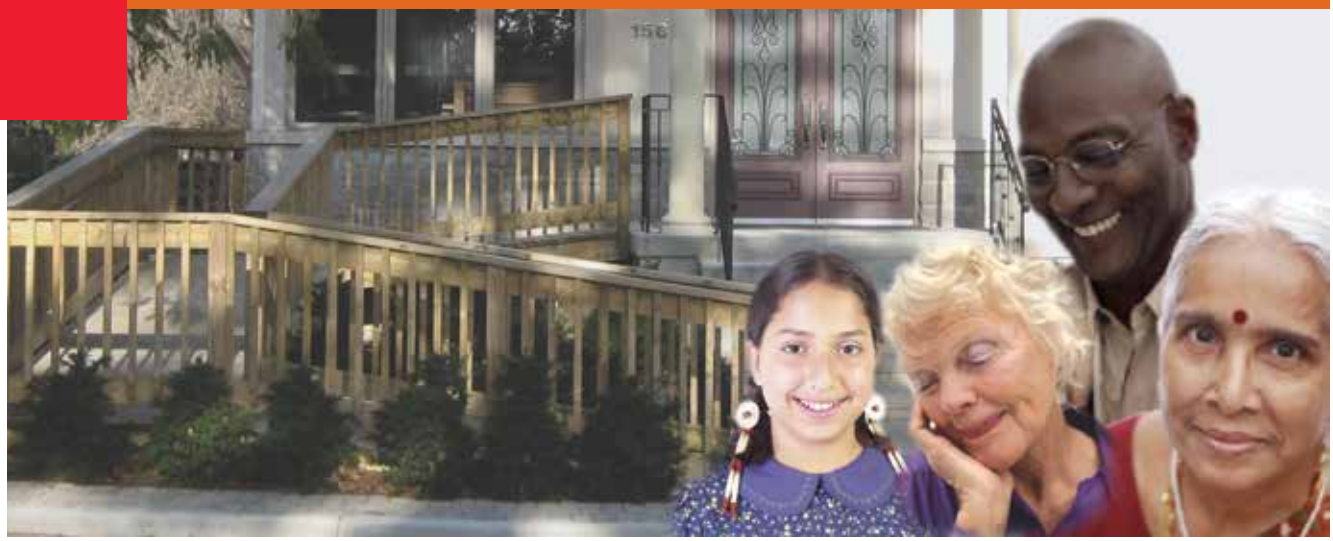
RAPPORT DE RECHERCHE

Série sur les besoins particuliers de logement



Recherche par études de cas sur le réaménagement et le remodelage des logements sociaux

Canada

SCHL CMHC
AU CŒUR DE L'HABITATION

LA SCHL : AU CŒUR DE L'HABITATION

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est l'organisme national responsable de l'habitation au Canada, et ce, depuis plus de 65 ans.

En collaboration avec d'autres intervenants du secteur de l'habitation, elle contribue à faire en sorte que le système canadien de logement demeure l'un des meilleurs du monde. La SCHL aide les Canadiens à accéder à un large éventail de solutions de logements durables, abordables et de qualité, favorisant ainsi la création de collectivités et de villes dynamiques et saines partout au pays.

Pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez consulter le site Web de la SCHL à l'adresse suivante : **www.schl.ca**

Vous pouvez aussi communiquer avec nous par téléphone, au 1-800-668-2642, ou par télécopieur, au 1-800-245-9274.

De l'extérieur du Canada : 613-748-2003 (téléphone); 613-748-2016 (télécopieur).

La Société canadienne d'hypothèques et de logement souscrit à la politique du gouvernement fédéral sur l'accès des personnes handicapées à l'information. Si vous désirez obtenir la présente publication sur des supports de substitution, composez le 1-800-668-2642.

RECHERCHE PAR ÉTUDES DE CAS SUR LE RÉAMÉNAGEMENT ET LE REMODELAGE DES LOGEMENTS SOCIAUX

PARTIE A : APERÇU

Octobre 2011

Préparé pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)

Présenté par
SPR Associates Inc.

L'information présentée dans cette publication est le résultat des recherches et des connaissances actuelles. Les lecteurs devraient évaluer attentivement l'information, la documentation et les techniques présentées, et consulter des ressources professionnelles pour déterminer si cette information, cette documentation et ces techniques sont pertinents pour eux. Les images et le texte sont présentés à titre indicatif seulement. Il faut également tenir compte des facteurs propres aux ensembles et aux sites (climat, coût et esthétique).

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Vedette principale au titre :
Recherche part études de cas sur le réaménagement et le remodelage des logement sociaux

Publ. aussi en anglais sous le titre :
Case Study Research Housing Redevelopment and Regeneration

No de cat. NH15-470/2012F
ISBN 978-1-100-99192-4

©2012, Société canadienne d'hypothèques et de logement.
Tous droits réservés. La reproduction, le stockage dans un système de recherche documentaire ou la transmission d'un extrait quelconque de cet ouvrage, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, par photocopie, enregistrement ou autre moyen sont interdits sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Sans que ne soit limitée la généralité de ce qui précède, il est de plus interdit de traduire un extrait de cet ouvrage dans toute autre langue sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL

Auteurs et remerciements

Équipe de projet chez SPR : Ce projet a été dirigé par M. Ted Harvey, Ph.D. (chef de projet) et Mme Patricia Streich, Ph.D. (chercheuse principale). Patricia Streich est l'auteure principale des études de cas. Patricia Streich et Ted Harvey ont codirigé la rédaction du rapport sommaire et de divers rapports techniques, ainsi que la recherche documentaire et l'enquête. Mme Marian Ficycz (SPR) a conçu et mené les enquêtes en ligne. Mme Lindsay Brunet a contribué à la collecte des données destinées aux études de cas, en réalisant des entretiens, des analyses documentaires et d'autres tâches.

Remerciements : Les chercheurs souhaitent vivement remercier de leur précieuse collaboration les huit organismes responsables des initiatives de remodelage et de réaménagement de logements sociaux présentés dans cette étude. Ils remercient également les spécialistes des divers organismes d'habitation municipaux et provinciaux, des organismes sans but lucratif et des cabinets-conseils œuvrant dans le domaine du logement qui les ont appuyés, ainsi que les experts d'autres organismes qui ont participé à cette étude. Ils sont tout particulièrement reconnaissants à Mme Janet Neves, chef de projet à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), de ses conseils et de ses suggestions, ainsi qu'à l'équipe consultative de la SCHL qui leur a fourni de précieux commentaires. Les remarques formulées par la SCHL et les organismes d'habitation provinciaux ont joué un rôle crucial dans l'amélioration des rapports de recherche. Les chercheurs remercient sincèrement les membres du personnel du Centre canadien de documentation sur l'habitation (CCDH) de la SCHL, qui ont travaillé sans répit pour leur fournir des rapports et des documents de fond sur les activités de réaménagement de logements entreprises au Canada et ailleurs. SPR remercie enfin tous ceux qui ont participé à ce travail, particulièrement Mme Jan McClain, Mme Alice Sundberg, M. Tom Carter (Ph.D.), M. Marc Guslits et M. Clarke Wilson (Ph.D.), qui ont révisé plusieurs passages des rapports de recherche.

Table des matières

1. Introduction 1

1.1 Aperçu de l'étude de cas sur le réaménagement et le remodelage des logements sociaux . . 1
1.2 Portée de la recherche et définitions des termes principaux 1
1.3 Plan du rapport 3

2. Résumé des méthodes d'analyse documentaire, d'enquête et d'étude de cas employées 5

2.1 Histoire récente du réaménagement au Canada 5
2.2 Résultats de l'enquête nationale 7
2.3 Méthodes employées dans les études de cas 9

3. Résumé des principales caractéristiques des huit études de cas de réaménagement et de remodelage 11

3.1 Organismes participants aux huit initiatives d'études de cas de RR 12
3.2 Calendriers de planification et de mise en œuvre des huit initiatives d'études de cas de RR 13
3.3 Nature des initiatives 14
3.4 Description sommaire des huit initiatives d'études de cas
Étude de cas 1 : Crestview, Corner Brook, Terre-Neuve 14
Étude de cas 2 : Perrault Place, Happy Valley-Goose Bay, Labrador 15
Étude de cas 3 : Benny Farm, Montréal, Québec. 15
Étude de cas 4 : Strathcona Heights, Ottawa, Ontario. 16
Étude de cas 5 : Regent Park, phase 1, Toronto, Ontario 16
Étude de cas 6 : Flora Place, Winnipeg, Manitoba. 18
Étude de cas 7 : Canora Park Place, Canora, Saskatchewan 18
Étude de cas 8 : Lions View, Vancouver, Colombie-Britannique 19

4. Réponses apportées par les études de cas aux questions de recherche . . 21

4.1 Quels étaient les facteurs déclencheurs et les objectifs des initiatives de RR? 21
4.2 De quelle façon les initiatives de RR ont-elles été planifiées et mises en œuvre? 21
4.3 De quelle façon les intérêts de la collectivité et des locataires ont-ils pu s'exprimer? 22
4.4 Quels ont été les coûts et les modes de financement des initiatives?. 23
4.5 Quels ont été les résultats des initiatives et leurs objectifs ont-ils été atteints? 23

5. Enseignements tirés des études de cas de RR 25

6. Conclusions et recommandations 29

6.1 Conclusions tirées des études de cas. 29
6.2 Points à approfondir 30

Bibliographie 33

Étude de cas. 39

Résumé

Contexte de l'étude

Le présent rapport résume les conclusions tirées d'une étude portant sur le réaménagement et le remodelage des logements sociaux et abordables au Canada. Exécutée à la demande de la SCHL, cette étude a débuté en 2010 pour s'achever en 2011 avec la rédaction d'un rapport final.

Les chercheurs ont étudié diverses méthodes employées dans le cadre des activités de réaménagement et de remodelage (RR[1]) et ont répertorié les enseignements tirés de plusieurs initiatives menées à bien. Ils ont également effectué des analyses documentaires et mené une enquête en ligne dans le secteur de l'habitation. Ils ont enfin réalisé des études de cas approfondies de huit initiatives de réaménagement dans le cadre desquelles ils se sont entretenus avec les organismes d'habitation participants.

Définition de « réaménagement et remodelage » dans le cadre de la présente étude

Pour les besoins de la présente étude, le réaménagement et remodelage (RR) de logements sociaux et abordables a été défini comme suit :

- Changements majeurs apportés aux ensembles d'habitation en vue de retrouver la vitalité perdue et de remédier au déclin économique, au changement socio-économique et au délabrement physique et environnemental.

Avec le concours de la SCHL, et à l'issue d'une analyse documentaire et d'une enquête menée auprès de divers organismes œuvrant notamment dans le domaine du logement, huit initiatives ont été sélectionnées pour étude. Les huit études de cas ont porté sur des ensembles de logements publics, sans but lucratif ou autre, de petite ou de grande taille, réaménagés des années 1990 à l'année 2010.

[1] Ce sigle est employé dans les rapports par souci de concision.

Principales conclusions tirées des huit études de cas. Les initiatives de réaménagement de logements sociaux entreprises au Canada sont multiformes et d'ampleur variée. Dans les initiatives étudiées, diverses méthodes de planification, de mise en œuvre et de financement ont été employées. Riches en enseignements, ces initiatives ont produit de nombreux résultats positifs.

- *Les trois principaux facteurs déclencheurs des initiatives de RR* étaient les suivants :
  - détérioration des immeubles et désuétude du concept ou du plan d'habitation;
  - préoccupations ou problèmes d'ordre social dans les logements sociaux existants;
  - évolution des besoins des locataires existants ou des personnes sur les listes d'attente.
- *Les initiatives de RR avaient tous les mêmes objectifs,* soit l'amélioration des conditions de logement et la préservation de l'abordabilité des logements. Cependant, dans de nombreuses initiatives, le « renouvellement » des ensembles d'habitation et de leur « collectivité », et parfois d'un secteur plus étendu ou d'un quartier, constituait également une forte motivation.
- *Les méthodes de planification et de mise en œuvre des travaux de RR* ont fait intervenir des partenariats entre les fournisseurs de logements sociaux et des promoteurs privés. Certaines initiatives se sont étalées sur plusieurs années pour réduire au minimum les répercussions sur les locataires et préserver le tissu social.
- *Les intérêts de la collectivité et des locataires* se sont principalement exprimés par le biais de vastes consultations et, dans certaines initiatives, par une participation active au processus décisionnel. Dans un cas, un groupe de travail s'est mis en place et des associations de locataires sont intervenues dans le processus. Dans un autre, la population locale a été invitée à participer à une charrette de conception. Des résidents ont dû être relogés dans la quasi-totalité des initiatives étudiées. Cela a nécessité l'affectation de personnel aux relations avec les locataires pendant le processus de RR.
- *Les coût et les modèles de financement des initiatives de RR* dépendaient de l'ampleur des travaux, de leurs objectifs et des sources de financement disponibles. Quelle que soit leur nature (construction de nouveaux immeubles ou rénovations majeures), ces initiatives ont été coûteuses. Le relogement des locataires et les travaux de démolition ont entraîné un surcoût considérable. Il a fallu recourir à de multiples sources de financement et, pour certains projets de réaménagement, renoncer à l'avoir propre que représentait la valeur des terrains. Il a toutefois été observé que la « gratuité » du terrain ne suffisait pas en soi pour assurer l'abordabilité des logements destinés aux résidents à faible revenu.
- *Le réaménagement a produit* de nombreux résultats positifs sur le plan matériel et socio-économique, notamment les suivants :
  - amélioration majeure des lieux et de l'environnement : amélioration de l'état des logements; économies sur les coûts de fonctionnement et avantages environnementaux par l'amélioration du rendement énergétique; plus grande accessibilité des lieux pour les aînés et les personnes handicapées;
  - plus grande abordabilité des logements pour la plupart des locataires grâce à l'aide financière reçue pour le réaménagement

et, dans certains cas, à des subventions supplémentaires (suppléments au loyer, indemnités de logement, etc.);

- plus grande mixité socio-économique des résidents dans certains cas, avec parfois l'ajout de logements à loyer courant ou d'immeubles en copropriété privée. Une grande diversité des types de ménages (groupes d'âge variés, ménages avec ou sans enfants, ethnicité, etc.) et un amalgame de résidents présentant des niveaux et des sources de revenus variés sont deux facteurs contribuant à former des collectivités plus diversifiées qui reflètent mieux les profils socio-économiques contemporains urbains.

Principaux enseignements tirés des initiatives de RR : Globalement, les huit études de cas nous apprennent que les organismes d'habitation et les collectivités ont fait preuve d'une forte capacité à surmonter les difficultés pour planifier et mettre en œuvre des initiatives de réaménagement et de remodelage de logements sociaux. Des enseignements précis de nature très diverse peuvent être tirés de ces études de cas, principalement les suivants :

- **Évaluation initiale et planification du réaménagement.** Certains facteurs à prendre en compte :
  - s'il est préférable de construire des habitations neuves ou de rénover tout ou partie des logements existants, en effectuant une comparaison coûts-avantages et en tenant compte des objectifs établis (par exemple, conservation du parc de logements sociaux);
  - si les objectifs de l'initiative correspondent aux préférences exprimées par les locataires et la population locale (par exemple, conservation des logements existants ou augmentation de la densité d'occupation);
  - s'il est préférable de renouveler les collectivités ou de les maintenir en l'état;
  - s'il est nécessaire de reloger les locataires et s'il existe des moyens de l'éviter ou d'en atténuer les répercussions;
  - si les travaux doivent être mis en œuvre progressivement. Bien que les mises en œuvre progressives offrent certains avantages pratiques et financiers, comme l'ont reconnu certaines des personnes interrogées dans le cadre des études de cas, elles ont pour inconvénient de rallonger les travaux de RR.
- **Méthodes employées.** La façon de mener les initiatives de réaménagement dépendait des sources de financement et de la nécessité de faire appel à des organismes publics ou privés. Dans un cas, l'établissement d'un partenariat avec un promoteur privé s'est révélé avantageux pour défrayer les coûts des travaux et réunir les capitaux nécessaires pour ajouter des unités d'habitation. Dans un autre cas, les travaux ont pu être menés à bien grâce au financement de la Société immobilière du Canada (SIC), une société d'État fédérale qui a joué le rôle de promoteur principal. L'établissement de partenariats avec des entreprises de construction a permis une mise de fonds à même de compenser les coûts.
- **Processus de consultation.** La consultation des locataires et de la population locale a joué un rôle important dans les initiatives de réaménagement et diverses méthodes ont été employées. La participation active des locataires était considérée comme un facteur de réussite essentiel pour certaines initiatives. On a également considéré, dans le cadre d'une initiative de grande envergure, que la mise en place d'un groupe de travail composé de membres de la collectivité et le recrutement d'un conseiller expert en

mobilisation publique avaient joué un rôle crucial pour vaincre la résistance des locataires. Quant aux initiatives moins ambitieuses, des rencontres préalables organisées avec les locataires pour discuter des plans de réaménagement ont contribué à donner forme aux travaux réalisés par la suite. Les organismes mêlés aux initiatives de réaménagement ont principalement retenu de leur expérience que les consultations prenaient du temps. Ils se sont toutefois dits convaincus que les résultats valaient amplement les ressources investies.

- **Ressources financières et d'autre nature.** Les initiatives étudiées se sont toutes heurtées à la difficulté de trouver du financement pour couvrir les coûts de réaménagement. Un plan financier faisable a dû être établi dès le début. La « gratuité » des terrains a aidé, mais elle ne suffisait pas à couvrir les coûts élevés des chantiers. En outre, des ressources humaines (personnel des organismes d'habitation, par exemple) étaient nécessaires pour gérer les chantiers et les relations avec les locataires. Les initiatives de RR étudiées ont fait appel au secteur privé ou ont obtenu des fonds et des prêts en vertu de divers programmes publics, ce qui a entraîné la collaboration étroite de multiples ordres de gouvernement.

- **Relogement des locataires.** Des locataires ont dû être relogés dans le cadre de toutes les initiatives de RR étudiées. On considère généralement que cette mesure a donné de bons résultats, bien qu'elle ait prolongé le processus de réaménagement de un an au moins. Les locataires ont été relogés sur les lieux ou ailleurs, dans des logements vacants des organismes d'habitation publics et sans but lucratif participants. La mise en œuvre progressive des travaux a permis aux locataires de demeurer dans leur quartier. (Le réaménagement simultané de tout un ensemble d'habitation nécessite de reloger les locataires pendant plusieurs années.) Le temps, le personnel et les fonds nécessaires au relogement avant la mise en chantier sont considérables, mais moins élevés lors du retour des locataires.

Conclusions et recommandations : *La principale conclusion à tirer des études de cas est que toutes les initiatives de RR examinées ont été couronnées de succès. D'une part, elles ont assuré le maintien d'un parc de logements abordables, et l'ont même augmenté dans de nombreux cas. D'autre part, les ensembles d'habitation, leur collectivité, et parfois les quartiers environnants ont été renouvelés afin d'offrir des logements convenant à un plus grand éventail de familles et d'individus que ceux qui occupaient les logements avant le réaménagement.* Ces constatations laissent penser que d'autres organismes d'habitation seraient en mesure de renouveler et de revitaliser des logements sociaux et abordables au Canada. Quatre constats plus précis se dégagent des études de cas :

- **De nombreuses méthodes de réaménagement différentes** sont possibles, avec divers organismes (provinciaux, municipaux, sans but lucratif, autres organismes publics) comme promoteurs principaux. Les initiatives de RR peuvent faire intervenir un seul organisme public ou résulter de partenariats, par exemple entre le secteur public et le secteur privé, ou entre le secteur sans but lucratif et le secteur privé. La méthode choisie dépend des paramètres de l'initiative et est intimement lié à sa structure financière.

- **Les initiatives de RR comportent deux volets parallèles et coordonnés,** soit le réaménagement des lieux et les relations avec les locataires. Ces deux dimensions sont généralement gérées par des services ou des bureaux distincts au sein de l'organisme qui entreprend les travaux et ne font pas appel aux mêmes compétences ni à la même expertise. Tous les travaux de RR perturbent la vie des locataires d'une façon ou d'une autre et la plupart entraînent leur relogement, souvent à plusieurs reprises. Diverses méthodes ont été employées avec succès pour atténuer les effets négatifs du relogement, telles que la mise en œuvre progressive des chantiers pour que les locataires puissent demeurer dans leur quartier pendant et après les travaux, ou le fait de donner des « choix » aux locataires, notamment le « droit au retour » après la démolition-reconstruction.
- **Toutes les initiatives de RR sont complexes, coûteuses et prennent beaucoup de temps**, tant pendant les phases de planification et de mise en œuvre que sur le plan des ressources humaines. Cela est vrai des chantiers de grande envergure, mais également de ceux qui touchent un faible nombre de logements. La planification des chantiers de RR prend en moyenne un minimum de deux ans, et leur phase de mise en œuvre, trois ans au moins. Bien que l'étalement de la mise en œuvre sur une période de 5 à 10 ans offre l'avantage de réduire le nombre de locataires relogés et de répartir les frais dans le temps, il peut également accroître la complexité des travaux et, dans certains cas, leur coût. Par ailleurs, les organismes qui entreprennent des chantiers de RR ont besoin d'un plus grand nombre d'employés pour gérer les travaux ainsi que les activités liées aux relations avec les locataires et au développement de la collectivité.
- **La structure financière des initiatives de RR portant sur des logements sociaux ou abordables était variée et parfois très complexe**. Le fait de disposer dès le début de ressources financières suffisantes constituait un critère de réussite. Les stratégies suivantes ont notamment été employées : l'obtention de fonds propres par la vente à des intérêts privés de certaines parties des terrains détenus par l'État ou par des organismes sans but lucratif; l'établissement de baux fonciers avec des coopératives sans but lucratif; la vente par adjudication de certaines parties des terrains à des promoteurs sans but lucratif; et l'établissement de partenariats avec des promoteurs privés d'immeubles en copropriété avec participation aux bénéfices. Certaines initiatives de RR ont été financées en vertu d'ententes sur le logement social existantes ou grâce aux fonds récemment débloqués au titre du Plan d'action économique du Canada. Cependant, sans financement d'immobilisations provincial ou fédéral, il est probable que ces initiatives nécessitent à l'avenir un recours à l'abandon de l'avoir propre foncier et aux capitaux privés.

Par suite de la recherche par études de cas, des recommandations ont été formulées quant à la circulation de l'information et à la compréhension des initiatives de réaménagement. Sont notamment recommandés : l'amélioration des activités d'évaluation comparative, de suivi et de recherche sur les répercussions des initiatives de RR (par exemple, suivi des répercussions sur les quartiers environnants, de même que sur les logements); la publication d'un manuel de RR à l'intention des organismes d'habitation; l'organisation d'un congrès ou d'un atelier national sur le RR.

1. Introduction

1.1 Aperçu de l'étude sur le réaménagement et le remodelage des logements sociaux

Le présent rapport résume les conclusions tirées d'une étude portant sur le réaménagement et le remodelage des logements sociaux et abordables au Canada. Exécutée à la demande de la SCHL, cette étude a débuté en 2010 pour s'achever en 2011 avec la rédaction d'un rapport final.

Les chercheurs ont étudié diverses méthodes employées dans le cadre des activités de réaménagement et de remodelage (RR[2]) et ont répertorié les enseignements tirés de plusieurs initiatives menées à bien. Ils ont également effectué des analyses documentaires et mené une enquête en ligne dans le secteur de l'habitation. Ils ont enfin réalisé des études de cas approfondies de huit initiatives de réaménagement dans le cadre desquelles ils se sont entretenus avec les organismes d'habitation participants.

Les initiatives de réaménagement des logements sociaux au Canada ont varié en échelle et pris diverses formes au fil du temps. L'analyse documentaire effectuée montre qu'avant les années 1990, les travaux réalisés au Canada dans le domaine du logement social consistaient à rénover les logements et à modifier le concept des ensembles d'habitation. Les améliorations apportées aux logements sociaux consistaient également à moderniser les logements, les infrastructures et les équipements désuets afin de remédier aux détériorations matérielles, aux problèmes sociaux et aux difficultés de gestion.

L'analyse documentaire montre que les réaménagements effectués depuis les années 1990 se classent en trois grandes catégories : 1) le réaménagement à grande échelle (p. ex., densification de l'occupation d'un site et diversification des types de logements et des modes d'occupation); 2) le réaménagement à petite échelle (p. ex., achat et rénovation d'anciennes maisons); et 3) les plans de revitalisation à grande échelle pour de grands ensembles de logements publics.

Bien qu'il existe de grands ensembles de logements sociaux comptant 200 unités d'habitation ou plus, plus de 95 % des ensembles de logements sociaux au Canada sont de petite taille.

L'étude a tenté de répondre aux **neuf questions** suivantes :

1. Quels ont été les facteurs déclencheurs des initiatives de RR?
2. Quels en étaient les objectifs?
3. De quelle façon ont-elles été planifiées et mises en œuvre?
4. De quelle façon les intérêts de la population locale et des locataires ont-ils pu s'exprimer?
5. Quels ont été les coûts de ces initiatives?
6. De quelle façon les initiatives de RR ont-elles été financées (mode et source de financement)?
7. Quels ont été les résultats des initiatives de RR sur les plans matériel, social, environnemental et économique?
8. Dans quelle mesure les objectifs du RR ont-ils été atteints?
9. Quels enseignements a-t-on tirés des initiatives de RR?

[2] Ce sigle est employé dans le présent rapport ainsi que dans les rapports techniques par souci de concision.

Le présent rapport résume les réponses apportées aux neuf questions[3] et présente également certaines questions incidentes, comme les impacts des nouvelles technologies. Les huit études de cas sont décrites de façon détaillée dans un rapport technique distinct, et la section 3.4 du présent document présente de courts résumés de ces études.

1.2 Portée de la recherche et principales définitions

Les termes « réaménagement et remodelage » et « logements sociaux et abordables » ont dû être définis dès les premières phases de l'étude. Un examen du corpus documentaire a permis d'établir que les définitions de « réaménagement et remodelage » variaient considérablement. Même si l'on s'entendait pour dire que cette notion dépassait les simples travaux de réparation et de rénovation, aucun document portant sur des initiatives américaines, britanniques ou canadiennes ne contenait de définition standardisée[4].

Une définition a donc été formulée aux fins de l'étude. Elle s'articule autour de la notion de « vitalité perdue » liée à la dégradation économique, sociale, physique et environnementale[5].

Le réaménagement et le remodelage *de logements sociaux et abordables existants* ont été définis comme « des changements majeurs apportés à des ensembles d'habitation en vue de retrouver la vitalité perdue et de remédier au déclin économique, au changement socio-économique et au délabrement physique et environnemental ». Le remodelage constitue une vaste réponse urbanistique à ces problèmes : il cherche à favoriser une plus grande prospérité, une plus large intégration sociale et une meilleure qualité de vie pour les populations locales. Les changements dépassent les simples travaux de réparation et de rénovation des immeubles. Il peut s'agir de construire un nouvel immeuble, de procéder à des rénovations majeures avec ou sans modification du concept ou du plan d'habitation, de déplacer un immeuble, d'augmenter la mixité sociale ou économique de la collectivité, de modifier les options relatives au mode d'occupation ou de densifier l'occupation du terrain, qu'il soit ou non fait appel à des promoteurs privés chargés de construire des logements destinés au marché privé.

La portée de la formule « logements sociaux et abordables » a également dû être circonscrite aux fins de l'étude. Depuis plusieurs décennies, de nombreux programmes de logement social et

[3] L'étude a tenté de répondre aux neuf questions de recherche suivantes : (1) Quels ont été les facteurs déclencheurs des initiatives de RR? (2) Quels en étaient les objectifs? (3) De quelle façon ont-elles été planifiées et mises en œuvre? (4) De quelle façon les intérêts de la collectivité et des locataires ont-ils pu s'exprimer? (5) Quels ont été les coûts de ces initiatives de RR? (6) De quelle façon les initiatives ont-elles été financées (mode et source de financement)? (7) Quels ont été les résultats des initiatives de RR sur le plan matériel, environnemental et économique? (8) Dans quelle mesure les objectifs du RR établis ont-ils été atteints? (9) Quels enseignements a-t-on tirés de l'exécution des initiatives de RR?

[4] La recherche ayant été effectuée en anglais, les termes *renewal*, *revitalization* et *modernization* ont également fait l'objet d'une recherche. Se reporter au rapport de SPR Associates Inc., Background Literature Scan of R-R Projects, Background Report to CMHC (10 mars 2010).

[5] Smith (2006, p. 269). Se reporter au rapport de SPR Associates Inc., Background Literature Scan of R R Projects, Background Report to CMHC (10 mars 2010).

abordable sont appliqués au Canada par les gouvernements provinciaux et fédéral. Ces logements sont la propriété de particuliers, d'organismes privés ou municipaux sans but lucratif, de coopératives, d'organismes d'habitation provinciaux ou municipaux et d'organismes de logement des Autochtones en milieu urbain. Ils sont occupés par des familles, des aînés et des personnes ayant besoin de logements avec services de soutien. Certains ensembles de logements sociaux comptent plus de 200 appartements, mais plus de 95 % d'entre eux sont de petite taille. Les chercheurs ont donc voulu couvrir un large éventail d'initiatives de RR plutôt que de se cantonner aux grands ensembles publics bien connus. La portée de cette étude a ainsi été définie de façon à inclure des ensembles d'habitation de toute taille destinés aux familles, aux aînés et à d'autres types de ménages, et tous les modes de propriété et de gestion.

> *Un ensemble de logements sociaux ou abordables* se définit de la façon suivante : ensemble d'immeubles ou d'unités d'habitation ayant reçu une aide financière quelconque en vertu d'un programme public de logement. Le ou les immeubles peuvent être exploités par des coopératives d'habitation ou des organismes publics, privés ou sans but lucratif, ce qui comprend les organismes publics de gestion des logements sociaux, les organismes d'habitation publics et privés sans but lucratif, les coopératives d'habitation, les organismes de logements locatifs à dividendes limités et les organismes de logement des Autochtones en milieu urbain.

Il a également été nécessaire de définir le cadre temporel de l'étude. Dans la mesure où les neuf questions posées englobaient l'évaluation des répercussions des initiatives de RR, l'étude devait porter sur des chantiers dont certains travaux étaient achevés. L'analyse documentaire a permis de constater que la planification et la mise en œuvre de ces initiatives sont de longs processus et qu'il n'est pas rare qu'ils s'étendent sur plusieurs années. Il convenait donc de ne pas exclure les chantiers dont seules certaines phases avaient été achevées. Il a également été décidé d'inclure des chantiers réalisés dans les années 1990 en plus des initiatives plus récentes, car ils permettaient d'examiner les résultats à plus long terme des initiatives de RR et d'évaluer la pérennité des changements apportés. Diverses initiatives entreprises entre 1990 et 2010, dont certaines sont encore en cours, ont donc été retenues.

1.3 Plan du rapport

La partie 2 du présent rapport dresse un portrait sommaire du réaménagement tel qu'il se pratique depuis peu au Canada. Elle présente également l'enquête en ligne qui a été réalisée pour trouver les cas de RR étudiés ainsi que les méthodes utilisées pour effectuer ces études. La partie 3 offre un aperçu des huit études de cas réalisées. La partie 4 présente les constats généraux dressés grâce aux neuf questions posées dans le cadre de l'étude. Les enseignements tirés des initiatives de RR sont quant à eux résumés dans la partie 5. Enfin, les conclusions et les implications de cette étude pour les recherches futures sont exposées dans la partie 6.

2. Résumé des méthodes d'analyse documentaire, d'enquête et d'étude de cas employées

Cette partie offre un aperçu des initiatives de réaménagement entreprises au Canada dans un passé récent (d'après l'analyse documentaire des chercheurs). Elle présente également l'enquête en ligne qui a été menée pour trouver les cas de RR étudiés ainsi que les méthodes utilisées pour effectuer ces études.

2.1 Histoire récente du réaménagement au Canada

L'analyse documentaire effectuée montre qu'avant les années 1990, les travaux réalisés au Canada dans le domaine du logement social consistaient à rénover et à moderniser les logements, à modifier le concept des ensembles d'habitation et à moderniser les infrastructures et les équipements désuets afin de remédier aux détériorations matérielles, aux problèmes sociaux et aux difficultés de gestion. Ces travaux étaient exécutés sans réaménagement plus vaste des ensembles et sans augmentation de la mixité sociale.

Le corpus documentaire montre que les réaménagements effectués depuis les années 1990 se classent en trois grandes catégories.

1. Les premiers grands travaux de réaménagement de logements sociaux ont été entrepris dans les années 1990 dans deux ensembles de logements pour anciens combattants (Strathcona Heights à Ottawa et Benny Farm à Montréal). Ces immeubles devaient d'abord être démolis, car ils étaient devenus obsolètes sur le plan fonctionnel et il n'était plus possible de les adapter aux nouveaux besoins de leurs occupants. On avait d'abord prévu vendre ces terrains de grande valeur à des promoteurs privés qui se chargeraient de la reconstruction, mais on a finalement décidé de conserver une vocation sociale aux logements. Les réaménagements ont été vastes dans les deux cas et se sont soldés par un changement de propriétaire, une hausse de la densité d'occupation (augmentation du nombre de logements) et une diversification des types de logements et des statuts d'occupation (avec notamment l'ajout de logements gérés par des organismes sans but lucratif et des coopératives d'habitation). La collectivité est intervenue dans le processus de planification et, selon les documents consultés, ces initiatives ont donné d'excellents résultats.
2. Des travaux de réaménagement de moindre envergure ont également été réalisés : conversion d'un ensemble de logements sociaux en coopérative d'habitation, construction de logements communautaires sans but lucratif à petite échelle et initiatives de renouvellement de quartier menées par la collectivité avec achat, rénovation et revente de maisons anciennes à des résidents à faible revenu. Les initiatives de ce type, réalisées à l'échelle de la collectivité, ont souvent mis en jeu des stratégies de développement local qui se sont traduites notamment par la dispense de formations et de cours de perfectionnement.
3. Depuis l'an 2000, les plans de revitalisation à grande échelle de vastes ensembles de logements sociaux sont apparus au Canada. La notion de « revitalisation » a notamment été adoptée par la Toronto Community Housing Corporation (TCHC), un organisme municipal responsable du plus grand parc de logements sociaux du Canada. Ce terme désigne le réaménagement planifié de terrains sur lesquels se trouvent de grands

ensembles de logements sociaux, la démolition et la reconstruction d'immeubles et l'ajout de logements destinés au marché privé. La TCHC a réalisé un premier chantier (celui de Don Mount Court) et lancé la première phase de celui de Regent Park. Des rapports récents indiquent qu'elle a élaboré des plans pour 15 sites supplémentaires. La méthode de planification adoptée garantit aux locataires le « droit au retour » dans le quartier après les travaux. La mixité socio-économique revêt une importance centrale dans les stratégies de revitalisation. Pour atteindre cet objectif, des logements à loyer courant ou des immeubles en copropriété sont ajoutés pour mieux intégrer les ensembles d'habitation aux quartiers environnants. La mise en œuvre de ces stratégies suit un modèle de partenariat public privé qui s'appuie sur la valeur considérable des terrains pour attirer des fonds privés venant contrebalancer les fonds publics investis. Un modèle comparable a été appliqué récemment dans l'initiative de revitalisation de Little Mountain, un ensemble de logements sociaux de Vancouver. Ce modèle est particulièrement bien adapté aux vastes ensembles d'habitation situés dans les grandes villes sur des terrains de premier choix où il est possible d'augmenter la densité d'occupation et d'ajouter des logements destinés au marché privé.

Il existe des similarités entre le nouveau modèle canadien de revitalisation et le modèle de réaménagement américain HOPE VI[6], notamment le recours à la démolition-reconstruction, aux partenariats public-privé et aux capitaux privés, et à des stratégies d'intégration des ensembles d'habitation aux quartiers environnants. Ils présentent en revanche des différences marquées. Les critiques de l'initiative HOPE VI ont souligné que la politique de démantèlement des noyaux de pauvreté et d'augmentation de la mixité économique des ensembles d'habitation adoptée dans le cadre cette initiative s'était soldée par une perte nette de logements et le déplacement des résidents à faible revenu. Jusqu'à présent, dans les initiatives canadiennes, l'engagement a été pris de remplacer les logements sociaux (et non d'en réduire le nombre) après le réaménagement. Les anciens locataires ont également eu le choix de réintégrer leur collectivité une fois les travaux terminés. Ainsi, l'utilisation d'exemples américains pour évaluer les résultats des réaménagements effectués au Canada semble présenter des limites.

En revanche, le modèle canadien de revitalisation a pris naissance dans les plus grands centres urbains du pays, car son mécanisme repose sur la hausse de la densité d'occupation des terrains et l'ajout de logements du marché privé. Ses chances de succès dans des villes de moindre importance demeurent donc incertaines. Le Canada compte actuellement 200 000 logements sociaux répartis dans 4 800 ensembles gérés par plus de 1 000 organismes d'habitation locaux. Selon une évaluation réalisée par la SCHL en 1990, moins de 4 % (148) de ces ensembles d'habitation regroupent plus de 200 logements, un tiers des logements se situent dans des villes de moins de 30 000 habitants, et la plupart des ensembles d'habitation ne comptent pas

[6] À la fin des années 1990, le département américain du logement et de l'aménagement urbain a financé un vaste projet, HOPE VI, dont l'objectif était de réaménager plusieurs dizaines d'ensembles de logements sociaux parmi les plus délabrés.

plus de 15 logements. De surcroît, on dénombre au Canada 236 000 logements locatifs sans but lucratif, plus de 65 000 unités dans des coopératives d'habitation[7] (dont certaines accueillent, outre les locataires à faible revenu, des locataires à revenu modéré payant un loyer au prix du marché ou légèrement inférieur au prix du marché), ainsi que des logements construits dans le cadre du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain et du Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones. Les immeubles et les terrains de la plupart des ensembles d'habitation coopératifs et sans but lucratif sont moins vastes que ceux des ensembles du secteur public, et près de la moitié des logements sans but lucratif sont loués à des aînés. Les logements coopératifs et sans but lucratif sont exploités par des organismes constitués en personne morale dont beaucoup n'ont qu'un accès limité aux fonds d'immobilisations nécessaires aux grands chantiers de réaménagement.

L'analyse documentaire réalisée dans le cadre de l'étude des initiatives de RR a montré qu'il était nécessaire de tenir compte d'un vaste éventail de modèles de réaménagement pour que les conclusions tirées de l'étude soient applicables à tous les types de logements sociaux et abordables du Canada.

2.2 Résultats de l'enquête nationale

Bien que l'analyse documentaire ait permis de répertorier quelques initiatives de RR réalisées par le passé, aucune liste exhaustive de ces initiatives n'a été trouvée de laquelle on aurait pu tirer quelques exemples appropriés aux fins des études de cas. Une enquête en ligne a donc été menée à cette fin auprès de groupes et de personnes œuvrant dans le secteur du logement social et abordable. L'enquête a été menée auprès des provinces et territoires, et de divers intervenants du domaine du logement social et abordable. On a demandé aux personnes interrogées : i) de nommer des initiatives de RR achevées, en cours d'exécution ou en cours de planification; ii) de citer un chantier « modèle » dont il serait possible de tirer des enseignements importants pour les futurs initiatives de RR.

Faits saillants de l'enquête nationale : Quelque 285 professionnels et représentants d'organismes ont répondu à l'enquête. Ils ont cité 128 initiatives modèles, lesquelles se recoupaient parfois. De ces 128 initiatives, il a été indiqué que 82 étaient achevées ou devaient l'être dans les 6 mois.

