

Logement abordable: profils de cinq villes métropolitaines

Équipe éditoriale :

Stewart Tan, sous-directeur senior,

Centre pour les villes habitables

Eugeni Villalbí Godes, chargé de projet pour l'Observatoire Metropolis, Metropolis

Jarryd N'michi, conseiller en relations internationales, Ville de Montréal

Conseillers:

Michael Koh, membre exécutif, Centre pour les villes habitables

Octavi de la Varga, secrétaire général de Metropolis Henri-Paul Normandin, directeur du bureau des relations internationales. Ville de Montréal

© 2019, Centre pour les villes habitables (CLC), Singapour ; Metropolis ; Montréal. Tous droits réservés



CLC is a division of



Créé en 2008 par le Ministère du développement national et le Ministère de l'environnement et des ressources en eau, le Centre pour les villes habitables (CLC) a pour mission de « distiller, créer et partager des connaissances sur les villes viables et durables ». Les travaux du CLC couvrent quatre domaines principaux : la recherche, le développement des capacités, les plateformes de connaissances et les services consultatifs. Grâce à ces activités, le CLC espère fournir aux dirigeants et praticiens urbains les connaissances et le soutien nécessaires pour améliorer nos villes. Pour plus d'informations, veuillez visiter

CLC Publications

45 Maxwell Road #07-01 The URA Centre Singapore 069118

Tél.: +65 6645 9576

E-mail: MND_CLC_Enquiries@mnd.gov.sg

metropolis •



Metropolis réunit les gouvernements de 138 agglomérations urbaines du monde entier. Avec 34 ans d'histoire, l'association est aujourd'hui le centre d'expertise en gouvernance métropolitaine. En faisant entendre la voix des métropoles dans l'agenda mondial et en renforçant la capacité de fournir des politiques et des services publics, Metropolis contribue à la recherche de réponses communes aux défis de la métropolisation. Metropolis est également la section métropolitaine de l'organisation mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) depuis sa constitution en 2004.

Metropolis

15 rue Avinyó, 3e étage 08002 Barcelone (Espagne)

Tél.: +34 933 429 460

E-mail: metropolis@metropolis.org

Montréal **₩**

Montréal est la plus grande ville francophone d'Amérique ; elle se distingue pour sa vitalité culturelle exceptionnelle et ses forces créatrices reconnues à l'échelle internationale. Chaque jour, elle devient une ville plus contemporaine, inclusive et dynamique sur les plans économique, culturel et social. Destinée à offrir aux Montréalais un lieu de vie agréable et prospère, la Ville de Montréal veut rester à l'écoute des besoins changeants de sa population afin de s'y adapter en permanence. Pour ce faire, elle s'appuie sur les compétences et l'expertise de ses 28 000 collaborateurs, au service de 1,8 million de citoyens.

Ville de Montréal

Mairie - Édifice Lucien-Saulnier 155 Rue Notre-Dame Est Montréal QC H2Y 1B5

Tél.: +1 514-872-0311

E-mail: mairesse@ville.montreal.qc.ca

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, distribuée ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, y compris la photocopie, l'enregistrement ou toute autre méthode électronique ou mécanique, sans l'autorisation écrite

Tous les efforts ont été déployés pour retrouver toutes les sources et les détenteurs des droits d'auteur dans les articles, les figures et les informations de ce livre avant sa publication. Si certains ont été oubliés par inadvertance, l'équipe de rédaction s'assurera que tous les crédits sont crédités à la première occasion.

En collaboration avec :







Contenu:

Avant-propos de Ms Valerie Plante	06
Message de Mr Khoo Teng Chye	08
Message de Mr Octavi De La Varga	12
Profil de logements abordables : Berlin	16
Profil de logements abordables : Buenos Aires	24
Profil de logements abordables : Kuala Lumpur	32
Profil de logements abordables : Singapore	42
Profil de logements abordables : Montréal	56



Message de **Mme Valérie Plante** Mairesse de Montréal

Redonner la ville à ses citoyens

Comment sera notre métropole dans 20 ans? Oue devons-nous faire dès maintenant pour que notre ville reste pour nous un environnement familier et nous assurer que tous les citoyens et toutes les citoyennes y trouvent leur place? Si nous voulons maintenir la qualité de nos milieux de vie et l'attractivité de Montréal, nous devons conserver sa diversité sociale. Et pour réaliser cette vision, notre administration a clairement identifié ses priorités : le développement économique, l'environnement, l'habitation et la mobilité qui, ensemble, constituent les fondations d'un avenir prometteur pour notre ville.

Pour chacune de ces priorités, des actions concrètes et porteuses ont été entreprises. Par exemple, le déploiement de notre stratégie pour le développement de 12 000 logements sociaux et abordables, qui permet à tous les types de ménages de trouver un logement décent adapté à leurs moyens.

Il est primordial pour nous de conserver notre capacité à accueillir des familles, des étudiants, de nouveaux arrivants, ainsi que d'accroître l'offre de logements de qualité pour les ménages à faibles revenus.

Nous nous apprêtons d'ailleurs à consulter la population et les parties prenantes du secteur de l'habitation en vue d'adopter un règlement qui assurera le développement de logements sociaux, abordables et familiaux dans le cadre de futurs projets d'immobilier résidentiel.

L'objectif de ce règlement est d'avoir un effet sur la structure du marché de l'habitation, sans compromettre par ailleurs la vitalité et l'abordabilité du marché résidentiel dans son ensemble.

Ce règlement amènera un changement de paradigme dans le développement résidentiel et assurera, à terme, que tout citoyen aura accès à un logement répondant à ses besoins et à ses moyens

Des actions porteuses

Au cours de la dernière année et demie, des projets comptant plus de 3 000 logements sociaux et abordables pour familles, séniors ou étudiants, ont été financés et sont actuellement en développement.

Pour y parvenir, nous avons investi dans nos équipes d'experts et nous avons aussi déployé des approches innovantes qui nous permettent de mettre en commun les ressources disponibles dans les différents niveaux gouvernementaux. Nous avons également créé une collaboration avec des partenaires financiers qui partagent notre vision

Parce que le Montréal de demain, c'est celui qu'on construit dès maintenant.

Valérie Plante Mairesse de Montréal



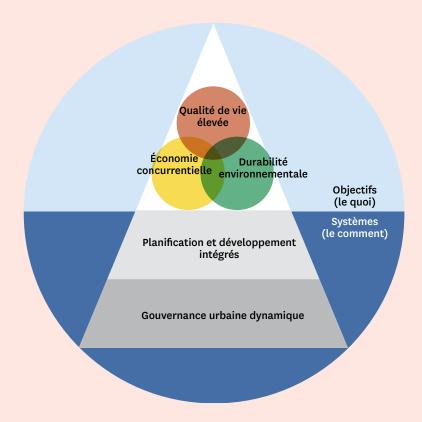
Message de **Message de Mr Khoo Teng Chye** Directeur général. Centre pour des villes habitables, Singapour

Le logement, au cœur de l'habitabilité urbaine

À l'heure où des villes du monde entier s'attachent à mettre en œuvre le Nouveau programme pour les villes proposé par ONU-Habitat – en particulier son onzième objectif lié au développement durable, qui les exhorte à devenir plus humaines, plus sûres, plus résilientes et plus durables –, on ne peut que constater que toutes ne sont pas au même stade de développement et que chacune rencontre des obstacles qui lui sont propres.

Cela ne doit pas faire oublier que ces objectifs sont reliés les uns aux autres et font partie intégrante de ce qu'est une ville habitable. Il ne faut pas oublier non plus qu'une ville habitable se définit notamment par sa capacité à offrir du logement social et du logement abordable de bonne qualité.

Le Centre pour des villes habitables a créé, à partir de données sur le développement urbain de Singapour, un modèle d'habitabilité¹ (ci-dessous)



Modèle d'habitabilité de Singapour. Image : Centre pour des villes habitables, Singapour.

¹⁻ Pour plus de précisions, veuillez consulter le document Liveable and Sustainable Cities: A Framework (en anglais seulement) sur : https://www.clc.gov.sg/docs/default-source/books/clc-csc-liveable-sustainable-cities.pdf.

qui sert de guide au développement de villes durables et habitables. Selon ce modèle, une des cibles que les villes devraient viser est d'offrir à leurs résidents une qualité de vie élevée. Cela repose notamment sur un milieu de vie sûr et sécuritaire, une société équitable et ouverte et l'accès à des biens et services collectifs adéquats.

Une ville habitable qui vise à loger la majorité de sa population devrait offrir à ses citoyens un milieu de vie sûr, des quartiers autosuffisants pouvant satisfaire aux besoins quotidiens (cliniques, écoles, restaurants, supermarchés et installations récréatives), l'accès à différents moyens de transport, ainsi qu'une vie de quartier enrichissante fondée sur l'intégration sociale, grâce à la cohabitation de différents groupes socioéconomiques et ethnoculturels. Une économie concurrentielle et en croissance est aussi essentielle pour que les gens puissent se permettre de payer leur loyer, aussi bien parce ce qu'elle leur offre de meilleures chances d'éducation et d'emploi que parce qu'elle permet aux gouvernements et municipalités d'offrir des subventions au logement et d'investir dans la recherche et le développement en vue de maintenir les coûts de construction bas.

La durabilité environnementale, troisième objectif de la ville habitable selon le modèle, est atteinte lorsque la ville dispose de ressources suffisantes

(terrains, eau, énergie) pour répondre à ses besoins à long terme et qu'elle propose un environnement propre et résistant aux risques environnementaux, comme les changements climatiques et les catastrophes naturelles. La réalisation de cet objectif complète les efforts déployés pour offrir du logement social et du logement abordable, par exemple, lorsque la ville réserve des terrains suffisants pour la construction d'unités supplémentaires de logement social en prévision de la croissance inévitable de sa population, lorsqu'elle réduit la facture de services publics des citoyens en favorisant l'adoption de technologies intelligentes, moins énergivores, et lorsqu'elle contribue à la bonne santé et au bien-être des citoyens, grâce à des conditions de salubrité et à des infrastructures saines et sûres.

Si ces objectifs se retrouvent dans les programmes de logement social de la plupart des agglomérations métropolitaines, les processus et les principes permettant de les atteindre y sont peu expliqués. L'un de ces principes consiste à adopter une approche intégrée de la planification globale. Il s'agit de développer une vision à long terme du logement social et du logement abordable pour cerner la demande actuelle et future et suivre l'évolution des besoins des citoyens, comme la prise en charge de la population vieillissante. Il s'agit aussi de signaler, dans le plan global d'urba-

nisme, des secteurs en développement où des installations existantes très étalées pourraient être déplacées ou regroupées afin de libérer de l'espace pour des unités de logement social ou de logement abordable, en particulier si les terrains disponibles sont rares. Les villes capables de réaliser des projets en réunissant tous les acteurs du logement social, d'adopter dès le départ une attitude dynamique et d'innover sur le plan des technologies et des processus auront une longueur d'avance dans la mise en place d'un programme de logement social efficace.

Le principe de gouvernance urbaine dynamique, l'un des plus difficiles à appliquer mais aussi l'un des plus cruciaux, exige une vision claire des besoins les plus importants auxquels doit répondre le logement social dans la ville. Il exige aussi de convaincre tous les secteurs et la population d'adhérer aux politiques et aux projets afin de travailler à cette vision commune. Cela nécessite des efforts considérables de la part des administrations municipales et des élus. L'exercice vise, d'une part, à faire participer la population au processus décisionnel afin qu'elle s'approprie son milieu de vie et, d'autre part, à travailler en concertation avec les acteurs du marché et de l'industrie afin de profiter de leur expertise, de leurs innovations et de leurs solutions avancées de financement. Ces processus reposent sur des normes de

gouvernance, comme l'adoption d'une approche rationnelle de l'élaboration des politiques de logement, la réduction des possibilités de corruption et de conflits d'intérêts et l'instauration d'une culture d'intégrité. L'absence de telles normes peut nuire à la réalisation des projets de logement social et du logement abordable.

