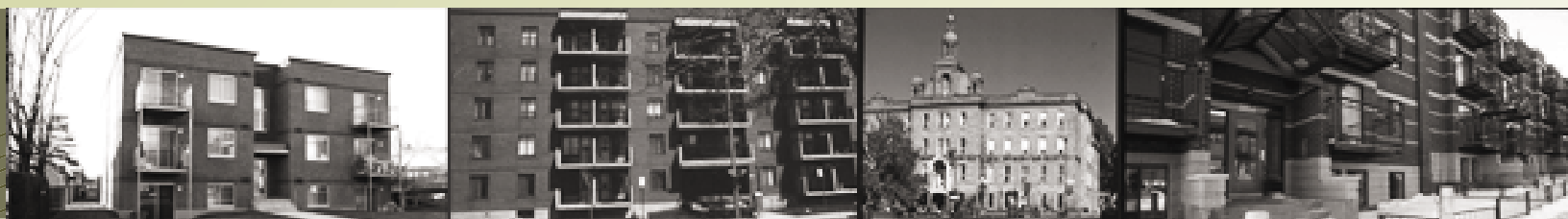


L'accès à un logement de qualité pour chaque ménage
de la Communauté métropolitaine de Montréal



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



Communauté métropolitaine
de Montréal

Dépôt légal : mars 2006
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-923013-52-2



Communauté métropolitaine
de Montréal

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

1^{er} décembre 2005

Mot du président

Plus qu'un simple toit, le logement constitue l'un des fondements de l'épanouissement des personnes. L'accès à un logement convenable et à prix abordable est également garant du dynamisme et du degré de cohésion d'une communauté. C'est pourquoi j'ai le plaisir de vous présenter les orientations de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière de logement social et abordable.

Ces orientations ont bénéficié des avis et des commentaires de toutes les municipalités de la Communauté ainsi que de nos partenaires des offices municipaux d'habitation, notamment lors d'une consultation qui s'est tenue au printemps et à l'été 2005. Je tiens à remercier tous ces partenaires et à souligner la contribution de la commission du logement social à l'ensemble de cette démarche.

La région métropolitaine de Montréal dispose d'une diversité de logements qui sont, en moyenne, plus abordables que dans les autres régions métropolitaines d'Amérique du Nord. En dépit de cet atout qui contribue grandement à la qualité de vie de notre région, une partie de notre population peine toujours à se trouver un logement décent, très souvent, faute de revenus suffisants. La solution à cette situation est complexe et passe par une multitude d'actions.

Dans ce dossier, la Communauté propose l'objectif ambitieux d'assurer un logement de qualité à chaque ménage de la région. En sa qualité d'unique instance de planification, de coordination et de financement dont le territoire d'action est la région métropolitaine, il revient à la Communauté d'inciter l'ensemble de ses partenaires à travailler de concert à l'atteinte de cet objectif.

Pour l'essentiel, la Communauté convie ses partenaires à relever trois défis en matière de logement social et abordable. Le premier défi est d'assurer un meilleur arrimage entre les politiques et les programmes des gouvernements supérieurs et les besoins de la population de la région métropolitaine de Montréal. Le deuxième vise à renforcer la concertation des interventions des 63 municipalités de la région. Le troisième, enfin, est d'optimiser le cadre financier métropolitain en habitation sociale et abordable. Un certain nombre d'orientations et de mesures concrètes sont identifiées afin de relever ces défis.

Ces orientations représentent un nouveau jalon pour mieux coordonner, planifier et financer nos interventions en matière de logement social et abordable. Je convie tous nos partenaires à travailler conjointement à cet effort qui nous permettra d'accroître la qualité de vie dans notre région.

Le président,



Gérald Tremblay



Mot de la présidente de la commission du logement social

Les municipalités de la région métropolitaine de Montréal connaissent de nombreuses transformations socio-économiques. Ainsi, la diversification des structures familiales, l'augmentation des personnes vivant seules, l'arrivée de nouveaux citoyens en provenance des autres régions du Québec ou de d'autres pays et le vieillissement de la population sont des réalités auxquelles le marché du logement doit répondre en faisant preuve d'innovation.

Les interventions publiques en matière d'habitation sociale et abordable permettent pour leur part de répondre aux besoins particuliers qui ne peuvent être comblés par les initiatives privées. C'est ce que permettent notamment les programmes d'habitation à loyer modique, de supplément au loyer, AccèsLogis et Logement abordable Québec.

Depuis 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal rembourse, dans le cadre de ces programmes, la part municipale du financement. Ce faisant, les dépenses encourues dans ces programmes sont partagées par toutes les municipalités membres de la Communauté sur la base de leur richesse foncière respective.

Après quelques mois de travail et de consultations, les élus de la région ont manifesté clairement, par le biais de leur appui aux orientations en matière de logement social et abordable, leur volonté d'aller au-delà de ce financement et de participer de façon plus active à la définition et à la coordination des différentes interventions prévues, à cet égard, à l'échelle de la région. Les orientations reflètent ce nouvel esprit. Je voudrais d'ailleurs remercier tous mes collègues, en particulier ceux de la commission du logement social, qui ont rendu possible l'élaboration et l'adoption de ces orientations.

Dans la foulée de cette adoption, des actions prennent déjà forme, sur différents fronts, et présagent d'utiles résultats. Ainsi, la Société d'habitation du Québec (SHQ) et la Communauté métropolitaine de Montréal amorcent un partenariat qui permettra de mieux tenir compte des particularités de la région métropolitaine de Montréal dans les interventions en matière d'habitation sociale et abordable. Par ailleurs, une étude sur la localisation de l'offre et de la demande de logements sociaux et abordables est actuellement en cours afin d'aider à la prise de décision des municipalités de la région. Prochainement, des analyses sur les coûts de construction des logements abordables débiteront et permettront d'identifier des stratégies afin de faciliter la réalisation de projets partout sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. Enfin, les municipalités de la région ont convenu d'assurer, par différentes stratégies, la pérennité du financement métropolitain en matière d'habitation sociale et abordable.

L'adoption unanime, par le conseil, des orientations en logement social et abordable, et les actions déjà entreprises dans son sillage, illustrent la mobilisation des élus autour de projets communs aux municipalités de la région métropolitaine. C'est d'ailleurs grâce à de telles initiatives que notre région parviendra à « bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable ».

La présidente de la commission du logement social de la Communauté métropolitaine de Montréal.



Chantal Deschamps, Ph. D.
Mairesse de Repentigny

LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Créée le 1^{er} janvier 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 63 municipalités, dont Montréal, Laval et Longueuil*. Elle compte 3,4 millions d'habitants et 1,4 million de ménages répartis sur une superficie de plus de 4 000 kilomètres carrés.

Moteur économique et culturel du Québec, la région métropolitaine de Montréal représente notamment : 48 % de la population du Québec, 49 % de l'emploi, 50 % du PIB québécois, 25 G\$ de revenus pour le gouvernement du Québec, 53 % des dépenses d'immobilisations privées, 73 % du capital de risque investi au Québec et 46 % des livraisons manufacturières.

La CMM exerce des compétences dans ce qu'il est convenu d'appeler les fonctions stratégiques d'une région, soit en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de logement social, d'équipements, d'infrastructures, de services et d'activités à caractère métropolitain, de développement artistique ou culturel, de transport (transport en commun et réseau artériel) et d'environnement.

Contrairement à une agence métropolitaine à mandat unique, la CMM a donc la possibilité de poursuivre une stratégie intégrée et multisectorielle à l'échelle de la région métropolitaine.

La CMM dispose d'un budget annuel de 95,5 M\$ (2005). Ses revenus proviennent des quotes-parts versées par les municipalités membres ($\approx 80\%$) et des transferts du gouvernement du Québec ($\approx 20\%$).

Pour mener à bien sa mission de planification, de coordination et de financement, la CMM 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 CMM.

* En janvier 2006, le nombre de municipalités membres de la Communauté est passé de 63 à 82 à la suite de la reconstitution de certaines municipalités.

En septembre 2003, le conseil de la CMM adoptait, après une large consultation publique, un énoncé de vision stratégique du développement économique, social et environnemental de la région métropolitaine. Intitulée *Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*, cette vision esquisse ce que pourrait devenir la Communauté en 2025, si les efforts nécessaires étaient consentis.

La Vision 2025

Une « communauté compétitive », parce qu'il nous faut, comme région, se fixer comme défi d'être parmi les meilleurs, permettant ainsi à l'agglomération de faire à nouveau partie du peloton de tête des régions métropolitaines.

Une « communauté attractive », parce que nous avons aussi comme défi de continuer à mettre en valeur nos atouts pour attirer davantage de personnes dans la région métropolitaine, mais aussi continuer à donner des services de qualité à notre population.

Une « communauté solidaire », parce que nous nous donnons en plus comme défi de continuer à lutter contre l'exclusion sociale, de poursuivre les mesures visant à réduire le décrochage scolaire, d'accroître la contribution de l'immigration au développement de la communauté, de mettre en place des partenariats entre les entreprises et les institutions d'enseignement.

Une « communauté responsable », parce que nous entendons enfin relever cet autre défi d'instaurer des pratiques d'information continues et de « pratiquer le gouvernement en ligne » en vue d'associer le citoyen à la prise de décision.

Cette *Vision 2025* de la CMM permettra d'orienter, vers des objectifs communs et cohérents, les prochains outils de planification que la Communauté est à élaborer. Elle confirme qu'une direction claire se dessine pour l'avenir de la région et que tous et toutes sont conviés à mettre l'épaule à la roue.

La CMM en quelques chiffres

1	COMMUNAUTÉ Depuis le 1 ^{er} janvier 2001	120	COMMUNAUTÉS CULTURELLES
14	MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ dont quatre sont des villes avec compétences de MRC	19,4 %	DES HABITANTS DE PLUS DE 20 ANS DÉTIENNENT AU MOINS UN BACCALaurÉAT UNIVERSITAIRE
63	MUNICIPALITÉS LOCALES	133 MILLIARDS \$CA	DE PIB MÉTROPOLITAIN soit 36 800 \$CA par habitant en 2004
1 (sur 63)	VILLE (MONTRÉAL) de plus de 1,8 million d'habitants	1,81 MILLION	EMPLOIS EN 2004 soit 49 % des emplois du Québec
2 (sur 63)	VILLES (LAVAL ET LONGUEUIL) de plus de 350 000 habitants	143 500	EMPLOIS DANS LA NOUVELLE ÉCONOMIE dont 95 000 dans les secteurs des technologies de l'information, 30 000 dans le secteur de l'aérospatiale et 18 500 dans le secteur biopharmaceutique en 2003
19 (sur 63)	MUNICIPALITÉS qui comptent entre 15 000 et 84 000 habitants		
41 (sur 63)	MUNICIPALITÉS qui comptent moins de 15 000 habitants		
5	RÉGIONS ADMINISTRATIVES dont trois partiellement comprises (Laurentides, Lanaudière, Montérégie)	80 MILLIONS	DE CONSOMMATEURS dans un rayon de 1 000 km
7	CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS dont quatre partiellement comprises (Laurentides, Lanaudière, deux dans la Montérégie)		
4 360 km²	DE SUPERFICIE TOTALE dont 525 km ² de surfaces aquatiques et 2 218 km ² de terres agricoles protégées, soit 58 % du territoire	1,84 MILLION	D'AUTOMOBILES soit 1,23 auto par logement en 2003
3,4 MILLIONS	D'HABITANTS soit près de 50 % de la population du Québec	8,1 MILLIONS	DE DÉPLACEMENTS en 24 heures en 1998 dont 69,9 % en automobile, 13,5 % en transport public, 13 % non motorisés et 5,2 % en autres modes
885	HABITANTS AU km²	2	AÉROPORTS INTERNATIONAUX avec un trafic de 8,9 millions de voyageurs en 2003
1,39 MILLION	DE LOGEMENTS PRIVÉS dont 49,9 % sont en mode locatif	1	PORT avec un trafic de 20,8 millions de tonnes de marchandises en 2003 dont 47 % par conteneurs
2,4	PERSONNES PAR MÉNAGE	5	UNIVERSITÉS trois francophones et deux anglophones dont les écoles affiliées comptant 156 000 étudiants en 2002
18,7 %	DES HABITANTS SONT DES IMMIGRANTS dont un tiers est arrivé depuis au moins 10 ans	66	CEGEPS ET COLLÈGES publics et privés
75	LANGUES PARLÉES dont les plus parlées sont le français, majoritairement et l'anglais	201	CENTRES DE RECHERCHE
20,6 %	DES HABITANTS PARLENT AU MOINS DEUX LANGUES À LA MAISON dont la moitié n'est ni le français ni l'anglais	60	CONSULATS ET DÉLÉGATIONS ÉTRANGÈRES

Sources : 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 (mai 2005)

SOMMAIRE

Il existe un lien indéniable entre l'accès à un logement convenable et abordable et la santé, le bien-être, l'insertion sociale, scolaire et économique des individus, des familles, mais également le degré de cohésion sociale et la qualité de vie d'une région métropolitaine.

L'objectif de fournir un logement abordable et de qualité à tous ne relève pas uniquement de « l'agenda social », mais concerne également « l'agenda économique ». Le logement est un intrant de la compétitivité et, en ce sens, la viabilité à long terme de l'économie de la région montréalaise est concernée par cette question. Car cette viabilité repose notamment sur notre capacité à maintenir le haut niveau de qualité de vie qui caractérise la région métropolitaine et à assurer à la classe « créative », aux gens poursuivant des études supérieures, aux immigrants récents et aux travailleurs faiblement ou modestement rémunérés la possibilité de se loger à distance raisonnable des lieux d'emploi et d'études. Afin de maximiser la croissance économique de la région métropolitaine de Montréal, il faut maintenir, voire renforcer, notre capacité d'attraction, d'accueil et de rétention des populations qui peuvent rencontrer des difficultés à se loger adéquatement, mais dont la présence est essentielle au développement d'une région tertiaire dynamique. Conséquemment, des mesures doivent être mises en œuvre pour assurer un logement convenable et abordable à tous.

Les orientations de la Communauté en matière de logement social et abordable, qui sont présentées dans ce document, découlent directement de la Vision 2025, elle-même aiguillonnée par la volonté de bâtir une communauté solidaire, attractive, compétitive et responsable. Toute cette démarche est sous-tendue par le principe d'assurer un habitat de qualité à chaque ménage de la CMM. On peut d'ailleurs lire dans la vision stratégique que :

En 2025, la communauté métropolitaine de Montréal a répondu efficacement aux enjeux démographiques en présence et est reconnue pour sa main-d'œuvre qualifiée et productive, pour la structure diversifiée de son économie. Elle offre à sa population un cadre de vie exceptionnel mis en valeur par un aménagement de qualité. Le territoire est développé selon des ensembles urbains diversifiés, consolidés, densifiés et dynamiques. Tirant fierté du visage francophone et cosmopolite de sa population, elle profite d'un tissu social diversifié et rassembleur. Les services sont accessibles à l'ensemble de la collectivité et chaque ménage a accès à un logement décent. En 2025, la communauté se positionne dans le peloton de tête des régions métropolitaines des Amériques.

Les orientations découlent aussi du constat selon lequel nombreux sont ceux qui éprouvent des difficultés à se loger convenablement. Soulignons simplement que, à l'échelle du territoire de la CMM, 36 % des ménages consacrent 30 % ou plus de leur revenu avant impôt à se loger et, de ce nombre, la moitié y consacre 50 % ou plus. C'est donc 125 000 ménages de la CMM qui voient plus de la moitié de l'ensemble de leurs revenus accaparés par la nécessité de se loger. De plus, le nombre de ménages en attente d'un logement social dans une habitation à loyer modique (HLM) ou soutenu par le programme du supplément au loyer (PSL), un autre indicateur de la situation problématique vécue par plusieurs citoyens, a doublé depuis cinq ans sur le territoire de la Communauté. À Montréal, par exemple, on dénombre présentement 20 000 ménages sur la liste d'attente contre 9 500 en 2000.

Par ailleurs, malgré une certaine amélioration de la situation, les données les plus récentes indiquent que le taux d'inoccupation des logements locatifs demeure bien en deçà du taux d'équilibre établi à 3 %. Ce taux est de 1,5 % pour le territoire de la CMM. La rareté des logements est plus marquée encore dans certains secteurs de la CMM et est particulièrement criante en ce qui concerne les logements de grande taille et les logements peu dispendieux.

Les taux d'efforts trop importants pour de nombreux ménages et le peu d'unités disponibles s'inscrivent dans un contexte de marché du logement en effervescence et haussier. Bien que le coût du logement dans la région de Montréal se compare encore avantageusement à celui des autres grands centres urbains, une phase de réajustement est en cours. Force est de constater que les coûts de location augmentent plus rapidement que les revenus des ménages de la région qui sont parmi les plus faibles du continent. Si cette tendance à l'augmentation des coûts du loyer se maintient, un nombre de plus en plus important de citoyens auront de la difficulté à se loger.

Ainsi, on constate que les besoins se situent tant sur le plan de l'augmentation du nombre d'unités de logement abordable que du renforcement de la capacité financière des ménages. En conséquence, une approche équilibrée doit être privilégiée. Une telle approche vise à appuyer la réalisation d'unités, à soutenir les ménages et à recourir à d'autres mesures complémentaires, de nature fiscale par exemple. Le recours à un tel bouquet de mesures ne doit pas occulter, par ailleurs, le problème structurel d'accessibilité financière au logement qui découle principalement des niveaux de revenus. Notre région doit tirer les conclusions qui s'imposent de ce constat et prendre tous les moyens afin d'atteindre l'objectif d'élévation du PIB par individu établi par la CMM dans le cadre de son plan de développement économique. Il faut créer davantage de richesse tout en préservant l'un des atouts de la région, le faible coût de la vie, avantage dû notamment au faible coût du logement.

Si la majorité des gens parvient à se loger de façon satisfaisante par leurs propres moyens, il incombe à la CMM, de concert avec les autres ordres de gouvernements et d'intervenants, de s'assurer que tous les citoyens aient accès à un logement convenable et à prix abordable. Pour ce faire, les différents paliers de gouvernement doivent intervenir directement pour aider les plus démunis et avoir recours à des incitatifs pour stimuler la construction de logements locatifs par le secteur privé.

La loi constitutive de la CMM stipule que le logement social est l'une de ses compétences. Bien qu'une réflexion sur le logement social ne puisse faire l'économie d'une réflexion plus étendue sur l'habitat, le champ de compétence de la Communauté, tel que défini, conduit à resserrer ses actions autour des compétences métropolitaines en matière de logement social et abordable. Actuellement, les interventions sont essentiellement de nature financière. La CMM rembourse la part du déficit d'exploitation aux offices municipaux d'habitation (OMH) et des subventions versées dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) qui sont à la charge des municipalités. L'accélération des remboursements en matière de logement social et abordable entraîne une augmentation substantielle du budget de la Communauté. Avec des remboursements estimés à plus de 50 M\$ en 2005, le logement social et abordable compte pour une part importante du budget de la Communauté, soit près de la moitié.

Pour mieux encadrer ses interventions en ce domaine, la Communauté a entrepris des travaux qui ont mené à la présentation d'orientations en matière de logement social et abordable au cours de l'année 2005. En février 2003, le comité exécutif de la CMM avait d'ailleurs confié le mandat au directeur général de lui proposer les orientations d'une politique d'habitation sociale. Le présent document fait suite à cette demande.

L'objectif de dégager une série de consensus relatifs aux orientations et aux moyens à mettre en œuvre pour que tous les habitants puissent bénéficier de conditions de logement décentes fut atteint lors de consultations auxquelles ont participé les acteurs municipaux intervenant en matière d'habitation sur le territoire de la région métropolitaine.

La Communauté considère que son rôle ne peut se restreindre à l'aspect financier. Dans la mesure où elle apporte une contribution financière importante aux différents programmes de logements sociaux et communautaires, il va de soi que la Communauté s'intéresse à la problématique d'ensemble du logement dans la région métropolitaine et qu'elle entend devenir un partenaire actif en ce domaine. Le rôle que la CMM compte exercer en matière de logement social et abordable, à titre d'organisme métropolitain de planification, de coordination et de financement, se traduit sous forme de défis à relever. Pour chacun de ces défis, des orientations sont identifiées. Ces orientations sont au nombre de sept :

- Accroître l'accessibilité au logement social et abordable;
- Promouvoir une approche équilibrée faisant appel à un bouquet de mesures et à des solutions novatrices;
- Identifier, affirmer et défendre les intérêts de la Communauté métropolitaine de Montréal et promouvoir des interventions adaptées;
- Assurer la coordination des interventions en logement social et abordable des municipalités du territoire, notamment en ce qui a trait au nombre d'unités à financer;
- S'assurer que les municipalités tirent le meilleur parti des actions des gouvernements supérieurs;
- Préserver l'acquis que représente le partage équitable du financement et adopter un cadre financier qui permette de doter la région d'un financement stable, permanent et prévisible;
- Promouvoir des solutions résidentielles intégrées qui tiennent compte des besoins en services connexes et assurer un juste partage du financement des responsabilités sociales.

TABLEAU SYNTHÈSE

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

Notre vision	Assurer l'accès à un logement de qualité pour chaque ménage de la Communauté métropolitaine de Montréal		
Nos défis	Assurer l'adéquation entre les politiques et les programmes des gouvernements supérieurs et la réalité métropolitaine	Renforcer la concertation des interventions municipales à l'échelle de la région métropolitaine	Optimiser le cadre financier métropolitain en habitation sociale et abordable
Nos orientations stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître l'accessibilité au logement social et abordable • Promouvoir une approche équilibrée faisant appel à un bouquet de mesures et à des solutions novatrices • Identifier, affirmer et défendre les intérêts de la Communauté métropolitaine de Montréal et promouvoir des interventions adaptées 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer la coordination des interventions en logement social et abordable des municipalités du territoire, notamment en ce qui a trait au nombre d'unités à financer • S'assurer que les municipalités tirent le meilleur parti des actions des gouvernements supérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Préserver l'acquis que représente le partage équitable du financement et adopter un cadre financier qui permette de doter la région d'un financement stable, permanent et prévisible • Promouvoir des solutions résidentielles intégrées qui tiennent compte des besoins en services connexes et assurer un juste partage du financement des responsabilités sociales
Mesures proposées	<ul style="list-style-type: none"> • Faire en sorte que la Communauté devienne un partenaire à part entière du gouvernement en matière d'habitation sociale et abordable, notamment en siégeant au Fonds québécois de l'habitation communautaire et en mettant sur pied une table sectorielle SHQ-CMM • La CMM doit renforcer ses capacités d'analyse et explorer à cette fin la pertinence de favoriser la création d'un observatoire métropolitain en logement social et abordable 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre sur pied une table de concertation technique CMM — municipalités afin d'établir, dans le cadre d'un plan quinquennal, des cibles annuelles notamment en matière de réalisation de nouvelles unités, de restauration et d'amélioration de l'habitat • Faciliter la gestion des demandes adressées par les municipalités à la SHQ par un mécanisme à identifier 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer le suivi des coûts d'exploitation et de réalisation des unités de logement social et abordable sur le territoire de la CMM • Assurer les ressources suffisantes au financement des interventions prévues dans la programmation quinquennale de la Communauté

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	10
Tableau synthèse	13
Liste des tableaux, des figures et des cartes	17
Introduction	18

PREMIÈRE SECTION

Diagnostic et enjeux 22

Dynamiques démographiques et socioéconomiques : implications sur la demande en logement social et abordable 22

Dynamiques du marché du logement : implications sur l'offre en logement social et abordable 33

Un portrait du logement social et abordable sur le territoire de la Communauté 37

Estimation des besoins actuels et futurs en logement social et abordable 53

Enjeux 60

DEUXIÈME SECTION

Défis, orientations et mesures 62

Premier défi - Assurer l'adéquation entre les politiques et les programmes des gouvernements supérieurs et la réalité métropolitaine 66

Deuxième défi - Renforcer la concertation des interventions municipales à l'échelle de la région métropolitaine 74

Troisième défi - Optimiser le cadre financier métropolitain en habitation sociale et abordable 77

ANNEXES

Annexe I - Les interventions actuelles de la CMM en matière de logement social et abordable 82

Annexe II - La *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, section IV : logement social* 93

LISTE DES TABLEAUX, DES FIGURES ET DES CARTES

Tableau 1 :	Évolution de la population de la Communauté métropolitaine de Montréal, selon le secteur, 1981 à 2021	23
Tableau 2 :	Évolution du nombre de ménages sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, selon le secteur, 1981 à 2021	25
Tableau 3 :	Clientèles des unités HLM, selon les régions administratives, 2001	38
Tableau 4 :	Évolution du nombre d'unités financées par la CMM, 2001 à 2005	45
Tableau 5 :	Répartition des unités de logement social et subventionnées sur le territoire de la CMM, 2004	49
Tableau 6 :	Taux d'inoccupation des immeubles locatifs d'initiative privée, RMR de Montréal, 2001 à 2004	54
Tableau 7 :	Évolution des sommes budgétées en matière de logement social, CMM, 2001 à 2005 : un portrait d'ensemble	83
Tableau 8 :	Évolution des dépenses en matière de logement social, CMM, 2001 à 2004 : un portrait d'ensemble	83
Tableau 9 :	Remboursement du déficit d'exploitation des HLM, CMM, 2001 à 2004	85
Tableau 10 :	Remboursement du déficit d'exploitation de la Corporation d'Habitations Jeanne-Mance, CMM, 2001 à 2004	86
Tableau 11 :	Remboursement du déficit d'exploitation du PSL, CMM, 2001 à 2004	87
Tableau 12 :	Remboursement de la contribution municipale versée dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement	89
Tableau 13 :	Sommes au fonds du logement social, CMM, 2001 à 2004	91
Figure 1 :	Unités AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) financées par la CMM, 2001 à 2005	47
Figure 2 :	Évolution des dépenses en matière de logement social, CMM, 2001 à 2004	90
Carte 1 :	Familles sous le seuil de faible revenu, 2000	29
Carte 2 :	Ménages locataires sous le seuil de faible revenu, 2000	30
Carte 3 :	Logements locatifs, 2001	36
Carte 4 :	Répartition des unités HLM et PSL gérées par des OMH sur le territoire de la Communauté, 2005	40
Carte 5 :	Taux d'effort des ménages locataires, 2001	57

INTRODUCTION

Créée en janvier 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 63 municipalités. Son territoire s'étend de Mirabel à Saint-Jean-Baptiste, de L'Assomption à Beauharnois et comprend Montréal, Longueuil et Laval.

