



TOURNÉE DE CONSULTATION DE LA SOCIÉTÉ D'HABITATION QUÉBEC :

*Vers une nouvelle approche d'intervention en habitation*

**MÉMOIRE DE LA VILLE DE LAVAL  
SUR LA SITUATION DU LOGEMENT SOCIAL**

---

Pour plus d'autonomie et de flexibilité

---

AOÛT 2016



## Avant-propos

---

Laval tient à saluer l'initiative du gouvernement provincial de tenir une tournée de consultation ayant pour objectif d'évaluer les programmes et interventions en matière d'habitation au Québec.

À l'issue de cet exercice de révision du programme AccèsLogis, Laval souhaite conclure une entente pluriannuelle avec le gouvernement du Québec qui, en plus d'offrir flexibilité et autonomie, garantira un développement cohérent du logement social. Cette entente devra assurer une base de financement permettant à Laval de développer elle-même ses logements sociaux selon les besoins réels de la population et dans le respect de sa vision de l'aménagement du territoire.



## Table des matières

---

Avant-propos .....	2
Introduction .....	4
Laval, un cas unique au Québec .....	5
Une ville en pleine effervescence.....	5
Laval, ville hétérogène.....	6
Val-Martin, un exemple trop éloquent.....	8
Gouvernance et actions.....	11
AccèsLogis : constats .....	13
La solution : une entente pluriannuelle.....	14
Demandes spécifiques au cas des Immeubles Val-Martin .....	15



## Introduction

---

Le présent mémoire a été élaboré à la lumière de différents constats liés aux nouvelles orientations de Laval en matière de logement social. La première partie du document présente l'état de la situation. La seconde partie présente les outils déployés par la Ville afin de répondre aux exigences du milieu. Et finalement, la troisième partie du mémoire met en lumière les constats et demandes issus des réflexions et recommandations de la Ville de Laval sur le sujet.

## Laval, un cas unique au Québec

---

Laval, troisième ville en importance au Québec, est à la fois une région administrative et une ville. Et bien qu'elle ne soit pas une municipalité régionale de comté (MRC), elle exerce certaines compétences habituellement attribuées à une telle entité administrative, tout en étant assujettie à des devoirs et obligations liées à son inclusion dans la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Ces particularités font de Laval un cas unique au Québec.

### Une ville en pleine effervescence

Ébranlée par des années de tourmente, Laval a effectué, à partir de novembre 2013, un tournant majeur. La nouvelle administration a entrepris de revoir les règles de gouvernance, a mis en place de nouvelles procédures et une nouvelle structure administrative.

En plus de ces transformations organisationnelles majeures, au printemps 2015, la Ville de Laval a dévoilé sa vision stratégique pour les 20 prochaines années : Laval 2035 - Urbaine de nature. Élaborée dans le cadre de la démarche de consultation publique Repensons Laval, cette vision exprime une volonté commune de la part des citoyens, des gens d'affaires, des organismes et associations communautaires et des employés municipaux de développer la ville en harmonie avec ses milieux de vie urbains tout en préservant la nature.

En concordance avec cette vision stratégique, la Ville a également entrepris la révision de son schéma d'aménagement et de développement. Notons à ce titre que le premier projet du schéma révisé, qui a été adopté en avril 2016, a été particulièrement bien reçu par les ministères l'ayant analysé, notamment par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), qui commentait ainsi le document : « Les différents ministères et organismes consultés tiennent à souligner l'excellente qualité du document réalisé par la Ville de Laval, aussi bien quant à sa présentation graphique qu'à son contenu et sa forme rédactionnelle, qui reflète une profonde réflexion quant à l'aménagement et au développement de son territoire ». L'exercice de révision du schéma d'aménagement, toujours en cours, démontre la ferme intention de la Ville de Laval de revoir les choix faits par le passé, de s'adapter aux nouvelles réalités qui conditionnent l'organisation du territoire et de s'inscrire dans une perspective de développement durable, notamment en ce qui a trait à l'enjeu de l'habitation.

Ainsi, de grandes transformations organisationnelles, jumelées à de nouvelles orientations déterminées à la fois par le milieu et par les décideurs, permettent désormais à la Ville de Laval de jeter un regard éclairé sur l'état de la situation du territoire tout en planifiant son développement de manière structurée et concertée.