[Titre de la publication] dresse un état des lieux du logement social et du logement abordable dans sept villes [à confirmer] et fournit des exemples concrets de politiques et d'actions intégrant les principes de la ville habitable, bien que les résultats soient variables et qu'il reste du travail à faire. Toutes les mesures prises visent néanmoins un objectif clair : offrir aux citoyens l'accès à un programme de logement social et de logement abordable inclusif, ce qui est en soi un effort louable et nécessaire.



Message de **Mr Octavi de la Varga** Secrétaire Général de Metropolis

Le logement, droit fondamental et enjeu métropolitain

La croissance urbaine est indéniable à l'échelle mondiale. Les villes s'étendent au-delà de leurs frontières administratives et donnent naissance à d'immenses régions métropolitaines. Carrefours d'échanges humains, commerciaux, financiers et intellectuels, vecteurs de créativité et d'innovation, les métropoles du monde sont des moteurs de croissance. Elles pèsent lourd dans l'économie mondiale. certaines représentant de 20 % à 50 % du PIB et de la population de leur pays. En revanche, la complexité et la diversité qui les caractérisent sont également la source d'un morcellement qui donne lieu à de profondes inégalités d'un secteur à l'autre de leur territoire. Ce contexte pose des défis politiques à tous les niveaux de gouvernement actifs dans l'espace métropolitain, ce qui oblige les administrations municipales et régionales à mener l'exercice décisionnel à une nouvelle échelle. Les efforts concertés des pouvoirs publics pour prévenir et gérer les inégalités et pour planifier et saisir les occasions au sein d'un espace métropolitain donné sont au cœur d'une bonne gouvernance métropolitaine.

Dans une agglomération métropolitaine, les occasions et les inégalités se manifestent dans presque tous les aspects de la vie des citadins, à commencer par le droit fondamental au logement. Or, les dynamiques mondiales ont fait perdre cette dimension au logement, devenu une marchandise dont la valeur fluctue au gré de l'offre et de la demande. C'est dans les régions métropolitaines, plaques tournantes de marchés de toutes sortes, que l'on observe les effets les plus pervers de la dynamique des marchés immobiliers.

Ainsi, bien qu'ayant un certain accès à la propriété et au crédit, les habitants des classes populaires sont poussés hors du centre-ville, vers des banlieues de plus en plus éloignées où le logement est souvent plus abordable. C'est l'embourgeoisement, ce processus par lequel les classes plus aisées refoulent les vulnérables vers la périphérie de la ville ou vers les municipalités voisines.

Ce phénomène exclut des personnes du marché immobilier, la conséquence étant que des millions de personnes n'ont pas accès à un logement décent¹ et n'ont d'autre choix que de dormir dans des espaces publics ou dans des bidonvilles, où le droit d'utilisation de l'espace et les titres de propriété sont absents et où l'état des constructions est précaire².

¹⁻ D'ici 2030, deux citadins sur cinq vivront probablement dans des logements précaires ou informels (Rapport GOLD IV, page 114).

^{2- «} Selon ONU-Habitat, les deux tiers de la population vivant dans des quartiers précaires (slums) ne disposent pas de droits reconnus ou de titre légal de propriété.» (Rapport GOLD IV, page 102).

Dans l'ensemble des régions métropolitaines, les résultats généraux de cette dynamique du logement sont l'expansion du territoire métropolitain lui-même et, simultanément, la ségrégation spatiale, sociale, économique et culturelle des citoyens, ou ghettoïsation, sous forme de lotissements privés ou informels, tous stratifiés selon le pouvoir d'achat des citoyens. Dans ce contexte d'expulsions répétées, les groupes les plus vulnérables finissent par s'installer dans des quartiers déjà marginalisés aux services publics déficients, conditions favorables à l'accentuation de la pauvreté et de la violence.

La solution à ces inégalités est multiple et il faut les aborder dans une perspective métropolitaine car elles s'étendent au-delà des limites du territoire administratif des villes. Le logement est un élément essentiel à prendre en compte dans toute politique visant la cohésion sociale mais de telles politiques doivent s'inscrire dans une vision globale, sans quoi elles risquent d'aggraver les effets négatifs de la ségrégation. Il est donc important que le logement soit un axe d'action prioritaire de la planification métropolitaine. Cette approche favorise l'émergence de territoires polycentriques

et équilibrés qui répartissent la richesse, les services et les équipements publics, ainsi que de réseaux de transports publics qui relient les centralités urbaines et garantissent le droit à la mobilité.

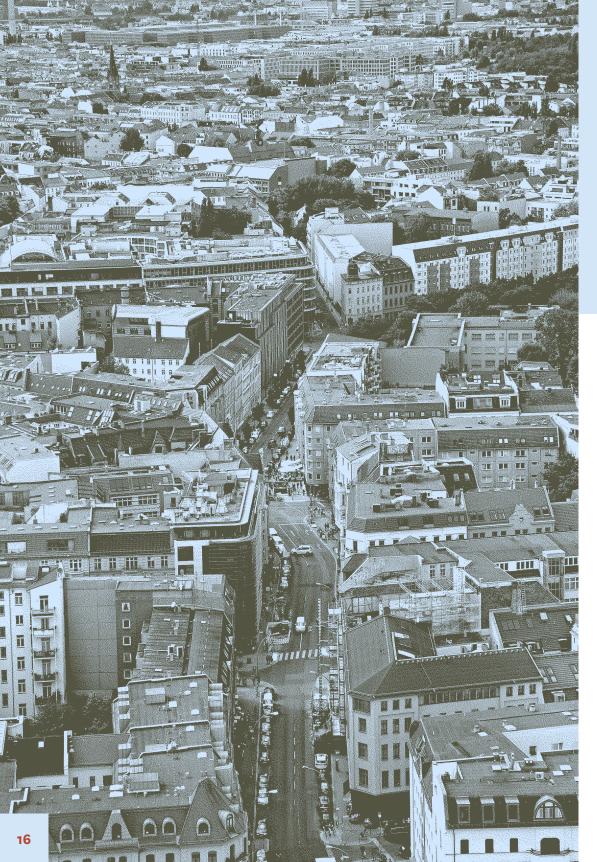
Un autre élément sans lequel aucun progrès n'est possible est la considération du droit à un logement décent comme un droit universel de la personne, comme le demande dans son dernier rapport le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le logement décent, Mme Leilani Farha³. Dans l'Agenda 2030 pour le Développement Durable, le logement est l'objet principal du onzième objectif de développement durable (ODD 11). La spirale de l'exclusion sociale qui prend sa source dans le manque d'accès à un logement décent est cependant multidimensionnelle; elle mine l'accès à la santé, à l'éducation et à l'emploi et a des effets sur les inégalités entre les sexes, et elle est aussi influencée par ces questions. Par conséquent, la conception de projets de logement doit également être transversale et tenir compte non seulement de l'ODD 11, mais aussi, au moins, des ODD 1, 4, 5, 6, 7 et 8.

Pour réussir la mise en œuvre de ces principes, il faut mettre en

place une structure ascendante permettant la conception de politiques publiques fondée sur la collaboration entre les pouvoirs publics et les citoyens. Des projets de logement social construits par des coopératives d'initiative citoyenne, par exemple, ont affiché des résultats positifs pour assurer l'application efficace de politiques promues par les pouvoirs publics.

Par cette publication, nous souhaitons ouvrir le débat sur le logement en tant que droit fondamental et enjeu métropolitain, en mettant en lumière l'expérience de grandes métropoles et dans l'espoir d'inspirer des idées nouvelles pour aborder cet enjeu absolument fondamental de l'urbanisation moderne.

³⁻ Rapport du rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard : https://bit.ly/2lAfuMg



Logement public abordable : **Berlín**

Auteur

Service de l'urbanisme et du logement de l'administration municipale de Berlin Section IV – Logement, construction neuve, revitalisation urbaine, ville propice à l'intégration sociale



CONTEXTE

Berlin, ville en plein essor

Berlin connaît actuellement un essor dans plusieurs domaines, dont celui de la population. Depuis 1990, la capitale allemande a vécu quatre grandes phases de fluctuation démographique. Elle a ainsi vu sa population augmenter de la réunification jusqu'en 1993, puis diminuer de 1993 à 2000 avant de se stabiliser jusqu'en 2004 et de repartir ensuite à la hausse. Il y a dix ans à peine, analyses et prévisions de marché affichaient des taux élevés d'immeubles d'habitation vides et une démographie stagnante. Or, de 2011 à 2017, Berlin a gagné quelque 280 000 habitants – l'équivalent d'une ville allemande de taille moyenne ou de l'une des douze communes berlinoises –, si bien que sa population avoisine aujourd'hui les 3,6 millions d'âmes. Et tout porte à croire que cette tendance se maintiendra au cours des prochaines années.

Dans ce contexte, la construction de logements devient un enjeu prioritaire pour le sénat de Berlin, l'administration municipale centrale, qui entend bien se prévaloir de tous les avantages que lui confère son statut de ville-État dans le système fédéral allemand. Les politiciens doivent en fait mener de front plusieurs dossiers :

- 1. la pénurie de logements ;
- 2. la flambée des loyers et de l'immobilier ;
- 3. la densification urbaine et le règlement d'éventuels différends ;
- 4. la volonté de concilier urbanisme et architecture de grande qualité.



PAYSAGE ACTUEL

Soutenir la construction de logements

Si elle veut sortir de la crise du logement, Berlin doit commencer par construire de nouvelles unités d'habitation. L'administration municipale recense actuellement 1,9 million d'appartements sur l'ensemble de son territoire. Selon un plan de développement urbain récent, il faudrait en construire 20 000 par année pour satisfaire à la demande. Ce rythme n'est pas encore atteint, bien que le nombre d'unités achevées augmente.

L'objectif central de l'administration est de développer la ville de l'intérieur. Le moindre espace non construit entre deux bâtiments, les friches industrielles, les emprises sous-utilisées, la transformation de combles et l'ajout d'étages sont autant de

potentiels de densification à exploiter mais ces mesures seront loin de suffire. Dans le cadre de sa politique de logement, la ville projette donc la création de onze nouveaux quartiers où seront construites à moyen et à long terme 38 000 unités d'habitation capables d'accueillir 100 000 personnes.

Le sénat berlinois a conclu des accords avec chaque commune berlinoise pour la construction de logements. Ces accords établissent des objectifs et des principes communs, tout en prévoyant que les locataires bénéficient de conseils et de soutien. Ils misent sur le développement du potentiel résidentiel des arrondissements et la construction d'unités d'habitation dans le cadre de projets sélectionnés, accompagnés d'une délivrance rapide des permis de construction. Ces accords doivent aider la ville à atteindre sa cible de 20 000 appartements par an. Or, l'expérience montre que Berlin devra pour cela accorder des permis pour au moins 25 000 unités. Enfin, il lui faudra aussi améliorer les structures de communication et de décision afin de régler rapidement les différends qui pourraient émerger dans le sillage de ces projets construction.

À l'heure actuelle, on construit surtout des appartements haut de gamme destinés aux propriétaires-occupants, ce qui ne soulage guère la pénurie de logements abordables. Pour endiguer la flambée des prix des terrains et des coûts de construction, la capitale allemande a tout intérêt à soutenir les promoteurs qui projettent la construction de logements abordables. Ces derniers peuvent d'ailleurs se prévaloir du programme d'aide à la construction de logements sociaux, remis sur pied en 2014 et régulièrement adapté depuis aux conditions du marché. En 2018, par exemple, le programme offre 260 millions d'euros, sous forme de prêts et de subventions, pour la construction de 3 500 appartements. À cela s'ajouteront les fonds réservés dans le budget de la ville à la construction de 5 000 appartements à loyer modique par année d'ici 2021. Berlin pourra ainsi préserver et maintenir à environ 100 000 unités son parc de logements sociaux, lequel a été construit en bonne partie entre les années 1960 et 1980 et reste assujetti au contrôle des loyers, mais ne le sera pas indéfiniment.