- De nombreux organismes semblaient éprouver un vif intérêt pour l'enquête, particulièrement les coopératives d'habitation et les organismes sans but lucratif. Les municipalités semblaient par ailleurs être conscientes de l'importance de ce type d'étude. Elles ont été nombreuses à citer des initiatives modèles. Des autres organismes, beaucoup ont indiqué que de

[7] Ces chiffres sont fondés sur les données de l'Évaluation des programmes de logement sociaux de 1999 et l'Évaluation des programmes de coopératives d'habitation de 2003. Les logements sans but lucratif au Canada appartiennent soit à des fournisseurs de logement privés constitués en personne morale, soit à des organismes publics (y compris les organismes de logement municipaux et provinciaux).

nouvelles initiatives de RR étaient en cours d'exécution ou que la réalisation de certains chantiers était soit pressante, soit prévue.

- Des initiatives ont été nommées dans toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception du Nunavut[8]. Elles portaient sur un large éventail de types d'habitations. Des 82 chantiers de RR achevés ou en cours d'achèvement, 17 visaient des familles, 14 des aînés, 15 des ménages ayant des besoins spéciaux et 36 des groupes multiples. En outre, 36 portaient sur des logements sociaux, 49 sur des logements coopératifs et 20 sur des logements du marché privé.
- Les initiatives semblaient se diviser en deux catégories : d'une part, les chantiers de grande envergure mettant en jeu de vastes problématiques de planification, et d'autre part, les chantiers à petite échelle visant pour la plupart des groupes précis, tels que les aînés.

Les initiatives de RR nommées ont d'abord été classées par groupes. Une première sélection a ensuite été effectuée avec le concours de la SCHL. Des entretiens ont été réalisés par téléphone afin de vérifier que les initiatives répondaient aux critères de l'étude, d'évaluer les renseignements disponibles sur les travaux effectués et de déterminer si le fournisseur de logements était disposé à participer à une éventuelle étude de cas. Il convient de souligner que les fournisseurs interrogés, enthousiastes à l'idée de participer à l'étude, ont été très coopératifs. Conformément à la portée de l'étude, huit initiatives ont été retenues.

En consultation avec la SCHL, huit initiatives de RR ont été retenues pour illustrer les enseignements tirés de l'expérience canadienne dans le domaine des activités de RR. Ces initiatives d'ampleur variée (étendue des changements apportés) portaient sur divers types de logements et ont été réalisées dans des collectivités de plus ou moins grande taille d'un bout à l'autre du pays. Elles présentent les caractéristiques suivantes :

- réaménagement d'anciens ensembles de logements sociaux de plus ou moins grande taille et, dans certains cas, de quartiers entiers;
- sources de financement variées, partenariats, mixité des types d'habitation et autres approches intéressantes, telles que le déplacement d'immeubles de plus petite taille;
- diverses difficultés de planification et de mise en œuvre, et, dans certains cas, réalisation par étapes sur plusieurs années.

[8] Technical Report on the National On-Line Survey for the R-R Research Study, SPR Associates Inc., 2010.

2.3 Méthodes employées dans les études de cas

Les études de cas ont été exécutées à l'aide d'une méthode qualitative. Les chercheurs ont mené des entretiens téléphoniques (avec deux ou trois personnes au moins pour chaque initiative étudiée) et consulté les documents disponibles, qui provenaient généralement de sources publiques ou avaient été fournis par les organismes d'habitation participants.

Plus de 30 entretiens téléphoniques ont été réalisés avec :

- les organismes responsables de l'initiative (généralement, le fournisseur de logements ou l'organisme à l'origine de l'initiative);
- des conseillers externes ayant réalisé une partie des travaux;
- des sources bien informées extérieures appartenant à des organismes n'ayant pas assumé de responsabilités directes dans le cadre des initiatives.

Dans certains cas, des entretiens de groupe ont été effectués avec plusieurs des membres d'un organisme. La durée moyenne des entretiens était d'environ une heure, mais certains ont pris plus de temps (jusqu'à deux heures) en raison de la portée et de la complexité des questions abordées et des travaux réalisés. Les personnes interrogées ont parfois reçu des appels et des courriels de suivi visant à élucider certains renseignements obtenus auprès d'autres répondants ou à recueillir des données supplémentaires (statistiques par exemple).

Documents disponibles au sujet des initiatives de RR : Les documents consultés sont répertoriés à la fin de chaque rapport d'étude de cas, de même que certaines sources électroniques utiles. On retiendra de la recherche que, sauf exception notable[9], l'historique des activités de planification et de mise en œuvre des initiatives de RR ne figure généralement pas dans les rapports. Ceux-ci répertorient plutôt les nombreux documents de planification et de nature financière, ainsi que les dossiers contractuels conservés par les organismes responsables des initiatives. Les initiatives de réaménagement exigent des processus de planification longs et complexes, répartis sur plusieurs années, dans le cadre desquels de multiples versions du plan directeur sont élaborées. La plupart des personnes interrogées ont indiqué que, même après l'adoption du plan directeur définitif, certains détails avaient dû être modifiés pendant la mise en œuvre. Quant aux données sur les coûts et aux documents financiers, ils n'avaient été rendus publics pour aucun des cas étudiés[10]. La majorité des personnes interrogées ont toutefois pu consulter leurs propres dossiers pour renseigner les chercheurs de vive voix.

[9] Soit l'initiative de réaménagement de Strathcona Heights, à Ottawa, car des rapports sur les résultats ont été publiés.

[10] Les documents financiers couvraient généralement chacun une phase, ou un immeuble pour les grands chantiers. Lorsque diverses aides publiques ont été reçues, des documents financiers distincts ont été versés au dossier pour chaque type de financement ou chaque immeuble, selon les exigences du programme de financement auquel il a été fait appel. Il devrait par ailleurs être possible de consulter tous les documents techniques relatifs aux travaux ayant donné lieu à des appels d'offres ainsi qu'aux multiples contrats de démolition, de déménagement des locataires, de construction d'immeubles, de construction d'installations communes ou d'aires de service, de réalisation de travaux sur l'enveloppe des bâtiments, de travaux intérieurs ou encore de travaux extérieurs, tels que les travaux d'aménagement paysager. Un grand nombre de travaux de ce type ayant déjà été réalisés, les chercheurs n'ont pas demandé à consulter ces documents dans le cadre de l'étude.

Il serait bon, aux fins de futures recherches, de mettre au point une méthode qui permettrait d'exploiter au mieux la foule de renseignements que détiennent les organismes participants.

Structure des rapports sur les études de cas : L'étude visait à produire, pour chacun des cas, un bref rapport comprenant une analyse documentaire et quelques-uns des entretiens clés, ceci dans le but de tirer des enseignements au profit des intervenants du secteur canadien de l'habitation. Chacun de ces rapports se divise en trois parties :

A. **Renseignements généraux :** présentation rapide du type d'habitation concerné, des travaux de RR effectués et des principaux changements observés.

B. **Réponses aux neuf questions posées :** résumé des opinions formulées par les principales personnes interrogées et des renseignements pertinents figurant dans les documents consultés pour chaque étude de cas.

C. **Évaluation sommaire des initiatives de RR :** analyse des données compilées pour chaque étude de cas présentant les conclusions des chercheurs quant aux implications de chaque cas pour l'ensemble de l'initiative de recherche.

Les sources de renseignements sont répertoriées à la fin de chaque rapport détaillé des études de cas.

Bien que les huit études de cas fassent état d'un large éventail d'activités de RR et que la complexité des travaux réalisés soit très variable, les chercheurs ont voulu présenter dans leurs rapports une perspective équilibrée dans un format standardisé.

Les rapports sur les études de cas sont courts et répondent à chacune des neuf questions posées en présentant les faits saillants de chaque initiative de RR.

Pour valider les conclusions des chercheurs, la version préliminaire de chaque rapport a été transmise aux principales personnes interrogées. Ces versions ont ensuite été remaniées en fonction des commentaires reçus. Il a également été tenu compte des commentaires formulés par la SCHL et les organismes d'habitation provinciaux.

3. Résumé des principales caractéristiques des huit études de cas de réaménagement et de remodelage

Cette partie présente des renseignements généraux sur les huit études de cas de RR. Elle indique notamment les organismes participants, les calendriers de planification et de mise en œuvre et la nature des initiatives étudiées. Un résumé des initiatives est également fourni pour illustrer la portée des réaménagements effectués. Le tableau 1 (page suivante) présente brièvement les organismes participants et les calendriers de planification et de mise en œuvre des initiatives de RR.

Tableau 1 : Résumé des huit initiatives de RR étudiées
Organismes responsables, autres organismes participants et calendriers

Nom, lieu et *organisme responsable* **des initiatives étudiées**	**Calendriers**		**Autres organismes participants**	**Promoteurs et partenaires**	**Propriétaire(s) après les travaux**
	Planification	Mise en œuvre			
Crestview, phases 1 et 2 Corner Brook (Terre Neuve) *Newfoundland and Labrador Housing (NL Housing)*	2006-2007	2008-2010	Aucun	Aucun	NL Housing
Perrault Place Happy Valley Goose Bay (Labrador) *Newfoundland and Labrador Housing (NL Housing)*	2006-2007	2008-2010	Aucun	Aucun	NL Housing
Benny Farm Montréal (Québec) *Société immobilière du Canada (SIC)*	2002-2004	2005-2010	Ville de Montréal	Organismes sans but lucratif, coopératives, SHDM*, promoteurs d'immeubles en copropriété	Benny Farm Land Condominium, OMHM*, organismes sans but lucratif, coopératives, particuliers copropriétaires
Strathcona Heights Ottawa (Ontario) *City Living (Société de logement à but non lucratif de la Ville d'Ottawa)*	1987-1988	1989-1995	SCHL*, MAML*, Ville d'Ottawa	Coopératives	Logement communautaire d'Ottawa, 2 coopératives
Regent Park, phase 1 Toronto (Ontario) *Toronto Community Housing*	2000-2002	2005-2010	Ville de Toronto	The Daniels Corporation (Toronto)	Toronto Community Housing, Daniels Corp./ particuliers copropriétaires
Flora Place Winnipeg (Manitoba) *Winnipeg Housing Renewal Corporation (WHRC)*	2004-2005	2006-2007	SCHL*, SHRM*, Ville de Winnipeg	Aucun	WHRC
Canora Park Place Canora (Saskatchewan) *Saskatchewan Housing Corporation (SHC) et Canora Housing Authority (CHA)*	1996	1996-1997	Aucun	Aucun	SHC
Lions View Vancouver (Colombie-Britannique) *Housing Federation of BC (HFBC)*	1987-1989	1989-1995	Aucun	Van Maren Construction (Vancouver)	HFBC, particuliers copropriétaires

* Sigles : OMHM (Office municipal d'habitation de Montréal)
MAML (ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario)
SHDM (Société d'habitation et de développement de Montréal)
SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement)
SHRM (Société d'habitation et de rénovation du Manitoba)

3.1 Organismes participants aux huit initiatives d'études de cas de RR

Les huit chantiers de RR ont été entrepris par des groupes divers. Différents organismes publics et sans but lucratif, relevant pour la plupart du secteur de l'habitation, ont joué le rôle d'*organisme responsable* en se chargeant de la planification et de la mise en œuvre des chantiers. Il s'agissait :

- de fournisseurs de logements sans but lucratif (Lions View à Vancouver et Flora Place à Winnipeg);
- d'organismes d'habitation provinciaux (Perrault Place et Crestview à Terre-Neuve et Canora Park Place en Saskatchewan);
- d'organismes d'habitation municipaux (Strathcona Heights à Ottawa et Regent Park à Toronto);
- À Montréal, l'initiative de Benny Farm s'est distinguée des autres en ceci que les travaux de réaménagement ont été entrepris non par un organisme fournisseur de logements, mais par la SIC, une société d'État fédérale.

Ce sont les organismes propriétaires des ensembles d'habitation qui ont joué le rôle d'*organisme responsable*, sauf dans le cas de Strathcona Heights, de Benny Farm et de Flora Place, dont la propriété a été transférée aux organismes responsables avant le début des travaux. Hormis Canora Park Place (partiellement déplacé sur un nouveau terrain), les travaux de réaménagement ont été effectués sur place.

Dans la plupart des cas, de nombreux organismes ont participé directement aux initiatives aux côtés des *organismes responsables*.

- Dans deux initiatives (Regent Park et Lions View), des partenariats ont été établis avec des organismes du secteur privé.
- Dans deux autres (Strathcona Heights et Benny Farm), des organismes privés sans but lucratif ou des coopératives d'habitation ont construit des ensembles domiciliaires sur certaines parties du terrain.
- La SCHL et les organismes d'habitation provinciaux ont participé à deux des initiatives (Strathcona Heights et Flora Place). La plupart des chantiers ont bénéficié de fonds attribués en vertu de programmes de logement, notamment provinciaux. Quelques-uns ont reçu une aide fédérale ou fédérale-provinciale.
- Les municipalités sont intervenues dans toutes les initiatives pour approuver les plans et les modifications de l'infrastructure. L'initiative de Regent Park, vaste et complexe, a fait intervenir de nombreux services de la Ville de Toronto. Un comité spécial a également été formé pour coordonner les approbations municipales. Dans le cas de Canora Park Place, la Ville de Canora a fourni les terrains sur lesquels les logements ont été reconstruits. Les vastes chantiers de réaménagement de Strathcona Heights, de Benny Farm et de Regent Park ayant entraîné la réalisation de travaux dans des rues, des parcs et d'autres parties de l'infrastructure municipale, les municipalités sont intervenues directement. Tous les chantiers ont donné lieu à une étroite collaboration avec les entreprises de services publics. Certaines municipalités (Montréal, Winnipeg et Toronto notamment) ont soutenu financièrement la construction d'habitations par le biais de leurs programmes de logement.

Ces études de cas illustrent le travail collaboratif qui a été accompli par plusieurs ordres de gouvernement, le tiers secteur et les fournisseurs de logements du marché privé.

3.2 Calendriers de planification et de mise en œuvre des huit initiatives d'études de cas de RR

Les calendriers généraux des huit initiatives étudiées figurent dans le tableau 1. Il est parfois difficile de préciser la date de début des initiatives de RR, car la phase de planification officielle[11] peut être précédée de longues périodes de discussion et de négociation sur l'avenir des ensembles d'habitation. Les dates de début qui figurent au tableau 1 correspondent au lancement de la phase de planification officielle ayant abouti à l'établissement du plan directeur mis en œuvre par la suite. Dans certains cas, tels que ceux de Benny Farm et de Strathcona Heights, la phase de planification a été précédée de tentatives avortées d'élaboration de plans. Les chercheurs ont décidé que la date de fin de la phase de planification correspondrait à la date d'approbation du plan par la municipalité. Dans deux cas, soit ceux de Crestview et de Regent Park, les dates de mise en œuvre indiquées ne correspondent qu'aux phases des travaux qui étaient achevées en 2010. Les autres phases prévues ne sont pas prises en compte.

Les huit études de cas comprennent deux initiatives de RR entamées dans les années 1980, soit ceux de Lions View et de Strathcona Heights. L'ensemble d'habitation de Canora Park Place a quant à lui été réaménagé dans les années 1990. Les autres initiatives ont été planifiées et mises en œuvre après l'année 2000. Les principaux points à retenir au sujet des calendriers des initiatives étudiées sont les suivants :

- les phases de planification, qui comprennent les consultations, ont pris en moyenne deux ans avant d'aboutir à l'approbation municipale requise pour la mise en chantier;
- les phases de mise en œuvre ont pris deux ou trois ans pour les chantiers à petite échelle, tels que ceux de Perrault Place, de Canora Park Place et de Flora Place, et de cinq à six ans pour les autres, ceux notamment de Strathcona Heights, de Benny Farm, de Lions View et de Regent Park (phase 1);
- le relogement des résidents sur les lieux ou ailleurs, préalable nécessaire à la mise en chantier, faisait partie de la phase de mise en œuvre. Afin d'atténuer au maximum les répercussions des travaux sur les locataires, cette phase s'est généralement déroulée de façon progressive, ce qui en a souvent rallongé la durée.

Les huit études de cas ont permis de constater que les initiatives de RR prennent du temps et qu'il n'est pas rare qu'elles s'étendent sur une période de quatre ans dans le cas de chantiers de moindre envergure, et de huit ans au moins pour les autres. Bien que le déroulement progressif des travaux puisse allonger la durée des chantiers, les responsables des initiatives y ont parfois eu recours pour éviter aux locataires de quitter leur ensemble d'habitation. Des locataires ont dû être relogés pendant les travaux dans tous les chantiers de RR étudiés. Le plus souvent, ils ont été nombreux à

[11] Telle qu'elle a été définie, la phase de planification officielle débute lorsque le personnel ou les conseillers entament le travail de mise au point du plan directeur ou lorsque le processus de consultation des résidents ou du quartier est lancé.

réintégrer leur logement une fois les travaux terminés. Le relogement des locataires s'est traduit par une charge de travail et un surcoût considérables pour les organismes d'habitation participant aux initiatives de RR et n'a pas été sans répercussions sur la vie des personnes et des familles relogées.

3.3 Nature des initiatives de réaménagement et remodelage (RR)

Les huit initiatives étudiées portaient sur des ensembles de logements sans but lucratif construits pour des familles ou des aînés entre les années 1950 et les années 1970. Trois de ces initiatives (Strathcona Heights, Benny Farm et Flora Place) portaient sur des logements pour anciens combattants construits après la Seconde Guerre mondiale en réponse à la forte demande de logements familiaux. Ces logements étaient les plus anciens de tous. Venaient ensuite ceux de Regent Park, construits entre la fin des années 1940 et le début des années 1950. Les initiatives étudiées étaient d'importance variable, tant sur le plan de la taille des ensembles d'habitation réaménagés que de l'ampleur des travaux réalisés, comme l'illustrent les exemples ci-dessous.

- Le petit chantier de Perrault Place comptait 24 logements après les travaux de RR, et ceux de Flora Place et de Canora Park Place, 28. À l'autre bout du spectre, la phase 1 du chantier de Regent Park consistait à reconstruire plus de 400 logements sociaux et à ajouter 700 logements abordables et en copropriété. Quant au chantier de Benny Farm, il comptait près de 800 logements après les travaux.
- Si certaines initiatives de RR se sont soldées par une diminution du nombre de logements, plusieurs ont permis d'en créer de nouveaux et d'accroître la densité d'occupation des terrains. Ce fut le cas de Regent Park, de Benny Farm, de Lions View et de Strathcona Heights. Crestview et Flora Place ont quant à eux été réaménagés sans modification du nombre de logements.
- Des logements destinés au marché privé ont été ajoutés dans trois des initiatives de RR (Regent Park, Benny Farm et Lions View) et des logements coopératifs et sans but lucratif dans deux initiatives (Benny Farm et Strathcona Heights).

Ainsi, les huit études de cas ont couvert divers types de logements en plus des logements sociaux ainsi qu'une grande variété de méthodes de réaménagement. La nature et le nombre des logements sont indiqués dans chacun des rapports d'étude de cas, de même que les changements observés après les travaux.

3.4 Description sommaire des huit études de cas

Étude de cas nº 1 : Crestview, Corner Brook (Terre-Neuve) : Construit en 1968 dans la ville de Corner Brook, l'ensemble d'habitation de Crestview (d'abord baptisé Dunfield Park) comptait 200 logements sociaux destinés aux familles. Il s'agissait surtout de logements à trois, quatre et cinq chambres, adaptés aux familles nombreuses. Ces logements se divisaient en 20 bâtiments (maisons en rangée pour la plupart, et quelques appartements superposés) répartis sur un vaste terrain sur lequel se trouvait également un centre communautaire. Au fil du temps, le besoin d'y réaliser des rénovations et des réparations majeures a commencé à se faire sentir, d'autant

plus que la superficie des logements ne convenait plus à la taille réduite des familles et au nombre croissant de locataires âgés.

Lorsque la planification de l'initiative de RR a débuté, en 2006, NL Housing avait déjà mis au point un certain nombre de plans de rénovation et de réparation, d'augmentation de l'efficacité énergétique et d'amélioration de l'accessibilité des habitations pour les aînés. La rénovation de quatre immeubles comptant un total de 36 logements s'est achevée en 2010. Deux de ces immeubles sont destinés aux familles, et deux aux aînés.

La revitalisation de Crestview n'étant que partiellement achevée *lorsque cette étude a été réalisée,* en 2010, il serait prématuré de tirer des conclusions définitives. Les premiers résultats semblent toutefois concluants. Selon NL Housing, les travaux de RR ont augmenté l'attrait de l'ensemble d'habitation, qui suscite un intérêt plus marqué auprès des locataires potentiels. Cela laisse penser que les améliorations ont rejailli sur l'image de l'ensemble du quartier. L'initiative de RR était toujours en cours en 2010. La phase suivante prévoyait l'ajout de 24 logements en 2011.

Parmi ses principaux résultats, cette initiative a permis d'effectuer des rénovations majeures qui ont rehaussé la qualité des logements ainsi que des améliorations extérieures qui ont fait de l'ensemble d'habitation un lieu attirant pour les locataires potentiels.

Étude de cas nº 2 : Perrault Place, Happy Valley-Goose Bay (Labrador) : NL Housing a entrepris une stratégie à long terme de revitalisation des logements sociaux vieillissants de la province. C'est dans ce cadre que s'est inscrite la revitalisation de Perrault Place. Construit dans les années 1970, cet ensemble comptait 48 logements sociaux répartis en 6 rangées de 8 logements. Destinées aux familles à faible revenu, ces habitations à loyer proportionné au revenu comptaient trois ou quatre chambres.

La planification des travaux de RR a débuté en 2006 et la démolition a divisé par deux le nombre de logements. L'espace ainsi dégagé a permis de construire des allées et des terrasses qui ont donné à ce quartier résidentiel un caractère plus aéré et plus attrayant. Les travaux de RR se sont achevés en 2010.

Parmi ses principaux résultats, cette initiative a entraîné une baisse de la densité d'occupation du terrain et du taux d'inoccupation des logements qui a amélioré l'apparence, l'image et l'attrait des lieux. Malgré la réduction du nombre d'habitations, les loyers sont demeurés abordables pour les locataires à faible revenu.

Étude de cas nº 3 : Benny Farm, Montréal (Québec) : Construit en 1947 à proximité du centre-ville de Montréal, l'ensemble d'habitation de Benny Farm était destiné aux anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale et à leur jeune famille. Il comptait 384 logements répartis dans des immeubles collectifs de faible hauteur et sans ascenseur bâtis sur un terrain de 18 acres.

Le besoin d'y effectuer des réparations majeures et de l'adapter à la diminution de la taille des ménages et au vieillissement des résidents s'est manifesté au cours des années 1990. Les plans mis au point visaient la construction d'immeubles à haute densité qui totaliseraient 1 200 logements à loyer du marché. Cependant, après la construction de deux immeubles destinés aux aînés (91 logements), la vive opposition des résidents de Benny Farm à la

démolition des logements existants a coupé court à l'initiative. En 1999, la SCHL a transféré la propriété de l'ensemble domiciliaire à la SIC, ce qui n'a pas mis fin à la polémique[12]. Les débats portaient sur le mélange de logements sociaux et de logements du marché privé, la densité d'occupation, la question de privilégier la rénovation ou la démolition, et les solutions qui seraient offertes aux anciens combattants restants. À la suite de vastes consultations, la Ville de Montréal a approuvé un plan remanié en 2004.

En 2005, la SIC a entamé les travaux de réaménagement. Des rénovations majeures devaient être effectuées sur environ 35 % des logements. Le reste devait être démoli, puis reconstruit par des promoteurs du secteur privé et du tiers secteur. En 2008, la SIC a vendu ces logements à l'organisme d'habitation de la Ville de Montréal chargé de l'administration de tous les logements sociaux de la municipalité, et les travaux de RR ont pris fin en 2010. Aujourd'hui, Benny Farm compte 797 logements dont 237 sont destinés aux anciens combattants, 228 sont des logements sociaux (coopératifs et sans but lucratif) et 332 sont réservés à l'achat (sur le mode de la copropriété) par des particuliers à revenu modeste et des accédants à la propriété (dont certains bénéficient d'une aide financière en vertu de programmes municipaux et provinciaux).

L'initiative a fait l'objet des plus grands éloges.

Parmi ses principaux résultats, l'initiative de Benny Farm a permis de construire des logements supplémentaires et de diversifier le quartier en y augmentant la mixité des types d'habitations, des statuts d'occupation et des profils économiques des ménages. En plus d'offrir aux locataires, y compris les anciens combattants à faible revenu, des logements de meilleure qualité à prix abordable, l'ajout de logements en copropriété a permis aux ménages à revenu modeste d'accéder à la propriété dans un quartier près du centre-ville.

Étude de cas nº 4 : Strathcona Heights, Ottawa (Ontario) : Construit en 1948 dans le quartier de la Côte-de-Sable, à proximité du centre-ville d'Ottawa, l'ensemble d'habitation de Strathcona Heights était destiné aux anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale et à leur jeune famille. Bâti sur un terrain de 9,3 ha longeant la rivière Rideau, il comptait 404 logements répartis dans des immeubles collectifs de faible hauteur et sans ascenseur. Il se composait de 261 logements à deux chambres et de 143 logements à trois chambres répartis dans 62 immeubles groupés en 22 zones de 1 à 4 immeubles.

Les activités de RR, dirigées par City Living, ont débuté en 1987. Il s'agissait de rénover près de la moitié des logements et de reconstruire les autres. Lorsque les travaux se sont achevés, en 1995, 54 des 440 logements d'origine avaient été rénovés et 689 logements avaient été construits. Le nombre total de logements sociaux avait ainsi été porté à 743, contre 404 en 1988 (soit une augmentation de 84 %). De ce nombre, 160 logements appartenaient à deux coopératives d'habitation nouvellement établies.

Parmi ses principaux résultats, l'initiative de Strathcona Heights a permis d'accroître considérablement le nombre de logements sans but lucratif et d'augmenter la mixité des résidents en diversifiant les types d'habitations

[12] Deux groupes distincts de résidents de Benny Farm (les « vétérans ») défendaient des opinions divergentes quant à la méthode à privilégier, et les résidents du quartier environnant s'opposaient à un réaménagement à grande échelle (haute densité) des logements sociaux au sein du site.

(avec notamment l'ajout de logements à une seule chambre pour les aînés et les célibataires) et en créant deux coopératives d'habitation.

Étude de cas nº 5 : Regent Park, phase 1, Toronto (Ontario) : L'initiative de Regent Park, dirigée par l'organisme Toronto Community Housing, est le deuxième et le plus vaste des 15 chantiers de revitalisation prévus par l'organisme et la plus ambitieuse initiative de RR jamais entreprise au Canada. Elle se déroulera en six phases réparties sur une période de 12 à 15 ans et son coût estimatif s'établit à 1 milliard de dollars.

L'ensemble de logements sociaux de Regent Park est le plus ancien du Canada. Situé sur un terrain de 69 acres tout juste à l'est du centre-ville de Toronto, il se composait initialement de Regent Park North (construit en 1947) et de Regent Park South (construit en 1954). Comptant 2 083 logements répartis dans des immeubles collectifs sans ascenseur et des maisons en rangée, il était prévu pour plus de 7 500 occupants et comportait peu de rues de transit, ce qui le séparait des quartiers environnants. Dans les années 1980, en raison des problèmes sociaux grandissants qui se manifestaient et de la nécessité de réparer les immeubles vieillissants, des propositions d'amélioration ont été formulées.

Des plans de réaménagement de l'ensemble d'habitation au grand complet ont été approuvés en 2002 et la phase 1 a débuté en 2005. Cette phase devait amener la démolition de la totalité des logements sociaux et la construction de 5 000 logements neufs dans lesquels on estimait pouvoir loger plus de 12 000 personnes. En plus d'augmenter la densité d'occupation, le plan prévoyait un accroissement de la mixité socio-économique des résidents par l'ajout de logements destinés au marché privé, le remplacement d'un nombre égal de logements sociaux et l'ajout de quelque 700 logements abordables. Des rues de transit devaient également être aménagées pour ouvrir le plan d'habitation.

En 2002, Toronto Community Housing a établi un bureau auxiliaire chargé de la supervision des travaux et a conclu un partenariat avec Daniels Corporation pour la totalité des travaux de démolition-reconstruction. Toronto Community Housing se chargeait du relogement des locataires (c'est-à-dire de trouver des logements convenables pour les locataires de Regent Park dans d'autres ensembles d'habitation de Toronto Community Housing, situés dans d'autres secteurs de Toronto) et de la location des nouvelles unités d'habitation de Regent Park après leur construction, tandis que la vente des logements en copropriété du marché privé incombait à Daniels Corporation. Au cours de la phase 1, 418 logements sociaux ont été remplacés par plus de 900 habitations neuves (logements locatifs et logements en copropriété du marché privé) et par des locaux commerciaux. Plus de 400 ménages (soit près de 1 160 personnes) ont été relogés pendant cette phase, dans d'autres logements de Toronto Community Housing pour la plupart. Ils avaient en outre le choix de s'installer dans les nouveaux logements une fois les travaux achevés. Toronto Community Housing a défrayé tous les coûts de déménagement et de relogement. En 2009, les résidents ont commencé à s'installer dans les logements locatifs construits pendant la phase 1. Lorsque cette étude a été réalisée, en 2010, cette initiative de RR était toujours en cours de réalisation.

Aujourd'hui, les logements neufs sont soit des appartements en copropriété, dont certains des occupants sont des accédants à la propriété, soit

des logements locatifs occupés par des résidents à faible revenu. Le premier immeuble en copropriété s'est vendu rapidement. La mise en marché du second était en cours en 2010.

Parmi ses principaux résultats, cette initiative a permis d'établir une densité d'occupation et un aménagement de l'habitat caractéristiques des ensembles d'habitation situés en centre-ville. Elle a également augmenté la mixité socio-économique des occupants et la diversité des logements en ajoutant des logements en copropriété, ce qui a transformé le profil de l'ensemble d'habitation.

Étude de cas nº 6 : Flora Place, Winnipeg (Manitoba) : Flora Place était une initiative de RR de la Winnipeg Housing Rehabilitation Corporation (WHRC). Cet ensemble d'habitation avait été construit en 1947 dans le quartier North End de Winnipeg pour loger temporairement d'anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale. Les 100 logements, qui étaient de petite taille (425 pi^2) et comptaient deux chambres, étaient situés sur un terrain de plus de cinq acres desservi par une route de gravier et entouré de fossés à ciel ouvert. Propriété de la Ville de Winnipeg, ce terrain faisait partie du parc d'exposition. Comme les logements ne devaient être occupés que brièvement avant d'être démolis, ils étaient dénués de fondations permanentes. Ils sont pourtant devenus « permanents » au fil des ans, et à mesure que les anciens combattants ont quitté les lieux, les logements ont été loués à d'autres ménages à des prix modiques. À la fin des années 1990, 70 logements ont été condamnés, puis démolis.

En 2004, la Ville de Winnipeg a chargé la WHRC de planifier le réaménagement des 28 logements restants. La plupart des locataires étaient âgés et refusaient de quitter les lieux, malgré leur mauvais état. Les travaux de RR ont commencé en 2004 par la démolition des 28 logements restants et le réaménagement d'une petite partie du terrain, dont la municipalité a transféré la propriété à la WHRC pour la somme de 1 dollar. Le reste du terrain (là où se trouvaient les maisons démolies) a été transformé en parc municipal.

En 2006, la WHRC a entrepris la construction de 28 nouveaux logements. Des habitations de plus grande taille ont été ajoutées pour encourager la venue des familles et augmenter ainsi la mixité sociale. De ces nouvelles maisons, toutes disposées en rangée dans des rues sans issue, 18 comportent une chambre, six en comportent deux et quatre en comportent trois. En outre, 4 ont été conçues pour répondre aux besoins des personnes handicapées et 24 sont accessibles aux personnes à mobilité réduite (salle de bain plus grande, portes plus larges et seuils abaissés).

Les travaux de RR se sont achevés en 2007. Les occupants qui avaient exprimé le souhait de rester sur les lieux ont été relogés dans les nouvelles maisons. Les autres maisons ont été louées aux personnes inscrites sur la liste d'attente de la WHRC. Des suppléments au loyer sont distribués par la province à 16 des ménages. Les 12 autres paient un loyer moyen du marché. Le réaménagement de Flora Place a remporté le Prix d'excellence en habitation 2008 de la SCHL sur le thème des pratiques exemplaires pour le logement abordable.

Parmi leurs principaux résultats, ces travaux de RR ont donné lieu à une conception architecturale et à un aménagement de quartier attrayants. L'accessibilité et le coût du logement ont également été optimisés pour les aînés, et les types de logement diversifiés afin d'attirer les familles et d'augmenter la mixité économique du quartier.

Étude de cas nº 7 : Canora Park Place, Canora (Saskatchewan) : L'initiative de RR de Canora Park Place consistait à *déplacer plusieurs maisons* appartenant à un ensemble de logements sociaux destiné aux aînés, le Golden Age Centre, situé à Canora (2 400 habitants), en Saskatchewan. On a déplacé les maisons d'un quartier éloigné de l'agglomération vers un lieu plus central. Construites dans les années 1970, ces 40 maisons jumelées de plain-pied avaient d'abord été occupées par des locataires qui se trouvaient pour la plupart dans la classe d'âge des 65-75 ans, possédaient un véhicule et pouvaient conduire.

Cependant, dans les années 1990, l'organisme d'habitation municipal a commencé à éprouver des difficultés à combler les logements vacants en raison de leur situation géographique et de la distance qui les séparait des services. Par ailleurs, les locataires installés depuis plusieurs années avaient vieilli. Nombre d'entre eux étant âgés de 85 à 95 ans, ils avaient besoin d'une aide sociale plus importante. Il fallait par exemple les conduire en ville, car il n'existait pas de taxis ou d'autres moyens de transport à Canora.

Un processus de RR s'est mis en route en 1996. La Canora Housing Authority (CHA) a réuni les locataires pour discuter de la possibilité de rapprocher toutes les maisons du centre de l'agglomération et de les relier de façon à créer un espace commun qui serait consacré aux activités sociales et récréatives. Si certains locataires ont dit ne pas vouloir quitter les lieux, la majorité s'est exprimée en faveur de cette initiative. De pair avec l'organisme d'habitation de la Saskatchewan, la CHA a planifié le déplacement de 13 bâtiments (soit 26 maisons jumelées), ce qui laissait 7 bâtiments (14 maisons) sur le terrain.

La Ville de Canora a fait don du nouveau terrain situé au centre de la localité en échange de l'ancien terrain. Les travaux se sont achevés dans les délais, en octobre 1997. Les résidents qui le souhaitaient ont déménagé dans leur nouveau quartier, « en ville », tandis que certains sont restés dans les 14 maisons du terrain d'origine, plus rural.

Parmi ses principaux résultats, cette initiative a permis de réduire l'isolement social des aînés en les rapprochant des services offerts au centre de la localité et en leur offrant des activités au sein de leur ensemble résidentiel. Comme certains logements ont été laissés sur place, les préférences des résidents ont également été respectées.

Étude de cas nº 8 : Lions View, Vancouver (Colombie-Britannique) : Destiné aux aînés, cet ensemble domiciliaire sans but lucratif avait été construit par l'organisme d'habitation de la Colombie-Britannique, la HFBC, entre 1952 et 1960, sur un terrain de trois acres acheté grâce à un don du club Lions de Vancouver. Une subvention provinciale et un prêt hypothécaire à taux d'intérêt fixe de 40 ans consenti par la SCHL avaient contribué au financement de la construction. Les 91 logements, répartis dans 14 bâtiments (quadruplex et maisons en rangée à deux étages, sans ascenseur) étaient occupés par une centaine de personnes âgées. Beaucoup de ces petits logements étaient des studios et aucun n'était adapté aux personnes à mobilité réduite.

La planification des travaux de RR a débuté en 1987. La HFBC et un promoteur privé se sont entendus pour en assurer conjointement la mise en œuvre. L'ajout de 35 logements sociaux et de 48 logements en copropriété, qui a porté à 174 le nombre total d'habitations, a également augmenté la densité d'occupation du terrain.

Par ailleurs, ces nouveaux logements sont plus spacieux, les studios ayant fait place à des logements à une chambre, et des ascenseurs ont été ajoutés aux bâtiments pour les rendre plus accessibles, et donc mieux adaptés aux aînés à mobilité réduite.

L'initiative présente une caractéristique singulière : les fonds provenant du terrain d'origine ont non seulement permis de financer le réaménagement sans financement public, mais un excédent a également pu être dégagé au profit d'autres logements abordables.
Les travaux de RR se sont achevés en 1995.

Parmi ses principaux résultats, cette initiative a permis d'augmenter le nombre de logements sans but lucratif et de construire des habitations en copropriété qui ont amélioré la mixité économique des résidents et diversifié les modes d'occupation. Un troisième immeuble locatif, qui a été construit sans financement public, génère des revenus consacrés à d'autres logements sans but lucratif de Vancouver.

4. Réponses apportées par les études de cas aux questions de recherche

Cette partie résume les réponses que les études de cas permettent d'apporter aux neuf questions de recherche. Certaines de ces questions ont été groupées. Les conclusions tirées des études de cas figurent dans les rapports détaillés consacrés à chacune de ces études.

4.1 Quels étaient les facteurs déclencheurs et les objectifs des initiatives?

Les initiatives de réaménagement de logements sociaux entreprises au Canada sont multiformes et d'une ampleur variée. Trois grands facteurs déclencheurs peuvent être dégagés des études de cas de RR.

- Tous les ensembles de logements avaient en commun la détérioration des immeubles et la désuétude du concept ou du plan d'habitation. Flora Place, dont les logements avaient été construits à titre temporaire pour d'anciens combattants, est un exemple de cette désuétude.
- Dans les ensembles de logements sociaux de plus grande envergure, tels que ceux de Regent Park et de Crestview, les préoccupations ou problèmes d'ordre social ont joué un rôle décisif dans le déclenchement des travaux.
- L'évolution des besoins des locataires ou des personnes sur liste d'attente (par exemple, diminution de la taille des familles pour l'initiative de Crestview) constituait un troisième facteur. À Benny Farm, à Lions View et à Strathcona Heights, les locataires âgés avaient besoin de logements plus accessibles. À Canora, il s'agissait de remédier à l'isolement des aînés.

Les objectifs des initiatives de RR variaient en fonction des problèmes de départ, mais ils visaient tous l'amélioration de l'état des logements et la préservation de leur abordabilité. L'adaptation des logements aux besoins des aînés était un objectif central des initiatives de Lions View, de Canora Park Place et de Benny Farm, tandis que le renouvellement de la collectivité et l'amélioration de la mixité du quartier occupaient une place prépondérante dans de nombreux cas étudiés, notamment celui de Strathcona Heights. L'initiative de Crestview par exemple, était axée sur l'amélioration de l'image de l'ensemble résidentiel. Cependant, les politiques publiques et la hauteur du financement disponible ont souvent joué un rôle prépondérant dans la définition des objectifs et de la portée des travaux entrepris.

4.2 De quelle façon les initiatives ont-elles été planifiées et mises en œuvre?

La plupart des initiatives de RR ont fait intervenir des conseillers chargés de mettre au point les plans directeurs qui ont été soumis à l'approbation des municipalités. La participation ou la consultation des locataires à plus ou moins grande échelle faisait généralement partie de la phase de planification. Cependant, comme il est expliqué dans la partie suivante, l'étendue et la nature des consultations différaient considérablement d'une initiative à l'autre. Quant aux processus de mise en œuvre, fort variés, ils dépendaient de l'ampleur des travaux. Dans deux cas (Lions View et Regent Park), des promoteurs privés s'en sont chargés dans le cadre de partenariats. À Benny Farm, c'est la SIC qui en a pris la responsabilité. Dans d'autres initiatives, les plans ont été mis en œuvre par le personnel des organismes

d'habitation participants, lequel s'est généralement chargé d'administrer les travaux réalisés sous contrat après lancement d'un appel d'offres. Dans toutes les initiatives, le relogement des locataires pendant la phase de mise en œuvre incombait également au personnel de ces organismes. Plusieurs chantiers ont par ailleurs été déployés de façon progressive. À Strathcona Heights par exemple, les bâtiments ont été démolis et reconstruits graduellement pour que les locataires puissent être relogés sur place. Les phases de planification et de mise en œuvre des chantiers moins ambitieux se sont également étendues sur plusieurs années en raison de la longueur des procédures d'approbation des plans ou de l'intervention de multiples paliers ou services gouvernementaux, comme ce fut le cas à Flora Place. À Crestview, les travaux ont été réalisés progressivement afin de mieux répartir et gérer les ressources financières et techniques requises.

