

Pratiques actuelles de logement familial en milieu urbain
Exemples et enseignement tirés de l'expérience de villes canadiennes et états-uniennes

Par Stefanie Dunn

*Division du développement de l'habitation
Direction de la planification et du développement du territoire
Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine
Ville de Montréal
Mai 2007*

Introduction

Ce rapport présente l'expérience de plusieurs villes d'Amérique du Nord concernant les pratiques actuelles de logement familial en milieu urbain et l'enseignement que l'on peut en tirer. Ce document, commandé par l'équipe responsable de la Politique familiale municipale et la Division du développement de l'habitation de la Ville de Montréal, a pour but de nourrir et d'orienter les discussions en cours sur les moyens d'améliorer le logement familial à Montréal. Il présente une série d'expériences, de stratégies, d'outils et de modes de fonctionnement mettant en lumière la manière dont plusieurs grandes villes relèvent le défi de créer une politique de logement et des programmes qui incitent les familles à vivre en ville.

Vous trouverez dans ce rapport:

- (1) Les observations sur la situation générale du logement familial en milieu urbain (contexte, méthodologie, résultats clés, conclusions)*
- (2) La liste des personnes interviewées pour la collecte d'information*
- (3) La bibliographie des ouvrages consultés*
- (4) Quatre études de cas de villes ayant élaboré des stratégies afin d'offrir des logements familiaux*
- (5) Quatre profils d'intervention issus de ces villes*

TABLE DES MATIÈRES

PAR STEFANIE DUNN	1
<u>CONTEXTE DE L'ÉTUDE</u>	<u>4</u>
<u>MÉTHODOLOGIE, DÉFIS INHÉRENTS À LA RECHERCHE ET TERMINOLOGIE</u>	<u>6</u>
RESTRICTIONS ET DÉFIS	6
TERMINOLOGIE.....	7
Famille, politique de la famille et classe moyenne : termes équivoques.....	7
FAMILLE	7
FAMILLE OU MÉNAGE	7
POLITIQUE DE LA FAMILLE	8
CLASSE MOYENNE ET REVENU MOYEN.....	8
<u>RÉSULTATS CLÉS (ABRÉGÉS)</u>	<u>10</u>
<u>RÉSULTATS CLÉS (VERSION INTÉGRALE).....</u>	<u>11</u>
<u>CONCLUSIONS.....</u>	<u>21</u>

Contexte de l'étude

Comment améliorer le milieu de vie pour les familles à Montréal ?

La province de Québec est un cas unique au Canada en raison de l'existence d'une politique élaborée spécifiquement pour la famille. En 1989, Brossard devient la première ville à se doter d'une politique familiale municipale. Avant la fin de l'année 2006, environ 175 municipalités et conseils régionaux métropolitains du Québec lui avaient emboîté le pas.

Montréal, la plus grande ville du Québec, fait partie des dernières villes de la province à élaborer une politique familiale municipale. Montréal étant une ville relativement grande comparée aux autres villes du Québec, ses représentants ont cru bon, en plus de prendre en compte l'enseignement qu'ils pouvaient tirer de l'expérience des autres municipalités du Québec, de connaître les moyens déployés ailleurs, soit dans d'autres grandes villes nord-américaines, mais aussi européennes, pour loger les familles en milieu urbain.

La banlieue a été considérée pendant des décennies comme le lieu-type pour élever des enfants. Une banlieue comprend généralement davantage d'espaces récréatifs et ouverts, davantage d'écoles et de centres communautaires, ainsi que des habitations plus spacieuses et à moindres coûts. La qualité de vie des familles résidant au centre-ville ou ses alentours, surtout celles à faible revenus ou composées de nouveaux arrivants, fait depuis longtemps partie des préoccupations des urbanistes. Alors que nous nous efforçons de créer des quartiers hétérogènes et équilibrés et que nous constatons le coût sociétal qu'engendrent l'étalement urbain et le voyage quotidien entre les banlieues et la grande ville, il est devenu fort à propos de pouvoir offrir des logements en milieu urbain à tous les types de familles.

Les villes ont vu bon nombre de ménages avec enfants quitter le milieu urbain pour plusieurs raisons dont une série d'exodes vers les banlieue ayant cours depuis la Deuxième Guerre mondiale, des changements démographiques caractérisés par une baisse du taux de natalité, des changements dans la composition même de la famille et une population vieillissante. À cela, il faut ajouter les récents changements économiques qui ont donné lieu à une augmentation du prix des terrains et des habitations dans des zones centrales convoitées, faisant en sorte que les logements de certains quartiers traditionnellement habités par des familles à revenu moyen deviennent inabordables. En même temps, des quartiers en déclin continuent d'être considérés comme des milieux inappropriés pour élever des enfants en raison de leur composition en termes d'ethnicité et de classes sociales. Pour toutes ces raisons, nous assistons à une pénurie de familles à revenu moyen dans les zones urbaines centrales, ce qui a une incidence, entre autres, sur la quantité de services offerts dans ces zones. Parmi les effets de cette pénurie, l'on retrouve une augmentation de la ségrégation socio-économique et raciale, une polarisation entre les classes riches et pauvres, une diminution de l'assiette fiscale causant une perte de revenus pour la municipalité, et, conséquemment, on se retrouve face à des problèmes d'équité entre les différentes classes, mais aussi entre les établissements scolaires, les centres récréatifs etc., en raison d'un affaiblissement du pouvoir politique et financier.

Bien que Montréal ait pris de l'expansion selon une tendance toute nord-américaine, il demeure une agglomération relativement dense. À bien des égards, le modèle urbain de la région montréalaise ressemble plus aux villes européennes que nord-américaines. Montréal est la première ville en Amérique du Nord à offrir, au milieu des années 60, des subventions de rénovation, lesquelles étaient destinées à soutenir les locataires tout comme les propriétaires-occupants. À partir des années 60 jusqu'aux années 90, Montréal a élaboré et maintenu diverses politiques de quartier et d'accès au logement. La plupart de ces politiques visaient à inciter la classe moyenne à retourner vivre dans les zones du centre-ville en favorisant le réaménagement d'anciens quartiers industriels. Grâce à ces politiques, le nombre de personnes résidant en ville a augmenté. De plus, les tendances qui ont affecté certaines villes des États-Unis telles que l'exode des blancs (*white flight*) n'ont pas affecté Montréal de la même manière que les autres villes nord-américaines. Ainsi, bien que plusieurs quartiers dans les alentours du centre-ville de Montréal soient

« métissés » aux plans social et fonctionnel, il existe néanmoins de grandes disparités sociales parmi ces populations denses.

L'immigration a toujours joué un rôle important quant aux services offerts aux familles et aux moyens de les retenir en milieu urbain. Dans plusieurs villes d'Amérique du Nord telles que Miami, New York et Montréal, au phénomène de longue date qu'est l'exode urbain des familles s'ajoute les récentes vagues d'immigration en milieu urbain, lesquelles impliquent d'importants besoins en logements, établissements scolaires et services publics pour les nouveaux arrivants. Dans les principales villes des États-Unis, le pourcentage moyen de ménages avec enfants se situe autour de 30% (les pourcentages variant de 19% - San Francisco - à 33% - Los Angeles).¹ Considérant les prévisions démographiques et la proportion de nouveaux arrivants sur les listes d'attente de logements sociaux à Montréal, le fait de répondre aux besoins des familles en milieu urbain répond aussi, entre autres, aux besoins des populations de nouveaux arrivants.

La décision que prend une famille d'habiter dans un centre urbain implique une foule de facteurs complexes, dont chacun sera plus ou moins pris en considération selon la situation propre de chaque ménage. Les principaux facteurs dont tiennent compte les familles en matière de logement sont les établissements scolaires, la sécurité, le stationnement, les espaces ouverts, la qualité du quartier et le sentiment d'appartenance, l'accès à des activités récréatives et culturelles, et l'implication des citoyens dans leur quartier. Parmi tous les facteurs pris en considération par les familles, le temps demeure une des premières préoccupations (il peut être question, par exemple, de la conciliation entre le temps dévolu au travail et celui à la vie familiale) ainsi que l'accès amélioré au transport, aux services, au logement, etc. Le plus souvent, les familles quittent la ville pour des raisons de logement.