Le sénat berlinois travaille en partenariat avec six sociétés de logement social pour bonifier l'offre. En plus de fournir des appartements à des ménages de différents niveaux de revenus, ces sociétés se sont engagées à construire des milliers de nouvelles

unités. Elles projettent de livrer 6 000 nouveaux appartements par an et d'acheter des logements existants, ce qui devrait faire passer le nombre de logements sociaux de 300 000 à 400 000 unités. Pour atteindre leurs objectifs, elles peuvent compter sur l'aide de la ville, sous forme de terrains et de subventions.

Toutefois, il faudra plus que ces projets publics pour résoudre la crise du logement. C'est pourquoi la ville a décidé de soutenir aussi les promoteurs privés, notamment en simplifiant les procédures de planification et d'approbation. Elle les invite également à participer au développement urbain à dimension sociale dans le cadre du « modèle berlinois d'aménagement coopératif du territoire ». Les coopératives d'habitation, qui ont toujours eu une forte présence à Berlin, pourront aussi disposer d'un soutien pour la construction de logements. À l'heure actuelle, des terrains à vocation résidentielle qui appartiennent à la ville-État – et qui ne représentent qu'une infime proportion de tous les terrains constructibles – sont alloués principalement aux sociétés de logement social. Dans l'avenir, cependant, ils seront aussi offerts aux coopératives d'habitation, aux promoteurs de logements sociaux et aux coentreprises de construction.

Interventions sur le marché

Traditionnellement, le marché de l'habitation des centres urbains allemands se compose surtout d'unités locatives. Berlin n'y fait pas exception: 85 % des ménages berlinois vivent en location. Le sénat de Berlin utilise actuellement tous les mécanismes à sa disposition pour freiner la hausse des loyers et des prix de l'immobilier et pour éviter aux locataires de devoir déménager. Il restreint notamment la capacité des propriétaires d'augmenter les loyers à la conclusion ou au renouvellement d'un bail. Il les oblige aussi à demander son autorisation pour certains travaux de modernisation et pour la transformation d'unités locatives en copropriétés privées ou, encore, en appartements pour touristes. Dans certains quartiers, lorsque des immeubles d'habitation sont mis en vente, le conseil d'arrondissement peut exercer un droit de préemption afin d'assurer la disponibilité de logements abordables. Le droit des locataires relevant du gouvernement central allemand, le sénat berlinois propose aussi au Conseil fédéral [Bundesrat] des modifications législatives pour mieux protéger les locataires.



Pour de nombreuses zones qui se prêteraient à la construction résidentielle, il faut accompagner les projets d'un plan d'aménagement général établissant les grandes orientations urbanistiques. Ces secteurs sont aussi dépourvus de moyens de transport adéquats et des infrastructures sociales qui enrichissent la vie de quartier. Le développement rapide de sites prometteurs n'est donc possible qu'avec l'adhésion des investisseurs au plan d'urbanisme et leur participation équitable au coût des infrastructures sociales (écoles maternelles, écoles primaires, espaces verts, etc.). D'ailleurs, chaque fois qu'il faut élaborer ou modifier un tel plan de développement, la ville impute une partie des coûts indirects du projet aux investisseurs. Ceux-ci doivent aussi louer au moins 30 % de la superficie construite à des ménages à faible revenu, à un loyer qui sera contrôlé pendant 30 ans, mesure financée par l'administration municipale.

Infrastructures et règlement des différends

Le développement réussi de la ville repose aussi sur l'accueil que réservent les politiciens, les administrateurs, le secteur du logement, les propriétaires fonciers, les habitants des quartiers et l'opinion publique aux projets de construction de logements. Il s'agit d'un enjeu de taille qui sera au cœur d'importantes décisions au cours des prochaines années.

Les politiciens et les administrateurs doivent prendre des décisions contraignantes pour accélérer la planification et développer les infrastructures. Parallèlement, le secteur du logement, les résidents et la société civile devraient amorcer un dialogue constructif, en prenant exemple sur les consultations menées par les sociétés de logement auprès de leurs locataires.

Très importante aux yeux du sénat berlinois, la participation de la société civile se veut un exercice de transparence, notamment pour le processus décisionnel, et de mobilisation des parties concernées. Les principes encadrant la participation citoyenne aux processus de développement urbain établissent clairement quand et comment les informations sur les projets de construction devraient être diffusées, quelles formes devraient prendre les rencontres des différents acteurs et quelles suites il faut donner aux résultats du processus de consultation. Ces principes directeurs sont établis par un comité composé de citoyens, de politiciens et d'administrateurs.

Le développement des transports et des infrastructures sociales doit impérativement avoir lieu au même rythme que celui du parc immobilier et suivre la croissance démographique. Chaque projet doit donc intégrer la planification et la construction des infrastructures et des espaces ouverts nécessaires.

Le souci de la qualité

L'émergence de milieux où il fait bon vivre et travailler passe invariablement par un aménagement urbain bien pensé, la prise en compte de la qualité de vie des résidents et l'intégration aux quartiers avoisinants. Les sociétés de logement social joueront un rôle important dans le développement de nouveaux quartiers de grande dimension. Néanmoins, l'intention est de créer des zones résidentielles qui intégreront différents régimes de propriété et qui conviendront donc à des ménages de diverses catégories de revenus.

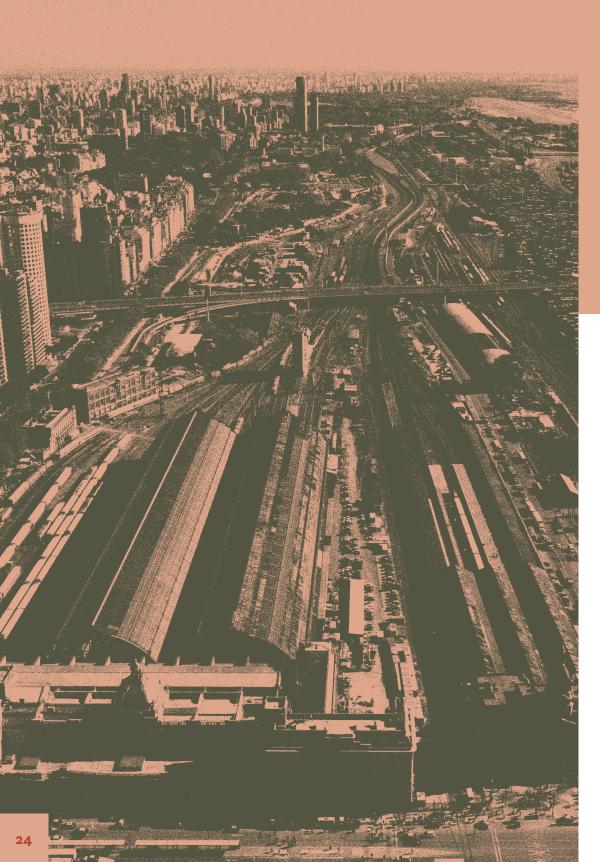
Avant le début de sa planification proprement dite, chaque projet est soumis à une ronde de consultation crédible et orientée vers les résultats. Des directives définissent les normes de qualité, ouvrent le processus de développement aux idées et favorisent l'acceptation sociale. Lorsqu'un projet suscite la controverse, le promoteur propose des variantes architecturales et urbanistiques afin que les solutions retenues fassent largement consensus.

Au sein du Baukollegium Berlin, comité chargé de garantir la qualité de l'environnement bâti, le directeur du développement urbain et six experts indépendants évaluent ensemble les projets et les plans d'urbanisme jugés d'une importance exceptionnelle pour la ville dans son ensemble. Cette évaluation porte sur la qualité urbanistique et architecturale et l'aménagement d'espaces verts.

PERSPECTIVES

Une politique du logement efficace, pour une ville en plein essor comme Berlin, passe par des décisions cohérentes et éclairées des responsables politiques, doublées de structures de participation contraignantes. Berlin mène actuellement un examen approfondi de ses outils de réglementation et de financement ainsi que de ses structures de décision et de participation, afin de les adapter à sa réalité de métropole en pleine croissance. À l'évidence, la sortie de la crise n'est pas pour demain et il faudra continuer de recourir activement à des mécanismes de résolution des différends.





Logement public abordable: **Buenos Aires**

BARRIO 31



CONTEXTE

Située dans le centre-est de l'Argentine, sur la rive occidentale du fleuve Río de la Plata, la ville de Buenos Aires¹ compte près de trois millions d'habitants, et autant de gens s'y rendent chaque jour pour travailler. Elle fait partie des villes d'Amérique latine où il fait le mieux vivre et son revenu par habitant est parmi les trois les plus élevés de la région. En outre, c'est la ville la plus visitée d'Amérique du Sud.

Sa superficie d'un peu plus de 200 km2 est comprise dans un périmètre de 60 km. Sa densité de population dépasse les 15 000 habitants par km2 et ses zones centre et nord sont les plus densément peuplées. Ses 48 quartiers, dont les plus anciens suivent le tracé des paroisses du 19e siècle, sont regroupés en 15 arrondissements politico-administratifs. En tant que métropole autonome, la ville de Buenos Aires est un des 24 districts qui composent le pays. Elle a ses propres pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, de même que sa propre police.

Buenos Aires a été et demeure une terre d'accueil pour les migrants du reste du pays et du monde. Trente-huit pour cent (38 %) de ses habitants sont nés ailleurs. À la seconde moitié du 19e siècle, son

¹⁻ La ville de Buenos Aires ne doit pas être confondue avec la province du même nom. Ce texte ne porte que sur la ville.

port a été le point d'arrivée de la grande vague d'immigration encouragée par l'État argentin pour peupler la nation. Espagnols, Italiens, Syro-Libanais, Polonais et Russes ont semé à Buenos Aires les graines de son éclectisme culturel distinctif. Au cours du 20e siècle, d'autres vagues migratoires successives (de l'intérieur du pays, d'autres pays latino-américains et d'Asie) ont achevé d'en faire une ville cosmopolite où cohabitent des gens d'horizons divers.

Dans les années 1990, le gouvernement s'est moins soucié de la planification et des affaires de Buenos Aires en général, ce qui a eu pour effet de creuser les inégalités entre différentes zones de la ville. À la même époque, une vague de privatisation visant surtout les entreprises de services publics a affaibli le pouvoir d'intervention de l'État. Cela explique comment, de 1991 à 2001, la population de Buenos Aires vivant dans les bidonvilles a doublé, de même que la taille des campements urbains sur son territoire.

PAYSAGE ACTUEL

Aujourd'hui, près de 250 000 personnes vivent à Buenos Aires dans un bidonville ou un campement urbain. Le défi de la ville consiste à intégrer cette population afin d'assurer les mêmes chances et responsabilités pour tous les Portègnes. Pour ce faire, les problèmes sociaux et urbains doivent être abordés de front.

De multiples projets d'intégration sociale et urbaine sont d'ores et déjà en cours. Ils ciblent évidemment le quart de million de personnes vivant dans les bidonvilles mais tous les citadins y gagnent au change. Nous nous concentrons sur le développement humain (l'éducation, la santé et le travail) des populations marginalisées dans le but de générer du capital social dans toute la ville. Le capital social se crée en travaillant tous ensemble de manière collaborative. Quand on offre les mêmes chances à tout le monde, les possibilités de collaboration se multiplient et il est possible d'en faire plus.

L'un de ces projets se déroule dans le Barrio 31, un quartier entouré de quartiers aisés comme Retiro et Recoleta, en plein cœur de la ville, à quelques mètres du siège du gouvernement, du quartier financier et de l'Obélisque. Contrairement aux autres bidonvilles et campements urbains, que l'on trouve surtout dans le sud de la ville, le Barrio 31 occupe un emplacement névralgique.



Un des projets d'intégration sociale et urbaine de Buenos Aires, Barrio 31, stratégiquement situé

Il ne faut toutefois pas s'y méprendre : cette contiguïté géographique est loin de refléter une proximité réelle. Les 40 000 habitants du Barrio 31 sont isolés par des barrières urbanistiques et sociales. Les voies ferrées et l'autoroute Illia tiennent lieu de frontières entre le quartier et le reste de la ville, et les taux d'accès à l'éducation, à la santé et au travail y sont inférieurs à la moyenne. À la barrière physique s'ajoutent d'autres murs, symboliques, agissant comme un frein à la sortie des habitants du quartier et à l'entrée de leurs concitoyens.