4.3 De quelle façon les intérêts de la collectivité et des locataires ont-ils pu s'exprimer?

Les intérêts de la collectivité et des locataires ont pu s'exprimer de diverses façons. Dans de nombreuses initiatives, le plan directeur a été mis au point à la suite de vastes consultations des habitants des ensembles domiciliaires et des quartiers environnants. À Strathcona Heights, les locataires ont tenu des réunions régulières et se sont prononcés sur les options pendant les phases de planification et de mise en œuvre. Dans d'autres cas, un groupe de travail a été mis en place pour se prononcer sur les options de réaménagement, et des associations de locataires ont été consultées, comme dans le cas de Canora Park Place. La consultation des collectivités lors de la planification est devenue la norme, ou constitue tout au moins une exigence, dans de nombreuses municipalités. C'est ainsi que la collectivité a été invitée à participer à une charrette de conception dans le cadre de l'initiative de Crestview et que, dans le cadre d'autres initiatives, on a tenu des réunions régulières avec les associations de locataires et les résidents des quartiers environnants. Un conseiller spécialisé en mobilisation et en consultation publique a été engagé dans plusieurs cas pour animer les réunions, mais également pour rencontrer les locataires individuellement afin de répondre à leurs questions. La consultation pendant la planification du RR est un processus continu visant à élaborer des plans directeurs pour le réaménagement avant de les soumettre au gouvernement local pour approbation. De plus, il n'est pas rare que des plans directeurs « approuvés » soient révisés lors de la mise en œuvre, à la lumière de circonstances imprévues. Par conséquent, il doit y avoir un processus de communication continu avec les locataires pendant la phase de mise en œuvre, lorsque les plans doivent être modifiés. À Flora Place, un site Web a permis de tenir la population au courant des activités tout au long du réaménagement.

Enfin, des locataires ont dû être relogés dans le cadre de tous les chantiers. Certains organismes d'habitation ont déployé des moyens considérables pour faciliter le relogement des résidents et leur retour, ce qui a nécessité l'affectation d'effectifs parfois importants. Le relogement des locataires a souvent requis une aide pratique pour le déménagement (emballer les effets personnels) ainsi qu'une aide financière pour couvrir les frais de déménagement et la réservation de déménageurs professionnels. La dimension technique (construction) du réaménagement a dû être coordonnée avec les relations avec

les locataires et, lorsque les initiatives ont été réalisées par phases, certains locataires ont déménagé plusieurs fois au sein du site pendant la mise en œuvre au lieu de quitter la collectivité.

4.4 Quels ont été les coûts et les modes de financement des initiatives?

Les coûts et les modèles de financement employés dans les initiatives de RR dépendaient de l'ampleur des chantiers, de leurs objectifs et des sources de financement disponibles. Dans certains cas étudiés, l'état de détérioration des logements avait rendu l'entretien coûteux, tandis que dans d'autres cas, l'initiative de RR a été entreprise dans le but de réduire le taux d'inoccupation découlant du fait que les unités n'étaient pas convenables pour les ménages ou de l'image peu reluisante de l'ensemble. Dans ces cas précis, les initiatives pouvaient potentiellement améliorer la viabilité financière des logements. Mais les initiatives de RR ont toutes été très coûteuses (construction neuve ou rénovations majeures) et le relogement des locataires et les travaux de démolition ont entraîné un surcoût considérable. Par conséquent, même avec des revenus plus élevés découlant d'un taux d'inoccupation plus faible et d'une réduction des frais d'exploitation, la viabilité financière des ensembles après l'initiative de RR n'est pas nécessairement meilleure à court terme.

Il a fallu recourir à de multiples sources de financement et, pour les initiatives de Regent Park et de Lions View, renoncer à l'avoir propre que représentait la valeur des terrains. L'une des personnes interrogées a toutefois indiqué que, sans financement de programme, la « gratuité » du terrain ne suffisait pas à fournir des logements abordables aux résidents à faible revenu. Un grand nombre d'initiatives ont reçu du financement en vertu de programmes fédéraux, provinciaux ou municipaux. Les fonds débloqués au titre du Plan d'action économique du Canada ont notamment contribué au financement de l'initiative de Crestview. Dans l'ensemble domiciliaire de Benny Farm, des aides financières ont été perçues en vertu de plusieurs programmes provinciaux ainsi que de programmes municipaux et provinciaux d'accès à la propriété. Enfin, les allocations de loyer distribuées par les provinces ont également contribué à rendre les loyers des nouveaux logements de Flora Place et de Lions View plus abordables.

4.5 Quels ont été les résultats des initiatives? Leurs objectifs ont-ils été atteints?

Le réaménagement de ces ensembles d'habitation a produit de nombreux résultats positifs sur le plan matériel et socio-économique.

- États des lieux : les initiatives de RR étudiées ont permis d'améliorer considérablement la qualité des logements et du milieu de vie, et parfois des quartiers environnants.
- Attrait des ensembles d'habitation : l'augmentation de l'attrait des ensembles de logements sociaux et abordables en a corrigé l'image peu reluisante en plus d'en réduire le taux d'inoccupation en avivant l'intérêt des locataires potentiels.
- Efficacité énergétique : en plus d'être bénéfique pour l'environnement, l'amélioration du rendement énergétique des bâtiments s'est soldée par des économies sur les coûts de fonctionnement.

- Accessibilité : la plupart des initiatives ont amélioré l'accessibilité des lieux pour les aînés et les personnes handicapées. À Flora Place, tous les logements sont accessibles aux personnes à mobilité réduite et certains sont entièrement adaptés aux besoins des personnes handicapées. Il sera également plus facile à l'avenir d'adapter ces logements à l'évolution des besoins.
- Abordabilité : les logements abordables ont pu être conservés grâce aux aides financières reçues pour le réaménagement et, dans certains cas, à des subventions supplémentaires (suppléments au loyer, indemnités de logement, etc.). En règle générale, les travaux ne se sont pas soldés par une réduction du nombre de logements sociaux. Ce nombre a même augmenté dans certains cas, à Strathcona Heights par exemple, ainsi qu'à Benny Farm et à Lions View. Pour les locataires à faible revenu, le prix des loyers abordables a été fixé selon les barèmes de location établis dans d'autres initiatives.
- Diversité : une augmentation de la mixité socio-économique (âge, types de ménages, ethnicité, etc.) a été relevée dans de nombreuses études de cas, ce qui s'expliquait parfois par l'ajout de logements à loyer courant ou en copropriété privée. Plusieurs initiatives ont également permis de diversifier les modes d'occupation grâce à l'ajout de logements coopératifs ou en copropriété.
- Innovation : plusieurs chantiers, comme ceux de Benny Farm et de Strathcona Heights, se sont doublés de chantiers énergétiques novateurs, bien que leur mise en œuvre ait été plus longue que prévu.
- Atteinte des objectifs : si les calendriers établis n'ont pas toujours été respectés, et bien que les plans d'origine aient parfois dû être modifiés, tous les chantiers de RR ont atteint leurs objectifs.

5. Enseignements tirés des études de cas

Les nombreux enseignements que les personnes interrogées ont tirés des initiatives sont présentés de façon détaillée dans les rapports portant sur chacune des études de cas. Ces enseignements couvrent un large éventail de sujets, des grandes politiques aux facteurs opérationnels mineurs. De façon générale, ils relèvent de la planification, du financement, de la mise en œuvre et de l'exécution. Bien que chaque initiative de RR soit singulière, des problèmes et des enseignements communs les unissent (se reporter au tableau 2).

Les enseignements tirés des cas étudiés ont été classés en trois catégories.

- **Planification du réaménagement.** Le choix de la méthode de RR dépend de plusieurs facteurs importants. Dans le cadre de la revitalisation des ensembles d'habitation de Perrault Place et de Crestview, les coûts et les avantages d'une rénovation totale ou partielle des logements ont été comparés aux coûts de construction d'habitations neuves (ces coûts étant élevés à Terre-Neuve-et-Labrador). Ces options ont également été évaluées par rapport au principal objectif des initiatives, qui consistait à conserver le parc de logements sociaux. À Strathcona Heights et à Benny Farm, les locataires tenaient fermement à conserver leurs logements. Il a donc été nécessaire de trouver un moyen terme entre ce souhait et les objectifs d'une reconstruction qui permettrait d'augmenter la densité d'occupation des terrains, tout en maintenant la collectivité en l'état ou en la renouvelant, et en évitant le déplacement des locataires.

  La mise en œuvre progressive des travaux de Canora Park Place a quant à elle été considérée comme une solution pour réduire les répercussions sur les locataires âgés en permettant aux gens de demeurer dans leur logement original jusqu'à ce que le nouveau site soit prêt à être occupé. La mise en œuvre progressive du réaménagement offre des avantages financiers tels que le fait de permettre aux locataires de rester au sein de leur collectivité (plutôt que de quitter le site) et la répartition des coûts du réaménagement sur plusieurs exercices financiers. Par contre, la mise en œuvre progressive peut allonger le processus de réaménagement (comme dans le cas de Crestview).

- **Méthodes d'aménagement.** La façon de mener les initiatives de réaménagement dépendait des sources de financement disponibles et de la nécessité de faire appel à des promoteurs du secteur public ou privé. Dans l'ensemble de logements sans but lucratif de Lions View, un partenariat établi avec un promoteur s'est avéré particulièrement avantageux, car celui-ci a consenti à défrayer les coûts de lancement de l'initiative. Ce partenariat a également permis de réunir des capitaux grâce auxquels le nombre de logements sans but lucratif a pu être augmenté sans financement public.

  Quant à l'initiative de réaménagement de Benny Farm, elle a pu être menée à bien grâce au financement fourni par la SIC, une société d'État fédérale qui a joué le rôle de promoteur principal. À Regent Park, le partenariat établi avec l'entreprise de construction Daniels Corporation pour l'intégralité de l'initiative a facilité le déroulement des activités en plus de donner lieu à une injection de capitaux qui a permis de réduire les coûts.

- **Processus de consultation.** Pour les personnes interrogées sur l'initiative de réaménagement de Strathcona Heights, la mobilisation et la vaste consultation

des locataires constituaient un facteur de réussite. On a également considéré, dans le cadre des travaux à Benny Farm, que la mise en place d'un groupe de travail composé de membres de la collectivité et le recrutement d'un conseiller expert en mobilisation publique avaient joué un rôle crucial pour vaincre la résistance des locataires.

Dans les chantiers moins ambitieux, tels que ceux de Canora Park Place et de Flora Place, des rencontres ont été organisées pour recueillir les opinions des locataires quant à l'avenir de leurs logements et de leur collectivité, et les souhaits exprimés sont entrés en ligne de compte dans la mise en forme des plans. Les organismes mêlés aux initiatives ont principalement retenu de leur expérience que les consultations prenaient du temps, mais que les résultats valaient amplement les ressources investies.

- **Ressources financières et d'autre nature.** Les questions financières posaient problème dans toutes les initiatives de RR étudiées. Les personnes interrogées au sujet du chantier de Strathcona Heights ont retenu qu'il était nécessaire de s'assurer que le financement serait assuré pour l'intégralité des travaux avant de lancer ceux-ci. Dans le cas de Flora Place, il a été remarqué que la « gratuité » des terrains ne suffisait pas à couvrir les coûts élevés des initiatives.

  En outre, de nombreuses initiatives ont démontré toute l'importance de posséder les ressources humaines nécessaires (personnel des organismes d'habitation, par exemple) pour gérer les chantiers et les relations avec les locataires. À Regent Park, la nécessité de planifier les dimensions techniques et sociales des initiatives et d'en synchroniser les calendriers a été soulignée. Quant à la question du financement, on considérait que certaines initiatives (celles de Lions View et de Regent Park, notamment) étaient dotées d'un cadre financier viable dès le début grâce à des partenariats avec des organismes privés. À Benny Farm, le fait que la SIC ait joué le rôle de promoteur principal a permis d'avoir accès à des capitaux du début à la fin de l'initiative de réaménagement. D'autres initiatives ont eu recours à des fonds publics dont une partie relevait de divers programmes, y compris des programmes de logement. Cette méthode a souvent été marquée par des collaborations étroites, notamment entre de multiples ordres de gouvernement.

- **Relogement des locataires.** Des locataires ont dû être relogés dans le cadre de toutes les initiatives. Bien que cette mesure ait généralement été jugée efficace, les personnes interrogées en ont surtout retenu qu'elle avait tendance à repousser le début des travaux de un an au moins. La plupart des organismes publics et sans but lucratif disposaient d'autres habitations dans lesquelles les locataires ont pu être relogés. Tous ont cependant dû envoyer aux locataires un avis officiel de relogement, trouver avec eux un logement temporaire adéquat et les aider à déménager.

  Dans le cadre de certaines initiatives, comme celles de Flora Place, les aînés ont été aidés dans leur déménagement. Dans d'autres (celles de Perrault Place et de Canora Park Place par exemple), des locataires ont pu être relogés sur place, dans des habitations vacantes. À Strathcona Heights, la mise en œuvre progressive des travaux a permis aux locataires de rester dans leur collectivité pendant la construction des logements. Les travaux de Benny Farm ont eux aussi été mis en œuvre progressivement, un immeuble

Tableau 2 : Résumé des enseignements tirés des huit études de cas de RR

Initiative de RR	Principaux enseignements
Crestview	■ La revitalisation améliore l'image des logements sociaux vieillissants. ■ Les rénovations majeures augmentent la durée de vie des bâtiments. ■ Les rénovations majeures ont été coûteuses, mais plus rentables qu'une nouvelle construction dans ce cas précis. ■ La mise en œuvre progressive des travaux de revitalisation allonge les délais des chantiers ainsi que le temps d'attente des locataires dont les logements doivent être rénovés lors d'une phase ultérieure. ■ Il peut être difficile d'augmenter la mixité sociale lors des phases ultérieures et de s'assurer que les locataires originaux puissent retourner dans leurs logements, tout en intégrant de nouveaux ménages provenant de la liste d'attente pour logements sociaux. ■ Le relogement des locataires est un processus complexe qui peut retarder les travaux et en augmenter les coûts.
Perrault Place	■ Les initiatives de RR exigent d'importantes ressources humaines et financières ainsi que l'établissement d'un calendrier réaliste. ■ Une comparaison coûts-avantages doit être réalisée lorsque les initiatives de RR portent sur des logements vieillissants.
Benny Farm	■ L'initiative de RR a augmenté la mixité des types d'habitations, des modes d'occupation et des profils économiques des résidents. ■ Il est possible d'éviter le recours à l'abandon de l'avoir propre en faisant appel aux promoteurs du secteur public et en lançant des appels d'offres auprès des promoteurs de logements sociaux et des promoteurs privés. ■ La mobilisation des résidents et de la population locale est un facteur de réussite déterminant.
Strathcona Heights	■ L'affectation de personnel, le recrutement d'experts-conseils et l'appui des représentants élus sont des facteurs de réussite déterminants. ■ Le maintien de la collectivité passe par la consultation et la participation active des résidents. ■ La structure financière des grands chantiers pluriannuels doit être établie dès le début. ■ Le réaménagement complet des logements sociaux a permis de les conserver sans procéder à des ventes d'immobilisation.
Regent Park	■ Les dimensions sociales (consultation et relogement des locataires) et techniques des initiatives de RR doivent être planifiées et peuvent suivre des calendriers différents. ■ Pour doubler la densité et augmenter la diversité de la collectivité, des centaines de locataires ont dû être relogés à plusieurs reprises. ■ La possibilité d'établir des partenariats doit être envisagée. ■ Les promesses faites aux locataires quant à leur droit au retour peuvent être difficiles à tenir; elles doivent donc être faites avec prudence. ■ Si les initiatives de RR doivent être financées de façon à réduire les coûts, il faut sensibiliser les gens sur les droits publics et privés et la nature des immobilisations.
Flora Place	■ L'initiative de RR a rehaussé l'attrait des logements, resserré les liens de la collectivité et augmenté la mixité sociale des résidents (types de ménages et groupes d'âge). ■ Une clé du succès résidait dans une collaboration étroite entre l'organisme sans but lucratif et la municipalité. ■ Le coût financier de la construction d'habitations neuves est élevé, même lorsque les terrains sont « gratuits ». ■ L'accessibilité des logements aux personnes handicapées et à mobilité réduite a été améliorée pour répondre aux nouveaux besoins.
Canora Park	■ Le déplacement de maisons peut permettre d'adapter des logements sociaux existants aux besoins nouveaux (tels que la réduction de l'isolement, la proximité des services et l'augmentation des services sociaux) sans les démolir. ■ Les préférences des aînés ont été respectées et leur isolement a été réduit. ■ L'appui de la municipalité et des résidents de la Ville était nécessaire pour procéder au déplacement des maisons. ■ La mise en œuvre progressive des travaux a permis d'en atténuer les répercussions sur les locataires.
Lions View	■ Les travaux de RR des logements sans but lucratif ont produit de bons résultats en suivant un modèle financier novateur qui a tiré parti des capitaux propres et d'un partenariat établi avec un promoteur dont l'expérience et l'expertise se sont avérées indispensables. ■ Le financement des coûts initiaux par le promoteur a permis de construire un immeuble locatif supplémentaire, sans subventions de capital au logement. ■ Le fait de construire davantage de logements autofinancés sans but lucratif devrait présenter des avantages à long terme (source de revenus).

ayant d'abord été construit pour les anciens combattants afin qu'ils n'aient pas à quitter les lieux.

Une autre méthode a été employée à Regent Park, où les travaux de réaménagement du terrain entier visé par la phase 1 ont été réalisés simultanément, ce qui a entraîné le relogement de tous les locataires pendant plusieurs années. Selon les informations recueillies, le temps, le personnel et les fonds nécessaires au relogement avant la mise en chantier étaient considérables, mais moins élevés lors du retour des locataires. À Strathcona Heights, comme dans le cadre d'autres initiatives, seuls quelques locataires ont définitivement quitté la collectivité, car tous ont pu demeurer sur place pendant les travaux. À l'inverse, les résidents de Lions View, lorsqu'ils étaient relogés à l'extérieur, étaient moins susceptibles de revenir dans leur collectivité une fois les travaux de RR achevés.

- **Renouvellement des collectivités et changement équilibré.** De nombreuses initiatives se sont soldées par une augmentation de la mixité socio-économique, et certaines ont donné lieu à une modification des choix relatifs au mode d'occupation. D'autres, celles notamment de Canora Park Place, de Benny Farm et de Strathcona Heights, visaient à répondre aux nouveaux besoins de certaines catégories de locataires. Ces besoins ont pu être priorisés et satisfaits dans le cadre des travaux.

  Les changements ont généralement été apportés sans diminution du parc de logements abordables. En outre, diverses améliorations se sont produites au sein des collectivités de Flora Place, de Strathcona Heights et de Benny Farm, dont les liens étaient serrés avant les travaux. Ces expériences nous éclairent ainsi sur l'importance d'établir un équilibre entre la nécessité d'apporter des changements et celle de préserver et d'exploiter les points forts des collectivités.

- **Utilisation de nouvelles technologies écologiques.** Certaines des initiatives étudiées présentaient des caractéristiques novatrices, en intégrant par exemple de nouvelles technologies permettant de produire de l'énergie renouvelable (solaire et géothermique notamment) et en adoptant une architecture conforme aux normes LEED. En règle générale, les objectifs consistaient à améliorer la viabilité du milieu résidentiel, à réduire l'empreinte écologique des ensembles d'habitation et à permettre aux résidents de diminuer leur facture énergétique. Parmi les technologies, les conceptions et les matériaux qui ont été employés, certains sont offerts sur le marché depuis un certain temps et sont couramment utilisés dans la construction résidentielle, tandis que d'autres sont nouveaux ou présentent des caractéristiques innovantes. Quelques études de cas ont révélé que l'utilisation de certaines de ces technologies pour le réaménagement avait causé des retards et des problèmes, et engendré par le fait même des coûts plus élevés et un délai plus long que prévu pour la réalisation du réaménagement. Les personnes interrogées jugeaient qu'un suivi de plusieurs années était nécessaire pour évaluer les retombées de ces technologies, car tous les efforts déployés n'avaient pas produit les résultats escomptés sur le plan de l'innovation écologique.

Fondamentalement, ces études de cas nous enseignent qu'avec des ressources financières adéquates, les organismes d'habitation et les collectivités sont en mesure de surmonter les difficultés pour planifier et mettre en œuvre des initiatives de réaménagement.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions tirées des études de cas

Les études de cas présentées ici sont des exemples d'initiatives de RR de logements sociaux couronnées de succès. D'une part, ils sont non seulement parvenus à maintenir le parc de logements abordables, mais à l'augmenter dans la plupart des cas. D'autre part, les ensembles d'habitation, et parfois les quartiers environnants, ont été renouvelés. Les cas étudiés montrent que le renouvellement et la revitalisation du parc de logements sociaux et abordables au Canada sont des avenues fort prometteuses, d'autant plus que ces logements sont aujourd'hui vieillissants.

Quatre constats précis se dégagent de l'étude de ces huit initiatives de RR.

- **De nombreuses méthodes de réaménagement** avec divers organismes (provinciaux, municipaux, sans but lucratif, autres organismes publics) comme promoteurs principaux ont été jugés efficaces. Certaines initiatives de RR ont fait intervenir un seul organisme public, tandis que dans d'autres, des organismes privés se sont associés à des organismes publics ou sans but lucratif. La méthode choisie dépend des paramètres de l'initiative et est intimement lié à sa structure financière.
- **Les initiatives de RR comportent deux volets parallèles et coordonnés**, soit le réaménagement des lieux et les relations avec les locataires. Ces deux dimensions sont généralement gérées par des services ou bureaux distincts au sein de l'organisme qui entreprend les travaux et ne font pas appel aux mêmes compétences ni à la même expertise.

  Tous les chantiers de RR perturbent la vie des locataires d'une façon ou d'une autre et la plupart entraînent le relogement de ces derniers, souvent à plus d'une reprise. Diverses méthodes ont été employées avec succès pour atténuer les effets négatifs du relogement. Ainsi, la mise en œuvre progressive des chantiers peut donner aux locataires la liberté de demeurer dans leur quartier pendant et après les travaux. Le fait de leur donner certains choix, notamment le « droit au retour » après la démolition-reconstruction, a souvent été cité. Lorsque les choix proposés (le retour dans les logements réaménagés et le choix du logement préféré, par exemple) sont convenablement planifiés et gérés, ils semblent jouer un rôle positif dans le renouvellement des collectivités et le réaménagement des logements.
- **Toutes les initiatives de RR sont complexes, longues et coûteuses** sur le plan des ressources humaines et financières. Cela est vrai des chantiers de grande envergure, mais également des chantiers touchant un faible nombre de logements. La planification des initiatives de RR prend en moyenne un minimum de deux ans, et leur phase de mise en œuvre, au moins trois ans.

  Le fait d'étaler la mise en œuvre sur une période de 5 à 10 ans offre l'avantage de réduire le nombre de locataires relogés et de répartir les frais dans le temps. Toutefois, cela peut également accroître la complexité des initiatives (déménagements multiples pour les locataires, réalisation progressive des contrats et de la construction de l'infrastructure, services publics et commodités, gestion des logements inoccupés à court terme dans les immeubles du site, etc.) et parfois même entraîner des coûts plus élevés.

Les sommes déboursées pour la démolition des logements destinés à être reconstruits ont tendance à être relativement élevées, ce qui est souvent attribuable au désamiantage ou à l'élimination d'autres matières dangereuses. Par ailleurs, la démolition entraîne nécessairement le relogement des locataires. Les coûts du relogement, qui peuvent être considérables, sont généralement pris en charge par l'organisme d'habitation responsable de l'initiative. Ainsi, le réaménagement des logements sociaux appartenant au secteur public peut engendrer des coûts qui ne se retrouvent pas nécessairement dans les travaux entrepris par le secteur privé. Enfin, les organismes qui lancent des initiatives de RR ont besoin d'un plus grand nombre d'employés pour gérer les travaux ainsi que les activités liées à la participation des locataires et de la collectivité.

- **La structure financière des initiatives de RR portant sur des logements sociaux ou abordables était variée et parfois relativement complexe.** Le fait de disposer dès le début de ressources financières suffisantes constituait un critère de réussite.

  S'il est vrai que les initiatives touchant des logements sociaux existants bénéficient de terrains pouvant être « réutilisés » pour le réaménagement, il est évident que cette « gratuité » ne suffit pas à produire des logements neufs ou considérablement réaménagés qui soient abordables pour les résidents à revenu faible ou modeste. En l'absence de programmes de construction de logements sociaux administrés par des instances gouvernementales supérieures, les organismes publics et sans but lucratif ont dû élaborer des modèles financiers créatifs pour entreprendre les travaux de RR sans faire monter le prix des loyers.

  L'une des stratégies utilisées consistait à financer les travaux en levant des fonds propres par la vente à des intérêts privés de certaines parties des terrains détenus par l'État ou par des organismes sans but lucratif. Divers modèles ont été employés, notamment l'établissement de baux fonciers avec des coopératives sans but lucratif, la vente par adjudication de certaines parties des terrains à des promoteurs sans but lucratif et l'établissement de partenariats avec des promoteurs privés d'immeubles en copropriété avec participation aux bénéfices.

  Certains chantiers de RR de logements sociaux ont été financés en vertu d'ententes sur le logement social ou grâce aux fonds récemment débloqués au titre du Plan d'action économique du Canada.

6.2 Recommandations concernant les points à approfondir

Les études de cas ont permis de cerner plusieurs points dont l'approfondissement permettrait de mieux faire circuler l'information sur les initiatives de réaménagement et de dresser un portrait plus complet de ces initiatives.

- *Meilleure circulation de l'information sur les activités de RR :* la plupart des initiatives ne sont pas correctement documentées et demeurent peu connues en dehors de leur région. Il a été proposé d'organiser un séminaire national sur les activités de RR qui permettrait de mettre en commun les expériences et les enseignements tirés de ces initiatives.

- *Production d'un manuel de RR destiné aux organismes d'habitation :* de nombreux chantiers de RR ont été entrepris au Canada, et beaucoup devront l'être dans les années à venir en raison du vieillissement du parc de logements. Un manuel pratique pourrait être fort utile aux fournisseurs de logements sociaux qui se lancent dans le réaménagement pour la première fois.
- *Rapport entre les innovations technologiques et les activités de RR et problèmes et coûts associés :* cette question mérite d'être creusée, car dans plusieurs cas, les organismes responsables avaient été fortement incités à intégrer aux logements réaménagés certaines « innovations » dans le domaine de l'énergie. Or, il a été signalé que ces innovations avaient créé de nombreuses difficultés qui s'étaient ajoutées à celles des travaux de RR, déjà fort complexes. En outre, le fait de mettre à l'essai des technologies nouvelles ou non testées dans le cadre de travaux de réaménagement de logements augmente les coûts et les délais des initiatives. La rentabilité de ces technologies dans les initiatives de RR doit être mieux comprise.
- *Les modèles de financement des travaux de RR sont variés et complexes, et les données disponibles sur les coûts et les sources de financement sont insuffisantes :* que des partenariats soient ou non conclus avec des promoteurs privés, les coûts assumés par le secteur public pour les travaux de RR doivent être mieux compris. La valeur foncière des terrains d'origine est traitée différemment d'une initiative à l'autre et peut ou non être capitalisée dans la structure financière des initiatives de construction de logements neufs. Les volets coûteux des initiatives, ceux notamment de la construction et de certains travaux connexes (portant par exemple sur les infrastructures et les commodités) mettent souvent en jeu de multiples sources de financement public et privé. Par ailleurs, les coûts administratifs assumés par les organismes participants ne font l'objet d'aucun suivi et ne sont pas comptabilisés dans le coût total des initiatives. Il est pourtant essentiel de connaître ces données pour calculer ce total et évaluer ce que les travaux de RR coûtent au secteur public.
- *Les modèles de mise en œuvre des travaux de RR, qui font intervenir des organismes tant publics que privés, s'appuient sur des stratégies et présentent des avantages qui méritent d'être mieux compris :* le secteur privé s'implique fortement dans la planification et la mise en œuvre des travaux de RR, notamment pour ce qui est de la démolition, du déménagement des locataires, de la construction, des rénovations, du déplacement des structures et du remplacement des infrastructures. Si certains chantiers ont fait intervenir des « promoteurs/entrepreneurs généraux », dans d'autres, ce sont les organismes d'habitation qui ont joué le rôle d'entrepreneur général. Dans tous les cas étudiés, la gestion des appels d'offres et des marchés incombait à l'organisme chargé de fournir les logements. Cependant, la dimension humaine des travaux de réaménagement est tout aussi importante que leur dimension technique. C'est pourquoi les fournisseurs de logements se chargent également de la gestion des relations avec les locataires, notamment de leur relogement, qui exige des ressources et des délais considérables et compte parmi les tâches les plus importantes. Ces deux champs d'activité (opérations techniques et relations avec les locataires) nécessitent chacun une expertise pointue et sont souvent pris en charge par des groupes ou

des bureaux distincts au sein de l'organisme responsable. Dans le cadre des initiatives de RR de grande envergure, il est arrivé que de nouveaux services ou groupes de gestion soient établis pour superviser et faciliter les divers processus. Dans les petits chantiers, ces activités sont généralement réalisées par le personnel et les services en place. Les divers modèles de supervision des travaux de RR, particulièrement le rôle des partenariats avec les promoteurs privés, pourraient faire l'objet d'études plus approfondies afin d'être mieux évalués.

Des études à long terme doivent être effectuées pour évaluer les résultats des initiatives de RR, en documenter les changements et en répertorier les enseignements : bien que la plupart des organismes aient adopté une méthode qui leur a permis de mesurer la satisfaction des locataires après la réalisation des travaux, il existe trop peu de données sur l'état initial des ensembles d'habitation et des quartiers environnants et sur les effets socio-économiques à long terme des initiatives. La réalisation de ces études préliminaires contribuerait à mieux définir les répercussions des changements apportés. À l'exception de l'initiative de Regent Park, qui fait l'objet de vastes études (notamment longitudinales), et bien que certaines recherches aient été effectuées ou soient en cours de réalisation, la plupart des initiatives de RR n'ont pas été documentées de façon exhaustive.

Il est nécessaire de réaliser des études correctement conçues pour analyser, en particulier, les répercussions des initiatives de RR sur les relations sociales et la qualité de vie au sein des ensembles d'habitation réaménagés et des quartiers environnants.

Bibliographie

Les publications disponibles au Centre canadien de documentation sur l'habitation sont précédées d'un astérisque.

* ABT Associates Inc. *An Historical and Baseline Assessment of HOPE VI*, vol. II, avril 2007.

* Arrowsmith, David, et coll. *Regent Park Community Redesign Study, "Regeneration Through Innovation: Final Report",* Ryerson University, Toronto, décembre 1989. Projet présenté à la School of Urban and Regional Planning dans le cadre de travaux requis pour l'obtention du baccalauréat en aménagement urbain et régional.

August, Martine. « Social Mix and Canadian public housing redevelopment experiences in Toronto », *Canadian Journal of Urban Research* (22 juin 2008).

Brazley, Michael et John I. Gilderbloom. « HOPE VI Housing Program. Was it Effective? », *American Journal of Economics and Sociology,* vol. 66, nº 2 (2007), p. 433-442.

* Canada Lands Company. Benny Farm Redevelopment, 10 avril 2006. (Diaporama disponible à l'adresse www.bennyfarm.org)

Congress For The New Urbanism. Us Department Of Housing And Urban Development. Creating Communities of Opportunity: Principles for Inner City Neighbourhood Design, Washington D.C., s.d.

Crump, Jeff R. « The End of Public Housing as We Know It: Public Housing Policy, Labor Regulation, and the US City », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, nº 1 (mars 2003), p. 179-187.

Cytron, Naomi. « *San Francisco's New Model for Mixed-Income Housing: HOPE SF* », Eye on Community Development, s.l.n.d.

* Fédération de l'habitation Coopérative Du Canada. *Conversion de logements sociaux en coopératives au Canada : rapport sommaire de l'expérience réalisée au moyen de deux ensembles.* Présentation effectuée à Ottawa en mars 2002 dans le cadre du programme Solutions maison de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Gotham, Kevin Fox, Jon Sheiner Et Krista Brumley. « Abstract Space, Social Space, and the Redevelopment of Public Housing », *Critical Perspectives on Urban Redevelopment*, vol. 6 (2001), p. 313-335.

Groupe De Travail De Benny Farm. *Final Report to Canada Lands Company (CLC) Limited*, juillet 2008. (www.bennyfarm.org).

Joseph, Mark L., Robert J. Chaskin Et Henry S. Webber. « The Theoretical Basis for Addressing Poverty Through Mixed-Income Development », *Urban Affairs Review*, vol. 42, nº 3 (2007).

Judd, Bruce Et Bill Randolph. « Qualitative Methods and the Evaluation of Community Renewal Programs in Australia: Towards a National Framework », *Urban Policy and Research*, vol. 24, nº 1 (mars 2006), p. 97-114.

Keating, Larry. « Redeveloping Public Housing: Relearning Urban Renewal's Immutable Lessons », *Journal of the American Planning Association*, vol. 66, nº 4 (automne 2000), p. 384-397.

* King, Gary P. *Rehabilitation of Public Housing: Regent Park North*, Ryerson University, Toronto, mai 1985. Projet présenté dans le cadre de travaux requis pour l'obtention du baccalauréat en aménagement urbain et régional.

Lapointe, Linda, Jorge Sousa Et Vern Barkwell. *Converting Alexandra Park into the Atkinson co-operative: An evaluation of the process,* 2002. Rapport remis à la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Padolsky, Barry. *Public Housing In Canada: Case Studies of the Need for Conversions, Redesign or Redevelopment*, mai 1989. Rapport remis à la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Disponible en copie papier seulement.

Pomeroy, Steve. *Rethinking Neighbourhood Renewal: Review of the US Experience and Possible Lessons for Canada*, Ottawa, Quartiers en essor. Publié par The Caledon Institute of Social Policy, 2006. L'auteur est conseiller chez Focus Consulting.

Popkin, Susan J. et coll. *A Decade of Hope VI: Research Findings and Policy Challenges*, The Urban Institute et The Brookings Institution, mai 2004.

Priemus, Hugo. Urban Renewal, *Neighbourhood Revitalization and the Role of Housing Associations: Dutch Experience.* Discours liminaire prononcé à Ottawa le 25 octobre 2005 lors du *National Policy Forum on Neighbourhood Revitalization* organisé par le Caledon Institute of Social Policy .

Salama, Jerry J. « The Redevelopment of Distressed Public Housing: Early Results from HOPE VI Projects in Atlanta, Chicago, and San Antonio », *Housing Policy Debate*, vol. 10, nº 1 (1999). Revue publiée par la Fannie Mae Foundation.

* Sewell, John. « Public Housing », *Houses and Homes: Housing for Canadians*, Toronto, James Lorimer and Company, 1994, p. 132-161. Chapitre 8 de l'ouvrage.

Sewell, John. *The Shape of the City*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

Shapcott, Michael. « Re-developing Public Housing: TCHC Gets Little Help », site Web du Wellesley Institute, 8 juillet 2008.

Silver, Jim. *North End Winnipeg's Lord Selkirk Park Housing Development: History, Comparative Context, Prospects*, Winnipeg, Centre canadien de politiques alternatives-Manitoba, juin 2006.

Silver, Jim. *Public Housing in Winnipeg's North End: The Case of the Lord Selkirk Park Housing Development,* Centre canadien de politiques alternatives, mai 2006, « CCPA Review : Economic and Social Trends in Manitoba ».

Silver, Jim. *Public Housing Risks and Alternatives: Uniacke Square in North End Halifax,* Centre canadien de politiques alternatives-Manitoba, février 2008.

Silver, Jim. *The Inner Cities of Saskatoon and Winnipeg: A New and Distinctive Form of Development,* Winnipeg, Centre canadien de politiques alternatives-Manitoba et Centre canadien de politiques alternatives-Saskatchewan, 2008.

Skelton, Ian, Cheryl Selig Et Lawrence Deane. *Social Housing, Neighbourhood Revitalization and Community Economic Development: Research Report to the Manitoba Research Alliance on the New Economy*, Winnipeg, 2005.

Smith, Janet L. « HOPE IV and the New Urbanism: Eliminating Low-income Housing to Make Mixed-Income Communities », *Planners Network*, nº 151 (2002).

Smith, Janet L. *Mixing It Up: Public Housing Redevelopment in Chicago.* Communication effectuée à l'occasion du congrès Area-based initiatives in contemporary urban policy organisé par l'Institut danois du bâtiment et de la recherche urbaine et l'Association européenne de recherche urbaine à Copenhague du 17 au 19 mai 2001.

Smith, Nancy. « Challenges of Public Housing in the 1990s: The Case of Ontario, Canada », *Housing Policy Debate*, vol. 6, nº 4 (1995).

Smith, Robert. « Housing Stock Transfer: Investing in Renewal as a Tool for Sustainable Regeneration », *Housing Studies*, vol. 21, nº 2 (mars 2006), p. 269-282.

* Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Évaluation des programmes de logement social en milieu urbain*, Ottawa, décembre 1999.

* Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Évaluation des programmes des coopératives d'habitation*, Ottawa, septembre 2003.

* Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Évaluation du Programme de logement public*, Ottawa, avril 1990.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Innovation dans l'habitation : Réaménagement de Benny Farm, Montréal*, 2006. *Numéro de Point en recherche* consacré au projet Z.O.O.

* Société de logement à but non lucratif de la ville d'Ottawa. *Strathcona Heights Redevelopment Evaluation Report*, Ottawa, septembre 1994.

* Société de logement à but non lucratif de la ville d'Ottawa. *Strathcona Heights : une communauté renouvelée*, Ottawa, 1994.

* Teasdale, Pierre. *Évaluation du projet de réaménagement de l'ensemble Benny Farm*, juillet 1998. Rapport remis à la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Toronto City Planning Department. *Regent Park Revitalization Study: Summary Report on Action Plan and Implementation Strategy*, avril 2003.

Toronto City Planning Department. *Regent Park Revitalization Strategy for the Provision of Community Facilities*, août 2005. (www.toronto.ca/revitalization/regent_park)

Toronto City Planning Department. *Regent Park Social Development Plan*, 2007. (www.regentpark.ca)

Toronto City Planning Department. *Lawrence-Allen Revitalization Area Profile*, mars 2008.

Toronto Community Housing. *Investing in Buildings*, 2007. (www.torontohousing.ca/revitalization)

Toronto Community Housing. Don Mount Court Redevelopment, 2010. (www.torontohousing.ca/investing_buildings/don_mount_court)

Turner, Margery Austin et coll. *Severely Distressed Public Housing: The Costs of Inaction*, The Urban Institute, 2007.

U.S. Department Of Housing And Urban Development. *Hope VI Building Communities Transforming Lives*, Washington D.C., décembre 1999.

U.S. Department Of Housing And Urban Development. « Reauthorization of the HOPE VI Program », 21 juin 2007. Témoignage d'Orlando J. Cabrera, secrétaire adjoint à l'Office of Public and Indian Housing, U.S. Department of Housing and Urban Development, devant le Subcommittee on Housing and Community Opportunity de la Chambre des représentants.

U.S. Department Of Housing And Urban Development. « Redeveloping public housing outside of HOPE VI: Potential impacts on the community and residents of Jordan Downs », Washington D.C., 15 mars 2008. Témoignage de Dominique Blom, secrétaire général adjoint à l'Office of Public Housing Investments.