Bien que la plupart des familles au Québec soient relativement bien logées, il reste, bien entendu, place à l'amélioration.² Au cours des dernières années, la région métropolitaine de Montréal a assisté à une explosion du marché immobilier, tandis que Montréal lui-même a fait face à un manque de logements, ce qui a eu pour conséquence de faire grimper le prix des terrains et des logements, tout particulièrement dans les zones centrales. Plusieurs familles n'ont pas trouvé de logement dans le quartier de leur choix pour élever leurs enfants en ville. À Montréal, tout comme ailleurs, les ménages avec enfants (en particulier les familles monoparentales et les familles de nouveaux arrivants) sont les plus difficiles à loger, en raison du coût des logements et de la rareté d'unités d'habitation plus spacieuse. Ceux qui choisissent de quitter la ville sont généralement des salariés à revenu moyen qui ont de jeunes enfants ou qui s'apprêtent à en avoir.

Dans ses observations sur la politique familiale de Montréal, le Conseil Régional des élus (CRÉ) établit les priorités suivantes quant aux projets d'habitation futurs³ :

- *Améliorer l'accès au logement tout en portant une attention particulière aux familles à revenu précaire ou susceptible de subir de la discrimination;*
- *Améliorer l'état général des logements et entretenir les habitations existantes;*
- *Promouvoir des parcs résidentiels qui répondent aux besoins des différents types de familles (familles nombreuses, familles composées de membres de différentes générations, famille dont un ou plusieurs membres présentent un handicap, etc.).*

Le but de ce rapport est d'alimenter la discussion au sein de l'équipe responsable de la politique familiale municipale grâce à l'enseignement que l'on peut tirer des stratégies, des outils et des modes d'opération

¹ Les statistiques sur les enfants en milieu urbain varient énormément, car la définition de ce qu'est un « milieu urbain » varie d'un endroit à l'autre. Les médias font largement référence à ces statistiques, mais leurs sources demeurent difficiles à vérifier.

² Conseil de la famille et de l'enfance, 2005

³ Ibid.

mis de l'avant par d'autres villes afin de loger les familles en milieu urbain. Montréal pourrait devenir la première grande ville du continent à se doter d'une politique familiale municipale qui mettrait de l'avant des initiatives d'habitation taillées sur mesure pour les familles, lesquelles initiatives seraient inspirées de l'expérience des autres villes en ce domaine.

Méthodologie, défis inhérents à la recherche et terminologie

Méthodologie

Le but de cette étude est de dresser un tableau général des pratiques actuelles concernant le logement des familles avec enfants en milieu urbain. Il s'agira d'identifier les manières dont les villes incitent les familles à vivre en milieu urbain – et les enjeux que cela implique –, tout particulièrement par le biais de projets d'habitation. Les informations recueillies permettront à l'équipe responsable de la Politique familiale municipale de la Ville de Montréal – entre autres – de mieux connaître les schèmes, tendances et modes de fonctionnement ayant cours dans les autres villes. La Ville de Montréal offrant déjà plusieurs programmes afin de venir en aide aux familles à revenu précaire ou à faible revenu, l'objectif de cette étude est de présenter les politiques qui se sont avérées efficaces ou les interventions particulièrement bien adaptées (sans pourtant se limiter à cela) pour attirer et/ou retenir les ménages à revenu moyen dans les villes.

L'information recueillie provient de la documentation courante, mais aussi d'entretiens avec des urbanistes indépendants de différentes villes choisies, lesquels entretiens ont été effectués de janvier à mars 2007. Les résultats sont compilés dans un rapport général d'observations, auxquels s'ajoutent quelques études de cas et profils décrivant de manière plus détaillée les possibilités et défis à relever en ce domaine et présentant les interventions les plus pertinentes (dont les politiques, les orientations générales, les programmes particuliers, etc.).

Restrictions de la recherche, défis et terminologie

Restrictions et défis

Cette recherche, menée sur une courte période et avec peu de moyens, offre un aperçu des pratiques actuelles de logement familial en milieu urbain. En raison des ressources limitées, il s'agissait de tirer un enseignement de l'expérience de quelques « villes-guides » ainsi que des modes d'intervention existants plutôt que de présenter une revue complète de la situation. Néanmoins, si une étude plus approfondie doit être entreprise à ce sujet, la bibliographie de ce rapport permettra de se procurer bon nombre d'articles et de documents à ce sujet.

Un nombre limité d'initiatives sera abordé; les quatre cas étudiés proviennent de villes de l'Amérique du Nord, lesquelles ont été choisies en raison des défis qu'elles ont dû relever pour faire face au coût élevé des habitations. Ainsi, les résultats présentés dans cette étude demeurent limités à ces villes et ne peuvent être généralisés. Cependant, les initiatives de ces quatre villes sont semblables à celles qui ont été mises de l'avant par les municipalités du Québec (rurales et urbaines) par le biais de politiques familiales municipales. Compte tenu que plusieurs des interventions sont en cours, nous supposons que les villes font partie d'un continuum mais qu'elles ne sont pas au même stade d'évolution. Il est donc fort probable que l'étude d'autres villes donnerait des résultats semblables à ceux déjà obtenus quant à la réflexion, au processus et aux interventions.

Considérant les applications possibles découlant des résultats, les données basées sur les comparaisons entre les pays et entre les villes doivent être interprétées avec précaution en raison des particularités de chaque municipalité et des différents pouvoirs qui leur sont accordés par les gouvernements. Ces données valent la peine d'être prises en compte dans la mesure où les villes appliquent des programmes, des idéaux et des mesures semblables, la valeur de ces données demeurant limitée en raison des différents contextes

juridiques. Par exemple, les lois favorisant l'inclusion étant généralement régies à l'échelon provincial ou par l'État, elles ne relèvent pas du contrôle des municipalités. De plus, l'infrastructure sociale du Québec est beaucoup plus développée que dans les principales villes états-uniennes où le mécénat et les entreprises privées accordent du financement là où le gouvernement demeure absent. Cela paraît particulièrement évident lorsqu'il est question des systèmes qui gèrent l'impôt foncier, le système d'éducation et autres services sociaux et publics destinés aux familles. Cela dit, l'expérience provenant de l'extérieur et l'enseignement que l'on peut en tirer peuvent alimenter le débat, à savoir si ces pratiques seraient pertinentes dans le contexte spécifique de Montréal.

Terminologie

Le principal défi inhérent à cette recherche a été l'emploi d'une terminologie adéquate. Les politiques familiales municipales n'existent qu'au Québec. Cette recherche révèle que les différentes politiques sur la famille varient énormément quant à leur portée et à leurs caractéristiques, allant de simples déclarations de principes à des mesures concrètes concernant le transport, l'aide à l'enfance ou toute autre priorité relative à la famille sans pour autant que cette dernière fasse partie d'une politique familiale à proprement dit. De plus, beaucoup de termes, de par leur nature interchangeable ou leur mauvaise utilisation, peuvent rendre nébuleuse la recherche en offrant une multitude de voies possibles pour récolter de l'information sur le logement des familles avec enfants en milieu urbain.

Dans ce rapport, plusieurs mots tendent à devenir interchangeables en ce sens qu'ils se rapportent à un seul concept :

- *Ville tenant compte des besoins des enfants*, jeunesse, tenant compte des besoins des familles. Ces termes signifient que le concept, la politique ou l'environnement évoqués se rapportent aux besoins des enfants et de leur famille.