Seulement 38 % des adultes du Barrio 31 ont achevé le secondaire, 16 % des adolescents décrochent et un quart des enfants de trois à cinq ans ne vont pas à l'école. Moins de trois habitants du quartier sur dix sont couverts par une assurance maladie, alors que 80 % de leurs concitoyens ont accès à ce service. En ce qui concerne le travail, seulement 36 % des revenus du quartier proviennent d'activités formelles, contre 75 % pour la ville.

Le Barrio 31 compte près de 10 400 ménages. Nous travaillons avec chacun d'eux pour lui offrir une solution d'habitation permanente et durable garantissant son enracinement dans le quartier.

Le défi du logement abordable, aussi bien dans le Barrio 31 que dans les autres quartiers de la ville, consiste à améliorer les moyens des familles qui y vivent. Nous croyons que la construction de logements de qualité doit aller de pair avec une amélioration de l'écosystème de quartier favorisant le développement économique des ménages et leur épanouissement.

Le projet d'intégration sociale et urbaine du Barrio 31 comporte quatre axes : habitation, capital humain, développement économique et intégration urbaine. Cette approche holistique permet de considérer les habitants du quartier d'un point de vue individuel comme collectif. Dans ce contexte, le logement joue un rôle structurant dans le développement intégral de chaque ménage.

L'aide au logement du projet se divise en deux grands programmes : la construction de nouveaux logements et l'amélioration des logements existants.

Un total de 1200 nouveaux logements sont en construction sur deux terrains situés dans le Barrio 31 pour accueillir les familles habitant dans la zone où passera la nouvelle autoroute Illia, qui améliorera la circulation dans toute la ville, et celles vivant sous le tracé de l'autoroute dans de mauvaises conditions d'habitabilité.



Nouvelles maisons en construction dans le Barrio 31.

Les nouveaux logements sont construits avec une charpente en acier avec des matériaux de pointe de grande qualité. Conçus dans un souci de durabilité, ils incorporent des matériaux isolants, des accumulateurs solaires et des panneaux photovoltaïques.



Caractéristiques durables intégrées dans la conception des nouvelles maisons du Barrio 31.

Le projet compte trois programmes d'amélioration des logements existants, tous gratuits et volontaires : l'amélioration intégrale, l'amélioration extérieure et l'autogestion.

Dans le cadre du programme d'amélioration intégrale, nous intervenons à l'intérieur comme à l'extérieur des habitations de tout un pâté de maisons. Nous réalisons des travaux pour améliorer la ventilation, l'éclairage, l'accès aux services, la sécurité des installations et l'accès aux logements en considérant l'ensemble des logements comme un tout. Les résidents participent au processus de bout en bout, à l'échelle familiale et collective, ce qui leur permet de constater que l'amélioration d'une maison peut avoir des retombées positives sur le voisinage.

En ce qui concerne l'amélioration extérieure, qui est proposée aux habitants des grandes artères du quartier, nous procédons à des interventions sur l'extérieur des maisons qui ont aussi des effets sur l'intérieur : restauration, imperméabilisation et peinture pour

réduire les problèmes d'humidité, et remplacement d'escaliers, de portes et de fenêtres pour rendre les logements plus sûrs et plus accessibles.



Des programmes d'autogestion ont été mis en place pour impliquer activement les résidents dans l'amélioration de leur cadre de vie.

Dans le cadre du programme d'autogestion, pour les habitants du quartier qui souhaitent participer directement et apporter eux-mêmes des améliorations sanitaires et de confort à leur logement, nous proposons un projet et fournissons les matériaux. Des travailleurs sociaux et des architectes accompagnent les ménages tout au long du processus, en évaluant leur logement, élaborant un projet adapté à leurs besoins et déterminant les étapes à suivre pour le réaliser.

Toutes ces mesures d'aide au logement concourent à faire du Barrio 31 un quartier où toutes les habitations sont sûres, adéquates et accessibles. À partir de là, notre objectif est d'assurer l'épanouissement des ménages qui y vivent, et pour cela, il faut des logements abordables.o

L'acompte à verser pour un nouveau logement ne dépasse jamais 20 % du revenu du ménage. Les prêts sont accordés par

l'administration de la ville et doivent être remboursés sur 30 ans suivant un système d'amortissement français. Les emprunteurs ont la possibilité de raccourcir l'échéance en démontrant qu'ils ont des revenus stables suffisants pour effectuer des versements plus importants. Le modèle de paiement est adapté à la situation de chaque ménage. Les versements ne sont pas indexés au coût de la vie et ressemblent à ceux d'autres crédits hypothécaires proposés aux ménages à revenu moyen ou faible dans le reste de la ville.

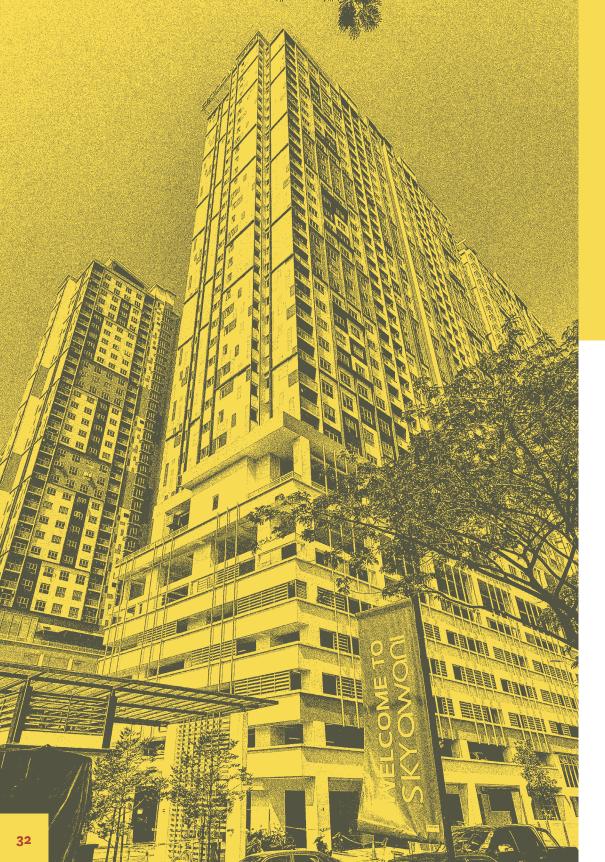
Nous tenons non seulement à ce que les ménages soient en mesure de payer leur logement mais aussi à ce que leur capacité de payer s'améliore avec le temps. Voilà pourquoi nous mettons à leur disposition des programmes d'accès à l'éducation, à la santé et au travail qui leur donneront les moyens de vivre dans leur logement à long terme. C'est là la seule manière de réconcilier urbanisation et développement.

REGARDER VERS L'AVANT

Tout en fournissant des biens et des services publics à Barrio 31, nous devons continuer à travailler pour que les progrès réalisés soient durables sur le long terme et pour faire face aux nouveaux défis qui se posent.

En premier lieu, nous devons continuer à renforcer les activités économiques et à réaliser une véritable intégration commerciale du quartier. De plus, nous devons réfléchir et envisager de nouvelles solutions pour une utilisation rationnelle des terres, afin d'atténuer les effets de la gentrification et d'assurer un changement culturel réel.

Ce travail ne fait que commencer.



Logement public abordable : Kuala Lumpur

POLITIQUE DE LOGEMENT ABORDABLE DE KUALA LUMPUR : RUMAH MAMPU MILIK WILAYAH PERSEKUTUAN (RUMAWIP)

Par Mohammad Kamil bin Mohammad Khalil Kuala Lumpur City Hall (KLCH), Malaisie



CONTEXTE

La ville de Kuala Lumpur (243 km2) compte actuellement 1,7 million d'habitants, un chiffre qui devrait atteindre deux millions en 2020. Le nombre d'unités d'habitation, qui dépasse déjà les 430 000, ne cesse de croître et contribue considérablement à la densification du territoire. Pour répondre à la demande de logement, l'administration municipale suit une orientation stratégique consistant à fournir des logements en nombre suffisant pour tous les niveaux de revenu et à s'assurer que les milieux de vie, les services de proximité et l'environnement bâti répondent aux aspirations élémentaires des citadins.

Selon une étude menée en Malaisie par l'Institut de recherche Khazanah en 2015, un rapport prix/revenu moyen, dans la fourchette des prix abordables, ainsi qu'un taux de pénétration du marché de début de gamme égal ou inférieur à la moyenne mondiale, sont indicateurs d'un bon fonctionnement du marché immobilier. À Kuala Lumpur, l'abordabilité du logement est définie par un rapport prix/revenu moyen de 3, c'est-à-dire que le logement est considéré comme abordable tant que le prix moyen des habitations ne dépasse pas trois fois le revenu annuel moyen des ménages (Demographia, 2017).

Dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Kuala Lumpur (le Kuala Lumpur Structure Plan [KLSP]), des politiques de logement servent de guide à l'administration municipale. Elles comportent les quatre piliers suivants :

KLSP HO 2 : Encourager le secteur privé à diversifier son offre de logement innovant

KLSP HO 12 : S'assurer que l'offre de logement abordable correspond à la demande

KLSP HO 13 : Encourager la construction d'unités d'habitation à prix modique et moyen

KLSP HO 19 : Veiller à la répartition équilibrée des unités d'habitation par type

En 1999, dans le cadre de la politique d'expulsion des squatters, l'administration municipale de Kuala Lumpur s'est dotée d'un plan visant à améliorer l'accès à la propriété de ses citoyens. À l'époque, la ville, qui comptait 77 000 unités de logement social dont le loyer variait de 4 000 USD à 11 465 USD, a ressenti l'urgence d'agir pour loger adéquatement les personnes à faible revenu et à revenu moyen, et pour construire, par la même occasion, une ville durable tournée vers l'avenir.

La réglementation relative au logement a des conséquences sur les économies nationales (Demographia, 2017). À Kuala Lumpur, plusieurs facteurs, notamment le revenu, le prix des habitations et l'accès au financement, freinent l'accès au logement abordable des groupes à revenu faible et moyen. Ce problème est aggravé par l'augmentation des coûts de développement et par la pression qu'exercent sur la demande de logements l'afflux migratoire et la spéculation immobilière, qui font grimper les prix au point de rendre la propriété inaccessible pour bon nombre de ménages. C'est dans ce contexte que le Ministère des Territoires fédéraux a instauré en avril 2013 la politique de logement abordable RU-MAWIP. Cette initiative vise à donner aux groupes à revenu moyen de Kuala Lumpur, de Putrajaya et de Labuan la possibilité de devenir propriétaires. Pour Kuala Lumpur, elle prévoit la construction de 55 000 unités d'habitation abordables. Dans le cadre de l'initiative, un ménage à revenu moyen est défini comme un ménage qui gagne de 1 111 USD à 2 450 USD, qui n'est pas admissible à l'achat d'une habitation à prix modique et qui n'a pas les moyens d'acheter une habitation haut de gamme. La politique RUMAWIP se fonde sur quatre éléments essentiels :

- 1: Une offre suffisante de logement pour répondre aux besoins des groupes cibles
- 2: Une stratégie de mise en œuvre efficace en accord avec la politique de prestation des services
- 3: L'équilibre entre l'offre et la demande de logements abordables
- 4: L'amélioration du niveau de vie et de l'habitabilité

PAYSAGE ACTUEL

En janvier 2018, Kuala Lumpur a dépassé l'objectif de 55 000 logements abordables, le nombre total de ces unités atteignant 55 958, soit 3 662 unités achevées, 26 467 unités en construction et 25 829 unités projetées et approuvées.

La mixité exigée par l'administration municipale stimule le développement d'unités de logement abordable à Kuala Lumpur et la participation soutenue du secteur privé contribue grandement au succès de l'initiative. De manière générale, l'initiative impose les paramètres de conception suivants : trois pièces, deux salles de bains et une superficie d'au moins 74 m2 (800 pi2) dans la gamme de prix modérés de 300 000 MYR (75 528 USD) ou moins, trois pièces, deux salles de bains et une superficie d'au moins 65 m2 (700 pi2) dans la gamme de prix modiques à modérés de 42 001 MYR à 150 000 MYR (10 574 USD à 37 764 USD), et deux pièces, deux salles de bains et une superficie d'au moins 60 m2 (650 pi2) pour les unités à prix modique de 42 000 MYR (10 573 USD). Tous les projets approuvés en vertu de la politique RU-MAWIP comportent des installations communes, par exemple, une salle de prière, des espaces de stationnement, une aire de jeux pour les enfants, une salle polyvalente et un poste de garde.