U.S. General Accounting Office. *Public Housing: HOPE VI Leveraging Has Increased, But HUD Has Not Met Annual Reporting Requirement*, Washington D.C., novembre 2002. Rapport présenté au président du Subcommittee on Housing and Transportation, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate.

Vale, Lawrence. « Beyond the Problem Paradigm: Defining and Revitalizing "Severely Distressed" Public Housing », *Housing Policy Debate,* vol. 4, nº 2 (1993), p. 147-74. Revue publiée par la Fannie Mae Foundation.

Vale, Lawrence. « Public Housing Redevelopment; Seven Kinds of Success », *Housing Policy Debate*, vol. 7, nº 3 (1996). Revue publiée par la Fannie Mae Foundation.

* Vale, Lawrence. *Reclaiming Public Housing: A Half Century of Struggle in Three Public Neighbourhoods*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press), 2002.

Vale, Lawrence. « Transforming Public Housing: The Social and Physical Redevelopment of Boston's West Broadway Development », *Journal of Architectural and Planning Research*, vol. 12, nº 3 (1995), p. 278-318.

Ville de Vancouver. Planning Department. Community Services Group. *10 Years of Downtown Eastside Revitalization: A Backgrounder*, 1er mars 2008.

Vitullo-Martin, Julia. *Redeveloping Public Housing,* The Manhattan Institute's Centre for Rethinking Development, mars 2008. Bulletin mensuel.

Word-Works Communications Services. *Logements abordables et renouvellement du quartier Creighton/Gerrish—Halifax. Harbour City Homes et Creighton/Gerrish Development Association, Halifax,* Abordabilité et choix toujours et Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2003. Projet de démonstration.

www.vancouverlittlemountain.com. Communiqués généraux, protocoles d'entente et plans de réaménagement de Little Mountain à Vancouver.

* (auteur et date inconnus). *Stratégie de développement durable A.O.O. – Zone Of Opportunity a Benny Farm. Projet Z.O.O. – Rénovation et nouvelle construction.* Rapport sur le projet de coopérative d'habitation.

RECHERCHE PAR ÉTUDES DE CAS SUR LE RÉAMÉNAGEMENT ET LE REMODELAGE DES LOGEMENTS SOCIAUX

PARTIE B : HUIT ÉTUDES DE CAS

Table des matières

Aperçu **1**

Étude de cas nº 1 : Crestview, Corner Brook, Terre-Neuve 3

Étude de cas nº 2 : Perrault Place, Happy Valley-Goose Bay, Labrador 17

Étude de cas nº 3 : Benny Farm, Montréal, Québec 29

Étude de cas nº 4 : Strathcona Heights, Ottawa, Ontario 53

Étude de cas nº 5 : Regent Park, phase 1, Toronto, Ontario 75

Étude de cas nº 6 : Flora Place, Winnipeg, Manitoba 101

Étude de cas nº 7 : Canora Park Place, Canora, Saskatchewan 113

Étude de cas nº 8 : Lions View, Vancouver, Colombie-Britannique 125

Aperçu

Introduction : Le présent rapport contient une description détaillée de huit rapports d'études de cas menées individuellement dans le cadre d'une vaste étude sur le remodelage et le réaménagement (RR) des logements sociaux et abordables au Canada. Ces études de cas sont également résumées dans un rapport de synthèse, produit séparément. L'étude a par ailleurs donné lieu à une enquête nationale sur les initiatives de RR.

Accent sur les enseignements tirés : Les rapports d'études de cas traitent principalement des enseignements tirés et ne comprennent pas d'analyses financières détaillées, de plans des lieux ou d'études architecturales.

Les rapports d'études de cas varient en longueur de 10 à 20 pages, selon la complexité des initiatives étudiées.

Étude de cas nº 1

Crestview (phases 1 et 2)[13]
(Corner Brook, Terre-Neuve)
Newfoundland and Labrador Housing (NL Housing)

Justification de l'étude de cas : L'initiative de revitalisation Crestview de Dunfield Park a été sélectionnée à titre d'exemple d'ensemble de logements sociaux provincial d'envergure, construit il y a un certain temps et nécessitant ce genre d'intervention afin de satisfaire aux besoins d'aujourd'hui en matière de logement. L'étude pourrait se révéler utile aux organismes d'habitation administrant de grands ensembles de logements sociaux sur des marchés ou dans des contextes laissant peu de place à une participation privée aux dépenses de réaménagement. Dans le cadre du présent rapport, le complexe original est désigné comme « Dunfield Park », et le cas à l'étude, comme le réaménagement de « Crestview ».

Remerciements : Les chercheurs et la SCHL désirent remercier de sa collaboration le personnel de Newfoundland-Labrador Housing des bureaux de Corner Brook et de St. John's.

Remarque : La présente étude de cas couvre les phases 1 et 2 de la revitalisation de Crestview.

[13] La revitalisation de « Crestview », comme la désigne NL Housing, doit son nom à une importante rue traversant le site. L'ensemble de logements était auparavant connu sous le nom de Dunfield Park.

A. Crestview : Renseignements généraux et résumé	
Crestview (auparavant Dunfield Park) est une de nombreuses initiatives de revitalisation de logements sociaux vieillissants entreprises par NL Housing au sein de collectivités de toute la province dans le cadre de sa stratégie à long terme pour le logement social[14]. *Newfoundland Labrador Housing (NL Housing)* est, par ailleurs, le principal organisme participant.	
Le complexe original, avant les travaux de RR	Construit en 1968 dans la ville de Corner Brook[15], Dunfield Park comptait originellement 200 logements sociaux destinés aux familles à faible revenu. Il s'agissait, à l'époque, du plus grand complexe d'habitation de l'ouest de la province, principalement constitué de logements à trois, quatre et cinq chambres, adaptés aux familles nombreuses. Ces logements se divisaient en 20 bâtiments (maisons en rangée pour la plupart, et quelques appartements superposés) répartis sur un vaste terrain, sur lequel se situait également le bâtiment abritant le centre communautaire, propriété de NL Housing. Des écoles, des commerces et des établissements de soins de santé se trouvaient aussi à proximité. Lorsque la planification de la revitalisation a débuté, en 2006, NL Housing avait déjà relevé certains problèmes d'ordre social et physique[16]. Les immeubles avaient besoin d'importantes rénovations et réparations, leur efficacité énergétique laissait à désirer et leur accessibilité devait être améliorée en raison de la proportion croissante d'aînés parmi les locataires, fruit du vieillissement de la population. Par ailleurs, en raison de changements démographiques (familles moins nombreuses), les logements ne répondaient plus aux besoins d'aujourd'hui en matière d'habitation, et l'aménagement du site, doté d'une seule rue publique, en limitait l'accès par les véhicules. En mars 2007, NL Housing a publié une DP avant d'embaucher une société externe d'experts-conseils (AE Consulting, de St. John's) pour préparer un plan de revitalisation qui comprendrait un processus de consultation communautaire. Le plan définitif de l'organisme prévoyait des travaux de revitalisation visant à améliorer l'ensemble des 200 logements sans démolition ni nouvelle construction, travaux qui seraient exécutés par phases (un immeuble ou plus à la fois) sur une période de 10 ans, selon les fonds disponibles.
Échéancier de RR	Planification : 2006 – 2007 (environ un an) Mise en œuvre des phases 1 et 2 : 2008 à 2010 (environ 2 ans) (Mise en œuvre des phases subséquentes [174 logements] sur 8 ans [sous réserve de disponibilité des fonds])
Travaux de RR effectués (Phases 1 et 2)	Des rénovations d'envergure ont été entreprises en 2008. La phase 1 ciblait 2 immeubles, soit 18 logements, et la phase 2 également. À l'aube de 2010, quatre bâtiments, pour un total de 36 logements, avaient été rénovés; deux d'entre eux étaient destinés aux familles, et les deux autres aux aînés. La phase suivante, prévue pour 2011, devrait toucher 24 logements supplémentaires. En raison de la nature des travaux effectués (intérieurs et extérieurs), les résidents des quatre immeubles ciblés ont dû être relogés ailleurs sur le site ou dans d'autres logements appartenant à NL Housing. Une fois les travaux terminés dans l'ensemble de l'immeuble, les logements rénovés étaient réoccupés. Afin d'accroître la mixité sociale de ses immeubles à loyer proportionné au revenu, NL Housing a mis sur pied des protocoles régissant la sélection des résidents.
Après les travaux (Phases 1 et 2)	La revitalisation de Crestview n'est que partiellement achevée; bien qu'il soit encore trop tôt pour juger de son succès, les premiers résultats semblent concluants. Le complexe tout entier se métamorphose, suscitant l'intérêt de locataires potentiels. NL Housing a constaté que des gens souhaitaient emménager dans le secteur, ce qui laisse penser que les améliorations apportées transforment l'image du quartier dans son ensemble. Les locataires des autres immeubles du complexe se réjouissent également des améliorations prévues dans leur logement.
Principaux changements	■ À l'issue des deux premières phases de revitalisation du quartier, on constate déjà l'élimination des préjugés et l'amélioration de la qualité de l'environnement pour les résidents à faible revenu. ■ La rénovation de logements et d'immeubles a significativement amélioré les conditions de logement des locataires.

[14] En 2005-2006, NL Housing a élaboré une approche progressive pour l'amélioration des logements sociaux de toute la province construits au cours d'une même période, dont ceux de Corner Brook, de Stephenville et de St. John's. Des fonds d'immobilisations supplémentaires ont été débloqués par la province pour la rénovation de ce type de logements.

[15] Selon le recensement de 2006, la population de Corner Brook s'élevait, cette année-là, à 26 623 personnes.

[16] Voir RFP for Revitalization Study, Dunfield Park, NL Housing, mars 2007.

B. Principales conclusions concernant les questions de recherche

B.1 Motivation(s) derrière l'initiative de RR

La revitalisation de Crestview visait avant tout à améliorer les logements et l'environnement du quartier dans son ensemble. Bien que solides, ces logements avaient été construits plus de 40 ans auparavant, et d'importantes rénovations s'imposaient, à l'intérieur comme à l'extérieur. L'aménagement original du site, constitué de nombreux bâtiments et d'une seule rue de transit, n'offrait qu'un accès limité aux locataires et aux véhicules d'urgence. Les problèmes sociaux se multipliaient dans le secteur, et les préjugés rattachés à la vie en logement social constituaient une préoccupation permanente. En outre, en raison de changements démographiques (familles moins nombreuses et nombre croissant de locataires âgés), les logements eux-mêmes ne répondaient plus aux besoins actuels des résidents.

B.2 Objectif(s) de l'initiative de RR

Les objectifs de la revitalisation ont été définis dans le mandat publié par NL Housing[17] en mars 2007 :

- faire de Dunfield Park un milieu de vie sécuritaire;
- éliminer les préjugés défavorables à l'égard du quartier[18];
- en faciliter l'accès aux véhicules de service et d'urgence.

La demande de proposition stipulait également que « les problèmes sociaux du quartier avaient été exacerbés par la forte densité de population de Dunfield Park; il [était] donc essentiel de travailler à sa diminution dans le cadre d'une approche planifiée ».

La densité et la congestion s'avérant déjà problématiques, il n'a jamais été question d'augmenter le nombre de logements sur le site.

B.3 Planification et mise en œuvre[19]

Planification : La revitalisation de Dunfield Park a été décidée par NL Housing en 2006, pour les raisons énoncées précédemment. En mars 2007, l'organisme présentait une demande de propositions pour la tenue d'un processus de consultation publique et la préparation d'un plan de réaménagement. La société d'experts-conseils AE Consulting de St. John's s'est alors vue confier la préparation d'un plan directeur. Le processus de planification (dont une charrette) s'est étalé sur environ un an.

Les experts-conseils ont tenu, à Corner Brook, une charrette de planification[20] à laquelle ont pris part un large éventail de parties concernées

[17] RFP for Revitalization Study, Dunfield Park, NL Housing, mars 2007, page 5.

[18] NL Housing utilise le terme « quartier » pour désigner les aires de logement social.

[19] Les responsabilités relatives aux revitalisations se répartissent, au sein de NL Housing, entre le service technique du siège de St. John's et l'un des sept bureaux régionaux établis dans la province. Le personnel des deux bureaux concernés travaille de concert, coordonnant tous les aspects du projet. En règle générale, le service technique est responsable des appels d'offres et de l'administration des contrats liés aux travaux techniques, alors que le bureau régional se charge plutôt des relations avec les locataires (dont le relogement et la location des appartements).

[20] Les « charrettes » sont une technique de planification employée pour la consultation de toutes les parties intéressées. Il en existe différents types, mais elles comprennent généralement des rencontres intensives à durée déterminée visant à recueillir des idées teintées de points de vue différents et des commentaires concernant diverses solutions de rechange, en vue d'en arriver à un consensus au sujet d'un plan.

dans la collectivité, dont les résidents, l'association de locataires, le personnel des logements, la municipalité, des groupes d'intérêt, des entreprises locales, les services de police et d'incendie, des groupes environnementalistes et récréatifs et le centre communautaire, ainsi que son conseil d'administration. À cette occasion, les participants ont été invités à exprimer leur vision pour le secteur et les améliorations qu'ils aimeraient y voir apportées. Il en est ressorti un plan directeur très complet et ambitieux, comprenant des installations additionnelles sur le site (telles qu'un centre médical et un centre commercial), pour un coût total estimé à plus de 20 millions de dollars sur 6 ans.

Excédant considérablement le budget disponible (qui avait été estimé à 8 millions de dollars), le plan directeur des experts-conseils prévoyait des démolitions et de nouvelles constructions. NL Housing a donc procédé à sa propre consultation de suivi auprès des résidents et du personnel, afin de déterminer les priorités et d'établir un plan plus réaliste pour le secteur. La seconde phase de consultation a révélé que les résidents souhaitaient avant tout voir leur cuisine modernisée, leur salle de bains remise à neuf et leur quartier « embelli », afin qu'ils aient de quoi être fiers de l'endroit où ils vivaient. Certains des logements ne comportaient pas, alors, d'armoires de cuisine (seulement des tablettes), et certaines salles de bains étaient dépourvues de douches. Les résidents étaient également préoccupés par la criminalité, et les services de police et d'incendie voulaient pouvoir accéder plus facilement au secteur.

NL Housing désirait avant tout réparer et rénover les immeubles, en améliorer l'efficacité énergétique, rendre les logements plus accessibles pour les locataires âgés, réduire le nombre de chambres des unités de grande taille et améliorer l'image du quartier. En raison de leur ampleur, les travaux requis devraient peut-être être exécutés par « phases » et étalés sur une longue période en fonction du financement disponible.

Le plan définitif de NL Housing prévoyait des travaux de revitalisation visant à améliorer l'état des logements existants sans démolition ni nouvelle construction, travaux qui seraient réalisés de manière échelonnée (un immeuble ou plus à la fois) dans l'ensemble des 200 logements sur une période de 10 ans, en fonction des budgets disponibles. Les rénovations ont débuté en 2008.

Mise en œuvre : Les immeubles ont été répartis par phase, de sorte qu'au moins un soit rénové chaque année. Les deux premières phases, qui touchaient 4 bâtiments et 36 logements, ont été menées à bien et les logements, réoccupés. Lors de chacune des phases, un des immeubles prenait une vocation familiale, alors que l'autre était réservé aux aînés. Aucun nouveau logement n'a été construit.

Tous les travaux de revitalisation comportent deux volets : le travail technique ou physique en tant que tel, et les relations avec les locataires. Ces deux volets ont été mis en œuvre en parallèle et administrés par différentes divisions de NL Housing travaillant en étroite collaboration. Les appels d'offres et la gestion des contrats de construction ont été confiés au service technique de NL Housing à St. John's, alors que le bureau régional de l'organisme à Corner Brook se chargeait du travail sur le terrain avec les locataires.

Les travaux de construction prévus dans le cadre des phases 1 et 2 ont été achevés dans les temps conformément au budget établi, sans délais importants ni dépassements de coûts.

Les appels d'offres pour les travaux de construction des deux premières phases englobaient l'ensemble des travaux (intérieurs et extérieurs) sur les immeubles à revitaliser. Les travaux intérieurs comprenaient le dégarnissage des logements, la rénovation des cuisines et salles de bains, le déplacement des installations de lavage du sous-sol au rez-de-chaussée de chacun des immeubles, la pose de nouveaux revêtements de sol, etc. Le nombre de chambres a également été réduit dans plusieurs logements, et portes, fenêtres, toitures et revêtement mural ont été remplacés dans le cadre de travaux sur l'enveloppe du bâtiment – sans parler des efforts déployés en matière d'aménagement paysager. Un autre aspect important des rénovations a consisté à renforcer la sécurité dans les immeubles à 10 logements; des améliorations ont été apportées au système d'alarme incendie et aux séparations coupe-feu. Le personnel interrogé a précisé que l'objectif était de produire des logements de grande qualité, comparables à du neuf.

Les entrevues avec le personnel ont également révélé que NL Housing était très familière avec les procédures d'appels d'offres, et avait toujours eu recours à différentes stratégies pour en améliorer la rentabilité : étaler les travaux et conclure des contrats durant l'hiver, lorsque les entrepreneurs sont moins occupés, lancer des appels d'offres à la saison hivernale pour entreprendre les travaux au printemps, éviter d'amorcer des chantiers d'envergure au cours des saisons les plus occupées, etc. Les appels d'offres du projet ont suscité des offres intéressantes, et les contrats ont été octroyés sans qu'on ait à les renouveler.

À ce jour, les coûts de rénovation unitaire des logements ont été relativement élevés, accusant même une augmentation au cours des dernières années[21] (voir la section B.5, ci-dessous). Bien qu'il demeure moins cher de rénover que de construire, les phases subséquentes des travaux sur les immeubles et logements restants pourraient devoir être étalées sur une plus longue période en raison de contraintes financières (probablement un ou deux immeubles par année sur 10 ans, plutôt que sur 6 ans, comme on le prévoyait au départ). Les résidents s'étant vu promettre que les rénovations seraient menées à bien, le personnel a souligné l'importance de poursuivre les travaux sur le site, même à un rythme moins soutenu. L'autre option (soit démolir les logements [sans les remplacer] plutôt que de les remettre en état) sera de préférence évitée, en raison de la longueur des listes d'attente et de la volonté de maintenir l'offre de logement actuelle[22]. Les coûts de démolition et de remplacement des logements par de nouvelles constructions sont prohibitifs, et il n'existe aucun programme pour couvrir les coûts d'immobilisation de nouveaux logements sociaux.

[21] Au cours des dernières années, NL Housing a aussi dû composer avec une hausse des coûts associés aux projets de revitalisation, imputable à une économie provinciale dynamique et à une forte demande en matière de main-d'œuvre, dans tous les secteurs. Les pénuries de main-d'œuvre et l'important volume de travaux de construction (dont certains liés aux dépenses de relance économique) ont entraîné la montée des prix et fait en sorte qu'il devenait difficile, pour l'organisme, d'obtenir des offres concurrentielles pour ses propres travaux. Au même moment, les coûts de nouvelle construction résidentielle atteignaient 175 $/pi. ca., soit près du double du coût enregistré dans les dernières années.

[22] Les personnes interrogées ont indiqué que NL Housing avait institué un moratoire sur les démolitions et pertes de logements dans le cadre de ses revitalisations. La démolition et le remplacement des logements n'ont été utilisés que dans une mesure restreinte, en raison des coûts élevés et du manque de financement de programme pour de nouveaux logements sociaux.

Vers la fin de la présente étude de cas (en mai 2010), le personnel a rapporté un changement planifié dans la stratégie adoptée pour les phases subséquentes de la revitalisation de Crestview, en vue de réduire les coûts et de permettre la poursuite du processus. NL Housing a déterminé que les travaux pourraient être menés à bien sans que les résidents doivent être relogés (en d'autres mots, ils seraient réalisés alors que les locataires continuent d'habiter leur logement). L'approche révisée consisterait notamment :

- À adjuger uniquement les travaux extérieurs sur l'enveloppe du bâtiment à des entrepreneurs externes, par voie d'appel d'offres. (Ces travaux devraient être exécutés durant la saison de construction estivale.)
- À limiter la portée des travaux intérieurs (en s'en tenant essentiellement aux cuisines et salles de bains, pour ne remplacer les autres éléments, comme le revêtement de sol, que si nécessaire) et à les réaliser au cours des mois d'hiver, lorsque tout tourne au ralenti. NL Housing prévoit confier ces travaux à son propre personnel, plus habitué à effectuer les travaux en présence des locataires.

Il est donc convenu, pour les prochaines phases de la revitalisation, que les résidents actuels ne seront pas relogés. Ce changement d'approche répond à certaines des préoccupations décrites à la section suivante.

Le volet « relations avec les locataires » des travaux de revitalisation majeurs a été facilité par deux facteurs : (1) les bureaux régionaux de NL Housing rassemblent deux types de personnel – les agents de relations avec les locataires (travailleurs sociaux) et les agents d'administration des logements – qui travaillent régulièrement avec les locataires au sein du complexe; (2) les centres communautaires des ensembles d'habitation de NL Housing proposent un large éventail de services et de programmes pour les locataires. Ces centres communautaires – propriété de la Société d'habitation de Terre-Neuve-et-Labrador, qui en assure aussi l'exploitation – reçoivent de NL Housing un financement destiné à permettre l'embauche d'un directeur et à couvrir les frais d'entretien, de réparation et de chauffage, ainsi que les autres dépenses de fonctionnement. Ils sont gérés par des conseils d'administration indépendants et constituent un lieu de rencontre pour les gens du quartier, en plus de bénéficier de fonds provenant d'un large éventail de sources fédérales, provinciales et locales pour la mise en œuvre de programmes de développement communautaire (dont des activités éducatives, récréatives et sociales, des activités de santé et des formations). L'importance que revêtent ces centres pour les gens du secteur a été révélée au cours des entrevues menées dans le cadre de l'étude de cas. Les centres ont également un rôle à jouer dans la stratégie globale provinciale de réduction de la pauvreté (comme l'indique la section B.7).

Au cours des deux premières phases, d'importants travaux ont été réalisés dans les logements et sur l'enveloppe du bâtiment. En raison de leur envergure, la stratégie adoptée pour les deux premières phases a consisté à reloger l'ensemble des résidents pendant les rénovations. Le processus de relogement, minutieusement planifié, prévoyait des rencontres individuelles entre le personnel de NL Housing et les locataires en vue de déterminer où ces derniers aimeraient emménager, et quels logements disponibles pourraient répondre à leurs besoins. Dans le cadre de cette approche personnalisée, les employés se rendaient chez les résidents pour discuter avec eux de leurs attentes, et repassaient

les voir tout au long du processus de déménagement. NL Housing a défrayé les frais de déménagement des résidents, leur apportant son aide chaque fois que nécessaire. Aucun avis d'expulsion ni autre processus juridique n'a été utilisé pour forcer les locataires à quitter leur immeuble. Certains ont été relogés dans des logements vacants de Crestview, alors que le reste était transféré vers d'autres logements de NL Housing qui se libéraient dans le secteur.

Les personnes interrogées ont indiqué que l'approche « porte-à-porte » adoptée dans le cadre du processus de relogement avait très bien fonctionné. Le processus a toutefois demandé beaucoup de temps et des effectifs considérables. Les résidents n'ont pas été les seuls à subir les contrecoups du relogement, qui a également retardé le début des travaux jusqu'à ce que les immeubles aient été libérés. En raison du temps nécessaire pour amener les locataires à vider les lieux et mener à bien l'ensemble des travaux, les logements rénovés sont demeurés « inoccupés » pour une période allant jusqu'à un an, ce qui représentait à la fois une diminution de la capacité du portefeuille et une perte de revenus locatifs. Les répercussions se sont également fait sentir ailleurs – chez les autres candidats de la liste d'attente, notamment. Des logements vacants d'autres complexes ont en effet dû être réservés pour le relogement des résidents de Crestview, entraînant des délais supplémentaires pour les candidats déjà en attente. Il s'agissait, pour NL Housing, d'une situation préoccupante, car plus de 1 000 ménages figuraient déjà sur la liste d'attente provinciale, et que de nombreux centres présentaient de faibles taux d'inoccupation.

- Une fois les travaux achevés dans les quatre immeubles, à l'issue des deux premières phases, les logements ont été loués. Dans le cas des bâtiments destinés aux aînés, les principaux intéressés (et personnes souffrant de problèmes de santé) ont été réinstallés dans des logements plus accessibles (sans escalier, disposant de buanderies) et plus petits, ce qui a permis de libérer des logements comportant davantage de chambres pour les familles. La plupart des aînés emménageant dans les logements provenaient de la liste d'attente (en d'autres mots, il ne s'agissait pas de personnes résidant déjà Dunfield Park).
- Lors de l'attribution des logements revitalisés, NL Housing s'est basée sur certains facteurs : la priorité a été accordée aux résidents de longue date entretenant, à ce jour, des relations positives avec l'organisme d'habitation, et aux personnes présentant des besoins particuliers.
- En ce qui concerne les logements « familiaux », NL Housing a cherché à créer une plus grande mixité sociale parmi les résidents, mêlant familles de travailleurs et assistés sociaux afin d'éviter une concentration de gens bénéficiant d'un soutien du revenu ou présentant des besoins plus complexes en matière de logement.
- Comme les logements destinés aux familles étaient ceux à 3 ou 4 chambres – les plus grands – il devenait essentiel de tenir compte de la taille des ménages dans le processus d'attribution. Il a donc été convenu qu'aucune famille ne recevrait plus d'une chambre « supplémentaire »[23].

[23] Avant la revitalisation, Dunfield Park ne comptait que 16 logements à une seule chambre, alors que la plupart des gens sur la liste d'attente pour les 210 logements du secteur de Corner Brook recherchaient justement un appartement à une ou deux chambres.

Les entrevues ont indiqué qu'environ un tiers des résidents emménageant dans les logements à l'issue des travaux y résidaient déjà précédemment, et que les autres provenaient de la liste d'attente. Certains des anciens résidents qui s'étaient vu offrir un nouveau logement ont choisi, pour diverses raisons, de ne pas réemménager à Crestview[24]. Ceux qui occupaient d'autres immeubles du complexe où des rénovations étaient prévues n'ont pas eu la possibilité de s'installer dans les logements rénovés, l'objectif étant de créer une plus grande mixité sociale parmi les résidents.

Les personnes interrogées ont remarqué qu'avant la revitalisation, il y a deux ans, la plupart des résidents désiraient *quitter* Crestview et non emménager dans les environs. Aujourd'hui, deux ans plus tard, la majorité d'entre eux désirent demeurer sur place jusqu'à ce que leur logement ait été rénové, et NL Housing reçoit des demandes de gens de l'extérieur désirant emménager dans le secteur.

B.4 Intérêts de la collectivité et des locataires

Les employés interrogés étaient tous d'avis que les préoccupations des locataires avaient été prises en compte dans la revitalisation des immeubles. Au cours des deux premières phases des travaux, des bâtiments ont été entièrement remis à neuf, de l'intérieur comme de l'extérieur, et les anciens occupants qui les ont réintégrés, tout comme les nouveaux locataires, se sont montrés ravis des rénovations effectuées.

Avant que la revitalisation ne soit entamée, les locataires avaient manifesté certaines inquiétudes; ils craignaient d'avoir des choses à payer, se demandaient s'ils pourraient réemménager dans les nouveaux logements et si NL Housing s'engageait vraiment à améliorer et à transformer le quartier. Au début, certains se montraient méfiants, ayant déjà entendu parler d'améliorations par le passé et n'étant pas certains de pouvoir y croire. NL Housing s'est efforcée d'apaiser ces craintes en encourageant la participation et l'implication continue des locataires au cours du processus de planification.

Le secteur de Crestview ayant toujours été assez isolé des quartiers environnants et n'ayant jamais connu de trafic important en raison de sa disposition, les résidents des alentours n'ont eu que peu de points à soulever concernant la revitalisation. Les principales préoccupations sont venues des services d'urgence, et concernaient l'accessibilité limitée du secteur.

B.5 Coûts de RR

Les coûts de revitalisation de Crestview atteignent, à ce jour, 3,5 millions de dollars, soit :

- 500 000 $ pour le contrat des experts-conseils en planification;
- 3 millions de dollars pour les travaux réalisés sur 36 logements au cours des phases 1 et 2 (2008-2009 et 2009-2010).

Le coût moyen des rénovations pour un logement, excluant les frais de consultation en planification, s'élève jusqu'ici à environ 83 000 $ (allant de 70 600 à 79 237 $ pour les logements des deux immeubles à 10 logements, et de 90 000 $ à 101 700 $ pour ceux des deux

[24] Les raisons indiquées au cours des entrevues étaient les suivantes : certains avaient quitté Corner Brook pour aller vivre dans des collectivités avoisinantes; d'autres étaient bien installés dans leur nouveau logement et ne voulaient plus déménager.

immeubles à huit logements). Le coût total moyen par logement (frais de planification compris) frôle les 97 000 $.

Le budget pour la phase 3 (2010-2011) a été établi à 2,3 millions de dollars pour trois immeubles abritant 24 logements.

Ces chiffres ne comprennent pas les coûts de relogement des locataires (défrayés par NL Housing) et les coûts de personnel interne de l'organisme pour les appels d'offres, la gestion des contrats de construction, les relations avec les locataires et l'administration. Les pertes de revenus imputables aux logements vacants (pour une durée moyenne d'un an) ne sont pas non plus prises en compte.

Les travaux de rénovation effectués sur le centre communautaire (propriété de NL Housing) ont engendré des coûts supplémentaires. Bien que l'offre initiale pour les travaux ait été annulée, ces derniers progressent toujours, graduellement.

Lors des phases subséquentes, comme nous l'avons indiqué, l'étendue des travaux pourrait être réduite, et ils pourraient être effectués sans que les locataires n'aient à quitter leur logement. L'ampleur et le rythme des rénovations dépendront des ressources financières disponibles.

B.6 Financement

Crestview est l'un des nombreuses initiatives de revitalisation de logements sociaux financés au moyen d'un budget provincial accru pour la modernisation et l'amélioration de ces logements, en plus du budget normalement alloué aux réparations et à l'entretien[25]. Dans le cadre de sa stratégie pour le logement social, le gouvernement provincial s'est montré fermement déterminé à améliorer son parc de logements sociaux, triplant le financement octroyé à NL Housing à cet égard. Des fonds fédéraux supplémentaires ont également été débloqués pour stimuler l'économie en vertu du Plan d'action économique du Canada – présenté dans le cadre du Budget 2009 –, ce qui a permis la réalisation de travaux supplémentaires dans le cadre de certaines initiatives de revitalisation, dont Crestview.

À ce jour, la revitalisation de Crestview dépend de deux grandes sources de financement :

- en 2008 – première année des travaux de la phase 1 – le financement provenait du budget de NL Housing pour la modernisation et l'amélioration;
- de 2009 à 2011, la principale source de financement a été le plan de relance économique du gouvernement fédéral. Dans le cadre de ce programme, le coût unitaire maximal était fixé à 75 000 $. La province a accordé un financement « complémentaire » de 15 000 à 25 000 $ par logement pour l'achèvement de travaux supplémentaires dans le cadre de la revitalisation.

La disponibilité d'un financement fédéral en vertu du Plan d'action économique du Canada – présenté dans le cadre du Budget 2009 – a constitué une manne inespérée, permettant la réalisation de travaux plus poussés (intérieurs et extérieurs) sur les logements. Le personnel a cependant exprimé certaines inquiétudes quant à la disponibilité du financement lorsque le celui du fédéral expirera, en 2011.

[25] Les coûts inhérents aux logements sociaux de la province sont partagés en vertu de l'entente fédérale-provinciale sur le logement social. Aux termes de cette entente, la contribution du gouvernement fédéral est plafonnée, mais la Province peut réinvestir toute « économie » générée pour améliorer le logement social.

À ce jour, la municipalité n'a encore défrayé aucun coût ni accordé aucun financement. Crestview n'a bénéficié d'aucun financement privé, et aucun emprunt hypothécaire n'a été effectué.

B.7 Effets et résultats des initiatives de RR

Comme nous l'avons indiqué précédemment, Crestview est l'une des nombreuses initiatives de revitalisation de logements sociaux vieillissants entreprises par NL Housing au sein de diverses collectivités de la province en vertu d'un plan échelonné adopté en 2006 dans le but d'améliorer son portefeuille de logements. Dans le cadre de sa stratégie, le gouvernement provincial a triplé, au cours des dernières années, le montant alloué à NL Housing pour réaliser ces améliorations. L'approbation de nombreuses initiatives de financement profitant à l'organisme s'inscrit dans le contexte de la stratégie provinciale de réduction de la pauvreté[26]. Le financement de centres communautaires dans les quartiers administrés par NL Housing permet notamment d'accroître la participation d'organismes ressources pour la prestation de programmes d'enrichissement.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer les répercussions de la revitalisation de Crestview dans leur ensemble, les personnes interrogées remarquent déjà, à l'issue des deux premières phases, des améliorations considérables.

Du point de vue matériel :

- D'importantes améliorations matérielles ont été apportées aux immeubles et aux logements rénovés à ce jour, dont la qualité est désormais comparable à celle d'appartements nouvellement construits, à l'intérieur comme à l'extérieur.

Du point de vue social :

- Les travaux réalisés à ce jour à Crestview ont déjà entraîné d'importantes améliorations sur le plan social en ce qui concerne l'attrait du secteur comme milieu de vie. Les résidents veulent désormais y rester et d'autres personnes, s'y établir. Les locataires sont apparemment très heureux des logements rénovés et des changements apportés dans le secteur. D'autres demandent avec impatience quand seront entrepris les travaux sur leur immeuble.
- Les locataires semblent plus fiers de leur logement, et le vandalisme et les dommages matériels se sont faits moins fréquents.
- Dans les immeubles où les travaux ont été réalisés, on remarque une plus grande diversité et une plus grande mixité sociale parmi les locataires. À ce jour, le personnel ne rapporte aucune tension entre les locataires antérieurs et les nouveaux venus emménageant dans le secteur.
- Les entrevues avec le personnel de HL Housing ont révélé une diminution marquée du nombre de demandes d'intervention adressées au service de police de Corner Brook pour des problèmes dans le secteur.
- Les logements rénovés lors des phases 1 et 2 ont été attribués à une combinaison de locataires antérieurs et de candidats provenant de la liste d'attente pour les logements sociaux du secteur. Environ le tiers des locataires des logements rénovés

[26] Pour en savoir davantage, consulter http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/index.html et http://www.aes.gov.nl.ca/poverty/index.html

y résidaient déjà auparavant. L'initiative pourrait avoir réduit le temps d'attente pour les autres personnes dont les noms figurent encore sur la liste.

Du point de vue environnemental :

- Les logements rénovés sont plus éconergétiques et coûtent moins cher à chauffer. Bien que les circonstances diffèrent d'un logement à l'autre, les locataires doivent généralement assumer leurs propres dépenses de chauffage, mais bénéficient, à cet effet, d'importantes subventions. La diminution des frais de chauffage réduira donc le coût des subventions pour NL Housing.

Du point de vue économique et financier :

- À ce jour, le coût moyen unitaire des rénovations demeure assez élevé en raison de l'importance des travaux intérieurs et extérieurs devant être effectués.
- L'initiative a bénéficié d'allocations budgétaires provinciales régulières et particulières pour la revitalisation, ainsi que de fonds supplémentaires du fédéral dans le cadre du Plan d'action économique du Canada pour les années 2009 à 2011. Cependant, en raison de l'augmentation des coûts de construction, il se pourrait que les travaux futurs doivent être étalés sur une plus longue période en fonction des contraintes financières.
- Les loyers sont demeurés abordables, parce que calculés en fonction des revenus, comme c'est le cas pour tous les logements administrés par NL Housing. Aucune augmentation n'est survenue après les travaux de RR, et les locataires des logements rénovés paient toujours autant que les personnes de même revenu occupant les autres immeubles de l'organisme.
- Les travaux de RR ont contribué à l'activité économique locale.

Autres résultats inattendus :

- Aucun résultat inattendu n'a été signalé dans le cadre de l'étude de cas.

B.8 Atteinte des objectifs

Les objectifs établis pour les deux premières phases de la revitalisation ont été atteints, contribuant à la réalisation des objectifs globaux définis par le plan. Selon les renseignements disponibles, il semblerait que les améliorations apportées à l'image des logements aient déjà des effets, deux ans à peine après le début des travaux.

B.9 Enseignements tirés

Le principal enseignement tiré des premières phases de la revitalisation de Crestview est que les logements et l'image du quartier peuvent être transformés du tout au tout en aussi peu que deux ans, pourvu que l'investissement soit suffisant sur le plan monétaire (financement) et sur le plan des ressources humaines affectées à la gestion du processus. De ce processus, NL Housing a tiré plusieurs enseignements précieux, qu'elle a appliqués aux phases suivantes de l'initiative et à d'autres chantiers de revitalisation :

- **La planification** d'une revitalisation d'envergure nécessite la participation et l'engagement des locataires, des phases initiales aux plans définitifs. La participation communautaire au processus de planification doit cependant être préparée avec soin, afin d'éviter de créer des attentes démesurées ne pouvant être satisfaites en raison de contraintes financières ou d'autre nature. Les délais et le calendrier d'exécution doivent être réalistes.

- **Le relogement des locataires** durant les travaux de revitalisation demande beaucoup de temps et des effectifs considérables. Afin d'assurer le succès du processus, il est essentiel de pouvoir compter sur un personnel suffisant pour aider chacun des résidents dans les choix et décisions associés au déménagement. Amener l'ensemble des locataires à vider les lieux avant le début des travaux peut prendre des mois, en plus d'accaparer des logements inoccupés d'autres complexes – ce qui augmente le temps d'attente pour les autres candidats. En limitant la portée des travaux de rénovation intérieurs, on espère que les prochaines phases du processus de revitalisation puissent être menées à bien sans relogement des locataires.
- **Des effectifs internes suffisants sont d'une importance capitale pour la planification, la mise en œuvre et la gestion de revitalisations majeures.** Tous les aspects de la revitalisation demandent beaucoup de travail pour l'organisme d'habitation concerné. L'embauche de personnel supplémentaire (plutôt que l'augmentation de la charge de travail du personnel déjà en place) est essentielle à une gestion efficace.
- **Les rénovations importantes ont des coûts élevés** qui peuvent augmenter au cours d'un chantier à phases multiples, mais qui demeurent inférieurs aux coûts de nouvelles constructions dans le secteur. Ces coûts sont liés à l'ampleur et à la qualité des travaux intérieurs effectués, qui comprennent, dans certains cas, la reconfiguration et l'amélioration de l'accessibilité pour une clientèle vieillissante.
- **La « reconfiguration » de bâtiments d'un certain âge** (en vue de réduire le nombre de chambres ou d'en améliorer l'accessibilité) représente un défi. Tenant compte de son portefeuille actuel et des besoins changeants pour des logements moins spacieux, NL Housing mène à bien en ce moment une initiative pilote dans un autre secteur, afin d'évaluer les coûts de conversion de grands logements en logements plus petits qui répondront mieux à la demande actuelle (notamment aux familles moins nombreuses composées d'un seul parent et d'un ou deux enfants).
- **Des appels d'offres stratégiques peuvent aider à réduire les coûts.** Dans un marché dynamique, il peut être difficile d'obtenir des offres concurrentielles pour des travaux de construction. Planifier la tenue des appels d'offres au cours de l'année et les renouveler peut permettre de réduire les dépenses globales.
- **Le financement a une grande incidence sur le rythme et l'ampleur de la revitalisation.** En l'absence de programmes de financement spécialisés pour couvrir les coûts, la construction par lots en fonction des moyens disponibles étire le processus de revitalisation sur plusieurs années. Faire preuve de souplesse et disposer d'effectifs permettant de s'adapter aux occasions de financement peut aider à faciliter la mise en œuvre et l'exécution des plans.
- **Mieux vaut s'attendre à tout.** Dans les complexes d'habitation construits il y a 40 ou 50 ans, de nombreux imprévus peuvent survenir – qu'il s'agisse de problèmes environnementaux (dont certains bien

connus, comme l'amiante), liés aux systèmes de chauffage vieillissants (tels les réservoirs d'huile souterrains) ou à la contamination – et entraîner d'importants coûts de nettoyage dont il faudra tenir compte dans le budget.