- *Zone centrale*, centre urbain, cœur du centre-ville, zone centrale, centre-ville, etc. sont des termes interchangeables utilisés pour parler des zones centrales urbaines d'une ville. Chaque ville a sa propre définition de ses limites géographiques. Pour plus de clarté, lorsqu'il est possible de le faire, les zones en question sont définies selon leur densité de population (haute, moyenne, faible).

Famille, politique de la famille et classe moyenne : termes équivoques

Famille

Les familles importent – aux individus, quartiers, communautés, villes et sociétés. Pourtant, le terme « famille » n'est pas clair. Au cours des dernières décennies, la vie familiale a subi des changements drastiques, ce qui a eu un impact important sur le gouvernement et les institutions. Le concept même de ce qu'est la famille est subjectif et en flottement constant. On ne s'étonnera donc pas si les politiques familiales du Québec diffèrent d'une municipalité à l'autre. Le terme « famille » s'applique différemment selon l'objectif de chaque politique. Selon la définition du Conseil de la famille et de l'enfance, « la famille » doit comporter au moins un enfant. Le Comité sur la famille du CRÉ suggère que la définition de la famille soit large et inclusive; celle-ci ne compte pas nécessairement d'enfants, mais il s'agit néanmoins d'une unité dont les membres ont des liens biologiques, sociaux ou intergénérationnels, ou encore, dont certains membres prodiguent des soins aux autres.⁴

Pour les besoins de la recherche, une définition large de « la famille » a été retenue lors de la collecte d'information, tandis que nous avons fait appel à une définition plus restreinte (minimum un enfant) lorsqu'il s'agissait de différencier les politiques pouvant s'avérer pertinentes.

⁴ Notes du Comité Famille pour l'élaboration d'une politique familiale municipale de la Ville de Montréal- CRÉ 2006

Famille ou ménage

La nature vague du mot « famille » peut fausser les résultats d'une étude comparative. La Ville de New York a récemment débloqué un budget de 7,5 millions de dollars pour un projet de nouvelles habitations sur la place du marché (*New Housing Marketplace Plan*) afin de construire et de préserver 165 000 unités de logement abordables, avec des programmes spécifiques pour loger les familles de la classe moyenne, bien que le terme « famille » n'y soit pas défini. Lorsque nous avons interrogé le commissaire adjoint aux communications de la Division du développement et de la préservation des logements de New York (New York's Department of Housing Preservation and Development), celui-ci nous a répondu que le terme « famille » était employé dans leurs documents au sens large afin d'y inclure les ménages à une personne et plus; il a ajouté qu'il n'y avait pas d'initiatives spécifiques destinées au logement des « familles avec enfants » de la classe moyenne. Par le biais de cette politique, la Ville de New York présume que tout projet destiné à la classe moyenne va nécessairement attirer un certain nombre de familles avec enfants, bien que ce ne soit pas précisé dans ladite politique. À San Francisco, la famille est définie selon le nombre de membres qui la composent : petite famille (1 personne), grande famille (avec enfants). Certaines politiques établissent une différence entre les familles avec ou sans enfants; d'autres se rapportent aux ménages. Dans ce rapport, il sera question de ménages avec enfants ou de familles avec enfants.

Politique de la famille

Avant les années 70, la famille était généralement considérée comme une institution privée qui ne relevait pas de l'État. Au cours des dernières décennies, il est devenu très courant d'avoir des orientations sur la famille lors de l'élaboration de politiques. L'expérience des trente dernières années démontre que l'intervention de l'État dans la sphère privée est largement acceptée tant que cette intervention se limite à offrir des moyens pour améliorer la qualité de vie des gens, et que ces moyens ne leur sont pas imposés. Plusieurs gardent cependant une certaine méfiance à l'égard du terme « politique familiale », voire une distance, en raison de ses connotations populistes, mais aussi, depuis peu, morales et religieuses.⁵

Bien que les politiques soient désormais beaucoup plus orientées vers la famille, le terme « politique de la famille » reste peu employé. Aussi, toute mesure politique ayant une incidence sur la famille ou traitant de questions familiales peut être considérée comme une politique familiale sans pour autant que le terme y soit accolé.

« Ceux qui élaborent des politiques sont avides d'information pouvant les aider à mettre en œuvre des politiques de la famille, mais l'information existante est souvent dispersée ou bien se trouve sous une forme qui la rend inaccessible à la consultation. Chercheurs, avocats et représentants du gouvernement se penchent souvent sur un seul élément de la famille – les enfants, les mères, les pères, (...) – sans voir l'ensemble du tableau, à savoir comment ces différents éléments s'harmonisent ou menacent de se séparer. La famille n'est pas une unité facile à analyser; c'est un système complexe, dynamique, désordonné et en constant changement. Lors de l'élaboration d'une politique familiale, il est nécessaire de voir les individus et la famille dans un ensemble et de concevoir des solutions holistiques afin de répondre à leurs besoins. » (TRADUCTION)⁶

Classe moyenne et revenu moyen

Les premiers avantages découlant des efforts déployés pour retenir ou ramener les ménages à revenu moyen dans la ville sont l'amélioration des conditions fiscales (par l'augmentation de l'assiette fiscale) et une diminution de l'isolement socio-économique au centre-ville (tout particulièrement en ce qui concerne les ménages à faible revenu). Il existe depuis longtemps un débat sur les avantages et les répercussions positives de la présence de la classe moyenne au centre-ville, laquelle présence est considérée comme un moyen d'améliorer les conditions de vie des pauvres.⁷ Le but de ce rapport n'est pas d'entrer dans ce débat mais plutôt (1) de présenter des cas réels de villes qui se sont efforcées de créer une population urbaine

⁵ Bogenschneider 2006, Hantrais, 2006

⁶ Bogenschneider, 2006 p. xi

⁷ Voir entre autres Varrady et Raffel 1995; Dansereau, 2005; Bailey *et al.*, 2006

plus diversifiée et (2) de souligner le fait que ces population sont diversifiées non seulement en termes de revenus, mais aussi en termes démographiques.

Dans les ouvrages de référence sur le logement, on se réfère généralement aux tranches de revenus plutôt qu'aux classes sociales. Au cours de cette recherche, il est apparu évident que les urbanistes tout comme les politiciens reconnaissent l'importance de la présence des familles à revenu moyen dans les différents quartiers d'une ville. Parmi les « villes-guides », seule Seattle fait part de la nécessité d'élaborer des politiques de logement en fonction des besoins de la « classe moyenne » et des « jeunes familles ». Dans d'autres villes, le terme « population familiale active » est employé selon cette approche. Plusieurs villes abordent cette question en se rapportant plutôt aux besoins en logements. Cela dit, les familles qui se cherchent un logement en milieu urbain doivent payer le prix demandé par le marché immobilier ou faire appel à des logements abordables ou, encore, répondre aux critères d'admission des logements sociaux.

« Tout comme ses pairs, le principal défi du centre-ville de Seattle est d'offrir des possibilités de logements abordables et fonctionnels aux jeunes familles et aux familles de la classe moyenne. »(TRADUCTION)⁸

Ce rapport concerne principalement les familles à revenu moyen, c'est-à-dire les ménages qui choisiraient de vivre en ville s'ils pouvaient trouver des logements abordables dans le quartier de leur choix.