Afin d'éviter la spéculation à court terme, le gouvernement a imposé un moratoire pour que le prix de vente de ces unités neuves reste abordable pendant au moins dix ans (KRI, 2015). Ainsi, le gouvernement se réserve le droit d'interdire la revente de ces habitations avant la fin du moratoire, comme l'établit clairement

le contrat d'achat. Les critères d'admissibilité applicables aux acheteurs sont les suivants :

C1: Être Malaisien et avoir au moins 18 ans au moment de la demande.

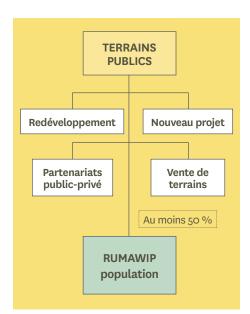
C2 : Déclarer un revenu brut maximal de 10 000 MYR (2 548 USD) dans le cas d'un célibataire.

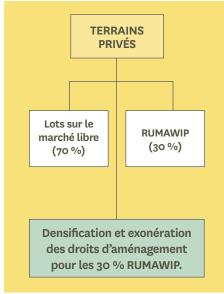
C3 : Déclarer un revenu brut maximal de 15 000 MYR (3 822 USD) dans le cas d'une personne mariée.

C4 : Ne posséder aucune propriété dans les territoires fédéraux (traitement prioritaire).

C5 : Être né, vivre ou travailler dans les territoires fédéraux (traitement prioritaire).

Les mécanismes pris en compte par la politique RUMAWIP reposent sur les quatre conditions suivantes : 1) le projet RUMAWIP n'a reçu aucune subvention ni aucune aide financière fédérale ; 2) le prix unitaire est plafonné à 300 000 MYR (75 528 USD) ; 3) le projet est piloté par un promoteur privé ; et 4) la faisabilité est accrue par l'interfinancement et par la priorité accordée aux premiers acheteurs sur les territoires fédéraux. La figure ci-dessous illustre le modèle d'interfinancement assurant la faisabilité des projets.





Modèle d'interfinancement pour les projets RUMAWIP

Les projets RUMAWIP se classent dans deux catégories : ceux réalisés sur des terrains publics et ceux réalisés sur des terrains privés. Les projets réalisés sur les terrains publics prennent plusieurs formes : redéveloppement, partenariat avec l'administration municipale de Kuala Lumpur, vente de terrains et nouveau projet comportant un ou plusieurs types d'habitations. Dans le cadre de tels projets, l'administration municipale de Kuala Lumpur exige qu'au moins la moitié (50 %) des unités soient destinée au logement abordable. Depuis 2015, l'administration s'intéresse en particulier à la transformation d'infrastructures de logement social de plus de 40 ans en ensembles résidentiels durables et de bonne qualité, dans une optique de cohésion communautaire. Dans le cas des partenariats public-privé, de la vente de terrains et des nouveaux projets, le coût du développement est transféré au secteur privé, ce qui réduit l'investissement public nécessaire pour offrir des logements abordables au groupe cible. Comme le secteur privé a répondu rapidement à cette politique, de nombreux projets résidentiels réalisés sur des terrains privés doivent dédier 30 % du total des unités d'habitation au logement abordable. Les promoteurs qui s'y conforment bénéficient d'une exonération des droits d'aménagement pour les unités de logement abordable (30 %), ainsi que d'incitatifs liés à la densification.

Pour encourager le secteur privé à participer à la croissance de l'offre de logement abordable, l'administration municipale de Kuala Lumpur a mis en place plusieurs mesures incitatives :

- Traitement prioritaire des commandes par la voie accélérée (*Green Lane*)
- Exonération des droits d'aménagement en fonction du pourcentage d'unités RUMAWIP• Development density incentives
- · Incitatifs à la densification

Logement abordable (%)	Densité (habitants par acre/unité)	CONFORMITÉ
100 %	1200/300	
>50 %	800/200	I. Nombre suffisant d'unités
>30 %	600/150	ii. Infrastructures répondant aux besoins en logement et s'intégrant aux zones environnantes iii. Respect de l'obligation légale (projet de loi 267) iv. Mixité résidentielle – possibilité d'augmenter le coefficient d'occupation du sol jusqu'à 0,5, selon le projet de stratégie de développement de Kuala Lumpur pour 2020

• Dépôt du promoteur fixé à 200 000 MYR (50 954 USD) pour tout projet entièrement dédié au logement abordable (anciennement 3 % de la valeur de vente).



Les projets achevés comprennent Residensi Pandanmas 2, incluant 1 920 unités RUMAWIP.



Residensi Suasana Lumayan avec 900 unités.



Residensi Sky Awani avec 1 226 unités.

La politique RUMAWIP repose sur la compréhension des besoins de la population et sur la nécessité d'équilibrer le coût des terrains grâce au rôle du secteur privé. Les conceptions et les composantes retenues pour les nombreux projets en gestation auront un impact direct sur la population de Kuala Lumpur et sur la croissance de la ville. La politique RUMAWIP participe

à l'amélioration du niveau de vie en favorisant la cohabitation de groupes à faible revenu et à revenu moyen et en permettant à des personnes à faible revenu d'accéder à la propriété (habitations à prix modérés), en particulier grâce aux projets de redéveloppement. De nombreux nouveaux projets résidentiels offrent un nouvel environnement et une meilleure qualité de vie et contribuent de ce fait à bâtir une société dynamique et pérenne, soutenue par une offre de logements et une gouvernance adéquates. L'interfinancement des promoteurs a aussi fait augmenter les marges de profit des unités d'habitation, la densification dans certains secteurs et les courts délais de livraison étant cruciaux pour la vente rapide des unités abordables.

REGARDER VERS L'AVANT

La mise en œuvre de la politique RUMAWIP demeure un véritable défi, surtout parce que le prix des terrains à Kuala Lumpur dépasse de loin le niveau de revenu du groupe cible. Les prix élevés des terrains, les lots de petite dimension, les services gratuits et les contraintes de chantier font grimper le prix de vente des propriétés. L'administration municipale de Kuala Lumpur concentre donc ses efforts sur la réduction des coûts de développement et le respect des exigences par les promoteurs du secteur privé. Sans subvention du gouvernement fédéral, même la meilleure stratégie pourrait difficilement convaincre les promoteurs de réduire leur profit et d'assumer une plus grande part des coûts de construction dans un contexte où les prix atteignent 300 000 MYR (75 528 USD), alors que la tendance naturelle du secteur privé est d'accroître les bénéfices. Parallèlement, la population doit s'adapter à un nouveau style de vie, régi par les règles internes des entreprises de gestion immobilière et la loi sur les titres de copropriété, ce qui peut se traduire par des coûts supplémentaires pour qui envisage l'acquisition d'un appartement dans une tour à Kuala Lumpur.

En janvier 2018, 90 646 acheteurs étaient inscrits. Ceux pour qui il s'agit de l'achat d'une première habitation doivent commencer par s'informer sur les possibilités de financement, les charges et autres frais afférents à l'achat d'une propriété, surtout qu'ils sont nombreux à ignorer qu'ils doivent verser un acompte correspondant à 10 % du prix d'achat à la signature du contrat. Autre fait peu connu, l'annexe H du contrat de vente des unités RUMAWIP stipule

que des intérêts progressifs pourraient courir avant l'achèvement de la construction. Depuis 2012, la Banque centrale de Malaisie a resserré les règles d'accès au crédit pour réduire l'endettement des ménages. Ces nouvelles règles fixent à 60 ans l'âge maximal pour obtenir un prêt au logement et réduisent considérablement les mensualités de ceux qui s'y sont pris plus tôt par rapport à ceux qui ont tardé à acheter, ce qui change la donne dans le domaine de l'accès au logement abordable, à l'échelle de l'individu.

Au chapitre du développement durable, en particulier du onzième objectif énoncé dans le Nouveau programme pour les villes d'ONU-Habitat - faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables -, la politique RUMAWIP va dans la bonne direction pour ce qui est d'assurer l'accès à des logements adéquats, sûrs et abordables, la prestation de services de base et la réhabilitation des quartiers pauvres. En outre, fidèle au point 11.3, l'administration municipale de Kuala Lumpur fait la promotion du vivre ensemble et renforce l'urbanisation durable en mettant en place les ressources nécessaires à la planification et à la gestion intégrées et durables des établissements humains à Kuala Lumpur, par l'intermédiaire de l'Agenda 21 local. Ce dernier permet la participation de la société civile au développement de Kuala Lumpur. En outre, grâce à Anjung RUMAWIP KL, les questions et les commentaires du public seront pris en compte pour améliorer les politiques futures. La route sera longue mais l'administration municipale de Kuala Lumpur est bien déterminée à mener à bien sa mission.

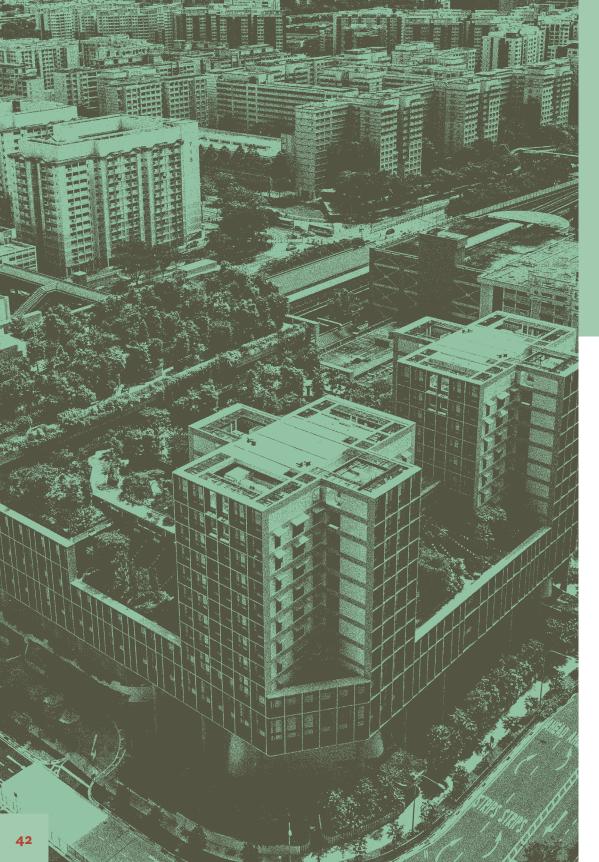
RÉFÉRENCES:

ANGEL, S. (2000). Housing Policy Matters: A Global Analysis. Oxford University Press.

DEMOGRAPHIA (2017). 13th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2017. Consulté sur : http://www.demographia.com/dhi.pdf.

KHAZANAH RESARCH INSITITUTE (2015). Making Housing Affordable. Kuala Lumpur: Khazanah Research Institute.

ONU-HABITAT, Logement et amélioration des bidonvilles. (2016). Housing at the Centre of the New Urban Agenda.



Logement public abordable : Singapour

APPARTEMENTS DU HOUSING AND DEVELOPMENT BOARD

Auteurs

Stewart Tan, directeur adjoint principal, et Chionh Chye Khye, titulaire d'une bourse, Centre pour des villes habit ables, Singapour.;



CONTEXTE

Bref historique

Avant son accès à l'autonomie en 1959, Singapour connaissait déjà de graves problèmes de surpopulation, notamment dans le centre-ville et ses alentours. La majorité de la population vit dans les premières formes de logement abordable, des maisons-échopes bâties par les Britanniques dans le cadre du premier plan d'urbanisme moderne de Singapour en 1823. Familles et travailleurs s'entassent dans ces baraquements divisés en petits logements sombres et mal aérés, partageant cuisines, toilettes et lits. Dans ces lieux surpeuplés et insalubres, les maladies font des ravages. Le reste de la population vit dans les bidonvilles où, en raison de la grande concentration d'abris de fortune faits de matériaux récupérés, des incendies majeurs font chaque année des milliers de sans-abris, jusqu'au début des années 1960.