La CMM compte 3,4 millions d'habitants et 1,4 million de ménages répartis sur une superficie de plus de 4 000 kilomètres carrés.

La CMM possède des compétences dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique, de l'environnement, du transport, des équipements, des services, des activités et des infrastructures à caractère métropolitain, du développement artistique et culturel ainsi que du logement social.

La Communauté métropolitaine de Montréal a la responsabilité du financement du logement social et abordable¹. Plus précisément, la Communauté répartit le coût de la contribution municipale aux programmes d'habitations à loyer modique (HLM), de supplément au loyer (PSL), AccèsLogis et Logement abordable Québec (volet social et communautaire) entre les 63 municipalités de son territoire.

Ainsi, toutes les municipalités membres de la Communauté métropolitaine de Montréal participent désormais au financement de la contribution municipale en matière de logement social, qu'elles aient ou non des unités de logement sur leur territoire. C'est pour assurer une plus grande équité en matière de financement, d'accessibilité et de localisation des unités à l'échelle métropolitaine que le gouvernement du Québec a dévolu à la CMM ces responsabilités et ces obligations relatives au logement social.

Une démarche à laquelle toutes les municipalités de la région ont été conviées

Depuis la création de la Communauté, les membres de la commission du logement social ont soulevé plusieurs questions qui portaient, notamment, sur la localisation des unités de logement, sur les besoins en logements des différents secteurs de la CMM et, plus largement, sur l'opportunité pour la Communauté d'intervenir au-delà du financement et de jouer un rôle plus actif en matière de planification et de coordination.

La nécessité de répondre à ces questions dans le cadre d'une réflexion d'ensemble s'est graduellement imposée. C'est dans cet esprit que le comité exécutif de la CMM a confié au directeur général, en février 2003, le mandat de lui proposer les orientations d'une politique d'habitation sociale pour le territoire de la Communauté².

Après avoir adopté une Vision, un projet de *Schéma métropolitain d'aménagement et de développement* et un *Plan de développement économique*, la Communauté propose maintenant des orientations métropolitaines en matière d'habitation sociale.

1 Les interventions actuelles de la CMM sont décrites à l'Annexe I.

2 Résolution numéro CE03-040 adoptée à la séance du comité exécutif du 20 février 2003.

Lors de sa séance du 25 octobre 2004, la commission du logement social a approuvé la démarche devant mener à la formulation des orientations de la Communauté en matière de logement social et abordable (résolution CLS04-17). Des travaux établissant un diagnostic et mettant en lumière les enjeux métropolitains en matière de logement social et abordable ont été réalisés. Dans le cadre de cette démarche, des directeurs et des directrices des offices municipaux d'habitation (OMH) et des représentants des services municipaux responsables de l'habitation ont été rencontrés à l'automne 2004 et au début de l'hiver 2005. Lors de la séance du 24 janvier 2005, une présentation du diagnostic et des enjeux en matière de logement social et abordable sur le territoire de la région métropolitaine fut faite aux membres de la commission du logement social. Par la même occasion, la commission prenait acte du fait que les représentants du monde municipal rencontrés partageaient cette vision de la situation du logement social et abordable (résolution CLS05-06). Enfin, la commission a souhaité que la Communauté poursuive les analyses nécessaires à la définition des orientations de la Communauté en habitation sociale (résolution CLS05-07).

Le concept de logement social et abordable

Il n'existe pas de définition du logement social et abordable qui fasse consensus ou même qui soit largement partagée. D'où l'importance de préciser l'usage que nous ferons de ces concepts dans le cadre de ce document.

Généralement, le logement social est conceptualisé comme un sous-ensemble du logement abordable.

Dans le cadre de ce document, le concept de logement social renvoie au fait que le loyer est fixé en fonction des revenus des ménages. Le mécanisme de fixation du loyer se fait donc indépendamment du marché du logement. Dans le contexte de la CMM, on pense aux habitations à loyer modique (HLM) et au Programme de supplément au loyer (PSL) gérés par les OMH. Dans ces deux cas, le montant des loyers payés par les locataires ne dépasse pas 25 % des revenus bruts des ménages. Les unités HLM sont, très majoritairement, construites et gérées par le secteur public. Alors que le PSL permet à des ménages dont le profil est le même que ceux résidant dans les HLM d'habiter un logement sur le marché locatif privé ou dans des coopératives d'habitation et des immeubles gérés par des organismes à but non lucratif.

Si un logement social est forcément abordable, un logement abordable n'est pas nécessairement social.

Un logement est qualifié d'abordable lorsque son loyer est inférieur au loyer médian du marché et correspond à la capacité de payer des ménages à revenus modestes. Le logement abordable s'adresse généralement à une clientèle ayant des revenus modestes, mais néanmoins supérieurs à ceux de la clientèle des logements sociaux.

Dans certains cas, le logement abordable est subventionné. Dans le contexte actuel, les logements abordables dont nous traitons ici sont très fréquemment des logements subventionnés, réalisés dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire).

Une première version des orientations de la Communauté en matière d'habitation sociale fut élaborée et, le 26 mai 2005, le comité exécutif convenait de la soumettre, pour consultation, aux 63 municipalités de son territoire (résolution CE05-097). La consultation s'est déroulée du début juin au début de l'automne 2005.

Le projet d'orientations de la Communauté fut bien accueilli et les commentaires recueillis furent positifs. Le bilan des consultations et les propositions de modifications à apporter au document ont été présentés à la commission du logement social le 15 septembre 2005 et au comité exécutif le 17 novembre 2005. Lors de la séance du 17 novembre, les membres du comité exécutif ont résolu de soumettre au conseil, pour adoption, la nouvelle version du document d'orientations (résolution CE05-158).

Le conseil de la Communauté a adopté à l'unanimité, lors de sa séance du 1^{er} décembre 2005, le document énonçant les orientations de la Communauté en matière de logement social et abordable intitulé *L'accès à un logement de qualité pour chaque ménage de la Communauté métropolitaine de Montréal* (résolution CC05-028).

Bâtir une communauté métropolitaine solidaire, attractive, compétitive et responsable en assurant un logement de qualité à chaque ménage

La CMM a abordé l'ensemble de cette réflexion dans une perspective de complémentarité des interventions des autres acteurs du domaine de l'habitation. La Communauté entend donc agir de concert avec les autres intervenants provinciaux et municipaux.

Les dépenses au chapitre du logement social représentent près de la moitié du budget de la CMM et étant donné l'importance accrue du logement dans son budget, la CMM estime qu'il est légitime de s'impliquer non seulement sur le plan du financement, mais également en matière de planification et de coordination du logement social et abordable.

La CMM se doit d'être porteuse d'une vision métropolitaine du développement de l'habitation. Pour l'instant, cette vision globale fait cruellement défaut. Le territoire de la CMM recoupe, pour l'essentiel, celui de la région métropolitaine de recensement (RMR), des régions définies en fonction de leur haut niveau d'intégration sociale et économique. Ainsi, les dynamiques résidentielles se définissent à l'échelle métropolitaine, d'où l'importance de développer une vision métropolitaine relative au logement social et abordable.

Ces dernières années, on a assisté au retour de la question du logement à l'ordre du jour des gouvernements supérieurs, métropolitains et municipaux. Ce renouveau d'intérêt s'est traduit par un certain niveau de réinvestissement, mais les attentes de nombre d'intervenants et de citoyens demeurent encore très élevées. Ce retour en force de la question de l'habitation sociale et abordable sur la place publique coïncide avec la détérioration de la situation globale du logement locatif. Il n'est qu'à penser à la rareté des logements disponibles et à la hausse des coûts de loyer. Bien que les observations du marché du logement les plus récentes laissent entrevoir une légère amélioration de la situation, plusieurs observateurs n'hésitent toutefois pas à qualifier la situation actuelle de crise. Il faut bien comprendre que, au-delà de cette situation de crise, la question du logement est, et demeurera, au centre des préoccupations de la Communauté. D'une part, parce que le logement est une dimension centrale de l'aménagement du territoire et du développement économique. D'autre part, parce que le logement répond à un besoin essentiel. Plus qu'un toit, le logement représente la stabilité et la sécurité. Des conditions de logement satisfaisantes peuvent constituer un tremplin permettant d'atteindre d'autres objectifs que ce soit sur le plan professionnel, familial ou communautaire.

En matière de logement, le principal objectif qui a guidé la réflexion, l'énoncé des orientations et l'identification des moyens d'action qui seront privilégiés, est de :

*Assurer l'accès à un logement de qualité pour chaque ménage de la
Communauté métropolitaine de Montréal*

Si la majorité de la population parvient à se loger par elle-même de façon satisfaisante, il est du devoir de l'État de s'assurer que certaines personnes qui rencontrent des difficultés particulières puissent se loger convenablement et à prix abordable. Se loger constitue, au même titre que se nourrir et se vêtir, un besoin essentiel. Conséquemment, des mesures doivent être mises en œuvre pour en garantir l'accès à tous.

Soulignons que, à l'échelle du territoire de la CMM, 36 % des ménages locataires consacrent 30 % ou plus de leur revenu brut à se loger et, de ce nombre, la moitié y consacre 50 % ou plus. Ce sont donc 125 000 ménages locataires de la CMM qui voient la moitié ou plus de l'ensemble de leurs revenus avant impôt accaparée par la nécessité de se loger.

PREMIÈRE SECTION

Diagnostic et enjeux

Dynamiques démographiques et socioéconomiques : implications sur la demande en logement social et abordable

La population de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), qui représente une part de plus en plus importante de la population québécoise en raison du mouvement d'urbanisation qui se poursuit, connaît actuellement une profonde transformation : elle vieillit et se diversifie sur les plans des modèles familiaux et de l'origine ethnique. Loin de s'atténuer, ces tendances devraient même s'accélérer au cours des prochaines décennies. L'incidence de ces changements est déjà observable dans toutes les sphères de la société, notamment celle de l'habitation. L'existence d'étroites relations entre l'accroissement démographique, la formation de ménages et la demande de logements expliquent cette incidence. Cette première section du diagnostic expose donc les principaux enjeux démographiques qui ont marqué le marché résidentiel de la CMM, ces dernières années, et qui l'influenceront dans les années futures.

La Communauté : 3,4 millions d'habitants

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) regroupe 63 municipalités et compte 3,4 millions d'habitants et 1,4 million de ménages. Les résidents de la région métropolitaine de Montréal représentent près de la moitié de la population du Québec.

La CMM dans l'espace québécois : la concentration de la croissance se poursuit

Au cours des dernières décennies, on a observé une augmentation du poids de la population de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal comparativement à celle de l'ensemble du Québec et cette tendance devrait se poursuivre puisque le rythme d'accroissement de la population de la RMR de Montréal devrait demeurer plus rapide que celui de la province.

La CMM : une région de grande taille affichant un accroissement démographique faible

Cette importance accrue de la Communauté dans l'espace québécois survient malgré un rythme d'accroissement démographique faible en comparaison de celui observé dans d'autres grandes régions métropolitaines du continent. Au cours des vingt prochaines années, le taux de croissance de la population de la région montréalaise fléchira légèrement, passant de 16,8 %, entre 1981 et 2001, à 13,4 % entre 2001 et 2021.

La croissance des cinq secteurs de la Communauté

Plus de la moitié de la population de la CMM habite le territoire de l'île de Montréal. Les quatre autres secteurs de la Communauté regroupent entre 10,3 % et 13,3 % de la population totale de la CMM.

La croissance démographique observée sur l'île de Montréal entre 1981 et 2001, bien que relativement modeste, constitue un revirement de situation. Rappelons que durant la décennie 1971-1981, l'île de Montréal avait perdu au total 183 000 personnes. Selon l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), le rythme d'accroissement démographique de l'île de Montréal devrait ainsi s'accélérer de façon importante entre 2001 et 2021.

Il reste qu'au cours des dernières décennies les autres secteurs de la CMM ont connu une augmentation de leur population beaucoup plus importante en termes relatifs. C'est la couronne Nord qui a affiché la croissance la plus forte de la région.

Tableau 1 : Évolution de la population de la Communauté métropolitaine de Montréal, selon le secteur, 1981 à 2021

Secteurs	Recensements ¹			1981-2001	Projections ²			2001-2021
	1981	1991	2001	%	2001	2011	2021	%
Montréal	1 760 122	1 775 871	1 812 723	3,0	1 853 000	1 965 000	2 082 000	12,4
Laval	268 355	314 398	343 005	27,8	350 000	380 000	399 000	14,0
Longueuil ³	334 936	370 379	371 934	11,0	379 000	390 000	395 000	4,2
Couronne Nord	258 939	368 499	444 649	71,7	454 000	508 000	541 000	19,2
Couronne Sud ³	252 884	326 100	386 148	52,7	395 000	443 000	473 000	19,7
CMM	2 875 216	3 156 247	3 358 459	16,8	3 430 000	3 687 000	3 891 000	13,4

¹ Recensements de Statistique Canada.

² Projections de l'Institut de la statistique du Québec réalisées avec la population corrigée du sous-dénombrement, scénario moyen.

³ Les projections de population pour Longueuil et la couronne Sud furent obtenues en scindant la projection de l'ISQ pour la Rive-Sud. Cette opération fut réalisée par le personnel de la CMM.

Hormis la relance de la croissance prévue au centre de l'agglomération, les autres secteurs de la CMM connaîtront une baisse très importante du rythme d'accroissement démographique entre 2001 et 2021 comparativement à la situation qui prévalait durant la période 1981-2001. Selon les projections de l'ISQ, la couronne Sud et la couronne Nord afficheront néanmoins les plus forts taux de croissance démographique pour les deux prochaines décennies, respectivement 19,7 % et 19,2 %. Des taux de 14,0 % et 12,4 % sont prévus pour Laval et l'île de Montréal. Longueuil afficherait un taux de 4,2 %. Entre 2001 et 2021, la croissance sera plus équitablement répartie entre les cinq secteurs de la CMM que ce qui a été observé durant la période 1981-2001.

Une augmentation soutenue du nombre de ménages, malgré une croissance modeste de la population

Une multitude de facteurs économiques, sociaux et culturels se conjuguent à l'accroissement démographique pour expliquer la formation des ménages. Ainsi, malgré un faible accroissement démographique, on observe une augmentation soutenue du nombre de ménages. Cette dernière tendance devrait permettre de maintenir une demande en logements relativement significative.

À l'horizon 2021, on devrait compter 1 769 300 ménages sur le territoire de la CMM, soit 25 % de plus qu'en 2001. Pour les deux prochaines décennies, le rythme de formation des ménages demeure près du double de celui de l'accroissement de la population. Ce taux anticipé de 25 % est sensiblement moins rapide que celui observé entre 1981 et 2001, alors que le taux de croissance du nombre de ménages sur le territoire de la CMM a été de 35 %.

Ce rétrécissement de l'écart entre le rythme de croissance de la population et celui des ménages s'explique par le fait que la taille de ces derniers diminue. D'ailleurs, déjà en 2001, les personnes vivant seules représentaient près du tiers des ménages de la Communauté. Et cette proportion est toujours en augmentation.

Fait à noter, alors que dans tous les secteurs de la CMM le rythme de formation des ménages entre 2001 et 2021 est de 1,6 à 2 fois plus élevé que celui de la population, à Longueuil le ratio anticipé est de 4. C'est-à-dire que selon les projections, la population de Longueuil devrait s'accroître de 4,2 % alors que le nombre de ménages progressera de 16,7 %.

Tableau 2 : Évolution du nombre de ménages sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, selon le secteur, 1981 à 2021

Secteurs	Recensements ¹			1981 - 2001	Projections ²			2001 - 2021
	1981	1991	2001	%	2001	2011	2021	%
Montréal	684 625	757 355	805 810	17,6	823 918	906 800	990 800	20,3
Laval	85 095	113 600	132 640	55,9	135 224	157 200	173 000	27,9
Longueuil ³	110 965	136 695	149 580	34,8	155 580	172 200	181 500	16,7
Couronne Nord	68 245	124 345	159 645	133,9	163 167	198 800	224 800	37,8
Couronne Sud ³	76 225	111 519	141 595	79,2	142 060	174 100	199 200	40,2
CMM	1 025 155	1 243 514	1 389 270	35,0	1 419 946	1 609 100	1 769 300	24,6

¹ Recensements de Statistique Canada.

² Projections de l'Institut de la statistique du Québec réalisées avec la population corrigée du sous-dénombrement, scénario moyen.

³ Les projections de population pour Longueuil et la couronne Sud furent obtenues en scindant la projection de l'ISQ pour la Rive-Sud. Cette opération fut réalisée par le personnel de la CMM.

Depuis le début des années 1980, la taille moyenne des ménages est en constante diminution et il est prévu que cette tendance se poursuive. Alors que, en 1981, on enregistrait une moyenne de 2,8 personnes par ménage, cette moyenne était, en 2001, de 2,4 et devrait être de 2,2, en 2021. Au cours des deux prochaines décennies, les ménages nouvellement formés compteront moins de deux personnes en moyenne, et ce, dans tous les secteurs de la CMM. Les ménages de plus grande taille se formeront sur la couronne Nord (1,6) et ceux de plus petite taille à Longueuil et sur la couronne Sud (1,1). La taille des nouveaux ménages à Montréal (1,4) est supérieure à la moyenne anticipée pour la CMM. La présence de nombreuses familles immigrantes explique probablement cette prévision. Il est intéressant de noter qu'historiquement les ménages de la ville de Montréal étaient de plus petite taille que ceux de Laval, de Longueuil et des couronnes. Si la tendance anticipée se concrétise, cet écart devrait se réduire. Les municipalités de banlieue verront se multiplier les ménages comptant peu de membres. D'ailleurs, de façon générale, on observe une diversification de la banlieue sur le plan de la structure de la population, de la structure économique et du marché du logement.

Une multiplication des modèles familiaux qui appelle une diversification de l'offre de logements

On observe également une multiplication des modèles familiaux ainsi qu'une accélération des mouvements de formation, de dissolution et de recomposition des ménages. Les ruptures d'unions, les familles reconstituées, le soutien aux parents âgés et la prolongation de la cohabitation des enfants avec leurs parents sont autant de phénomènes qui appellent une diversification de l'offre de logements et le développement de formes résidentielles adaptables et évolutives. On peut penser que les secteurs très homogènes sur le plan des typologies résidentielles et des structures de coûts des loyers offriront moins d'attraits.

La population de la Communauté – avec un âge médian de 37,9 ans – est jeune comparativement à celle de l'ensemble du Québec dont l'âge médian est de 39,6 ans. La population de la Communauté est également plus jeune que celle de la plupart des autres régions métropolitaines du Québec. De plus, au cours des cinq dernières années, l'âge médian de la population de la région métropolitaine de Montréal a augmenté moins rapidement que celui des autres RMR du Québec.

Vieillesse accélérée de la population

Toutefois, la Communauté aura à faire face au vieillissement accéléré de la population dans les années futures. Le vieillissement de la population n'est pas un phénomène touchant uniquement les quartiers centraux. De fait, on observe la présence de personnes âgées en plus grand nombre dans les quartiers et les municipalités périphériques. Ce phénomène relativement récent est appelé à s'amplifier. Entre 1996 et 2001, la population des quartiers périphériques et des municipalités de banlieue a vieilli à un rythme plus rapide que la population des quartiers centraux (anciennes limites de la ville de Montréal). Il est intéressant de constater que la population du centre était plus âgée en 1996 que celle de la périphérie, alors que l'inverse est vrai en 2001. Cette situation peut s'expliquer par le fait que, pendant que la migration internationale et la migration en provenance des régions permettent de renouveler la population des villes-centres, les enfants ont quitté la maison dans plusieurs des plus vieilles municipalités de banlieue, laissant sur place leurs parents plus âgés. Bien que la population de certaines municipalités des couronnes soit encore, pour l'essentiel, formée de jeunes familles, la population de certaines municipalités des banlieues anciennes et cossues telles que Côte-Saint-Luc, Saint-Lambert, Senneville, Hudson et Westmount était parmi celles affichant l'âge médian le plus élevé au Québec. À ces dernières s'ajoutent des municipalités comme Laval et Mont-Saint-Hilaire. Les baby-boomers y sont nombreux, ce sont souvent eux « qui ont fait exploser la banlieue ». Le vieillissement de la population des banlieues posera d'importants défis, notamment sur le plan de l'aménagement du territoire, de la forme de l'habitat et de l'offre des services locaux. On peut imaginer que la demande pour développer des unités de logement social et abordable avec services s'adressant à des personnes âgées est une demande latente qui explosera bientôt en banlieue. Des personnes ayant choisi, il y a plusieurs décennies, de vivre en banlieue et d'y élever leur famille, voudront sans doute continuer d'y résider.

Les enfants ne trouvent pas toujours leur place

Bien que de moins en moins nombreux, les enfants ne trouvent pas toujours leur place dans notre communauté. Qui dit famille avec enfants dit souvent ménage de grande taille. Ces ménages font face à des difficultés supplémentaires au moment de la recherche d'un logement. Les logements de grande taille sont plus rares et plus coûteux. La question de la localisation est plus complexe, ces familles doivent s'assurer de la proximité des services de garde, des écoles, des lieux d'emploi des parents, des équipements de loisirs, des épiceries, etc. Qui dit famille avec enfants dit aussi parfois discrimination. Ces dernières années, dans un contexte de rareté des logements, la Commission des droits de la personne a enregistré une recrudescence du nombre de plaintes déposées par des familles avec enfants qui se voient refuser des logements. Ces problèmes sont exacerbés pour les familles monoparentales ou les immigrants.

L'immigration : le moteur de la croissance démographique et de la demande en logement

Avec des taux de natalité parmi les plus faibles au monde, la région métropolitaine de Montréal est de plus en plus tributaire de l'immigration internationale afin d'assurer sa croissance démographique. Ces dernières années, le Québec a enregistré une amélioration notable de son solde au chapitre des échanges migratoires : l'immigration internationale a augmenté et l'émigration vers les autres provinces a diminué. La grande région montréalaise bénéficie largement de cette dynamique puisque la population immigrante, de même que celle en provenance des autres provinces ou des régions éloignées, s'y concentre. L'immigration est non seulement le principal moteur de la croissance démographique de la CMM, elle est également, comme le souligne la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), une variable clé dans la demande de logements³. Ainsi, un nombre accru d'immigrants exercent une pression sur le marché du logement, plus particulièrement sur le marché locatif. On sait que les immigrants récents sont en majorité des locataires. Au cours des dix premières années de leur arrivée au Canada, près de 80 % des immigrants sont locataires alors que pour les personnes nées au pays cette proportion est deux fois moindre. Ce n'est qu'après une durée de résidence au pays variant entre 16 et 25 ans que la proportion d'immigrants propriétaires atteint presque celle des personnes nées au pays. Pour plusieurs immigrants, la faiblesse des revenus, la grande taille des ménages, la présence d'enfants plus fréquente, la proportion élevée de familles monoparentales et la discrimination dont ils sont encore l'objet rendent encore plus problématique leur insertion sur le marché du logement et, par extension, tout leur processus d'intégration⁴. Pour d'autres immigrants, tels les travailleurs qualifiés, les difficultés d'insertion sont moindres. Ils doivent pouvoir compter à leur arrivée sur un parc locatif de qualité, souvent au centre de l'agglomération et à proximité de leur lieu d'emploi. Cette demande d'appartements d'initiative privée existe même si la location ne représente pour ces immigrants qu'une étape transitoire.

La faiblesse des revenus de la population : une question préoccupante

Pour qui observe la situation du logement dans la Communauté, la faiblesse des revenus de la population est une question préoccupante; le problème de l'abordabilité du logement étant étroitement lié à la faiblesse des revenus.

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

4 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.

En 2000, le revenu médian des familles de recensement de la RMR de Montréal était de 53 385 \$. Seules six RMR du Canada affichaient une situation plus problématique⁵. À cette position peu enviable en matière de revenu se juxtapose le problème de la polarisation des revenus. Une polarisation qui s'accroît. Pendant les années 1990, le revenu des familles les plus démunies a augmenté de façon moins rapide que celui des familles les mieux nanties.

Certains groupes de la population de la CMM sont plus souvent dépendants de faibles revenus. Ainsi, les personnes vivant seules, les femmes qui élèvent des enfants seules et les immigrants récents sont plus susceptibles d'être pauvres. Par ailleurs, les personnes à faible revenu ne sont pas toutes bénéficiaires de transferts gouvernementaux. On observe, en effet, que bon nombre sont des travailleurs (*working poors*). Ce sont des ménages qui occupent des emplois à temps plein, au salaire minimum, des emplois à temps partiel ou, enfin, un certain nombre de travailleurs autonomes. Dans ce dernier groupe, on peut notamment penser aux gens œuvrant dans le milieu de la culture.

Dans une perspective d'ensemble, l'accès à un logement de qualité pour tous passe par notre capacité de créer davantage de richesse. Des efforts importants devront être consentis à ce chapitre. La métropole montréalaise se situe présentement au dernier rang des 26 régions métropolitaines nord-américaines quant à son produit intérieur brut (PIB) par habitant et au tiers inférieur du classement des régions métropolitaines de plus de deux millions d'habitants d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie, occupant le 44^e rang sur 65⁶.

Concentration géographique de la pauvreté au centre

Les plus grandes concentrations de familles à faible revenu sont observables dans les arrondissements Sud-Ouest de Montréal, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, Montréal-Nord, Lachine et de l'est de Ville-Marie⁷. Sur l'île de Montréal, un peu plus d'une personne sur trois (34 %) vit dans un ménage à faible revenu.