⁸ Voir le rapport de Seattle sur ses initiatives en matière de logement : *Seattle FUN! Initiative Draft Report*, 2006

Résultats clés (abrégés)

- Si les initiatives municipales en matière de politiques et de programmes d'habitation visant à retenir / attirer les familles sont considérées comme un processus évolutif, alors des villes différentes se retrouvent à des stades différents dans ce continuum. Les paliers supérieurs de gouvernement contribuent de façon importante à initier ou soutenir des politiques municipales d'habitation axées sur la famille.
- Au départ, trois « raisons d'être » poussent à concevoir des stratégies visant spécifiquement à loger des familles avec enfants dans la ville : a) équilibrer les populations ou les niveaux de revenus d'un quartier; b) réduire les conditions favorables à l'expansion tentaculaire / encourager un schéma de croissance plus durable; c) maintenir ou améliorer la prestation de services dans un quartier.
- Le développement, dans les centres-villes, d'habitations tenant compte des besoins des familles dépend d'obstacles et de possibilités que l'on peut regrouper en trois catégories : a) l'abordabilité b) les enjeux relatifs à l'aménagement; c) l'intégration des habitations à d'autres services.
- Les villes auprès desquelles la recherche a été menée n'ont pas de politique municipale visant spécifiquement les familles comme celles que l'on retrouve au Québec. Les « villes-guides » faisant l'objet de la recherche ont recours à une variété a) de stratégies de logement abordable; b) d'outils complémentaires dont, entre autres, le zonage d'inclusion et les primes de densité contre le transfert de certains facteurs d'inclusion; c) divers partenariats afin d'encourager les familles à demeurer dans la ville.
- Acquis généraux découlant de l'étude approfondie des quatre villes : les villes ont en commun a) des processus initiaux similaires, peu importe le stade auquel elles se trouvent; b) des ressources précises consacrées aux familles afin de contribuer à la réalisation des objectifs; c) des mesures censées s'institutionnaliser progressivement au fil du temps; des projections de résultats positifs successifs qui devraient prédisposer les représentants municipaux à suivre l'élan.

Résultats clés (version intégrale)

Si les initiatives municipales en matière de politiques et de programmes d'habitation visent à retenir / attirer les familles sont considérées comme un processus évolutif, alors des villes différentes se retrouvent à des stades différents dans ce continuum. Les paliers supérieurs de gouvernement contribuent de façon importante à initier ou soutenir des politiques municipales d'habitation axées sur la famille.

Selon les résultats de la recherche, plusieurs villes sont aux prises avec la perte du nombre de familles à revenu moyen et réfléchissent à des stratégies pour maintenir et équilibrer la population urbaine dite « familiale ». En ce qui concerne les villes ayant dû prendre des mesures pour réagir à la situation, telles que Vancouver, Seattle et San Francisco, elles ont fait face à des marchés marqués par une forte demande en logements et à la difficulté, depuis quelques années déjà, à loger les familles.

Vancouver est une référence en la matière. La documentation de l'expérience vancouveroise remonte à plus loin que n'importe quelle autre ville : 20 ans de stratégies heuristiques en vue d'intégrer des pratiques et l'élaboration de politiques axées sur la famille dans les décisions municipales relatives à la planification.

On retrouve ensuite quelques villes qui viennent tout juste d'entamer des processus pour s'attaquer à cette question : Portland, Seattle et San Francisco. À Seattle et Portland, les processus axés sur la planification et les politiques municipales d'intégration des familles n'ont commencé que très récemment (2006), même si au cours des années, ces villes ont tenté de façon ponctuelle de tenir davantage compte des besoins des familles. San Francisco, bien qu'elle soit réputée inabordable pour les familles depuis plusieurs années, instaure des mesures depuis 2005 pour tenter de retenir sa population familiale active.

Il est possible de situer Montréal juste avant d'autres villes comme Toronto et New York lesquelles, semble-t-il, commencent à peine à réfléchir à la possibilité que des mesures axées explicitement sur les familles seraient susceptibles d'avantager leurs stratégies d'habitation. Bien que la toute dernière politique d'habitation de la Ville de New York vise expressément les ménages de la classe moyenne, elle n'aborde pas la question des familles avec enfants. Et à Toronto, lorsque le maire Miller fait référence aux 15 à 20 000 unités d'habitation créées chaque année dans la ville – allant des studios aux appartements quatre pièces – il mentionne, et ce, aussi récemment qu'en janvier 2007, que la prochaine phase de croissance devra être davantage orientée sur les familles.

« À mon avis, le défi réside en une meilleure répartition des types d'unités de façon à ce qu'il y ait un plus grand nombre d'unités pour les familles. La densification de la ville doit se poursuivre, tout en s'orientant davantage sur la famille. » (TRADUCTION)⁹

Compte tenu que l'expérience des « villes-guides » est récente, tout porte à croire que de nombreuses autres villes n'ont pas encore entamé ce débat de façon stratégique. Bien qu'il ait été impossible de faire une étude sur chaque ville, les références en ce domaine sont issues des villes étudiées en détail dans le présent rapport.

Même si ce n'est pas toujours mentionné de façon explicite, les paliers supérieurs de gouvernement contribuent considérablement à initier un mouvement favorable à l'élaboration de politiques d'habitation axées sur la famille. Des lois fédérales ou des lois d'état/provinciales ou encore des fonds alloués à la durabilité, au réaménagement et la prestation de services ont tous, d'une façon ou d'une autre, soutenu les initiatives municipales.

⁹ Byers, 2007

Au départ, trois « raisons d'être » poussent à concevoir des stratégies visant spécifiquement à loger des familles avec enfants dans la ville : a) équilibrer les populations ou les niveaux de revenus d'un quartier; b) réduire les conditions favorables à l'expansion tentaculaire / encourager un schéma de croissance plus durable; c) maintenir ou améliorer la prestation de services dans un quartier.

a) Équilibrer les niveaux de revenus ou les populations d'un quartier

La *Portland Schools, Families and Housing Initiative* (l'Initiative favorable à l'habitation, aux écoles et aux familles de Portland) se déploie sur l'ensemble de la ville; elle a été lancée suite aux pertes qu'a accusées le système scolaire public de Portland. L'initiative se fonde sur la notion qu'un des principaux facteurs permettant de retenir et d'attirer les familles est le maintien et l'amélioration de la qualité des installations scolaires et des programmes d'enseignement. En vue d'atteindre un équilibre entre les quartiers et les services, l'initiative est principalement mise en œuvre par l'entremise du logement abordable et des initiatives pour la diversité des échelles de revenu; ainsi, les familles seront plus sujettes à choisir de vivre dans les quartiers moins favorisés de Portland et les inscriptions dans les écoles augmenteront. Il est espéré que l'initiative entraînera éventuellement la régénération de ces quartiers.

Notons que certaines villes expriment explicitement qu'elles souhaitent en arriver à une population plus équilibrée ou à une mixité des échelles de revenu, alors que d'autres ne le formulent pas aussi clairement. La majeure partie de la documentation concernant l'initiative de Portland cible la population immigrante, mais ne mentionne pas de façon explicite la diversité des échelles de revenu. La teneur des documents porte plutôt sur les questions d'inscription et de développement communautaire de base. À San Francisco, la ville états-unienne où l'on dénombre le moins de famille avec enfants, les initiatives visant à retenir les familles abordent explicitement les questions de services sociaux et de leur accessibilité aux familles immigrantes qui vivent dans des conditions insalubres ou qui ont choisi d'habiter un quartier défavorisé en raison des prix élevés des logements dans les autres secteurs.

b) Réduire les conditions favorables à l'expansion tentaculaire / encourager un schéma de croissance plus durable

La *Family Urban Neighbourhoods Initiative in Seattle* (l'Initiative de Seattle en matière de quartiers familiaux dans la ville) a pour objectif de rendre le centre-ville plus attrayant aux yeux des familles urbaines. Elle est née en partie du souci du conseil municipal de respecter les nouvelles propositions de zonage prévues par les lois sur la croissance intelligente qui ont été adoptées récemment. Ainsi, le conseil municipal a été incité à adopter une politique complémentaire aux recommandations de zonage afin de tenir compte d'enjeux autres que l'utilisation du territoire. Au Royaume-Uni, ce type de raisonnement a donné lieu à plusieurs expériences de « renaissance urbaine ».

c) Maintenir ou améliorer la prestation de services dans un quartier

Dans les années 80, Vancouver a adopté un nouveau plan du centre-ville, lequel consistait en un rezonage majeur et à vendre les terrains publics excédentaires. La stratégie intégrée détaillée appelée *Living First* (Vivre d'abord) préconisait la densité et la diversité résidentielle, le développement de quartiers offrant du soutien ainsi qu'un aménagement et une architecture résidentiels convenables, afin de procurer une cadre susceptible d'attirer une population diversifiée, incluant des familles.