En 1927, le gouvernement colonial britannique, souhaitant résoudre la grave pénurie de logements sociaux adéquats et les problèmes issus de l'étalement tentaculaire des bidonvilles, crée la Singapore Improvement Trust (SIT). Il s'agit d'une commission réglementaire dont le mandat est de revoir le plan d'urbanisme, démolir les bidonvilles et fournir des logements à loyer modique aux sans-abris et aux personnes à faible revenu. Toutefois, la SIT n'arrive pas à accom-

plir ce dernier volet de son mandat car elle manque de ressources, celles-ci étant consacrées à la construction de routes, à l'installation de services publics et à la démolition des taudis délabrés et dangereux. La situation déjà désastreuse s'aggrave au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et de l'occupation japonaise. Au total, de 1927 à 1959, la SIT n'a construit que 23 019 unités d'habitation, ce qui suffit à peine pour loger 100 000 habitants alors que la population atteint maintenant 1,5 million d'âmes.

Le 1er février 1960, après avoir obtenu l'indépendance de Singapour, le gouvernement du Parti de l'action populaire remplace la SIT par son propre programme, le Housing and Development Board (HDB), mû par sa priorité absolue : mettre en place un vaste programme de logement social pour loger correctement la majorité de la population. Investi d'une mission claire et urgente, et doté d'une structure décisionnelle simple, de ressources locales accrues dans le secteur de la construction et d'une équipe de direction pragmatique, le programme HDB parvient à faire construire 31 317 unités d'habitation au cours de ses trois premières années d'activité, ce qui règle en bonne partie la grave pénurie de logements. Depuis, le programme HDB a fourni plus d'un million de logements sociaux où vivent actuellement environ 3,25 millions de personnes, soit 82 % de la population résidente, dont 90 % sont propriétaires de leur logement.



Appartements construits par la SIT en façade de tours d'habitation construites plus récemment par le HDB dans le quartier de Tiong Bahru. Image : Wikipedia Commons.

PAYSAGE ACTUEL

Facteurs clés de l'offre de logement social à loyer abordable

Le succès de Singapour en matière de logement social repose essentiellement sur une série de facteurs clés, étroitement liés entre eux, basés sur les efforts déployés tant avant l'indépendance, pour surmonter les problèmes de logement, que par la suite, pour maintenir l'offre de logements abordables de qualité.

i. Engagement ferme du gouvernement à l'égard du logement social

Le premier Plan de développement de l'État singapourien (1961-1964), qui définit la trajectoire de développement économique de la ville, alloue 871 millions de dollars de Singapour (SGD) au développement. Dans un contexte de stagnation économique et de montée du chômage, le logement demeure une préoccupation prioritaire pour le gouvernement, comme en témoigne l'importante part de budget (18 % ou 153 millions SGD) allouée aux projets de logement sur une période de quatre ans seulement.

Le gouvernement reconnaît dès le départ l'importance de mettre en place une sorte de régie centrale du logement et crée son programme HDB, dont le mandat consiste à encadrer la planification et la coordination des projets de logement, qui doivent être réalisés rapidement puisque le besoin de nouvelles unités d'habitation est pressant. Cette centralisation facilite aussi la planification globale de villes autonomes, dotées de logements, d'écoles, d'espaces récréatifs, de bâtiments industriels et d'infrastructures de transport, éléments de proximité essentiels à la vie sociale et économique des résidents.

ii. Accélération de l'acquisition de terrains au juste prix

Pour s'attaquer au défi du développement urbain, une ville doit se tourner vers les terrains disponibles, qui sont un facteur clé du développement La disponibilité de terrains constructibles est fondamentale dans le développement de toute ville. Or, de tels terrains sont rares à Singapour et cela force le gouvernement à prendre des décisions controversées et politiquement

coûteuses. En modifiant, en 1946 et en 1955, l'ordonnance de 1920 sur l'acquisition de terrains, ce qui lui confère le pouvoir d'acquérir des terrains privés pour servir l'intérêt public, puis en abrogeant cette loi pour la remplacer par la loi intitulée Land Acquisition Act en 1967, le gouvernement se donne les moyens de procéder rapidement à l'acquisition de terrains. Il en résulte une accélération de la construction de logements sociaux. Entre 1959 et 1984, le gouvernement acquiert environ 43 713 acres (17 690 hectares) de terrains (le tiers de la superficie de Singapour), dont la moitié est réservée à la construction de logements sociaux dans le cadre du programme HDB. Pour réussir la mise en œuvre d'une loi controversée d'une telle portée, il faut assurer la transparence et l'équité de la démarche ainsi que du cadre juridique et administratif. Le gouvernement met donc en place des mécanismes de protection et des procédures d'appel pour prévenir l'interprétation trop stricte de la Loi et assurer que les terrains sont bel et bien acquis dans l'intérêt public. Même après les modifications de la Loi en 1974 établissant l'indemnité foncière à la valeur marchande à une date historique prédéterminée ou à la valeur marchande actuelle (la moins élevée des deux), puis celles de 2007 fondant cette indemnité sur le prix courant du marché, le principe fondamental voulant qu'il soit interdit aux propriétaires fonciers de profiter de changements de zonage pour s'enrichir aux dépens de l'État est respecté.



Le village de Toa Payoh se prépare à céder sa place à la nouvelle ville de Toa Payoh dans le cadre du programme de réaménagement et d'acquisition de terrains. Images : Archives nationales de Singapour.

iii. Épargne obligatoire pour stimuler l'accès à la propriété : le Fonds de prévoyance central

Le Fonds de prévoyance central (Central Provident Fund [CPF]) créé par les Britanniques en 1955 est un régime public de retraite non imposable auquel employeurs et salariés sont obligés de cotiser. Or, en 1955, le chômage est élevé, l'économie tourne au ralenti et le CPF enregistre de bien maigres cotisations d'à peine 9 millions SGD. La loi régissant le CPF est modifiée en 1968 afin de permettre aux cotisants d'utiliser leur épargne pour faire une mise de fonds et payer les mensualités d'un prêt contracté pour un appartement HDB. De plus, ces modifications augmentent le taux de cotisation de 5 % à 6,5 % pour encourager les Singapouriens à utiliser leur épargne pour acheter une propriété. Avant ces modifications, la majorité des logements sont des appartements loués; moins de 2 000 unités par année sont vendues par an, le prix des logements étant hors de portée pour la plupart des résidents à faible revenu. Dans la foulée de ces changements, le programme HDB traite un nombre record de demandes d'achat de propriété. De 1970 à 1975, pour chaque unité louée, deux unités sont vendues. Ouant au CPF, il voit ses recettes annuelles bondir de 46,9 millions SGD en 1965 à 223,6 millions en 1971. Aujourd'hui, grâce au programme de logement social du CPF, les Singapouriens peuvent utiliser leur épargne pour acheter des appartements HDB neufs ou de seconde main.

iv. Maintien de loyers à la fois abordables et pérennes

Offrir des subventions au logement et des programmes prioritaires qui répondent à différents besoins

À Singapour, les loyers dans le secteur du logement social sont maintenus à un niveau abordable, en deçà des coûts associés à la propriété privée, mais ils sont aussi fixés de manière à rester durables. Cette pérennité est obtenue en accordant davantage de subventions aux groupes à faibles revenus et en limitant le montant de celles accordées aux salariés mieux rémunérés. Les nombreux programmes et subventions apparus au fil des ans ne cessent d'être bonifiés, dont certains aussi récemment qu'en 2018, de sorte que le logement social reste à la portée d'un grand nombre de résidents : célibataires, familles, personnes âgées, personnes à faible revenu, acheteurs d'une première ou d'une deuxième propriété. Plusieurs subventions, dont la subvention au logement (Housing Grant), le

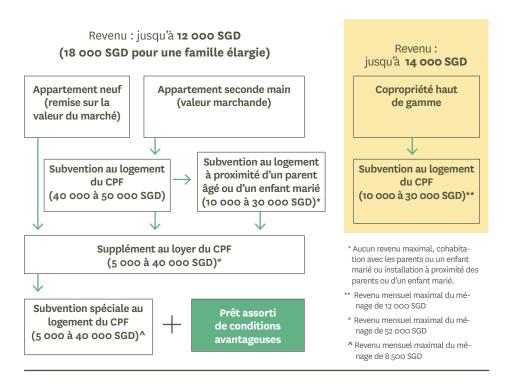
supplément au logement (Additional Housing Grant) et la subvention spéciale au logement (Special Housing Grant) du CPF, visent à alléger le fardeau financier des ménages à faible et moyen revenu qui font l'acquisition d'une première propriété.

Différents programmes accordent en priorité des subventions aux couples mariés avec enfants (Parenthood Priority Scheme) ou aux couples qui souhaitent vivre avec leurs parents ou à proximité de ces derniers (Parenthood Priority Scheme), afin de leur permettre d'acheter une habitation neuve. Le programme Proximity Housing Grant s'adresse quant à lui aux enfants qui souhaitent acheter un appartement sur le marché de la revente afin de vivre avec leurs parents ou à proximité, ou à l'inverse. Grâce à ces subventions, les acheteurs admissibles peuvent recevoir jusqu'à 80 000 SGD à l'achat d'une habitation neuve et jusqu'à 120 000 SGD pour l'achat d'une habitation de seconde main.

Quant aux célibataires, ils peuvent se prévaloir de deux programmes, le Single Singapore Citizen Scheme et le Joint Singles Scheme, pour acheter un deux-pièces, en plus d'être admissibles à la moitié de la subvention au logement du CPF donnant la priorité aux familles. Depuis 2015, le programme HDB propose aux séniors de 55 ans et plus des baux de 15 à 45 ans, au lieu du classique bail de 99 ans, dans le cadre du programme Flexi 2 pièces. De plus, en jumelant ce programme à celui accordant la priorité aux séniors, le niveau de priorité du nouveau locataire d'un Flexi deux-pièces peut augmenter lorsque l'appartement se trouve à proximité du domicile actuel de ses parents âgés ou de son enfant marié.

Le programme de logement social Public Rental Scheme met à la disposition des ménages à très faible revenu (revenu mensuel inférieur ou égal à 1 500 SGD) et sans autre possibilité de logement des appartements à loyer modique fortement subventionné, à partir de 26 SGD par mois pour un appartement une pièce et de 44 SGD pour un deux-pièces. Ce programme encourage également les ménages locataires à devenir propriétaires, notamment via le programme Fresh Start Housing Scheme lancé en 2016 par le HDB. Ce dernier permet l'achat d'un Flexi deux-pièces moyennant un bail plus court et plus abordable, tout en bénéficiant de subventions au logement et d'un prêt du programme HDB assorti de conditions avantageuses.

SUBVENTIONS AU LOGEMENT POUR LES NOUVEAUX DEMANDEURS



Maîtrise des coûts de développement

Pour freiner la croissance des coûts de construction, le HDB met en place des mesures qui renforcent l'intégrité, l'efficacité et la productivité. Dès ses débuts, le HDB a lancé des appels d'offres concurrentiels pour prévenir la formation de cartels dans le secteur de la construction, éradiquer la corruption et la spéculation, réduire le coût des matériaux de construction en travaillant avec des aciéries, des carrières de granit, des sablières propriété de l'État et même une briqueterie exploitée par HDB. La construction en série permet aussi de prévenir la hausse des coûts de développement et l'allongement des échéanciers.

L'émergence de nouvelles technologies de préfabrication et de modularisation dans les années 1980 accélère ensuite la production hors chantier et l'assemblage au chantier. En plus d'améliorer la productivité et de réduire les besoins de mains-d'œuvre, ces innovations ont permis de diversifier les configurations des appartements HDB et en ont considérablement amélioré la qualité et la fonctionnalité.