## Laval, ville hétérogène

À travers l'analyse approfondie de l'état de la situation de Laval, réalisée entre autres dans le cadre de la vision stratégique et de la révision du schéma d'aménagement et de développement, un constat lié au développement social du territoire a refait surface. De fait, les enquêtes d'opinion ont démontré que Laval est souvent perçue comme une ville homogène sur le plan socioéconomique. Avec un revenu total médian des ménages plus élevé que la moyenne québécoise, il appert en effet que la prospérité économique de la région occulte la présence de secteurs urbains fortement fragilisés.

D'emblée, il convient de corriger cette perception afin que le besoin en logement social et abordable, bien réel sur le territoire, soit mieux compris et trouve écho auprès des décideurs en mesure de poser des actions pour y répondre.

### **Portrait socioéconomique : quelques chiffres**

En janvier 2016, dans son mémoire intitulé *Vers un troisième plan d'action gouvernemental*<sup>1</sup> remis au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale dans le cadre d'une consultation publique touchant la solidarité et l'inclusion sociale, la Ville de Laval dressait un portrait socioéconomique détaillé du territoire en fonction du logement social et abordable :

*Le coût du logement et les dépenses qui s'y rattachent sont souvent le poste budgétaire le plus important des ménages. Un logement est considéré comme non abordable lorsque le ménage consacre plus de 30 % de son revenu au coût du logement. En 2006, le nombre de ménages locataires à faible revenu avec ce taux était de 13 000, soit 29 % des ménages locataires lavallois. En 2011, cette donnée se chiffrait à 36,6 %, démontrant ainsi une accentuation du phénomène de précarité financière pour un nombre croissant de ménages lavallois. De plus, en 2006, la distribution spatiale des ménages lavallois à faible revenu avec un taux d'effort de 30 % et plus oscillait entre 4 000 et 5 000 ménages dans les secteurs centraux de Pont-Viau/Laval-des-Rapides et de Chomedey et d'un peu plus de 1 000 ménages dans les secteurs de Vimont/Auteuil et de Duvernay/Saint-François/Saint-Vincent-de-Paul. À cet effet, en 2006, les ménages lavallois à faible revenu avec un taux d'effort de 30 % et plus étaient composés à 73 % de personnes seules et à 12,4 % par des familles monoparentales. [...]*

*À Laval, en 2011, le logement social et abordable représentait à peine 8 % de l'offre de logement locatif sur l'ensemble du territoire lavallois, comparativement à une*

---

<sup>1</sup> <https://www.laval.ca/Documents/Pages/Fr/Nouvelles/memoire-consultation-solidarite-inclusion-sociale.pdf>



*moyenne de 10,7 % pour la région métropolitaine. Cette offre se concentrait à 75 % dans les secteurs centraux de Pont- Viau/Laval-des-Rapides et Chomedey, tout comme l'offre locative en générale.*

Il faut également mentionner qu'à Laval, le parc résidentiel locatif peut être qualifié de modeste. En effet, le territoire de l'île Jésus compte 30 % de tenure locative, soit 15 % de moins que la moyenne métropolitaine et 30 % de moins que la moyenne montréalaise.

### **Laval dans un contexte métropolitain**

**Chaque année, Laval verse des contributions au Fonds du logement social de la CMM totalisant près de 7 M\$, somme pour laquelle la Ville perçoit un très faible retour sur investissement.** En effet, environ seulement 33 % des montants investis sont récupérés pour le financement de projets de logement social sur le territoire de l'île Jésus.

Ce lent développement de l'offre en logement social et abordable s'inscrit, de manière inquiétante, dans un important retard qu'il est impératif de rattraper. En effet, Laval compte deux fois moins d'unités que l'agglomération de Longueuil pour une population similaire. Cela a plusieurs impacts majeurs sur la population, dont une longue liste d'attente pour l'accès à un logement HLM, qui représentent d'ailleurs moins de 4 % des logements locatifs disponibles sur le territoire alors que la moyenne québécoise est de 6 %. Ainsi, selon les données de l'Office municipal d'habitation de Laval de 2015, près de 1070 ménages sont toujours inscrits sur la liste d'attente pour l'accès à un logement de type HLM.

Cette situation s'explique par plusieurs facteurs parmi lesquels se retrouvent en particulier les valeurs foncières lavalloises, qui sont généralement plus élevées que la moyenne québécoise, ainsi que la faible quantité de terrains disponibles sur le territoire étant dénués de contraintes et propices au développement de logements sociaux.

Mentionnons également que Laval connaît une croissance démographique importante. L'Institut de la statistique du Québec évalue en effet à 32 000 le nombre de ménages supplémentaires qui choisiront de s'installer sur l'île Jésus d'ici 2031, dans un contexte où déjà près de 15% de la population lavalloise vit dans des conditions de précarité touchant les groupes de personnes les plus vulnérables tels que les familles monoparentales, les personnes vivant seules, les jeunes, les personnes handicapées, les personnes immigrantes et les personnes itinérantes.

Le profil sociodémographique de la population lavalloise s'est donc transformé au cours des dernières décennies et continue de changer. Cette transformation, influencée, entre autres, par le prolongement du métro, la densification de certains secteurs et l'arrivée de populations immigrantes, a un impact direct sur la situation du logement social.

## Val-Martin, un exemple trop éloquent

Laval connaît donc un réel manque en matière de logement social et abordable, en plus de ne pas être en mesure de répondre aux besoins actuels. Un exemple éloquent de cette problématique est le cas des Immeubles Val-Martin.

En effet, le complexe résidentiel des Immeubles Val-Martin (IVM) totalise 586 logements de type duplex et quadruplex de deux étages construits en 1954-1955 par un promoteur privé, Les Immeubles Val-Martin Itée. Ce projet résidentiel a été réalisé grâce au financement de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL). Le 1<sup>er</sup> juillet 1977, la Société d'habitation du Québec (SHQ) s'est portée acquéreur de 534 des habitations, les 52 unités restantes demeurant de propriété privée.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la gestion des IVM relève de l'Office municipal d'habitation de Laval (OMHL) et le déficit d'exploitation est réparti entre la SHQ et la SCHL, et ce, sans contribution municipale. L'entente fédérale-provinciale affectant les IVM vient à échéance à la fin de 2019.

Les IVM ont été construits à une époque où l'isolation ne constituait pas une composante architecturale des bâtiments. Depuis quelques années, le vieillissement précoce des bâtiments se fait sentir, et c'est suite à un redoux hivernal en 2006 que le problème a pris de l'ampleur, nécessitant des interventions d'urgence. L'absence de drains de fondation et un nivellement de site déficient seraient à l'origine de plusieurs cas d'infiltration d'eau dans les sous-sols. Cette humidité non souhaitable est à l'origine de nombreux cas de contamination des appartements par les champignons. Depuis 2007, il n'y a eu aucune nouvelle location des appartements et près de 15 M\$ ont été investis par les deux organismes pour assurer le maintien en place des locataires qui désirent continuer d'habiter leur logement.

Au 1<sup>er</sup> août 2016, un total de 278 logements sociaux sont vacants sur une possibilité de 534, dont 34 ont fait l'objet d'une rénovation complète. Donc aujourd'hui, 55 % de l'ensemble immobilier est vacant.

Ces problèmes de salubrité sont graves. En effet, en plus de rendre précaires les conditions de vie de personnes déjà fragilisées, ils constituent une menace potentielle à leur santé, sans compter les coûts engendrés pour maintenir des infrastructures impropres à l'habitation.

Certes, le gouvernement fédéral prévoit des investissements dans le logement social au Québec. Ces investissements permettront possiblement d'amorcer la régénération des Immeubles Val-Martin. Toutefois, ces sommes n'arriveront pas à résoudre tous les problèmes de cet ensemble immobilier. **Un investissement récurrent garanti par les instances gouvernementales est donc toujours nécessaire.**



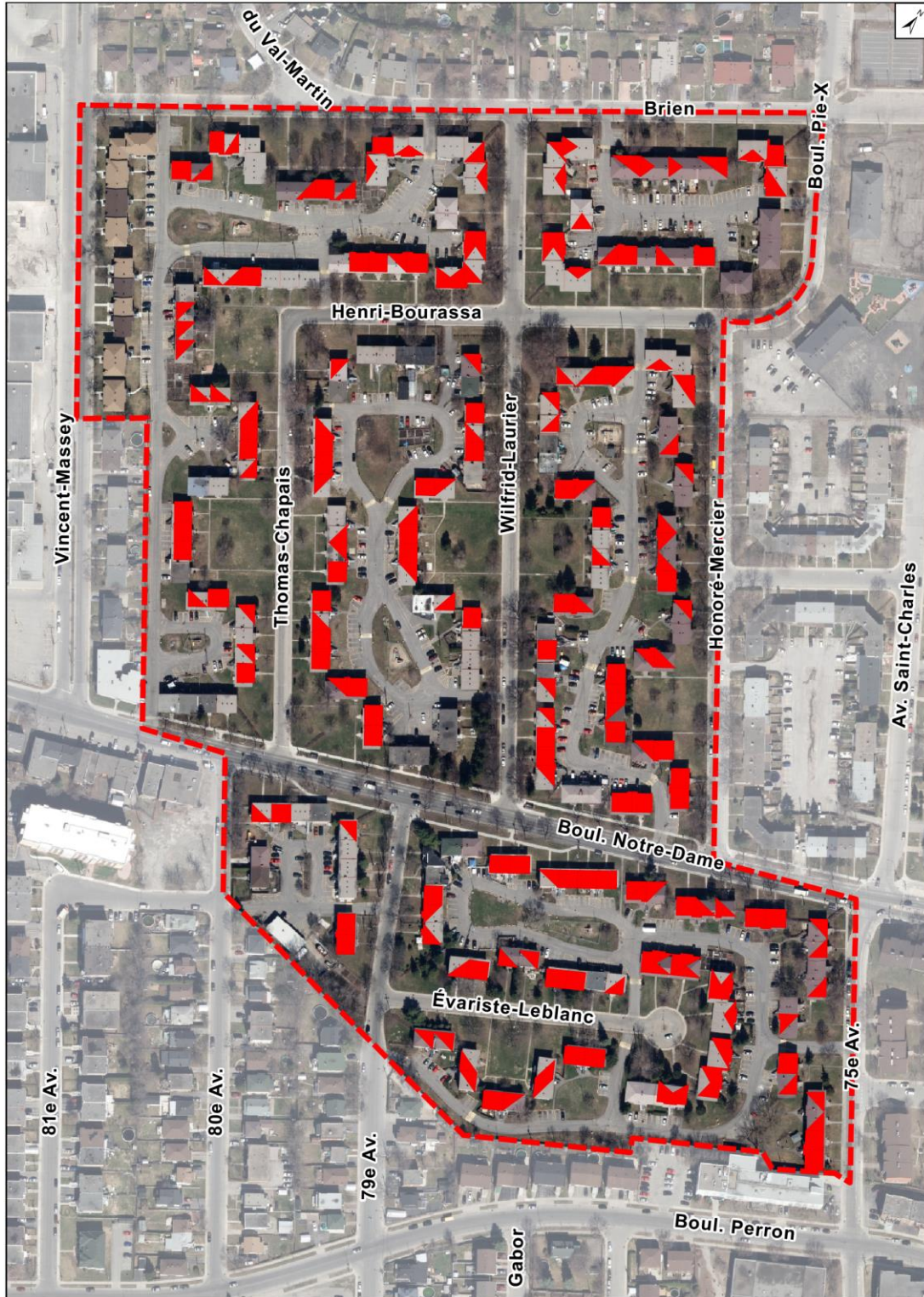



### **Des solutions envisagées**

La Ville de Laval, consciente de l'urgence d'agir, a déjà esquissé un projet de régénération du complexe Val-Martin, pour lequel elle compte déployer des investissements significatifs, entre autres pour les aspects suivants : la construction d'un pôle communautaire, le réaménagement de rues et d'infrastructures municipales, l'aménagement de parcs, d'espaces verts, de jardins communautaires, de passages piétons, etc. La Ville est donc prête à agir et à investir pour la valorisation de ce milieu de vie.

Toutefois, en ce qui concerne le complexe immobilier, Laval estime qu'une entente tripartite constituerait une solution permettant de régénérer ce parc locatif à moyen et à long terme (voir les détails dans la section *La solution : une entente pluriannuelle* du présent document).

### Plan de localisation des Immeubles Val-Martin – logements vacants été 2016



 Logements vacants 55 %

## Gouvernance et actions

---

Afin de répondre à toutes les responsabilités en matière de logement social et abordable, la Ville de Laval s'est dotée d'une structure de gouvernance lui permettant d'être au diapason des besoins et, à brève échéance, de se munir d'une vision du développement de l'habitation sur son territoire, plus précisément en ce qui concerne les enjeux de logement pour ses résidents les plus vulnérables.

En effet, en 2006, la Ville de Laval a constitué la Commission de l'habitation et du logement social afin d'orienter et d'appuyer le développement de logements sociaux et abordables sur son territoire. Le mandat consultatif de la Commission consiste à élaborer des orientations et des politiques en matière d'habitation, à proposer des priorités d'actions en collaboration avec les partenaires du milieu et à déposer les recommandations appropriées au comité exécutif de la ville.

La Ville de Laval participe également à la table technique CMM-municipalités en logement social.

De plus, Laval travaille à développer des outils qui contribueront à faciliter la planification et la gestion de ses interventions en matière de logement social.

Parmi ces outils, la **Politique de l'habitation**, présentement en cours de rédaction, permettra d'identifier les grands enjeux de l'habitation sur le territoire et de déterminer les orientations, objectifs et moyens de réalisation qui permettront, notamment, d'encadrer, de planifier et de faciliter le développement d'une offre résidentielle complète, de qualité et accessible à tous, avec une attention particulière attribuée au développement du logement social et abordable.

La Ville de Laval travaille également à l'élaboration d'un **Code du logement**, lui aussi en cours de rédaction, qui permettra de rassembler les normes de salubrité et de sécurité applicables aux logements situés sur le territoire et facilitera ainsi l'application des normes par les fonctionnaires ainsi que l'identification et la reconnaissance des problèmes par les citoyens.

En partenariat avec le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Laval, la Ville élabore actuellement la **Politique régionale de développement social**. Cette démarche concertée est une première au Québec. D'ici le printemps 2017, Laval devrait ainsi être dotée d'une politique qui favorisera la cohérence des actions visant le développement social du territoire.



Un autre outil dont se dote Laval est la **Politique de transactions immobilières**, mise en place pour permettre le déploiement d'un parc immobilier répondant aux besoins de la communauté et de l'organisation municipale, incluant notamment l'identification et l'acquisition de terrains susceptibles de pouvoir accueillir des projets de logement social. Cette politique permet aux gestionnaires de la Ville de maintenir une efficience accrue dans un but d'amélioration continue et de saine administration.

Finalement, du côté des ressources financières, la Ville de Laval a déjà réservé une somme de 2 M\$ pour l'achat de terrains et de bâtiments destinés au logement social. Elle a de plus confirmé, dans son budget 2016, la création d'un fonds dédié au développement du logement social dans lequel seront versés 1,5 M\$ d'ici 2018.

## AccèsLogis : constats

---

Tributaire des critères inhérents au programme, Laval a constaté qu'AccèsLogis, dans son état actuel, comporte plusieurs lacunes.

Tout d'abord, mentionnons la grande rigidité procédurale du programme ainsi que les délais de traitement, qui sont importants et parfois coûteux pour les organismes. Les nombreux intermédiaires impliqués, de même que la difficulté de planification en raison du fonctionnement par projet plutôt que par enveloppe, s'ajoutent à la liste des éléments qui gagneraient à être réévalués. Un exemple probant de cette problématique est le cas des Immeubles Val-Martin, où les intervenants sont nombreux et les délais, déraisonnables. Rappelons que depuis 2007, il n'y a eu aucune nouvelle location des appartements et près de 15 M\$ ont été investis par les deux organismes pour assurer le maintien en place des locataires qui désirent continuer d'habiter leur logement.

De plus, Laval déplore que le prix du foncier ne soit pas pris en compte, générant plus souvent qu'autrement un important manque à gagner dans le montage financier des projets de logements sociaux. Ce manque à gagner est par ailleurs augmenté par l'absence d'indexation des coûts maximaux admissibles (CMA), qui ne reflètent donc plus depuis longtemps la réalité du marché foncier – encore moins celui de Laval. Cette situation s'est encore davantage aggravée depuis le retour, en 2015, aux CMA applicables en 2009.

Également, notons certaines lacunes au niveau du développement durable, puisqu'aucune proportion de financement n'est dédiée aux meilleures pratiques permettant d'assurer la qualité et la durabilité des réalisations (architecturale, efficacité énergétique, localisation dans un milieu de vie complet et desservi par les transports collectifs et actifs, intégration à un projet à prix du marché afin de favoriser la mixité socio-économique, etc.).

Mentionnons aussi que le prix maximal du loyer autorisé (95 % du prix du marché) rend parfois difficile la location des unités n'étant pas subventionnées par le programme de supplément au loyer (PSL), et que la proportion d'unités de logement social pouvant être assujetties au PSL pour les volets 1 et 2 est parfois insuffisante par rapport à la demande.

Laval aimerait de plus souligner que l'exigence d'achat de terrain au prix du marché entraîne parfois des aberrations. À titre d'exemple, citons encore une fois le cas d'un terrain dans le complexe des Immeubles Val-Martin, précédemment acquis par la SHQ, et que l'OMH de Laval doit racheter pour y permettre une régénération.



## La solution : une entente pluriannuelle

---

D'emblée, il est important de mentionner que depuis plusieurs années, Laval fait des représentations auprès du gouvernement provincial afin de devenir officiellement une ville mandataire du programme AccèsLogis de la SHQ, ce qui lui permettrait de jouer pleinement son rôle dans le développement de logements sociaux et abordables sur son territoire.

Que ce soit dans le mémoire sur le logement social à Laval présenté à la commission du logement social de la CMM en septembre 2014, dans celui remis au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale dans le cadre d'une consultation publique touchant la solidarité et l'inclusion sociale, dans différents communiqués de presse, ou lors de rencontres avec les ministres du gouvernement du Québec, à plusieurs reprises, Laval a réitéré son souhait d'obtenir le statut de ville mandataire.

Évidemment, considérant le cas unique que représente Laval et la refonte du programme AccèsLogis, cette demande peut être traduite par une ferme volonté de la part de la Ville de Laval d'assumer pleinement ses responsabilités en bénéficiant d'une plus grande autonomie et de plus de flexibilité dans le développement de son offre de logements sociaux et abordables.

**L'objectif ultime pour Laval est de signer une entente pluriannuelle avec le gouvernement du Québec qui garantira, année après année, le développement du logement social sur le territoire lavallois. Cette entente devrait assurer une base de financement afin que Laval puisse développer elle-même ses logements sociaux selon les besoins réels de la population, le tout en collaboration avec le milieu communautaire.**

D'ailleurs, il est de notre avis que cette entente représenterait la solution la plus efficiente dans la mesure où le partenariat serait orienté sur les résultats plutôt que sur les processus et fondé sur des enveloppes pluriannuelles plutôt que sur du financement par projet. Nous croyons qu'à titre de grande municipalité bénéficiant des ressources nécessaires à la gestion, à l'application et à la participation au financement d'une telle entente, cette dernière constituerait une bonne façon de mieux répondre aux besoins propres à notre réalité régionale. Ce partenariat devrait ainsi permettre à Laval de conclure des ententes avec le milieu communautaire et les développeurs pour faciliter le développement de logements sociaux et abordables et du coup, d'alléger, de manière plus générale, la pression et l'inflation du marché foncier en limitant la taille des projets immobiliers et en octroyant des bonus de densité en retour de garanties de meilleures pratiques en habitation.

Un tel partenariat répondrait notamment à l'un des fondements de la Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités, qui affirme que les villes représentent des partenaires importants dans l'offre de services aux citoyens et aux entreprises. Cette même politique évoque également que dans l'élaboration des lois, réglementations, programmes et autres exigences, des modalités particulières peuvent être envisagées.

Cela étant dit, dans la mesure où le gouvernement souhaiterait conserver un programme similaire à AccèsLogis, nous aimerions que les paramètres et les critères de financement de ce dernier tiennent compte des enjeux concernant les valeurs foncières élevées des terrains, la rareté des lots disponibles et la pertinence des emplacements déterminés. En effet, selon les orientations stratégiques de Laval, les nouvelles constructions devraient pouvoir se trouver près des pôles de mobilité active, au cœur de projets intégrés. Les logements sociaux serviront alors de vecteurs de développement social et économique.

### **Demandes spécifiques au cas des Immeubles Val-Martin**

Le cas des Immeubles Val-Martin étant unique et précaire, la Ville de Laval profite du présent mémoire pour réitérer certaines demandes spécifiques, et ce, en plus de demander à la SHQ d'agir avec la diligence requise pour ce type de situation.

#### **Financement**

Confirmer le financement nécessaire pour la régénération des 534 unités des Immeubles Val-Martin (actuellement régénération de 100 unités et construction d'environ 200 en ACL).

#### **Gouvernance**

Établir une entente définissant les paramètres de réalisation du projet de régénération ainsi que les rôles et les responsabilités de chacun des partenaires (SCHL, SHQ, OMH de Laval et Ville de Laval), et ce, pour l'ensemble du site.

#### **Coûts des terrains**

En 1977, le gouvernement du Québec, via la SHQ, a procédé à l'acquisition des Immeubles Val-Martin. Toutefois, le fonctionnement du programme ACL exige que la SHQ vende à la juste valeur marchande les terrains des IVM qui feront l'objet de la régénération à l'OMH de Laval, faisant en sorte que les terrains auront été payés à deux reprises par la société québécoise. Dans ces circonstances, Laval demande d'éliminer l'exigence de payer les terrains par l'OMH de Laval.