Prenant en considération des villes ayant considérablement perdu en termes de « population familiale », telles que San Francisco et Paris (France), les urbanistes ont mis en œuvre plusieurs mesures pour accroître la participation des citoyens à l'échelon local et augmenter les services offerts en vue de soutenir et de retenir la population familiale. Si la situation de San Francisco découle principalement d'un marché de l'habitation marqué par une forte demande en raison de l'émergence du secteur des technologies de

l'information, l'expérience de la France découle des idéaux populistes d'État. Bien qu'en France, les mesures soient appuyées par une vigoureuse campagne nationale pour augmenter le taux de natalité, le choix qu'a fait Paris de procurer aux familles des services adéquats témoigne de l'importance du temps et de l'accessibilité comme critères influençant les décisions des familles relativement au lieu d'habitation.¹⁰

Compte tenu que la plupart des villes font face, dans une mesure variable, à ces trois défis simultanément, les avantages à retenir les familles avec enfants dans la ville dépassent de toute évidence la raison d'être initiale. L'extrait qui suit, tiré d'un rapport de la ville de Seattle, illustre parfaitement la multitude de raisonnements qui permettent d'exprimer la complexité de la situation en ce qui a trait à retenir les familles dans la ville :

Nous devons encourager les familles et leurs enfants à demeurer au centre-ville pour plusieurs raisons. Les avantages des quartiers familiaux en ville sont de vaste portée : allant de réduire notre incidence sur l'environnement régional à encourager l'activité physique chez les jeunes. Bref, faire en sorte que le centre urbain de Seattle soit adapté aux familles et aux enfants constitue un choix socialement responsable en vue de bâtir une ville inclusive et durable. (TRADUCTION)¹¹

Le développement, dans les centres-villes, d'habitations tenant compte des besoins des familles dépend d'obstacles et de possibilités que l'on peut regrouper en trois catégories : a) l'abordabilité b) les enjeux relatifs à l'aménagement; c) l'intégration des habitations à d'autres services publics.

a) Le logement abordable

La question du logement abordable est très complexe et va au-delà de la portée du présent rapport; nous abordons toutefois certaines recherches actuelles et constatations clés qui portent sur le sujet.

Les familles ont besoin de logements abordables et suffisamment vastes situés dans la ville. Les familles avec enfants cherchent des logements qui leur conviennent avant de prendre une décision, mais la question de l'abordabilité demeure au premier plan de leurs préoccupations. Bien que la plupart des villes aient un certain nombre d'unités d'habitation plus vastes dans les secteurs à haute et moyenne densité, celles-ci sont en général inabordables pour les familles à revenu moyen. À Seattle, San Francisco et Portland, de récents sondages indiquent que le facteur qui influence le plus les parents lorsqu'ils décident de déménager est l'abordabilité du logement. Ces résultats sont confirmés par des entretiens qualitatifs auprès d'urbanistes de Toronto, Montréal et New York.

Les règles d'utilisation du sol, les flux régionaux de l'offre et de la demande, les cycles économiques, le taux d'intérêt et les coûts des terrains et des matériaux de construction sont les principaux facteurs influençant le prix des habitations. La plupart d'entre eux échappent au contrôle municipal, à l'exception des règles d'utilisation des sols. Offrir aux familles des logements à prix abordable dans les quartiers privilégiés de la ville est une lourde tâche, certes, mais ce n'est certainement pas une tâche insurmontable.

Les villes-guides témoignent de la complexité de la question de l'habitation qu'il faut aborder sous plusieurs angles, un solide soutien politique à l'appui. Afin de favoriser le développement de quartiers familiaux urbains, les villes doivent chercher à intégrer les habitations et les places et espaces avoisinants de façon à ce qu'ils se complètent.

« On détermine souvent le succès des programmes de logement abordable en évaluant la mesure dans laquelle ils atteignent un ensemble d'objectifs précis, comme le nombre de nouvelles unités créées ou le nombre de ménages profitant d'un logement à prix abordable. Ces critères précis sont importants, mais ils ne rendent pas compte des nombreuses attentes à l'égard des programmes de logement abordable. Les

¹⁰ Pour des précisions, voir le *Bureau des Temps* de Paris ainsi que les municipalités de Gatineau et de Longueuil, au Québec, qui ont identifié le temps et l'accessibilité comme préoccupations principales des familles.

¹¹ *Seattle FUN! Initiative Draft Report, 2006*

Les stratégies visant à favoriser le logement abordable sont bien connues et plutôt courantes dans toutes les villes d'une certaine taille; par exemple : les subventions à la rénovation, l'aide au financement et d'autres programmes d'aide d'accèsion à la propriété, le logement locatif abordable, les programmes de contrôle des loyers, les fiducies immobilières pour le bénéfice de la communauté, la promotion de types d'habitation alternatifs comme les coopératives, etc. Toutefois, l'expérience des villes-guides démontre que ces programmes produisent des résultats optimaux lorsqu'ils tiennent compte d'une préoccupation de base : loger des familles avec enfants dans la ville.¹³

L'expérience vancouveroise prouve que les villes peuvent recourir à plusieurs stratégies pour rehausser l'offre de logement abordable auprès des familles à faible et moyen revenu. Le succès de Vancouver est dû à la mise en œuvre d'outils de réglementation comme le zonage d'inclusion, des taxes locales d'exploitation ainsi que des primes de densité en échange d'exigences moindres en matière de parc de stationnement, de services et/ou d'unités destinées aux familles. Portland, Seattle et San Francisco ont récemment entrepris l'étude de leurs politiques et programmes municipaux afin de déterminer lesquels peuvent être expressément orientés vers la famille en vue d'accroître le nombre de logements *familiaux* abordables dans les zones urbaines.

La question du logement abordable pour les ménages à revenu moyen est essentielle à la pratique actuelle relative au développement de quartiers à diversité des échelles de revenu, ainsi qu'aux projets de revitalisation des quartiers. La pratique actuelle veut que les nouveaux ensembles résidentiels au centre-ville adhèrent aux stratégies d'inclusion de la tranche des moyens revenus aux côtés des résidents à faible revenu (ciblant ainsi indirectement les familles); il est certainement possible de tirer des leçons de cette expérience.

La *Rowntree Foundation* a récemment commandé une étude qui se fonde sur quatre études de cas de nouveaux ensembles résidentiels en Angleterre pour ménages à échelles de revenu variées. Selon cette étude, il semble que les familles soient essentielles à l'atteinte d'objectifs relatifs aux politiques de mixité des revenus en cela que les enfants constituent le point commun permettant le mélange des classes, des échelles de revenu, des services et des modes d'occupation. L'étude révèle que 1) l'offre d'habitations familiales convenables (en termes de taille et/ou de design) dans les centres-villes est limitée en raison de la valeur élevée des terrains et des objectifs des paliers supérieurs de gouvernement, lesquels se rapportent au nombre d'unités plutôt qu'à l'espace vivable et au nombre de pièces; 2) il est possible d'attirer les familles dans les nouvelles communautés mixtes des centres-villes par l'entremise d'options de logement; 3) il y a une demande pour un mode de vie urbain « familial » alors que les promoteurs présument généralement que les familles ne veulent pas vivre en milieu urbain 4) les familles profiteront du développement de nouveaux quartiers pour ménages à échelles de revenu mixtes dans la mesure où les familles sont prises en considération (en termes de services, etc.) au cours de la planification, de la réalisation et de l'administration de ces quartiers.¹⁴

L'étude indique en conclusion que l'efficacité des projets de « mixité des échelles de revenu » est onéreuse et qu'en raison des caractéristiques particulières des ménages familiaux prêts à vivre dans ces quartiers, il est essentiel d'élaborer soigneusement les politiques de développement de quartiers pour ménages à échelles de revenu mixtes afin qu'elles tiennent compte des clientèles cibles. De plus, certains font valoir

¹² Katz *et al.* 2003, pvii

¹³ Récemment, la municipalité du Québec, agissant au nom des politiques familiales municipales, ont institué plusieurs stratégies intéressantes visant à loger les familles, entre autres, réserver de vastes habitations dans les centres (Saint-Magloire) et le tirage au sort de terrains résidentiels (Laval).