En plus de ces considérations matérielles, la volonté de coopération du gouvernement et des entreprises du bâtiment et le climat de confiance qui s'est installé, notamment lorsque les entreprises ont reçu l'assurance qu'elles seraient payées sans retard, ont aussi permis de réduire les délais de construction et les coûts. La construction de tours d'habitation et de quartiers où logent plus de 80 % de la population a donné l'extensibilité dont le programme HDB avait besoin pour atteindre ses objectifs de planification, de conception, de construction et de rentabilité. Les économies réalisées sur les coûts de développement contribuent aussi à assurer la pérennité des subventions

Des options pour tous les besoins

La première génération d'appartements HDB de une à trois pièces répondait à des besoins simples et utilitaires. Le programme a ensuite évolué pour suivre la croissance de la population et répondre aux besoins, aux budgets et aux aspirations des différents groupes qui la composent (des célibataires jusqu'aux familles multigénérationnelles). Il offre aujourd'hui un grand éventail d'options allant de la location de petits appartements de une ou deux pièces, à l'achat d'unités de deux à cinq pièces, de grandes habitations trigénérationnelles et de copropriétés haut de gamme.

TYPES DE LOGEMENTS ACTUELS ET PROFIL DES RÉSIDENTS Résident qui souhaite vivre dans un appartement Copropriété haut de gamme haut de gamme mais qui n'a pas les moyens de s'en acheter un 4 pièces/5 pièces/haut de Ménage à revenu moyen à élevé. gamme (90-130 m2) Trigénérationnelle (115 m2) Famille multigénérationnelle ayant besoin d'espace. 3 pièces (60-65 m2) Famille à faible revenu. Flexi 2 pièces (36-45 m2) Personne âgée, célibataire, famille à faible revenu. Appartement loué Personne vulnérable ou ménage n'ayant pas les 1 et 2 pièces moyens de posséder son propre appartement.

v. Mesures favorisant l'accès à la propriété au détriment de l'appartement loué

Si le logement social est largement synonyme d'appartements loués dans bon nombre de villes, le gouvernement fait de « l'accès à la propriété pour tous » l'une de ses priorités dès l'indépendance. D'ailleurs, en plus de créer un sentiment de fierté chez les propriétaires et d'améliorer l'entretien des propriétés, un aspect plus négligé par les locataires, avoir son propre appartement est perçu comme un impératif pour cette nation nouvellement indépendante, composée majoritairement de migrants. En effet, les propriétaires s'intéressent davantage à l'avenir du pays et veulent contribuer à sa croissance économique, à sa stabilité sociale et sa pérennité. De plus, posséder une propriété favorise le sentiment d'enracinement et d'appartenance et l'actif détenu sert également de réserve de valeur dans les temps difficiles. En théorie, la propriété contribue à la qualité du travail au sein de la population en général, car le propriétaire fait tout son possible pour conserver son emploi puisqu'il doit rembourser son prêt au logement, ce qui se traduit par des retombées positives sur la productivité et la croissance économique du pays.

Parmi les principales améliorations apportées à la politique d'accès à la propriété au fil du temps, mentionnons l'allongement de la période de remboursement des prêts au logement, le relèvement du plafond de revenu pour l'achat d'un appartement et pour un prêt au logement du HDB ainsi que la création, en 1970, du marché de la revente HDB. Cette dernière amélioration a d'ailleurs permis aux propriétaires de monétiser leurs actifs sur le marché libre.

vi. Croissance économique

La réussite de Singapour en matière de logement social tient beaucoup à la croissance économique forte et soutenue que connaît le pays. Il convient de souligner, même si cela semble une évidence, que le dynamisme économique a soutenu la création d'emplois et fait grimper les niveaux de rémunération. Il a aussi facilité l'accès à la propriété et favorisé la hausse des cotisations au CPF. Cela, conjugué aux revenus générés par d'autres secteurs de croissance, a permis au gouvernement de disposer de fonds suffisants pour financer le développement des infrastructures et les subventions au logement sans avoir à puiser dans le produit de la vente de terrains, comme c'est le cas ailleurs dans le monde.

REGARDER VERS L'AVANT

Les défis qui guettent le logement social à Singapour

À Singapour, le vieillissement de la population et les infrastructures vieillissantes touchent tous les secteurs, y compris le logement social. On estime que 25 % de la population aura plus de 65 ans d'ici 2030. Pour continuer de loger la majorité de cette population vieillissante et répondre à ses besoins particuliers, le réseau de logement social devra fournir des soins de santé aux personnes qui veulent vieillir en toute dignité dans le confort de leur foyer. Le défi consiste donc à ajouter ces services essentiels à l'offre de services des guartiers et des maisons de retraite, le tout à des coûts abordables pour les résidents et soutenables pour les prestataires de services et le programme HDB. Dans cette optique, HDB a déjà réalisé des projets, dont l'Amirauté de Kampong. Cet ensemble résidentiel intégré comprend deux tours de 104 unités (studios et Flexi 2 pièces), un centre médical, un centre de la petite enfance, un centre de soins ambulatoires, un centre de potagers communautaires et un centre d'activités et de services adaptés aux séniors actifs. On estime que la popularité de ce type d'ensemble résidentiel grandira au même rythme que les coûts des services de santé et de construction. Dans cette optique, les agences concernées doivent donc constamment chercher des solutions pour améliorer la rentabilité et préserver l'abordabilité, que ce soit par l'évolutivité, la normalisation ou la colocation, tout en adaptant l'offre de services aux besoins très variés des personnes âgées.



Les infrastructures de logement, les dépendances et les aménagements environnants subissent également le passage du temps, d'autant plus que les installations ont une soixantaine d'années. Le défi consiste donc à trouver des solutions systématiques et complètes pour la mise à niveau et l'entretien des infrastructures vieillissantes, tout en maintenant les coûts de développement et d'entretien à un niveau acceptable. Le HDB a mis sur pied des programmes systématiques de mise à niveau - un premier pour la modernisation du centre-ville (Remaking Our Heartland [ROH]), un autre visant les quartiers (Neighbourhood Renewal Programme [NRP]) et un troisième encourageant les propriétaires à rénover leur résidence (Home Improvement Programme). À cela s'ajoutent des programmes ciblés, comme le programme de modernisation des ascenseurs (Lift Upgrading Programme [PUT]), et des programmes d'aide financière, comme celui pour la rénovation volontaire (Goodwill Repair Assistance [GRA]), pour donner aux propriétaires les moyens de régler les problèmes précis, comme l'écaillage du béton.

Conclusion

Conçues pour relever les défis spécifiques et difficiles qui ont émergé au fil du développement urbain et social de Singapour, les mesures et les politiques de logement mises en œuvre par le gouvernement singapourien au cours des soixante dernières années sont porteuses d'enseignements et peuvent éclairer les décisions politiques de villes et de pays qui rencontrent des défis semblables au cours de leur urbanisation. Mises en œuvre séparément, ces mesures ne donneraient probablement pas les résultats escomptés, soit offrir à la population des logements abordables et de qualité. Il faut plutôt voir la complémentarité des fonctions de chacune et leur interdépendance dans le contexte de tout l'écosystème de logement d'une ville. Elles forment un ensemble qui soutient l'offre de logements abordables et contribue à la qualité des milieux de vie.







L'Amirauté de Kampong, avec des commodités telles que son centre de marchands ambulants et ses centres médicaux, défient les conceptions traditionnelles.

Références:

A Mandarin and the Making of Public Policy, p. 181. Ngiam Tong Dow. Singapour: NUS Press, 2007.

Land Acquisition Act to be amended, says ministry. Straits Times p.1, 18 octobre 1968.

Liberalism Disavowed: Communitarianism and State Capitalism in Singapore. Chua Beng Huat. Cornell University Press, 2017.

Our Homes, Fifty Years of Housing a Nation, p.62. Warren Fernandez. Straits Times Press, 2011.

Public Housing – A Singapore Icon. Housing and Development Board. Singapour.

http://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/about-us/our-role/public-housing--a-singapore-icon

Public Housing in Singapore: An Overview, in Public Housing in Singapore, p.5. Singapore University Press, 1975.

Squatters No More: Singapore Social Housing. Global Urban Development Magazine, 3(1), novembre 2007.

The Politics of Urban Development in Singapore, p.29. Robert E. Gamer. Ithaca et Londres: Cornell University Press, 1972.

The Practice of Economic Growth. Goh Keng Swee. Marshall Cavendish International Asia Pte Ltd. 15 janvier 2013.



Logement public abordable : Montréal

Par Daniel Legault, Urbaniste Senior - Chef d'équipe et Cécile Poirier, Conseillère en habitation, Service de l'habitation Ville de Montréal

Québec, Canada

Montréal₩

CONTEXTE

Avec ses 1,7 million d'habitants, 4 millions à l'échelle métropolitaine, et les milliers de travailleurs et de touristes qui la fréquentent chaque jour, Montréal constitue la métropole du Québec, statut officialisé en 2016 par la signature d'une entente avec le gouvernement du Québec et l'adoption de la Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec¹. Si Montréal est relativement abordable comparativement aux autres grandes métropoles canadiennes et internationales, les besoins en matière de logement sont importants, qu'il s'agisse d'un plus grand nombre de logements abordables ou de logements de meilleure qualité.

¹⁻ Entente Réflexe Montréal.



Platopolis: projet inclusif comprenant 236 logements au total, 190 condominiums privés (dont plus de 30 % des unités de 3 lits) et 46 logements collectifs (COOP).

Au début des années 2000, une importante crise due à une pénurie de logements locatifs a nécessité l'adoption de plusieurs mesures visant à augmenter la production de logements abordables. Durant cette période, le développement immobilier a été particulièrement dynamique : de nombreuses copropriétés ont été construites, augmentant du même coup le taux de propriété dans un marché résidentiel majoritairement locatif². Dans ce contexte à la fois d'opportunités et de grands besoins, la Ville a mis en œuvre différents outils pour favoriser le développement de produits résidentiels diversifiés, outils parmi lesquels figure la Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels.

PAYSAGE ACTUEL

Une métropole de contrastes

Le cadre bâti montréalais témoigne de l'évolution historique de la ville, développée d'abord à partir du fleuve Saint-Laurent pour s'étendre peu à peu sur l'ensemble de l'île. Le centre de la métropole est majoritairement constitué de « plex ». Ces bâtiments de 2 à 3 étages à toit plat ont un ou deux logements par étage avec entrée privée ou semi-privée. Ils regroupent environ 50% des logements de Montréal dont ils constituent de véritables symboles visuels, en particulier les plex avec des escaliers extérieurs.



Plex typiques (duplex, triplex et sixplex) vus dans les quartiers centraux de Montréal.

Les ensembles multilocatifs et les maisons unifamiliales sont situés plutôt dans les quartiers périphériques et sont de construction plus récente, à l'exception d'un stock de maisons centenaires situées dans d'anciens noyaux villageois.

Les bâtiments de grande hauteur sont moins nombreux mais leur nombre a considérablement augmenté avec la construction des copropriétés, notamment au centre-ville. Par ailleurs, 21% des logements datent d'avant la Seconde Guerre mondiale. Ain-

²⁻ Le Québec en général affiche un taux de propriété plus faible que les autres provinces. Le contraste est encore plus fort à l'échelle des villes : en 2016, le taux de propriété s'élevait à 66 % dans la région métropolitaine de recensement (RMR) de Toronto, 64 % dans la RMR de Vancouver mais 56 % dans la RMR de Montréal, et même de 37 % dans la ville de Montréal (53 % dans la Ville de Toronto, 47 % dans la Ville de Vancouver)

si, le stock de logements est vieillissant et parfois dégradé. Certains immeubles multilocatifs construits dans les années 1950 à 1970 présentent également une dégradation précoce, en raison notamment de problèmes d'isolation et de ventilation pouvant mener à des problématiques de salubrité.

Bien que la région métropolitaine reste sujette à une forte dynamique d'étalement urbain, Montréal est une ville en croissance, avec quelques 6750 mises en chantier par année depuis 2014. Cette croissance repose notamment sur la multiplication des ménages d'une personne³: la proportion de personnes vivant seules est élevée (41% des ménages), dépassant même la moitié des ménages dans certains quartiers. Elle repose aussi sur l'immigration internationale. En effet, les trois quarts des migrants à destination du Québec s'établissent à Montréal, une ville où plus du tiers de la population est né hors du Canada.