Pour la pauvreté, les ponts ne constituent pas un obstacle infranchissable

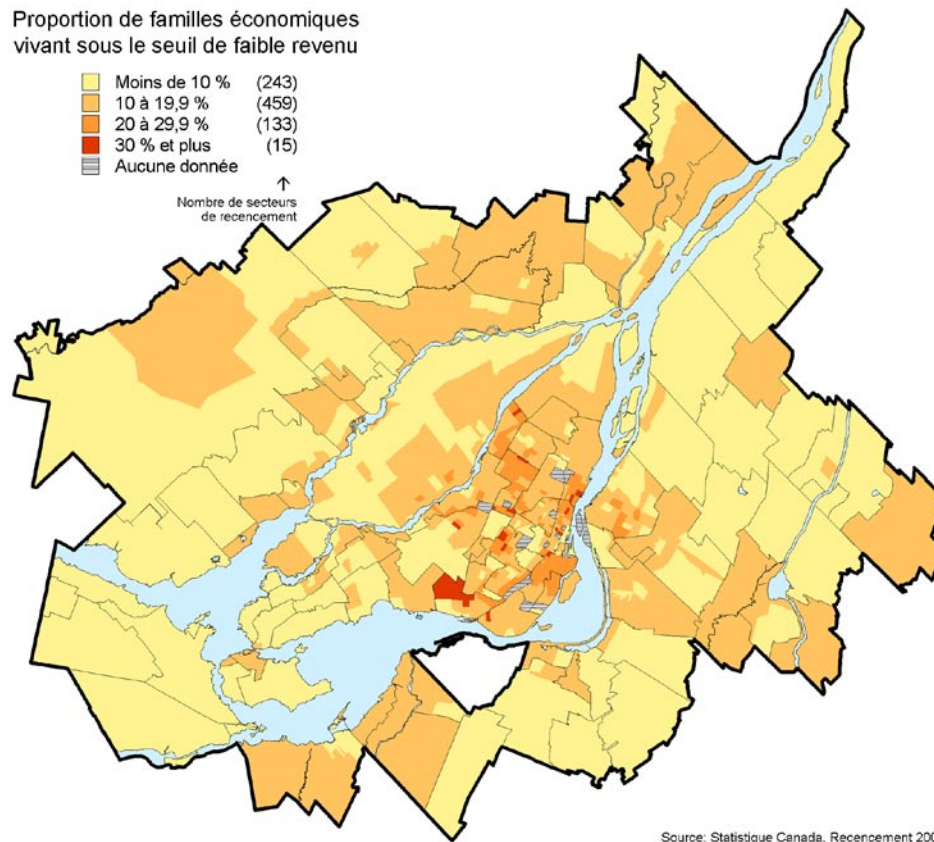
À l'extérieur de la ville de Montréal, la proportion de familles économiques vivant sous le seuil de faible revenu est habituellement plus faible (moins de 20 %), mais on observe quelques concentrations dans le Vieux-Longueuil et dans le sud-ouest de Laval, où plus de 40 % des familles économiques se retrouvent sous le seuil de faible revenu⁸.

5 Statistique Canada. 2003. *Revenu des familles canadiennes*. Recensement 2001. Série Analyses. No cat. 96F0030XIF2001014. [http://www12.statcan.ca/francais/census01/Products/Analytic/companion/inc/contents_f.cfm]. Les six RMR affichant des revenus médians plus faibles sont : Trois-Rivières (47 571 \$), Sherbrooke (48 969 \$), Saint John, N.-B. (50 163 \$), Chicoutimi-Jonquière (50 891 \$), Abbotsford, C.-B. (51 788 \$) et St. John's (T.-N.L.) (52 548 \$).

6 OCDE. 2004. pp. 39-42. op. cit.

7 Ville de Montréal. 2003. op. cit.

8 Statistique Canada définit la famille économique comme un groupe de deux personnes ou plus qui vivent dans le même logement et qui sont apparentées par le sang, par alliance, par union libre ou par adoption (Dictionnaire du recensement).

Carte 1 : Familles sous le seuil de faible revenu, 2000**Les locataires disposent plus fréquemment de faibles revenus**

Les locataires disposent plus fréquemment de faibles revenus que les propriétaires. En 2000, alors que 49 % des ménages locataires de la Communauté avaient des revenus inférieurs à 30 000 \$, seulement 15 % des ménages propriétaires étaient dans cette situation⁹. Selon les experts, l'écart entre le revenu médian des locataires et le revenu médian des propriétaires se creuse avec les décennies au Québec, comme au Canada. Rien ne laisse croire que la Communauté échappe à cette tendance. On assisterait ainsi à une forme de « spécialisation sociale » du logement locatif, ce marché devenant de plus en plus « spécialisé » dans le logement des ménages pauvres¹⁰. Cette tendance serait liée, en partie, à la montée des ménages formés d'une seule personne.

⁹ Ville de Montréal. 2003. op. cit.

¹⁰ Dansereau et al. 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. Institut national de la recherche scientifique, Centre Urbanisation, Culture et Société (INRS-UCS), p. 6.

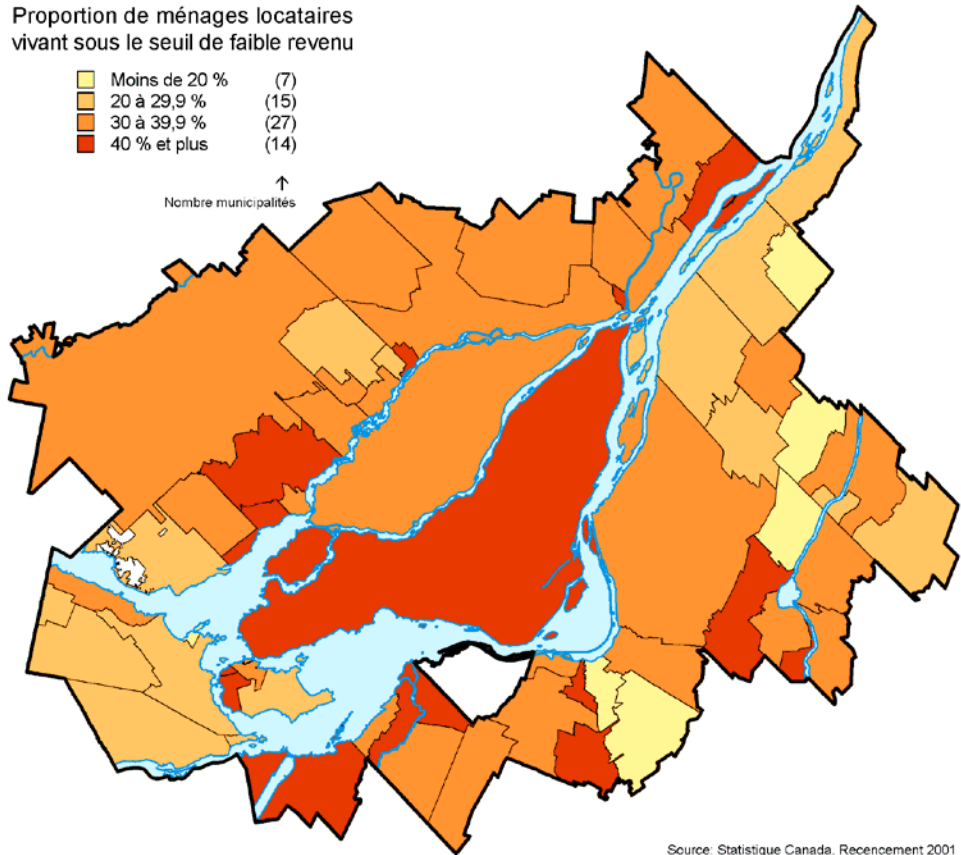
On observe que 40 % des ménages locataires de l'île de Montréal vivent sous le seuil de la pauvreté¹¹. Des proportions aussi élevées sont également observables dans treize autres municipalités comme Châteauguay, Beauharnois, Bois-des-Filion et Saint-Eustache. De plus, dans près de la moitié des municipalités de la CMM, entre 30 et 40 % des ménages locataires vivent sous le seuil de la pauvreté.

Carte 2 : Ménages locataires sous le seuil de faible revenu, 2000

Proportion de ménages locataires vivant sous le seuil de faible revenu

Moins de 20 %	(7)
20 à 29,9 %	(15)
30 à 39,9 %	(27)
40 % et plus	(14)

↑
Nombre municipalités



Source : Statistique Canada, Recensement 2001

11 Dans la RMR de Montréal, le seuil de faible revenu en 2000 variait de 18 371 \$ pour les ménages d'une personne à 46 793 \$ pour ceux de sept personnes (Source : Statistique Canada).

Le phénomène de l'itinérance est en croissance

C'est sur le territoire de la Communauté que se concentre la majeure partie des itinérants du Québec, à Montréal plus spécifiquement. Le phénomène de l'itinérance est en croissance depuis plusieurs années maintenant, coïncidant avec la récession économique et la désinstitutionnalisation de personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale. Outre l'augmentation de l'itinérance, on observe également une diversification de la population itinérante : un rajeunissement et une féminisation notamment. Il est difficile d'évaluer avec exactitude le nombre de sans-abri vivant sur le territoire de la Communauté. Au Québec, toutefois, la SHQ estime à plus de 15 000 le nombre de personnes qui, au cours d'une année, ont recours au moins une fois à des services d'hébergement destinés aux sans-abri¹².

Le phénomène de l'itinérance ne peut se ramener entièrement à celui de la crise du logement, bien que cette dernière n'y soit pas étrangère. Le fait de pouvoir compter sur des logements abordables pourrait, par exemple, permettre à certaines personnes d'éviter de basculer dans l'itinérance ou encore permettre, à d'autres, de pouvoir réintégrer le marché du logement plus aisément après un séjour en refuge.

Les interventions auprès des sans-abri soulèvent, avec beaucoup d'acuité, les questions du développement d'une diversité – dans la continuité – de formules d'habitation (refuges, maisons de chambres, OBNL, logements sociaux et abordables) et de l'intégration de services complémentaires au logement. Il ne faut pas penser que les besoins des sans-abri se résument à une question de lits ; ils doivent se concevoir comme des interventions dans un sens beaucoup plus large, interventions permettant de répondre à la multitude des besoins.

Les refuges pour sans-abri sont des solutions d'urgence et ne doivent pas devenir des milieux de vie. La recherche de solutions, à moyen et long termes, passe nécessairement par le développement de ressources résidentielles, avec soutien communautaire favorisant la stabilité résidentielle de ces personnes, et le développement d'habiletés nécessaires à l'insertion sociale.

Faiblesse des revenus et qualité de vie enviable : le paradoxe montréalais

Malgré la grande faiblesse des revenus de la population montréalaise, la qualité de vie dans la région est largement reconnue. Ce paradoxe s'explique, d'une part, par le coût de la vie moindre qui atténue les effets des faibles revenus sur le niveau de vie et, d'autre part, parce qu'il est rare que, dans la région montréalaise, un secteur cumule l'ensemble des caractéristiques associées à la pauvreté et aux quartiers défavorisés.

12 Site Internet de la SHQ consulté le 13 août 2004 : [http://www.habitation.gouv.qc.ca/savoir_faire/acces_logement.html#progres]. Les contenus de cette section sont tirés de la publication *L'habitat au Québec*.

Ainsi, selon un nouvel indicateur de Statistique Canada – la Mesure panier de consommation (MPC) qui tient compte d'une estimation du coût de la vie des ménages – Montréal occupe la meilleure position comparativement aux autres grandes RMR du Canada¹³. En 2000, le coût d'un certain panier de biens et de services était estimé pour une famille montréalaise de référence à 22 441 \$, soit moins qu'à Vancouver (27 791 \$), à Toronto (27 343 \$), à Ottawa-Gatineau (26 503 \$), à Calgary (24 180 \$), à Hamilton (23 745 \$) et à Winnipeg (22 750 \$). Fait à signaler, la faiblesse relative du coût du logement à Montréal contribue grandement à y garder le MPC bas. À l'échelle internationale, la région montréalaise est l'une des régions métropolitaines où le coût de la vie est le plus bas puisqu'elle occupe le 2^e rang sur 24 d'après un indice de l'*Economist Intelligence Unit*¹⁴.

Par ailleurs, il est rare qu'un secteur de la région métropolitaine de Montréal cumule tous les facteurs environnementaux, sociaux et économiques contribuant à en faire un quartier en difficulté où une dynamique de déclin et d'enfermement est fort difficile à contrer. Généralement, il existe encore un certain degré de mixité et de cohésion sociale dans ces quartiers, ce qui permet d'envisager avec optimisme le succès d'interventions, notamment en matière de logement¹⁵.

13 OCDE. 2004. p. 81. op. cit.

14 CMM. 2005. *Cap sur le monde : pour une région métropolitaine de Montréal compétitive. Plan de développement économique*. Montréal. p. 45.

15 OCDE. 2004. p. 81 et p. 90, note 48. op. cit.

Dynamiques du marché du logement : implications sur l'offre en logement social et abordable

Le marché du logement : le boom des dernières années

Au cours des dernières années, on a observé une poussée de mises en chantier. Les logements en copropriété haut de gamme et les résidences pour personnes âgées avec services sont les secteurs les plus dynamiques¹⁶. Le dynamisme du marché du logement s'observe également par des interventions de réhabilitation nombreuses, par un marché de la revente vigoureux et par la montée du prix du logement.

La construction de logements locatifs traditionnels : ralentissement

Toutefois, sur le marché du logement locatif traditionnel¹⁷, l'écart entre le loyer qu'exige un nouvel investissement (le loyer économique) et le loyer qui peut être perçu sur le marché de la région métropolitaine de Montréal (le loyer marchand) est d'une importance telle que l'ajout, ces dernières années, d'unités à loyer abordable est très limité. Sans les programmes de subventions AccèsLogis et Logement abordable, l'écart entre l'importance des besoins en matière de logement abordable et la réalisation de telles unités aurait été encore plus grand.

Des coûts du logement relativement faibles mais en hausse

Le coût du logement dans la région métropolitaine de Montréal est reconnu pour être l'un des moins élevés au Canada. En 2002, les frais liés à la possession d'une habitation à Montréal étaient inférieurs à la moyenne nationale de près de 24 %¹⁸. Les charges mensuelles s'élevaient à 907 \$ à Montréal contre 1 188 \$ en moyenne au Canada. Face à la situation observable dans dix grands centres urbains au Canada, Montréal se classe au troisième rang. Autrement dit, c'est seulement dans les centres urbains de Québec et de Winnipeg que les remboursements hypothécaires sont moins élevés.

La position de Montréal était similaire en ce qui a trait aux coûts relatifs à l'occupation d'un logement locatif. En 2002, le loyer mensuel moyen des appartements de deux chambres était de 552 \$ à Montréal contre une moyenne de 720 \$ dans les RMR visées par l'enquête de la SCHL¹⁹. Le loyer des ménages montréalais était de 23 % inférieur à celui assumé par les ménages résidant dans les autres régions métropolitaines du pays.

Il ne faut pourtant pas conclure trop hâtivement que le coût relativement faible du logement dans la région métropolitaine de Montréal permet de juguler les problèmes d'accessibilité. Hormis la question de la faiblesse des revenus déjà mentionnée, le prix de vente des habitations neuves, de revente des maisons existantes et les loyers ont augmenté de façon rapide et significative depuis le tournant du millénaire. Enfin, cette augmentation est particulièrement sensible en ce qui concerne les logements abordables, puisqu'elle est amplifiée par l'insuffisance du nombre d'unités disponibles.

16 SCHL. 2004a. *Perspectives du marché du logement*. Montréal. Automne-hiver 2004.

17 La SCHL a développé le concept de logement locatif traditionnel qui exclut les logements sociaux, coopératifs, jumelés, en bande, recyclés et les logements pour personnes âgées. In Piché-Cyr, Claire. 2004. op. cit.

18 SCHL. 2003. *L'observateur du logement au Canada 2003*. Ottawa.

19 Idem. pp. 34-36 et p. 69.

La situation du logement est changeante

La situation du logement fluctue grandement au fil des ans. Les réflexions et les interventions que la Communauté mettra de l'avant doivent en tenir compte. À titre d'exemple, le Fonds d'investissement de Montréal brossait ce portrait de la situation prévalant sur le territoire de l'ancienne ville de Montréal en 1995-1996²⁰.

- *Taux de vacance autour de 9 %*
- *Plusieurs reprises hypothécaires*
- *Plex : 38 vendeurs pour 1 acheteur*
- *86 050 ménages consacrent plus de 50 % de leur revenu pour se loger*
- *Valeur des immeubles en baisse*
- *Parc immobilier en mauvais état*
- *Investissements des gouvernements presque inexistant*

La plupart de ces observations semblent bien éloignées de la réalité prévalant en 2005.

Montréal, une région de locataires : une image à actualiser

Un trait caractéristique de la région métropolitaine de Montréal fréquemment évoqué est la forte proportion de locataires. En 2001, 49,8 % des ménages de la région étaient locataires. La RMR de Montréal affiche la plus forte proportion de locataires au Québec et surclasse de dix pour cent les régions métropolitaines de Vancouver, d'Ottawa–Gatineau et de Toronto et de vingt pour cent celle de Calgary²¹.

La location est plus courante dans la ville de Montréal, où près de deux logements sur trois sont loués, ce qui représente près des trois-quarts du parc immobilier résidentiel locatif de la CMM, en 2001. Les proportions les plus importantes de logements loués (entre 74 % et 83 %) se retrouvent dans les arrondissements du centre de Montréal.

Les logements occupés par les propriétaires dominent dans le reste de la région métropolitaine. Ils représentent 60 % des logements à Longueuil, les deux tiers à Laval et les trois quarts, voire plus, du parc immobilier résidentiel des couronnes, en 2001.

Toutefois, le fait que plus de la moitié des logements de la Communauté soient, en 2001, occupés par un propriétaire représente un renversement de tendance comparativement à la situation prévalant au cours des décennies antérieures. En 1981, les locataires représentaient près de 58 % de l'ensemble des ménages de la Communauté²².

20 Fonds d'investissement de Montréal. 2002. Présentation Power point. 5 avril 2002 Consultée à l'adresse suivante : [http://www.chra-achru.ca/CHRAweb.nsf/0/78d41afd001afd001af52585256bb300631cc7/\$FILE/Guindon.ppt].

21 Statistique Canada, Recensement 2001.

22 SHQ. 2002. *L'habitat en bref*, no 11, septembre. Les données de cette étude sont compilées en fonction de la géographie de 1996.

Ce renversement s'explique par un taux de croissance des ménages propriétaires beaucoup plus rapide que celui des ménages locataires sur le territoire de la région métropolitaine. Ainsi, entre 1981 et 1996, le nombre de ménages propriétaires a augmenté de 45,5 % contre 13 % pour les locataires²³.

Durant la même période, sur l'île de Montréal, le nombre de propriétaires augmente encore plus rapidement. De fait, on y observe une légère hausse des ménages locataires (5 %) alors que les propriétaires augmentent six fois plus rapidement (30,1 %).

Il est intéressant de souligner que, parallèlement à l'augmentation du nombre de propriétaires sur l'ensemble du territoire de la communauté, et notamment sur l'île de Montréal, on observe une montée de la population de locataires à l'extérieur de l'île. L'image de la banlieue comme un territoire où domine, sans partage, la propriété unifamiliale gagnerait donc également à être revisitée.

À Laval et sur la couronne Sud, le nombre de ménages locataires augmente respectivement de 38,7 % et 30,6 % alors que les taux d'accroissement du nombre de ménages propriétaires sont de 49,2 % et 48,9 %. La situation prévalant sur la couronne Nord se démarque avec des taux de formation de ménages sensiblement plus élevés, mais relativement similaires entre les locataires (78,4 %) et les propriétaires (82,8 %).

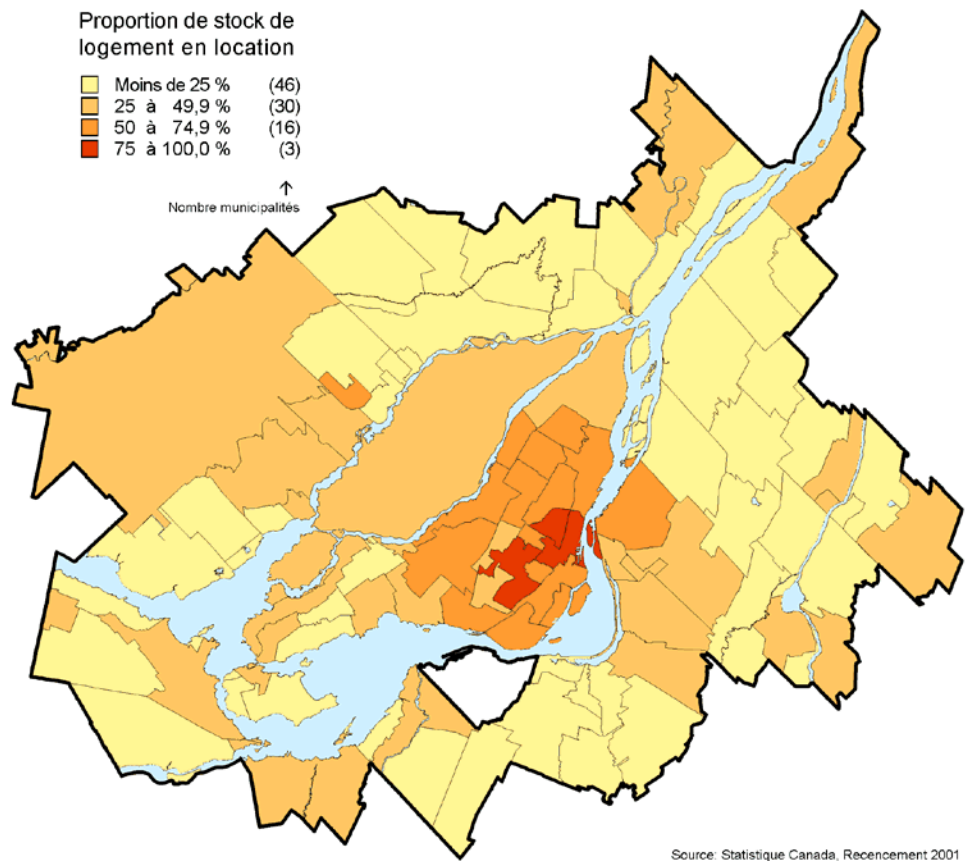
100 000 logements ont besoin de réparations majeures

Sur le territoire de la CMM, 7,5 % de tous les logements privés occupés, soit 105 895 unités, avaient besoin de réparations majeures en 2001²⁴. Cette proportion s'élève à 8,2 % pour les logements loués (58 205 unités).

23 SHQ. 2002. *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire*. Mandat d'initiative sur le logement social et abordable, p. 5.

24 Statistique Canada, Recensement 2001.

Carte 3 : Logements locatifs, 2001



Un portrait du logement social et abordable sur le territoire de la Communauté

Une offre de logement social et communautaire très faible

Selon David Hulchanski de l'Université de Toronto, le Canada est le pays qui possède le moins de logements sociaux de toutes les grandes nations occidentales à l'exception des États-Unis. Seulement 5 % des ménages canadiens vivent dans des unités de logement social, comparativement à 40 % en Hollande, 22 % en Grande-Bretagne et 15 % en France²⁵.

En ce qui concerne le ratio unités de logements sociaux et subventionnés par 1 000 ménages, la région métropolitaine de Montréal se classe au 19^e rang sur 23 agglomérations nord-américaines, avec seulement 37 logements sociaux et subventionnés pour 1 000 ménages. La région de New York arrive largement en tête avec 148 logements pour 1 000 ménages, devant celle de Washington (89 pour 1 000) et de Boston (81 pour 1 000). Parmi les RMR canadiennes, Toronto se classe au 5^e rang avec 73 logements sociaux et subventionnés pour 1 000 ménages et celle de Vancouver au 17^e rang (43 pour 1 000). Seules les régions métropolitaines de Tampa–St-Petersburg, San Diego, Houston et Phoenix comptent un ratio plus faible de logements sociaux que la région métropolitaine de Montréal²⁶.

Aucune nouvelle unité HLM construite depuis 1994

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.

Le montant des loyers payés par les locataires (qui ne doit pas dépasser 25 % des revenus des ménages) 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 et 10 % des municipalités, cette dernière portion étant remboursée par la CMM (voir annexe I pour une description des interventions de la CMM).

Depuis le désengagement du gouvernement fédéral, il y a plus d'une décennie maintenant, aucun nouveau projet d'habitation à loyer modique n'a vu le jour au pays.

Le Québec, dans son ensemble, n'a pas toujours reçu sa juste part de logements HLM comparativement à son poids démographique au Canada. Entre 1980 et 1994, le gouvernement fédéral a octroyé 18 % des fonds au Québec²⁷ alors que le poids démographique du Québec était de 26 % en 1981 et de près de 25 % en 1996²⁸.

25 Hulchanski, J. David. 2002. *Housing Policy for Tomorrow's Cities*. Discussion Paper F-27. December. Family Network. Ottawa. Canadian Policy Research Networks Inc. (CPNR). Hulchanski définit le logement social en ces termes : « non-market housing that is owned and managed by government, non-profits or non-equity co-operatives », pp. 8-9.

26 CMM. 2002. *La Communauté métropolitaine de Montréal : vision stratégique. Document déclencheur*. Tome 1 : Diagnostic, Octobre, pp. 64-65. Les données canadiennes comprennent les OMH, COOP, OBNL et logements subventionnés (SCHL – Demandes spéciales 2001).

27 Cauchy, Clairandré. 2004. « Québec négocie le rapatriement des HLM ». *Le Devoir*. Montréal. Mercredi, 20 octobre, p. A-2.

28 Statistique Canada, Recensement 2001.

Plus de 27 000 habitations à loyer modique (HLM) sur le territoire de la Communauté Sur le territoire de la Communauté, les 27 181 unités dans des ensembles d'habitation à loyer modique (HLM) représentent 2 % du nombre de logements, 2,6 % du parc sur l'île de Montréal, 1,5 % à Longueuil et moins de 1 % à Laval et dans les couronnes Nord et Sud.

Mentionnons que seize municipalités de la Communauté ne comptent aucun OMH et, par voie de conséquence, aucun HLM sur leur territoire. De ce nombre, certaines sont des municipalités de ceinture, peu peuplées dont le caractère est encore passablement rural alors que d'autres sont des banlieues cossues²⁹.

La clientèle des HLM : une fragilisation La population des HLM est composée de ménages à très faible revenu qui étaient mal logés ou qui consacraient au logement une part trop importante de leur revenu, une population particulièrement démunie.

Les logements HLM sont destinés principalement à deux clientèles : les personnes âgées et les familles. La clientèle famille est très diversifiée. On y retrouve des familles, principalement monoparentales, mais également des personnes seules, des immigrants, des personnes avec des problèmes de santé mentale, des victimes de violence ou des personnes avec des problèmes de toxicomanie. Il s'agit de clientèles envers lesquelles le secteur résidentiel privé exprime généralement de fortes réticences.

À l'échelle du Québec, les personnes âgées représentaient 57 % de la clientèle et les familles, 43 %. Montréal se distingue avec une proportion de familles supérieure à la moyenne du Québec. Les personnes âgées représentaient une proportion supérieure à la moyenne provinciale dans les régions de Laval, de Lanaudière, de la Montérégie et des Laurentides. Mentionnons que, en 2001, six OMH de la CMM offraient uniquement des HLM aux personnes âgées³⁰.

Tableau 3 : Clientèles des unités HLM, selon les régions administratives, 2001

	Personnes âgées		Familles		Total
	Nbre	%	Nbre	%	
Montréal	11 070	53	9 967	47	21 037
Laval	691	62	429	38	1 120
Lanaudière	1 084	67	529	33	1 613
Laurentides	1 387	62	851	38	2 238
Montérégie	4 716	67	2 374	33	7 090
Total Québec	35 672	57	27 212	43	62 884

Source : Gouvernement du Québec. Commission de l'aménagement du territoire. *Mandat d'initiative sur le logement social et abordable. Document de consultation*, Septembre 2002, p. 41.

29 Calixa-Lavallée, Candiac, Carignan, Hudson, Léry, Lorraine, L'Île-Cadieux, Notre-Dame-de-l'Île-Perrot, Pointe-des-Cascades, Saint-Isidore, Saint-Lazare, Saint-Mathieu, Saint-Mathieu-de-Beloil, Saint-Philippe, Saint-Sulpice, Vaudreuil-sur-le-Lac.

30 Peyton, Martine et Winnie Frohn. 2001. *Le logement social sur l'île de Montréal*. Série : Démocratie municipale à Montréal : des clefs pour analyser les enjeux de la réforme (capsules d'information). Montréal. Service aux collectivités de l'UQÀM. p. 2 Disponible sur le site du VRM à l'adresse suivante : [http://www.vrm.ca/democratie_capsule3.asp?P=0&Pages=&ID=38&Descr=&Recherche=&Cond=&Q=&C=].

Depuis quelques années, la clientèle des HLM s'est considérablement fragilisée. Ainsi, alors que dans les années 1970 et 1980, elle était surtout composée de familles et de travailleurs à faible revenu, aujourd'hui, les personnes âgées en perte d'autonomie, les personnes vivant seules et les personnes souffrant d'incapacités physiques et mentales sont de plus en plus nombreuses. À titre d'exemple, les personnes de 60 ans et plus forment près de la moitié des locataires de HLM à Montréal, soit 12 500 ménages³¹. De ce nombre, 40 % ont maintenant plus de 75 ans.

Comme le démontre une étude récente, il est de plus en plus clair que pour satisfaire les besoins de sa clientèle, le logement social public s'inscrit déjà, ou devra le faire rapidement, dans un continuum de mesures en santé, en lutte contre la pauvreté, en développement social, etc.³²

C'est ainsi qu'à leur mandat de gestionnaires immobiliers, les OMH voient de plus en plus fréquemment se greffer des interventions en développement social et communautaire. Le projet de loi n° 49 modifiant la loi sur la SHQ, adopté en 2002, a d'ailleurs confirmé ce nouveau champ de responsabilités³³. On imagine bien qu'une intégration de telles interventions mobilise des ressources humaines et matérielles plus importantes.

Le partage des responsabilités et le financement de telles interventions seront sans aucun doute des enjeux majeurs au cours des prochaines années.

Taille des ensembles et insertion des HLM : un modèle à préserver

La région métropolitaine de Montréal compte peu de grands ensembles de logements sociaux³⁴. Cette situation est positive à plusieurs égards. Outre un meilleur respect de la trame urbaine et de sa consolidation, elle contribue à la mixité des quartiers, laquelle est un objectif poursuivi par la Vision 2025 de la Communauté et par son *projet de Schéma métropolitain d'aménagement et de développement*. Elle permet également une meilleure acceptation des projets par la population et une meilleure intégration des résidents des logements sociaux en leur évitant la stigmatisation dont ils sont parfois victimes. Enfin, une insertion diffuse exerce moins de pression sur les services de santé et sociaux locaux, sur les institutions scolaires, notamment. Elle évite la formation de ghettos susceptibles de devenir de véritables creusets d'exclusion et de violence.

Aussi, les projets HLM de la région montréalaise sont loin de constituer des ensembles architecturaux mal intégrés dans le paysage ou encore des ghettos sociaux auxquels l'imagerie populaire les associe trop souvent.

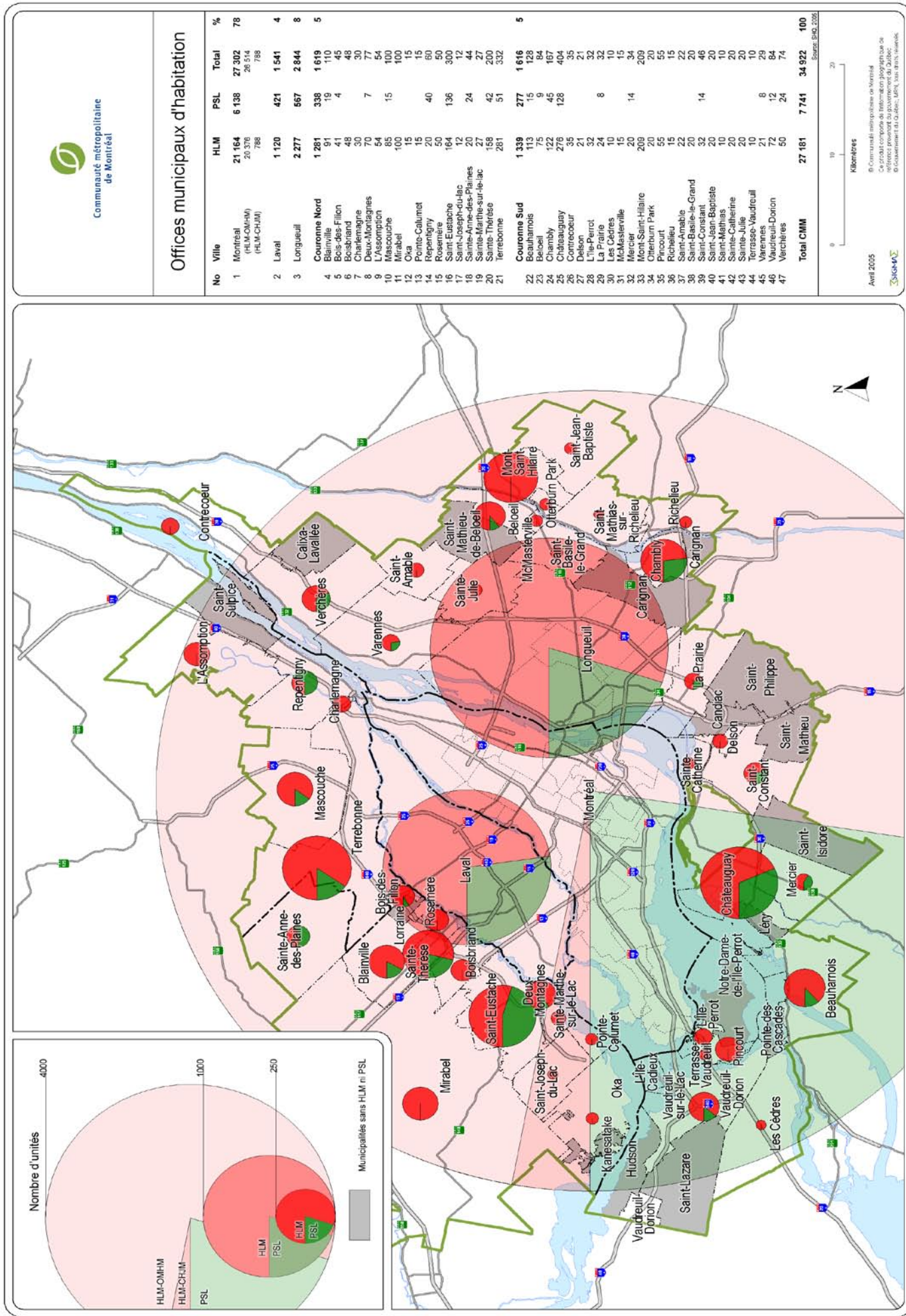
31 Cauchy, Clairandré. 2005. « HLM : il faut briser l'isolement ». *Le Devoir*. Montréal. Vendredi, 25 février, p. A-4. Cet article fait référence à une étude réalisée par le professeur Louis Plamondon de l'Université de Montréal pour le Forum des citoyens aînés de Montréal (FCAM).

32 Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ). 2004. *Mémoire présenté au ministre des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2004-2005*, janvier, p. 5. [http://www.rohq.qc.ca/pdf/a_surveiller/MM_REP_MFIN_COMENTAIRES_0104.pdf]

33 Idem, pp. 5-6.

34 En 1998, Normand Daoust, directeur général de l'OMH de Montréal soulignait que la concentration géographique des HLM à Montréal était environ dix fois inférieure à celle qu'on retrouve en France. In Buzzetti, Hélène. 1998. « Réseau-Habitat et francophonie. Montréal, figure de proue de l'habitation sociale ». *Le Devoir*. Montréal. 9 juillet, p. A-3.

Carte 4 : Répartition des unités HLM et PSL gérées par des OMH sur le territoire de la Communauté, 2005



La montée du syndrome « pas dans ma cour »

L'opposition du public à l'égard des projets de différente nature (grands équipements, infrastructures, écoles, développements résidentiels, etc.) est de plus en plus préoccupante. Ainsi, le syndrome « pas dans ma cour » est l'obstacle premier au développement du logement abordable selon les urbanistes municipaux au Canada³⁵.

Le public ne fait souvent pas de distinction entre le logement abordable et le logement social et s'oppose en bloc à ce qu'il qualifie de HLM. Rappelons qu'aucune unité HLM n'a été construite depuis 1994. Par ailleurs, la population réserve généralement un meilleur accueil aux projets visant une clientèle âgée.

Sans nier que les projets sont souvent perfectibles et qu'il faut être à l'écoute des citoyens, certaines formes d'opposition relèvent de l'intolérance et sont irrationnelles. Les approches existantes favorisant l'acceptation des projets par la communauté doivent être soutenues et de nouvelles solutions explorées.

Des besoins grandissants en matière d'entretien, de rénovation et d'adaptation du cadre bâti des HLM

Le parc immobilier HLM représente un patrimoine collectif évalué à près de 820 millions de dollars pour la CMM³⁶. Ce patrimoine collectif fait face à des besoins grandissants en matière d'entretien, de rénovation et d'adaptation du cadre bâti. Pour l'essentiel, quatre facteurs expliquent cette situation.

- 1) La densité d'occupation dans les ensembles HLM est beaucoup plus forte que dans le secteur privé, chaque unité HLM étant utilisée au maximum de sa capacité d'accueil et d'occupation³⁷.
- 2) Au Québec, trois logements HLM sur quatre ont été construits il y a 20 ans ou plus. Plus du quart des HLM québécois ont plus de 30 ans (avant 1975). Près de la moitié a été érigée au cours de la décennie 1975-1985³⁸. Enfin, le dernier quart a été mis en chantier après 1985. Par exemple, la moyenne d'âge du parc de logements gérés par l'OMH de Montréal est de 25 ans et certains immeubles recyclés ont plus de 100 ans. Certains immeubles plus récents commandent néanmoins des investissements importants. Ainsi, certains grands ensembles construits dans les années 1970 et 1980 étaient de piètre qualité et pèsent très lourd dans le budget de rénovation des OMH.
- 3) Étant donné le vieillissement de la clientèle résidant en HLM, le regroupement des OMH du Québec estime que, si l'on souhaite favoriser le maintien à domicile de la clientèle âgée en perte d'autonomie, il faudra procéder à court terme à des travaux d'adaptation d'au moins 1,5 % du parc de logements HLM destiné à cette clientèle⁴⁰.
- 4) Le sous-investissement chronique des dernières années se traduit par une croissance exponentielle des besoins.

35 Voir le numéro spécial de la revue *Urbanité*, vol. 2, no 2, juillet 2003.

36 ROHQ. 2004. op. cit. Selon le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ), l'ensemble du parc HLM du Québec (62 884 unités) représente 1,9 milliard de dollars. Les 26 393 unités de la CMM représentent donc 42 % des unités québécoises et 797 millions de dollars (p. 7). À ce chiffre, il nous faut ajouter la valeur de la Corporation d'Habitations Jeanne-Mance qui compte 788 unités et que nous chiffons à 23,8 M\$.

37 Idem, p. 4.

38 Idem, p. 4.

39 OMHM. n. d. *Le budget 2005*. Présentation Power Point.

40 Idem.

Dans une perspective de développement durable, des interventions massives et urgentes pour assurer la pérennité du nombre de logements sociaux sont essentielles. À ce chapitre, il faut souligner que la SHQ a entrepris de dresser un bilan de santé des logements et des montants additionnels ont été annoncés dans le cadre du Budget 2005-2006 du gouvernement du Québec. D'autres efforts devront toutefois être consentis. De telles interventions ne doivent pas être vues comme des dépenses « courantes », mais des investissements porteurs d'avenir. En conséquence, des mesures spécifiques de financement devront être développées. Signalons que l'augmentation de la contribution métropolitaine au financement des HLM est, depuis la création de la CMM, relativement contenue et que l'essentiel de celle-ci s'explique par l'accroissement des dépenses au poste Remplacement, améliorations et modernisation (RAM)⁴¹.

Les grands ensembles : un modèle à éviter

En France, les ménages vivant dans un logement social représentent 15 % de la population, ils sont donc trois fois plus nombreux qu'au Canada⁴². Au cours des dernières décennies, les interventions étatiques ont été redéfinies à plusieurs reprises. Ces interventions s'appuient sur des valeurs que nous partageons, telles la cohésion et la mixité sociale. Les aides de l'État visent tant le locatif social et privé que l'accession à la propriété avec des mesures qui ne nous sont pas étrangères : subventions, avantages fiscaux, prêts hypothécaires, aide à la personne, etc.

Mais l'exemple français marque encore l'imaginaire en raison de la réalisation par l'État de grands ensembles de logements sociaux. Après la guerre, afin de faire face à la pénurie, l'État a joué un rôle prépondérant dans le champ du logement. Cette forte implication s'est notamment traduite par la construction de nombreux projets HLM. Leur caractère ségrégatif a été maintes fois décrié. De 1955 à 1975, des quartiers entiers furent construits en périphérie des villes. Ces grands ensembles sont souvent synonymes d'exclusion sociale, économique et urbaine, de piètre qualité du stock, d'insécurité, voire de violence⁴³.

En 1981, les affrontements sociaux dans la cité des Minguettes dans le Grand Lyon révèlent à l'opinion publique la profondeur du malaise des banlieues⁴⁴. Près de 10 ans plus tard, le Grand Lyon sera le théâtre d'autres crises majeures. Le grand ensemble de Vaulx-en-Velin, qui regroupe plus de 9 200 logements collectifs et 26 000 habitants, a fait l'objet d'émeutes retransmises, quasiment en direct, sur toutes les télévisions de France. En 1990, ce fut l'incendie et le pillage d'un supermarché. En 1994, des jeunes démolissent un gymnase. Cette année encore de graves émeutes ont secoué plusieurs grands ensembles. Ces difficultés, qui ne sont pas propres à la France, contribuent à l'image très négative des grands ensembles et, malheureusement, par extension, à la stigmatisation du logement social en général. Montréal ne compte pas d'ensembles HLM de si grande taille.

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 des organismes à but non lucratif. Les conditions offertes sont semblables à celles d'une habitation à loyer modique (HLM) puisque la part du loyer assumée par les ménages équivaut à 25 % des revenus totaux du ménage pour l'année civile précédant la signature du bail du logement⁴⁵. Dans le contexte où aucune nouvelle unité HLM ne s'est ajoutée depuis plus de 10 ans maintenant, on peut considérer que le PSL permet, dans une certaine mesure, de compenser ce recul.

Le PSL compte deux volets, le premier est communément désigné sous l'appellation de PSL-régulier, le second de PSL-d'urgence.

42 Hulchanski, J. David. 2002. op. cit.

43 INRS-Urbanisation, Culture et Société. 2001. *Analyse comparative des politiques et interventions en habitation*. Rapport de recherche réalisé pour la Société d'habitation du Québec. Montréal (mars).

44 Site Internet de la Communauté urbaine de Lyon consulté en avril 2005, à l'adresse suivante : [http://www.grandlyon.com/].

45 Site Internet de la SHQ consulté le 29 novembre 2004 à l'adresse suivante : [http://www.habitation.gouv.qc.ca/programmes/supplement_loyer.html].

Le Programme de supplément au loyer régulier a été mis en œuvre à la fin des années 1970. Entre 1977 et 1985, la première entente prévoyait que l'aide était liée à une adresse spécifique. Après cette date, le processus d'allocation fut modifié. Les OMH se voient attribuer un certain nombre d'unités de supplément au loyer. Les OMH sont alors libres de transférer l'aide d'un logement à une autre unité, à l'intérieur des limites de leur territoire.

Outre le PSL-régulier, un programme d'urgence pour les familles n'ayant pas trouvé de logement au 1^{er} juillet est en vigueur depuis 2001 dans les municipalités connaissant une pénurie de logements locatifs. Le taux d'effort exigé des locataires est le même que pour le PSL-régulier.

La pertinence de maintenir ce programme d'urgence est réévaluée chaque année. Par la suite, la SHQ détermine le nombre de suppléments à octroyer ainsi que la liste des municipalités comprises dans le territoire d'application. Ainsi, le Programme d'aide d'urgence 2004 prévoyait l'octroi de 3 700 suppléments au loyer et identifiait quinze zones d'application au Québec, à savoir les régions métropolitaines de recensement (RMR) de Québec, de Montréal, de Gatineau, de Sherbrooke et de Trois-Rivières ainsi que les villes-centres de dix agglomérations de recensement⁴⁶. Toutes les municipalités de la CMM sont comprises dans le territoire d'application du programme d'urgence. En 2004, 981 unités PSL-d'urgence furent attribuées sur le territoire de la CMM.

Ce programme vise les municipalités dont les taux d'inoccupation étaient égaux ou inférieurs à 1,5 %⁴⁷. Selon les données les plus récentes de la SCHL, soit celles de l'enquête menée en octobre 2004, le taux d'inoccupation de la région métropolitaine de Montréal est de 1,5 %. Le ministre a opté pour la reconduite du programme de supplément d'urgence jusqu'au 30 juin 2006 pour toutes les villes qui en bénéficiaient déjà. Cette décision s'appuie sur une reconnaissance de la rareté des logements à loyers faibles (moins de 450 \$) et modestes (450 \$ à 600 \$) et des logements familiaux. Ainsi, sur le territoire de la RMR de Montréal, dans ces trois segments du marché, le taux d'inoccupation est inférieur au barème fixé par ce programme⁴⁸. Pour les logements de la région métropolitaine commandant des loyers de moins de 600 \$, ce taux avoisine le 1 %; pour les logements comptant deux chambres à coucher le taux est de 1,3 %; et pour ceux comptant trois chambres à coucher ou plus il est de 1,1 %. La disponibilité est plus grande pour des logements haut de gamme (loyer de 900 \$ et plus) avec un taux d'inoccupation de 3,3 %. Il en va de même pour les logements de plus petite taille, soit les studios (2,3 %) et les logements avec une chambre à coucher (1,8 %).

Augmentation importante du nombre d'unités PSL

À l'échelle de la Communauté, le Programme de supplément au loyer (PSL)⁴⁹ permet de soutenir, en 2005, près de 10 000 unités de logements, soit 57 % des unités subventionnées à l'échelle du Québec. Ces unités représentent seulement 0,7 % du parc de logements privés occupés de la RMR de Montréal.

46 *Gazette officielle du Québec*. « Décret 101-2004, 11 février 2004 ». 136^e année, no 9, Partie 2, 3 mars 2004, pp. 1390-1396.

47 *Idem*.

48 SCHL. 2004b. *Rapport sur le marché locatif. Montréal. Enquête d'octobre 2004*. 21 décembre 2004.

49 Comprend les unités financées dans le cadre du programme régulier et d'urgence. La CMM rembourse la part du PSL à charge de la municipalité ce qui équivaut à 10 % de l'écart entre le loyer et ce que verse le locataire (voir annexe 1 pour une description des interventions de la CMM).

Le nombre d'unités PSL est en croissance constante depuis la création de la CMM : il est passé de 4 472, en 2001, à 9 974, en 2005, soit une augmentation de 123 % (5 502 unités).

En ce qui concerne le PSL-régulier, mentionnons que la SCHL s'est retirée du programme en 1993 et que, depuis lors, il n'y a pas eu d'ajout d'unités subventionnées en vertu du PSL-régulier sur le marché privé. Les nouvelles unités subventionnées dans le cadre du PSL-régulier sont donc localisées dans des COOP ou des OBNL ayant bénéficié dans certains cas de subventions AccèsLogis et Achat-Rénovation⁵⁰. C'est ainsi que certaines unités de logement bénéficient à la fois d'aide à la pierre et d'aide à la personne.

En 2005, il y a près de 2 800 ménages bénéficiaires du PSL-d'urgence sur le territoire de la CMM. Le PSL-d'urgence existant depuis 2001 seulement, c'est donc dire que, des 5 502 nouvelles unités PSL attribuées depuis la création de la CMM, la moitié relève de ce volet⁵¹.

Tableau 4 : Évolution du nombre d'unités financées par la CMM, 2001 à 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
HLM	26 393	26 393	26 393	26 393	26 393
PSL	4 472	6 065	7 410	8 380	9 974
CHJM	788	788	788	788	788
AL et LA	98	323	785	1 787	2 700
Total	31 751	33 569	35 376	37 348	39 855

Sources : Budget de la SHQ 2004 et compilation spéciale obtenue en février 2005 (HLM et PSL). Budget CHJM. Pour le calcul des unités AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire), nous avons divisé le montant total des remboursements par le coût municipal moyen de production d'une unité, soit 12 000 \$ en 2001 et 2002 et 13 000 \$ en 2003 et 2004 et 14 000 \$ en 2005.

Le logement abordable subventionné : des formules diversifiées

Le logement abordable fait référence à des formules diversifiées, comme le logement subventionné qui comprend les coopératives d'habitation (COOP), les ensembles de logements réalisés et gérés par des OMH et autres organismes à but non lucratif (OBNL), ainsi que des unités du marché privé dont les coûts de loyers sont accessibles financièrement aux ménages à revenus faibles et modestes.

50 Site Internet de la SHQ, Bibliothèque de l'habitation, Statistiques, Le parc de logements sociaux, Programme supplément au loyer, consulté le 3 février 2005, à l'adresse suivante : [http://www.habitation.gouv.qc.ca/bibliotheque/parc_logements.html] et SHQ, *Guide de gestion programme de supplément au loyer*.

51 En avril 2005, le gouvernement fédéral et celui du Québec ont conclu une entente dans le cadre du programme actuel de suppléments au loyer. Cette mesure, couvrant une période de trois ans et débutant le 1^{er} janvier 2005, permettra de répondre aux besoins urgents de 1 000 ménages (Communiqué de presse du Cabinet de la ministre des Affaires municipales et des Régions. *Un logement pour les ménages à faible revenu*, 27 avril 2005).

La formule de la coopérative d'habitation est généralement mieux connue que celle des OBNL. Le projet de COOP est développé et porté par ses membres. Ces derniers sont à la fois collectivement propriétaires du ou des immeubles et locataires individuels de leur logement. La COOP est une formule hybride, elle se situe entre la location et la copropriété. Ses membres sont assurés d'une sécurité d'occupation, bénéficient de loyers sous le marché et participent activement à sa gestion⁵².

D'autres ensembles de logements abordables sont gérés par des organismes à but non lucratif. Le conseil d'administration des OBNL est formé de gens du milieu, des CLSC, des municipalités, de parents, etc. Cette prise en charge découle du fait que ces organismes de quartier étaient engagés dans des projets de revitalisation de quartier et de restauration des immeubles ou encore parce que les logements sont destinés à des clientèles peu susceptibles de se regrouper en coopérative (ex. : personnes âgées, personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie, etc.)⁵³. D'ailleurs, l'un des traits caractéristiques de l'action des OBNL est qu'elle déborde fort souvent la question du logement et intègre des interventions dans le domaine des services sociaux, de la santé, de l'éducation, de l'insertion en emploi, etc. De plus, un aspect positif des projets de développement des logements abordables, tant OBNL que COOP portés par le milieu, est le développement de solutions originales, variées et adaptées à la multitude des besoins des ménages.

Au Québec, on compte environ 50 000 ménages membres d'une coopérative ou résidant dans un projet OBNL⁵⁴, soit près de 2 % des trois millions de ménages privés de la province⁵⁵. On compte approximativement entre 11 500 et 12 500 ménages vivant en COOP sur le territoire de la Communauté⁵⁶.

AccèsLogis et Logement abordable : des programmes permettant d'accroître l'offre de logement abordable

La CMM est impliquée dans le remboursement de la contribution municipale des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire)⁵⁷. Ces programmes sont ceux qui, à l'heure actuelle, subventionnent la réalisation de la majorité des nouvelles unités de logements abordables administrés par des coopératives ou des OBNL.

L'implication financière de la CMM se limite strictement à la construction des unités et n'est donc pas récurrente. Rappelons toutefois qu'un certain nombre de ménages vivant en COOP ou dans un projet géré par un OBNL bénéficient également du PSL dont une part du financement est assurée, année après année, par la CMM. En 2005, 11 % des unités PSL de la Communauté étaient intégrées à un projet résidentiel subventionné en vertu du programme AccèsLogis, ce qui représente 1 146 unités⁵⁸.

52 Dansereau et al. 1998. *Statuts et modes d'accès au logement : expériences et solutions innovatrices au Canada depuis les années 1970*. Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA). Sociétés urbaines, habitat et territoires. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. Paris. pp. 31-33.

53 Idem, pp. 89-102.

54 Angiolini, Daphné. 2005. « Vivre en logements sociaux et communautaires ». *Le Devoir*. Cahier spécial L'habitat au Québec. Montréal. 24-25 avril, p. 4.

55 Selon Statistique Canada, on a dénombré 2 978 115 ménages privés au Québec lors du Recensement de 2001.

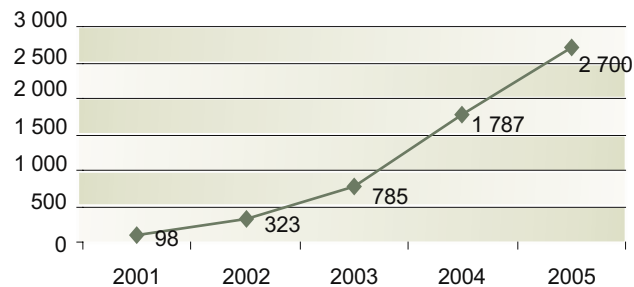
56 Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM).

57 Le programme Logement abordable compte un volet social et un volet privé. La CMM est impliquée uniquement dans le volet social et communautaire. La contribution municipale représente en général 15 % des coûts d'un projet (voir annexe I pour une description des interventions de la CMM).

58 SHQ. 2005. Compilation spéciale. Programme de supplément au loyer (PSL), unités subventionnées par programme-client au 15 février 2005.

Le rythme de production des unités de logement abordable sur le territoire de la Communauté est fortement tributaire des programmes étatiques d'aide financière et du dynamisme des partenaires. Le nombre d'unités AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) construites est en augmentation constante et importante depuis la création de la CMM. En 2001, seules une centaine d'unités furent réalisées alors qu'en 2004 ce chiffre grimpait à près de 1 800. Signalons que, en 2005, la livraison de 2 700 unités était prévue⁵⁹.

Figure 1 : Unités AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) financées par la CMM, 2001 à 2005



À qui s'adressent les programmes AccèsLogis et Logement abordable ?

Le programme AccèsLogis vise les ménages à revenus faibles ou modestes. Le volet 1 s'adresse aux familles, aux personnes seules et aux personnes âgées autonomes; le volet 2 aux personnes âgées en légère perte d'autonomie; le volet 3 aux clientèles avec des besoins spéciaux. Le programme Logement abordable (volet social et communautaire) cible plutôt les ménages à revenus modestes. De plus, il est déployé en priorité dans les municipalités où le taux d'inoccupation est inférieur à 3 %. Toutefois, des projets visant les aînés en légère perte d'autonomie et des clientèles ayant des besoins particuliers peuvent être développés dans toutes les municipalités du Québec.

Tout comme le rythme de réalisation, la composition de la clientèle des coopératives d'habitation et des OBNL est fortement tributaire des objectifs et des prescriptions des différents programmes gouvernementaux de subvention. Dans une analyse publiée en 1998, Francine Dansereau souligne que, au fil des ans et des programmes, on observe un appauvrissement de la clientèle des coopératives d'habitation et un repli des couples avec enfants :

« Si, au départ, les coopératives d'habitation étaient conçues plutôt comme un projet de mixité sociale, à la différence du logement public centré exclusivement sur les clientèles à faibles revenus, les modifications successives des programmes les ont amenées à concentrer davantage leurs efforts en direction des ménages ayant des difficultés à se loger sur le marché privé. »⁶⁰

59 Les chiffres présentés sont des approximations. Il est difficile avec les données dont nous disposons à la CMM de comptabiliser le nombre exact d'unités achevées. Nous avons divisé les montants versés annuellement par le coût moyen de réalisation d'une unité.

60 Dansereau et al. 1998, p. 9. op. cit.

Par ailleurs, les coopératives font face à une mobilité de leurs membres « notamment par le départ des plus instruits, inscrits dans une trajectoire de mobilité ascendante qui les amène à quitter la coopérative, entre autres, parce qu'elle ne permet pas un plein accès à la propriété. »⁶¹.

Plus récemment, toutefois, d'autres voix s'élèvent pour dénoncer le caractère plus ou moins abordable des logements construits dans le cadre de ces programmes. Ainsi, le FRAPRU dénonce le fait que des loyers de 800 \$ sont exigés pour un logement de deux chambres à coucher réalisé dans le cadre de ces programmes⁶². De fait, étant donné que le mécanisme de fixation des loyers n'est pas fonction des revenus des ménages, mais plutôt du marché, le problème d'abordabilité se pose pour les ménages les plus démunis.

Mentionnons que, selon la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH), environ la moitié de tous les ménages qui habitent une COOP paie des loyers mensuels en fonction de leur revenu, cette proportion serait légèrement moins élevée dans le cas de la CMM⁶³. Mais, contrairement à la situation des ménages résidant en HLM ou bénéficiaires du PSL, la limite de 25 % des revenus n'est pas nécessairement respectée. La différence entre le montant assumé par les locataires et les loyers complets de la coopérative est comblée par des fonds publics. Dans le cas des COOP, 60 % des ménages bénéficient du PSL et 40 % du programme fédéral d'Aide assujettie au contrôle du revenu (AACR)⁶⁴. D'une certaine façon, la proportion des locataires en COOP et en OBNL soutenue également par des programmes d'aide à la personne peut être perçue comme un révélateur de la problématique de l'accessibilité financière.

Logements sociaux et nouvelles unités de logement abordable : l'île de Montréal compte 8 unités sur 10

La question de la répartition géographique sur le territoire de la CMM des projets de logements sociaux et subventionnés mérite d'être examinée en profondeur dans le cadre des analyses qui seront réalisées dans la foulée de l'adoption des orientations de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière de logement social et abordable.

Le législateur a confié à la Communauté la responsabilité de rembourser aux municipalités leur contribution de base octroyée dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire). Cette compétence vise à assurer un partage équitable des coûts en matière de logement social sur le territoire de la Communauté.

61 Idem, p. 10.

62 Dobrota, Alex. 2004. « Martin disappoints FRAPRU. No money in budget for social housing. Promised \$1.5 billion over next five years, group gets no assurances for new funding ». *The Gazette*. Montréal. Lundi 13 décembre, p. A-7.

63 Site Internet de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) consulté le 9 février 2005 à l'adresse suivante : [http://www.chfc.ca/fra/chf/about_1_2.htm] et Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM).

64 FECHIMM.

À l'origine, certains acteurs prévoyaient que le nouveau mode de financement aurait pour effet de modifier la répartition des unités sur le territoire de la Communauté. Or, actuellement, les unités HLM, PSL et les unités réalisées depuis 2001 ou en cours de réalisation dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) se concentrent sur le territoire de la ville de Montréal à raison de 8 unités sur 10. À ce stade-ci, il faut se garder de tirer des conclusions hâtives de ce constat. Le diagnostic proposé dans ce document trace, à plusieurs égards, un portrait relativement fidèle de la situation et des besoins en matière de logement social et abordable dans la région métropolitaine de Montréal, mais des analyses plus poussées mettant en relation plus étroite cette distribution avec des indicateurs comme la proportion et le nombre de ménages vivant sous le seuil de faible revenu, le taux d'effort et le taux d'inoccupation devront être menées avant d'établir le caractère plus ou moins équitable de cette distribution. Il n'en demeure pas moins que la question de la localisation se pose, car la Communauté privilégie l'équité et la mixité sociale. Ainsi, les résidents de la communauté devraient avoir accès à des habitations sociales dans leur milieu situées près des services, des commerces, des lieux d'emplois, notamment, de façon à faciliter leur participation à la vie citoyenne.

Des 27 181 logements sociaux que compte la Communauté, près de 78 % sont situés à Montréal. Longueuil possède près de 8,5 % des HLM de la région métropolitaine, tandis que la couronne Nord et la couronne Sud en comptent près de 5 % et Laval un peu plus de 4 %.

Tableau 5 : Répartition des unités de logement social et subventionnées sur le territoire de la CMM, 2004

Secteur	HLM		PSL*		AL et LA	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Montréal	21 164	77,9	7 981	80,0	5 777	82,0
CHJM	788	2,9				
OMHM	20 376	75,0				
Laval	1 120	4,1	539	5,4	158	2,2
Longueuil	2 277	8,4	647	6,5	284	4,0
Couronne Nord	1 281	4,7	627	6,3	437	6,2
Couronne Sud	1 339	4,9	180	1,8	389	5,5
Total	27 181	100,0	9 974	100,0	7 045	100,0

* PSL : comprend les unités gérées par les OMH et les autres organismes. Il existe 2 233 unités PSL gérées par des organismes autres que les OMH sur le territoire de la CMM, soit 22 %.

Sources : HLM : SHQ, Budget 2004 (16-11-2004). PSL : SHQ, Compilation spéciale, 15 février 2005. AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire).

On retrouve plus de huit unités PSL sur dix sur le territoire de la ville de Montréal. Cette concentration est légèrement plus élevée que dans le cas des HLM⁶⁵. Pour ce qui est des PSL-d'urgence, ils sont encore plus fortement concentrés sur l'île de Montréal avec 85 % des unités de la Communauté. À Longueuil, on observe également une représentation relativement importante des PSL-d'urgence avec 8,4 % des unités de la Communauté.

Près de 6 000 des 7 000 unités AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) engagées sont situées sur l'île de Montréal⁶⁶. Cette concentration (82 %) est plus grande que dans le cas des HLM et des PSL. Fait à noter, on compte une proportion de plus de 5 % des unités dans les couronnes Nord et Sud.

Des projets portés par le milieu

La réalisation d'unités dans le cadre de ces programmes dépend en partie de la présence, du dynamisme et de l'expertise d'organismes en développement de projets résidentiels, notamment les Groupes de ressources techniques (GRT), de l'implication du milieu (municipalités, OMH, organismes communautaires, etc.) et, dans le cas des coopératives, des locataires eux-mêmes.

Mentionnons que certaines municipalités ajoutent une contribution additionnelle à la contribution de base requise (15 %) aux fins de la réalisation de projets AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire). Cette contribution additionnelle est à la charge de la municipalité et n'est pas remboursée par la CMM.

L'économie d'ensemble des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire), l'absence ou le peu d'expertise des organismes œuvrant dans le domaine du logement dans un milieu donné ou le peu de soutien de la société civile et des instances municipales pourraient constituer un frein au développement d'unités. Des locataires à revenus faibles ou modestes qui vivraient dans de tels secteurs pourraient s'en trouver pénalisés.

Il faut donc veiller à conserver l'une des forces de ces programmes, à savoir que les projets sont portés par le milieu, tout en évitant de pénaliser injustement des personnes dans le besoin vivant dans des milieux fortement déstructurés qui ne disposent pas des ressources pour tirer partie des programmes. La Communauté devra se pencher sur cette question.

L'épineuse question des coûts maximaux de réalisation admissibles à des fins de subvention

Un consensus se dégage parmi les partenaires municipaux de la CMM : les montants de réalisation maximaux admissibles ne reflètent pas la réalité actuelle du marché immobilier, ils sont insuffisants. Ils constituent un frein à la réalisation de nouvelles unités dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire). Des ménages dans le besoin sont privés de logement à coût abordable parce que la réalisation d'unités de logement abordable est ralentie, voire compromise.

65 En additionnant les unités HLM de l'OMH de Montréal (20 376) à celles de la CHJM (788), on compte 21 164 unités de type HLM sur l'île, soit 77,8 % des unités de logement social de la CMM (27 181).

66 La notion d'unité engagée renvoie à l'ensemble des projets ayant fait l'objet d'une recommandation positive par la SHQ. Ces projets sont à différents stades d'avancement.

Les programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) n'imposent pas de plafond au coût total de réalisation d'un projet, mais des coûts de réalisation maximaux ont été fixés pour le calcul des subventions. Signalons que les montants admissibles sont les mêmes pour les deux programmes. Toutefois, ces maximums varient en fonction de la nature du projet (construction neuve ou transformation–recyclage), du volet de programmation dans lequel il s'inscrit, du nombre de chambres à coucher et du territoire.

Des représentations afin de majorer les grilles de coûts admissibles sont fréquemment adressées à la SHQ, tant en provenance de la région métropolitaine de Montréal que des autres régions. Depuis la création de la CMM, la grille des coûts de réalisation maximaux admissibles a été indexée à deux reprises. Une première fois en décembre 2002, au moment de l'intégration de Laval et de Longueuil à la grille des grands centres urbains et, plus récemment, en mars 2004. Cette dernière indexation a permis de réaliser des projets dont les coûts de construction sont de 2 % à 13 % plus élevés que la grille antérieure selon le territoire, le volet du programme, la nature du projet et la taille des logements.

Il appert que les coûts de construction sont passablement similaires dans toute la région métropolitaine. Mais au-delà des coûts de construction, une multitude de facteurs viennent influencer les coûts de réalisation : le prix des terrains, la décontamination des sites, les mesures de gestion de la circulation durant la construction, les travaux supplémentaires liés à la nature du terrain et à la construction en milieu urbain dense (travaux de soutènement, etc.), la sécurisation des chantiers, l'existence de normes de construction plus élevées en milieu fortement urbanisé, les interventions en milieu patrimonial, etc. Plusieurs de ces facteurs reflètent la réalité de milieux urbains denses mais, dans certains cas, des projets à l'extérieur du centre de l'agglomération y sont également confrontés.

Malgré l'élargissement du territoire d'application et la majoration générale des coûts, des difficultés demeurent. Une majoration des coûts admissibles est estimée essentielle à la poursuite des livraisons. Sur la base des projets qui sont actuellement en construction ou sur le point de l'être, les coûts dépassent les maximaux admissibles dans plusieurs municipalités de la CMM.

Le maintien en bon état du parc existant de logements subventionnés : un nouveau front d'investissement ?

Par ailleurs, même si à l'heure actuelle, la Communauté ne participe ni aux frais d'exploitation ni aux frais d'entretien et de rénovation des immeubles à logements gérés par des COOP et des OBNL d'habitation, le maintien de la qualité physique de ceux-ci se profile comme un défi de taille pour l'avenir.

De plus, en raison de certains facteurs historiques, la situation au Québec devrait revêtir un caractère plus sérieux qu'ailleurs au Canada. En effet, la proportion de projets développés entre le milieu des années 1970 et 1990, sous forme de restauration d'immeubles existants est plus élevée au Québec que dans les autres provinces. Par ailleurs, certaines normes furent, durant cette période, appliquées uniquement au Québec. Certains intervenants qualifient ironiquement ces dernières de « critères de modestie »⁶⁷. Ce choix politique s'est traduit par une qualité de construction moindre, des frais d'entretien beaucoup plus élevés, une durabilité réduite des immeubles et des possibilités réduites d'adaptabilité des logements aux besoins changeants des ménages. Les contraintes financières sévères dans lesquelles se développent les projets à l'heure actuelle ne permettent pas d'envisager une amélioration ou un redressement de la situation. Trop souvent des compromis sur le plan de la durabilité doivent être faits pour respecter les contraintes budgétaires. De plus, les réserves des coopératives pour entreprendre des travaux majeurs sont souvent insuffisantes⁶⁸. Enfin, certaines règles constituent un frein au maintien en bon état des immeubles coopératifs⁶⁹.

Selon les représentants de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation, un logement coopératif sur deux nécessite des travaux de rénovation, soit environ 12 000 unités au Québec⁷⁰. Ce ratio s'appliquerait également à la situation métropolitaine, ce sont donc près de 6 000 unités qui auraient besoin de travaux⁷¹.

Cette question de l'état du parc de logements géré par des coopératives et des OBNL met en lumière quatre enjeux. Le premier est celui de la reconnaissance de la spécificité du monde coopératif et à but non lucratif; le deuxième est la reconnaissance des difficultés particulières au Québec et le développement d'interventions adaptées; le troisième est lié à la pérennité des unités existantes et; le dernier concerne la contribution financière des gouvernements supérieurs à l'égard de cette responsabilité.

67 Allocution de Jocelyne Rouleau et Marc Lamarche de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) dans le cadre du Forum des organismes communautaires, *Consultations 2005 : Vers un nouveau cadre de référence canadien sur le logement*. Montréal, le 7 février 2005. Forum organisé par le Secrétariat national pour les sans-abri, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, en collaboration avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement [http://www.sans-abri.gc.ca/consultations/cfdocs_f.asp].

68 Dansereau et al. 1998, p. 10. op. cit.

69 Le mouvement coopératif demande au gouvernement d'éviter que certaines coopératives voient leur subvention réduite lors du renouvellement du prêt hypothécaire à un taux d'intérêt inférieur et de permettre l'accès aux programmes de rénovation à frais partagés. (Fédération de l'habitation coopérative du Canada. 2004. « Les coopératives sont durement touchées par les réductions de subventions ». *Échos de la FHCC*, édition nationale, vol. 12, no 4, décembre, pp. 15-16. [<http://www.chfc.ca/fra/pdf/NB/NB2004-12.pdf>]. Les coopératives touchées par de telles réductions représentent 42 % des unités sur l'île de Montréal et cette proportion serait encore plus élevée sur le reste du territoire de la Communauté.

70 Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) Communiqué *Vers un nouveau cadre de référence canadien sur le logement : Les coopératives d'habitation : un investissement à préserver*. Montréal, le 7 février 2005. Exposé de la CQCH dans le cadre du Forum des organismes communautaires, *Consultations 2005 : Vers un nouveau cadre de référence canadien sur le logement*. Montréal, le 7 février 2005. Communiqué disponible à l'adresse suivante : [<http://www.cqch.qc.ca/>].

71 FECHIMM.

Estimation des besoins actuels et futurs en logement social et abordable

La majorité des ménages de la CMM est bien logée D'entrée de jeu, il convient de souligner que la majorité des ménages de la CMM est bien logée. Cette situation n'est ni le fruit du hasard, ni des lois du marché, ni du laisser-faire, elle résulte notamment :

- 1) du 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 ménages⁷²;
- 2) du dynamisme de nombreux acteurs sociaux et de l'État québécois dans la production de logements sociaux et abordables;
- 3) et d'autres traits caractéristiques comme la faible concentration de la propriété dans la région métropolitaine de Montréal⁷³.

Si la grande majorité des ménages de la CMM peut se loger convenablement sur le marché, il n'en demeure pas moins que la situation du logement dans la grande région métropolitaine de Montréal est, à plusieurs égards, problématique pour une proportion significative de la population. On y observe des taux d'inoccupation très bas, des taux d'efforts trop importants pour de nombreux ménages et des listes d'attentes pour les logements sociaux déjà beaucoup trop longues et qui ne cessent de s'allonger.

Le taux d'inoccupation : un marché encore en situation de déséquilibre

La rareté des logements vacants est un enjeu majeur des dernières années. C'est un élément clé de la crise du logement, le taux d'inoccupation ayant atteint un creux historique en 2001. Le taux de logements inoccupés était alors de 0,6 % sur le territoire de la Communauté alors que, dans un marché en équilibre, ce taux devrait être de 3 %⁷⁴.

Pour mémoire, rappelons qu'au cours des années 1990, les locataires ont eu accès à une offre de logements abondante. Dans la région métropolitaine de Montréal, le taux d'inoccupation moyen dans les immeubles locatifs d'initiative privée de trois logements et plus était de 7,7 % en 1992. À partir du sommet de 1992, le taux d'inoccupation diminue lentement mais, en 1997, il est encore à près de 6 %. Cette époque fut celle des mois de loyer gratuit, des logements chauffés et autres formes de promotion de la part des propriétaires désireux de trouver preneur pour leurs appartements. Par contre, à partir de 1998, le taux d'inoccupation diminue de façon accélérée pour atteindre 3 % en 1999 et 0,6 % en 2001.

Plus récemment, un léger redressement de la situation a été observé. Le 21 décembre 2004, la SCHL divulguait les résultats de son enquête la plus récente sur les logements locatifs et confirmait le redressement sur le territoire de la Communauté pour une troisième année d'affilée : le taux d'inoccupation est passé de 0,6 % en 2001 à 1,5 % en 2004.

72 SHQ. 2001. *L'habitat au Québec, 1996-2001*. Rapport présenté à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à l'examen et à l'évaluation d'ensemble de la mise en œuvre des Programmes pour l'habitat (Istanbul +5), p.17.

73 Piché-Cyr, Claire. 2004. op. cit.

74 Les chiffres présentés ici sont ceux de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). La SCHL mène l'Enquête sur les logements locatifs (ELL) chaque année en octobre. Les taux discutés ici sont ceux prévalant dans les logements locatifs d'initiative privée de trois logements et plus.

Tableau 6 : Taux d'inoccupation des immeubles locatifs d'initiative privée, RMR de Montréal, 2001 à 2004

	2004	2003	2002	2001
	%	%	%	%
Montréal	1,7	1,1	0,8	0,6
Laval	0,8	0,7	0,5	0,5
Longueuil	1,4	1,0	0,4	0,9
Rive Nord	0,3	0,5	0,3	0,3
Rive Sud (incluant Longueuil)	1,2	0,8	0,4	0,7
RMR	1,5	1,1	0,7	0,6

Source : SCHL. *Rapport sur le marché locatif, Montréal.*

Bien que le taux de 2004 atteigne celui observé en 2000, il est toujours sous le taux d'équilibre de 3 %. À titre de comparaison, le taux moyen d'inoccupation dans les 28 principaux centres urbains du Canada est près de deux fois plus élevé que celui de la Communauté, soit 2,7 %. À Toronto, le taux d'inoccupation est de 4,3 %, à Ottawa de 3,9 % et à Vancouver de 1,3 %.

Il appert que la hausse des mises en chantier dans le secteur locatif et le mouvement soutenu vers l'accession à la propriété, notamment en raison de la faiblesse des taux hypothécaires, ont permis d'atténuer légèrement les tensions sur le marché locatif. En contrepartie, il demeure toujours très difficile de dénicher un logement dans la région métropolitaine de Montréal notamment en raison d'une demande soutenue pour des logements locatifs, stimulée par l'emploi chez les jeunes et les migrants. Selon les prévisions de la SCHL, le taux d'inoccupation dans le marché locatif continuera tout de même à se relever, mais sans atteindre le point d'équilibre, et devrait être de 2 % en 2005⁷⁵.

C'est sur la Rive-Nord que la situation est la plus tendue avec un taux de 0,3 %. On note une très légère détérioration entre 2003 et 2004. À l'inverse, l'île de Montréal affiche le taux le plus élevé. Ce taux atteint maintenant 1,7 % et a augmenté plus rapidement qu'en banlieue. Sur la Rive-Sud et à Laval, les taux sont respectivement de 1,2 % et 0,8 %. Sur la Rive-Sud et à Longueuil, on remarque une amélioration au cours des dernières années. Il faut dire, qu'en 2002, le marché y avait été particulièrement serré avec un taux de 0,4 %. À Laval, la situation est relativement stable entre 2003 et 2004.

Crise du logement abordable

Selon plusieurs experts, la crise du logement s'avère être plus spécifiquement une crise du logement abordable. En effet, c'est dans les logements de deux chambres à coucher haut de gamme (900 \$ et plus par mois) que le taux d'inoccupation est le plus élevé (3,3 %). Il est, depuis 2003, au-dessus du seuil de 3 %. C'est le marché des logements de milieu de gamme (600 \$ à 899 \$) qui s'est amélioré de façon moins marquée pour atteindre 2 %. En ce qui concerne les logements moins dispendieux (moins de 600 \$), la situation s'est peu améliorée et demeure très tendue aux alentours de 1 %⁷⁶. Dans le secteur public, la situation est encore plus serrée. Le taux d'inoccupation dans le logement public de type HLM est de 0,4 % à l'échelle du Québec (en 2001), mais il est presque nul dans les grands centres urbains⁷⁷.

La recherche de logements de grande taille devrait s'avérer encore plus ardue, leur niveau de disponibilité étant faible. Malgré un certain desserrement observable pour toutes les tailles de logements, le taux d'inoccupation des studios et des appartements d'une chambre à coucher est respectivement de 2,3 % et 1,8 % alors que les logements de deux et trois chambres à coucher affichent respectivement des taux de 1,3 % et 1,1 %⁷⁸.

De façon générale, la SCHL reconnaît que les taux d'inoccupation demeurent très bas et que les conditions du marché sont encore tendues. La SCHL affirme qu'il faudra construire des logements pendant plusieurs années avant que la rareté ne se résorbe.

Les besoins d'unités supplémentaires se chiffrent à près de 7 200

Combien d'unités de logements locatifs supplémentaires faudrait-il pour que la CMM atteigne le taux d'inoccupation de 3 %, considéré comme le taux d'équilibre du marché par les spécialistes ?

En octobre 2004, le nombre total d'appartements s'élevait à 479 000 sur le territoire de la région métropolitaine de Montréal et un marché équilibré devrait disposer d'environ 14 400 unités de libres. Avec un taux d'inoccupation de 1,5 %, c'est donc dire que pour atteindre le taux d'équilibre de 3 %, les besoins d'unités supplémentaires en location se chiffraient à 7 200⁷⁹. Cette estimation est grossière et doit être validée par d'autres indicateurs qui permettent de mieux appréhender l'ampleur des besoins en logements abordables.

76 SCHL. 2004b, p. 4, op. cit.

77 Assemblée nationale du Québec. 2002. *Mandat d'initiative sur le logement social et abordable*. Document de consultation. Commission de l'aménagement du territoire. Septembre, p. 40.

78 SCHL. 2004b, p. 9, op. cit.

79 Idem, tableaux 6 et 7.

Abordabilité et taux d'effort de 30 %

Règle générale, un logement de qualité convenable est considéré comme abordable, si le ménage qui l'occupe ne consacre pas plus de 30 % de son revenu brut aux frais d'habitation. Pour les locataires, les frais d'habitation incluent le loyer et le coût des services publics comme le chauffage, l'électricité et l'eau, si ceux-ci s'ajoutent au paiement du loyer. C'est ce que l'on entend par taux d'effort de 30 %. On considère que les logements qui coûtent moins que ce plafond sont abordables.

Ainsi, le ménage dont le revenu avant impôt est de 25 000 \$ annuellement peut s'offrir un loyer mensuel de 625 \$ au maximum; un ménage dont le revenu annuel est de 15 000 \$ peut payer un loyer mensuel maximum de 375 \$.

Toutefois, les consommateurs, les fournisseurs de logements et les organisations de défense utilisent souvent une définition plus large de l'abordabilité.

Source : Site Internet de la SCHL. [http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/Faqs_fr/faq_003.cfm].

125 000 ménages locataires consacrent 50 % ou plus de leurs revenus à se loger

Bien que l'accessibilité à un logement adéquat ne se réduise pas à une question financière, l'abordabilité demeure un solide indicateur des difficultés qu'éprouvent les ménages à se loger. On renvoie fort souvent au nombre de ménages qui consacrent 30 % ou plus de leur revenu brut à se loger comme indicateur de l'ampleur du problème d'accessibilité ou d'abordabilité financière.

Parmi les cinq RMR les plus peuplées du Canada, c'est dans la RMR de Montréal que la proportion de ménages consacrant 30 % ou plus de leur revenu à se loger est la moins importante⁸⁰. Il n'en demeure pas moins qu'à l'échelle du territoire de la CMM, 36 % des ménages locataires consacrent 30 % ou plus de leur revenu brut à se loger. De ce nombre, la moitié, ou 18 %, y consacre 50 % ou plus. C'est donc 125 000 ménages locataires de la CMM qui, en 2001, voient la moitié ou plus de l'ensemble de leurs revenus avant impôt accaparée par la nécessité de se loger⁸¹. De plus, étant donné la hausse des coûts des logements enregistrée depuis 2001, selon la SCHL, il est fort probable que l'abordabilité des logements locatifs ait reculé depuis les dernières années dans la région de Montréal⁸².

La répartition sur le territoire de la Communauté des ménages locataires affectant 30 % ou plus de leur revenu brut à leurs dépenses de logement permet de constater que les secteurs de recensement où cette situation concerne moins de 10 % des ménages sont, en 2001, extrêmement rares. Dans presque tous les secteurs de la région métropolitaine, on constate que plus d'un locataire sur cinq consacre 30 % ou plus de ses revenus bruts au paiement de son loyer. Il existe également de nombreuses concentrations où plus de 40 % des locataires payent au-dessus de ce seuil. Ces données indiquent que des ménages éprouvant des difficultés à se loger sont présents sur l'ensemble du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal et illustrent le caractère métropolitain de la problématique.

80 Statistique Canada, Recensement 2001.

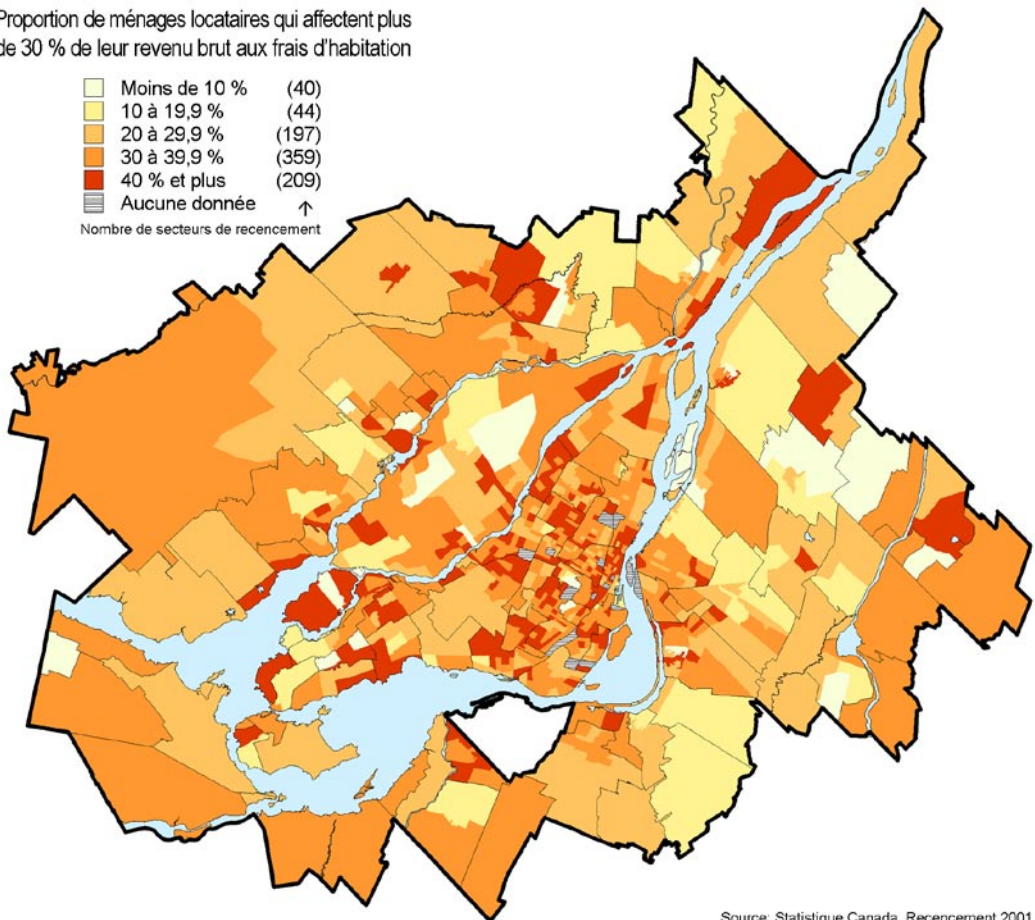
81 Ville de Montréal. 2003. p. 98. op. cit.

82 SCHL. 2003. *Rapport sur les logements locatifs. Montréal. Enquête d'octobre 2003*. p. 8.

Cela dit, il n'existe pas nécessairement d'adéquation parfaite entre la présence dans un secteur de ménages consacrant 30 % ou plus de leur revenu à se loger et les besoins locaux en matière de logement social et abordable. Ainsi, on peut concevoir que certains ménages aux prises avec des difficultés ne trouvent pas à se reloger à proximité de leur domicile et se voient contraints à quitter leur milieu d'origine. Ils peuvent venir gonfler les chiffres de ménages consacrant 30 % ou plus de leur revenu à se loger dans leur nouveau quartier d'accueil. De plus, les interventions n'ont pas à se limiter aux secteurs où existe une proportion importante des ménages ayant des taux d'effort excessifs. En ce sens, on pourrait – dans le respect des attentes des ménages en difficulté – favoriser la réalisation d'unités de logements sociaux et abordables dans des secteurs bien desservis par les réseaux de transports publics et bien dotés en matière de services. Cette façon de faire, permettrait, d'une part, de faciliter l'accès de ces ménages à la vie citoyenne et, d'autre part, de consolider certains pôles urbains.

Carte 5 : Taux d'effort des ménages locataires, 2001

Proportion de ménages locataires qui affectent plus de 30 % de leur revenu brut aux frais d'habitation



Source: Statistique Canada, Recensement 2001

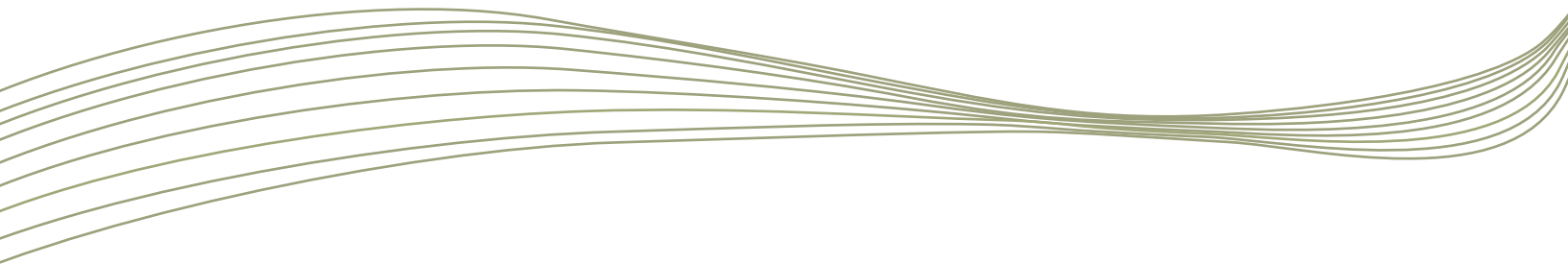
Le nombre de ménages sur la liste d'attente des OMH a doublé en cinq ans

Un autre indicateur de la situation problématique vécue par plusieurs citoyens est la liste d'attente des offices municipaux d'habitation (OMH) de la Communauté. Le nombre de ménages en attente d'un HLM ou d'une unité PSL a doublé depuis cinq ans sur le territoire de la Communauté. À Montréal, par exemple, on dénombre présentement plus de 20 000 ménages sur la liste d'attente alors que, en l'an 2000, 9 500 ménages y étaient inscrits. Une augmentation de cet ordre est également observable dans d'autres OMH du territoire de la CMM. En 2005, 1 180 ménages sont en attente à Laval.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation, notamment la rareté de logements locatifs à loyers abordables, les fusions municipales et la diminution du nombre de logements qui se libèrent chaque année. L'effet des fusions sur l'allongement des listes mérite quelques mots d'éclaircissement. Les fusions municipales se sont traduites par l'accessibilité d'un plus grand nombre de résidents aux HLM. Auparavant, plusieurs municipalités ne comptaient pas d'OMH sur leur territoire ou encore peu d'unités HLM ou des unités destinées uniquement aux personnes âgées. Après les fusions, tous les résidents de l'île de Montréal et du grand Longueuil ont eu accès aux logements gérés par leur OMH, ce qui a contribué à allonger les listes. Les listes d'attente des secteurs correspondants aux territoires des OMH des anciennes villes de banlieue de l'île de Montréal ont augmenté de 300 % alors que les listes d'attente du territoire de l'ancienne ville de Montréal ont augmenté de 85 %. En ce qui concerne le nombre de logements qui se libèrent chaque année, on remarque que le rythme de libération des logements est plus lent qu'il y a quelques années. En 2003, le taux de roulement de logements vacants oscillait autour de 10 % pour l'OMH de Montréal, ce sont donc 2 000 unités qui se libéraient par an⁸³. Plus récemment, on parle plutôt d'environ 1 500 logements qui se libèrent sur une base annuelle⁸⁴. Ce dernier phénomène n'est pas sans entretenir des liens avec la crise du logement, mais également avec la fragilisation des clientèles. Mentionnons enfin que l'unification du territoire de demande de location des OMH à l'échelle de la CMM n'a semble-t-il eu qu'un effet marginal sur l'allongement des listes à ce jour. Par exemple, on dénombre sur la liste d'attente de l'OMH de Laval 161 ménages de l'extérieur de Laval et en provenance des autres municipalités de la CMM; ils représentent donc 13,6 % des demandes. Ainsi, la très grande majorité des personnes en attente provient de la municipalité où est implantée l'OMH.

83 OMHM. 2004. *Rapport annuel 2003. Construire des assises solides*. Montréal. p. 7.

84 OMHM. n. d. diapo 17.op. cit.



Enjeux

Dans la section précédente, un portrait a été brossé des dynamiques démographiques et socioéconomiques à l'œuvre sur le territoire de la Communauté ainsi que des tendances observables sur le marché du logement et plus spécifiquement celui du logement social et abordable. Enfin, une estimation des besoins actuels et futurs en matière de logement social et abordable, fut dégagée. Pour guider les interventions, il faut maintenant identifier clairement ce que donne à lire ce diagnostic en matière d'enjeux. Les enjeux identifiés sont les suivants :

- **Les profondes mutations de la structure démographique** ont et auront des répercussions majeures sur le domaine de l'habitation, notamment le vieillissement, la diversification des modèles familiaux, l'augmentation des personnes vivant seules, l'importance de l'immigration.
- **La faiblesse des revenus des ménages et leur polarisation croissante** sont au cœur de la question de l'accessibilité financière au logement. En 2000, le revenu médian des familles de recensement de la RMR de Montréal était de 53 385 \$, seules six RMR du Canada affichaient une situation plus problématique. La Communauté se situe présentement au dernier rang des 26 RMR les plus peuplées du Canada et des États-Unis en ce qui concerne le PIB par habitant et le rythme de croissance des revenus des ménages démunis est moins rapide que celui des plus aisés.
- **La rareté d'unités de logement à coût abordable est criante.** Ainsi, le taux d'inoccupation des logements moins dispendieux (moins de 600 \$) se situe aux alentours de 1 %. Dans ce segment, la situation s'est peu améliorée au cours de la dernière année, la situation demeure donc très tendue. Par ailleurs, 125 000 ménages locataires consacraient la moitié ou plus de leurs revenus à se loger en 2001.
- **L'offre de logements sociaux et communautaires est très faible :** la région métropolitaine de Montréal se classe au 19^e rang sur 23 régions métropolitaines du Canada et des États-Unis, avec 37 logements sociaux et communautaires pour 1 000 ménages, le nombre de ménages en attente d'un HLM a doublé en cinq ans, il est de 20 000 à Montréal seulement.
- **La concentration géographique de l'offre et des besoins en logement social et abordable** et le syndrome « pas dans ma cour » complexifient la réalisation de projets.
- **L'insuffisance de ressources financières** empêche une prise en charge adéquate des coûts d'exploitation, de réalisation, d'entretien et de restauration des logements sociaux et abordables.

- Il faut assurer **l'adéquation des interventions des gouvernements supérieurs eu égard à la réalité métropolitaine**. En 2005, 57 % des unités de PSL du Québec sont développées sur le territoire de la CMM et ce pourcentage s'élève à 83 % dans le cas du volet PSL-d'urgence. De plus, entre 2002 et 2006, les deux tiers des unités AccèsLogis et près des trois quarts des unités Logement abordable (volet social et communautaire) sont programmés sur le territoire de la Communauté.
- D'un point de vue métropolitain, **la concertation des interventions municipales est insuffisante** sur le territoire de la Communauté. Plusieurs décisions qui engagent la Communauté sont prises au niveau municipal, municipalité par municipalité.
- **Les dépenses relatives au logement dans le budget de la CMM** représentent une importance croissante.
- **Le rôle que doit désormais jouer la CMM à titre de principale instance de gouvernance de la région métropolitaine de Montréal.**

DEUXIÈME SECTION

Défis, orientations et mesures

C'est en ayant à l'esprit son statut d'organisme métropolitain de planification, de coordination et de financement que la Communauté propose ses réflexions sur les défis et les orientations à développer pour assurer un habitat de qualité à l'ensemble de la population.

La mission première de la Communauté est d'assurer la prise en compte d'une perspective métropolitaine et de favoriser, à terme, une gouvernance globale de la région métropolitaine de Montréal.

Notre réflexion sur l'habitation sociale et abordable se développe donc en relation étroite avec celles relatives aux autres fonctions stratégiques de la région que sont le développement économique, l'aménagement du territoire, le transport et l'environnement. L'habitation étant l'une des fonctions stratégiques d'une région métropolitaine, sa planification, sa coordination et son financement exigent une approche intégrée, ce que permet la Communauté métropolitaine de Montréal. À terme, le développement de la région montréalaise sera optimisé, car il pourra s'appuyer sur une politique intégrée de l'habitation sociale et abordable.

Enfin, il importe de préciser que les interventions de la Communauté seront définies dans le respect des compétences exercées par les autres intervenants publics et communautaires et par le secteur privé. C'est donc dans une optique de complémentarité que sont définies ces interventions.

Adoptée en septembre 2003 et intitulée *Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*⁸⁵, la Vision 2025 de la CMM esquisse ce que pourrait devenir la Communauté dans un horizon de vingt ans, si les efforts nécessaires étaient consentis.

Dans cet énoncé de vision, la CMM invite l'ensemble des acteurs de la région métropolitaine à tout mettre en œuvre pour que la région se caractérise par un aménagement du territoire s'appuyant sur des ensembles urbains diversifiés, consolidés, densifiés et dynamiques offrant un cadre de vie attrayant et où chaque ménage dispose d'un habitat de qualité et d'un logement décent. Plus précisément, l'énoncé propose que :

85 CMM. 2003. *Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*. Rapport de consultation publique. Projet d'énoncé de vision stratégique. Septembre, 33 p. [http://www.cmm.qc.ca/vision2025/vision2025_rapportdeconsultation.pdf].

En 2025, la communauté métropolitaine de Montréal a répondu efficacement aux enjeux démographiques en présence et est reconnue pour sa main-d'œuvre qualifiée et productive, pour la structure diversifiée de son économie. Elle offre à sa population un cadre de vie exceptionnel mis en valeur par un aménagement de qualité. Le territoire est développé selon des ensembles urbains diversifiés, consolidés, densifiés et dynamiques. Tirant fierté du visage francophone et cosmopolite de sa population, elle profite d'un tissu social diversifié et rassembleur. Les services sont accessibles à l'ensemble de la collectivité et chaque ménage a accès à un logement décent. En 2025, la communauté se positionne dans le peloton de tête des régions métropolitaines des Amériques.

La Communauté métropolitaine de Québec (CMQ)

Hormis la Communauté métropolitaine de Montréal, il existe une seule autre communauté métropolitaine au Québec. Il s'agit de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) dont les activités ont débuté en janvier 2002, soit un an après celles de la CMM. Similaire à la CMM à plusieurs égards, la CMQ ne possède toutefois pas de compétence en logement social.

Le projet de *Schéma métropolitain d'aménagement et de développement* a été adopté par le conseil de la CMM en février 2005. Une fois adopté, le Schéma proprement dit constituera un ensemble de lignes directrices permettant la mise en valeur des priorités et des choix régionaux communs en matière d'aménagement.

S'inscrivant dans l'esprit du développement durable, le projet de Schéma propose de façon explicite que la consolidation et la densification du territoire aillent de pair avec une mixité de fonctions, une présence soutenue d'espaces verts et une diversité résidentielle. Il est entendu que la diversité résidentielle n'écarte pas la construction d'habitations unifamiliales, bien au contraire. Cette dernière s'inscrit dans un ensemble où se côtoient divers types d'habitations, rendant ainsi les logements attractifs à une clientèle diversifiée et accessibles à toutes les couches de la société. Ce faisant, la diversité résidentielle permet une plus grande mixité sociale. Les expériences de planification intégrée, à l'image de certains quartiers plus anciens, démontrent qu'il est tout à fait possible de consolider un milieu urbain, d'augmenter la densité résidentielle, d'intégrer une mixité de fonctions, une mixité de logements et une mixité sociale, sans compromettre les attentes face à un cadre de vie de qualité.

Par ailleurs, le projet de Schéma identifie vingt-neuf centres multifonctionnels d'envergure métropolitaine, outre le centre-ville de Montréal qui se démarque de façon notable. Ces centres se retrouvent dans les cinq grands secteurs de la Communauté. Ils sont en majorité bien desservis par le transport collectif. Enfin, le projet de Schéma prévoit des aires de densification aux abords des gares de transport en commun. Sans exclure d'autres localisations, ces centres multifonctionnels et ces aires de densification pourraient devenir autant de pôles d'implantation de projets de logement social et abordable. Encore faudra-t-il optimiser leurs potentiels, améliorer leur desserte et faciliter leurs interrelations.

On pourrait envisager l'élaboration de critères de localisation des unités de logement social et abordable dans le respect de la vision des orientations du projet de *Schéma métropolitain d'aménagement et de développement* et des autres politiques sectorielles de la Communauté. En ce sens, il faut :

- Favoriser la cohésion sociale;
- Assurer l'accessibilité des services à l'ensemble de la collectivité;
- Assurer à chaque ménage l'accès à un logement décent;
- Développer un cadre de vie de qualité supérieure;
- Favoriser la consolidation et la densification du territoire;
- Soutenir une mixité de fonctions, une diversité résidentielle et favoriser la constitution d'un tissu social diversifié.

Dans les pages suivantes, les défis, les orientations et les mesures en matière d'habitation sociale et abordable sont présentés. Les trois défis à relever ont été déterminés à la lumière du diagnostic et des enjeux. Dans le but de dégager les moyens qui permettront de relever ces défis, des orientations sont ensuite énoncées. Enfin, des mesures qui orienteront les prochaines actions de la Communauté sont proposées.

Politique régionale et locale d'habitation sociale et abordable : les leçons de 70 ans d'interventions aux États-Unis

Dans la foulée d'une analyse de 70 ans de politiques d'habitation aux États-Unis, une étude récente identifie sept principes devant guider les interventions au niveau local ou régional.

Des principes qui semblent pouvoir se transposer avec profit à notre situation.

- *Make policy goals explicit, including those that extend beyond housing.*
- *Tailor housing strategies to local market conditions and needs.*
- *Housing markets are regional, and housing policies should be.*
- *The gap between the monthly cost of housing and the wages and incomes of families remains the principal barrier to affordable housing.*
- *Regulations governing private housing production can be powerful tools.*
- *The impact of race on housing markets and housing policies cannot be ignored.*
- *Implementation matters.*

Source : Bruce KATZ, and Margery Austin Turner. 2003. *Rethinking Affordable Housing Strategies: An Action Agenda for Local and Regional Leaders*. The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy et The Urban Institute 12 p.

Premier défi

Assurer l'adéquation entre les politiques et les programmes des gouvernements supérieurs et la réalité métropolitaine

Les villes-régions sont plus que jamais au cœur du développement économique, social, culturel et environnemental des pays. Le rôle et les responsabilités des villes-régions connaissent parallèlement une transformation profonde. Chaque marché régional du logement présente d'importantes différences. Celles-ci doivent être prises en compte au moment de l'élaboration des politiques. Ainsi, la CMM, à titre de deuxième région la plus peuplée au pays et de métropole du Québec, est confrontée à des dynamiques spécifiques et assume des responsabilités particulières. Elle est notamment :

- 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;
- la principale région d'accueil des immigrants;
- la région où se concentrent le plus grand nombre de personnes itinérantes et de ménages à faible revenu ou présentant d'autres difficultés à se loger;
- la région où le coût du logement est particulièrement élevé.

Ces facteurs exercent une pression de plus en plus grande sur les services municipaux, lesquels doivent s'adapter constamment pour maintenir la qualité de vie des citoyens. Pour répondre adéquatement à ces nombreux changements et à ces défis, il faut moderniser les relations entre les gouvernements fédéral, provincial, métropolitain et municipaux.

Orientation 1.1 Accroître l'accessibilité au logement social et abordable

La population de la CMM traverse une phase de transition majeure. Il faudra développer la capacité de répondre aux défis des années futures dont les plus importants sont ceux du vieillissement de la population, de l'intégration des immigrants, de la transformation des modalités de vie des ménages et des conditions économiques parfois difficiles avec lesquelles doivent composer plusieurs citoyens et citoyennes.

On l'a vu, certains segments de la population rencontrent des difficultés particulières qui nécessitent des interventions publiques. En ce sens, des solutions doivent notamment être développées afin d'assurer un logement adéquat et abordable dans le contexte où la société est confrontée à de nombreux problèmes complexes comme l'itinérance, la fragilisation de la clientèle des HLM, la paupérisation des locataires, les besoins grandissants de la population âgée, les besoins des personnes ayant des problèmes de santé mentale, l'appauvrissement des ménages d'immigrants récents.

Par ailleurs, dans un contexte de rareté des ressources, il faudra identifier les groupes les plus vulnérables et ceux vers qui l'aide doit être dirigée en priorité et développer des solutions novatrices.

Une accessibilité accrue au logement social et abordable s'appuie non seulement sur des interventions visant l'ajout d'unités, mais également sur des actions assurant la pérennité du parc existant de logements sociaux et abordables. Les contraintes financières actuelles ne doivent pas se traduire par des compromis à cet égard. Il faudra donc assurer le financement d'interventions sur le plan de l'entretien du parc, de la rénovation d'unités et de l'établissement de normes de construction élevées lors de la réalisation de nouvelles unités.

L'accessibilité à un habitat de qualité à un coût abordable dépasse largement les ambitions d'une politique métropolitaine du logement. L'accessibilité au logement renvoie bien souvent à des questions de pauvreté et d'exclusion. De fait, l'accessibilité est souvent plus un problème de faibles revenus que le résultat des ratés du marché du logement à proprement parler. En ce sens, une politique de logement social et abordable constitue seulement un volet de la solution, d'une politique sociale plus globale.

Outre les mesures en matière de logement, il faut donc également favoriser des mesures permettant de hausser le revenu disponible pour se loger par habitant. Mentionnons à cet effet que la CMM a fait sien l'objectif ambitieux d'élever le PIB et le revenu par habitant d'ici 2025⁸⁶.

Orientation 1.2 Promouvoir une approche équilibrée faisant appel à un bouquet de mesures et à des solutions novatrices

La multitude des besoins appelle le recours à un bouquet de mesures et à des solutions novatrices. Chaque mesure comporte des avantages et des inconvénients. De plus, l'efficacité d'une mesure varie en fonction du contexte et des objectifs poursuivis. Le recours à des mesures diversifiées permet de s'adapter aux différentes réalités et au caractère changeant et complexe du marché du logement. Seule une analyse poussée permet donc de déterminer l'aide la mieux adaptée à une situation donnée. Enfin, les implications financières varient grandement d'un mode d'intervention à l'autre. Il est donc bon de pouvoir compter sur une panoplie de moyens. Au moment des choix, il faut éviter de se laisser enfermer dans des positions idéologiques. Les interventions en logement doivent être élaborées en fonction des besoins, des ressources, des dynamiques du marché et des objectifs poursuivis. C'est pourquoi la Communauté cherche à s'assurer de la possibilité de recourir à des mesures pertinentes, cohérentes et adaptées à la réalité métropolitaine.

Cette réflexion au sujet des orientations de la CMM en matière de logement social et abordable n'a pas pour objectif premier d'identifier des solutions sous forme de programmes. Il n'est pas du mandat de la Communauté de le faire. Toutefois, il faut s'assurer de pouvoir recourir à un coffre à outils bien garni permettant d'intervenir tant au niveau de la demande que de l'offre. Deux grandes familles d'aide sont généralement privilégiées dans les programmes d'habitation, soit l'aide à la pierre et l'aide à la personne. L'aide à la pierre vise l'ajout de nouvelles unités de logement, que ce soit par le secteur privé, communautaire ou public. C'est une stratégie particulièrement adaptée à un contexte de taux d'inoccupation faibles. Pour sa part, l'aide à la personne permet de réduire le taux d'effort des ménages à faible revenu. Cette aide peut être versée pour un logement privé, social ou communautaire.

Comme certains analystes l'ont déjà remarqué :

« Le marché du logement est comme un échiquier. Repérer un problème dans une case, un segment du 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. »⁸⁷

Ainsi, des mesures visant d'autres segments du marché peuvent être envisagées pour résoudre les problèmes de logement auxquels font face les ménages à revenus faibles ou modestes. Pensons notamment à des mesures facilitant l'accession à la propriété pour des ménages à revenus moyens ou encore des subventions à la rénovation résidentielle.

Pour développer de telles mesures, il faut parvenir à intéresser les différents paliers gouvernementaux, ainsi que la société civile et le secteur privé, à investir dans le logement. Dans cet esprit, des mesures fiscales visant à favoriser la construction de logements locatifs privés pourraient être envisagées. L'adoption d'une série d'incitatifs fiscaux en faveur des investisseurs dans les logements locatifs permettrait d'améliorer la rentabilité de la construction de logements locatifs privés et encouragerait ainsi les investissements dans le secteur⁸⁸.

D'ailleurs, dans son mémoire intitulé *Des mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs et abordables. Vers un rétablissement de l'équilibre entre l'offre et la demande*, la CMM recommandait :

- En complément des interventions publiques, de faire appel à des mesures fiscales pour inciter la construction de logements locatifs et abordables par le secteur privé (voir partenariat public-privé);
- De miser sur l'effet de percolation vers le haut, qui résulte de l'ajout de logements locatifs de gammes supérieures, lequel permet de libérer des unités de logement abordable;
- De prôner la mise en place de mesures pour favoriser l'accession à la propriété des ménages locataires.

Le jumelage de programmes de construction de logements abordables et de mesures fiscales visant à stimuler la construction de logements locatifs privés est une solution mise de l'avant également par l'Union des municipalités du Québec (UMQ), l'Association des constructeurs d'habitation du Québec et la Ville de Québec⁸⁹.

Les programmes d'aide à l'accession à la propriété peuvent également être vus comme une autre mesure indirecte permettant de soulager le marché du logement social et abordable.

Dans tous les cas, les objectifs poursuivis, les sommes investies et les modalités d'application doivent être définis très clairement afin de pouvoir en évaluer les retombées sur le logement abordable et social.

87 Dansereau et al. 2002. op. cit.

88 Union des municipalités du Québec (UMQ). 2002. *Mémoire sur le document de consultation Le logement social et abordable*. Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire. 16 octobre, p.11.

89 Idem.

Orientation 1.3 Identifier, affirmer et défendre les intérêts de la Communauté métropolitaine de Montréal et promouvoir des interventions adaptées

En tout temps, la Communauté doit affirmer son rôle de porte-parole et de défenseur des intérêts de la région métropolitaine. Rappelons que la CMM a pour objectif premier de faciliter la prise en compte d'une perspective métropolitaine et de favoriser, à terme, la gouvernance globale de la région métropolitaine de Montréal et les liens entre les institutions gouvernementales et les citoyens. Cette approche métropolitaine dictera donc toutes ses interventions et devra déboucher sur – et il s'agit là de son aspect le plus stratégique – la mise en œuvre du résultat de leurs consensus.

Force est de constater que des efforts doivent encore être consentis afin de développer une vision d'ensemble de la question de l'habitation sociale et abordable dans la grande région métropolitaine de Montréal. Cependant, des gains importants au chapitre du développement d'une vision métropolitaine ont été enregistrés dans la foulée de l'adoption de la Vision 2025 de la CMM et des consultations relatives au projet de *Schéma métropolitain d'aménagement et de développement* et du *Plan de développement économique*. Les valeurs et les principes qui s'en dégagent guident l'ensemble des interventions identifiées. Dans cet esprit, une politique d'habitation métropolitaine fait sienne la volonté d'assurer la mixité et la cohésion sociale à la grandeur du territoire de la CMM et d'inscrire ces interventions dans une optique de développement durable. À terme, la Communauté vise le développement d'une position et de revendications métropolitaines en matière de logement social et abordable.

La CMM constate que les initiatives gouvernementales en matière de logement social ont des retombées directes sur son budget et, donc, sur les quotes-parts des municipalités. Aussi, il importe que la Communauté et les gouvernements supérieurs conviennent le plus rapidement possible d'un mécanisme satisfaisant pour la création des prochains programmes en matière de logement social, lequel mécanisme permettrait une planification conjointe des différentes programmations, de façon à tenir compte des échéanciers budgétaires et de la capacité de payer de chacun des partenaires.

Ainsi, selon plusieurs observateurs de la scène du logement, les ressources humaines, matérielles et financières allouées et les modes de gestion des programmes ne sont pas toujours adaptés à la réalité prévalant sur le territoire montréalais. L'irritant majeur semble se situer du côté des coûts de réalisation maximaux admissibles par différents programmes⁹⁰.

Mais au-delà des dimensions financières, les interventions des gouvernements devraient, à travers leurs normes et leurs barèmes, démontrer leur sensibilité au contexte métropolitain. Par exemple, il serait intéressant d'explorer la possibilité de réaliser des unités pour personnes seules de plus petites dimensions dans des immeubles où les espaces communautaires seraient en contrepartie assez importants. Mentionnons que le secteur privé, qui n'est pas tenu au respect de ces normes, réalise de telles unités.

90 Cauchy, Clairandré. 2004. « Feu vert au projet de coopérative d'habitation La Collective ». *Le Devoir*. Montréal. Mercredi 11 août, p. A-3.

Mesure proposée 1.1

Faire en sorte que la Communauté devienne un partenaire à part entière du gouvernement en matière d'habitation sociale et abordable, notamment en siégeant au Fonds québécois de l'habitation communautaire et en mettant sur pied une table sectorielle SHQ-CMM

Afin d'assurer l'implication de la CMM dans l'élaboration des programmes des gouvernements supérieurs en habitation et de promouvoir des interventions correspondant mieux à la réalité métropolitaine, la CMM doit participer plus activement à l'élaboration de ceux-ci. Le fait de siéger au Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) semble un premier moyen d'assurer une voix à la région métropolitaine dans les orientations du gouvernement du Québec.

Le FQHC est un organisme à but non lucratif constitué en septembre 1997, dans la foulée du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996. Le Fonds regroupe des représentants des milieux communautaire, financier, municipal et gouvernemental et a pour objectif de favoriser la réalisation et le maintien du logement communautaire de qualité à coût accessible aux ménages à modeste et faible revenus.

Le Fonds résume son rôle et son influence en ces termes : son conseil d'administration est associé étroitement à de nombreuses questions liées à la conception et à la livraison des programmes d'aide à la réalisation de logements sociaux et communautaires et agit à titre de comité aviseur auprès des instances gouvernementales sur des dossiers liés à cette question. Concrètement, le Fonds québécois d'habitation communautaire permet donc de regrouper, autour d'une même table, les acteurs de l'habitation sociale et communautaire et de mobiliser, sur certains dossiers, les énergies de l'ensemble des partenaires qui y sont représentés. En ce sens, les actions concertées du Fonds et de plusieurs des organismes qui y siègent n'ont pas été sans peser dans la décision du gouvernement du Québec de maintenir et même d'accroître son investissement dans le financement des programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec – volet social et communautaire⁹¹.

Les nouveaux programmes impliquent la collaboration du milieu, essentiellement les municipalités. Depuis quelques années, on constate un glissement d'un partenariat essentiellement fédéral-provincial vers un partenariat essentiellement provincial-municipal⁹². Soulignons que les deux municipalités mandataires de la SHQ, Montréal et Québec, siègent au conseil d'administration du Fonds québécois d'habitation communautaire et influencent à ce titre les orientations québécoises en la matière. L'heure est venue pour la CMM de siéger à l'instance consultative que représente le Fonds québécois de l'habitation communautaire.

91 Site Internet du FQHC : [<http://www.fqhc.qc.ca>].

92 Dansereau et al. 1998, p. 49. op. cit.

Dans la foulée de la recommandation de la CMM au gouvernement d'instaurer une Table Québec-CMM afin de discuter des interventions gouvernementales et métropolitaines dans les champs de compétence de la Communauté, il est proposé, en ce qui concerne la compétence en logement social de la CMM, de réunir de nouveau et sur une base régulière une table sectorielle permanente SHQ-CMM.

Dès 2001, à la suite de l'examen de l'impact budgétaire des initiatives des gouvernements supérieurs en matière de logement social, le comité exécutif avait d'ailleurs demandé la mise sur pied d'un comité conjoint SHQ-CMM⁹³. La « réactivation » de ce comité aurait pour objectif :

- 1) de faciliter l'échange d'informations entre la SHQ et la CMM sur toute matière relative au logement social et abordable;
- 2) de discuter des programmes d'aide au logement;
- 3) d'établir une entente d'au moins cinq ans en matière de logement social et abordable qui tienne compte de la situation financière des municipalités et de leurs processus budgétaires et opérationnels.

Mentionnons que le gouvernement du Québec, dans le *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales pour la région métropolitaine de Montréal 2001-2021*, avait rendu publiques, en juin 2001, ses attentes à l'égard de la CMM. Certaines de ses attentes touchaient de près ou de loin la question du logement. Dans ce documents du gouvernement provincial, la CMM est explicitement identifiée comme le partenaire privilégié du gouvernement pour intervenir dans le domaine de l'aménagement à l'échelle de la région métropolitaine. Les orientations gouvernementales s'inscrivent en continuité avec les principes énoncés dans la Vision 2025 de la CMM, à savoir la mixité et la réhabilitation des quartiers anciens, et la consolidation du territoire métropolitain.

Par ailleurs, étant donné les répercussions de nombreuses politiques, des programmes et des priorités des gouvernements supérieurs au niveau métropolitain, la Communauté reconnaît l'intérêt de la proposition de l'OCDE⁹⁴ et de la Déclaration de Montréal signée en 2004 par les maires des 22 grandes villes du Canada⁹⁵, dans le cadre du Forum national sur la croissance économique des grandes villes du Canada, de conclure un partenariat de développement métropolitain avec le gouvernement fédéral et celui du Québec qui inclurait le logement social et abordable. Comme le souligne l'OCDE, des relations plus formalisées – comme le seraient celles encadrées par un contrat métropolitain intergouvernemental – ont pour effet de susciter une plus grande implication des acteurs, de renforcer la cohérence des politiques mises en œuvre sur le territoire de la Communauté, l'intégration des projets et l'efficacité des services publics. Tout contrat de ce type doit être assorti d'un financement adéquat et avoir un caractère contraignant. Il serait également souhaitable que de tels contrats prévoient une participation de la société civile et du secteur privé.⁹⁶

93 La résolution CC01-0090 a été adoptée par le conseil de la CMM lors de sa réunion du 13 novembre 2001.

94 OCDE. 2004. pp. 22-23. op. cit.

95 Déclaration de Montréal, *Investir dans la compétitivité et l'attractivité des villes-régions canadiennes pour le mieux-être de nos citoyens*. GV22. Forum national sur la croissance économique des grandes villes du Canada. Montréal, le 11 juin 2004 [http://www.cmm.qc.ca/gv22/documents/pdf/declaration_fran_signee.pdf].

96 OCDE. 2004. pp. 22-23. op. cit.

Mesure proposée 1.2 La CMM doit renforcer ses capacités d'analyse et explorer à cette fin la pertinence de favoriser la création d'un observatoire métropolitain en logement social et abordable

La planification intégrée de l'habitation sur le territoire de la Communauté nécessite la maîtrise d'un nombre important d'informations. Ces informations sont présentement recueillies par divers organismes (SCHL, SHQ, Statistique Canada, ISQ, ministères, OMH, services d'habitation municipaux, mouvement coopératif, etc.). Les données relatives au logement social et abordable ne sont donc pas « centralisées », ne sont pas toujours complètes, sont difficilement comparables et sont compilées en fonction de différentes échelles territoriales et de besoins administratifs variés.

La CMM doit renforcer ses capacités d'analyse afin d'identifier clairement les besoins, développer des indicateurs permettant une prise de décision éclairée et renforcer son expertise en matière d'évaluation des options d'intervention (programmes, mesures, réglementations, solutions novatrices, etc.). Pour maximiser le processus de planification intégrée, la CMM doit explorer la pertinence de doter la région d'un observatoire métropolitain de l'habitation sociale et abordable. Cet observatoire permettrait de recenser, compiler et diffuser, en collaboration avec les organismes partenaires, les informations nécessaires à la prise de décision en habitation sociale et abordable sur le territoire de la CMM.

Le législateur a confié à la Communauté la responsabilité de rembourser aux municipalités leur contribution de base octroyée dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire). Cette compétence vise à assurer un partage équitable des coûts en matière de logement social sur le territoire de la Communauté. À l'origine, certains acteurs prévoyaient également que le nouveau mode de financement aurait pour effet de modifier la répartition des unités sur le territoire de la Communauté. Rappelons que, actuellement, les unités AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) sont en grande partie situées sur le territoire de la ville de Montréal où se concentrent plus de 80 % des unités réalisées ou en cours de réalisation dans le cadre des programmes gouvernementaux.

De nombreux échanges ont eu lieu à la commission du logement social sur la question de la répartition des unités de logements AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) sur le territoire de la Communauté. Afin de faire progresser la réflexion sur cette question, il est proposé que la Communauté identifie clairement les besoins en matière de logement social à partir des indicateurs généralement reconnus (taux d'effort, revenus des ménages, etc.).

Ce travail permettra également à la Communauté d'identifier éventuellement des critères de localisation des unités qui seront cohérents avec ses autres outils de planification, dont le Schéma métropolitain d'aménagement et de développement.

Précisons, par ailleurs, que les unités construites dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) ne sont pas actuellement localisées selon des critères spécifiques, mais plutôt sur la base de la mobilisation du milieu et de la disponibilité des terrains.

Le développement d'indicateurs s'inscrit dans le processus de suivi et d'évaluation de politique. Par ailleurs, le développement d'indicateurs, dès les premières étapes de réflexion devant mener à la définition d'orientations (« built-in »), oblige à préciser les résultats visés et les objectifs poursuivis par celles-ci.

En s'appuyant sur les travaux de l'observatoire, la CMM sera en mesure de suivre l'évolution de la situation du logement à l'échelle de la Communauté. De plus, le développement d'indicateurs devrait permettre d'évaluer régulièrement l'efficacité des interventions de la Communauté.

Ces indicateurs pourraient également être liés à la publication régulière d'un tableau de bord métropolitain de la situation du logement social et abordable.

Absence de modèle universel de gouvernance métropolitaine

On observe divers systèmes de gouvernance métropolitaine aux États-Unis et au Canada.

Créé en 1967 par le gouvernement provincial, le *Greater Vancouver Regional District (GVRD)* est un modèle de collaboration intermunicipale. Le GVRD regroupe 20 municipalités ainsi que deux territoires non organisés et compte 1 831 665 habitants. Ses dirigeants sont désignés parmi les élus municipaux qui ont essentiellement pour rôle de planifier le développement de la région et les transports collectifs. Cette institution métropolitaine intermunicipale plurifonctionnelle a été mise en place au niveau régional pour faciliter la coopération intermunicipale dans le champ de la planification et de l'aménagement urbain. Le GVRD sert également d'organisme parapluie à quatre agences qui offrent des services publics sur une base volontaire aux municipalités de la région, dont le *Greater Vancouver Housing Corporation* qui est responsable du logement social.

La région de Boston n'a pas, à proprement parler, d'instance métropolitaine décisionnelle de gestion ou de planification. Il s'agit davantage d'un processus de collaboration et de coordination volontaire et flexible. On y dénombre quelques agences spécialisées pour la prise en charge de fonctions stratégiques à portée régionale et plus de 100 municipalités locales. L'État y est fortement engagé et impliqué.

Pour sa part, créé en 1979, le *Portland Metropolitan Service District (PMSD)* se distingue des autres organismes de ce type aux États-Unis et au Canada en ce que son conseil est composé d'élus au scrutin direct. Il a compétence sur un territoire regroupant 25 municipalités et près de la moitié de la population totale de l'État de l'Oregon. Ses responsabilités sont similaires à celles de la Communauté métropolitaine de Montréal : aménagement du territoire, transport en commun, gestion des déchets, équipements, etc. À l'aide des législations d'urbanisme rigoureuses édictées par l'État de l'Oregon, le *Metro Portland* administre un périmètre régional d'urbanisation et collabore avec les municipalités locales pour atteindre un équilibre dans la distribution des unités de logement. Le PMSD est reconnu pour son fonctionnement harmonieux et ses réalisations.

Éric Champagne, Jean-Pierre Collin, Stéphane Pineault et Claire Poitras avec la collaboration de Julie Archambault (sous la direction de Jean-Pierre Collin). 2000. *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux États-Unis*. Montréal. INRS-Urbanisation.

CMM. 2002. *La Communauté métropolitaine de Montréal : vision stratégique. Document déclencheur. Tome 1 : Diagnostic*, pp.299-305.
Bédard et al. 1999. *Pacte 2000. Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Gouvernement du Québec. Les Publications du Québec, p. 242.

Deuxième défi

Renforcer la concertation des interventions municipales à l'échelle de la région métropolitaine

Les réflexions entourant la région métropolitaine de Montréal ont longtemps porté sur la fragmentation territoriale ainsi que sur l'absence de coordination et de concertation dans les domaines de l'aménagement et du développement économique. Avec la création de la CMM, la région métropolitaine dispose désormais d'une instance supramunicipale dotée des compétences appropriées pour planifier, coordonner et financer son développement, notamment au chapitre du logement social et abordable.

Les limites de la Communauté sont presque similaires à celles de la région métropolitaine de recensement (RMR), telle que définie par Statistique Canada⁹⁷. Les RMR constituent des entités d'intégration fonctionnelle, économique et sociale. Dans cet esprit, la CMM propose une première réponse au phénomène d'extension de la zone fonctionnelle au-delà des limites administratives municipales. Avec la création de la CMM, il existe maintenant une interaction entre le fonctionnel et l'administratif. Il est dorénavant possible de déployer des stratégies métropolitaines, d'assurer la cohérence des interventions et de favoriser les investissements vers les domaines jugés utiles pour la région dans son ensemble.

Orientation 2.1 Assurer la coordination des interventions en logement social et abordable des municipalités du territoire, notamment en ce qui a trait au nombre d'unités à financer

Pour intervenir efficacement, la Communauté doit parvenir à identifier clairement et satisfaire les besoins en constante évolution, et ce, notamment, en matière de nombre d'unités à financer.

Cette démarche s'inscrit dans la volonté d'assurer la mixité et la cohésion sociale à l'échelle de la région et par la reconnaissance de l'existence d'une dynamique métropolitaine du marché du logement.

Dans un deuxième temps, après consultation des municipalités membres, la coordination pourrait viser d'autres dimensions et d'autres échelles territoriales.

97 La CMM ne comprend pas les municipalités de Gore, de Lavaltrie, de Saint-Colomban et de Saint-Jérôme qui font partie de la RMR de Montréal. À l'inverse, les municipalités de Calixa-Lavallée, de Contrecoeur, de Saint-Jean-Baptiste et de Verchères, qui ne font pas partie de la RMR de Montréal, sont comprises dans la CMM.

Orientation 2.2 S'assurer que les municipalités tirent le meilleur parti des actions des gouvernements supérieurs

L'un des objectifs poursuivis par une concertation renforcée est de permettre à l'ensemble des partenaires municipaux de la région de tirer le meilleur parti possible des politiques, des programmes, des réglementations et des normes des gouvernements supérieurs, tout en maintenant une vision métropolitaine pour soutenir des stratégies d'intervention adaptées aux réalités du marché et aux besoins de la population sur une base locale.

Par ricochet, il sera possible de mettre en lumière les réalisations, les bons coups, les solutions gagnantes développées par plusieurs municipalités et de sensibiliser les municipalités quant à leurs possibilités d'actions et au sujet des pouvoirs réglementaires dont elles disposent. Par exemple, la CMM pourra accompagner les municipalités dans une démarche visant à assurer que leurs règlements ne constituent pas un frein au développement du logement social et abordable, voire qu'elles possèdent les outils réglementaires pour en favoriser l'implantation sur leur territoire.

Mesure proposée 2.1 Mettre sur pied une table de concertation technique CMM–municipalités afin d'établir, dans le cadre d'un plan quinquennal, des cibles annuelles notamment en matière de réalisation de nouvelles unités, de restauration et d'amélioration de l'habitat

Afin d'assurer la coordination des interventions, la mise sur pied d'une table de concertation technique CMM–municipalités apparaît la solution. L'atteinte de cet objectif rendra nécessaire le développement d'un outil de planification qui pourra prendre la forme d'un plan quinquennal d'interventions métropolitaines.

Le but visé est de donner des orientations claires à l'administration métropolitaine, aux municipalités qui la composent et à leurs partenaires dans la réalisation et la gestion de projets de logement social et abordable. Cette planification permettra d'éviter que la CMM et l'ensemble des municipalités membres aient à assumer les répercussions de décisions prises isolément.

La CMM devrait établir sur une base quinquennale des priorités et des objectifs notamment en matière de nombre d'unités à financer.

Cette table permettra également d'identifier et de répondre aux besoins en information des municipalités eu égard aux programmes en logement social et abordable.

Mesure proposée 2.2 Faciliter la gestion des demandes adressées par les municipalités à la SHQ par un mécanisme à identifier

La Communauté verra à faciliter la gestion des demandes adressées par les municipalités à la SHQ, notamment en ce qui a trait à la gestion des programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable (volet social et communautaire). L'objectif visé est d'accélérer le cheminement des projets. Dans cet esprit, le rapprochement des lieux de gestion des programmes des municipalités serait une solution à explorer. Et, à l'inverse, l'ajout de paliers décisionnels est à exclure. Les mécanismes de gestion des programmes permettant l'atteinte de cet objectif, et qui pourraient éventuellement relever de la Communauté, devront être précisés, évalués et soumis aux instances décisionnelles de la Communauté pour approbation.

Troisième défi

Optimiser le cadre financier métropolitain en habitation sociale et abordable

Dans un contexte où les besoins sont importants et les ressources sont limitées, il importe de s'assurer que les interventions actuelles de la CMM répondent à des critères élevés d'efficacité et que des solutions porteuses d'avenir soient identifiées.

Orientation 3.1 Préserver l'acquis que représente le partage équitable du financement et adopter un cadre financier qui permette de doter la région d'un financement stable, permanent et prévisible

La création de la CMM a permis un partage équitable du financement du logement social et abordable à l'échelle métropolitaine. C'est un gain important sur le plan social. Il faut assurer le maintien de cette péréquation métropolitaine.

Cette réforme n'a toutefois pas été accompagnée de modifications substantielles dans la façon dont les unités de logements sont distribuées sur le territoire. En effet, la somme que la Communauté métropolitaine de Montréal doit prévoir à son budget est le résultat de multiples décisions de programmes négociées entre chacune des municipalités et la SHQ.

Pour assurer un financement stable, permanent et prévisible au logement social dans la région métropolitaine, les municipalités de la Communauté devraient se concerter davantage afin de déterminer le nombre d'unités qui seront envisagées dans la région. Une telle prévision devrait se faire dans le cadre d'un plan quinquennal, lequel serait révisé annuellement afin de tenir compte de la conjoncture. Une telle révision permettrait de cibler les interventions appropriées à la conjoncture.

Orientation 3.2 Promouvoir des solutions résidentielles intégrées qui tiennent compte des besoins en services connexes et assurer un juste partage du financement des responsabilités sociales

Les besoins de populations fragilisées dépassent fort souvent un simple toit; elles ont besoin de services connexes pour pouvoir maintenir leur autonomie résidentielle. D'où l'importance de promouvoir des solutions résidentielles intégrées. Une fois adoptés, le Schéma métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM et les orientations en habitation sociale devraient permettre de satisfaire un certain nombre de ces besoins, notamment en matière d'accessibilité au réseau de transport en commun ou encore d'accès aux services de proximité (épicerie, pharmacie, école, etc.). Mais des efforts supplémentaires devront être consentis pour planifier des interventions en logement qui intègrent des services aux personnes tels l'aide à l'entretien, l'aide aux repas, l'aide aux courses, le maintien à domicile et l'encadrement psychosocial. La spécificité de ces projets doit être reconnue et soutenue par les paliers de gouvernement concernés. S'il est du rôle de la CMM de promouvoir des solutions résidentielles intégrées, le financement de celles-ci doit être partagé équitablement avec les gouvernements supérieurs.

Enfin, il arrive fréquemment qu'un programme de logement social poursuive d'autres objectifs, telles la revitalisation d'un quartier ou la réinsertion sociale de personnes ayant connu des difficultés. Ces objectifs sont parfaitement légitimes et n'ont pas à être remis en question. Il faut toutefois que tous les objectifs poursuivis par un programme soient clairement identifiés afin que le financement soit adapté en conséquence. Autrement dit, les fonds destinés à la création d'unités de logement social ou abordable doivent être revus à la hausse, si la poursuite d'autres objectifs en gonfle les coûts. Il faut donc identifier clairement les objectifs poursuivis par les interventions de la Communauté afin de déterminer la façon la plus efficiente de les atteindre. Cette étape cruciale est trop souvent négligée, voire escamotée. Le cas échéant, le caractère redistributif de ces mesures doit être reconnu, tout comme dans le cas des services connexes évoqués précédemment, et le financement de celles-ci doit être assuré par les gouvernements supérieurs.

Nombre de responsabilités sociales particulières assumées par la CMM sont de nature redistributive et débordent largement une politique du logement social et abordable. C'est pourquoi il faudra être vigilant afin d'assurer un bon arrimage avec d'autres programmes et, en bout de ligne, un juste partage des responsabilités.

À ce stade-ci, il est impossible de quantifier les coûts additionnels que cela représente pour la région. La CMM est toutefois d'avis que ces responsabilités sont de nature redistributive et qu'elles doivent faire l'objet de compensation gouvernementale⁹⁸.

Rappelons que 70 % du financement de la CMM provient des taxes foncières prélevées par les municipalités.

98 Cet argumentaire autour de la notion de responsabilités sociales particulières appelant une compensation des gouvernements supérieurs est fréquemment évoqué par les paliers municipaux et régionaux. Ainsi, une discussion à ce sujet fut menée en 1999 par Bédard et al. dans le *Pacte 2000, Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, gouvernement du Québec, p. 242.

À cet égard, de nombreux experts, comme en témoigne le récent examen territorial de l'OCDE sur la région métropolitaine de Montréal, soulignent que la taxe foncière est un outil médiocre de financement des programmes de redistribution comme le logement social. En témoigne également le rapport spécial du Groupe TD publié en avril 2002, qui précise que l'impôt foncier n'est pas approprié pour financer les nouvelles responsabilités des villes comme le logement social, en raison de son caractère régressif et de l'absence de liens entre la capacité de payer et l'activité économique.

Ainsi, il faut atteindre un juste partage du financement des responsabilités sociales assumées par la CMM.

Mesure proposée 3.1 Assurer le suivi des coûts d'exploitation et de réalisation des unités de logement social et abordable sur le territoire de la CMM

Tel que discuté précédemment, les coûts de réalisation d'unités de logement abordable admissibles aux fins de subventions gouvernementales ne reflètent pas la réalité actuelle du marché immobilier. Dans le contexte d'effervescence du marché de l'habitation et de la hausse des coûts de construction des dernières années, il est essentiel de procéder à une étude des coûts de réalisation d'unités de logements abordables. Cette étude devrait permettre à la Communauté de faire le point sur les coûts de réalisation admissibles dans le cadre des programmes actuels et futurs ainsi que de dégager des recommandations en vue des consultations relatives à la politique d'habitation actuellement en élaboration à la SHQ. Ces travaux devront également permettre à la Communauté de construire une position qui ira au-delà de simples revendications de la majoration des grilles et de développer une expertise en suivi des coûts de construction sur son territoire. Des solutions créatives devront être identifiées.

L'explosion des coûts de restauration et d'adaptation des HLM, dans les années futures, nécessitera un suivi serré des déficits d'exploitation des OMH. De plus, il y aurait lieu de mener une réflexion sur le partage des responsabilités financières des travaux d'entretien des HLM. Étant donné le vieillissement du parc de logements et le sous-investissement chronique dont il a fait l'objet, cette question devient de plus en plus préoccupante et urgente. Nous devons nous questionner sur l'opportunité de continuer à comptabiliser ces dépenses sous forme de déficits d'exploitation et explorer la pertinence de les financer autrement.

À l'heure actuelle, la CMM ne participe ni aux frais d'exploitation ni aux frais d'entretien et de rénovation des édifices abritant des coopératives et des OBNL d'habitation, mais le maintien de la qualité physique des immeubles se profile comme un défi de taille pour l'avenir. Nous ne pourrions faire l'économie d'une réflexion relative aux investissements à prévoir pour l'entretien des COOP et des OBNL. La pérennité des unités de logements social et abordable doit être assurée.

Le vieillissement du parc, la qualité de construction inégale des projets, la faiblesse des ressources financières des gestionnaires actuels laissent présager des demandes élevées dans quelques années. De plus, les contraintes financières sévères dans lesquelles se développent les projets à l'heure actuelle ne permettent pas d'envisager une amélioration ou un redressement de la situation. Trop souvent des compromis sur le plan de la durabilité doivent être faits pour permettre le respect des contraintes budgétaires. Enfin, les réserves des coopératives pour entreprendre des travaux majeurs sont souvent insuffisantes⁹⁹.

Mesure proposée 3.2 Assurer les ressources suffisantes au financement des interventions prévues à la programmation quinquennale de la Communauté

Afin de répondre adéquatement, à court et moyen termes, aux besoins multiples des citoyens en matière de logement, il faut que le financement des programmes soit assuré, continu et prévisible. Les programmes mis en œuvre sur le territoire sont financés par le gouvernement du Québec et la CMM. La Communauté doit donc, de son côté, assurer les ressources financières nécessaires à sa participation aux programmes.

À moyen terme, dans le cadre de l'adoption d'un plan d'intervention quinquennal, le type d'interventions et le financement nécessaire devront être revus. Outre la participation financière du gouvernement du Québec et de la CMM, ce plan devra identifier d'autres stratégies de financement, en faisant notamment appel à une diversification des sources de revenus et à une implication accrue du secteur privé. Ce dernier objectif doit être poursuivi activement par la Communauté.



Annexes

ANNEXE I

Les interventions actuelles de la CMM en matière de logement social et abordable

Avec la création de la Communauté métropolitaine de Montréal, le financement du logement social dans la région métropolitaine de Montréal a été modifié de façon importante¹⁰⁰. En vertu de l'article 153 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, la CMM perçoit des revenus sous forme de contributions versées par les municipalités et les redistribue en fonction des besoins à l'échelle de son territoire. Ainsi, toutes les municipalités membres de la Communauté métropolitaine participent désormais au financement de la contribution municipale en matière de logement social, qu'elles aient ou non des unités de logement sur leur territoire. C'est dans un souci de partage plus équitable du fardeau fiscal que le législateur a prévu que le financement du logement social serait désormais à la charge de la CMM. Par analogie, nous pourrions dire qu'au chapitre du logement, la CMM agit principalement à titre de chambre de péréquation.

La participation de chaque municipalité est établie sur la base de leur potentiel fiscal respectif. Les données sur le potentiel fiscal des municipalités et sur la quote-part relative au logement social se trouvent dans les budgets de la CMM.

Entre 2001 et 2004, les sommes dépensées par la CMM dans le financement du logement social et abordable ont plus que doublé (166 %), passant de 14,1 M\$ en 2001 au montant estimé de 37,4 M\$ en 2004 (tableau : Évolution des dépenses en matière de logement social, CMM, 2001 à 2004 : un portrait d'ensemble).

Le budget 2005 de la CMM prévoit une somme de 48 M\$ pour répondre aux diverses obligations découlant de la loi (tableau : Évolution des sommes budgétées en matière de logement social, CMM, 2001 à 2005 : un portrait d'ensemble). Ces sommes budgétées au chapitre du logement social représentent près de la moitié du budget de la CMM.

Ces augmentations s'expliquent essentiellement par l'accélération des remboursements découlant des unités réalisées dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire).

100 Rappelons, pour mémoire, que la Communauté urbaine de Montréal (CUM) n'avait aucune compétence et ne cherchait pas à intervenir sur la question du logement social.

Tableau 7 : Évolution des sommes budgétées en matière de logement social, CMM, 2001 à 2005 : un portrait d'ensemble

Budget CMM		Variation		
Années	M\$	Périodes	M\$	%
2001	18,2			
2002	26,5	2001 - 2002	8,3	46
2003	27,5	2002 - 2003	0,9	3
2004	27,8	2003 - 2004	0,3	1
2005	48,0	2004 - 2005	20,2	73

Source : Budgets CMM.

Tableau 8 : Évolution des dépenses en matière de logement social, CMM, 2001 à 2004 : un portrait d'ensemble

Coûts		Variation		
Années	M\$	Périodes	M\$	%
2001	14,1			
2002	16,6	2001 - 2002	2,6	18
2003	24,2	2002 - 2003	7,6	46
2004	37,4	2003 - 2004	13,2	55
		2004 - 2005	23,4	166

Source : États financiers, CMM, 2001, 2002 et 2003; Dépenses estimées, CMM, 2004.

Remboursement du déficit d'exploitation des habitations à loyer modique (HLM) et du Programme de supplément au loyer (PSL)

En vertu de l'article 153 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*¹⁰¹, la CMM rembourse aux offices municipaux d'habitation (OMH) la part du déficit d'exploitation des programmes d'habitation à loyer modique (HLM) et de supplément au loyer (PSL) qui est à la charge des municipalités. La part des locataires, versée sous forme de loyer, couvre environ 40 % des coûts d'exploitation des HLM. La contribution de la CMM au remboursement de la part du déficit d'exploitation des HLM équivaut à 10 % de celui des 47 OMH de son territoire et à 25 % de celui de la Corporation d'Habitations Jeanne-Mance (CHJM) située à Montréal. En vertu du même article de loi, la contribution de la CMM à l'égard du Programme de supplément au loyer (PSL) équivaut à 10 % de l'écart à combler entre le loyer et la part assumée par le locataire.

À l'échelle de la Communauté, la contribution municipale budgétée pour le déficit d'exploitation des HLM et du PSL a été de 14,2 M\$ pour l'exercice 2004.

La contribution métropolitaine au financement des HLM

Entre 2001 et 2004, les augmentations consenties par la Communauté au chapitre du remboursement du déficit d'exploitation furent relativement contenues (tableau : Remboursement du déficit d'exploitation des HLM, CMM, 2001 à 2004). Mentionnons que le nombre d'unités HLM n'a pas varié depuis plus de dix ans maintenant.

Au cours des prochaines années, on peut toutefois s'attendre à des augmentations importantes liées à la nécessité d'entreprendre d'importants travaux de rénovation. Le parc de logements est âgé et l'usage que l'on en fait est intensif (cette problématique est traitée plus en détail dans la section « Un portrait du logement social et abordable » *du Diagnostic*). Les demandes des offices municipaux d'habitation (OMH) doivent être approuvées par la SHQ. L'expérience des années récentes nous apprend que ces demandes ne sont pas nécessairement entièrement satisfaites. À titre d'exemple, en 2004, l'OMH de Montréal avait demandé 21 M\$ à des fins de rénovation et d'entretien des HLM sous sa juridiction et n'a obtenu que 15 M\$ de la SHQ¹⁰².

101 Annexe II : Extraits de la « section IV Logement social » de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*.

102 Radio-Canada. 2004. « L'office municipal d'habitation réclame plus d'argent » Site Internet de Radio-Canada consulté le 1^{er} décembre.

Tableau 9 : Remboursement du déficit d'exploitation des HLM, CMM, 2001 à 2004

Coûts		Variation		
Années	M\$	Périodes	M\$	%
2001	10,6			
2002	10,8	2001 - 2002	0,27	3
2003	10,1	2002 - 2003	-0,73	-7
2004	11,0	2003 - 2004	0,93	9

Source : SHQ, Budget 2004 (16-11-04), Budget 2003 (17-06-04 et 18-11-04), Budget 2001 et 2002 (15-11-2004).

La Corporation d'Habitations Jeanne-Mance (CHJM) : un mode de gestion particulier

Contrairement aux autres HLM du territoire de la CMM dont la gestion relève des OMH, les Habitations Jeanne-Mance sont administrées par une Corporation. La Corporation d'Habitations Jeanne-Mance 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 %. Le déficit d'exploitation est assumé par les deux associés dans une proportion similaire aux pourcentages des titres qu'ils détiennent. On remarque l'absence dans ce projet de la SHQ, ce qui explique pourquoi dans le cas de la CHJM, la CMM assume 25 % du déficit d'exploitation, ce qui équivaut à la part municipale de 10 % et à la part provinciale de 15 % dans le cas des autres HLM.

La contribution métropolitaine au financement de la CHJM

Entre 2001 et 2002, l'augmentation fut de 9 % ou 62 000 \$. Entre 2002 et 2003, on observe une stabilité, voire une très légère diminution des sommes consenties par la CMM. Entre 2003-2004, on a enregistré un déficit d'exploitation beaucoup plus important, qui s'est traduit par une augmentation de la contribution de la CMM de l'ordre de 31 %. Cette dernière augmentation est le reflet des efforts financiers importants consacrés aux travaux de restauration des immeubles. Les sommes consacrées au poste Remplacement, améliorations et modernisation (RAM) augmentent de façon importante, soit de l'ordre de 45 % alors qu'en contrepartie l'augmentation des dépenses courantes est très faible, de l'ordre de 0,21 %¹⁰³.

Tableau 10 : Remboursement du déficit d'exploitation de la Corporation d'Habitations Jeanne-Mance, CMM, 2001 à 2004

Coûts		Variation		
Années	\$	Périodes	\$	%
2001	714 440			
2002	776 360	2001 - 2002	61 900	9
2003	774 038	2002 - 2003	-2 300	-0,3
2004	1 013 243	2003 - 2004	239 200	31
		2001 - 2004	298 800	42

Source : États financiers, CHJM, 2001, 2002 et 2003; Budget, CHJM, 2004.

La contribution métropolitaine au financement du PSL : faible proportion du budget de la CMM mais dépenses en croissance

L'importance des sommes consacrées par la CMM au remboursement de la part municipale du déficit du PSL est relativement faible, mais la croissance de celles-ci est relativement importante et constante au fil des ans. Les sommes investies ont augmenté de 25 % et de 28 % respectivement entre 2001-2002 et 2002-2003, et de 18 % entre 2003-2004 (tableau : Remboursement du déficit d'exploitation du PSL, CMM, 2001 à 2004).

Entre 2001-2002, le nombre d'unités a augmenté de 36 % alors que les coûts augmentaient de 25 %. Entre 2002 et 2003, le nombre d'unités a augmenté de 18 % alors que les coûts augmentaient de 28 %. Et, entre 2003 et 2004, les unités ont augmenté de 13 % et les coûts de 18 %.

Tableau 11 : Remboursement du déficit d'exploitation du PSL, CMM, 2001 à 2004

Coûts		Variation		
Années	M\$	Périodes	\$	%
2001	1,5			
2002	1,8	2001 - 2002	372 900	25
2003	2,4	2002 - 2003	517 200	28
2004	2,8	2003 - 2004	414 300	18

Source : SHQ, Budget 2004 (16-11-01), Budget 2003 (17-06-04) Budgets 2001 et 2002 (15-11-2004).

Les demandes de logements sociaux (HLM et PSL) gérées par les OMH

Le deuxième paragraphe de l'article 155 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* prévoit que tout résidant de la Communauté – qui satisfait aux autres conditions prévues conformément à la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* – peut déposer une demande de logements à loyer modique auprès de tout locateur de ce territoire. Cette possibilité qui garantit l'équité d'accès au logement social à l'ensemble des résidants de la CMM est une conséquence du partage à l'échelle métropolitaine du coût du logement social.

Les unités visées par cet article de loi sont celles gérées par les OMH, à savoir les unités HLM et celle relevant du Programme de supplément du loyer (PSL). Les unités développées dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) ne sont pas spécifiquement visées par cet article. Des précisions s'imposent car, d'une part, nombre de locataires en COOP et en OBNL bénéficient du PSL et, en ce sens, sont visés par cet article. D'autre part, les OMH développent maintenant des logements dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) et offrent à des ménages sur la liste d'attente la possibilité d'y résider.

Le demandeur doit avoir résidé sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) 12 mois consécutifs au cours des 24 mois qui ont précédé la date du dépôt de sa demande ou de son renouvellement et avoir le statut de résident permanent du Québec.

Remboursement de la contribution municipale à la réalisation d'unités de logement abordable.

En vertu de l'article 153.1 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, 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 (volet social et communautaire). L'implication des organismes subventionnaires se limite à la phase de construction. Par la suite, les projets doivent s'autofinancer. Il arrive toutefois que certains ménages locataires bénéficient de différentes mesures de supplément au loyer.

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.

Le programme Logement abordable

Le programme Logement abordable, mis en œuvre à l'automne 2001, offre une aide financière pour stimuler la réalisation de logements communautaires et sociaux destinés aux ménages à revenus modestes¹⁰⁴.

De toutes les provinces, le Québec est celle qui a construit le plus d'unités grâce au programme Logement abordable et la seule à avoir signé une entente avec le gouvernement fédéral pour une deuxième phase du programme Logement abordable.

Dans le cadre de ce programme, les logements sont construits en priorité dans les municipalités où le taux d'inoccupation est inférieur à 3 %. Toutefois, les projets d'habitation destinés aux aînés en légère perte d'autonomie ou à des personnes en difficulté ayant des besoins particuliers de logement peuvent être réalisés dans toutes les municipalités du Québec.

¹⁰⁴ Selon Edith Cyr, coordonnatrice du Groupe de ressources techniques (GRT) Bâtir son quartier, le gouvernement du Québec créait en 1997, le programme AccèsLogis et quelques années plus tard le gouvernement fédéral a proposé de participer à nouveau au financement du logement social, mais avec des exigences particulières telles qu'il a fallu définir un nouveau programme, le programme Logement abordable en l'occurrence. Le fédéral aurait pu investir dans le programme AccèsLogis plutôt que de créer un autre programme. Selon elle : « Sans prétendre simplifier sans nuances une situation qui n'est pas simple, n'aurait-il pas été plus pertinent que le gouvernement fédéral investisse dans un programme qui avait fait ses preuves et comportait en lui-même plusieurs volets, de façon à répondre aux diverses clientèles dans le besoin. Encore aujourd'hui, nous croyons que le programme AccèsLogis demeure le plus pertinent et le mieux adapté aux réalités. » In Cyr, Édith. *Bâtir sur nos acquis !* Groupe de ressources techniques Bâtir son quartier, Montréal. Présentation dans le cadre du Forum des organismes communautaires invités. *Consultations 2005 : Vers un nouveau cadre de référence canadien sur le logement Montréal*, 7 février 2005. Forum organisé par le Secrétariat national pour les sans-abri, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, en collaboration avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement, p. 9.

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, d'une campagne de financement réalisée 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 CMM ne rembourse toutefois pas la contribution du milieu pour les projets construits dans le cadre du volet privé.

La contribution métropolitaine au financement des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire)

Les sommes allouées par la CMM aux unités construites dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire) ont augmenté considérablement au fil des ans, passant de 1,2 M\$ à 23,2 M\$ (tableau : Remboursement de la contribution municipale versée dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable [volet social et communautaire], CMM, 2001 à 2004). La forte croissance des coûts est liée à la poussée sur le plan de la réalisation d'unités. En 2001, l'équivalent de 98 unités avait été financé alors qu'en 2004 ce nombre s'élevait à 1 787 (tableau : Évolution du nombre d'unités financées, CMM, 2001 à 2004).

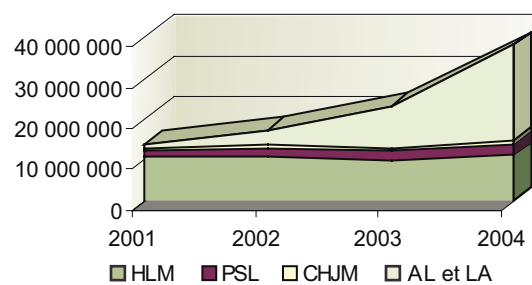
Tableau 12 : Remboursement de la contribution municipale versée dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et communautaire), CMM, 2001 à 2004

Coûts		Variation		
Années	M\$	Périodes	M\$	%
2001	1,2			
2002	3,9	2001 - 2002	2,7	231
2003	10,2	2002 - 2003	6,3	163
2004	23,2	2003 - 2004	13,0	128

Source : États financiers, CMM, 2001, 2002 et 2003; Dépenses estimées, CMM, 2004.

Le graphique ci-dessous illustre bien l'accroissement des sommes investies dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et abordable). Les sommes consacrées aux HLM, à la CHJM et au PSL sont également en augmentation, mais à un rythme beaucoup moins rapide. Alors que, en 2001, les sommes consacrées aux HLM, dans le budget de la CMM, représentaient la part du lion, en 2004, ce sont les sommes investies dans les programmes AccèsLogis et Logement (volet social et abordable) qui, en augmentant de façon significative, en sont venues à représenter le plus important poste de dépenses.

Figure 2 : Évolution des dépenses en matière de logement social, CMM, 2001 à 2004



Le fonds du logement social

L'article 152 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* prévoit que la Communauté peut constituer un fonds du logement social afin de soutenir, en collaboration avec les municipalités locales de son territoire, la réalisation de tout projet de développement du logement social. La CMM s'est prévaluée de cette opportunité et a constitué, en février 2002, un fonds du logement social.

Le fonds du logement social de la CMM est un fonds dédié qui vise prioritairement :

- le soutien financier aux interventions de développement de nature métropolitaine qui s'inscrivent dans la poursuite de la compétence de la Communauté à cet égard;
- les interventions ayant un effet structurant;
- les actions mises en place par la CMM ou les organismes admissibles (municipalités et OMH).

Actuellement, le fonds est constitué des quotes-parts versées par les villes aux fins du logement social qui ne sont pas utilisées en cours d'année ainsi que des intérêts sur ces sommes. Le solde au fonds du logement social est passé de 3,5 M\$ en 2001 à 16,4 M\$ en 2003 et 11,5 M\$ en 2004.

Des sommes relativement importantes ont été accumulées au fonds entre 2001 et 2002, et ce, essentiellement parce que le rythme d'avancement des travaux de construction des unités de logement AccèsLogis et Logement abordable (volet social et abordable) est difficile à estimer et fut plus lent que prévu.

D'après les dernières estimations, les sommes au fonds seront entièrement utilisées au cours de 2005, puisque le rythme des remboursements de la Communauté aux municipalités qui contribuent financièrement aux logements construits dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable (volet social et abordable) devrait s'accélérer de façon importante. Les réserves au fonds s'épuisant, une stratégie d'emprunt, visant à étaler de façon plus acceptable l'augmentation des quotes-parts, a été préconisée.

Mentionnons en terminant que les municipalités de Beauharnois, de Longueuil et de Montréal ont l'obligation, conformément à la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, de constituer un fonds de développement du logement social. En 2005, la SHQ – après consultation des villes concernées – doit réévaluer la pertinence de maintenir ces fonds.

Tableau 13 : Sommes au fonds du logement social, CMM, 2001 à 2004

Sommes accumulées		Variation		
Années	M\$	Périodes	M\$	%
2001	3,5			
2002	13,8	2001 - 2002	10,3	298
2003	16,4	2002 - 2003	2,7	19
2004	11,5	2003 - 2004	-4,9	-30

Source : États financiers, CMM, 2001, 2002, 2003 et 2004.

Mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs et abordables

Outre ses interventions relatives au financement, la CMM développe une expertise et formule des recommandations sur la question de l'habitat métropolitain. C'est dans cet esprit que la CMM a réalisé des analyses afin d'identifier des interventions complémentaires qui lui permettraient de favoriser l'augmentation de l'offre de logements abordables sur son territoire.

La CMM a proposé, en 2002, comme mesure complémentaire à ses interventions actuelles en matière de financement, d'introduire un ensemble de nouvelles mesures fiscales visant à impliquer davantage le secteur privé dans la construction de logements locatifs. Dans le cadre de ces travaux, la CMM a dégagé les causes structurelles de la pénurie de logements locatifs et abordables. Reconnaissant de ce fait que les solutions de logement pour les démunis passent notamment par des mesures pour les ménages à revenus modeste et moyen et par des mesures complémentaires aux autres interventions gouvernementales. Dans le respect de sa mission de planification dans une perspective à moyen et long termes, la CMM a recherché des solutions pour rétablir de façon durable l'équilibre entre l'offre et la demande.

Le rapport *Des mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs et abordables* (juin 2002) est disponible sur le site Internet de la CMM à l'adresse suivante :

[<http://www.cmm.qc.ca/publications/documentscmm/images/mesuresfiscales.pdf>]

Le 15 octobre 2002, la CMM a déposé un mémoire en ce sens à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec.

ANNEXE II

La loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, *Section IV : Logement social*



© Éditeur officiel du Québec Ce document n'a pas de valeur officielle.

Dernière version disponible
À jour au 1^{er} décembre 2005

L.R.Q., chapitre C-37.01

LOI SUR LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

CHAPITRE III

COMPÉTENCES DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE

SECTION IV

LOGEMENT SOCIAL

Fonds du logement social.

152. La Communauté peut constituer un fonds du logement social afin de soutenir, en collaboration avec les municipalités locales de son territoire, la réalisation de tout projet de développement du logement social.

2000, c. 34, a. 152.

Montant versé.

153. Toute somme qui, en application de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (chapitre S-8), doit être versée par une municipalité à son office d'habitation à l'égard des logements à loyer modique visés à l'article 1984 du Code civil et administrés par cet office est, sur le territoire de la Communauté, versée par cette dernière à l'acquit de la municipalité concernée.

Somme correspondante.

La somme ainsi versée correspond au pourcentage du déficit d'exploitation et du supplément au loyer que la municipalité doit payer à un office d'habitation conformément à un contrat conclu avec la Société d'habitation du Québec et l'office concerné.

Montant versé.

La Communauté verse également à l'acquit de la Ville de Montréal toute somme qui, en vertu d'une entente adoptée conformément à l'article 963 de la Charte de la Ville de Montréal (1959-1960, chapitre 102), doit être versée par cette ville à la Corporation d'habitations Jeanne-Mance afin de combler son déficit d'exploitation.

2000, c. 34, a. 153; 2001, c. 25, a. 211.

Remboursement.

153.1. 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 un office municipal ou régional d'habitation ou à une coopérative d'habitation qui réalise un projet conformément à un programme mis en oeuvre par la Société d'habitation du Québec.

2000, c. 56, a. 44; 2002, c. 2, a. 20.

Budget.

154. La Société d'habitation du Québec communique à la Communauté les renseignements concernant les budgets et les états financiers des offices d'habitation qui sont nécessaires pour l'application de la présente section.

Communication.

La Société et la Communauté conviennent des modalités de toute communication de ces renseignements.

2000, c. 34, a. 154; 2000, c. 56, a. 45; 2002, c. 2, a. 21.

Renseignements.

154.1. La Communauté peut requérir de la Ville de Montréal tous les renseignements qu'elle estime nécessaires pour l'application du troisième alinéa de l'article 153.

2000, c. 56, a. 45.

Territoires de sélection attribuables.

155. La Communauté détermine, par règlement approuvé par la Société d'habitation du Québec, des territoires de sélection attribuables aux programmes municipaux d'habitation en vigueur sur son territoire et visant à mettre des logements à la disposition de personnes ou de familles à faible revenu ou à revenu modique de manière à ce que l'ensemble de son territoire soit visé par de tels programmes.

Demande de location.

Une personne qui réside sur le territoire de la Communauté peut, si elle satisfait aux autres conditions prévues conformément à la Loi sur la Société d'habitation du Québec (chapitre S-8), faire une demande de location d'un logement à loyer modique auprès de tout locateur qui dessert un territoire de la Communauté. Selon le cas, cette demande peut viser tout territoire de sélection desservi par ce dernier.

2000, c. 34, a. 155; 2000, c. 56, a. 46.

Communauté métropolitaine de Montréal

1002, rue Sherbrooke Ouest, bureau 2400
Montréal (Québec) H3A 3L6
t. 514.350.2550 f. 514.350.2599

www.cmm.qc.ca
info@cmm.qc.ca



papier recyclé à 50 %, dont 15 % après consommation