¹⁴ Silverman *et al.*, 2006

qu'il faut prévoir un minimum de ménages à revenu moyen dans un secteur donné pour engendrer des avantages fiscaux et sociaux, et qu'il faut en tenir compte lors de l'élaboration de politiques et de programmes de revitalisation des centres-villes.^{15 16}

D'aucuns considèrent le programme USA HOPE VI comme une réussite en ce qui a trait à retenir les familles dans la ville, bien que ce programme n'ait pas été conçu expressément pour les familles.¹⁷ Ce volet particulier de la longue série de subventions fédérales au réaménagement est reconnu pour son efficacité à initier l'amélioration de quartiers dans leur ensemble et il se montre le plus prometteur relativement aux stratégies d'aménagement pour ménages à échelles de revenu mixtes aux États-Unis.¹⁸ Les projets comprennent généralement, entre autres options, des logements de propriétaires-occupants à prix abordable et au prix du marché, et le réaménagement inclut souvent des unités plus vastes ainsi que d'autres services convenant aux familles.

« Grâce à la gestion de deniers publics et privés, le programme HOPE VI a transformé les pires projets de logement social au pays pour en faire les fondements de quartiers sains, procurant du logement abordable de qualité tout en attirant de nouvelles activités commerciales et modifiant en profondeur le paysage urbain. »
(TRADUCTION)¹⁹

b) Enjeux relatifs à l'aménagement

Bien qu'il ne s'agisse pas de l'objet du présent rapport, cette section présente une brève description de certains aspects en matière d'aménagement qui améliorent l'environnement urbain des familles. Les espaces et les places conçus pour les enfants conviennent généralement à tous les usagers. Les enfants sont plus sensibles et vulnérables au contexte que les adultes; ils permettent donc d'évaluer la qualité et la sûreté de l'environnement construit. La conception des bâtiments doit rendre compte des besoins en espace et des étapes de la vie des familles, que ce soit à une échelle intime (détails de conception et choix des matériaux) ou au plan de la configuration des unités et des bâtiments. En plus du bâtiment, il faut également aborder la question du contexte, soit le quartier. Un transport public accessible et convivial ainsi que des espaces publics propres et agréables constituent des avantages pour les enfants et tous les citoyens pourront en profiter. Les espaces ouverts dans les quartiers urbains revêtent également une grande importance. Selon le rapport du SeattleFun! :

« La littérature sur le développement de l'enfant fait clairement état des avantages et de l'importance de l'exercice et du jeu pour le développement physique, social et psychologique des enfants... Les espaces ouverts sont propices à la tenue d'activités récréatives diverses – qu'elles soient structurées et dynamiques (sports) ou sans structure et de moindre intensité (observer les passants, jeux créatifs) – lesquelles sont bénéfiques sur la santé des enfants. » (TRADUCTION)^{20 21}

De plus, les raccordements, corridors et zones de circulation tels que les trottoirs et l'aménagement des rues sont fondamentaux et contribuent à établir la relation que les enfants et les jeunes entretiennent avec la ville; ils peuvent de surcroît constituer en soi des destinations sociales. L'usage original des caractéristiques urbaines comme les allées et les jardins communautaires est complémentaire aux parcs officiels et rend le centre-ville plus attrayant aux yeux des familles. Un environnement soucieux des besoins

¹⁵ Quercia & Galster, 1997

¹⁶ Rohe and Stewart, 1996, 1994, font valoir que l'augmentation du prix des logements est un facteur important lorsqu'on veut attirer des ménages à revenu moyen dans la ville, puisque ceux-ci entretiennent des désirs d'accession à la propriété similaires à ceux de leurs homologues des banlieues. Tenant compte des caractéristiques du parc résidentiel et des facteurs économiques, les résultats de leur recherche indiquent qu'une augmentation de 4 000 \$ (US) du prix des habitations entraîne un changement de 5% dans le taux d'accès à la propriété.

¹⁷ Sack, 2007; Piper *et al.*, 2005

¹⁸ Les subventions au réaménagement HOPE sont financées par le gouvernement fédéral des États-Unis et visent à revitaliser les projets de logement social dans les secteurs les plus pauvres.

¹⁹ Piper & Turbov, 2005

²⁰ Ville de Seattle, 2006

²¹ Selon une étude récente réalisée en Australie, un aménagement inadéquat a des effets néfastes qui vont au-delà des préoccupations en matière de santé : visitez le <http://planetizen.com/node/22129>

des familles comprendra un système de trottoirs et de rues dans lequel les enfants peuvent circuler en toute sécurité, des trottoirs larges et/ou des vitesses de circulation automobile réduites, des distances adéquates pour traverser les rues, des descentes de trottoir ainsi que des équipements adéquats pour les piétons et les cyclistes : arbres baliseurs, bornes de protection, éclairage, protection contre les intempéries, pavé et bancs (particulièrement important) plaisants.

c) L'intégration des habitations à d'autres services publics

L'intégration d'autres services est primordiale pour les familles urbaines. L'espace physique, la proximité, le transport et l'accessibilité en ce qui concerne les écoles contribuent de façon cruciale au choix de localisation des familles. Les services municipaux à l'intention des familles doivent tenir compte du manque de temps associé aux vies actives, et de l'accessibilité.²² Aussi, il ne suffit plus simplement d'offrir des services, mais d'assurer qu'ils sont équitablement répartis et accessibles. Au nombre des facteurs ayant une influence à cet effet, notons les coûts, les heures de prestation des services, le transport, les établissements de garde d'enfants, la sécurité et l'attitude des fournisseurs de services.

Les services destinés aux familles méritent de faire l'objet d'un rapport complet; aussi, n'abordons-nous pas le sujet en détail dans le présent document. Par contre, la section ci-après traite de la question des écoles puisqu'elle est le deuxième facteur, après la question de l'habitation, qui influence le choix des familles en ce qui a trait à l'habitation.

Les écoles

De tous les services publics à prendre en considération, la question des écoles occupe le deuxième rang des facteurs influençant le choix de localisation des familles.

Lorsqu'on considère les étapes de la vie des familles, il semble que trois d'entre elles motivent les familles à quitter la ville. Les études de cas concernant Vancouver, Seattle et Portland apportent des précisions quant aux défis auxquels font face ces villes lorsqu'elles tentent d'attirer ou de retenir les familles qui se retrouvent à l'une ou l'autre de ces trois étapes. En bref : a) plusieurs familles quittent la ville juste avant la naissance des enfants; b) au nombre des familles qui restent, plusieurs sont prêtes à vivre dans un appartement quatre pièces jusqu'à ce que les enfants soient d'âge scolaire; c) au moment où les enfants atteignent l'âge scolaire, plusieurs familles déménagent en raison du manque de logements suffisamment spacieux (des unités abordables comprenant trois chambres à coucher); d) les familles qui restent choisissent de partir au moment où les enfants atteignent la préadolescence en raison du manque d'écoles secondaires convenables au centre-ville. À l'appui, l'expérience de Vancouver, de Seattle et de la Grande-Bretagne indique qu'il est possible de convaincre les familles qu'elles peuvent élever leurs enfants au centre-ville à condition qu'une éducation secondaire adéquate soit prévue.²³ Les représentants de Portland estiment qu'un arrondissement scolaire perd en moyenne 5 000 \$ (US) par enfant qui quitte la ville.

À Montréal, c'est le ministère provincial de l'Éducation qui régit le système scolaire. La ville jouit donc de peu de pouvoir à cet égard. Compte tenu du nombre croissant de fermetures d'écoles au centre-ville, il y a lieu d'étudier davantage l'expérience de Portland de même que d'autres initiatives telles que le mouvement des écoles communautaires et la commission scolaire régie par la municipalité au Nouveau-Brunswick afin de concevoir des manières originales de recourir aux écoles publiques pour attirer les familles dans les

²² 'À Paris, 2006 'Familles, on vous aide!' (sept.) no. 20 p.6-9
<http://www.paris.fr/portail/viewmultimediacdocument?multimediacdocument-id=21894>

²³ Selon une consultation publique menée récemment à Montréal par *Quartier des Spectacles*, l'organisation en charge des festivals au centre-ville, le transport des élèves en autobus vers d'autres secteurs suscite d'importantes préoccupations chez les résidents du centre-ville.

quartiers urbains.²⁴ En outre, il faut tenir compte du rôle des écoles privées, particulièrement pour Montréal puisque le coût de l'éducation privée au Québec est relativement peu élevé. Plusieurs familles vivant dans les villes choisissent l'école secondaire privée.

Dans les villes-guides à l'étude, le prix élevé des logements et l'éducation privée ne constituant pas une option abordable, des mesures directes ont été instaurées pour soutenir le système scolaire public de façon à attirer les familles. Il faut également noter que certaines villes industrielles des États-Unis connaissent une augmentation du nombre de familles avec enfants d'âge scolaire s'établissant dans les centres-villes – indépendamment des efforts investis pendant plusieurs années pour maintenir la population familiale – en raison du phénomène du *white flight* (la population de travailleurs blancs à revenu moyen qui quitte la ville pour la banlieue). Les familles qui vont à contre-courant de la tendance qui perdurait jusque-là trouvent, dans les prix compétitifs des logements, la qualité de l'architecture et les coûts de voyage quotidien plus bas, un compromis avantageux au coût de l'école privée.

Les villes auprès desquelles la recherche a été menée n'ont pas de politique municipale visant spécifiquement les familles comme celles que l'on retrouve au Québec. Les « villes-guides » faisant l'objet de la recherche ont recours à une variété a) de stratégies de logement abordable; b) d'outils complémentaires dont, entre autres, le zonage d'inclusion et les primes de densité contre le transfert de certains facteurs d'inclusion; c) divers partenariats afin d'encourager les familles à demeurer dans la ville.

Le texte qui suit traite de stratégies prometteuses choisies, d'outils complémentaires importants et de partenariats; ils sont abordés plus en détail dans les études de cas et les profils.

- Lignes directrices concernant l'aménagement

Ces lignes directrices à l'intention de tous les secteurs (privé, public, parapublic, aménagement, construction, design...) contiennent des définitions claires de ce qui constitue une unité d'habitation tenant compte des besoins des familles, un ensemble résidentiel et un quartier. Ainsi, les politiques sont claires et il y a moins de risques d'erreurs. Des lignes directrices concernant l'aménagement ont été élaborées ou sont en cours d'élaboration dans les villes de Vancouver, Seattle, San Francisco et Portland.

- Politiques de zonage d'inclusion pour le logement social et abordable, avec une disposition additionnelle à l'égard de la famille. Par l'entremise de montants compensatoires, de taxes d'exploitation, de mesures incitatives et d'échanges en faveur d'unités familiales et de services pour les familles.

Cette pratique connaît le plus grand succès à Vancouver, mais d'autres villes lui emboîtent le pas. La plupart des villes-guides ont instauré ou comptent instaurer une politique de zonage d'inclusion de base avec, à l'appui, des « orientations familiales »; et/ou une prise de position ferme lors de négociations avec les promoteurs pour l'inclusion de services et de logements abordables tenant compte des besoins des familles. À Vancouver, la politique de zonage d'inclusion de logement social dans une proportion de 20% a permis de négocier un certain nombre d'unités résidentielles familiales dans la ville. La ville négocie fermement des avantages publics pour tous les sites d'exploitation de grande dimension qui nécessitent un rezonage, exige des taxes d'exploitation à l'étape du permis de construire et une contribution aux services communautaires pour le rezonage contextuel de plus petite envergure. San Francisco et Seattle ont entrepris un processus similaire pour mettre en œuvre des politiques de zonage d'inclusion pour le logement social et abordable, avec une disposition additionnelle à l'égard de la famille. Tous ces outils aident à compenser les coûts imputables aux nouveaux parcs, aux garderies et à la substitution

²⁴ Depuis quelques années, le déclin démographique dans plusieurs municipalités rurales du Québec affecte grandement les écoles primaires. Des initiatives similaires à celle de Portland axées sur les écoles visent à attirer la population.

résidentielle (logement abordable, hors-marché). Les Vancouverois affirment que la disponibilité de services à proximité (garderies, etc.) a grandement contribué à leur décision de demeurer ou de déménager au centre-ville.^{25 26}

-Allègement de la révision relative aux permis et aux plans pour les promoteurs qui construisent des logements abordables tenant compte des besoins des familles – « le mode accéléré »

En réaction aux nombreuses plaintes concernant le processus fastidieux et coûteux en vue d'obtenir les permis de construire, les villes de Chicago et d'Austin ont commencé à alléger la révision relative aux plans et aux permis pour les promoteurs qui construisent des logements abordables tenant compte des besoins des familles. Accorder à ces promoteurs « le mode accéléré » a en effet donné lieu à la création d'un plus grand nombre d'unités d'habitation abordables dans ces deux villes; San Francisco s'en est inspirée et a instauré une pratique similaire.

-Transferts de densité, stratégies pour aborder les exigences de stationnement et subventions aux résidents des centres urbains

Les normes de stationnement, en raison de l'espace qu'elles exigent, risquent de nuire à la création de logements abordables dans les centres-villes. Par conséquent, certaines villes comme Vancouver, San Francisco et Portland ont revu leurs normes de stationnement afin de favoriser l'aménagement résidentiel. Lorsque les services sont facilement accessibles à pied, plusieurs familles choisissent des modes de transport de rechange, comme l'autopartage ou le transport en commun. Même si certaines familles pourraient éviter les logements n'offrant pas d'espace de stationnement, l'expérience de toutes les villes-guides et de nombreuses villes européennes démontre que l'allègement des normes de stationnement dans certains secteurs, tout en assurant que des services complémentaires adéquats sont fournis et qu'un certain nombre d'unités résidentielles familiales offrent de l'espace de stationnement, sont des mesures essentielles pour accroître la densité dans les centres urbains.²⁷

Le programme Accessory Dwelling Unit (ADU, « unité d'habitation auxiliaire ») Development de Santa Cruz et les allocations « Granny Suite » (logement en annexe) de Vancouver sont d'autres mesures visant à accroître la densité. Aux États-Unis, Santa Cruz est l'une des villes où les logements sont le moins abordables; son équivalent canadien est Vancouver. Ces deux villes ont encouragé la création de logements dans les centres urbains, ce qui a entraîné une augmentation du nombre de logements locatifs abordables.^{28 29}

Le San Francisco Working Families Credit Program (WFC) octroie des subventions d'appariement symboliques en vue de sensibiliser la « population familiale active » vivant en milieu urbain à une série (aux

²⁵ Gragg, 2005; Whitlock, 2007

²⁶ En août 2005, la Ville de Montréal a adopté une politique d'inclusion de logements intitulée *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels*. L'approche consiste en le zonage d'inclusion sur une base volontaire qui fait appel à de longues négociations avec les promoteurs du secteur privé, aux programmes sociaux et communautaires d'habitation ainsi qu'aux subventions à la rénovation et à la revitalisation. La combinaison de programmes et d'outils stratégiques a donné lieu à la création d'un nombre considérable de logements abordables. Par exemple, en 2005 et 2006, 2 206 unités sociales et communautaires ont été aménagées pour diverses clientèles. En 2006, 27% des unités aménagées comprenaient un minimum de deux chambres à coucher.

²⁷ See Carmon, 2002; Cope, 2006; Karsten, 2003

²⁸ *Unité d'habitation auxiliaire ou logement en annexe (ADU ou Granny suite)* : unité d'habitation additionnelle, possédant des installations cuisine, dortoir et salle de bains, attachée ou non à l'unité d'habitation principale sur un lot résidentiel individuel.

²⁹ La Ville de Québec a abordé le même défi de manière différente : afin que le centre-ville soit mieux adapté aux familles, les règlements de zonage ont été modifiés de façon à dissuader les propriétaires de diviser les grandes unités d'habitation (le prix des logements dans la Ville de Québec est relativement bas en comparaison à Vancouver et Santa Cruz).

échelons supérieurs de gouvernement) de crédits d'impôt et de rabais sur les cartes d'abonnement au transport en commun, avantages auxquels ces familles pourraient avoir droit et qui compenseraient pour le coût élevé de la vie à San Francisco.

-Plans proactifs à long terme en vue du financement municipal des logements pour les familles

Plusieurs villes, grâce à des partenariats privés et sans but lucratif, ont prévu des fonds à long terme sous forme de fiducies ou autres afin de combler le manque de financement du logement abordable.

Voici quelques exemples d'initiatives ayant cours aux États-Unis visant à augmenter le nombre d'unités de logement abordables pour les familles.

-La plupart des personnes qui travaillent à Silicon Valley, une zone de Santa Clara riche en emplois, habitent les comtés avoisinants en raison du prix élevé des logements. En partenariat avec le milieu des affaires de Silicon Valley et afin de retenir les travailleurs, la ville a créé une fiducie d'habitation. Plus de 10 millions de dollars ont été obtenus à crédit contre d'autres investissements afin de favoriser le logement abordable dans le secteur.

-Le logement abordable était l'un des enjeux brûlants des dernières élections municipales à Los Angeles. Aussi, le maire Hahn a-t-il proposé un fonds de dépôt pour le logement abordable dont le montant annuel s'élève à 100 millions de dollars.³⁰

Acquis généraux découlant de l'étude approfondie des quatre villes : les villes ont en commun a) des processus initiaux similaires, peu importe le stade auquel elles se trouvent; b) des ressources précises consacrées aux familles afin de contribuer à la réalisation des objectifs; c) des mesures censées s'institutionnaliser progressivement au fil du temps; d) des projections de résultats positifs successifs qui devraient prédisposer les représentants municipaux à suivre l'élan.

Vancouver réussit avec succès à planifier en fonction des familles en grande partie parce que l'infrastructure nécessaire est en place et les coûts afférents sont payés en cours de processus. Relevant autrefois du service de la planification, les stratégies qu'a adoptées Vancouver ont été décentralisées au fil du temps et au gré des résultats positifs successifs. Le tout dernier ensemble résidentiel majeur de Vancouver témoigne de la maturité et du dynamisme de la ville en ce domaine : il s'agit des résidences olympiques qui, après les Jeux, seront converties pour usage normal. La ville a exigé que 50% du parc résidentiel soit destiné aux familles.

Le leadership et la coordination ont également contribué au succès de Vancouver et d'autres villes lui emboîtent le pas. La planification de politiques familiales nécessite une approche trans-sectorielle et multidisciplinaire. Ainsi, des plans détaillés et leur suivi ainsi que des efforts concertés entre organismes municipaux permettent d'assurer la mise en œuvre d'une stratégie intégrée et d'éviter que les demandes concurrentes à l'égard des ressources en logements ne nuisent aux résultats.

Dans toutes les villes-guides, une réflexion et une stratégie globales ont amené à réfléchir aux moyens de regrouper les divers services et programmes municipaux afin de fournir des services publics et un logement aux familles. La plupart des villes ont mis sur pied des groupes de travail au sein du service de la planification pour coordonner les plans d'action et autres interventions telles que la *Portland's Schools, Housing and Families Initiative* et la *Seattle's Families Urban Neighbourhoods Initiative*, tandis que San

³⁰ Le San Francisco Policy Council on Families and Children (2006) écrivait, au sujet de Los Angeles : Les partisans s'en tenait au montant comme finalité (100 millions de dollars) plutôt que de réfléchir à la source du financement et à ceux qui en bénéficieraient. La campagne a donc pu profiter d'un plus grand nombre d'alliés puisqu'on évitait tout différend au regard de la provenance ou de l'affectation des fonds.

Francisco vient d'instaurer le *Mayor's Policy Council on Children and Families* (Conseil des politiques en matière d'enfance et de familles). On reconnaît unanimement l'importance de nommer des responsables dans les sphères politiques et administratives pour mener à bien ces stratégies.

Il ne faut pas non plus sous-estimer les campagnes de sensibilisation du grand public qui sont propices à l'explication des répercussions de l'exode des familles avec enfants sur les villes. En dépit de leurs efforts axés sur la famille, San Francisco et Seattle peinent à répondre aux besoins des familles en raison de campagnes agressives contre l'itinérance qui profitent de budgets importants – dont on parle amplement – affectés au logement des sans-abris.

Conclusions

Plusieurs villes sont aux prises avec la perte de familles à revenu moyen au profit de la banlieue. De toute évidence, l'immigration devrait grandement contribuer à toute mesure visant à maintenir ou à augmenter le nombre de familles dans les quartiers urbains. Les résultats de la recherche indiquent qu'il existe peu d'interventions directes dont les fins spécifiques sont de retenir/d'attirer les familles à revenu moyen avec enfants en milieu urbain. Quelques grandes villes choisies ont instauré des stratégies générales pour loger des familles dans la ville en raison du prix élevé des logements. La plupart des villes ayant élaboré des politiques et des programmes ont profité des possibilités induites par les lois adoptées aux paliers supérieurs de gouvernement, de l'approche descendante des priorités ou de fonds soutenant leur examen de la question.

Les villes-guides font valoir qu'aux yeux des familles cibles :

- (6) le logement est le principal facteur influençant la décision des familles de s'établir dans la ville ou à l'extérieur; la question des écoles arrive au second rang des priorités;
- (7) le logement abordable est l'outil de choix. En vue d'habiter la ville, les familles souhaitent et ont besoin de programmes de logement abordable pour locataires ou propriétaires-occupants. La solution consiste à coupler ces programmes à des orientations familiales explicites et à coordonner les outils de planification qui leur sont complémentaires;
- (8) des services tenant compte des besoins des enfants et un aménagement correspondant aux besoins des familles en contexte urbain sont primordiaux.

Plusieurs conditions de mise en œuvre et caractéristiques administratives dans les villes-guides sont propices à axer les politiques et programmes municipaux sur les familles; à cet effet, notons que :

- La coordination rigoureuse entre les secteurs et les gouvernements est essentielle à la réalisation des projets en temps opportun et pour s'assurer que les services, tels que, entre autres, les garderies, ne sont pas négligés.
- La question du logement est complexe et doit être abordée sous plusieurs angles, soutien politique à l'appui. La supervision des stratégies intégrées par des responsables des sphères administrative et politique, des plans précis ainsi que leur suivi, sont nécessaires pour éviter que les demandes concurrentes à l'égard des ressources municipales (logement et autres) ne nuisent aux résultats.
- Il ne faut pas sous-estimer les nouveaux modèles d'aménagement et d'exploitation ni les consultations publiques et les campagnes de sensibilisation qui contribuent à la promotion de la ville comme option viable d'habitation pour les familles.