Malgré les atouts économiques de la métropole et la relative abordabilité des logements, l'accès au logement reste un enjeu pour un très grand nombre de ménages : 319 120 personnes (19,2% de la population montréalaise) sont en situation de faible revenu, et parmi elles, 56 535 enfants⁴. De plus, environ un ménage locataire montréalais sur six a un faible revenu et consacre la moitié ou plus de son revenu à se loger.

Certains d'entre eux occupent des logements sociaux et communautaires dont les loyers sont moindres que ceux du marché privé. Habitations à loyer modique (HLM) publiques, organismes à but non lucratif (OBNL), coopératives d'habitation ou logements abordables gérés par des sociétés paramunicipales, ces 60 000 logements représentent environ 8 % du parc de logements montréalais.

Malgré tout, les besoins en logements abordables, en propriété ou en location, demeurent importants et interpellent la Ville.



Triplex typique vu dans les quartiers centraux de Montréal.

Le programme de développement de logements sociaux et communautaires de la Ville de Montréal

La compétition sur le marché locatif se traduit trop souvent par une surenchère dans les loyers, excluant de facto les ménages ayant les plus bas revenus. Pour assurer l'accès à un logement abordable au plus grand nombre quels que soient les moyens financiers, la Ville de Montréal s'est dotée au fil des ans de plusieurs outils.

Historiquement, les programmes d'habitation relevaient des gouvernements provincial et fédéral. Le développement des habitations à loyer modique (HLM) a ainsi été financé par le gouvernement fédéral jusqu'en 1994. Le Québec a lui aussi mis en place des programmes, dont le programme Accès Logis lancé en 1997. Ce programme à frais partagés requiert une contribution financière des municipalités et des organismes du milieu, cette dernière étant constituée d'une hypothèque que l'organisme contractera à la suite de la réalisation du projet.

³⁻ En 2016-2017, l'île de Montréal a perdu 19 869 résidents au profit de ses banlieues immédiates mais le déficit migratoire interne est compensé par un accroissement naturel positif et par l'arrivée d'immigrés internationaux (Source : Institut de la statistique du Québec)

⁴⁻ Source: Statistique Canada, Recensement 2016

Les ménages ayant les plus faibles revenus peuvent avoir accès au programme de supplément au loyer (PSL) leur permettant de payer un loyer ne dépassant pas 25% de leur revenu. Dans les projets Accès Logis, la proportion de ménages bénéficiant de ce programme ne dépasse généralement pas 50 % des résidents afin d'assurer une mixité économique et la viabilité financière des projets. Dans tous les cas, les loyers doivent être inférieurs ou égaux à 95% du loyer moyen du marché locatif.

Certains projets s'adressent plus spécifiquement à des personnes particulièrement vulnérables telles que les femmes victimes de violence conjugale ou les personnes en situation ou à risque d'itinérances. Ils leur offrent un environnement sain, abordable et sécuritaire, qui contribue, comme le démontrent plusieurs études, à une meilleure santé physique comme mentale. Dans ces projets, tous les locataires ont accès à un supplément au loyer.



Studios Sac-à-dos: 15 studios de logement social pour la réintégration. Les ressources communautaires aident les locataires à conserver leur logement et à poursuivre leur réinsertion.

Il existe également des projets qui sont destinés aux personnes âgées en perte d'autonomie. En offrant un environnement et des services adéquats, ces milieux de vie répondent aux objectifs de la politique québécoise Vieillir chez Soi.

Ces logements de qualité permettent à des ménages à revenus faibles ou modestes d'améliorer leur qualité de vie en dégageant un revenu disponible pour d'autres dépenses telles que le transport, l'alimentation, l'habillement.

Lorsqu'ils sont situés dans des secteurs à revitaliser, ces projets contribuent à l'atteinte de résultats structurants en termes de cohésion sociale à l'échelle du quartier.

Le mode de gouvernance des projets favorise également la cohésion sociale, à l'échelle du bâtiment, et l'insertion sociale des résidents. Dans les OBNL d'habitation, les résidents participent à la gestion voire – dans certains cas – à la sélection des nouveaux résidents, ce qui favorise la prise de pouvoir sur leur vie et l'autonomie recherchées par les organismes à l'origine du projet de logements. Les conseils d'administration des OBNL sont formés de gens issus de la communauté, qui mettent leurs compétences au service de la mission de l'organisme. C'est un élément clé d'une formule qui vise à créer des milieux de vie aidants, sensibles aux besoins des locataires.

Quant aux coopératives, leur développement repose sur la mobilisation de membres fondateurs qui vont porter le projet jusqu'à sa construction et l'occupation des logements. Par la suite, la gestion de la coopérative est assumée par les résidents, chacun devant donner du temps, à la mesure de ses disponibilités et de ses habiletés, pour la gestion des fonds, les règlements internes, l'entretien régulier, la planification des travaux à réaliser. Là encore, vivre en coopérative d'habitation, c'est un peu plus que d'avoir un logement : c'est participer à une communauté. Cependant, cette formule d'habitation et de gestion collective est exigeante et ne convient pas à tous. Le maintien de l'engagement de résidents, une gestion financière permettant de maintenir des loyers bas tout en dégageant une marge de manœuvre financière pour assurer le maintien en bon état du bâtiment, figurent parmi les défis fréquemment rencontrés.

La Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels de la Ville de Montréal

Malgré tout, les besoins en logements abordables demeurent importants : les listes d'attentes constituées par les comités logement, les projets de coopérative ou les OBNL sont longues. Environ 23 500 ménages sont en demande auprès de l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) pour l'obtention d'un logement HLM.

Enfin, les terrains constructibles sont rares et chers, tandis que les terrains disponibles requièrent souvent une décontamination coûteuse.

En 2005, la Ville a adopté une stratégie d'inclusion, dont les paramètres ont été mis à jour en 2015, permettant d'encourager le développement d'une gamme diversifiée de logements pour des ménages à revenus variés dans les grands projets privés.

Cette stratégie mise sur les opportunités suscitées par le développement immobilier. Elle consiste à demander à un promoteur une contribution au logement abordable, dans le contexte d'une modification réglementaire à l'usage, à la densité ou à la hauteur nécessaire au développement d'un projet immobilier d'envergure (100 unités et plus ou 9 000 m2 et plus de superficie résidentielle).

Cette modification réglementaire se traduisant par un gain pour le promoteur, la Stratégie vise à ce que 30 % de ce gain se réalise sous la forme de logements abordables (15 % de logements sociaux et communautaires ; 15 % de logements abordables privés). Une entente d'inclusion est négociée entre le promoteur et la Ville de Montréal. Cette dernière établit les paramètres de réalisation des unités sociales et communautaires ou la cession d'un terrain à cette fin. En ce qui a trait aux logements abordables privés, cette entente établit les prix de vente ou les loyers à percevoir.

Les logements sociaux ou communautaires sont réalisés de préférence dans un bâtiment distinct, sur le site même du projet immobilier, ou à proximité, si cela est impossible. Tous les logements sociaux et communautaires étant financés par le programme Accès Logis, la contribution du promoteur consiste à vendre un terrain ou un bâtiment à un prix compatible avec ce programme, laquelle peut s'avérer fortement inférieure à la valeur marchande. Alternativement, l'entente peut prévoir une contribution financière mais celle-ci doit représenter 20 % du gain, marquant ainsi la préférence de la Ville à obtenir un terrain et inciter le promoteur à favoriser lui aussi cette solution. Cette contribution alimente le fonds de contribution à la Stratégie d'inclusion, créé en 2012, qui permet notamment d'acheter des terrains pour la réalisation de logements sociaux et communautaires.

Depuis l'adoption de la Stratégie d'inclusion en 2005, 6 500 logements sociaux ont été réalisés ou sont en cours de construction. Ceci représente plus de 115 projets (en planification, en cours ou réalisés). Plus de 90 ententes encadrent et assurent la réalisation des engagements des promoteurs. Outre la réalisation des projets, la Stratégie d'inclusion a également favorisé l'acceptabilité sociale des projets de développement résidentiel en offrant la possibilité de construire des logements adaptés à différents besoins et à différents moyens financiers.

L'accès à la propriété et l'amélioration résidentielle

D'autres interventions et programmes d'aide financière de la Ville de Montréal complètent les outils mentionnés précédemment. Le programme Habitations urbaines pour familles s'adresse essentiellement aux promoteurs résidentiels et vise à soutenir la construction de propriétés convenant aux besoins de familles, prioritairement dans les secteurs situés à proximité du centre de l'île de Montréal, là où une telle offre fait défaut. Le Programme d'acquisition d'une propriété propose des incitatifs financiers pour faciliter l'achat d'une propriété neuve ou existante. Les familles sont particulièrement visées par ce programme.

La Ville intervient également dans l'amélioration de l'habitat afin de préserver le cadre bâti vieillissant et les logements dont les loyers sont parfois bas mais dont les conditions d'habitabilité sont problématiques.



Projet récent de condominiums, 8-plex typique dans les quartiers centraux et les arrondissements environnants. Plus abordable, car la structure est en bois et son design est à la fois économique et efficace.

REGARDER VERS L'AVANT

Des moyens accrus, des efforts à poursuivre

Les retombées de l'inclusion sont particulièrement tangibles dans les secteurs où un développement immobilier rapide s'est accompagné de la signature de nombreuses ententes. C'est le cas d'un quartier comme Griffintown, ancien secteur industriel aux limites du centre-ville, où une dizaine de projets de logements sociaux et communautaires totalisant environ 800 unités ont été récemment achevés ou sont en préparation. Le résultat est un nouveau quartier mixte et inclusif, là où le marché, compte tenu des valeurs foncières élevées, aurait inévitablement tenu à l'écart les ménages à plus faible revenu.

La Ville de Montréal a non seulement l'intention de poursuivre cette approche, mais aussi de la renforcer et de l'élargir. À l'été 2016, des modifications législatives⁵ ont conféré aux municipali-

5-Projet de loi 122 visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs

tés du Québec le pouvoir d'appliquer des exigences d'inclusion à toute émission de permis de construction. Ce nouveau pouvoir permet d'agir non seulement sur les grands projets nécessitant des modifications au règlement de zonage mais aussi sur tous les autres projets résidentiels. La Ville de Montréal peut désormais exiger l'inclusion de logements sociaux et abordables, comme cela est prévu dans la Stratégie d'inclusion, mais aussi de logements familiaux.



Site de l'ancien chantier municipal de Rosemont, premier projet d'inclusion sur un terrain appartenant à la municipalité. Nouveau réseau de rues, nombreuses initiatives « vertes » (installation géothermique, stores de fenêtre, etc.), station de métro, nouvelle bibliothèque, jardin d'enfants et magasins.

L'inclusion de logements sociaux et abordables est devenue une dimension fondamentale de l'urbanisme montréalais. Mise en œuvre depuis plus de 12 ans, bientôt inscrite dans un outil réglementaire, l'application de plus en plus systématique de l'inclusion soulève des défis nouveaux. Comment assurer, en outre, la présence d'une gamme de services cohérente avec l'offre de logements exigés ? Dans un contexte où l'inclusion permet d'augmenter la part de logements destinés aux familles dans les secteurs en développement, la planification de services destinés à ces dernières, dont les parcs et les écoles, devient cruciale.

Alors que les villes du monde entier sont confrontées à une population urbaine en croissance constante, la fourniture de logements sûrs et à la portée financière de la majorité des citoyens est d'une importance capitale pour la durabilité et la survie d'une ville. Produit conjointement par le Centre pour les villes habitables, la Ville de Montréal et Metropolis, « Logement abordable : profils de cinq villes métropolitaines » met en lumière les efforts de cinq métropoles sur quatre continents. Berlin, Buenos Aires, Kuala Lumpur, Singapour, Montréal - des villes qui ont chacune leur histoire, leur situation et leurs défis, mais qui partagent un objectif commun : fournir systématiquement un logement inclusif et abordable à leur population.

Cette publication contribue à la mise en œuvre des objectifs de développement durable suivants :







metropolis •



Soutenu par:

