avec des problèmes d'accessibilité recensés, il existe des dizaines de milliers de ménages mal logés ou ayant des besoins spécifiques, comme les sans-abri ou les personnes qui ont été visées par la désinstitutionnalisation, qui échappent au recensement. Les interventions en matière de logement social et abordable doivent aussi être conçues de façon à aider ces personnes confrontées à des situations particulièrement difficiles.

Augmentation des loyers plus rapide que celle des revenus des ménages locataires

La pénurie de logements locatifs qui a touché le Grand Montréal depuis 2001 a exercé une pression à la hausse sur le coût des loyers. Ainsi, le loyer moyen d'un logement de deux chambres dans le Grand Montréal a connu une augmentation de 22 % entre 2001 et 2007, passant de 529 à 647 dollars¹⁸. Il s'agit de la plus forte augmentation parmi les régions métropolitaines du Québec. En comparaison, pendant la période 1995-2001, le loyer moyen dans le Grand Montréal avait augmenté de 7 %.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que le loyer moyen du Grand Montréal a augmenté beaucoup plus rapidement que le revenu des ménages locataires. Déjà, en 2001, près d'un ménage locataire sur trois avait un revenu faible¹⁹ et consacrait plus de 30 % de ses revenus pour payer ses frais de logements²⁰. Selon la SCHL, le seuil de 30 % est considéré comme la limite acceptable qu'un ménage devrait consacrer pour se loger. Malgré l'augmentation du parc de logements abordables,

les fortes hausses de loyer ainsi que les taux d'inoccupation sous la barre des 3 % pour les logements à loyer intermédiaire et à faible loyer font en sorte que le nombre de ménages avec des problèmes d'abordabilité du logement est toujours important.

L'offre de logements locatifs ne suit pas toujours le rythme de la croissance de l'emploi

En parallèle à cette rareté de logements locatifs, on assiste depuis quelques années à une forte croissance de l'emploi dans certaines municipalités ou certains arrondissements, notamment dans les secteurs manufacturier, de la distribution et des services à la population²¹, secteurs économiques où les salaires sont souvent modestes.

On peut donc penser qu'il est difficile pour un employé à revenu modeste occupant de tels emplois de se loger, sur le marché locatif, à proximité de son lieu de travail. Par conséquent, tout porte à croire que les entreprises qui font appel à une main-d'œuvre peu qualifiée auront de plus en plus de difficultés à recruter du personnel pour pourvoir leurs postes. La faiblesse de l'offre de logements sociaux et abordables peut être un frein au développement de certains secteurs du Grand Montréal qui connaissent d'ailleurs un taux de chômage si bas que nous pouvons considérer qu'ils font face à une pénurie de main-d'œuvre.

Ce déséquilibre impose des réflexions sur la distribution géographique de l'offre de logements abordables, sur la configuration des réseaux de transport en commun et sur la levée des obstacles à l'insertion sur le marché du travail de personnes peu mobiles et ayant des ressources limitées.

17 Un ménage à faible revenu est un ménage dont le revenu se situe sous la barre de la moitié du revenu médian de l'ensemble des ménages de la CMM. En 2005, le revenu médian de la Communauté étant de 48 016 \$, un ménage à faible revenu gagne donc 24 008 \$ ou moins.

Statistique Canada, *Recensement de la population, 2006, compilations spéciales, traitement CMM*.

18 *Perspective Grand Montréal*, CMM, vol. 2, no 3, Juin 2008.

19 Ces ménages avaient un revenu de 50 % et moins du revenu médian du Grand Montréal.

20 On considère généralement qu'un ménage vit en situation financière difficile lorsque son taux d'effort atteint ou dépasse 30 %.

21 Voir *L'économie métropolitaine* – Vol. 5, No 2, Communauté métropolitaine de Montréal, 2007.



PARTIE

Les actions envisagées



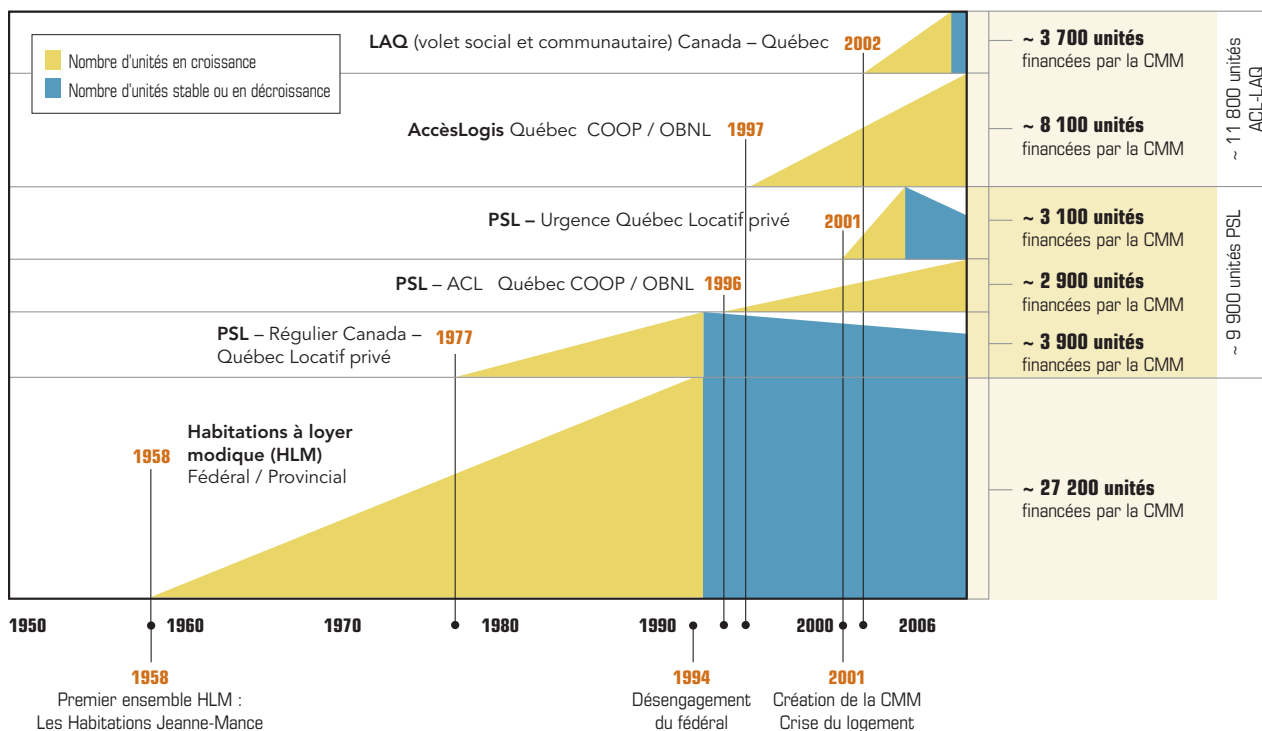
Le Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013 vise à marquer l'importance que la Communauté accorde au logement social et abordable pour soutenir une partie de sa population, mais également dans une perspective de développement économique. Le logement social et abordable est en effet un élément indispensable pour assurer l'attractivité et la compétitivité du Grand Montréal.

Les actions auxquelles la Communauté s'engage et celles que les municipalités et le gouvernement sont invités à mettre en place visent les six objectifs suivants :

- 1- Poursuivre le financement de programmes essentiels au continuum de solutions résidentielles dans le cadre d'une planification à moyen terme;
- 2- Investir pour la qualité du parc de logements sociaux et abordables;
- 3- Répondre aux besoins de locataires qui sont souvent parmi les personnes les plus démunies;
- 4- Soutenir le développement économique de tous les secteurs du Grand Montréal;
- 5- Explorer la pertinence de créer un guichet unique pour le logement social et abordable;
- 6- Assurer un suivi de la situation du logement social et abordable et de la mise en œuvre du PAMLSA.

Historique des programmes financés par la CMM

Au total, en 2008 ~ 48 900* unités de logement sont financées par la Communauté métropolitaine de Montréal



* Ce chiffre surévalue quelque peu l'offre de logements sociaux et abordables puisque certains ménages occupant un logement dans un projet AccèsLogis sont également bénéficiaires du PSL.

Poursuivre le financement de programmes essentiels au continuum de solutions résidentielles dans le cadre d'une planification à moyen terme

Les interventions actuelles de la Communauté

La création de la Communauté a permis un partage équitable du financement du logement social et abordable à l'échelle métropolitaine. Ainsi, toutes les municipalités membres de la Communauté participent, selon leur potentiel fiscal respectif, au financement de la contribution municipale versée dans le cadre des programmes d'habitations à loyer modique (HLM), de Supplément au loyer (PSL), d'AccèsLogis (ACL) et de Logement abordable Québec (LAQ), qu'elles aient ou non des unités de logement sur leur territoire²². Ce mode de financement assure une certaine prévisibilité de l'effort consenti par les municipalités.