C. Évaluation sommaire

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer la pleine incidence de la revitalisation de Dunfield Park, on constate déjà, à ce jour, des résultats positifs en ce qui concerne le logement et le cadre de vie. Parmi les considérations pertinentes pour d'autres initiatives de revitalisation, on note que :

- **La mise en œuvre progressive des travaux de revitalisation est un long processus pour toutes les personnes touchées.** Dans certains cas, cette stratégie est utilisée avec succès pour limiter le relogement des locataires. Dans le cas présent, cependant, elle découlait davantage de la disponibilité du financement. Les locataires initiaux ont quand même été relogés, et beaucoup d'entre eux n'ont pas réintégré le quartier. D'autres locataires actuels attendent toujours l'amélioration de leurs conditions de logement, prévue pour les phases subséquentes, lesquelles pourraient s'étaler sur plusieurs années.
- **L'étalement de la mise en œuvre aux fins d'accroissement de la mixité sociale constitue une source de défis pour les phases ultérieures.** Instaurer la mixité sociale un bâtiment à la fois peut présenter un certain intérêt si l'objectif est de créer une image uniforme et positive pour l'ensemble du secteur. Toutefois, l'objectif ultime étant la diversification du profil des résidents pour le complexe dans son ensemble, il est difficile de garantir que tous les locataires antérieurs auront l'occasion de réintégrer le logement. Si les phases subséquentes se déroulent sans relogement (alors que les locataires demeurent chez eux), la mixité sociale devra être assurée par un roulement régulier parmi les occupants et la sélection de candidats provenant de la liste d'attente.
- **Le relogement des locataires est un processus complexe qui peut retarder l'achèvement des travaux et en augmenter les coûts.** Un processus de relogement bien conçu relevant d'un personnel suffisant peut à l'évidence être mené à bien s'il est déployé en étroite collaboration avec les locataires. Il semble cependant qu'il faille alors prévoir six mois de plus pour la réalisation des rénovations avant que les logements ne soient prêts à accueillir de nouveaux occupants. À l'opposé, entreprendre les travaux sans reloger les locataires peut entraîner d'autres problèmes en ce qui concerne le calendrier d'exécution, ainsi que des inconvénients pour les résidents eux-mêmes.
- **Le coût financier de rénovations importantes est considérable.** Bien que rénover coûte moins cher que reconstruire, les avantages associés à la rénovation doivent être évalués en tenant compte de la durée de vie du bâtiment. Par ailleurs, en l'absence de financement d'immobilisations pour la construction de nouveaux logements sociaux, les immeubles vieillissants doivent un jour faire l'objet d'améliorations afin d'éviter une plus grande détérioration et la perte de logements abordables.

Sources :

A Social Housing Plan for Newfoundland and Labrador – Secure Foundations, Société d'habitation de Terre-Neuve-et-Labrador, août 2009.

Budget 2009: Building on Our Strong Foundations, Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, 2009.

www.nlhc.nl.ca

http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/index.html

http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty-reduction-strategy.pdf

Entrevues menées auprès du personnel de NL Housing du bureau de St. John's et des bureaux régionaux.

Étude de cas nº 2

Perrault Place
(Happy Valley-Goose Bay, Terre-Neuve-et-Labrador)
Newfoundland Labrador Housing (NL Housing)[27]

Justification de l'étude de cas : Perrault Place a été sélectionnée à titre d'exemple d'initiative de RR non urbaine à plus petite échelle en région éloignée, consistant en la revitalisation et en l'adaptation d'un parc de logements sociaux vieillissant en vue de répondre à des besoins changeants en matière d'habitation. L'étude de cas pourrait se révéler utile à d'autres fournisseurs de logements œuvrant dans des collectivités peu populeuses ou nordiques.

Remerciements : Les chercheurs et la SCHL désirent remercier de leur collaboration le personnel de NL Housing du bureau régional du Labrador et du siège de St. John's.

[27] NL Housing est la société d'habitation provinciale de Terre-Neuve-et-Labrador.

A. Perrault Place : Renseignements généraux et résumé	
La revitalisation de **Perrault Place**, à Happy Valley Goose Bay, est l'une des nombreuses initiatives entreprises par NL Housing au sein de collectivités de toute la province dans le cadre de sa stratégie à long terme de revitalisation de logements sociaux vieillissants[28]. *Newfoundland Labrador Housing (NL Housing) était, par ailleurs, le principal organisme participant.*	
Le complexe original, avant les travaux de RR	Construite dans les années 1970, Perrault Place comptait à l'origine 48 logements sociaux familiaux répartis en 6 immeubles en rangée de 8 logements chacun. Destinées aux familles à faible revenu, ces habitations à loyer proportionné au revenu comportaient trois ou quatre chambres, et se dressaient à proximité d'un centre communautaire, qui faisait également partie du complexe[29]. Happy Valley Goose Bay est une petite collectivité dont la population s'élevait, en 2010, à 7 500 personnes.
Échéancier de RR	Planification : 2006 – 2007 (moins d'un an) Mise en œuvre : 2008 – 2010 (environ 3 ans)
Plan de RR et travaux effectués	NL Housing échafaudait, en 2006, un plan pour la revitalisation du complexe en son emplacement actuel. L'initiative de RR visait à mieux répondre aux besoins des gens du coin et des personnes emménageant dans la région et à améliorer le plan d'habitation et l'apparence des logements. La démolition a diminué de moitié le nombre de ces derniers, qui est passé de 48 à 24, et permis la construction d'allées et de terrasses individuelles pour ceux qui subsistaient. Aucune reconfiguration de l'espace n'a eu lieu à l'intérieur des logements – leurs dimensions et le nombre de chambres demeurant inchangés – et Perrault Place a continué d'accueillir des familles. En 2008, des travaux ont été entrepris en vue de remplacer la toiture, le revêtement mural, les portes et les fenêtres, de moderniser les systèmes de ventilation et systèmes électriques, d'améliorer l'isolation et de réaménager trottoirs, marches, allées et voies piétonnières. Ces travaux ont été réalisés par deux entreprises de construction, l'une de St. John's, l'autre de Happy Valley Goose Bay.
Après les travaux	Les travaux de RR ont amélioré l'apparence extérieure des logements, l'état des bâtiments et leur efficacité énergétique. La révision du plan d'habitation a permis de libérer l'espace nécessaire à l'ajout d'allées, de terrasses et de voies d'accès.
Principaux changements	■ Création d'un quartier résidentiel plus attrayant et diminution de la densité des logements familiaux. ■ Réduction du nombre de logements et diminution de la densité d'occupation. ■ Réduction du taux d'inoccupation et du taux de roulement des locataires. Les derniers travaux sur les allées et terrasses et l'aménagement paysager, qui n'avaient pu être achevés avant la fin de la saison de construction en 2009, l'ont été en 2010.

[28] En 2006, NL Housing a élaboré une approche progressive pour l'amélioration d'autres logements sociaux de toute la province construits dans les années 1970.

[29] Les logements sociaux sont destinés à l'ensemble de la population, et les ménages autochtones de la collectivité bénéficient d'un programme de logement distinct (Aboriginal Housing Program).

B. Principales conclusions concernant les questions de recherche[30]

B.1 Motivation(s) derrière l'initiative de RR

Le réaménagement et le remodelage de Perrault Place ont été entrepris en vue d'améliorer l'apparence de l'ensemble de logements, de lui donner un « nouveau visage », de diminuer la « densité » et d'en faire un « quartier » plus attrayant[31]. Le complexe domiciliaire original était décrit comme « surpeuplé », ses bâtiments – serrés les uns contre les autres – ne possédant ni allées, ni espace extérieur privé. L'image peu reluisante de l'ensemble rendait ses 48 logements à 3 et 4 chambres bien difficiles à louer pour NL Housing, et il arrivait qu'ils demeurent inoccupés pendant de longues périodes. La liste d'attente pour le secteur était modeste, la plupart des demandes reçues par NL Housing provenant de nouveaux arrivants de la côte du Labrador qui emménageaient à Happy Valley Goose Bay dans l'espoir d'y trouver un emploi ou pour se rapprocher des établissements de soins de santé. Le design original de l'ensemble d'habitation ne comportait ni allées, ni espace extérieur privé pour les logements, et l'apparence générale des bâtiments n'était plus attirante pour les familles. Les locataires avaient fait connaître leurs inquiétudes à l'échelle locale, demandant que NL Housing améliore l'état des lieux. La décrépitude des bâtisses, les perpétuels frais d'entretien et l'inoccupation pesaient lourdement sur les budgets d'exploitation.

B.2 Objectif(s) de l'initiative de RR

L'initiative de RR visait à réduire la « densité » des logements, à en faciliter l'accès et à en améliorer l'apparence. La révision du plan d'habitation a été accompagnée par le remplacement d'éléments de l'enveloppe des bâtiments (toitures, fenêtres, revêtement mural et portes) en vue d'embellir le complexe et de le rendre plus efficace sur le plan énergétique – ce qui permettrait de diminuer les frais d'exploitation.

Aucun changement n'était prévu dans les dimensions des logements eux-mêmes ni en matière de clientèle. L'ensemble résidentiel demeurerait destiné aux familles à faible revenu, sans que la mixité socio-économique des résidents ne fasse l'objet de mesures particulières. Les principaux objectifs étaient d'améliorer le secteur en diminuant la densité des bâtiments et d'en faire un « quartier » plus attrayant. Les logements démolis n'ont pas été reconstruits ailleurs dans la collectivité. L'initiative de revitalisation est venue de NL Housing, dans le cadre de sa stratégie globale pour la revitalisation des logements publics vieillissants, et les types de changements proposés ont été définis par son personnel.

B.3 Planification et mise en œuvre

Perrault Place et l'étude de cas de Crestview réalisée par la suite s'inscrivent dans une stratégie provinciale pour la revitalisation de logements sociaux vieillissants. Ces initiatives de revitalisation, entreprises par NL Housing, jouissent d'un financement supplémentaire provenant du budget provincial.

[30] Cette section se veut un résumé des points de vue exprimés par les deux ou trois personnes interrogées. Aucun document n'était disponible pour l'étude de cas.

[31] Les termes entre guillemets (« ... ») sont ceux utilisés par les personnes interrogées. NL Housing emploie le terme « quartier » pour désigner chacun de ses ensembles de logements sociaux.

Chez NL Housing, les responsabilités relatives aux initiatives de revitalisation se répartissent entre le service technique du siège de St. John's et l'un des sept bureaux régionaux de la province. Le personnel des deux bureaux concernés travaille de concert, coordonnant tous les aspects des initiatives. En règle générale, le service technique est responsable des appels d'offres et de l'administration des contrats liés aux travaux techniques, tandis que le bureau régional se charge plutôt des relations avec les locataires (y compris du relogement et de la location). Le bureau régional de Happy Valley Goose Bay est responsable des activités de NL Housing au Labrador.

Le réaménagement du complexe a été planifié par le service technique de NL Housing au siège de l'organisme, à St. John's, et les plans ont été élaborés par un conseiller de l'extérieur. Le personnel du bureau régional de Happy Valley Goose Bay a rencontré l'association des locataires afin de discuter des plans pour la démolition des 3 bâtiments les plus décrépits (24 logements) et l'amélioration de l'accès aux demeures par l'ajout d'allées et de places de stationnement. NL Housing a indiqué qu'en général, sa clientèle est favorable à la démolition de bâtiments pour désencombrer l'espace. Dans ce cas particulier cependant, les locataires ont exprimé des inquiétudes concernant l'élimination de logements, craignant que cela n'entraîne la perte de leur centre communautaire[32]. Les personnes vivant dans les logements voués à la démolition se sont vu offrir des logements vacants à Perrault Place ou dans d'autres complexes appartenant à NL Housing, mais certains n'ont déménagé qu'avec réticence.

Les travaux ont été administrés par le personnel de NL Housing à St. John's[33]. Tous les documents d'appels d'offres (à l'exception des offres pour les travaux de terrassement) ont été préparés par le service technique de l'organisme. Ce dernier a également assuré la gestion des contrats de démolition et de rénovation. Les inspections des travaux ont été menées par le personnel du bureau régional (sauf les inspections principales, réalisées par le service technique). Le bureau régional de NL Housing était responsable du relogement des locataires dans des logements vacants du complexe ou dans d'autres ensembles d'habitation de l'organisme. La disponibilité des logements à Perrault Place a cependant permis de limiter les déplacements. Les locataires qui déménagent en raison de travaux de rénovation bénéficient généralement d'une aide financière de la part de NL Housing pour couvrir tous les frais connexes.

Les travaux comportaient trois grandes phases : la démolition, la rénovation des logements restants et l'aménagement du site et des allées. Deux appels d'offres pour la démolition ont nécessité des tests relatifs aux matières dangereuses en raison de la présence d'amiante et d'autres dangers dans les bâtiments. Aucun travaux majeurs n'ont été nécessaires pour la viabilisation du terrain (eau, égouts et services publics).

[32] Les « centres communautaires » des ensembles d'habitation de NL Housing appartiennent à l'organisme et reçoivent, de sa part, un financement destiné à couvrir leurs principales dépenses de fonctionnement. Ils présentent des demandes pour d'autres programmes gouvernementaux et offrent eux-mêmes des programmes d'enrichissement pour les locataires du complexe, en plus de jouer un rôle dans la stratégie provinciale de réduction de la pauvreté (voir l'étude de cas de Dunfield Park [Crestview] pour plus de détails). Le centre communautaire de Perrault Place, situé dans des unités de NL Housing, reçoit un modeste financement et a repris ses activités après la revitalisation.

[33] Selon l'ampleur des travaux requis dans le cadre des projets de revitalisation, il peut arriver que NL Housing sous-traite des travaux liés aux spécifications architecturales, conceptuelles ou techniques.

Après l'appel d'offres, deux contrats de construction ont été octroyés à Newfoundland Roofing Limited, de St. John's, et à Churchill Construction Limited, de Happy Valley Goose Bay. Les entreprises de l'Île obtiennent souvent des contrats de toutes sortes au Labrador, et peuvent travailler simultanément sur plusieurs chantiers dans le même secteur. Les rénovations prévues comprenaient le remplacement des toitures, du bardage, des portes et fenêtres, des voies piétonnières et des marches en béton ainsi que des travaux intérieurs visant à moderniser les systèmes de ventilation et d'évacuation d'air et à améliorer l'isolation, le système électrique et les détecteurs de fumée. Un coin « terrasse » a également été intégré à chaque logement pour les barbecues, vélos et autres articles.

L'aire de stationnement centrale a été « remplacée », et des allées ont été ajoutées à chacun des logements, afin que les locataires aient un meilleur accès à leur demeure et un endroit où garer leur véhicule. Les « aires communes » (tels les stationnements) étaient mal entretenues et devenaient parfois le théâtre d'activités perturbatrices suscitant des inquiétudes au chapitre de la sécurité.

La démolition a été entamée en 2007 et les rénovations devaient s'étaler sur deux ans environ (saisons de construction 2008 et 2009). Elles ont été terminées dans les temps, à l'exception des travaux extérieurs sur l'aménagement paysager et les allées. Le personnel de NL Housing a indiqué qu'aucun retard ou délai inhabituel n'était survenu au cours du processus. La phase finale (aménagement paysager et travaux sur les allées) devait être achevée au cours de la saison de construction 2010.

B.4 Intérêts de la collectivité et des locataires

NL Housing était entièrement responsable de la planification et de la gestion des travaux de RR effectués à Perrault Place.

Au moment de la rédaction du présent rapport, le bureau régional de NL Housing pouvait compter sur les services d'un agent de relations avec les locataires, qui travaillait avec les résidents au sein du complexe et dans les autres ensembles de logements appartenant à l'organisme, à l'échelle de la région. Avant les travaux de Perrault Place, toutefois, ce poste était demeuré vacant pendant de nombreuses années. C'est l'agent local d'administration des logements qui aidait au déménagement de l'ensemble des locataires et voyait à la résolution des problèmes survenant au cours des travaux de démolition et de rénovation.

Pour les complexes où les locataires continuent de résider « sur place », la démolition de certains bâtiments et la rénovation d'autres logements constituent des entreprises d'envergure, et l'on peut s'attendre à ce que la vie des locataires s'en trouve quelque peu perturbée. Lorsque les résidents de Perrault Place éprouvaient des inquiétudes, au cours des travaux, ils communiquaient avec l'agente responsable du logement, qui se chargeait de prendre les mesures nécessaires pour résoudre le problème. Un exemple cité concernait l'heure de début des travaux, qui commençaient « trop tôt » dans la journée. Le personnel du complexe a alors dû joindre l'entreprise de construction pour lui rappeler l'existence d'une réglementation locale stipulant à quelle heure les travailleurs pouvaient s'activer, et le problème a été résolu.

Il existait à Perrault Place, depuis un certain temps déjà, une association de locataires et une rencontre avec le personnel de NL Housing a eu lieu avant le début des travaux. Vu le petit nombre de familles qui résidaient sur place avant, pendant et après les travaux, les processus de « consultation » sont demeurés plutôt informels : rencontres individuelles, appels au bureau de l'organisme ou bouche à oreille. Le complexe comprenait également un centre communautaire offrant un programme de déjeuners, où les résidents avaient régulièrement l'occasion de se réunir. En entretenant de fréquents contacts avec les locataires, NL Housing a pu répondre à leurs préoccupations dès qu'elles se présentaient.

Le personnel de l'organisme a rapporté que les locataires étaient très satisfaits des changements apportés, qu'il s'agisse des allées destinées à leur véhicule, des terrasses dans les cours arrière ou de l'apparence plus esthétique de leur logement. Certains attendaient apparemment avec impatience l'achèvement des travaux d'aménagement paysager, et prévoyaient planter des arbres et des fleurs à l'extérieur. Les employés de NL Housing interrogés jugeaient que les améliorations réalisées avaient déjà permis d'augmenter la fierté des résidents à l'égard de leur domicile.

B.5 Coûts de RR

Le coût total des contrats de démolition et de rénovation octroyés s'élevait à environ 1,13 million de dollars, soit 171 000 $ pour la démolition et 960 000 $ pour la rénovation. Le coût moyen total par logement rénové était d'environ 47 000 $ (incluant les coûts de démolition), et celui des rénovations (excluant les coûts de démolition), d'un peu plus de 40 000 $ par logement[34]. Les entrevues ont permis de constater que, selon l'analyse des coûts réalisés par NL Housing, les coûts de rénovation dans la province étaient moins élevés que les coûts de construction d'habitations neuves, qui avaient considérablement augmenté dans les dernières années.

NL Housing a aussi dû défrayer des coûts supplémentaires en raison de l'augmentation de la charge de travail de ses employés (qui se sont occupés des appels d'offres, de la gestion des travaux, du relogement et de répondre aux questions des locataires au cours des rénovations). Ce type de dépenses était couvert par les budgets d'exploitation existants de l'organisme et exclu des montants indiqués plus haut. Les entrevues ont révélé qu'aucun personnel supplémentaire n'avait été embauché pour ces travaux de revitalisation ni pour tous les autres travaux de ce type.

Lorsqu'interrogé, le gestionnaire de l'initiative de RR a indiqué que les travaux réalisés sous contrat avaient été menés à bien dans les limites du budget établi, sans dépassement de coûts. Aucun coût d'immobilisation direct n'a été couvert par la municipalité, car aucun travaux d'infrastructure majeurs n'avaient été entrepris.

B.6 Financement

Les travaux de RR de Perrault Place ont été financés à même le budget prévu par NL Housing pour son parc de logements sociaux, sans financement supplémentaire d'autres programmes[35]. Le financement des logements sociaux provient en partie du gouvernement

[34] À titre comparatif, dans le cadre du Programme fédéral d'aide à la remise en état des logements (PAREL) pour la rénovation de logements locatifs au nord du Canada, l'aide maximale accordée en 2010, sous forme de prêt susceptible de remise, était de 28 000 $ par unité. Les ensembles de logements sociaux ne sont toutefois pas admissibles à ce programme.

[35] D'autres initiatives de revitalisation de NL Housing ont été financées en partie grâce aux fonds de relance économique du gouvernement canadien pour les années 2009 à 2011 (Plan d'action économique du Canada).

fédéral, par l'intermédiaire de la SCHL, en vertu d'accords permanents de partage des coûts[36]; celui de l'initiative découlait ainsi en partie d'investissements provinciaux et fédéraux en matière d'habitation.

Aucun prêt hypothécaire n'a été contracté pour l'initiative de RR, qui n'a pas bénéficié non plus de subvention ni de financement privé ou municipal pour la rénovation des infrastructures.

B.7 Effets et résultats des initiatives de RR

Comme nous l'avons déjà indiqué, Perrault Place est l'une des nombreuses initiatives de revitalisation de logements sociaux vieillissants entreprises par NL Housing au sein de collectivités de toute la province dans le cadre d'un plan échelonné adopté en 2006 aux fins d'amélioration de son portefeuille de logement. Dans le cadre de sa stratégie, le gouvernement provincial a triplé, au cours des dernières années, le montant alloué à NL Housing pour réaliser ces améliorations. De nombreuses initiatives de financement profitant à l'organisme ont été approuvées dans le contexte de la stratégie provinciale de réduction de la pauvreté[37]. Le financement de centres communautaires dans les quartiers administrés par NL Housing permet notamment d'accroître la participation d'organismes ressources pour la prestation de programmes d'enrichissement.

Aux dires des personnes interrogées, les résultats des travaux effectués à Perrault Place ont tous été perçus comme positifs, et les acteurs clés (y compris la municipalité) s'en sont tous montrés ravis. À l'issue du processus, le bureau régional de NL Housing a reçu une lettre du maire de Happy Valley Goose Bay s'extasiant des résultats obtenus. Ce dernier a indiqué que la Ville était très satisfaite des améliorations apportées dans le « quartier », désormais moins « tassé », et des logements eux-mêmes, qui avaient bien meilleure allure.

Les effets les plus visibles des travaux de RR ont été les changements aux conditions matérielles et à l'attrait des logements. Lors des entrevues, le personnel de NL Housing a indiqué que la nouvelle « image » du complexe en tant que « quartier » en avait fait un milieu de vie plus attirant. Ils ont également indiqué que les locataires semblaient tirer une plus grande fierté de leur logement.

Du point de vue matériel :

- Réduire la densité d'occupation du « quartier » a permis de diminuer l'« encombrement » sur le site grâce à une plus grande ouverture de l'espace et à un accès facilité pour les véhicules (allées).
- Des améliorations substantielles ont été apportées à l'enveloppe des bâtiments.
- L'apparence des bâtiments et du complexe a aussi été améliorée.

[36] Les gouvernements fédéral et provincial assument conjointement le coût des subventions continues pour le financement du logement social. Le ratio de partage des frais varie selon les programmes. En vertu des ententes fédérales-provinciales actuelles en matière de logement public, la contribution fédérale pour les logements du portefeuille est plafonnée (fixe) jusqu'à ce que les prêts hypothécaires aient été remboursés en totalité, après quoi elle n'est plus payable.

[37] Pour en savoir davantage, consulter http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/index.html et http://www.aes.gov.nl.ca/poverty/index.html

Du point de vue social :

- La mise en œuvre progressive des travaux de démolition et le relogement des locataires ont permis aux gens de demeurer sur place, limitant les dérangements.
- À l'issue des travaux, les logements ont été réoccupés par une combinaison d'anciens locataires et de nouveaux venus (provenant de la liste d'attente). Certains des résidents antérieurs s'étaient déjà installés dans d'autres logements de NL Housing ou ailleurs, et ont choisi d'y demeurer. La proportion actuelle d'anciens locataires occupant les logements n'était pas connue.
- On a rapporté que les gens tiraient une plus grande « fierté » de leur logement, plantant des fleurs à l'extérieur et prévoyant notamment se mettre au jardinage une fois l'aménagement paysager achevé.
- La diminution du nombre de logements inoccupés et du taux de roulement des locataires s'est révélée propice au renforcement de la communauté.
- Familles et enfants étaient apparemment plus satisfaits de leur logement.
- Le caractère plus attrayant du « quartier » a fait en sorte que les gens de l'extérieur étaient plus enclins qu'auparavant à y circuler, et le complexe a acquis une meilleure réputation dans la collectivité.

Du point de vue environnemental :

- Les nouvelles portes et fenêtres ont amélioré l'efficacité énergétique.
- La démolition de certains logements a généré des débris qui se sont retrouvés dans un site d'enfousissement.
- Les logements vieillissants contenaient des matières dangereuses (de l'amiante, par exemple) dont il a fallu disposer de manière adéquate. L'élimination de ces matières a permis la création d'un environnement intérieur plus sain.

Du point de vue économique et financier :

- La réduction des coûts d'exploitation et d'entretien a entraîné une diminution des coûts de subvention globaux pour le logement, tout en augmentant la viabilité économique de ce dernier.
- La diminution du nombre de logements vacants et les économies réalisées sur les coûts d'exploitation de ces logements (qui ont été démolis) ont permis de réduire les dépenses. La baisse du taux de roulement des locataires a également permis d'économiser sur les frais d'administration liés à l'attribution des logements vacants, contribuant du même coup à la diminution des coûts de subvention globaux.
- Les loyers sont demeurés abordables, parce que calculés en fonction des revenus, comme c'est le cas pour tous les logements administrés par NL Housing. Aucune augmentation n'est survenue après les travaux de RR, et les locataires des logements rénovés paient toujours autant que les personnes de même revenu occupant les autres immeubles de l'organisme.
- La réduction du nombre de logements n'a eu qu'une incidence minime sur les revenus locatifs, car plusieurs d'entre eux étaient déjà inoccupés avant les travaux de RR.
- Les travaux de RR ont contribué à l'activité économique locale.

Les derniers travaux d'aménagement paysager devant être achevés au cours de la saison de construction 2010, il pourrait être encore trop tôt pour évaluer la pleine incidence de l'initiative et en connaître les effets sur la fierté du quartier dans son ensemble.

Aucun résultat imprévu n'a été constaté. Bien que la démolition ait entraîné la « perte » de certains logements sociaux au sein du quartier, plusieurs d'entre eux étaient inoccupés depuis un certain temps déjà, et la liste d'attente n'était apparemment pas très longue. Selon NL Housing, la diminution du nombre de logements n'a donc eu qu'une incidence minimale sur la liste d'attente. Il était évident que des logements vacants dans cette région éloignée de la province ne pouvaient être d'aucune utilité pour la réduction des listes d'attente d'autres régions[38].

B.8 Atteinte des objectifs

Les travaux à Perrault Place se seraient apparemment bien déroulés, permettant l'atteinte des objectifs :

- d'amélioration du plan et du concept d'habitation et de l'apparence des logements, par la réduction du nombre total d'unités et la diminution des taux d'inoccupation;
- d'amélioration de l'enveloppe des bâtiments restants;
- de maintien de la pleine occupation des logements (diminution du nombre de logements vacants);
- de respect du calendrier et du budget établis.

B.9 Enseignements tirés

Les principaux enseignements cités lors des entrevues étaient les suivants :

- **Les effectifs internes nécessaires à la planification et à la gestion des initiatives de RR** sont considérables, et les revitalisations plus importantes peuvent exiger l'embauche de main-d'œuvre supplémentaire. Dans le cas présent, aucun personnel supplémentaire n'a été embauché au siège de l'organisme ni au bureau régional; les employés déjà en place sont parvenus à gérer les travaux de RR en plus de leur charge de travail habituelle[39].
- **La disponibilité de ressources financières suffisantes dans les budgets annuels** prend une importance capitale une fois les travaux planifiés entrepris. Jusqu'à récemment, le financement disponible servait à l'entretien des propriétés existantes. La progression de la revitalisation dépendait, chaque année, de la disponibilité du financement.
- **Le calendrier d'exécution des travaux doit être réaliste** et tenir compte de facteurs comme les conditions météorologiques, qui influent sur la durée de la saison de

[38] Afin de maintenir l'offre de logements sociaux, NL Housing instaurait, en 2010, un moratoire sur la démolition dans le cadre d'autres initiatives de revitalisation. À l'échelle provinciale, la liste d'attente pour le logement social comptait en 2009 quelque 1 000 inscrits, lesquels recherchaient en majorité – en raison de changements démographiques – des logements de taille restreinte à une ou deux chambres, comme en témoigne le plan provincial 2009 pour le logement social; or, une grande partie des logements administrés par NL Housing portfolio étaient plus spacieux, et destinés aux familles. Pour pallier ce problème, l'organisme procède actuellement à une reconfiguration « pilote » afin d'évaluer combien il en coûterait pour scinder en deux des logements de grandes dimensions.

[39] Les tâches habituelles du personnel du bureau régional comprennent l'exploitation et l'entretien réguliers de tous les logements du portefeuille, l'attribution des logements et la location, pour un roulement régulier, la perception du loyer, le paiement des dépenses, etc.

construction, particulièrement dans le cas de travaux extérieurs d'envergure. Le climat dans le Nord présente des contraintes supplémentaires, car la saison de construction y est plus courte.

- **La présence plus précoce d'un « agent de relations avec les locataires »** aurait pu faciliter les relations avec ces derniers au cours du processus de revitalisation. Il s'agit d'une des choses qui auraient pu être faites différemment lors de l'initiative de RR de Perrault Place.

C. Évaluation sommaire[40]

La rénovation de logements vieillissants comporte certains avantages : la revitalisation ne consiste pas à « préserver » un design dépassé comme celui qui caractérise communément les logements publics construits il y a un certain temps. Il s'agit plutôt de concevoir de nouveaux éléments de design qui conviennent mieux aux activités et aux besoins actuels des ménages.

Perrault Place faisait partie du plan de NL Housing visant à rénover des logements publics vieillissants en leur donnant un « nouveau visage » et en améliorant l'environnement résidentiel pour leurs locataires. L'approche choisie démontre comment on peut remettre à neuf un ensemble de logements sociaux vieillissants, délabrés et sous-utilisés sans pour autant démolir tout le complexe. Elle démontre également que ces changements peuvent être réalisés à un coût relativement modeste, ou en tout cas inférieur à ce qu'il en coûterait pour construire de nouveaux logements. Les améliorations apportées profitent directement aux locataires et à l'« image » du quartier, faisant du complexe un milieu de vie plus agréable et attrayant. Dans le cas présent, le coût unitaire du remodelage s'est révélé inférieur à celui de constructions neuves, tout en permettant la préservation d'une partie des logements sociaux d'origine. Les coûts d'exploitation sont également plus bas pour le fournisseur de logements (en raison de la diminution des frais de chauffage et des dépenses d'entretien), ce qui pourrait améliorer la viabilité financière des logements à plus long terme.

À l'origine, les logements publics familiaux ne comportaient que très peu de « commodités » comme les cours et espaces extérieurs ou les allées destinées aux véhicules. Les personnes résidant, à l'époque, dans ce type de logement étaient peut-être moins nombreuses à posséder une voiture; c'est aujourd'hui le cas de la plupart des gens, et ces gens ont besoin d'un endroit où se garer. Le manque d'espace privé extérieur peut créer des problèmes entre locataires. Le plan d'habitation original laissait peu de place à l'amélioration de l'accessibilité et des commodités, à moins que certains logements ne soient « éliminés ».

En matière de démolition, il convient de peser le pour et le contre : en présence de bâtiments vieillissants en décrépitude, l'« élimination-démolition » de logements ciblés peut permettre de libérer de l'espace, d'offrir un meilleur accès aux résidents et de donner un aspect plus « aéré » au complexe. Il en résulte une diminution de la densité d'occupation, soit l'inverse de ce qui se produit en milieu urbain, où la tendance est à l'augmentation du nombre de logements pour une utilisation plus efficace du terrain – dont les coûts sont plus élevés. Les enseignements tirés dans le cadre de la présente

[40] Cette section vise à présenter les conclusions des chercheurs quant aux implications de l'étude de cas pour l'ensemble des enseignements tirés.

initiative pourraient donc se révéler particulièrement pertinents pour de plus petites collectivités, et sans doute moins pour de grands centres urbains. Le coût financier de la « démolition » augmente le coût total des travaux de RR – sans parler des « coûts » rattachés au dérangement des locataires lorsqu'ils doivent déménager plus d'une fois au cours des travaux.

Les initiatives de RR exigent, de la part de l'organisme d'habitation, **d'importantes ressources** humaines et financières. Une fois l'initiative planifiée et mise en œuvre, un financement annuel adéquat doit être assuré, spécialement si les travaux doivent s'échelonner sur plusieurs années. Lorsque les locataires auront été relogés et le processus, entamé, on s'attend à ce que ces travaux soient menés à bien dans des délais raisonnables. S'ils s'étalent sur plusieurs années, le personnel habituel (dont le travail consiste normalement à assurer l'administration continue du parc de logements sociaux) peut facilement se trouver surchargé par les responsabilités. Il pourrait se révéler avantageux de disposer d'équipes entièrement dédiées aux travaux de RR, qui pourraient partager leur expertise. Le personnel chargé des relations avec les locataires joue, par ailleurs, un rôle de premier plan en ce qui concerne l'aspect « humain » de l'initiative. On doit aussi pouvoir compter sur des spécialistes techniques en matière d'ingénierie et de construction. Enfin, de bonnes communications avec les locataires sont essentielles, même pour les initiatives de peu d'importance.

Sources :

A Social Housing Plan for Newfoundland and Labrador – Secure Foundations, NL Housing, août 2009.

Budget 2009: Building on Our Strong Foundations, Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, 2009. (Le gouvernement provincial a prévu 23,6 millions de dollars pour la rénovation et l'amélioration du rendement énergétique des logements sociaux et les logements sociaux destinés aux aînés à faibles revenus et aux groupes sans abri.)

www.nlhc.nl.ca/newsrel/release 08/Aug22.html

http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/index.html

http://www.aes.gov.nl.ca/poverty/index.html

Entrevues menées dans le cadre de l'étude de cas.

Étude de cas nº 3

Benny Farm
(Montréal, Québec)

Justification de l'étude de cas : Situé à Montréal, Benny Farm a été sélectionné à titre d'exemple de réaménagement à grande échelle d'un ensemble de logements sociaux des quartiers centraux comprenant la démolition et la reconstruction d'un quartier diversifié et hétérogène par de multiples fournisseurs de logements. Son cas pourrait se révéler utile à d'autres fournisseurs de logements envisageant le réaménagement de complexes d'envergure, en vue d'augmenter l'offre et la diversité des logements pour mieux répondre à des besoins changeants.

Période ciblée par l'étude de cas : Les discussions concernant le réaménagement de Benny Farm se sont étalées sur deux décennies. La présente étude de cas portait sur les années 2002 à 2010, au cours desquelles la Société immobilière du Canada (SIC) et le Groupe de travail de Benny Farm ont uni leurs efforts afin d'élaborer et de mettre en œuvre un nouveau plan directeur pour le site.

Remerciements : Les chercheurs et la SCHL désirent remercier de leur collaboration la SIC, les experts-conseils ayant travaillé sur le plan et la Ville de Montréal. Des renseignements généraux étaient disponibles sur le site de Benny Farm et sur d'autres sites Web, dans de nombreuses publications et dans une vidéo sur le plan. Les renseignements liés aux questions de recherche sont résumés ci-dessous, mais les lecteurs sont invités à consulter ces sources (dont la liste figure à la fin de l'étude de cas) pour connaître en détail l'histoire de Benny Farm.

A. Benny Farm : Renseignements généraux et résumé

Benny Farm a été construit après la Seconde Guerre mondiale, et les discussions concernant son réaménagement ont débuté en 1991. En 1999, la SCHL en a transféré la propriété à la SIC. Après un processus de consultation et de planification intensif, un plan détaillé a été approuvé en 2004. Le réaménagement a été achevé par la SIC dans les cinq ans qui ont suivi.

Principal organisme participant : la SIC a été le principal promoteur.

Des logements locatifs individuels, des logements coopératifs et des logements de propriétaires-occupants ont été créés par différents fournisseurs de logements sociaux et privés.

Le complexe original, avant les travaux de RR	Construit en 1947 dans le quartier Notre-Dame-de-Grâce (NDG), à proximité du centre-ville de Montréal, l'ensemble d'habitation de Benny Farm était originellement destiné aux anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale et à leur famille. Il n'existait pas, alors, de programmes pour le logement social, mais la propriété du complexe et l'administration du financement furent transférées à la SCHL lors de sa création. Benny Farm comptait 384 logements répartis dans des immeubles collectifs sans ascenseurs, bâtis sur un terrain de 18 acres. Dans les années 70, pour réduire le taux d'inoccupation, la SCHL a commencé à louer des logements à des non-vétérans. Tous les résidents continuèrent toutefois d'être qualifiés de « vétérans ». Dans les années 1990, le besoin d'effectuer des réparations majeures et d'adapter les logements à la diminution de la taille des ménages et au vieillissement des résidents du quartier se fit sentir. La SCHL élabora alors des plans pour le réaménagement et obtint l'approbation de zonage nécessaire pour la construction d'immeubles à haute densité qui totaliseraient 1 200 logements à loyer du marché. Mais ces travaux furent suspendus en raison d'une vive opposition à la démolition des logements manifestée par les résidents, dont environ 200 « anciens combattants » initiaux et leur famille. En 1999, la SCHL transféra l'ensemble de la propriété à la SIC[41]. La controverse se poursuivait concernant un grand nombre de questions. Les résidents de Benny Farm et du secteur environnant entretenaient des opinions profondément enracinées et divergentes au sujet du mélange de logements sociaux et de logements du marché privé, de la densité d'occupation, de la question de privilégier la rénovation ou la démolition et des solutions qui seraient offertes aux anciens combattants résidant toujours dans le secteur. La SIC sut reconnaître la nécessité d'établir un consensus à propos des objectifs de réaménagement avant de passer à l'action, et lança un processus de consultation au sein de la collectivité. En 2002, un groupe de travail fut mis en place et un expert-conseil, embauché. Après un travail intensif auprès des résidents du quartier, un plan remanié fut approuvé par la Ville en 2004. En 2005, la SIC entreprenait le réaménagement du complexe, qui serait achevé en 5 ans.
Échéancier de RR	Planification (SIC) : 2002 à 2004 (environ 2 ans) Mise en œuvre : 2005 à 2010 (environ 5 ans)
Travaux de RR effectués	Benny Farm a été réaménagé en 5 ans; 35 % des logements ont subi d'importantes rénovations, alors que le reste était démoli puis reconstruit par des promoteurs du secteur privé et du tiers secteur.

[41] La SIC est une société d'État fédérale qui tient lieu de promoteur pour les terres appartenant au gouvernement. Elle assume elle-même ses coûts d'exploitation par l'intermédiaire de ses activités, sans subventions de la part du fédéral.