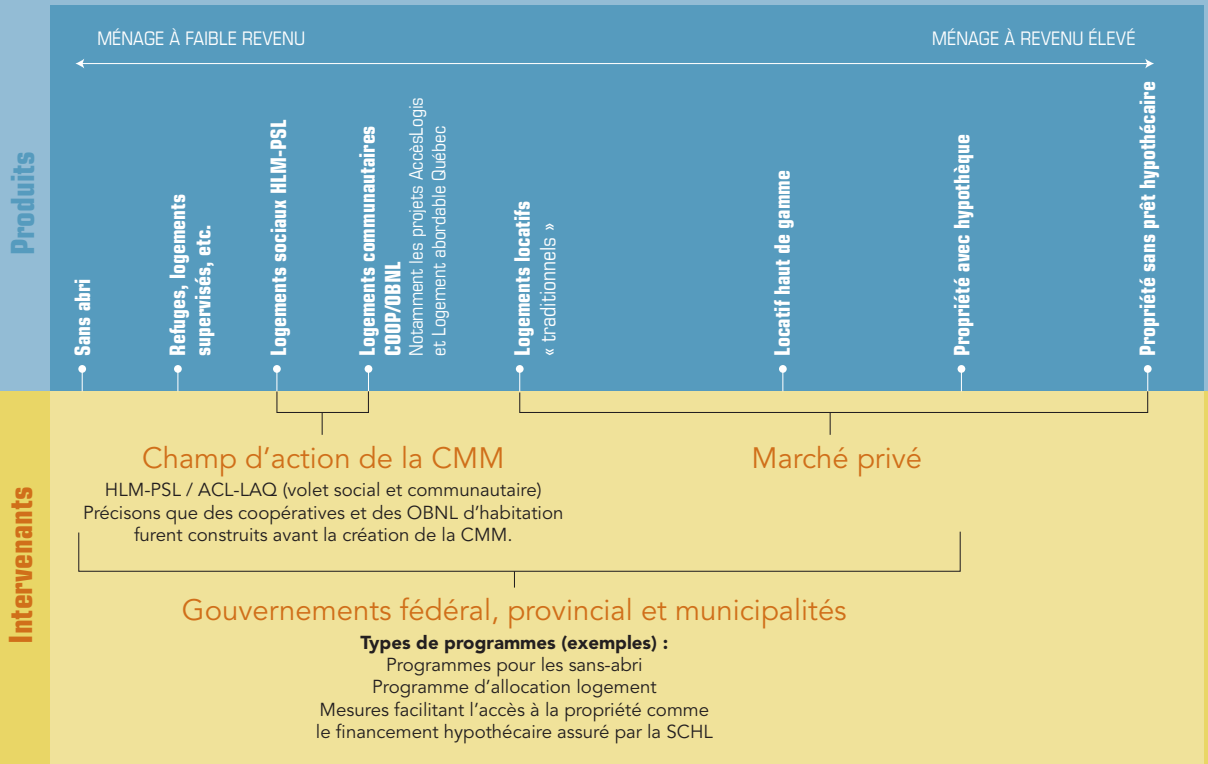
Ainsi, en vertu de l'article 153 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, la Communauté rembourse aux 47 offices municipaux d'habitation (OMH) de son territoire la part du déficit d'exploitation des programmes d'habitations à loyer modique (HLM) et de Supplément au loyer (PSL) qui est à la charge des municipalités. La Communauté rembourse 10 % du déficit d'exploitation des 27 000 HLM du Grand Montréal et 25 % du déficit des 800 unités de la Corporation d'Habitations Jeanne-Mance (CHJM). En vertu de cet article, la Communauté rembourse également aux OMH 10 % du déficit d'exploitation des 8 500 suppléments au loyer (PSL). En 2007, les remboursements de la Communauté pour les HLM et le PSL représentaient plus de 18 M\$.

En vertu de l'article 153.1 de sa loi constitutive, la Communauté rembourse à une municipalité de son territoire le montant de la contribution de base que cette dernière verse à un organisme à but non lucratif, à une coopérative d'habitation ou à un OMH qui réalise un projet conformément à un programme mis en œuvre par la SHQ, soit les programmes AccèsLogis et Logement abordable Québec. Cette contribution équivaut à la contribution de base reconnue admissible. Elle correspond en moyenne à 15 % du coût de réalisation d'un projet.

Depuis 2001, la Communauté a ainsi remboursé un montant total d'environ 200 M\$ pour la construction de près de 8 500 unités de logement social et abordable. Année après année, les remboursements effectués dans le cadre des quatre programmes en logement social et abordable représentent environ la moitié du budget annuel de la Communauté.

22 Pour plus de détails sur les interventions actuelles de la Communauté, le lecteur peut consulter l'Annexe 1.

Continuum de l'offre de logements, CMM, 2008



Des interventions qui s'inscrivent dans un continuum d'offre de logements

Depuis sa création, la Communauté a toujours privilégié le recours à un bouquet de mesures, tant en matière d'aides à la personne que d'aides à la pierre²³, notamment de façon à moduler les interventions en fonction des fluctuations du marché du logement²⁴. Ce bouquet de mesures permet également d'assurer un continuum de solutions résidentielles susceptibles de répondre aux multiples besoins de la population, besoins qui évoluent au cours de leur vie.

Un continuum peut être visualisé comme allant des logements meilleur marché, pour les ménages à faible revenu, aux logements plus dispendieux, pour les ménages à haut revenu. Mais le revenu ne suffit pas à qualifier les besoins et les problèmes de logement et il faut introduire d'autres variables comme les besoins de services connexes et les étapes du cycle de vie.

« Ce continuum global de mesures porte entre autres sur l'offre de logements et les services d'hébergement connexes, l'abordabilité, le

financement, l'assurance hypothèque, la réparation ainsi que les règlements en matière de logement et d'environnement ²⁵. »

Les municipalités de la Communauté sont invitées à tenir compte des dynamiques du marché résidentiel, des actions des autres acteurs et à mesurer attentivement le coût-bénéfice des différents programmes gouvernementaux auxquels elles ont recours afin de maximiser les investissements métropolitains.

Le marché du logement est comme un échiquier. Repérer un problème dans une case, un segment de marché ne signifie pas qu'il faut intervenir uniquement sur cette case. Il faut tenir compte des autres mouvements. Le logement social ou le logement abordable doivent être considérés dans l'ensemble du marché.

Dansereau et collab. 2002. *Logement social et logement abordable. Cibler les interventions sur le marché du logement pour en maximiser l'impact sur les conditions résidentielles des ménages à faible revenu*. Mémoire présenté à la commission de l'aménagement du territoire. Montréal. INRS-UCS, p. 6.

23 Voir Annexe II pour un tableau des avantages et des inconvénients de ces deux formes d'aide.

24 Voir Orientation 1.2. dans CMM 2006. *L'accès à un logement de qualité pour chaque ménage de la Communauté métropolitaine de Montréal, Orientations de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière de logement social et abordable*, p. 67.

25 Réunion provinciale-territoriale des ministres responsables de l'habitation, 22 septembre 2005. *Une approche en matière de logement au Canada* http://www.scics.gc.ca/cinfo05/860507005_f.html.



Les programmes pour lesquels la Communauté assure un remboursement aux offices municipaux d'habitation et aux municipalités représentent une partie seulement des nombreuses mesures qui existent en matière de logement social et abordable. Il est d'ailleurs intéressant de situer les interventions de la Communauté en matière de logement social et abordable sur le continuum de façon à en saisir la spécificité par rapport à l'ensemble des besoins de la clientèle et, également, à la diversité de l'offre sur le marché²⁶.

Ainsi, à l'instar de la Fédération canadienne des municipalités, la Communauté estime que des efforts des gouvernements supérieurs, en partenariat avec le secteur privé et le milieu communautaire, doivent être consentis afin de :

stopper l'érosion du parc privé de logements à loyers intermédiaire et bas;

stimuler la construction de nouveaux logements locatifs;

améliorer l'accès à la propriété pour les ménages à revenu moyen²⁷.

Ces mesures sont essentielles car les programmes de logements sociaux et abordables ne suffiront pas à eux seuls à satisfaire les attentes des populations dont les besoins en logement sont insatisfaits, notamment les ménages aux prises avec des problèmes d'abordabilité.

Cela dit, la Communauté constate que les quatre programmes auxquels elle participe répondent à la clientèle qui est la plus démunie et qui nécessite une aide plus soutenue. Cette clientèle doit pouvoir bénéficier d'un logement décent qui tient compte de sa fragilité économique. Il s'agit d'une clientèle qui doit également, lorsque possible, profiter du continuum de l'offre. Aussi, les offices municipaux d'habitation, les organismes à but non lucratif et les coopératives d'habitation doivent pouvoir disposer d'une souplesse de gestion qui leur permette de fournir une solution résidentielle qui tienne compte de l'évolution de la situation socioéconomique de cette clientèle et de ses besoins qui évoluent en fonction de son cycle de vie et de son état de santé.

Une façon de favoriser une fluidité au sein de la population locataire des OMH est de constituer une offre diversifiée d'unités de logements sociaux et abordables qui permet de constituer un continuum, et ce, de préférence à proximité. Ainsi, certains OMH proposent des unités de logement avec services abordables aux personnes de 60 ans et plus à revenu modeste. Les aînés visés sont d'abord les locataires de HLM et du PSL ou les personnes inscrites sur les listes d'attente des OMH. Toutefois, une certaine proportion des logements de chaque immeuble serait louée à des personnes qui ont des revenus supérieurs au maximum admissible. Des appartements avec des services abordables (chauffage, électricité, téléphone, câble, cinq repas par semaine, activités communautaires, etc.) qui ont bénéficié d'une subvention à la construction des programmes AccèsLogis ou Logement abordable Québec sont offerts à un coût raisonnable. Ce montant peut être diminué, si la personne est éligible à l'allocation logement et au crédit d'impôt pour services reçus. Une personne seule avec pension de sécurité de la vieillesse et supplément de revenu garanti dispose d'un revenu passablement plus élevé qu'une personne bénéficiaire de l'aide sociale.

26 DIVAY, Gérard, Xavier LELOUP et Anne-Marie SÉGUIN. 2005. *Stratégie municipale d'habitation*. Élément d'un prototype. Institut national de la recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société (INRS-UCS).

27 FCM. 23 janvier 2008. *Soutenir l'élan – Recommandations pour un plan d'action national en matière de logement et d'itinérance*. Ottawa. http://www.fcm.ca/french/media_f/backgrounders_f/hstrat-f.pdf.

Pour un engagement à moyen terme des gouvernements du Québec et du Canada

À l'heure actuelle, l'implication financière des gouvernements supérieurs est encore trop souvent tributaire des échéances budgétaires alors que des interventions en matière du logement exigent une vision à plus long terme.

Afin de permettre aux différents organismes et municipalités de maximiser leurs interventions en matière de logement social et abordable, la Communauté souhaite que le gouvernement du Québec fasse connaître les investissements qu'il entend consacrer pendant une période de cinq ans. Cette prévisibilité des programmations apparaît particulièrement nécessaire en ce qui concerne la construction des nouvelles unités, y compris celles bénéficiant d'un PSL dont la durée des ententes devrait être prolongée pour 35 ans, comme pour les PSL-Régulier. Plusieurs municipalités et offices municipaux d'habitation ont fait part à la Communauté, au cours des consultations sur le projet de plan d'action, de la difficulté d'assurer une planification à moyen terme des projets AccèsLogis sans connaître les sommes qui seront consenties par le gouvernement du Québec à ce programme. En effet, le gouvernement du Québec annonce habituellement les programmations AccèsLogis une année à la fois.

Le gouvernement du Québec a annoncé dans le Plan québécois des infrastructures les sommes qu'il entend consentir à la rénovation, à l'amélioration et à la modernisation des habitations à loyer modique pendant une période de cinq années. Cette approche devrait également être adoptée dans le cadre des budgets du programme AccèsLogis. Le gouvernement du Québec devrait donc annoncer ses intentions en matière de construction de nouvelles unités de logement social et abordable dans le cadre du programme AccèsLogis au cours des cinq prochaines années.

Par ailleurs, à l'instar de l'Assemblée nationale²⁸ du Québec et de plusieurs autres gouvernements provinciaux, régions et municipalités du Canada²⁹, la Communauté souhaite que le gouvernement fédéral s'engage immédiatement à reconduire les programmes (de financement des HLM, des coopératives et des OBNL, de lutte contre l'itinérance, de rénovation résidentielle) qui viennent à terme et adopte une stratégie nationale de soutien au logement social et abordable et que celle-ci s'accompagne d'un engagement financier à long terme qui soit suffisant, stable et flexible.

28 L'Assemblée nationale du Québec a adopté une motion unanime demandant au gouvernement fédéral qu'il annonce rapidement le maintien de son financement en matière d'habitation (Québec. 2008. Assemblée nationale. Procès verbal de l'Assemblée, 8 avril, p. 673). Le lecteur peut également consulter le communiqué de presse du Cabinet de la vice-première ministre et ministre des Affaires municipales et des Région en date du 9 avril 2008 à l'adresse suivante : <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Avril2008/09/c4053.html>.

29 http://www.fcm.ca/french/media_f/press_f/april12008-f.html

Pour des efforts métropolitains soutenus afin d'accroître l'offre de logements sociaux et abordables

La rareté de l'offre de logements sociaux et abordables est l'une des menaces les plus graves pesant sur le continuum. Cette rareté pourrait encore s'accroître en raison de certaines mesures annoncées au cours des derniers mois (notamment l'intégration des ménages bénéficiant d'un PSL-Urgence en HLM) et en raison d'un développement de nouvelles unités encore trop faible. Rappelons qu'aucune nouvelle unité HLM et PSL-Régulier n'a vu le jour depuis 1994, alors que le gouvernement fédéral se désengageait du financement de ces programmes.

La Communauté a pris acte de la volonté de ses membres de non seulement maintenir l'offre de logements sociaux et abordables, mais aussi de la bonifier dans le respect de leurs responsabilités et de leur capacité financière. Des municipalités du Grand Montréal ont d'ailleurs mis de l'avant des stratégies de développement du logement et ces dernières représentent des assises sur lesquelles la Communauté peut élaborer une position métropolitaine.

C'est dans ce contexte que la Communauté appuie la demande que le monde municipal a adressée au gouvernement du Québec de construire 20 000 unités de logements sociaux et abordables dans le cadre du programme AccèsLogis au cours des années 2009 à 2013. Rappelons que le programme AccèsLogis est le seul programme qui permet actuellement d'ajouter de nouvelles unités de logements abordables (sous le loyer médian) et d'ajouter des nouvelles unités de logement social (loyer équivalant à 25 % des revenus du ménage), lorsque certaines unités bénéficient d'un PSL.

Par ailleurs, la Communauté considère que l'augmentation du rythme de construction de nouvelles unités AccèsLogis devra s'accompagner d'un ajustement de la grille des coûts de réalisation maximaux admissibles aux fins de subventions par le gouvernement du Québec. À cet égard, l'augmentation de 10 % de cette grille, annoncée au début de l'année 2008 par le gouvernement du Québec, apparaît encore bien insuffisante. En effet, l'étude réalisée par la firme Raymond Chabot Grant Thornton pour le compte de la Communauté démontre que cet écart était de 25 %, avant cette dernière augmentation. C'est donc dire qu'une augmentation de 15 % est toujours nécessaire pour que la grille des coûts de réalisation admissibles aux fins de subventions reflète les véritables coûts de réalisation des nouvelles unités dans le cadre du programme AccèsLogis. Il va sans dire que la grille, une fois ce dernier ajustement effectué, devrait être indexée annuellement afin de tenir compte régulièrement de l'augmentation des coûts de réalisation.

Les municipalités de la Communauté ont également fait part, au cours des consultations menées par la commission du logement social, des écueils liés à l'application de deux grilles de coûts distinctes sur le territoire de la Communauté. Ainsi, il apparaît que l'application d'une seule grille de critères sur le territoire de la Communauté permettrait de mieux tenir compte des particularités de chaque projet, sans le pénaliser en raison de sa localisation.



La Communauté invite le gouvernement du Québec à tenir compte de la totalité des besoins des municipalités lors de l'attribution des unités des programmations AccèsLogis. À cet égard, elle souhaite qu'un nombre d'unités AccèsLogis correspondant aux véritables besoins des municipalités de la Communauté, mesurés par des indicateurs reconnus, lui soit réservé pendant une période de temps donné. Cette approche permettrait aux différents partenaires concernés et aux municipalités de finaliser la préparation des projets.

La Communauté mènera par ailleurs des analyses complémentaires pour déterminer les mécanismes, comme la création de banques de terrains, susceptibles de faciliter la réalisation des projets. La Communauté compte également solliciter la SHQ pour assurer une meilleure diffusion, aux municipalités et aux groupes de promoteurs, de l'information concernant la réalisation de projets dans le cadre du programme AccèsLogis. L'organisation de séances d'information, en collaboration avec des partenaires comme les GRT, pourrait être envisagée.

Des actions à mener pour assurer la pérennité du PSL

Le PSL est un programme grandement apprécié par les municipalités parce qu'il permet d'offrir un logement social à un ménage démuné même si celui-ci habite dans un secteur où les HLM sont rares, voire inexistants.

Les unités PSL représentent près de 20 % de l'offre de logements sociaux et abordables financés par la Communauté. Il faut assurer la pérennité de ce programme notamment en renouvelant des ententes, en freinant le processus d'attrition et en faisant la promotion du réinvestissement du développement domiciliaire par le secteur privé et le développement de projets AccèsLogis.

Par ailleurs, ce programme, qui permet d'éviter la stigmatisation des locataires, a des coûts de gestion relativement avantageux. Pour assurer la poursuite de ce programme, les OMH devront toutefois avoir les outils nécessaires, notamment en ce qui concerne les subventions pour la recherche de nouvelles unités et, également, pour attirer les propriétaires privés qui, dans un marché serré, sont moins susceptibles d'y adhérer.

La question de l'équité horizontale dans le traitement des clientèles HLM et PSL doit également faire l'objet d'une attention particulière. En effet, les personnes en attente d'un logement social présentent souvent le même profil et doivent d'ailleurs satisfaire aux mêmes critères d'admissibilité. Il faut donc veiller à ce qu'elles bénéficient des mêmes privilèges notamment en ce qui concerne la durée de l'aide obtenue et les possibilités d'accès à un soutien communautaire.



Afin d'assurer le financement de programmes essentiels au continuum de solutions résidentielles dans le cadre d'une planification à moyen terme

La Communauté s'engage à :

- Poursuivre ses remboursements aux municipalités et aux offices municipaux d'habitation qui participent aux programmes d'habitations à loyer modique, de Supplément au loyer, d'AccèsLogis et de Logement abordable.
- Favoriser la réalisation des projets AccèsLogis en menant des analyses sur des mécanismes facilitateurs, tels que la création de banques de terrains.

La Communauté invite les municipalités et les offices municipaux d'habitation de son territoire à :

- Favoriser une offre diversifiée de logements qui assure un continuum de solutions résidentielles répondant aux besoins de leur population, notamment en participant aux différents programmes de la Société d'habitation du Québec en matière de logement social et abordable et en développant des stratégies adaptées à leur milieu pour accroître l'offre de logements sociaux et abordables.

La Communauté invite le gouvernement du Québec à :

- Donner suite à la vaste mobilisation du monde municipal afin de reconduire le programme AccèsLogis et d'accélérer le rythme de réalisation en finançant la construction de 20 000 nouvelles unités de logement au cours des années 2009 à 2013 pour l'ensemble du Québec.
- Augmenter la grille des coûts maximaux de réalisation reconnus aux fins de subventions pour qu'elle reflète les véritables coûts de réalisation, à l'indexer annuellement par la suite et à en appliquer une seule sur le territoire de la Communauté, une grille à critères qui tienne compte de la spécificité des projets.
- Attribuer aux municipalités de la Communauté un nombre d'unités AccèsLogis, correspondant aux besoins de sa population tels que mesurés par des indicateurs reconnus.
- Demander à la SHQ d'assurer une meilleure diffusion de l'information nécessaire à la réalisation de projets dans le cadre du programme AccèsLogis, aux élus municipaux, aux administrations municipales, aux OMH et aux autres groupes de promoteurs.
- Faciliter le passage des ménages entre différents volets d'un même programme, ou entre différents programmes, afin d'assurer un continuum de solutions résidentielles qui répondent aux besoins multiples et changeants de la population.
- Reconduire les ententes PSL-AccèsLogis qui arriveront à échéance prochainement et en prolonger la durée pour une période de 35 ans.
- Adopter des mesures permettant de freiner l'attrition des unités PSL, comme la simplification des ententes avec les propriétaires, le remboursement des sommes engagées pour la recherche de nouvelles unités ou le rehaussement à 30 % du plancher du nombre d'unités PSL pouvant être intégrées à un projet AccèsLogis en développement.

La Communauté invite le gouvernement du Canada à :

- Prolonger le financement à long terme des programmes d'habitation au-delà du 31 mars 2009.
- Développer une stratégie nationale d'habitation à long terme en collaboration avec les provinces, les territoires, les organismes métropolitains et les municipalités ainsi qu'avec le secteur communautaire.



Investir pour la qualité du parc de logements sociaux et abordables

La qualité de vie des résidents du parc de logements sociaux et abordables est tributaire de la qualité du parc immobilier. La qualité du parc est également un élément pouvant favoriser l'acceptabilité sociale des projets et éviter la stigmatisation des populations résidentes. Considérant la fréquence des manifestations du syndrome « pas dans ma cour », la Communauté estime qu'il faut maintenir la qualité architecturale des projets de logements sociaux et abordables en assurant un niveau de financement adéquat pour les travaux de construction ou de rénovation. De plus, les projets de logements sociaux et abordables doivent s'inscrire dans une vision d'ensemble de revitalisation des milieux d'accueil.

Assurer la pérennité et la réhabilitation du parc HLM

Dans la foulée des consultations menées dans le cadre de l'élaboration de ce plan d'action, la Communauté a pris acte des besoins pressants et importants en matière de rénovation, d'amélioration et de modernisation du parc immobilier HLM. Devant l'ampleur des besoins, la Communauté a fait des démarches auprès du gouvernement du Québec³⁰ qui convergeaient avec celles effectuées, depuis des années, par de nombreux partenaires.

Le 4 décembre 2007, le gouvernement du Québec a annoncé que, dans le cadre du Plan québécois des infrastructures, une somme de 410,4 M\$ supplémentaire sur cinq ans sera consentie afin d'assurer le maintien et de permettre la rénovation du parc des habitations à loyer modique (HLM). Les sommes annoncées par le gouvernement du Québec représentent le double des montants investis ces dernières années dans des travaux de rénovation, d'amélioration et de modernisation (RAM). Le *Plan québécois des infrastructures* prévoit que le niveau de ces investissements sera maintenu pendant une période de quinze ans.

En vertu des ententes en vigueur, les sommes annoncées représentant la contribution du gouvernement du Québec (35 %) devront être complétées par la contribution des autres partenaires, soit 55 % pour le gouvernement du Canada et 10 % pour les municipalités. Au total, des investissements de 1,2 G\$ seront donc consentis au cours des cinq prochaines années pour assurer la rénovation, l'amélioration et la modernisation du parc de HLM au Québec.

La Communauté a accueilli avec satisfaction cette annonce et estime que, au cours des prochaines années, les interventions pourront se multiplier et la qualité du parc HLM sera grandement améliorée. Environ la moitié des sommes annoncées sera versée aux 47 OMH situés sur le territoire de la Communauté. Ces nouveaux investissements entraîneront donc une augmentation sensible des remboursements de la Communauté aux OMH de son territoire. La Communauté a entrepris, d'ores et déjà, des exercices de planification financière à cet égard. La Communauté est sensible à l'importance du défi que représente un chantier de cette importance, notamment pour les OMH de moyenne et de petite taille, et restera à l'écoute de leurs besoins.

³⁰ Le comité exécutif de la Communauté a adopté une résolution, le 4 octobre 2007, pour demander à la ministre des Affaires municipales et des Régions l'accélération des travaux de rénovation, d'amélioration et de modernisation (RAM) des immeubles d'habitations à loyer modique, notamment ceux permettant de réduire les dépenses énergétiques (résolution numéro CE07-137).

Soutenir des réalisations de qualité dans le cadre des programmes AccèsLogis et LAQ

Bien que la plupart des projets de logement abordable AccèsLogis et LAQ soient des ajouts positifs dans leur milieu, et que plusieurs de ces immeubles aient remporté des prix prestigieux en architecture et en aménagement urbain, des contraintes financières, qui pourraient compromettre la livraison de projets de qualité, constituent trop souvent des obstacles difficiles à surmonter.

Afin de respecter les normes financières des programmes, des compromis doivent trop souvent être faits en matière d'aménagements, de matériaux et de densités d'occupation. Ces obstacles sont plus particulièrement difficiles à surmonter lorsque l'écart se creuse entre les coûts de réalisation réels et les coûts admissibles aux subventions. C'est pourquoi la Communauté a donné mandat à la firme Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) de documenter et d'analyser les coûts de réalisation des projets AccèsLogis et Logement abordable Québec dans le Grand Montréal. Les intervenants rencontrés lors des consultations appuient unanimement les conclusions de la firme RCGT qui recommande notamment :

- 1- l'augmentation de 25 % de la grille des coûts maximaux de réalisation;
- 2- l'indexation annuelle des coûts maximaux permettant de refléter la réalité extrêmement changeante du marché immobilier;
- 3- l'adoption d'une seule grille à critères pour l'ensemble du territoire de la Communauté qui permettrait la prise en compte des spécificités des projets, comme les règles d'insertion de nature urbanistique, les contraintes patrimoniales, le choix de matériaux qui pourraient être plus coûteux à l'achat, mais qui constituent une valeur ajoutée quant à la réduction des frais de fonctionnement, d'entretien et représentent des gains d'un point de vue environnemental.

Au Québec, les secteurs résidentiel, commercial et institutionnel sont responsables d'une part importante de l'énergie consommée, des déchets générés, des émissions de polluants atmosphériques et des gaz à effet de serre. En 2002, ce secteur représentait environ 37 % de la consommation totale d'énergie de la province, essentiellement en raison du chauffage³¹. Généralement, le potentiel d'économie d'énergie, bien qu'extrêmement variable selon le type d'immeuble, d'usage et d'équipement, serait en moyenne de 10 %. Les gains associés à de telles pratiques sont à la fois financiers et environnementaux, en plus de favoriser l'innovation technologique³².

Il est important que la SHQ poursuive ses efforts en matière de développement durable de concert avec ses partenaires du milieu de l'habitation communautaire ainsi qu'avec Hydro-Québec et Gaz Métropolitain. La Communauté souhaite que la SHQ établisse clairement son engagement par le biais des normes de construction et de financement qui tiennent compte des économies d'énergie. Ces dernières découleraient d'interventions sur les enveloppes architecturales, sur les systèmes de chauffage, de la modernisation des systèmes mécaniques, dont le potentiel est bien documenté, ou encore de systèmes plus novateurs, comme la géothermie.

Le 11 mars 2008, le Conseil du trésor a majoré l'ensemble des grilles de 10 %. L'écart à combler reste donc de 15 %. À cette bonification peut s'ajouter une majoration de 10 % pour les projets novateurs, entre autres en développement durable.

31 Ville de Montréal. *Premier Plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise. Phase 2007-2009*, p. 59.

32 Idem.

ACTIONS PRIVILÉGIÉES

*Afin de garantir la qualité
du parc de logements sociaux
et abordables*

La Communauté s'engage à :

- Rembourser aux OMH de son territoire la contribution à la charge des municipalités qui découlera des investissements qui seront consentis aux habitations à loyer modique dans la foulée du *Plan québécois des infrastructures*.
- Poursuivre un suivi de l'évolution des coûts de réalisation des projets AccèsLogis et à s'assurer que la grille des coûts de réalisation admissibles aux fins de subventions permette la réalisation de constructions de qualité.

La Communauté invite les municipalités de son territoire à :

- Maintenir les normes urbanistiques et de construction qui permettent la réalisation d'unités de logements de qualité.

La Communauté invite le gouvernement du Québec à :

- Comblent l'écart qui subsiste entre les coûts réels de réalisation des projets ACL et les coûts reconnus à des fins de subventions, et à indexer les grilles annuellement afin de faciliter la réalisation de projets de qualité et répondant à de hauts standards énergétiques.
- Compléter dans les meilleurs délais les analyses en cours relatives à la grille à critères en y impliquant la Communauté et, le cas échéant, à appliquer une seule grille à critères sur l'ensemble du territoire de la Communauté.
- S'assurer que le recours à une grille à critères permette de soutenir financièrement les mesures d'efficacité énergétique des bâtiments.



Répondre aux besoins en services de locataires qui sont souvent parmi les personnes les plus démunies

Les personnes entendues lors des consultations sont unanimes en ce qui concerne la fragilisation des populations locataires de HLM et de PSL. Cette fragilisation est liée, en particulier, aux phénomènes du vieillissement et de l'appauvrissement, tant sur les plans économique que social, à des réseaux sociaux peu développés ou peu soutenant ainsi qu'à la recrudescence et à l'aggravation des problèmes de santé physique et mentale. Des situations difficiles sont également observables dans certains projets de logements abordables.

Des locataires de plus en plus âgés

L'âge moyen de la clientèle des personnes âgées est, dans plusieurs programmes de logement social et abordable, extrêmement élevé. Dans certains immeubles HLM, l'âge moyen peut atteindre plus de 80 ans. Pour les gestionnaires des HLM, le défi du vieillissement des locataires est d'autant plus grand que les ressources financières de ces personnes sont limitées. Les ressources sociales de cette population sont également souvent restreintes en raison de leur isolement et de leurs problèmes de santé physique et mentale.

Même s'il ne s'agit pas de la mission initiale des HLM, le maintien à domicile des personnes âgées y est, d'une certaine façon, favorisé puisque cette formule d'habitat est relativement bien adaptée à leurs besoins ou, à tout le moins, aisément adaptable. Les OMH font face à des demandes de locataires en place, qui souhaitent demeurer dans leur logement, malgré leur perte d'autonomie, et d'organismes du milieu qui dirigent les personnes non autonomes vers les OMH. En matière de sécurité ou d'aide aux repas ou aux courses, de nombreuses interventions, qui favorisent le maintien à domicile de la clientèle, sont mises en place par les OMH.

Même si le vieillissement de la population est un phénomène particulièrement affirmé dans les HLM, il est également présent dans le PSL et certains volets des projets AccèsLogis et LAQ. Dans le cas du PSL, il pose même des défis particuliers. Les logements bénéficiant d'un PSL sont souvent mal adaptés aux personnes âgées (absence d'ascenseur, de salle communautaire, de services de buanderie, etc.) et l'offre de services est complexifiée par de faibles concentrations de population locataire et par des lieux de résidence disséminés dans de nombreux immeubles locatifs du secteur privé.

L'une des orientations du gouvernement du Québec est de favoriser le maintien des personnes âgées dans leur milieu. Mais le gouvernement doit allouer les ressources nécessaires pour y arriver. Malgré certains succès, la faible implication du ministère de la Santé et des Services sociaux et des autres ministères concernés, comme celui de la Famille et des Aînés, est un poids extrêmement lourd à porter pour le milieu de l'habitation. Le temps où les OMH et les autres OBNL étaient des gestionnaires immobiliers est depuis longtemps révolu, il faut en prendre acte et les appuyer dans les dimensions sociales de leur travail.



Des locataires aux prises avec de multiples difficultés

Les locataires des logements destinés aux familles et aux personnes seules cumulent souvent plusieurs difficultés. Les familles sont souvent monoparentales, les ménages sont issus de l'immigration (par exemple, les locataires des Habitations Jeanne-Mance sont originaires de 70 pays différents) ou sont des personnes en dehors du marché du travail et en situation de grande pauvreté. Ces locataires sont dépendants des revenus de programmes sociaux, ont des problèmes d'intégration sociale et sont de plus en plus fréquemment affectés par des problèmes de santé physique et mentale importants. Afin que ces personnes puissent exercer pleinement leur citoyenneté, des ressources doivent être consenties pour franchir des barrières très réelles en matière de communication et contrer, par exemple, l'isolement, la montée de tensions et le décrochage scolaire.

Les besoins de la clientèle « famille » sont considérables et les OMH sont souvent appelés à intervenir dans des situations comme les troubles de comportement, de toxicomanie, de vandalisme, de retard de paiement du loyer, de santé mentale, etc. Les OMH et les différents organismes sociaux semblent encore plus démunis quant aux solutions à développer pour répondre aux besoins des familles. Les projets d'intervention à cet égard sont d'ailleurs moins nombreux. Des efforts importants devront être consentis en ce domaine et être soutenus à moyen et à long terme.

Les membres de la commission du logement social ont constaté, lors d'une visite de terrain, l'ampleur du défi que représente l'établissement d'une relation de confiance entre les locataires et le gestionnaire dans un contexte de fragilisation de la clientèle et de manque de ressources des OMH pour mener non seulement des interventions à caractère communautaire mais, également, pour effectuer des travaux sur les immeubles. Cette relation difficile a des répercussions très concrètes et coûteuses sur la sécurité et l'entretien du parc pour ne nommer que ces deux dimensions.

Les besoins particuliers des locataires du PSL

Les locataires bénéficiant d'un PSL, comme les locataires des HLM, se trouvent également dans des situations de pauvreté importante, sont d'origine ethnoculturelle très diversifiée et présentent des situations de détresse psychologique et de désorganisation sociale de plus en plus dramatiques. Mais, contrairement aux locataires des HLM, le défi pour accompagner ces locataires est encore plus grand, puisque plusieurs problèmes impliquent souvent le propriétaire de l'immeuble et les voisins immédiats. L'impossibilité d'avoir accès aux différents services offerts dans les HLM est l'un des principaux désavantages du PSL pour ces bénéficiaires.

Pour faire face aux défis liés à la fragilisation de la clientèle PSL, les OMH pourraient jouer un rôle de relais en matière de services sociaux et communautaires dans la mesure où des ressources leur sont allouées en conséquence. Mais l'allocation de ressources financières supplémentaires n'est pas le seul obstacle au développement de services communautaires, sociaux et de santé : des modèles d'intervention adaptés aux locataires PSL restent à développer. Par exemple, les OMH pourraient embaucher un « intervenant de milieu » afin de dépister les cas problématiques, d'évaluer la situation et d'orienter les locataires qui connaissent des difficultés vers des ressources et des organismes compétents. Cet accompagnement aurait certainement un effet positif sur le maintien des ententes avec les propriétaires et augmenterait le pouvoir d'attraction du programme.

Dans la même veine, l'intégration des bénéficiaires du PSL-Urgence dans les HLM demande un accompagnement. Sans une aide pour le financement d'interventions psychosociales, une recrudescence des problèmes de voisinage, de salubrité et de comportement est à craindre. La mise sur pied d'un

projet pilote d'accompagnement de ces ménages PSL-Urgence intégrés en HLM pourrait être bénéfique.

Dans certains cas, notamment celui des bénéficiaires du PSL-Urgence ou PSL-Humanitaire, l'expérience de Paris pourrait servir d'inspiration. Des familles parisiennes sont hébergées et engagées dans un parcours d'insertion sociale ou professionnelle. La durée de l'hébergement ne pourra, sauf exception, excéder 18 mois, l'objectif étant que chaque famille accède le plus rapidement à un logement définitif. Durant le séjour de la famille, l'association partenaire s'assure de l'occupation paisible du logement³³.

Le *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* annoncé par le gouvernement du Québec le 7 novembre 2007 est doté d'un budget de 5 M\$³⁴. Ce montant sera notamment consacré à l'accompagnement auprès des services publics, à la gestion des conflits entre locataires en situation de crise ou encore à l'organisation communautaire. Ce montant est réservé aux locataires de HLM et d'OBNL; les ménages bénéficiaires du PSL n'y auront droit que s'ils habitent un OBNL.

Bien que salué par plusieurs organismes du milieu, le montant annoncé est encore bien inférieur aux besoins qui sont deux à trois fois plus conséquents³⁵. La Communauté estime qu'il faut donc que le gouvernement du Québec accorde des montants correspondants aux besoins des HLM et des OBNL et qui tiennent également compte de la spécificité de la clientèle du PSL. En 2005, le Regroupement des OMH du Québec estimait à 90 \$ par logement HLM les besoins, ce montant indexé pourrait servir de base de discussion et ce, tant pour les HLM que les PSL.

33 http://www.paris.fr/portail/Urbanisme/Portal.lut?page_id=7894.

34 <http://msssa4.msss.gouv.qc.ca/fr/document/publication.nsf/4b1768b3f849519c852568fd0061480d/3e6229bf7b9505968525738a005735d7?OpenDocument>

35 *ROHQ Express*, vol. 6, no 1, août 2007 et RQOH, Communiqué de presse, « Important gain pour les OSBL d'habitation », 7 novembre 2007.

Les besoins des résidents des projets AccèsLogis et LAQ doivent également être satisfaits

Les clientèles visées par les projets AccèsLogis et LAQ sont très diversifiées pour trois raisons. Premièrement, parce que trois types de gestion sont possibles : la gestion par une coopérative, par un OBNL ou par un OMH. Deuxièmement, parce que les programmes comptent trois volets : familles, personnes âgées en perte d'autonomie et clientèles avec besoins particuliers. Troisièmement, parce que dans plusieurs cas des ménages bénéficiaires du PSL, qui ont donc des revenus très faibles, sont intégrés aux projets.

Bien que l'objectif du programme était, au départ, de développer des projets autonomes, il apparaît de plus en plus que les clientèles qui sont visées par les différents volets nécessitent un minimum de soutien communautaire qui doit notamment être pris en compte par les normes des programmes.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'atteinte de la viabilité financière des projets dans le cadre normatif actuel force souvent les groupes de promoteurs à éliminer certains équipements, comme une salle communautaire ou une cuisine collective, qui apparaissent pourtant nécessaires pour soutenir la vie communautaire des locataires visés par les programmes.

ACTIONS PRIVILÉGIÉES

Afin de répondre aux besoins en services des locataires qui sont souvent parmi les personnes les plus démunies

La Communauté s'engage à :

- Appuyer les municipalités, les offices municipaux d'habitation et les OBNL dans leurs demandes afin d'obtenir les ressources financières adéquates au soutien à la clientèle des HLM et des PSL.
- Assurer une veille des meilleures pratiques en la matière et devenir un lieu de diffusion et d'échanges pour les municipalités et les offices municipaux de son territoire.

La Communauté invite les municipalités et les offices municipaux d'habitation à :

- Poursuivre leurs efforts et les projets novateurs en matière de soutien à la clientèle, notamment les expériences facilitant les liens avec les ministères, dont le réseau de la santé et des services sociaux.

La Communauté invite le gouvernement du Québec à :

- Mandater la SHQ et les ministères concernés, notamment le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de la Famille et des Aînés, le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et le ministère de l'Éducation, pour qu'ils développent des interventions adaptées à la clientèle des HLM et du PSL.
- Octroyer aux ministères concernés le financement des services à caractère social et communautaire qui favorisent, notamment, l'implication des locataires et la contribution des organismes communautaires.
- Reconnaître le rôle de relais des OMH en matière de services sociaux et communautaires et à leur allouer des ressources financières en conséquence.
- Mandater la SHQ pour qu'elle explore, en collaboration avec d'autres ministères, des modes de financement qui faciliteraient, dans le cadre de certains projets AccèsLogis, la réalisation d'équipements favorisant l'insertion communautaire des locataires, comme des salles communautaires et des cuisines collectives, sans hausser les loyers.

Soutenir le développement économique de tous les secteurs du Grand Montréal

Il existe certaines inéquations dans l'arrimage entre l'offre d'emploi et la disponibilité de la main-d'œuvre, qui doivent être résolues afin de maximiser le potentiel de développement économique et social du Grand Montréal. Cette inadéquation (*job-housing spatial mismatch*), qui est d'ailleurs une préoccupation importante dans plusieurs régions métropolitaines nord-américaines³⁶, peut être due à une incapacité de se déplacer, notamment en raison d'une offre de transport inadéquate, mais aussi à l'incapacité de se loger décemment et à un coût raisonnable à proximité de son lieu d'emploi.

Cette réalité existe dans les secteurs excentrés du Grand Montréal où le nombre d'emplois faiblement rémunérés a augmenté au cours des dernières décennies, mais où l'offre résidentielle et la desserte en transport en commun ne sont pas toujours adaptées. Les municipalités des couronnes sont désormais des pôles d'emplois importants et leur structure économique est de plus en plus diversifiée. Bien que les types de logements en banlieue tendent aussi à se diversifier, il existe souvent une rareté de logements locatifs abordables. Cette rareté peut constituer un frein au développement de ces municipalités. Par exemple, une étude de la MRC de Lajemmerais met en lumière la pénurie généralisée de main-d'œuvre et la difficulté de plus en plus grande des entreprises à pourvoir certains postes. La rareté de logements abordables dans certaines municipalités est très certainement un frein au recrutement et au développement des entreprises de ces municipalités³⁷.

Mais cette situation est également observable dans le centre de la région où les coûts du logement en forte croissance peuvent constituer un obstacle à une localisation résidentielle à proximité des lieux d'emploi. Plusieurs personnes actives sur le marché de l'emploi ne peuvent compter sur des revenus suffisants pour se loger décemment. Ces personnes travaillent soit à temps partiel soit à temps plein dans des emplois faiblement rémunérés. Dans le monde anglophone, on les surnomme les «working poor». En 2008, une personne qui travaille à temps plein (40 heures) au salaire minimum (8,50 \$/heure) gagne annuellement moins de 17 700 \$ avant impôt, soit un revenu qui ne représente que 80 % du seuil de faible revenu pour une personne vivant seule en milieu urbain³⁸.

Afin d'assurer un développement optimal de la région, le problème de l'inadéquation entre le lieu de résidence et le lieu d'emploi doit être résolu, notamment par des interventions permettant de développer l'offre en logement social et abordable. La Communauté privilégie l'équité ainsi que la mixité sociale. Elle est favorable à ce que les résidents de tout son territoire aient accès à des habitations sociales et abordables dans leur milieu et situées près des services, des commerces et des lieux d'emplois.

36 Voir par exemple un article récent de la Brookings Institution Metropolitan Policy Program : Elizabeth Roberto. February 2008. *Commuting to Opportunity: The Working Poor and Commuting in the United States*.

37 JOHNSTON, David. 2008. «Labour shortage hits suburbs hard: experts» *The Gazette*. Montréal. 4 avril 2008. p. A6.

38 <http://www.aubasdelechele.ca/images/revendications-travailler.pdf>.

**ACTIONS
PRIVILÉGIÉES**

Afin de soutenir le développement économique de tous les secteurs du Grand Montréal

La Communauté s'engage à :

- Documenter davantage la problématique particulière de l'inadéquation de la localisation géographique des lieux de résidence et d'emploi des travailleurs à revenu modeste, qui est souvent liée à une offre insuffisante de logements abordables.

La Communauté invite les municipalités de son territoire à :

- Considérer le logement social et abordable comme un outil de développement économique facilitant le recrutement de la main-d'œuvre par certaines entreprises.



Explorer la pertinence de créer un guichet unique pour le logement social et abordable

Parallèlement au nouveau mode de financement du logement social instauré avec la création de la Communauté, un résidant du Grand Montréal peut désormais, en vertu de l'article 155 de la *Loi de la Communauté métropolitaine de Montréal*, adresser une demande de logement HLM ou PSL à l'OMH de son choix sur ce territoire, peu importe son lieu de résidence.

À l'heure actuelle, toutefois, le citoyen qui souhaite se prévaloir de ce droit qui lui est reconnu par la loi devra déposer une demande auprès des 47 OMH du Grand Montréal ou encore auprès des différentes fédérations de coopératives d'habitation et d'OBNL d'habitation actives sur le territoire. Les OMH gèrent les demandes pour un logement HLM ou PSL. Par ailleurs, les procédures de demande pour un logement subventionné dans le cadre du PSL et intégré à un projet AccèsLogis ou celles pour des unités « régulières » des projets AccèsLogis et LAQ sont gérées par le promoteur du projet, soit l'OMH ou un autre organisme à but non lucratif.

Dans un souci d'assurer le droit à l'égalité d'accès pour tous, la Communauté entend amorcer une réflexion sur la pertinence de mettre sur pied un guichet unique de demande de logements sociaux et abordables. Cette porte d'entrée unique faciliterait grandement la vie aux demandeurs et éviterait la multiplication des dossiers ainsi que des tâches et des frais associés à leur traitement. Ainsi, la concordance avec

les critères d'admissibilité serait évaluée une seule fois. La mise à jour de l'unique liste d'attente serait centralisée.

La mise sur pied d'un tel guichet soulève de nombreuses questions devant trouver réponse avant sa mise en place : quel sera l'univers des logements offerts (HLM, PSL et COOP et OBNL, marché privé), quelles seront les possibilités pour le demandeur de privilégier un ou plusieurs secteurs géographiques, quelles seront les possibilités de prise en compte de certains besoins et autres caractéristiques pour opérer un tri dans la liste de base. Devrait-il, par exemple, exister des systèmes de points qui tiennent compte de la durée de l'attente, du lieu de résidence, de l'intérêt à participer à certaines tâches, du partage de certaines valeurs au cœur du projet d'habitation COOP ou OBNL, etc.

Par la même occasion, la Communauté explorera la possibilité, avec la SHQ et les OMH, de permettre aux propriétaires de s'inscrire en ligne pour offrir un logement notamment dans le cadre du PSL.

Afin d'examiner l'ensemble de ces questions et de développer des solutions satisfaisantes, la Communauté sollicitera la collaboration des OMH, de la SHQ et, éventuellement, des fédérations de coopératives et d'OBNL d'habitation du Grand Montréal.

ACTIONS PRIVILÉGIÉES

Afin de faciliter l'accès du citoyen au logement social et abordable

La Communauté s'engage à :

- Analyser, en collaboration avec ses partenaires, la pertinence de mettre en place un guichet unique auquel la population pourrait adresser ses demandes relatives aux divers programmes de logements sociaux et abordables et où les propriétaires pourraient offrir des logements.

La Communauté invite le gouvernement du Québec à :

- L'appuyer dans les analyses de faisabilité relatives à la mise en place d'un guichet unique.



2.6

Assurer un suivi de la situation du logement social et abordable et de la mise en œuvre du PAMLSA

En tant qu'organisme de planification, la Communauté entend assumer un leadership en ce qui concerne le suivi des principaux indicateurs, la production de nouvelles études, la recension et la diffusion des meilleures pratiques dans le domaine et le développement de solutions novatrices afin d'assurer l'accès à un logement de qualité à chaque ménage du Grand Montréal. La Communauté entend également évaluer régulièrement l'état d'avancement du *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013*.

Le suivi du plan d'action par le biais du tableau de bord de l'Observatoire du Grand Montréal

Le suivi de la mise en œuvre du plan d'action métropolitain sera réalisé par un tableau de bord du logement social qui fera partie de l'Observatoire du Grand Montréal. Le tableau de bord présentera des indicateurs comme le taux d'inoccupation, les listes d'attente des OMH, la réalisation d'unités COOP et OBNL, l'évolution des unités PSL, l'état du parc immobilier des HLM, l'évolution de la population des sans-abri, le nombre de ménages ayant des besoins impérieux de logement, les ménages locataires à revenu faible et modestes ayant des taux d'effort trop élevés, le nombre de ménages vivant dans des logements surpeuplés ou nécessitant des réparations majeures.

Les indicateurs métropolitains de l'Observatoire : source d'informations supplémentaires sur l'évolution sociodémographique et sur le marché du logement du Grand Montréal

L'Observatoire du Grand Montréal comprendra également une section d'indicateurs métropolitains. Le visiteur pourra grâce à ces indicateurs suivre l'évolution de la situation du logement à l'échelle du Grand Montréal, des cinq secteurs et des 82 municipalités. Ces données alimenteront les réflexions sur l'impact des changements démographiques et socioéconomiques sur les besoins futurs en logement social et abordable. Des indicateurs comme l'évolution de la population, la formation de ménages et leurs caractéristiques (taille et structure) et celles du parc immobilier ou le mode de tenure seront disponibles en ligne.

Maintien d'une veille métropolitaine sur le logement social et abordable et autres études

La Communauté maintiendra également une veille en logement social et abordable, à la fois sur des sujets d'intérêt et sur les meilleures pratiques. La veille consistera à repérer, dans la littérature scientifique et gouvernementale, les articles, les monographies et les autres documents pertinents en regard des compétences de la Communauté métropolitaine de Montréal, notamment en logement social et abordable. Une recension des programmes et des expériences stimulants hors Québec sera également assurée.

Par ailleurs, la Communauté assurera la mise à jour de son étude sur la répartition spatiale de l'offre et de la demande de logements sociaux et abordables sur le territoire du Grand Montréal³⁹. La révision des besoins sera effectuée à la lumière des données du recensement de 2006. Une bonification sera réalisée en y intégrant des données sur les besoins impérieux. La mise à jour des données sur l'offre des unités HLM et PSL ainsi que de coopératives et d'OBNL d'habitation sera également assurée.

Dans la foulée de l'étude réalisée par la firme Raymond Chabot Grant Thornton⁴⁰, la Communauté assurera la cueillette d'informations et développera une base de données simple qui permettra de suivre l'évolution des coûts de réalisation des projets AccèsLogis. Des travaux devront également être menés pour établir une comparaison des coûts par unité de logement dans les différents programmes.

L'ensemble de ces travaux alimentera les travaux de planification de la Communauté, mais sera également diffusé aux municipalités membres.

ACTIONS PRIVILÉGIÉES

Afin d'assurer un suivi de la situation du logement social, des différents programmes d'habitation et de la mise en œuvre du plan d'action

La Communauté s'engage à :

- Mettre en ligne, en collaboration avec ses partenaires, un tableau de bord du logement social et abordable qui sera intégré à l'Observatoire du Grand Montréal.
- Mettre en ligne des indicateurs métropolitains relatifs à la démographie et au marché du logement qui seront intégrés à l'Observatoire du Grand Montréal.
- Maintenir une veille sur des sujets d'intérêt et sur les meilleures pratiques.
- Assurer la mise à jour des études sur l'offre et les besoins en logement social et abordable ainsi que sur les coûts de réalisation des projets ACL et LAQ.
- Poursuivre des travaux permettant d'établir le coût des différents programmes.

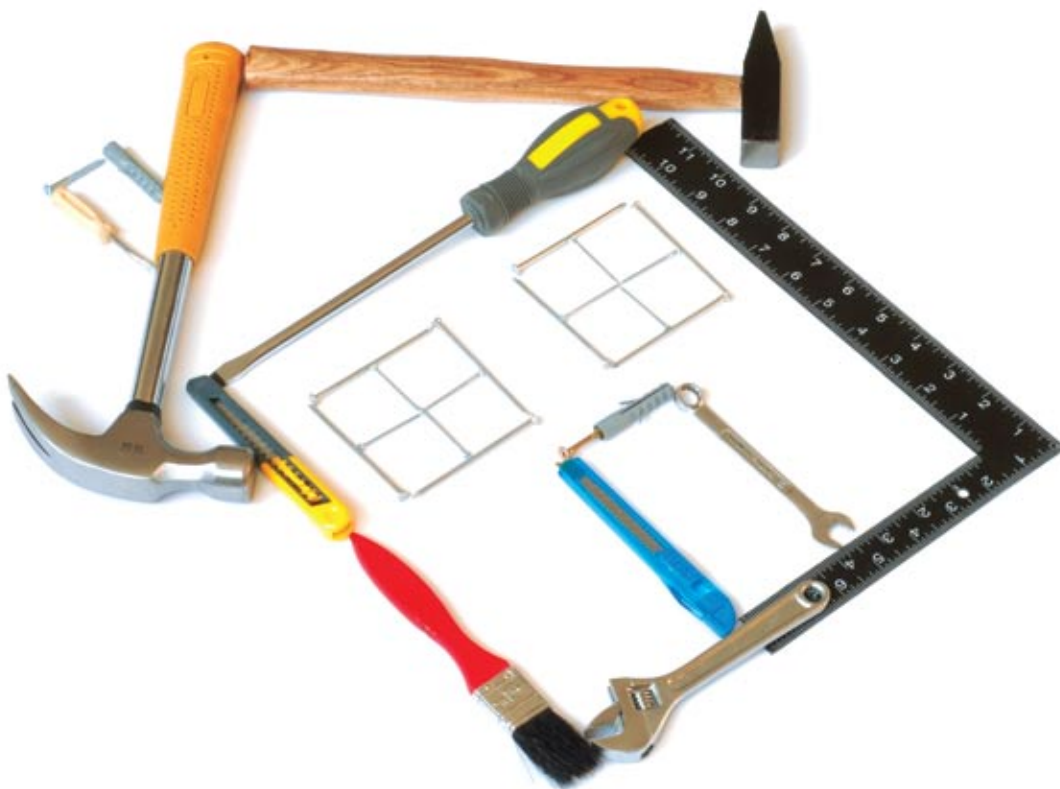
La Communauté invite le gouvernement du Québec à :

- Collaborer à la mise en place du tableau de bord sur le logement social et abordable, notamment en ce qui concerne la transmission des données qui permettent de mieux analyser la situation du logement, en général, et du logement social et abordable, en particulier.

39 On peut consulter le rapport à l'adresse suivante :

http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/RapportINRS_Analyse_repartition_spatiale_logement_sociaux.pdf

40 http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/LogementSocial_rapport_final_20071220.pdf.



Conclusion

Ce premier Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013 offre aux acteurs un cadre pour orienter leurs efforts en matière d'habitation afin de mettre en place les mesures qui permettent d'accompagner les personnes les plus démunies dans l'amélioration de leur condition de logement.

Les objectifs visés par ce plan ne pourront être atteints sans la contribution de tous les acteurs intervenant en matière d'habitation. C'est pourquoi la Communauté invite tous ses partenaires à travailler d'arrache-pied au cours des prochaines années pour favoriser le développement du logement social et abordable sur son territoire, lequel est un facteur déterminant de la qualité de vie du Grand Montréal.

La mise en œuvre de ce plan fera l'objet d'un suivi au cours des prochaines années. La Communauté poursuivra également ses analyses afin de raffiner sa compréhension des problèmes éprouvés par les ménages les plus démunis de la Communauté. Ces analyses pourront éventuellement se traduire par des actions complémentaires qui permettront d'assurer davantage le développement du logement social et abordable sur notre territoire.

ANNEXE 1



Les interventions actuelles de la Communauté en matière de logement

Le programme d'habitation à loyer modique (HLM)

Le programme d'habitation à loyer modique (HLM) a été créé en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*. Il offre un logement subventionné à des ménages à faible revenu. Ceux-ci sont sélectionnés en fonction de leur revenu et de l'état du logement qu'ils occupent.

Le montant des loyers payés par les locataires (qui ne doit pas dépasser 25 % de leurs revenus) couvre environ 40 % des coûts d'exploitation. Le déficit d'exploitation, soit la différence entre les frais d'exploitation des immeubles et les revenus provenant des loyers, est comblé par des subventions gouvernementales qui se répartissent dans les proportions suivantes :

55 % du gouvernement fédéral;

35 % du gouvernement du Québec;

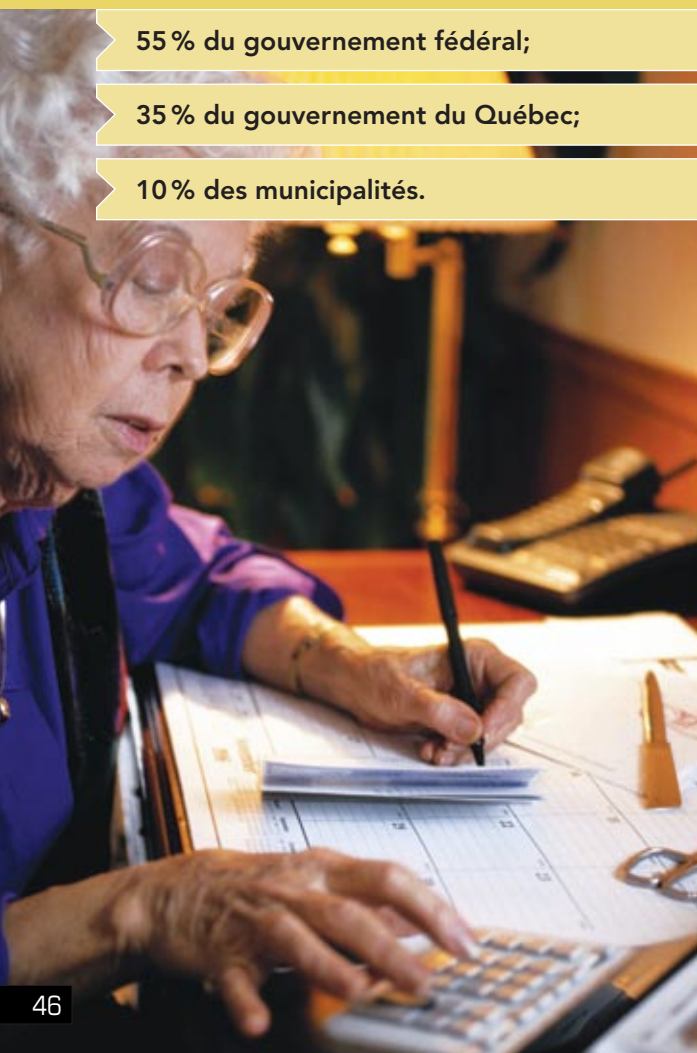
10 % des municipalités.

Contrairement aux autres HLM du territoire de la Communauté dont la gestion relève des OMH, les Habitations Jeanne-Mance sont administrées par une Corporation. La Corporation d'Habitations Jeanne-Mance (CHJM) a été constituée le 25 juin 1958 pour administrer cet ensemble. Les titres de propriété de la CHJM sont détenus par la Ville de Montréal, dans une proportion de 25 %, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), dans une proportion de 75 %. On remarque l'absence de la SHQ dans ce projet. Le déficit d'exploitation est assumé par les deux associés dans une proportion similaire au pourcentage des titres qu'ils détiennent.

Le programme de Supplément au loyer (PSL)

Le programme de Supplément au loyer (PSL) permet à des personnes à faible revenu, des personnes handicapées ou vivant des situations exceptionnelles, comme les femmes victimes de violence, d'habiter un logement sur le marché locatif privé ou encore appartenant à des coopératives d'habitation et à des organismes sans but lucratif. Les conditions offertes sont semblables à celles d'une habitation à loyer modique (HLM). Le nombre de logements subventionnés est limité.

Le propriétaire de l'immeuble se voit rembourser la différence entre le loyer au bail et la part de loyer payable par le locataire. Cette part de loyer est calculée conformément au Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique. Elle équivaut à 25 % des revenus totaux du ménage pour l'année civile précédant la signature du bail du logement.



Le programme AccèsLogis

Le programme AccèsLogis existe depuis 1997 et permet à des organismes à but non lucratif, à des coopératives d'habitation ou à des offices municipaux d'habitation de réaliser, avec une contribution du milieu, des logements communautaires destinés à des ménages à revenu faible ou modeste ou encore à des clientèles ayant des besoins particuliers. Le volet 1 du programme s'adresse aux familles, aux personnes seules et aux personnes âgées autonomes. Le volet 2 vise les personnes âgées en légère perte d'autonomie. Le volet 3 s'adresse exclusivement aux clientèles éprouvant des besoins spéciaux de logements temporaires ou permanents. La contribution municipale correspond généralement à 15 % du coût du projet.

Quoique le programme AccèsLogis Québec ait fait l'objet d'un financement régulier et constant depuis sa création en 1997, la SHQ n'est jamais assurée d'obtenir des fonds à long terme pour la poursuite de ce programme. Ainsi, chaque année, la SHQ fait des démarches auprès du Conseil du trésor afin d'obtenir les crédits nécessaires à la réalisation d'unités AccèsLogis Québec. La reconduction du programme AccèsLogis, qui prend fin en 2009, n'est pour l'heure pas assurée. Un vaste mouvement de mobilisation impliquant notamment le monde municipal a pris forme récemment pour inciter le gouvernement du Québec à reconduire ce programme pour une durée de cinq ans et plusieurs groupes demandent la programmation de 20 000 unités.

Le programme Logement abordable (volet social et communautaire)

Le programme Logement abordable, mis en œuvre au cours de l'automne 2001, offre une aide financière pour stimuler la réalisation de logements communautaires et sociaux destinés aux ménages à revenu moyen. Ces logements sont bâtis en priorité dans les municipalités où le taux d'inoccupation est inférieur à 3 %. Toutefois, les projets d'habitation destinés aux aînés en perte légère d'autonomie ou à des personnes en difficulté ayant des besoins particuliers de logement peuvent être réalisés dans toutes les municipalités du Québec.

Le volet social et communautaire de ce programme permet à des coopératives, des offices municipaux d'habitation, des organismes et des sociétés acheteuses à but non lucratif de réaliser des projets d'habitation communautaire et sociale avec une contribution minimale de leur milieu. La contribution du milieu peut provenir de la municipalité participante, d'un organisme charitable, d'une entreprise commerciale ou d'une campagne de financement auprès du public. Elle peut prendre la forme d'une aide financière directe ou de contributions particulières comme le don d'un terrain, un prêt sans intérêts, une corvée ou des services professionnels offerts gracieusement. La contribution municipale correspond généralement à 15 % du coût du projet. Mentionnons qu'il existe également un volet privé à ce programme. La Communauté ne rembourse toutefois pas la contribution du milieu pour les projets construits dans le cadre de ce volet.

Aucune nouvelle programmation LAQ ne fut annoncée après 2004. La première entente Canada-Québec, signée en 2001, prévoit la réalisation d'environ 3 250 unités dans la région métropolitaine de Montréal sur une période de deux ans. La deuxième entente Canada-Québec, signée en 2004, prévoit la réalisation de 1 500 unités supplémentaires.

ANNEXE 2



Une estimation des implications financières du plan d'action

En 2008, la Communauté prévoit rembourser aux 47 OMH de son territoire et à la Corporation d'Habitations Jeanne-Mance une somme de 19,2 M\$ afin d'assurer le déficit d'exploitation des HLM et la part du PSL à la charge des municipalités. Il est estimé qu'une somme de 24 M\$ sera également remboursée aux municipalités qui octroient une contribution de base pour la réalisation d'unités de logements dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable. Au total, la Communauté versera donc une somme de 43,2 M\$ au logement social et abordable.

La contribution métropolitaine par unité, 2007

	Nbre d'unités soutenues par la CMM	Remboursements M\$	Coût moyen par unité	Type de remboursement
HLM et CHJM	27 180	14,2	524 \$/an 44 \$/mois	Récurrent
HLM	26 392	12,6	476 \$/an 40 \$/mois	Récurrent
CHJM ¹	788	1,7	2 131 \$/an 178 \$/mois	Récurrent
PSL	8 500	3,6	425 \$/an 35 \$/mois	Récurrent
AccèsLogis²	768	12,3	16 000 \$	Non récurrent (lors de la construction)
LAQ²	837	13,4	16 000 \$	Non récurrent (lors de la construction)

¹ Correspond à 25 % du déficit, comparativement à 10 % pour les HLM et le PSL.

² Estimation basée sur l'hypothèse d'un remboursement moyen de 16 000 \$ par unité construite, ce montant représentant 15 % du coût total de réalisation évalué à 112 000 \$.

Estimation de l'impact financier des principales actions prévues

Mesures	Contribution annuelle pour le gouvernement	Impact annuel pour la Communauté
Augmentation du RAM dans les HLM	410 M\$ par année Pour l'ensemble du Québec, déjà annoncé dans le Plan québécois d'infrastructures	8 M\$ Maximum, pourrait être inférieur selon la stratégie de financement adoptée par le gouvernement et la Communauté
Financement aux OMH des véritables coûts de gestion des unités HLM et PSL	PSL : 500 \$ pour la recherche d'une nouvelle unité 15 \$ supplémentaires par unité par mois pour la gestion AccèsLogis : coûts d'élaboration et de gestion des projets AccèsLogis	Impact marginal
Bonification des ententes PSL avec les propriétaires	Impact marginal	Impact marginal
Financement des services sociaux et communautaires dans les HLM et le PSL	90 \$ par unité par année ¹	Aucun
Majoration de 15 % de la grille des coûts maximaux de réalisation admissibles aux fins de subventions (projets AccèsLogis) ²	8 800 \$ par unité	2 640 \$ par unité

¹ Estimation du Regroupement des OMH du Québec, 2005

² Le coût moyen d'une unité ACL et LAQ, en incluant l'augmentation de 10 % octroyée par le gouvernement du Québec le 11 mars 2008, est de 17 600 \$

Dans un contexte où l'écart entre les coûts réels de réalisation et les montants admissibles aux fins de subventions se creuse, il est pratiquement impossible de réaliser un projet sans que la municipalité accorde une contribution bien supérieure aux 15 % prévus dans le programme. Les municipalités accordent donc déjà un montant bien supérieur au montant du remboursement de la Communauté.

ANNEXE 3



Avantages et inconvénients des différents programmes de soutien au logement locatif

GRANDE FAMILLE DE PROGRAMMES

Aide à la pierre

Caractéristiques communes aux programmes d'aide à la pierre

Avantages

Constitution et expansion d'un parc de logements publics.

Pérennité du financement.

Inconvénients

Étant donné le nombre insuffisant d'unités, seules certaines personnes peuvent bénéficier d'un logement subventionné : contrôle de l'accessibilité par le nombre d'unités.

Les acteurs du secteur privé expriment beaucoup de réserves à son égard, ils craignent une «déstabilisation» du marché. L'aide à la pierre, à leur point de vue, doit être limitée à des cas très particuliers.

PROGRAMMES SPÉCIFIQUES

HLM Publics

Statut d'occupation : location

Avantages

Le loyer est établi en fonction du revenu du ménage. Loyer hors marché.

Équité horizontale : processus de sélection stricts.

Sécurité d'occupation des locataires.

Des programmes de soutien communautaire y sont développés.

Existence d'équipements : ascenseurs, salles communautaires, terrains de jeux, etc.

Inconvénients

Contribuerait, selon certains, à la formation de «ghettos».

Accroîtrait, selon certains, la «dépendance sociale» à cause de la faiblesse de l'*empowerment* des locataires.

Ne permet pas la constitution d'un patrimoine par les ménages.

Accèslogis et logement abordable Québec Coopératives et OBNL d'habitation

Statut d'occupation : formule hybride à savoir propriété collective du ou des immeubles et statut de locataires du logement pour les résidents

Pour les occupants

Avantages

Sécurité d'occupation.

Prise en charge du milieu de vie par les membres, participation active à la gestion, responsabilités collective et individuelle, valeurs communes partagées, espace de socialisation.

Possibilité d'une certaine mixité socioéconomique.

Formules variées.

Inconvénients

Les processus d'attribution des unités n'apparaissent pas toujours transparents : cooptation (sélection par les membres) et liste d'attente du logement public.

Dans certains cas, les coûts des loyers sont assez proches de ceux du marché. Ne s'adresse pas nécessairement aux clientèles les plus démunies.

Certains membres de longue date bénéficient de loyers avantageux et de revenus personnels à la hausse, ce qui est perçu comme une injustice par certains.

Pour le milieu

Avantages

Acceptabilité des projets meilleure que pour les HLM.

Souvent inscrits dans une intervention plus large de revitalisation des milieux.

Dans une certaine mesure exerce un frein sur la hausse des loyers.

Mobilisation de nombreux acteurs (ex. : municipalités) et de la société civile.

La formule OBNL et l'intégration d'unités PSL permettent d'offrir un logement à des clientèles fragilisées (sans-abri, personnes avec problèmes de toxicomanie, de santé mentale, etc.).

Inconvénients

Malgré tout souvent victime du «syndrome pas dans ma cour».

Le maintien de l'état du parc immobilier est variable.

Les coûts maximaux reconnus à des fins de subventions sont insuffisants et freinent les projets.

La mise sur pied d'une coopérative est souvent une aventure fort complexe et exigeante.

Un milieu fortement déstructuré mais ayant d'importants besoins pourrait être incapable de mener à terme de tels projets.

GRANDE FAMILLE DE PROGRAMMES

Aide à la personne

Statut d'occupation : locataire

Avantages

L'équité horizontale semble plus facilement atteinte : traitement équitable des personnes qui vivent des situations semblables.

L'individu peut, dans une certaine mesure, exercer un choix.

Flexibilité et adaptabilité au contexte : si le nombre de personnes dans le besoin diminue, l'aide financière diminue.

Les acteurs du secteur privé (ex. : CORPIQ) privilégient fort souvent cette forme d'aide.

Inconvénients

Caractère « volatile » de l'implication financière de l'État. Les groupes communautaires privilégient des programmes qui se déploient à long terme avec des mécanismes de reconduction périodiques.

Il n'y a pas constitution d'un parc immobilier public ou communautaire.

PROGRAMMES SPÉCIFIQUES

Programme de Supplément au loyer

Avantages

Le loyer est établi en fonction du revenu du ménage. Loyer hors marché.

Permet de bonifier l'offre de logements sociaux dans des secteurs faiblement dotés ou d'ajuster l'offre en termes de taille des logements.

Permet de soutenir les projets AccèsLogis.

Inconvénients

Multiplicité des ententes qui complexifie la gestion et fragilise le continuum.

Le recrutement des propriétaires n'est pas toujours aisé et la difficulté augmente quand le taux d'inoccupation est faible.

L'aide à la personne gagnerait dans certains cas à être jumelée à des mesures de soutien communautaire, mais ces mesures sont plus difficiles à instaurer qu'en HLM.

La durée des ententes est variable et souvent trop limitée (1-5 ans), ce qui est source d'insécurité pour les locataires.

Allocation logement

Avantages

Ce programme s'adresse à un vaste éventail de ménages à faible revenu qui consacrent une part trop importante de leur budget pour se loger : soit une clientèle de 55 ans et plus ou à des familles à faible revenu, qu'ils soient propriétaires, locataires, chambreurs ou en colocation.

Inconvénients

Aide équivaut parfois à un saupoudrage. Par exemple, 89 000 personnes bénéficient du programme d'Allocation logement du gouvernement du Québec. La somme maximale versée est de 80 \$ par mois et la moyenne est de 57 \$ par ménage. Selon l'ACHRU, c'est un programme bien monté mais peu généreux.



www.cmm.qc.ca



Communauté métropolitaine de Montréal, 1002, rue Sherbrooke Ouest, bureau 2400, Montréal (Québec) H3A 3L6 Téléphone : 514 350-2550 Télécopieur : 514 350-2599



Communauté métropolitaine
de Montréal