A. Benny Farm : Renseignements généraux et résumé (suite)	
Travaux de RR effectués (suite)	Pour la mise en œuvre du plan, la SIC a lancé des appels de propositions portant sur la vente de parcelles de terrain et la création de logements locatifs sans but lucratif, de logements coopératifs et de logements de propriétaires-occupants (en copropriété). Des bâtiments individuels ont été construits ou rénovés de manière progressive par les fournisseurs de logements et promoteurs à l'origine des propositions sélectionnées, qui étaient également responsables de la location ou de la vente des logements ainsi créés. Outre les travaux réalisés sur les logements, le plan comportait une autre composante majeure relative aux aires communes : le jardin communautaire, les allées piétonnes, l'aménagement paysager et l'espace ouvert. Le jardin constituait un élément central de Benny Farm, très apprécié des résidents, qui se sont battus avec véhémence pour que cet espace soit préservé et mis en valeur. À l'issue des rénovations, ils ont pu continuer de s'en occuper. La SIC a géré les travaux sur l'aménagement paysager et les allées piétonnes. Le plan avait aussi pour objectif de rompre l'isolement du complexe par l'amélioration des sentiers et autres voies de communication avec le quartier environnant. Toujours selon le plan, une partie du site devait accueillir des installations médicales et récréatives communautaires. Cette partie du terrain a été vendue à la Ville de Montréal, qui prévoit y construire une bibliothèque. Il s'agit de la seule portion du site original à lui appartenir. Le plan ne prévoyait pas l'ajout d'espaces commerciaux ou de magasins de détail au site. Le réaménagement a été mené à bien sur une période de 5 ans. La SIC est demeurée responsable de la propriété jusqu'en 2008, année au cours de laquelle cette responsabilité a été transférée à un syndicat formé par les propriétaires, qualifié d'association de copropriété horizontale.
Après les travaux	En 2010, le secteur de Benny Farm accueille environ 2 000 personnes (797 ménages), soit plus du double qu'en 2005. Les résidents forment, du point de vue socio-économique, un groupe très diversifié rassemblant des ménages de tous les types (familles, aînés et personnes handicapées), dont les revenus (faibles à modestes) et les statuts d'occupation diffèrent. Les origines ethniques des occupants et les langues parlées au sein de l'ensemble d'habitation sont également plus variées qu'avant le réaménagement. Aujourd'hui, le complexe se compose à 28 % de logements sociaux et communautaires à prix abordables (3 ensembles sans but lucratif et 2 coopératives), à 42 % de logements de propriétaires-occupants tout aussi accessibles (pour les particuliers à revenu modeste et des accédants à la propriété, dont certains bénéficient d'une aide financière en vertu de programmes municipaux et provinciaux) et à 30 % de logements locatifs, dont les logements destinés aux familles d'anciens combattants vendus en 2008 par la SIC à l'Office municipal d'habitation de Montréal, chargé de l'administration de tous les logements sociaux de la ville. En invitant des partenaires du secteur privé et du tiers secteur (organismes sans but lucratif et coopératives) à participer au réaménagement, on a pu éviter de faire du secteur un ensemble de « logements sociaux » à grande échelle.
Principaux changements	Deux changements majeurs ont été constatés : ■ La création d'un quartier diversifié et hétérogène, rassemblant tous les types de ménages, à faible et à modeste revenu. La diversification des statuts d'occupation, tout particulièrement l'inclusion de logements de propriétaires-occupants, a été perçue comme une occasion, pour les familles à revenu modeste, de faire l'acquisition d'une maison en plein cœur de Montréal. ■ La densification d'occupation de ce précieux site par une combinaison de logements sociaux abordables et de logements de propriétaires-occupants plutôt que son réaménagement par le secteur privé en ensemble d'habitation à loyer plus élevé.

B. Principales conclusions concernant les questions de recherche

B.1 Motivation(s) derrière l'initiative de RR

Après 50 ans, l'ensemble résidentiel de Benny Farm était en piteux état et avait grand besoin de rénovations; on envisageait même son remplacement. Le site – qui ne comportait alors que 384 logements – laissait, par ses dimensions, place à une densification de l'occupation et à la création d'habitations plus modernes. La forme que prendrait le réaménagement devint toutefois source de controverse.

Le coup d'envoi du réaménagement fut donné dans les années 1990, lorsque la SCHL renonça à l'administration directe du complexe et proposa de vendre l'ensemble de la propriété à des promoteurs privés. La proposition, qui bénéficiait des approbations nécessaires au chapitre du zonage, aurait impliqué la démolition et la reconstruction d'immeubles à haute densité totalisant 1 200 logements à loyer du marché. La première étape consistait en la construction – achevée en 1997 – de deux nouveaux immeubles locatifs, pour un total de 91 logements accessibles destinés aux aînés qui accueilleraient bientôt les locataires âgés de Benny Farm[42]. La vive opposition des résidents devint toutefois un frein à la destruction des logements existants.

En 1999, la SCHL transféra la propriété du site à la SIC. Cette dernière entreprit alors des pourparlers avec divers organismes locaux regroupés autour de la table ronde de Benny Farm, un comité de consultation local. Au cours de la même année, la SIC termina la construction de deux nouveaux immeubles locatifs à l'intention des anciens combattants et autres résidents de l'époque, portant le nombre total de nouveaux logements à 247[43]. Les logements délaissés par les locataires emménageant dans les nouveaux bâtiments furent condamnés et demeurèrent vacants en attendant la prise de décisions concernant la rénovation ou la démolition[44].

En avril 2001, le Fonds Foncier Communautaire Benny Farm (FFCBF), un organisme issu des travaux de la table ronde de Benny Farm, signa avec la SIC un protocole d'entente d'une durée de six mois pour l'acquisition de la propriété. Le FFCBF proposait alors la création d'un nouvel ensemble résidentiel et social par l'entremise d'une fiducie foncière et la conservation de tous les bâtiments d'origine, proposition qui susciterait un nouveau débat au sein de la collectivité. En octobre 2001, la SIC décida de ne pas reconduire son entente avec le FFCBF, suggérant plutôt l'élaboration d'un nouveau plan d'ensemble dont elle serait le maître d'œuvre.

En 2002, la SIC annonçait la création d'un groupe de travail spécial pour la reprise de la planification. À ce stade, les 64 bâtiments originaux étaient en grande partie inoccupés (de nombreux résidents ayant emménagé dans les immeubles nouvellement construits) et la présence de squatteurs, le vandalisme et les risques d'incendie s'avéraient problématiques. « Ne rien faire » n'était plus une option. Une question cruciale revenait sans cesse, à savoir s'il était possible de rénover les bâtiments d'origine.

[42] Voir Silver (2008), page 6.

[43] La propriété de ces nouveaux bâtiments fut plus tard transférée à l'Office municipal d'habitation de Montréal, chargé de l'administration de tous les logements sociaux de la Ville.

[44] Voir City Noise (2006).

Les sections suivantes de la présente étude de cas traitent principalement de la période de planification et de mise en œuvre post-2002. Deux années de concertation intensive avec la collectivité et les résidents suivirent, afin de déterminer le sort des logements existants. Un compromis fut finalement trouvé en 2004, lors de l'approbation du plan directeur, qui prévoyait la conservation et la rénovation d'environ 35 % de l'ensemble et la reconstruction de logements à prix abordable destinés à divers types de ménages, dont les statuts d'occupation différeraient. Le réaménagement, échelonné sur 5 ans, s'acheva en 2010.

B.2 Objectif(s) de l'initiative de RR

Les objectifs du plan directeur de 2004 consistaient à :

- augmenter le nombre de logements à prix abordable en un lieu central bien situé, par une densification de l'occupation du terrain;
- fournir davantage de logements adaptés aux anciens combattants, à leurs veuves et aux membres de leur famille résidant toujours sur place ainsi qu'aux autres locataires, qui prenaient de l'âge et avaient besoin de logements plus accessibles;
- assurer une certaine mixité socio-économique en accueillant familles, aînés et personnes aux besoins particuliers;
- combiner divers types de logements et modes d'occupation, dont l'accession à la propriété à prix abordable pour les familles à revenu modeste.

Le plan visait notamment à rétablir, au sein de ce quartier familial de la ville, une diversité comparable à celle du reste de la collectivité. On visait environ 40 % de logements sociaux et 60 % de logements privés, plutôt qu'une proportion prédominante de ménages à faible revenu.

Le nouveau plan directeur prévoyait l'aménagement du site par la SIC, qui vendrait des parcelles de terrain à des fournisseurs de logements sans but lucratif, coopératifs et privés pour permettre la création de logements à prix abordable à l'intention des ménages à revenu faible et modeste. La SIC était responsable de la gestion globale de l'aménagement ainsi que des aires ouvertes communes, de l'aménagement paysager et du jardin communautaire. Une partie du site, destinée à accueillir de nouvelles installations communautaires, fut achetée par la Ville de Montréal.

B.3 Planification et mise en œuvre

Le groupe de travail de Benny Farm : Aucun des plans proposés jusqu'alors n'ayant encore mené à un accord, la SIC annonça, en 2002, qu'elle reprenait le processus de planification. Elle retint alors les services d'un animateur communautaire bilingue, qui travaillerait avec les locataires et les autres résidents du quartier Notre-Dame-de-Grâce (NDG) afin d'en arriver à un plan directeur qui fasse l'unanimité. Aidé de la SIC, cet animateur rencontra les gens de la collectivité en vue de constituer un groupe de travail hétérogène.

Bien qu'ils n'aient pas été désignés pour « représenter » des groupes ou des organismes particuliers, les 12 membres du groupe de travail provenaient de différents secteurs de la collectivité. En raison de la longue histoire de Benny Farm et de son avenir incertain, les chefs de certains groupes entretenaient des idées très arrêtées à divers égards et n'auraient donc pas constitué de bons candidats pour le groupe de travail, parce que trop campés sur leurs

positions. Les personnes interrogées dans le cadre de la présente étude de cas ont indiqué, comme l'indiquait le rapport final du Groupe, que l'animateur et le personnel de la SIC avaient procédé à des entrevues approfondies afin de sélectionner les meilleurs éléments, qui devaient être capables de travailler ensemble et de faire des compromis en vue d'en arriver à un consensus au sujet du plan.

Cette capacité à « faire des compromis » (c. à d. à changer d'idée) et celle de travailler en équipe et de discuter des problèmes avec objectivité comptaient parmi les principaux critères de sélection des membres du groupe de travail. Les personnes désignées, d'âge varié, devaient également provenir de différents milieux. L'animateur faisait lui aussi partie du groupe, de même qu'un haut représentant de la SIC, et les réunions impliquaient des discussions visant à en arriver à un consensus. Ainsi, bien que la prise de décisions relevait ultimement de la SIC, les entrevues menées dans le cadre de la présente étude ont révélé que le groupe de travail disposait d'un pouvoir décisionnel « de facto », car la SIC prenait part aux échanges. La taille du groupe (formé de 12 personnes) et sa composition étaient perçues par les gens interrogés comme une structure adéquate. Les membres étaient sélectionnés de manière ciblée, par entrevue, plutôt que d'être « désignés » par leurs organismes respectifs, ce qui aurait donné des résultats bien différents.

Le processus adopté par le groupe de travail se caractérisait également par l'interdiction faite aux membres de révéler l'essence de leurs discussions aux phases initiales, jusqu'à ce que des décisions aient été prises, au cas où des changements surviendraient. Bien que cette stratégie ait suscité des inquiétudes chez certains, elle semble avoir bien fonctionné.

Selon les personnes interrogées, le succès du groupe de travail découlait principalement de sa composition cohérente et de la patience de ses membres. C'est ce qui explique que les travaux relatifs au plan ont pu être menés à bien malgré le grand nombre d'éléments de controverse. Étant donné le rôle prépondérant joué par la SIC, la participation des différents ordres de gouvernement à cette phase était limitée. En dehors des approbations associées à la planification, par exemple, la Ville de Montréal n'était pas directement impliquée dans la planification du réaménagement, car il s'agissait d'une propriété fédérale. Les élus municipaux (dont le maire de la ville) attendaient cependant avec impatience le début des travaux de réaménagement.

Processus de planification : Le mandat du groupe de travail – tel qu'énoncé dans son Rapport final (2008) – consistait à établir des objectifs pour le réaménagement et à conseiller la SIC relativement aux enjeux à prendre en compte et à la pertinence des plans qui seraient présentés aux fins d'approbation du zonage et du lotissement. Ce mandat devait initialement être rempli dans un délai d'environ trois mois.

Une fois les objectifs initiaux établis, quatre cabinets d'architectes ont été invités à proposer des concepts pour le plan directeur du site, lesquels seraient ensuite présentés dans le cadre d'une assemblée communautaire, en octobre 2002. Le groupe de travail a sélectionné une des propositions et recommandé des modifications. En février 2003, le plan remanié était présenté à la Ville de Montréal pour approbation.

Après des consultations publiques et deux jours d'audience, le plan a été adopté, et les dernières approbations de zonage et de lotissement, accordées par la Ville en février 2004. Au cours du processus d'approbation municipal,

le groupe de travail a continué de se réunir régulièrement, servant d'intermédiaire entre la collectivité, la SIC et, comme défenseur du plan, les fonctionnaires et les élus municipaux. Pendant les quatre années de réaménagement qui ont suivi, il a conservé ce rôle de porte-parole communautaire, jusqu'à sa dernière réunion en juin 2008, après près de six ans sans qu'aucun membre n'ait été remplacé.

Le groupe de travail a reçu, de l'Institut urbain du Canada, un prix national pour leadership urbain reconnaissant sa contribution à la revitalisation et au renouvellement des villes et sa promotion des changements d'attitudes, de la participation publique et de la transformation du paysage urbain.

Les personnes interrogées dans le cadre de la présente étude de cas s'entendaient sur le fait que le processus de planification n'aurait pu connaître un tel succès sans le travail acharné de l'animateur, de la SIC et du groupe de travail en collaboration avec les résidents initiaux de Benny Farm; un éventail complet de méthodes de consultation et de processus d'inclusion avaient en effet été mis en œuvre auprès de ces résidents et des gens du voisinage. Voici quelques unes des principales mesures adoptées :

- L'animateur s'est rendu chez les locataires pour discuter avec eux de leurs préoccupations (ce qu'on qualifiait de « conversation de cuisine »). Des rencontres individuelles ou en petits groupes se sont ainsi tenues avant même l'établissement du groupe de travail, puis tout au long de la planification.
- Au cours du processus de planification, les anciens combattants et leur famille ont été convoqués à plusieurs reprises en vue de connaître leurs inquiétudes et leurs attentes à l'égard du quartier.
- Les préoccupations et idées exprimées ont été prises en compte et intégrées aux plans élaborés par des professionnels, dont un architecte-paysagiste (responsable de la planification des espaces ouverts) et d'autres architectes travaillant sur la conception des bâtiments et les options d'aménagement du terrain.
- Des communications régulières ont été maintenues entre le groupe de travail et les locataires et habitants du voisinage, par voie de « communiqués de presse » officiels. L'intérêt des médias était tel qu'il devenait essentiel de leur transmettre, tout au long du processus, des renseignements soigneusement formulés. Un site Web a également été créé afin de rendre compte des progrès réalisés pendant toute la durée du réaménagement.
- Le groupe de travail a tenu des assemblées publiques afin de discuter des propositions de plusieurs architectes plutôt que d'un seul cabinet. Lors de ces assemblées, les participants étaient invités à inscrire leurs commentaires sur des formulaires, ce qui permettait de connaître leur opinion à l'égard des propositions.

Mise en œuvre : Après son approbation par la Ville de Montréal, le plan directeur a été mis en œuvre par la SIC dans le cadre d'un processus d'appel d'offres. L'organisme s'est chargé de la préparation de tous les documents nécessaires et de la gestion des offres. Ces documents comprenaient les critères de sélection pour les différents types de logements, et un grand nombre de points était attribué aux propositions de logements abordables. Les appels de propositions étaient ouverts à tous les groupes sans but lucratif ainsi qu'à ceux des secteurs coopératifs et privés, qui pouvaient proposer des plans pour la construction ou la rénovation de logements.

À l'issue de l'appel d'offres, les propositions de quatre organismes sans but lucratif, de deux coopératives et de promoteurs du secteur privé ont été acceptées, et des parcelles du terrain leur ont été vendues afin qu'ils y établissement leurs complexes. La Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), bras immobilier de la Ville, était responsable de la construction d'environ la moitié des logements de propriétaires-occupants admissibles à une aide financière en vertu des programmes municipaux. Trois initiatives distinctes ont été menées à bien, comportant chacune une aide financière aux acquéreurs, pour les mises de fonds, ou aux constructeurs pour la réduction des coûts de construction. Ces programmes visaient principalement à rendre les logements abordables pour les acheteurs d'une première propriété, facilitant l'accès à cette dernière pour les familles de la ville.

Avant d'entreprendre quelques travaux que ce soit, il a d'abord fallu construire de nouveaux logements locatifs à l'une des extrémités du site afin d'y reloger les résidents existants. Une fois ces locataires relogés, la SIC était responsable de la démolition des bâtiments qui ne seraient pas conservés et rénovés. La démolition et la rénovation se sont toutes deux révélées plus complexes et coûteuses que prévu en raison du retrait de l'amiante dans les anciens bâtiments. Les initiatives de rénovation se sont aussi étirées, dépassant le budget établi en raison de l'objectif poursuivi, soit la réutilisation de certains matériaux issus de la démolition.

L'un des volets les plus novateurs de l'initiative consistait en la mise à l'essai, par une des coopératives d'habitation (Coopérative d'habitation ZOO), d'un système d'énergie et de chauffage géothermiques dont l'exploitation et la gestion seraient assurées par une coopérative d'énergie verte distincte (Énergie Verte Benny Farm) mise sur pied à cette fin. À l'initiative des coopératives, des mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique, dont l'énergie solaire, les toits verts et la ventilation naturelle, ont également été adoptées dans d'autres bâtiments[45]. Comme le souligne le rapport final du groupe de travail (2004), la mise en œuvre de ce genre d'innovations s'est révélée plus difficile que prévu, particulièrement en raison des ressources financières limitées dont disposaient les coopératives pour faire face aux dépenses non planifiées, ce qui a causé des problèmes aux locataires et aux autres promoteurs utilisant davantage d'éléments reconnus comme durables dans leur bâtiment.

Lors du processus de reconstruction, la SIC a également dû entreprendre la construction d'un stationnement souterrain et d'aires de stationnement communes pour satisfaire aux exigences de la Ville. Les règlements municipaux exigeaient au départ la création de stationnements adjacents à chacun des bâtiments, mais il est apparu que cette mesure ne serait pas compatible avec le plan du site et le désir de conserver des aires ouvertes et des espaces verts. Des exemptions aux règlements ont donc dû être demandées. Le réaménagement du jardin communautaire, des allées piétonnières et de toutes les aires communes a été réalisé par la SIC, tandis que les chantiers de logements progressaient.

[45] Énergie Verte Benny Farm et l'Office de l'éclectisme urbain et fonctionnel (ŒUF), bureau responsable de l'écologisation de Benny Farm, ont remporté le prix Holcim du meilleur projet en Amérique du Nord et la médaille de bronze à la cérémonie de remise des prix Holcim internationaux.

Dans le cadre du plan, la SIC a procédé à la création de la Copropriété des terrains Benny Farm (une « copropriété horizontale ») afin d'assurer la gestion de l'ensemble des terrains communs et de faire en sorte qu'ils soient adéquatement entretenus. La Copropriété était administrée par des représentants de chacun des nouveaux propriétaires fonciers, dont les droits de vote et obligations financières étaient établis selon les dimensions des terrains détenus. Les responsabilités de chaque promoteur étaient décrites dans le contrat au moment de l'achat du terrain. En 2008, la responsabilité de gestion globale de la propriété a été transférée au syndicat de propriétaires. Bien que la SIC ne soit plus, alors, la principale propriétaire foncière, son représentant a été élu président de la Copropriété, ce qui lui a permis d'en assurer le bon fonctionnement. Alors que la construction progressait, les promoteurs du site ont commencé à endosser davantage de responsabilités.

Une partie du plan approuvé n'a pas été réalisée comme prévu. La Ville de Montréal avait fait l'achat d'une portion du site destinée à accueillir deux installations communautaires : un centre de santé et de services sociaux, et un centre récréatif et communautaire. Ces installations devaient exercer un effet unificateur sur le quartier nouvellement réaménagé et amener les anciens combattants – un groupe homogène et très soudé – à côtoyer les nouveaux résidents, aux profils plus diversifiés. La construction n'a toutefois pas eu lieu, et la Ville propose maintenant d'utiliser le terrain pour y bâtir une nouvelle bibliothèque municipale. On envisage actuellement la construction d'une clinique de santé communautaire sur un terrain situé non loin de là (à l'extérieur du site), appartenant à la province de Québec; les travaux devraient débuter sous peu pour s'achever vers la fin de 2011. Le seul élément à vocation unificatrice actuellement en place à Benny Farm est le jardin communautaire. Aucun autre service n'est prévu sur le site.

Pour en savoir davantage au sujet des défis inhérents à la mise en œuvre de cet ambitieux plan de réaménagement et à ses résultats, les lecteurs intéressés se reporteront au rapport final du groupe de travail (2008) cité en référence à la fin de cette étude de cas.

B.4 Intérêts de la collectivité et des locataires

Les intérêts des locataires et des citoyens de NDG résidant à proximité étaient naturellement d'une importance capitale pour le réaménagement de Benny Farm. Avant la reprise du site par la SIC, l'opposition aux plans précédents avait paralysé les travaux pendant plus d'une décennie; l'approbation finale du plan, en 2004, était donc tout à l'honneur de l'organisme. Les personnes interrogées dans le cadre de la présente étude de cas ont souligné le mérite de l'animateur et des membres du groupe de travail, qui sont parvenus à leurs fins en dépit de tous les compromis nécessaires à l'élaboration du plan directeur définitif.

Comme l'indiquait, en 2008, le rapport final du groupe de travail, de nombreuses questions suscitaient la controverse, dont le mélange de logements abordables et de logements du marché privé, la densité d'occupation, la rénovation ou la démolition des bâtiments existants, les dispositions prévues pour les anciens combattants résidant toujours sur place et l'ajout d'un plus grand nombre de services. Les entrevues ont révélé que la plus grande difficulté avait consisté à déterminer quelle proportion des immeubles originaux pourrait être « sauvés » et quelle serait l'incidence de cette sauvegarde sur les nouvelles constructions.

Les locataires originaux de Benny Farm (dont les anciens combattants, leurs familles et les autres résidents de longue date) formaient une communauté très soudée, et craignaient de devoir la quitter. Ils étaient très attachés au jardin communautaire, qui avait toujours occupé une grande place dans leur vie, et désiraient conserver le « patrimoine » distinct du quartier. Comme l'ont souligné les personnes invitées à se prononcer sur la question, les locataires d'origine ne percevaient pas leur lieu de résidence comme un logement social, et n'étaient pas très enthousiastes à l'idée que ce type de logement puisse être construit dans le voisinage. Beaucoup d'entre eux jugeaient également que les logements étaient trop inadéquats pour être rénovés.

Les citoyens de NDG résidant à proximité s'inquiétaient d'un réaménagement à plus forte densité et craignaient la construction de logements sociaux ou publics à grande échelle. Beaucoup, à l'extérieur de Benny Farm, considéraient que l'ensemble des logements existants devrait être rénové. On observait les inquiétudes habituelles concernant les répercussions sur la valeur des propriétés ainsi que d'autres, liées au dérangement qu'occasionneraient, pour les gens du quartier, ces années de construction. Les personnes interrogées ont cité que ce genre d'inquiétudes avait amené certains propriétaires à vendre leur propriété et à déménager. Elles ont cependant noté qu'une fois le plan directeur élaboré, ces craintes s'étaient dissipées.

Le plan directeur ne pouvait donner à chacun ce qu'il désirait, et ne l'a pas fait. Par exemple, beaucoup d'anciens combattants (les locataires d'origine) jugeaient que les bâtiments existants, désormais obsolètes, devraient être remplacés, alors que les résidents de NDG habitant aux alentours désiraient tout conserver. Au bout du compte, environ 35 % des logements existants (134 sur 384) ont été conservés et rénovés. Il a cependant été impossible de conserver l'ensemble du complexe tout en augmentant la densité d'occupation du terrain; d'autres objectifs ont donc déterminé ce qui pourrait être fait pour inclure davantage de logements.

De longues discussions approfondies et la tenue d'événements communautaires sur le site ont permis de rapprocher les gens. Le plan reconnaissait également le statut particulier des anciens combattants au sein de la collectivité. Très détaillé, il indiquait même les emplacements où des arbres seraient plantés, et comportait de grands espaces ouverts, dont un jardin communautaire amélioré. Les personnes avec qui nous nous sommes entretenus ont jugé que le réaménagement avait été un succès, car tout avait été fait conformément au plan et que la SIC avait veillé à la qualité de l'ensemble des travaux, s'assurant systématiquement du respect de tous les critères de conception par les promoteurs.

Rétrospectivement, certains des compromis trouvés pour répondre aux préoccupations soulevées peuvent sembler peu idéals. La ferme volonté de conserver certains des bâtiments originaux a mené à d'importants efforts de rénovation, voire au « recyclage » de matériaux de construction. Les personnes interrogées ont aussi noté que l'incorporation d'un trop grand nombre d'innovations dans une même initiative de réaménagement pouvait être source de défis.

Au chapitre du « patrimoine », une initiative intéressante a été lancée en partenariat avec deux musées de Montréal. Les familles des anciens combattants ont rassemblé

photographies et souvenirs en vue d'immortaliser l'histoire du quartier dans une exposition illustrant cette période de l'histoire de la ville. Ces artefacts devaient être exposés de manière permanente dans un centre communautaire, afin que les personnes nouvellement établies dans le quartier puissent en apprendre davantage sur le passé de ce dernier. Dans une vidéo de la SIC portant sur le groupe de travail de Benny Farm, Jim Lynes, rattaché à l'organisme, a souligné l'importance de reconnaître le patrimoine lors de projets de réaménagement, et indiqué qu'il s'agissait à ses yeux d'une stratégie qui pourrait être adoptée dans le cadre d'initiatives similaires.

B.5 Coûts

Les entrevues menées dans le cadre de l'étude de cas ont révélé que les dispositions financières relatives au réaménagement de Benny Farm étaient très complexes. Un aperçu général en est donné ci-dessous, pour les besoins du présent rapport.

Lorsque la SCHL a transféré la propriété du site à la SIC, en 1999, l'entente stipulait que si la SIC enregistrait un déficit dans le cadre du réaménagement, la SCHL y remédierait par l'octroi de subventions provenant du gouvernement fédéral. Une telle clause était nécessaire, car en vertu de son mandat, la SIC – une société d'État – doit couvrir les coûts d'exploitation par des revenus d'aménagement (c. à d. maintenir un budget équilibré)[46]. L'organisme ne reçoit aucune subvention directe de la part du gouvernement fédéral. Il est habilité à emprunter sur les marchés financiers pour financer au besoin des initiatives d'envergure (s'il n'est pas en mesure de le faire au moyen de ses revenus d'exploitation). Le coût de ce financement privé et les montants en capital doivent cependant être remboursés à même les revenus générés par l'initiative.

Coûts de construction : À Benny Farm, la SIC a joué le rôle de promoteur, sans toutefois entreprendre la construction d'ensembles de logements individuels. Les coûts d'immobilisation comprenaient donc deux volets complètement distincts :

1. La plupart des coûts de réaménagement du site dans son ensemble ont été acquittés par la SIC (bien que certains coûts d'immobilisation liés aux infrastructures aient été couverts par la Ville de Montréal). À titre de promoteur, l'organisme a financé l'ensemble des travaux de planification, de modification du zonage et de démolition préalables ainsi que les dépenses rattachées à la propriété, en plus de réaliser tous les appels d'offres pour la vente de parcelles de terrain. Ses coûts d'immobilisation ont été compensés par la vente de parcelles de terrain individuelles à des promoteurs sans but lucratif, coopératifs et privés. La Ville de Montréal a fait l'achat d'une de ces parcelles, destinée à accueillir deux installations communautaires. Le reste du site – jardin communautaire, allées piétonnières et aires ouvertes – demeurerait propriété commune. La SIC était responsable de la gestion de l'ensemble du site jusqu'en 2008, après quoi cette responsabilité a été transférée à un syndicat de propriétaires.

[46] La SIC est autorisée à réaliser un « bénéfice » sur ses projets d'aménagement individuels et à conserver ces revenus pour le financement d'autres initiatives. Elle doit cependant assumer ses propres coûts d'exploitation au moyen du bénéfice net généré par ses projets. Lorsqu'elle génère un bénéfice net global durable, les surplus sont reversés au gouvernement du Canada.

2. Les coûts d'immobilisation pour les logements construits ou rénovés ont été assumés par les nombreux groupes fournisseurs de logements. Ces promoteurs ont acheté à la SIC des parcelles de terrain et assuré le financement de leurs initiatives respectives de manière à couvrir les coûts de planification, d'achat de terrains, de construction ou de rénovation et de viabilisation, ainsi que toute autre dépense connexe.

Selon les renseignements obtenus lors des entrevues, les coûts d'immobilisation pour le réaménagement du terrain seulement (excluant les coûts de rénovation ou de nouvelle construction associés aux logements créés) se chiffraient à environ 26 millions de dollars, soit :

- 2 millions de dollars pour la planification (architectes, experts-conseils, animateur, modification du zonage, etc.);
- 2 millions de dollars pour la démolition de bâtiments existants (incluant l'élimination de l'amiante);
- 1,5 million de dollars pour la construction d'une nouvelle rue publique en bordure du site (dont le tiers – 0,5 million de dollars – a été payé par la Ville de Montréal, et le reste –1 million de dollars – par la SIC);
- 0,5 million de dollars pour l'aménagement, les sentiers et les améliorations apportées aux aires communes;
- 20 millions de dollars pour la maintenance des logements transférés à la SIC et les taxes applicables (au prorata de 2 millions de dollars par année pendant 10 ans).

Les coûts de viabilisation ont été imputés à chacun des ensembles résidentiels individuels. Les personnes interrogées ont indiqué que la SIC était parvenue, par des appels d'offres et par la vente de parcelles de terrain, à recouvrer entièrement les sommes investies pour l'ensemble de l'aménagement.

Les coûts d'immobilisation couverts par la Ville de Montréal comprenaient les coûts d'infrastructure pour la rue publique et le coût d'achat d'une portion du site destinée à accueillir deux installations communautaires. On envisage maintenant d'y construire une bibliothèque publique.

Coût des ensembles résidentiels : Les coûts d'immobilisation associés aux ensembles résidentiels sont difficiles à estimer, car ils ont été couverts individuellement par les groupes sans but lucratif, coopératives et promoteurs privés ayant fait l'achat de terrains auprès de la SIC. Les promoteurs à l'origine de travaux de construction ou de rénovations majeures ont notamment dû assumer le coût de ces terrains et les dépenses associées à la viabilisation.

B.6 Financement

Comme nous l'avons cité précédemment, l'aménagement du site a été financé en totalité par la SIC. L'organisme participe également, de manière continue, à la gestion globale du site. Les aires communes et les stationnements de surface et souterrains demeurent « propriétés conjointes ». Les personnes interrogées ont indiqué que des dispositions juridiques étaient en place concernant la propriété globale du site.

Le financement des ensembles résidentiels – dont les fonds destinés à l'achat de terrains auprès de la SIC dans le cadre des appels

d'offres – provenait essentiellement de prêteurs privés; divers programmes de logement provinciaux et municipaux ont toutefois accordé une aide financière, contribuant à la création de logements abordables lors du réaménagement :

- Des logements sociaux et communautaires ont été créés par six groupes d'habitation sans but lucratif et coopératives, qui bénéficiaient d'un financement provincial et municipal en vertu du Programme AccèsLogis Québec.
- Les ménages à faible revenu habitant le bâtiment locatif destiné aux familles d'anciens combattants et autres locataires peuvent profiter de logements abordables grâce à des suppléments au loyer.
- La construction des logements pour propriétaires-occupants a été réalisée par une combinaison de promoteurs privés et municipaux, et les logements individuels en copropriété ont été vendus à des acheteurs qui ont contracté leur propre financement hypothécaire. Deux des ensembles de logements en copropriété (soit 156 unités) ont été bâtis par des promoteurs privés sans aide financière gouvernementale, à l'intention des familles à revenu modeste et moyen. Le promoteur municipal (Société d'habitation et de développement de Montréal [SHDM]) a quant à lui construit 175 logements pour propriétaires-occupants destinés aux familles à revenu faible ou moyen. Dans le cadre d'une des initiatives, les acheteurs qualifiés (soit les accédants à la propriété à revenu modeste) étaient admissibles à des subventions en vertu des programmes d'accession à la propriété de la Ville. Dans un autre, des subventions de programme expérimentales ont été octroyées au constructeur privé afin de réduire le prix des logements. Les accédants à la propriété à faible et moyen revenu peuvent aussi recevoir une aide financière dans le cadre du Programme Rénovation Québec (financé conjointement, à parts égales, par la province et la Ville de Montréal).

Les arrangements financiers ont été compliqués par le fait que certains des logements avaient « changé de mains » depuis leur construction. En 2007, l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) a fait l'achat du complexe « des anciens combattants » (quatre bâtiments et 237 logements) auprès de la SIC. Ces bâtiments avaient été construits par la SCHL et la SIC en 1997 et en 2000. L'OMHM, qui tient lieu de régie du logement municipale, exploite l'ensemble des logements sociaux de la ville de Montréal.

L'aide substantielle et les importantes subventions accordées par les programmes de logement provinciaux et municipaux ont permis la création de logements abordables dans le cadre du réaménagement.

B.7 Effets et résultats des initiatives de RR

Le réaménagement complet d'un site entier et la création d'un ensemble résidentiel diversifié combinant logements locatifs abordables, coopératives et logements de propriétaires-occupants à proximité du centre-ville de Montréal – pour une offre de logements près de deux fois supérieure à l'originale – constituent des accomplissements significatifs. Arriver à surmonter des années de discorde et d'objectifs contradictoires représentait un défi de taille, et parvenir à trouver un compromis en pareilles circonstances, un véritable accomplissement, particulièrement si l'on tient compte du

nombre de groupes concernés. La revitalisation d'un quartier urbain au chapitre du logement abordable a également généré un avantage durable pour la Ville de Montréal et ses résidents, tout particulièrement ceux de NDG.

Voici certains des principaux résultats observés :

Du point de vue matériel

- Dans le cadre du réaménagement de Benny Farm, 797 logements ont été construits ou remis à neuf, soit plus du double des 384 logements initiaux.
- Lors de la construction, tous les promoteurs devaient se conformer à un ensemble cohérent de normes de conception et de qualité rigoureusement appliquées par la SIC.
- Les logements ont été construits par divers types de fournisseurs, dont quatre organismes sans but lucratif, deux coopératives, la SHDM et des promoteurs privés. L'aménagement de l'habitat et les statuts d'occupation différaient (logements locatifs, coopératives d'habitation et logements pour propriétaires-occupants). Comme l'indique le tableau ci-dessous, 28 % des logements construits étaient des logements sociaux et communautaires (dont 70 places en coopérative d'habitation), 42 %, des logements pour propriétaires-occupants (dont 156 ne bénéficiaient d'aucune aide gouvernementale) et 30 %, des logements locatifs subventionnés à l'intention des locataires antérieurs.

BENNY FARM – Types d'ensembles et de logements		
Type d'initiative Logement social et communautaire	**Commentaires Financement provincial/municipal**	**Nombre de logements**
Résidence Projet Chance 2	jeunes mères seules	23
Coopérative d'habitation ZOO	familles	46
Coopérative d'habitation Benny Farm	familles	24
Les Maisons Transitionnelles 03	jeunes mères seules	29
Chez Soi Notre-Dame-de Grâce	aînés	91
Tango	personnes ayant une incapacité physique	15
	Sous-total	**228**
Accession à la propriété		
Square Benny	logement privé à prix abordable - sans aide gouvernementale	120
Prince of Wales	logement privé à prix abordable - sans aide gouvernementale	36
Trilogis Monkland - SHDM	Programme Rénovation Québec* - nouvelle construction pour les accédants à la propriété de faible à moyen revenu	98
SHDM/Habitations com. NDG	Programme Rénovation Québec - nouvelle construction pour les accédants à la propriété de faible à moyen revenu	24
SHDM/Habitations com. NDG	Programme Rénovation Québec - rénovation pour les accédants à la propriété de faible à moyen revenu	24
SHDM/Habitations com. NDG	Programme Rénovation Québec - rénovation pour les accédants à la propriété de faible à moyen revenu	30
	Sous-total	**332**
Location		
Bâtiments achetés à la SCHL par l'Office municipal d'habitation	familles d'anciens combattants et location - suppléments au loyer	**237**
RÉSUMÉ	**TOTAL**	**797**
	Logement social et communautaire	28 %
	Accession à la propriété	42 %
	Location	30 %

Source : Ville de Montréal, le 31 mai 2010.
Remarques : On estime à 2 000 le nombre de personnes qui résideront sur le site une fois tous les chantiers terminés.
* Le Programme Rénovation Québec est financé à parité par la Ville de Montréal et le gouvernement provincial.

Du point de vue social

- Le réaménagement a permis d'augmenter la mixité socio-économique de Benny Farm. Tous les types de ménages de diverses catégories de revenus ont pu y trouver des logements plus abordables assortis de statuts d'occupation variés (42 % de logements pour propriétaires-occupants, 9 % de coopératives et 49 % de logements locatifs). Le mélange de logements locatifs à l'intention des « anciens combattants », de groupes de logements sociaux et de ménages à revenu faible ou modeste qui pouvaient désormais accéder à la propriété représentait un aspect unique de cette initiative de réaménagement.
- 42 % des logements contribuent, par leur prix abordable, à l'accession à la propriété en ville pour les familles de faible à moyen revenu. Plus de la moitié d'entre eux sont destinés aux accédants à la propriété à revenu faible ou modeste admissibles à une aide financière dans le cadre du Programme Rénovation Québec (financé conjointement, à parts égales, par la province et la Ville de Montréal).
- Les six ensembles de logements sociaux et communautaires financés dans le cadre du Programme AccèsLogis Québec accueillent une clientèle diversifiée à faible revenu, dont de jeunes mères seules, des aînés et des personnes ayant une incapacité physique, et les coopératives d'habitation sont destinées aux familles.
- La mixité économique des ménages est difficile à évaluer à l'aide des données disponibles. En gros, un peu plus de 50 % des logements (logements sociaux subventionnés et logements locatifs) sont destinés aux aînés, familles et personnes à faible revenu. Les deux coopératives d'habitation sont occupées par une combinaison de ménages à faible revenu et d'autres payant le prix du marché. Les logements privés (logements de propriétaires-occupants non subventionnés), qui représentent environ 21 % du total, accueillent des groupes à revenu modeste ou moyen, et les logements de propriétaires-occupants à prix abordable (subventionnés), qui comptent pour 21 %, des familles à revenu modeste gagnant jusqu'à 75 000 $ par année. La répartition des résidents serait donc la suivante : plus de 50 % de ménages à faible revenu, jusqu'à 30 % de ménages à revenu modeste et 20 % de ménages à moyen revenu.
- Le réaménagement a aussi permis la fourniture immédiate d'un plus grand nombre de logements supervisés destinés à des groupes particuliers et de logements accessibles à l'intention des personnes ayant une incapacité physique. Un des ensembles de logements sociaux, Chez Soi NDG, comporte 91 logements destinés aux aînés en légère perte d'autonomie. Le complexe Tango accueille quant à lui des personnes ayant une incapacité physique, et deux autres, de jeunes mères seules.
- D'autres changements ont également été constatés dans le profil des résidents. Alors que la plupart d'entre eux étaient originellement anglophones, les nouvelles familles emménageant dans le secteur parlaient en majorité le français, et leurs origines ethniques variées étaient plus représentatives de la diversité de la ville. Dans un des complexes, par exemple, plus de la moitié des personnes faisaient partie de familles originaires du sud de l'Asie.
- Le réaménagement est parvenu à répondre aux besoins des locataires d'origine, particulièrement dans le cas des anciens combattants. Plus de 60 % de ces locataires ont été relogés dans de nouveaux bâtiments

érigés sur place avant 2001. Aucun autre déplacement majeur n'a donc été nécessaire en prévision des travaux de démolition et de construction qui débuteraient en 2005. En 2010, les personnes interrogées estimaient que de 50 à 70 % des anciens combattants qui résidaient à Benny Farm au début des travaux entrepris par la SIC, en 2005, y résidaient encore aujourd'hui; d'autres étaient décédés dans l'intervalle ou bien, ayant besoin d'une aide accrue, avaient déménagé dans des établissements de soins pour bénéficiaires internes.

- L'un des aspects du plan consistait à revoir l'aménagement du site afin de permettre une meilleure intégration au quartier; les logements « à prix abordable » destinés aux ménages à revenu modeste ont donc été installés en périphérie de la propriété et les logements sociaux, au centre. Cet aménagement était destiné à améliorer la transition avec les quartiers environnants et à apaiser certaines inquiétudes concernant un ensemble de logements sociaux « à grande échelle ». Les entrevues ont révélé que cette stratégie s'était révélée très fructueuse.
- Les effets du réaménagement sur le quartier restent encore à déterminer. À ce jour, selon les personnes interrogées, aucun effet n'aurait encore été ressenti dans le voisinage. Des études sur les changements à la valeur des propriétés réalisées par la Ville dans d'autres ensembles résidentiels n'auraient fait ressortir aucun effet négatif, et aucun effet immédiat n'aurait été observé en fait d'embourgeoisement des secteurs adjacents de NDG. (Les effets à plus long terme devront être examinés au fil du temps.)
- Le volet « renforcement communautaire » du plan directeur a mis du temps à se concrétiser. La Ville de Montréal n'a pas construit le centre communautaire et le centre de santé prévus sur la parcelle de terrain dont elle avait fait l'acquisition auprès de la SIC et propose actuellement (en 2010) d'y bâtir une bibliothèque. La seule installation commune en place à ce jour est le jardin communautaire, administré par un groupe distinct constitué par les résidents originaux.
- La SIC participe toujours à la gestion globale du site en tant que membre du syndicat de propriétaires responsable des aires communes détenues par la Copropriété.

Du point de vue environnemental

- L'économie d'énergie constituait un aspect essentiel du réaménagement. De nouveaux logements à haut rendement énergétique ont été créés et dotés de fonctions écologiques particulières qui mettaient notamment à profit les énergies géothermiques et solaires. Fondée en 2005, Énergie Verte Benny Farm (EVBF) est une entreprise de services énergétiques sans but lucratif gérée par la collectivité et vouée à la production, à la distribution et à la promotion des énergies renouvelables et de services destinés aux bâtiments verts. En 2006, elle a reçu une subvention de 3,9 millions de dollars de la part du Fonds municipal vert de 500 millions de dollars du gouvernement fédéral (Ressources naturelles Canada) pour l'appuyer dans ses activités. L'entreprise alimente en énergie verte plusieurs des ensembles de logements sociaux de Benny Farm, dont le Projet Z.O.O. (« Zone of Opportunity ») et Chez Soi, qui ont respectivement obtenu les certifications LEED argent et or. EVBF a également récolté, pour ses réalisations dans le quartier, deux prix internationaux.

- L'idée derrière la coopérative Projet Z.O.O. était de combiner bâtiments rénovés et nouvelles constructions. L'initiative prévoyait le recyclage de matériaux provenant d'immeubles existants (tels que des briques et des planchers en bois) et la réutilisation des structures existantes, en vue de restreindre les répercussions environnementales. Selon le site Web d'EVBF, l'utilisation d'énergies vertes, le recyclage des eaux grises et d'autres services d'écoconstruction se traduisent par des économies d'énergie de l'ordre de 70 % par rapport à la norme du Code national du bâtiment.
- Les habitations en copropriété Monkland de la SHDM ont été dotées d'un système de chauffage géothermique, une innovation rendue possible par un investissement de 140 000 $ de la part de Gaz Métro[47].
- L'augmentation de la densité d'occupation et l'utilisation plus efficace du site au chapitre du logement ont entraîné la diminution de la demande de logements dans d'autres secteurs.

Du point de vue économique et financier

- L'augmentation de l'offre de logements sociaux et abordables à Benny Farm a permis à la Ville de Montréal de mieux répondre aux besoins exprimés à ce chapitre. Trente pour cent des logements (dont les logements locatifs destinés aux familles d'anciens combattants et autres ménages à faible revenu exploités par l'Office municipal d'habitation) peuvent faire l'objet de suppléments au loyer afin d'en assurer le caractère abordable. Les logements sociaux et communautaires administrés par deux coopératives et trois groupes sans but lucratif ont bénéficié d'une aide financière de la part de la province et de la Ville. Les coopératives se composent, à parts égales, de logements locatifs admissibles aux suppléments au loyer et de logements du marché privé, et les organismes sans but lucratif proposent des logements subventionnés à des groupes ciblés aux besoins particuliers (dont de jeunes mères seules, des aînés et des personnes ayant une incapacité physique)[48]. Bien que l'incidence de cette expansion du logement soit difficile à évaluer, elle a clairement profité à de nombreuses personnes sur la liste d'attente pour des logements sociaux, et permis à d'autres, dont les moyens étaient limités, de faire l'achat d'une première propriété.
- Le site combine logements sociaux (à loyer proportionné au revenu) et logements abordables (logements locatifs à loyer du marché ou logements de propriétaires-occupants). La majorité des anciens combattants occupent des logements à loyer proportionné au revenu et bénéficient de suppléments au loyer, qui font en sorte que le logement demeure abordable pour les anciens résidents de Benny Farm et autres locataires provenant de la liste d'attente pour les logements sociaux. Les logements locatifs sans but lucratif accueillent des groupes présentant des besoins spéciaux et sont tous subventionnés. Les deux coopératives proposent des logements destinés aux familles, dont la moitié bénéficie de suppléments au loyer, les autres s'inscrivant dans le marché privé.

[47] Voir le communiqué de presse émis le 16 avril 2008 par la SHDM (www.shsm.org).

[48] Voir l'annexe A pour des renseignements détaillés sur ces groupes.

- Environ 50 % des logements de propriétaires-occupants étaient subventionnés, les autres relevant du marché privé, ce qui s'est traduit, à l'achat, par des différences de prix et d'abordabilité assez considérables des deux types de copropriété. Les logements subventionnés de l'initiative Trigolis Monkland se sont par exemple vendus, une fois déduits le crédit d'achat de 10 % et les subventions[49], entre 90 000 $ (dans le cas de ceux à une chambre) et 155 000 $ (pour ceux de quatre chambres). Dans les immeubles en copropriété privés de Square Benny (construits par Développements McGill), ceux à une chambre se sont vendus à un prix variant de 175 000 $ à 207 490 $, tandis que ceux à trois chambres ont trouvé preneur dans une fourchette de 356 000 $ à 384 000 $[50].
- Les nouveaux bâtiments, plus écoénergétiques, ont permis une diminution des frais de chauffage, de services publics et de maintenance dans tous les types de logements construits et pour les résidents de Benny Farm eux-mêmes.
- Bien que cet aspect n'ait pas été soulevé lors des entrevues ni dans les documents de référence consultés, il est fort probable que des avantages plus généraux en matière d'emploi et d'activité économique se soient fait sentir au-delà des limites de Benny Farm. Ces derniers n'ont toutefois pas encore été évalués.
- Le réaménagement a permis l'amélioration d'infrastructures telles que des rues et des installations communautaires; une partie des coûts associés à ces améliorations a été assumée par la Ville.

Autres résultats inattendus

Le réaménagement a entraîné son lot d'avantages imprévus, tels que : la participation des résidents initiaux à la création d'« archives » témoignant de l'histoire de Benny Farm; l'implication continue des membres de la collectivité composant le groupe de travail dans le cadre des processus de planification et de mise en œuvre; des effets sur les règlements d'urbanisme locaux, notamment en matière de stationnement (un changement dans les exigences de stationnement propres au bâtiment, incompatibles avec le plan du site, remplacées par l'obligation de construire une « aire » de stationnement) et de nombreuses variations détaillées des notions de conception des bâtiments et des processus de construction. Certaines des personnes interrogées lors des entrevues ont laissé entendre que l'expérience de Benny Farm aurait aussi modifié la manière dont la Ville administre l'aménagement des zones d'habitation. À titre d'exemple, cette dernière exige désormais des promoteurs qu'ils consultent les gens du voisinage plus tôt dans le processus.

Le réaménagement de Benny Farm étant encore assez récent, il est difficile d'en évaluer les effets à plus long terme. Les gens avec qui nous nous sommes entretenus dans le cadre de l'étude de cas ont toutefois cité différentes manières dont les enseignements tirés du réaménagement du quartier sont appliqués à d'autres initiatives d'aménagement lancées par la SIC, les experts-conseils participants et la Ville de Montréal elle-même. La Ville, par exemple, participe au réaménagement d'ensembles de logements sociaux vieillissants dans d'autres quartiers.

[49] Voir le www.shdm.org. Le crédit d'achat de 10 % a été financé par le programme Accès Condos.

[50] Voir le http://montreal.backpage.com/HomesForSale/131190-square-benny-phase-1 and 2-condo.

Les personnes interrogées ont indiqué qu'une grande partie des enseignements tirés de Benny Farm contribuait à la revitalisation continue d'autres complexes.

Tous ces effets et résultats devront être évalués au cours des prochaines années, tandis que se poursuit l'évolution du nouveau quartier de Benny Farm.

B.8 Atteinte des objectifs

Les objectifs du plan directeur ont été atteints. Selon les personnes interrogées dans le cadre de la présente étude de cas, le réaménagement a en effet permis :

- de constituer une collectivité diversifiée et hétérogène rassemblant des ménages de différents types – des familles aux aînés – et comprenant des logements destinés aux personnes ayant des besoins particuliers;
- de fournir des logements abordables à divers groupes à revenu faible ou modeste;
- de créer un assortiment de logements locatifs et de logements pour propriétaires-occupants dans un secteur central précieux et convoité;
- d'ouvrir le quartier par l'aménagement d'espaces ouverts et d'allées piétonnières le reliant au reste du voisinage;
- d'assurer la qualité de l'ensemble des éléments requis pour tous les logements construits, comme le prévoyait le plan;
- de revitaliser un quartier très bien situé, à proximité des commodités et services.

Aux dires de certains, le fait que la SIC – et non la Ville – ait assuré la supervision du réaménagement en tant qu'organisme indépendant aurait constitué un facteur de succès. De fait, la SIC a veillé au respect du plan par l'ensemble des parties concernées.

Le réaménagement a atteint son objectif, soit le maintien et l'expansion de l'offre de logements à prix abordable, alors que le secteur aurait pu accueillir uniquement des copropriétés du marché privé destinées aux ménages à revenu plus élevés.

B.9 Enseignements tirés

Tous s'entendent pour dire que le réaménagement de Benny Farm s'est révélé fructueux, et ce, à de nombreux égards. Le rapport final du groupe de travail (2008) comprenait lui-même 13 leçons apprises dans le cadre de l'initiative. Les principaux enseignements cités lors des entrevues pour l'étude de cas étaient les suivants :

Processus de consultation

- **La participation et la consultation ne sont pas des activités, mais des processus.** Si le processus utilisé à Benny Farm a été couronné de succès, c'est qu'il avait été conçu en fonction d'une situation bien précise. Il se peut qu'un processus fonctionnant dans une situation donnée ne soit pas applicable à d'autres; il doit être personnalisé de manière à « coller » à la réalité locale. Aucun cadre ne convient à toutes les circonstances, car chaque ensemble de logements comporte ses particularités.
- **La consultation peut être un processus créatif et positif.** Les villes tendent à recourir à l'arbitrage dans le cadre d'un processus officiel, mais on ne peut, alors, parler de consultation. La consultation demande beaucoup de temps et de moyens ainsi qu'une pleine coopération, mais le jeu en vaut la chandelle. À Benny Farm, une planification ouverte, en concertation avec la collectivité, s'est révélée très fructueuse pour contrer le

syndrome « pas dans ma cour » (NIMBY[51]), et les craintes des citoyens se sont apaisées une fois le plan élaboré. Le processus a toutefois exigé l'organisation de nombreux événements et la tenue de nombreuses rencontres individuelles.

- **Un processus de consultation inclusif donne à tous un même droit de parole.** Veillez à ne pas déléguer de trop grandes responsabilités à des groupes communautaires susceptibles de représenter des intérêts particuliers. Les résultats ne seront pas toujours positifs, car les groupes communautaires ne sont pas toujours représentatifs de l'ensemble de la collectivité. L'objectif devrait être d'amener les gens à participer, de réunir tout le monde autour d'une table et de faire en sorte que chacun puisse s'exprimer.
- **Être prêt à faire des compromis.** Pour qu'un projet réussisse, chacun doit faire des compromis. Les initiatives de réaménagement complexes à grande échelle comme celui de Benny Farm comportent de multiples objectifs, souvent contradictoires. Dans le cas présent, la SIC, en tant que promoteur, devait travailler avec les gens du quartier jusqu'à l'obtention d'un consensus concernant les compromis nécessaires à un plan réaliste.

Mise en œuvre du plan

- **Un trop grand nombre d'innovations incorporées dans une même initiative peut compromettre le succès d'un plan.** Il importe de se concentrer sur les objectifs du réaménagement et de les atteindre comme prévu. Lorsque des innovations (de nouvelles technologies, par exemple) sont mises à l'essai, elles doivent faire l'objet d'un suivi afin d'en évaluer les effets, car ce ne sont pas toutes les mesures qui produisent des résultats durables.
- **Il importe de faire preuve de souplesse lors de la conception.** Au chapitre de la conception, les architectes doivent faire preuve d'ouverture d'esprit et être prêts à faire des changements qui répondent aux préoccupations exprimées, afin de satisfaire l'ensemble de la collectivité.
- **Se fixer des objectifs clairs en début de projet et mettre en œuvre le plan définitif,** afin de répondre aux attentes de chacun. Le plan directeur de Benny Farm était très détaillé et indiquait même les endroits où des arbres seraient plantés. La SIC a veillé à ce que tous les aspects du plan soient mis à exécution et à ce que les attentes soient satisfaites.
- **Tout faire le mieux possible.** À Benny Farm, la SIC a assuré la supervision de l'ensemble des initiatives de logement, veillant à ce que les promoteurs ne dérogent en aucun temps aux normes établies. Lorsque de multiples promoteurs sont présents sur un même site, il est particulièrement important que quelqu'un soit nommé responsable de l'« image » et de l'apparence globale des immeubles construits. Il semblait plus facile de confier la gestion de ces travaux à un organisme indépendant comme la SIC que de laisser la Ville transiger avec les promoteurs de logements sociaux et privés.

C. Évaluation sommaire

Benny Farm est un excellent exemple de réaménagement à grande échelle pour le logement social et abordable dans les quartiers centraux d'une grande région métropolitaine.

[51] Le syndrome « pas dans ma cour » correspond au terme anglais « NIMBY ».

Voici certains des points clés à retenir de cette étude de cas :

- Le réaménagement de Benny Farm a permis de combiner différents types de logements et modes d'occupation, tout en créant une certaine mixité sociale. Sa portée s'étendait bien au-delà du site lui-même, l'objectif étant d'améliorer l'intégration du quartier au secteur environnant. L'initiative a entraîné la formation d'une collectivité dont la diversité dépassait celle qu'on observe communément en fait de revenus, au sein de logements sociaux. L'étude des résultats à plus long terme sur le réaménagement du logement et de la collectivité des quartiers centraux demeurera sans doute d'un grand intérêt.
- Les méthodes de planification et d'aménagement employées à Benny Farm différaient de celles des autres initiatives de réaménagement en ce qu'une société de promotion quasi publique (la SIC) – et non un organisme d'habitation public ou sans but lucratif – tenait lieu de promoteur pour l'ensemble du site. La stratégie adoptée, qui consistant à lancer des appels d'offres auprès de divers de fournisseurs de logements, se distinguait également des « partenariats » d'organismes publics et privés utilisés dans d'autres des cas abordés aux présentes. Il s'agissait d'une manière d'amener fournisseurs de logements sociaux et promoteurs privés à collaborer dans le cadre d'un plan directeur approuvé élaboré en concertation avec les résidents d'origine.
- Les arrangements financiers pour ce réaménagement étaient également uniques, en raison du rôle de promoteur joué par la SIC. Alors que, dans d'autres exemples, ce rôle était assumé par un organisme d'habitation provincial ou municipal pour le logement social, cet exemple illustre comment il a été possible, par des appels d'offres auprès de multiples promoteurs de logements sociaux et de logements du marché privé, de générer des revenus qui permettraient de couvrir le coût des travaux tout en atteignant les objectifs fixés dans le cadre d'un même plan directeur coordonné.
- Le mécanisme de consultation publique utilisé dans le cas présent différait aussi d'autres exemples de mobilisation publique ciblant les résidents antérieurs et la collectivité au sens large.

Sources :

Groupe de travail de Benny Farm, *Rapport final à la Société immobilière du Canada (CLC) Limitée,* juillet 2008.

Erin Silver, *"Hope. Effort. Family," The Benny Farm Community Then – and Now?,* le 18 mars 2008,

Pierre Teasdale, *Évaluation du projet de réaménagement de l'ensemble Benny Farm,* juillet 1981.

SIC, **Benny Farm Redevelopment,** le 10 avril 2006.

SIC, *Réaménagement du site Benny Farm, Description et historique du site*, le 22 septembre 2003. (au www.bennyfarm.org)

SCHL, *Innovation dans l'habitation; réaménagement de Benny Farm à Montréal,* 2006.

City Noise, « The Benny Farm Condemned Housing Projects », le 4 juillet 2006 (à l'adresse http://citynoise.org/article/4408)

www.shdm.org

www.bennyfarm.org (Le site Web devait être fermé en juin 2010. Les documents archivés y sont accessibles par l'intermédiaire de liens hypertextes.)

Entrevues menées auprès de la SIC, des experts-conseils et de la Ville de Montréal dans le cadre de l'étude de cas.

I. Étude de cas nº 4

Strathcona Heights
(Ottawa, Ontario)
Société de logement communautaire d'Ottawa (LCO)

Justification de l'étude de cas : Strathcona Heights a été sélectionné à titre d'exemple de revitalisation à grande échelle d'un ensemble de logements sociaux des quartiers centraux comprenant la démolition de logements sociaux vieillissants et leur reconstruction aux fins d'augmentation de la densité d'occupation. Son cas pourrait se révéler utile à d'autres fournisseurs de logements envisageant le réaménagement de sites d'envergure, propriété d'organismes d'habitation municipaux, dans le but d'augmenter les dimensions et la diversité du parc de logements et de mieux répondre à des besoins changeants en matière d'habitation.

Remerciements : Les chercheurs et la SCHL désirent remercier de leur collaboration le personnel de la Société de logement communautaire d'Ottawa et les autres membres de la collectivité qui ont livré de précieux renseignements dans le cadre de la présente étude de cas. Les deux excellents rapports de la Ville d'Ottawa sur le réaménagement de Strathcona Heights[52], en particulier, se sont révélés très utiles. Les renseignements liés aux questions de recherche sont résumés dans les pages qui suivent, mais les lecteurs sont invités à consulter ces documents pour connaître en détail l'histoire du réaménagement.

[52] Voir les références fournies à la fin de la présente étude de cas.

A. Strathcona Heights : Renseignements généraux et résumé	
Principal organisme participant : Logement communautaire d'Ottawa (LCO) (auparavant connu sous le nom de City Living)	
Le complexe original, avant les travaux de RR	Construit en 1948 dans le quartier Côte-de-Sable, à proximité du centre-ville d'Ottawa, l'ensemble d'habitation de Strathcona Heights était destiné aux anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale. Les programmes pour le logement social n'apparaîtraient qu'en 1949; la propriété et l'administration de l'ensemble ont donc été transférées à la SCHL lors de sa création. Bâti sur un grand terrain de 9,3 ha longeant la rivière Rideau, le complexe original comptait 404 logements, conçus pour de jeunes familles, répartis dans des immeubles collectifs de faible hauteur, sans ascenseur. En 1982, l'ensemble comportait 261 logements à deux chambres et 143 logements à trois chambres, répartis dans 62 immeubles, eux-mêmes groupés en 22 zones de 1 à 4 immeubles. Plus de la moitié des logements (58 %) étaient occupés par des ménages d'une ou deux personnes; environ le tiers étaient des familles monoparentales et 26 %, d'anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale. Soixante pour cent des résidents touchaient un faible revenu, dont 17 % bénéficiaient de suppléments au loyer et 37 % étaient admissibles à une aide au logement social sous forme de loyer proportionné au revenu. Les loyers, à l'époque, étaient de 25 à 30 % moins élevés que ceux des logements locatifs du marché privé à Ottawa (239 à 268 $ pour un logement à deux chambres et 274 à 301 $ pour un logement à 3 chambres à Strathcona Heights).
Échéancier	Planification : 1987 – 1988 (environ 1 an et demi) Mise en œuvre : 1988 à 1995 (environ 6 ans)
Plan de RR et travaux effectués	En 1982, la SCHL a annoncé son intention de vendre le site pour en confier le réaménagement au secteur privé. L'opposition des locataires d'alors et la volonté locale de préserver les logements sociaux de l'endroit ont mené à la vente de la propriété à City Living[53] (qui deviendrait plus tard Logement communautaire d'Ottawa [LCO]) pour la somme de 1,8 million de dollars. Pour conclure la transaction, City Living a reçu une aide financière dans le cadre du programme fédéral pour le logement sans but lucratif (LNH, article 56.1). Au moment de la vente, la propriété étant en déficit, la SCHL a accepté de continuer à verser les suppléments au loyer pour une année de plus (pour un montant équivalant, au total, à 70 000 $). City Living a alors établi un programme de subventions internes dans le cadre duquel les locataires, s'ils n'étaient pas en mesure de payer le loyer standard, pouvaient profiter d'un loyer proportionné au revenu. En 1984, la Ville d'Ottawa, la SCHL et le ministère des Affaires municipales et du logement de l'Ontario ont signé un accord tripartite garantissant le financement du réaménagement de Strathcona. En janvier 1987, City Living entreprenait officiellement la planification du réaménagement; le plan directeur serait approuvé par le conseil municipal d'Ottawa en mai 1988. Ce plan prévoyait la rénovation d'environ la moitié des logements et la démolition des autres, qui seraient ensuite remplacés. La rénovation « pilote » de 12 logements s'est achevée en 1988-89, et celle de 48 autres, en 1992, s'est accompagnée de la conversion de petits logements (750 pi^2) à trois chambres en logements à deux chambres. Le coût unitaire des rénovations s'élevait en moyenne à 47 000 $, et cette approche limitait les possibilités en matière de densification de l'occupation et de création de logements des dimensions requises. Le plan fut donc modifié pour permettre la démolition d'autres logements existants et leur reconstruction. Le réaménagement, échelonné en cinq phases, s'est étalé sur six ans et achevé en 1995. Cinquante-quatre des 440 logements originaux ont été rénovés et 689 nouveaux ont été construits, portant le nombre de logements sociaux de 404 en 1988 à 743 (une augmentation de 84 %), dont 160 dans deux nouvelles coopératives de logement. Les nouveaux bâtiments comprenaient des immeubles d'habitation de quatre et six étages et des maisons en rangée. Dans un rapport daté de 1994, City Living a décrit Strathcona Heights comme une « communauté renouvelée »; dans un autre, l'auteur l'a qualifié de « modèle de remodelage ».

[53] La Société de logement communautaire d'Ottawa (LCO) est née en 2002 de la fusion de City Living et de Logement communautaire d'Ottawa. La planification et le réaménagement de Strathcona Heights relevaient donc, à l'époque, de City Living. La Ville d'Ottawa est la seule actionnaire de LCO. Cette dernière et son Conseil d'administration fonctionnent indépendamment de la Ville. Il s'agit du plus grand fournisseur de logement social à Ottawa, et du deuxième en Ontario.

A. Strathcona Heights : Renseignements généraux et résumé (suite)	
Après les travaux	Aujourd'hui, 743 ménages, soit plus de 1 700 personnes, résident à Strathcona Heights – près de trois fois plus qu'en 1988. Les nouveaux logements d'une à quatre chambres accueillent une grande diversité sociale et tous les types de ménages (familles, aînés, personnes seules, couples et personnes handicapées). Les modes d'occupation varient, les deux coopératives d'habitation représentant 22 % de l'offre et les logements locatifs sans but lucratif exploités par LCO, 78 %. Les coopératives ayant signé des baux de 75 ans pour la portion du terrain qu'elles occupent désormais, le site entier est demeuré propriété de l'État et aucune parcelle n'a été vendue pour la construction de logements privés. Les revenus des résidents vont de faibles à modestes; des subventions locatives sont disponibles pour les personnes admissibles dans près de 90 % des logements de LCO, et les deux coopératives proposent un mélange de logements à loyer proportionné au revenu et de logements locatifs à loyer du marché.
Principaux changements	■ Revitalisation complète, augmentation de la densité d'occupation et du nombre de logements sociaux. ■ Combinaison de ménages à revenu faible et modeste de tous les types (aînés, familles, personnes seules et personnes ayant une incapacité physique) et de logements locatifs et coopératives d'habitation. ■ La préservation de cet ensemble de logements sociaux à proximité du centre-ville a permis de maintenir l'offre de logements abordables à Ottawa et d'éviter que ne soient érigés sur place des logements à loyer plus élevé, destinés au marché privé. ■ Réaménagement en tant que logement social, sans qu'aucune portion du terrain ne soit vendue à des promoteurs privés.

B. Principales conclusions concernant les questions de recherche

B.1 Motivation(s) derrière l'initiative de RR

Au début des années 1980, Strathcona Heights était perçu comme un complexe d'habitation ayant rempli sa vocation première (accueillir les familles des anciens combattants après la Seconde Guerre mondiale); on lui reprochait alors de n'être plus « en phase avec les besoins et priorités d'une ville en mutation au chapitre du logement » (City Living, 1994:1). Les logements à deux et trois chambres étaient principalement occupés par des aînés; ils ne comportaient toutefois aucune caractéristique destinée à répondre aux besoins de locataires vieillissants, les bâtiments eux-mêmes étant dépourvus d'ascenseurs. Immeubles et logements, en mauvais état, avaient également grand besoin de rénovations. *Les travaux de RR découlaient donc, au départ, de l'utilité déclinante du logement sous sa forme d'alors.*

L'impulsion à l'origine du réaménagement est venue de la décision de la SCHL de se retirer de la gestion du site et de le vendre. Des voix se sont élevées contre la démolition des bâtiments et leur remplacement par des logements privés destinés à une clientèle mieux nantie, ce qui aurait entraîné le déplacement des citoyens à faible revenu qui résidaient alors sur place. Les locataires existants étaient farouchement opposés à la vente du terrain à des intérêts privés et la Ville désirait « préserver » les logements sociaux et la collectivité. Le réaménagement visait donc avant tout à conserver et à améliorer l'ensemble de logements sociaux en rénovant les logements vétustes et à en construire d'autres, afin de mieux répondre aux besoins et priorités d'aujourd'hui en matière de logement.

B.2 Objectif(s) de l'initiative

Selon le rapport de la Ville, lorsque City Living a fait l'achat de la propriété en 1982, elle prévoyait l'exploiter « telle quelle » pendant deux ans avant de mettre sur pied un programme de réaménagement et de rénovation. L'organisme s'était alors donné comme objectifs :

- de veiller à ce que le site demeure propriété publique, afin de préserver les logements sociaux et de les adapter aux besoins et priorités du moment;
- de maintenir les loyers à un niveau abordable pour les ménages à faible et modeste revenu;
- d'améliorer l'intérieur et l'extérieur des logements, ainsi que l'aménagement paysager;
- d'acheter la propriété et d'administrer l'initiative en limitant les frais qu'elle-même et la Ville d'Ottawa auraient à acquitter.

La Ville d'Ottawa a alors entamé des pourparlers avec les gouvernements provincial et fédéral pour s'assurer que des fonds suffisants soient obtenus pour procéder à un réaménagement complet. En 1984, la Ville, la SCHL et le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario paraphaient un accord tripartite garantissant le financement nécessaire à ce réaménagement. Un processus de planification a été entrepris, en collaboration avec l'association des locataires, afin d'élaborer des plans pour le « renouvellement » du quartier de Strathcona Heights. Un des principes clés du réaménagement consisterait à accorder la priorité de logement aux locataires d'alors, et à les amener à prendre part au processus de planification.

Le plan directeur détaillé approuvé par le conseil municipal en 1988 prévoyait principalement :

- l'augmentation du nombre de logements sociaux en un lieu central bien situé, qui entraînerait du même coup l'augmentation de la densité d'occupation de la propriété;
- le maintien et la promotion du fort sentiment d'appartenance déjà existant et le rapprochement entre le complexe et le quartier environnant de la Côte-de-Sable;
- la création d'une plus grande mixité socio-économique, par la diversification des ménages résidant sur place – familles, aînés et personnes aux besoins particuliers aux revenus variés – et celle de logements de différents types aux multiples modes d'occupations;
- la fourniture d'un plus grand nombre de logements adaptés aux résidents âgés et l'ajout de logements modifiés qui permettraient aux anciens combattants vieillissants et leurs familles, habitant le complexe depuis longtemps et s'y sentant tout à fait chez eux, de jouir d'une meilleure accessibilité.

Tous ces objectifs devraient être poursuivis dans le respect des principes pour une saine gestion financière et immobilière établis par la Ville, afin d'assurer le caractère durable et la viabilité économique à long terme de l'ensemble, qui ferait partie du parc de logements sociaux municipal.

B.3 Planification et mise en œuvre

Le processus de mobilisation et de consultation des locataires adopté lors du réaménagement de Strathcona Heights a été reconnu, dans les rapports, comme un accomplissement notable et l'un des facteurs de succès de l'initiative.

Les processus de planification et de mise en œuvre ont tous deux été soigneusement échelonnés, de manière à permettre une participation active de la part des locataires d'alors et des résidents du voisinage. Les étapes prévues comprenaient :

- un processus de planification en trois phases (16 mois, de janvier 1987 à mai 1988);
- un stade de mise en œuvre en cinq phases (5 ans, de 1988 à 1993).

Planification initiale : de janvier 1987 à mai 1988

City Living prévoyait originellement planifier le réaménagement de Strathcona à l'interne. L'organisme et la Ville avaient conscience que l'initiative constituerait un sujet délicat. Au cours de ses 20 ans d'expérience dans la planification d'aménagement de quartiers, Ottawa avait connu de nombreux litiges. Le souvenir de rénovations urbaines controversées dans « l'ouest de la Basse-Ville » et d'autres secteurs et celui du manque de « consultation » persistaient. Les locataires craignaient que le processus se reproduise et qu'on les chasse de chez eux. Le quartier environnant accueillait par ailleurs une importante association de résidents (Action Côte-de-Sable) qui avait jusque-là joué un rôle actif dans les efforts de planification de la Ville. L'environnement politique d'Ottawa avait aussi connu, à la fin des années 1970, certains changements avec l'élection de conseillers municipaux appuyant la participation communautaire aux processus de planification.

En raison de l'envergure de l'initiative, City Living a alors :

- désigné un membre du personnel pour assurer la coordination des travaux;
- embauché un agent de participation publique, qui travaillerait sur place, dans un bureau;
- embauché un conseiller (Barry Padolsky Architect Ltd., d'Ottawa) pour produire le plan de réaménagement;
- mis sur pied une équipe de gestion municipale (composée de membres des services municipaux, de représentants de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, du bureau local du ministère du Logement de l'Ontario et de l'association des locataires de Strathcona Heights.

Trois phases de planification :

- **Phase 1 : janvier à avril 1987 :** Examen des conditions à Strathcona et dans le secteur environnant. Présentation des objectifs d'aménagement recommandés au conseil en avril.
- **Phase 2 : avril à juillet 1987 :** Dix options d'aménagement ont été examinées par le conseiller, en collaboration avec l'équipe de la Ville, les locataires, les résidents du voisinage et des groupes d'intérêt. Les options ont été présentées au public en juin 1987 dans le cadre de trois réunions portes ouvertes. Le conseiller a ensuite formulé sept options et une option privilégiée en tenant compte des opinions de toutes les parties. Cette dernière a été présentée lors d'une deuxième série de réunions portes ouvertes, au cours de l'été 1987.
- **Phase 3 : juillet 1987 à mai 1988 :** Le 18 mai 1988, lors de la phase III du plan directeur, 49 recommandations pour le réaménagement du site et 11 recommandations pour le secteur de la Côte-de-Sable ont été approuvées par le conseil municipal.

Le processus de planification lui-même était unique, car il s'agissait d'une approche « ascendante » dirigée et contrôlée, dans une large mesure, par les locataires eux-mêmes; en expliquant les diverses options possibles, les conseillers ne jouaient qu'un rôle de facilitateur. Cette approche a permis de régler les principaux problèmes rencontrés avec les locataires, dont le manque de confiance, la crainte de ne pas être écouté et l'incertitude à l'égard de la promesse faite par la Ville, qui leur avait garanti qu'ils pourraient demeurer dans leur quartier. En leur donnant le contrôle du processus, on leur confiait un large éventail d'options tout en leur laissant le soin de prendre des décisions.

Les entrevues ont révélé que les locataires avaient fait des choix d'options éclairés dans le meilleur intérêt de la collectivité. Bien qu'ils n'aient pas reçu de formation officielle en matière de planification, ces gens ont investi bénévolement de nombreuses heures dans l'élaboration d'un plan pour leur quartier, et sont parvenus à établir un dialogue avec l'association Action Côte-de-Sable. Au cours des deuxième et troisième phases du processus de planification, de nombreux éléments ont été mis de côté alors que les locataires procédaient à des choix difficiles concernant les besoins de leur collectivité. Une option comprenait par exemple un stationnement souterrain, ce qui aurait permis de créer davantage d'espaces verts, comme le désiraient les principaux intéressés. Lorsque les coûts associés à cette option ont été dévoilés, cependant, ils ont opté pour le stationnement de surface, plus abordable. L'association des locataires bénéficiait d'un appui solide de la part de la conseillère de quartier, dont la contribution est soulignée dans le rapport de la Ville sur le renouvellement de Strathcona Heights.

Le succès du processus a été confirmé lorsque le plan directeur a été présenté au conseil municipal sans que l'association des locataires ni l'association Action Côte-de-Sable soulève la moindre objection : un véritable tour de force, car ce plan prévoyait pratiquement de doubler le nombre de logements sociaux sur le site. Le plan directeur a été approuvé en mai 1988, sans que des appels ne soient presentés à la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO). La contribution des conseillers en planification, qui avaient travaillé avec les locataires et résidents pour les aider à créer le plan, aurait contribué pour beaucoup au succès de ce dernier. Une fois le plan approuvé, les travaux de réaménagement ont été entrepris. Personne n'a remis en cause les décisions qui avaient été prises, car elles découlaient d'un « plan citoyen »; les résidents avaient donc pu faire des choix relativement à la forme que prendrait leur collectivité. Les personnes interrogées ont souligné que le financement reçu dans le cadre du programme de logement de la SCHL avait aidé City Living à mobiliser adéquatement les locataires dans le cadre du processus de planification. Bien que ce processus ait demandé un peu plus de temps que prévu (près de 17 mois au lieu de 8), le rapport de la Ville indique que les résultats valaient bien « chaque minute et chaque cent investi ».

Mise en œuvre en 5 phases : mai 1988 à 1993

Lorsque City Living a fait l'achat de Strathcona Heights, elle prévoyait initialement conserver et « réhabiliter » environ la moitié des logements, et remplacer les autres par des immeubles nouvellement construits. Après qu'une initiative de rénovation pilote, en 1988, et la première phase des rénovations, en 1992-1993, ont révélé

le coût élevé du processus (environ 47 000 $ par logement), le plan a été modifié afin de permettre la démolition et le remplacement du reste des logements sociaux et l'augmentation du nombre total de logements sur le site.

Le plan directeur a été mis en œuvre en cinq phases (consistant en la construction de divers bâtiments), elles-mêmes étalées sur six ans[54]. Ce laps de temps était nécessaire à l'atteinte des objectifs fixés, soit limiter au maximum le déplacement des locataires tout en faisant en sorte que la majorité d'entre eux n'aient pas à déménager plus d'une ou deux fois. L'ordre adopté pour les différents types de bâtiments de 1989 à 1995 (par date d'achèvement des travaux) était le suivant :

- 1989 – nouvel immeuble collectif Silver Heights destiné aux aînés et rénovations pilotes;
- 1990 et 1994 – maisons en rangée et maisons en rangée superposées;
- 1991, 1992 et 1994 – nouveaux immeubles collectifs;
- 1991 – Coopérative Voisins;
- 1993 – rénovation des immeubles collectifs existants;
- 1995 – Coopérative Conservation.

Avant toute chose, un nouvel immeuble devait être bâti à l'intention des aînés (résidents de longue date du quartier) afin que ces derniers n'aient pas à déménager plus d'une fois. C'est pourquoi fut d'abord construit, en 1989, sur un ancien terrain de stationnement, l'immeuble collectif Silver Heights, qui comptait 81 logements. Lorsque des locataires âgés délaissaient leur logement pour emménager à Silver Heights, leurs anciens appartements accueillaient les occupants des prochains bâtiments voués à la démolition. Cette mise en œuvre progressive de la démolition et de nouvelles constructions a permis à la plupart des gens de déménager à même le site.

Pour le personnel de City Living, la gestion du relogement des locataires représentait une charge de travail considérable. En vertu de la loi provinciale, l'organisme était tenu de donner aux locataires un préavis de relogement de 120 jours. Des avis d'expulsion officiels ont été envoyés, les demandes d'aide au déménagement des locataires ont dû être traitées et de nouveaux baux, remplis. Les locataires devaient pour leur part faire un choix parmi les nouveaux logements lorsque ces derniers étaient créés. Un système de points fondé sur la durée de résidence a été établi à cette fin, ne suscitant, comme en témoigne le rapport d'évaluation de 1994, qu'un nombre minime de désaccords. Avoir « le choix » contribuait largement au haut degré de satisfaction des locataires. City Living devait également gérer l'inoccupation à court terme du bâtiment voué à la démolition et a tenté de limiter la perte de revenus locatifs par des baux à court terme (120 jours) signés par d'autres locataires ou des étudiants de l'Université d'Ottawa, laquelle était située à proximité.

Selon le rapport d'évaluation de 1994, le personnel de City Living et les locataires ont jugé que le processus de relogement s'était bien déroulé. Chaque ménage a reçu, pour chacun de ses déménagements, une allocation standard

[54] Pour une description détaillée des cinq phases, voir Strathcona Heights : une communauté renouvelée, City Living, 1994, p.6.

de 300 $ destinée à couvrir ses dépenses, qu'on estimait entre 150 $ et 600 $. Le rapport indique que City Living aurait ainsi investi un montant total de 78 000 $. Lors d'une enquête menée dans le cadre du rapport d'évaluation de la Ville, 77 % des locataires ont dit considérer ce montant comme une juste indemnité.

Comme l'indique le rapport de la Ville, City Living disposait, pendant toute la durée du réaménagement, d'un bureau sur place où le personnel recevait les locataires afin d'écouter leurs préoccupations et d'y répondre; ces derniers en sont donc venus à percevoir l'initiative comme « la leur ». Environ 400 d'entre eux ont déménagé à une ou deux reprises pendant le réaménagement, prenant d'eux-mêmes les dispositions nécessaires avant de s'exécuter. Selon le rapport d'évaluation, le taux de roulement des locataires aurait en fait diminué lors du réaménagement, et au plus une douzaine des 400 locataires initiaux de Strathcona Heights aurait quitté les lieux au cours du processus.

Les enseignements opérationnels tirés de ce réaménagement sont présentés en détail dans le rapport d'évaluation de 1994. Le rapport compte plus de 50 enseignements. Le résumé du document indique que quatre éléments qui auraient gagné à être gérés différemment, tandis que 11 qui ont bien fonctionné. Les recommandations destinées à corriger les quatre éléments mal gérés vont comme suit :

- embaucher un gestionnaire de projet de niveau « cadre supérieur » plus tôt dans le processus;
- se doter d'un plan souple qui puisse être modifié sans être entièrement repensé;
- évaluer le temps que le personnel sur place et les autres effectifs sont en mesure d'investir, embaucher de nouvelles recrues ou mettre sur pied une équipe exclusivement dédiée au réaménagement;
- s'assurer que les offres de nouveaux logements et les refus des locataires sont consignés par écrit.

Les mesures jugées concluantes sont les suivantes : investir le temps et l'énergie nécessaires à l'élaboration du plan, optimiser le recours à des programmes sans lien avec le logement pour la réalisation d'autres améliorations, ouvrir un bureau sur place pour le traitement des demandes de renseignements, consulter les résidents assez tôt dans le processus pour que leurs idées puissent être prises en compte (au lieu de les mettre devant le fait accompli), s'adresser à eux directement, leur expliquer d'avance que leur loyer et le coût des services publics pourraient augmenter et procéder à la viabilisation sur une courte période, afin de limiter autant que possible les dérangements pour la collectivité.

L'une des décisions initiales clés a consisté à modifier le plan directeur afin de procéder à l'ensemble des travaux de viabilisation au cours de la première année du réaménagement, plutôt que durant l'aménagement de chaque parcelle. En plus d'entraîner une diminution des coûts, cette approche s'est révélée plus pratique du point de vue de l'ingénierie, permettant également aux locataires de profiter de routes pavées et d'un milieu relativement propre une fois la viabilisation achevée. Les changements apportés aux routes et aux aires de loisirs communautaires environnantes (dont au parc Dutchy's Hole) ont amélioré l'intégration du site dans son ensemble et celle du complexe lui-même.

Le processus de réaménagement s'est apparemment déroulé sans anicroche et achevé dans les temps, à l'exception des travaux associés à la deuxième coopérative d'habitation (coopérative Conservation) qui se sont poursuivis jusqu'en 1995. Comme le signale le rapport de la Ville daté de 1994, le processus de conception de cette coopérative a demandé davantage de temps, l'objectif étant de créer un bâtiment écologique à haut rendement énergique qui permettrait de réduire les coûts énergétiques mensuels. La coopérative, financée par le ministère du Logement de l'Ontario, a été construite dans le respect de lignes directrices rigoureuses en matière de logement social et du budget établi. Le design final comportait une vaste gamme de caractéristiques innovantes destinées à diminuer les pertes de chaleur et à optimiser les gains d'énergie solaire ainsi que des récupérateurs de chaleur pour la ventilation; on prévoyait également l'utilisation de matériaux recyclés et l'adoption de mesures visant à réduire la quantité de déchets produits, dont le recyclage des eaux grises. Le rendement du bâtiment a été évalué en 2000, après 5 ans d'exploitation, dans le cadre d'une étude financée par la SCHL[55].

Au cours des six années qu'a duré le processus de réaménagement, l'association des locataires de Strathcona est demeurée très engagée. Les améliorations apportées aux logements et au secteur dans le cadre de l'initiative ont été très bien accueillies par les locataires comme par les résidents du secteur, et perçues comme renforçant la collectivité en amenant les gens à se rassembler.

B.4 Intérêts de la collectivité et des locataires

Dans le cadre du réaménagement, une priorité élevée a été accordée aux intérêts des locataires d'alors et à ceux de la collectivité au sens large. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la Ville d'Ottawa possédait déjà plusieurs années d'expérience dans la planification d'aménagement de quartiers et les processus de consultation, expérience qui s'est révélée fort utile dans le cadre de cette initiative qu'elle-même parrainait. La participation des résidents était aussi fortement encouragée par le conseil municipal, car elle ferait en sorte de satisfaire leurs besoins.

Les locataires initiaux éprouvaient de nombreuses inquiétudes et souhaitaient vivement pouvoir demeurer dans leur collectivité. La crainte d'être forcé de déménager ou relogé sans pouvoir revenir était particulièrement présente. Selon le rapport de la Ville, daté de 1994, ces locataires souhaitaient avant tout :

- que l'identité communautaire soit préservée;
- que tous les occupants soient autorisés à demeurer dans le secteur;
- que la priorité soit accordée aux anciens combattants et aux résidants âgés;
- que le nombre de déménagements soit limité;
- que les augmentations de loyer soient, dans la mesure du possible, évitées;
- qu'un nombre maximal de logements soient conservés et rénovés;
- que les occupants et les gens du voisinage aient leur mot à dire.

[55] Pour en apprendre davantage au sujet des caractéristiques de conception, voir les références aux résultats de l'étude de la SCHL cités à la section Sources.

L'un des principes directeurs adoptés par City Living consistait à amener les locataires à prendre part au processus de planification. Le complexe est demeuré habité pendant toute la durée du réaménagement, l'organisme administrant le processus de relogement de manière à ce que près de 400 ménages n'aient pas à déménager plus d'une fois ou deux au cours des cinq années que durerait le processus.

Les citoyens de la Côte-de-Sable résidant aux alentours s'inquiétaient de l'incidence potentielle d'un réaménagement sur le voisinage. Leurs principales préoccupations portaient notamment sur l'augmentation de la densité d'occupation et du nombre de logements sociaux sur le site, la présence de ménages à faible revenu et l'augmentation de la congestion et de la circulation routière. Les propriétaires craignaient, comme c'est souvent le cas, les effets du réaménagement sur la valeur des propriétés. La participation des résidents du secteur à de nombreuses assemblées publiques ainsi qu'à des réunions auxquelles assistaient Action Côte-de-Sable et l'association des locataires de Strathcona Heights ont cependant contribué à l'élaboration d'un plan répondant à ces préoccupations. Le fait qu'aucun résident ne se soit opposé au plan directeur lors de sa présentation au conseil municipal témoignait du succès du processus qui, en amenant les résidents du secteur à s'exprimer dans le cadre d'assemblées publiques et de rencontres avec l'association des locataires, est parvenu à calmer leurs inquiétudes. Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas ont souligné que la mobilisation des personnes touchées dès le début du processus, l'écoute de leurs préoccupations et la prise de mesures adaptées avait beaucoup contribué à l'ensemble du processus.

B.5 Coûts

En 1982, la propriété existante a été achetée à la SCHL au coût de 1 819 136 $ (ce qui correspondait, à l'époque, à 4 500 $ par logement). L'achat a été financé en totalité par City Living, grâce à un prêt hypothécaire contracté auprès d'un prêteur privé et à une aide financière fédérale obtenue en vertu de l'article 56.1 de la LNH, destinée à réduire à 2 % sur 35 ans le taux d'intérêt hypothécaire effectif. Le coût d'achat de la propriété correspondait à la valeur marchande estimative avancée par un évaluateur indépendant mandaté par la Ville. La SCHL ne finançait alors aucune autre subvention.

Certaines modalités de la convention d'achat ont eu une incidence sur les coûts. En vertu de l'entente entre la Ville d'Ottawa et la SCHL, City Living devait en effet garantir aux anciens combattants, aux personnes à leur charge et à leurs survivants, pour les cinq années qui suivraient :

- le droit au maintien dans les lieux;
- des loyers inférieurs au marché, comme l'établissait la SCHL dans le cadre du programme de logement sans but lucratif;
- l'accès prioritaire à toute subvention ou tout programme de loyer proportionné au revenu auquel ils étaient admissibles. La SCHL a accepté de continuer à verser, pour une année de plus, les suppléments au loyer aux locataires qui en bénéficiaient déjà (pour un coût s'élevant à 70 000 $ pour un an).

Les coûts des immobilisations pour les logements créés à Strathcona Heights sont indiqués ci-dessous; il s'agit des coûts enregistrés l'année de la construction, pour la période s'étalant de 1988 à 2005. Ces coûts

comprennent les coûts de construction, les frais (municipaux) et le prix des terrains. Ce dernier a été estimé à 12 % du prix maximal des logements pour chacune des initiatives de construction résidentielle et imputé aux bâtiments résidentiels individuels. (Le coût total du terrain comprenait la valeur d'expertise de la propriété et le coût des améliorations apportées [frais de possession, viabilisation, stationnement sur le site, relogement des locataires, administration de l'initiative, etc.])[56].

- Les coûts d'immobilisation pour les 81 logements à 1 et 2 chambres du nouvel immeuble Silver Heights de LCO se chiffraient, en 1988-1989, à 5,2 millions de dollars (une moyenne de 64 347 $/logement)[57].
- Les coûts d'immobilisation totaux pour les 502 logements des nouveaux bâtiments de LCO (excluant celui de Silver Heights) s'élevaient à environ 29 millions de dollars (une moyenne de 58 181 $/logement). Le coût unitaire moyen variait d'un immeuble à l'autre, selon les dimensions des différents logements.
- Les coûts d'immobilisation pour les 54 logements rénovés de LCO étaient d'environ 2,58 millions de dollars (une moyenne de 47 703 $/logement).
- Les coûts d'immobilisation pour les 84 logements neufs de la coopérative Conservation, dont la construction s'est achevée en 1995, s'élevaient à 5,95 millions de dollars. Le coût final était de 60 $/pi^2 et le coût unitaire moyen, de 70 833 $ pour des logements comportant en majorité 2 ou 3 chambres.
- Les coûts d'immobilisation pour les 76 logements neufs dont disposait, à compter de 1991, la coopérative Voisins n'étaient pas disponibles. Leur construction a été financée par le même programme (Maisons pour de bon) que ceux de la coopérative Conservation, et fait l'objet des mêmes lignes directrices en matière de prix maximal. Le coût du terrain attribué à cette coopérative était toutefois moins élevé. Les coûts d'immobilisation ont donc été estimés à environ 5 millions de dollars.

Selon ces données, le coût d'immobilisation total pour les 743 logements construits ou rénovés de 1988 à 2005 s'élevait à environ 48 millions de dollars (une moyenne de 64 600 $/logement).

B.6 Financement

Lors de l'achat de la propriété, en 1982, une aide financière fédérale sous forme de subvention annuelle n'excédant par 157 063 $ a été octroyée par la SCHL en vertu de l'article 56.1 de la LNH, afin de permettre la diminution des frais d'intérêts sur le prêt hypothécaire de 35 ans. Aucun financement provincial n'était initialement prévu. La situation financière de l'ensemble de logements existant, qui enregistrait un déficit d'exploitation et dont l'entretien nécessiterait des fonds supplémentaires, représentait alors un fardeau financier pour la Ville.

City Living a couvert la plupart des coûts de réaménagement en recourant à divers programmes d'administration provinciale, financés en tout ou en partie par la province,

[56] Voir le rapport d'évaluation de la Ville, 1994, pp.36-37. Le coût des terrains destinés à accueillir chacun des bâtiments y est indiqué.

[57] Voir le rapport d'évaluation de la Ville, annexe D-1.

avec la participation du gouvernement fédéral. Certaines sources de financement exigeaient, dans le cadre de leurs programmes, une participation municipale aux dépenses engagées. Il convient de noter que Logement communautaire d'Ottawa assure toujours l'administration du financement, gérant les enveloppes budgétaires destinées aux différents aspects du réaménagement.

Le financement des logements créés provenait de trois grandes sources :

1. La plus grande part du financement du complexe était assumée conjointement par les gouvernements provincial et fédéral dans le cadre du Programme de logement fédéral-provincial pour le logement sans but lucratif, lequel a permis la construction de 402 nouveaux appartements, maisons en rangée et maisons en rangée superposées exploités par LCO, ainsi que la rénovation de 54 appartements. City Living avait eu recours au financement du programme pour le logement sans but lucratif pour rénover certains logements lors de la phase 1, les fonds de rénovation fédéraux du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) étant alors à la disposition des sociétés de logement sans but lucratif.
2. Le programme Maisons pour de bon de l'Ontario a financé la construction de 46 maisons en rangée superposées ainsi que des 2 coopératives (qui comportaient respectivement 76 logements dans le cas de la coopérative Voisine, où les travaux se sont achevés en 1991, et 84 dans celui de la coopérative Conservation, où ils se sont terminés en 1995).
3. Le programme provincial Projet 3600 pour le logement communautaire sans but lucratif a couvert les frais de construction du nouvel immeuble de LCO destiné aux aînés (Silver Heights), qui comprenait 81 logements.

La Ville d'Ottawa et City Living sont également parvenues à trouver d'autres sources de financement (sans lien avec le logement) pour les travaux d'infrastructure. L'amélioration des routes (modification du tracé de l'avenue Lees) et des aires de loisirs (parcs) du secteur a été financée conjointement par la province et la Ville. La contribution de cette dernière provenait d'ailleurs de ses propres budgets d'immobilisations (infrastructure et parcs et loisirs). Bien que la plupart de ces sources de financement aient exigé le partage des coûts entre la Ville et la province, la contribution provinciale était versée sous forme de subvention et n'avait donc pas à être remboursée. Toujours au chapitre du financement provincial :

- le ministère des Affaires municipales et du logement de l'Ontario et la Ville se sont partagé, à parts égales, les coûts de modification du tracé de l'avenue Lees, estimés à 2,2 millions de dollars, en vue d'améliorer la qualité de l'environnement résidentiel par la diminution de la circulation routière;
- le programme ontarien RÉNOVAM (Programme de rénovation, d'amélioration, d'aménagement et de revitalisation économique des collectivités) était toujours en vigueur lorsque la Ville a désigné Strathcona Heights comme une zone de projet d'améliorations communautaires, qui englobait également le parc Dutchy's Hole. Deux subventions ont été obtenues : 1 million de dollars en 1988, pour les travaux dans le secteur de Strathcona Heights, et 0,8 million de dollars en 1990 pour d'autres initiatives.

Aucune partie du site n'ayant été vendue à des promoteurs privés, City Living a dû renoncer à cette source de capitaux. La Ville a cependant signé des baux de 75 ans pour les terrains occupés par les deux coopératives d'habitation. Les coopératives ont également couvert une partie des coûts associés aux routes et aux parcs situés sur site et appartenant à LCO, calculée au pro rata.

Financement des coûts communs : le compte capital des coûts communs

Lorsque le réaménagement a débuté, les coûts des améliorations apportées à la propriété (frais de possession, viabilisation, stationnement sur le site, relogement des locataires et administration de l'initiative) ainsi que la valeur de la propriété existante ont été cumulés en un seul et même compte capital. Chaque initiative de construction résidentielle individuelle s'est vu imputer, depuis le compte des coûts communs, des frais distincts correspondant au coût du terrain, lui-même estimé à 12 % du prix maximal des logements en vertu du programme de logement sans but lucratif. Le compte des coûts communs a permis à City Living de payer les améliorations nécessaires sur le site et de financer la rénovation de six appartements. À l'issue du réaménagement, tous les fonds restants ont été transférés à un compte de réserve pour remplacement destiné à couvrir les frais de réparations futures aux infrastructures communes de Strathcona Heights se trouvant sur la propriété de l'organisme (chemins privés, aires de loisirs, etc.). En tant que propriétaires du site, City Living puis LCO sont demeurées financièrement responsables de l'entretien et de la réparation de l'ensemble des espaces publics, dont les routes n'appartenant pas à la Ville. Les décaissements subséquents au compte des coûts communs devraient être approuvés par le conseil d'administration.

Le financement d'un réaménagement à si grande échelle, s'étalant sur plusieurs années, promettait d'être complexe. Il convient de noter que tous les montants cités ci-dessus sont exprimés en dollars courants, en fonction des années où les dépenses ont été engagées. Il serait difficile d'évaluer les coûts en dollars d'aujourd'hui.

B.7 Effets et résultats

Le réaménagement de Strathcona a eu, sur les locataires comme sur la collectivité, des effets des plus variés. La section qui suit résume quelques-uns des plus importants.

Du point de vue matériel

Sur le plan matériel, le réaménagement s'est traduit, dans l'immédiat, par la création de 743 logements neufs ou rénovés, soit une augmentation de 84 % par rapport à l'ensemble original. L'initiative a permis non seulement d'améliorer la qualité de ces logements et d'en augmenter le nombre, mais aussi de diversifier les types de bâtiments érigés sur place et les dimensions des logements. Les tableaux qui suivent résument les différents types de logements (avant et après le réaménagement) et les types de logements locatifs et coopératifs créés.

Strathcona Heights : Logements avant et après le réaménagement

Taille des logements	Avant les travaux de RR (1988)		Après les travaux de RR (1995 à 2010)*	
	Nbre de logements	%	Nbre de logements	%
1 chambre	0	0	224	30,1
2 chambres	261	64,6	354	47,7
3 chambres	143	35,4	133	17,9
4 chambres	0	0	32	4,3
Total	404	100	743	100

* Comprend les logements locatifs de LCO et deux coopératives d'habitation.

Avant le réaménagement, qui s'achèverait en 1995, l'ensemble ne comprenait que 261 logements à deux chambres et 143 logements à trois chambres. L'initiative a ainsi permis la création de 224 logements à une chambre, 354 logements à deux chambres et 133 logements à trois chambres, ainsi que de 32 logements à quatre chambres. Les dimensions variées des logements ont eu une incidence immédiate sur la diversité des ménages pouvant être logés sur le site.

Les bâtiments nouvellement construits étaient une combinaison d'immeubles collectifs à quatre et six étages, de maisons en rangée et de maisons en rangée superposées. Les 54 logements rénovés se répartissaient entre 9 immeubles collectifs à 3 étages sans ascenseur. Les logements de LCO comprenaient quant à eux des appartements destinés aux aînés (à Silver Heights) et des logements familiaux (dans les maisons en rangée et les immeubles rénovés). Les nouveaux appartements, de dimensions variées, pouvaient accueillir familles, personnes seules et aînés. Les deux coopératives comprenaient également des logements de tailles diverses adaptés aux familles, aux couples et aux personnes seules.

La diversité de conception et d'apparence des bâtiments contribue à l'attrait et au caractère désirable des logements réaménagés. La participation de plusieurs architectes aux différentes phases de l'aménagement et aux différents immeubles a permis l'obtention d'une plus grande diversité du point de vue architectural.

Comme l'indique le tableau à la page suivante, l'augmentation de 84 % du nombre de logements présents sur le site a été atteinte sans qu'on ait à construire de tours d'habitation. L'ajout de logements destinés aux familles a aussi contribué à l'accroissement du nombre de personnes résidant sur place. En 1988, la plupart des logements étaient occupés par des ménages d'une ou deux personnes, alors que la moyenne atteint, aujourd'hui, est de 2,5 personnes; le nombre de résidents de Strathcona (plus de 1 700) a triplé, et le complexe accueille désormais plus de 500 enfants et adolescents (âgés de moins de 18 ans). Des aires de loisirs extérieures et des parcs supplémentaires ont été aménagés en vue de répondre à ces changements démographiques.

Le réaménagement visait également à diversifier les modes d'occupation en proposant à la fois des logements locatifs, exploités par LCO, et des coopératives d'habitation (représentant, à elles deux, 22 % du nombre total de logements). Si la plupart des logements de LCO (environ 90 %) sont subventionnés, les coopératives se composent quant à elles d'une combinaison de logements à loyer proportionné au revenu et de logements à loyer du marché favorisant une plus grande mixité économique.

Strathcona Heights : Types de logements et de fournisseurs			
Fournisseurs de logements (neufs ou rénovés)	**N^{bre} de logements**	**Types de bâtiments**	**Types de clients**
Logement communautaire d'Ottawa (logements locatifs)			
1. Silver Heights (neuf)	81 logements	Immeuble collectif à 4 étages	Aînés
2. Appartements de Strathcona Heights (neufs)	266 logements	Quatre immeubles à 6 étages	Clientèle mixte (personnes seules, aînés, familles)
3. Appartements rénovés de Strathcona Heights	54 logements	Neuf immeubles à 3 étages, sans ascenseur	Familles
4. Maisons en rangée de Strathcona Heights (neuves)	182 logements	Maisons en rangées superposées	Familles
Coopérative Voisins (coopérative d'habitation)			
Logements neufs	76 logements	Immeuble collectif à 6 étages	Familles, personnes seules et couples
Coopérative Conservation (coopérative d'habitation)			
Logements neufs	84 logements	Immeuble collectif à 4 étages	Familles, personnes seules et couples
Total	**743**		

En plus des nouveaux logements, le site a également été doté de nouvelles rues et allées piétonnières et fait l'objet d'un aménagement paysager, alors que les parcs qui s'y trouvaient – ainsi que celui de Dutchy's Hole, situé à proximité – subissaient certaines améliorations.

Du point de vue social

La diversification des types de logements et de leurs dimensions a permis d'améliorer la mixité sociale des ménages – personnes seules, jeunes familles et aînés – créant par le fait même une nouvelle collectivité plus diversifiée et plus inclusive que la précédente. Environ 5 % des 743 logements sont accessibles aux personnes handicapées se déplaçant en fauteuil roulant. Le personnel interrogé a indiqué que Strathcona Heights présentait moins de problèmes sociaux que d'autres ensembles de logements administrés par City Living, et que les incidents nécessitant l'intervention de la police y étaient moins fréquents.

La diversité des types et des dimensions des logements a également un autre effet positif : lorsque les ménages perdent des membres ou en gagnent, ou que leur situation démographique change, ils peuvent maintenant emménager dans d'autres logements du quartier, ce qui contribue à leur stabilité et à celle de la collectivité dans son ensemble, car les gens n'ont plus à quitter les lieux lorsque changent leurs besoins en habitation.

La mise en œuvre progressive du réaménagement a fait en sorte que très peu des résidents initiaux ont quitté le site au cours du processus. Les

anciens locataires se sont vu accorder la priorité d'accès aux nouveaux logements sociaux, et ont pu choisir celui où ils désiraient s'installer. Les personnes interrogées ont cité qu'il était très important d'offrir ce choix aux locataires, afin d'honorer les promesses qui leur avaient été faites. Cette mesure s'est traduite par un renforcement et un renouvellement du solide esprit communautaire régnant au sein du complexe. Selon LCO, 92 des locataires initiaux (de 1988) habitaient toujours Strathcona en 2010, 15 ans après le réaménagement, soit environ 22 % du nombre original. Il s'agit d'une proportion assez élevée compte tenu de l'âge avancé des locataires au début des travaux, beaucoup étant probablement décédés entre-temps. La plupart de ces personnes, des résidents de longue date, avaient dans les 80 ans avancés.

La création de deux coopératives d'habitation a permis aux ménages de différentes catégories de revenu de profiter de statuts d'occupation diversifiés.

L'importante augmentation (84 %) du nombre de logements offerts sur place a permis à City Living d'accueillir davantage de ménages inscrits à la liste d'attente pour des logements sociaux. En 1993, l'organisme s'est adjoint les services d'un agent de développement communautaire afin de faciliter l'intégration des nouveaux ménages venus s'établir dans le secteur. Les personnes interrogées ont cité que Strathcona est un quartier très convoité par les candidats de la liste d'attente, et que les logements font l'objet d'une forte demande dès qu'ils se libèrent. Le personnel a indiqué que le secteur était si attrayant en tant que milieu de vie que certains ménages, en mesure de payer un loyer du marché, avaient présenté des demandes de location.

Au cours des dernières années, un nombre croissant de nouveaux venus aux origines diversifiées ont élu domicile à Strathcona Heights. Le quartier est donc désormais beaucoup plus diversifié, à l'image des autres logements d'Ottawa.

Deux mesures supplémentaires auraient pu contribuer au succès de l'initiative : un usage plus varié de la propriété (aucun espace destiné à la vente au détail ni au commerce n'a été ajouté, bien qu'il existe déjà des commerces aux alentours) et une meilleure intégration du site au secteur environnant.

Du point de vue environnemental

Le nouveau complexe est plus écoénergétique que l'ancien. Les chaudières et systèmes de chauffage obsolètes ont été éliminés et remplacés par des systèmes de chauffage plus efficaces, dans l'ensemble du site. La présence de compteurs individuels dans les logements favorise l'économie d'énergie, les résidents assumant leurs propres frais de chauffage.

Comme nous l'avons déjà cité, la coopérative Conservation a été conçue de manière à optimiser l'efficacité énergétique et à réduire les frais d'énergie et la production de déchets, tout en promouvant le recyclage.

Du point de vue économique et financier

Bien que les coûts d'immobilisation du nouveau complexe soient considérables, la plupart ont été financés dans le cadre de programmes de logement ou d'autre nature. L'augmentation des revenus locatifs permet à LCO de couvrir les frais d'exploitation et de rembourser le prêt hypothécaire. Les frais d'exploitation sont par ailleurs moins élevés dans les nouveaux logements, plus

écoénergétiques et demandant moins d'entretien, qu'ils ne l'étaient dans les anciens.

Certains des coûts d'immobilisation liés à l'amélioration des infrastructures et des aires de loisirs ont été assumés par la Ville.

City Living est parvenue à limiter les pertes de revenus associées aux logements vacants dans les immeubles voués à la démolition par la location à court terme, à des locataires d'alors et à des étudiants, principalement. Ces derniers ont signé des baux de quatre mois accompagnés d'avis d'expulsion, par lesquels l'organisme s'acquittait de son obligation de donner un préavis de 120 jours. La préparation des logements libérés et la supervision des déménagements ont cependant augmenté la charge de travail de l'équipe de maintenance. Bien que des revenus aient été générés, le rapport de la Ville indique que la location à court terme ne s'est pas nécessairement révélée rentable.

À l'issue du réaménagement, les loyers sont demeurés abordables, la plupart des résidents des logements locatifs de LCO (90 %) bénéficiant d'un loyer proportionné au revenu. Les coopératives d'habitation créées combinent des logements (subventionnés) à loyer proportionné au revenu et d'autres où les ménages à revenu modeste payent l'équivalent d'un loyer du marché. À titre d'exemple, les droits d'occupation mensuels des logements du marché privé de la coopérative Voisins s'élevaient, en 2009, à 720 $/mois pour ceux à une seule chambre, 876 $/mois pour ceux à deux chambres et 963 $/mois pour ceux à trois chambres.

Résultats inattendus

Aucun résultat inattendu n'a été relevé dans le cadre de l'étude de cas.

B.8 Atteinte des objectifs

Si l'on en juge par les rapports dont nous disposions dans le cadre de la présente étude de cas et les entrevues réalisées, il est évident que le réaménagement a atteint ses objectifs. L'un des principaux, la participation des locataires aux processus de planification et de mise en œuvre, s'est concrétisé par sept années de collaboration. Le site a été réaménagé de manière à préserver et à augmenter le parc de logements sociaux tout en augmentant la mixité socio-économique du secteur et le nombre de personnes y résidant.

Les objectifs ont été atteints sans que les locataires d'alors doivent être déplacés à l'extérieur du secteur, alors que la forte identité communautaire était préservée. Les personnes interrogées ont indiqué qu'un des facteurs clés de ce succès était que City Living avait su investir le temps nécessaire.

B.9 Enseignements tirés

De nombreux enseignements ont pu être tirés du réaménagement de Strathcona Heights et de sa planification. Des leçons opérationnelles détaillées ont déjà été décrites à la section B.3. Les renseignements qui suivent concernent certains des enseignements plus larges de nature stratégique ou politique tirés à propos du réaménagement et de la densification d'occupation à grande échelle d'ensembles de logements sociaux. À ce chapitre, les principaux enseignements cités lors des entrevues réalisées pour l'étude de cas étaient les suivants :

- **Le financement constitue un facteur clé. – « Il faut suffisamment d'argent et les paliers supérieurs du gouvernement doivent être présents à la table de discussion, prêts à offrir une aide sérieuse et considérable permettant de rejoindre les personnes dans le besoin. »**

À Strathcona Heights, l'augmentation du nombre de logements sociaux d'une qualité bien supérieure à l'originale a été rendue possible par les engagements financiers des deux paliers supérieurs de gouvernement ainsi que de la Ville. La signature de l'accord tripartite avant même le début du réaménagement a joué un rôle crucial dans la réussite de l'initiative. Le succès de ce partenariat financier entre les trois paliers de gouvernement s'expliquait par la diversité des programmes de logements et des sources de financement mis à profit. LCO est également parvenue à obtenir des fonds de la part de programmes ontariens sans lien avec le logement destiné à l'amélioration des quartiers, tels que RÉNOVAM. Les modalités de financement (les limites inhérentes aux coûts d'immobilisation admissibles [PML[58]], par exemple) ont aussi été source de contraintes quant à la qualité des logements créés. L'initiative a permis de constater que l'aide financière devait être assez importante pour atteindre les groupes à faible revenu, *sans quoi les logements réaménagés ne seraient pas abordables et les gens en ayant le plus besoin seraient forcés d'aller vivre ailleurs.*

- **L'engagement et la participation des locataires sont également essentiels; les résidents initiaux se sont vu accorder la priorité, et le « renouvellement de la collectivité » était l'un des principes directeurs guidant le réaménagement de Strathcona.** Le réaménagement à grande échelle de quartiers peut briser le tissu des collectivités existantes. Les expériences négatives associées aux initiatives de « démolition-réaménagement » des chantiers de rénovation urbaine entrepris dans les années 1960 et 1970 demeurent ancrées dans l'inconscient collectif de nombreuses collectivités urbaines. Les initiatives entraînant une forte densification de l'occupation et assorties d'un nouveau design suscitent d'autres inquiétudes liées, notamment, à la concentration accrue de ménages à faible revenu et à l'intégration de nouveaux locataires emménageant dans le secteur. Le réaménagement de Strathcona s'est heurté à toutes ces préoccupations et s'y est attaqué sans détour lors de la planification de l'initiative et dans l'établissement des phases des travaux. La participation active des locataires et la tenue de consultations publiques fructueuses lors de l'élaboration du plan directeur ont contribué au succès de cette initiative de RR et au fort consensus obtenu lors des décisions d'importance.

- **Grâce à une mise en œuvre progressive des travaux de démolition et de construction, planifiée avec soins, peu de gens ont dû quitter la collectivité** – bien que certains aient dû déménager deux fois au cours des travaux. Aujourd'hui, plus de dix ans plus tard, en dépit du roulement des locataires et de changements dans la composition de la collectivité, LCO considère Strathcona comme l'un des meilleurs quartiers résidentiels de son portefeuille, qui comporte plus de 15 000 logements sociaux. L'endroit est considéré comme un milieu de vie agréable, le taux de roulement des locataires y est peu élevé et les problèmes de sécurité et de gestion de la propriété y sont moins nombreux que dans les autres complexes.

[58] Dans le cadre du programme de logement sans but lucratif, les prix maximaux des logements (PML) étaient destinés à assurer la création de logements modestes à prix abordable. Les limites de prix ont cependant restreint la durabilité des matériaux et revêtements de finition pouvant être utilisés lors de la construction.

- Le caractère durable de l'identité et de l'attachement communautaires témoigne du succès des processus de réaménagement adoptés. En 2010, 15 ans après les travaux, LCO rapporte que 92 des 404 personnes qui résidaient à Strathcona Heights avant le réaménagement (soit 23 %) y habitent toujours. Beaucoup d'entre elles ont dans les 80 ans avancés et vivent là depuis de nombreuses années.
- **Bien que le processus de planification ait demandé plus de temps que prévu, toutes les phases de la mise en œuvre ont été achevées en cinq ans, dans le respect du calendrier établi.** On a souligné que les travaux auraient pu être réalisés plus rapidement (si tous les logements avaient été démolis et reconstruits simultanément). Cette stratégie aurait toutefois nécessité le déplacement de l'ensemble des locataires et entraîné le déchirement de la communauté. Comme le soulignaient les personnes interrogées, un processus plus long ne constitue pas nécessairement un problème.

Les enseignements tirés des succès obtenus lors du réaménagement de Strathcona, au milieu des années 1990, ont depuis été mis en pratique par LCO dans le cadre d'autres initiatives, partagés et retransmis. En 1988, par exemple, après l'approbation du plan directeur, le conseiller concerné a donné un atelier d'un jour à la SCHL au sujet des méthodes utilisées, et s'est également rendu à Montréal pour discuter avec l'association des résidents de Benny Farm. Des représentants de Toronto Community Housing ont quant à eux rencontré LCO pour en apprendre davantage au sujet des processus de mobilisation des locataires, et ont mis à profit les leçons apprises dans le cadre de l'approche de planification de Regent Park.

Les personnes interrogées ont formulé les suggestions suivantes quant à la manière dont les choses pourraient être améliorées lors de réaménagements futurs :

- Des dépenses en immobilisations plus importantes dans le logement aideraient à produire des habitations durables de haute qualité. À Strathcona, les budgets (unitaires) étaient serrés, en raison des coûts maximaux par logement admissibles selon les lignes directrices des programmes de financement.
- Les coûts d'infrastructure – pour les routes, par exemple – comprennent non seulement des fonds d'immobilisations liés au réaménagement, mais aussi des budgets permanents de maintenance et de réparation. Ces derniers doivent être financés par les ordres de gouvernement appropriés. Les rues de transit traversant Strathcona sont des voies de circulation privées détenues et entretenues par LCO. Lorsque des voies de circulation privées dans un site réaménagé comme celui-ci sont utilisées pour le transport public, elles profitent à l'ensemble de la collectivité, et un financement durable à long terme pour ce genre d'infrastructure doit être accordé à l'organisme d'habitation responsable de leur maintenance et de leur réparation. On pourrait également, lors du réaménagement, en faire des rues publiques (municipales).
- Réfléchir à des moyens d'améliorer l'efficacité énergétique du site entier.
- Intégrer des approches axées sur le développement communautaire en matière d'éducation, de formation, d'emploi, etc., afin d'aider les gens vivant dans la pauvreté à mener une vie meilleure.

- Établir davantage de partenariats avec des bureaux d'assistance sociale et des services communautaires autres que le logement. Envisager d'utiliser la propriété à des fins multiples, en y intégrant par exemple des commerces et des magasins de détail, afin d'offrir davantage de choix aux résidents.
- Après une décennie ou plus de participation active de la part des occupants, les effets positifs du renouvellement communautaire sont peut-être moins bien connus aujourd'hui que parmi les locataires antérieurs. Les dirigeants (au sein de l'association des locataires) ne sont plus les mêmes, et davantage d'immigrants ont emménagé dans le quartier. Ces nouveaux groupes modifient la diversité ethnique, et il serait utile de s'arrêter à la perception qu'ils ont de la participation en ce qui concerne leur logement. Alors que le temps passe et que Strathcona Heights continue de se transformer, il sera important de pouvoir compter sur un leadership communautaire durable.

C. Évaluation sommaire

Strathcona Heights est un exemple de réaménagement à grande échelle sans recours à des partenariats privés ou vente d'une partie du terrain. Le succès de l'initiative a été rendu possible par la disponibilité, à l'époque, d'un financement public fédéral et provincial pour le logement, et par le fait qu'une grande portion du site était alors sous-utilisée, laissant place à la construction de logements additionnels pour en assurer la rentabilité. Les principales observations formulées par les chercheurs à l'issue de l'étude de cas figurent ci-dessous.

Les ressources humaines, l'expertise de conseillers et le soutien politique sont essentiels au succès d'un réaménagement. Le personnel de City Living et de la Ville d'Ottawa a grandement contribué, des années durant, au processus de réaménagement. Un réaménagement à grande échelle requiert des ressources humaines supplémentaires pour en assurer la coordination, du stade initial à l'achèvement du processus. L'expertise de spécialistes de la mobilisation communautaire contribue pour beaucoup à une participation intensive de la part des locataires et résidents du voisinage. Le soutien politique (du conseil et des élus locaux) a aussi grandement facilité l'atteinte des résultats. Disposer d'un bureau sur place où les locataires peuvent se rendre pour exprimer leurs inquiétudes a constitué un autre facteur de succès.

La consultation et la participation intensives des résidents étaient tout aussi capitales et ont été rendues possibles par un financement suffisant de la part des gouvernements provincial et fédéral. Les approches de planification communautaires adoptées à Strathcona ont servi de modèles à d'autres initiatives. Lorsque la planification de Regent Park a été entreprise, le personnel de Toronto Community Housing s'est rendu chez City Living pour obtenir tous les documents de référence et renseignements relatifs à la participation des locataires, ce qui laisse penser que Toronto a suivi le modèle d'Ottawa. Des homologues étrangers (d'autres organismes municipaux sans but lucratif) se sont également rendus à Strathcona afin d'en apprendre davantage à propos de la revitalisation communautaire, pour leurs propres initiatives.

La structure financière d'initiatives d'envergure est complexe et les divers aspects du réaménagement nécessitent la disponibilité de fonds suffisants, pendant de nombreuses années. Pouvoir compter sur un financement convenu d'avance pour toute la durée du réaménagement constitue assurément un atout, car on peut ainsi garantir que les travaux seront menés à bien comme prévu et les objectifs, atteints.

Sources :

Service du logement de la Ville d'Ottawa (1987) *Strathcona Heights Development Options.*

Service du logement de la Ville d'Ottawa (1987) *Strathcona Heights Development Study: Phase 2, Development Options.*

Service du logement de la Ville d'Ottawa (1987) *Strathcona Heights Development Study: Phase 3, Proposals.*

Barry Padolsky Architects Ltd. (1988) *Strathcona Heights Master Plan, préparé* pour la Société de logement sans but lucratif de la Ville d'Ottawa.

Société de logement sans but lucratif de la Ville d'Ottawa (1990) *Strathcona Heights Redevelopment. Phase 1, Final Report.*

Société de logement à but non lucratif de la Ville d'Ottawa (1994) *Strathcona Heights : une communauté renouvelée*. Ville d'Ottawa. City Living.

Société de logement à but non lucratif de la Ville d'Ottawa (1994) *Strathcona Heights Redevelopment Evaluation Report,* Ville d'Ottawa, SLBNL, septembre.

Nancy Smith (1995), « Challenges of Public Housing in the 1990s: The Case of Ontario », *Housing Policy Debate,* vol. 6, nº 4.

John Sewell (1994), Houses and Homes: Housing for Canadians. Toronto. James Lorrimer et coll., Toronto. Chapitre 6; « Public Housing » (p. 132 à161).

SCHL, *Logements à haut rendement énergétique*, Étude de cas nº 1, « Coopérative "Conservation" — Ottawa (Ontario) », série Construction et technologie de la SCHL. (www.schl.gc.ca/en/afhoce/tore/afhoid/cote/buenefho/buenefho-005.cfm)

http://www.conscoop.ottawa.on.ca

SCHL, *Le Point en recherche*, 2005, « Compendium de la recherche sur l'immeuble de la Conservation Co-op », Série technique 00-140. (http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/prin/celoab/reou/idloab/cote/lohareen/lohareen_005.cfm)

Co-op Voisins: Affordable Community-Based Housing in Ottawa. (http://www.chaseo.org/voisins/units.html)

Société de logement communautaire d'Ottawa, janvier 2009, Community Highlights.

Entrevues menées auprès du personnel de Logement communautaire d'Ottawa et des conseillers.

Étude de cas nº 5

Regent Park, phase 1
(Toronto, Ontario)
Toronto Community Housing Corporation (TCHC)

Portée et justification de l'étude de cas : La phase 1 de Regent Park s'inscrit dans le cadre du réaménagement le plus ambitieux et le plus complet jamais entrepris dans un ensemble de logements sociaux au Canada. Ce dernier comprend la reconstitution d'une collectivité riche de plus de 60 ans d'histoire rassemblant plus de 2 000 logements sur un site de 69 acres. Environ 3 000 logements y seront ajoutés en une quinzaine d'années, en vue de créer un nouveau quartier de plus de 5 000 logements sociaux et logements destinés au marché privé.

La présente étude de cas porte principalement sur la phase 1 des travaux, qui en 2010 était pratiquement achevée. Les phases subséquentes seront menées à bien au cours de la décennie suivante; ce n'est qu'alors que l'on connaîtra leur pleine incidence. Bien que Regent Park, un site de grandes dimensions, fasse l'objet d'une revitalisation à grande échelle, les conclusions dégagées lors de la phase 1, dont les enseignements tirés, pourraient se révéler utiles à d'autres fournisseurs de logement.

Aspects ciblés par l'étude de cas : En raison de la complexité de cette revitalisation, deux aspects bien précis ont été ciblés pour l'étude de cas, soit le relogement des locataires et le développement communautaire. Seule une attention générale sera portée aux aspects matériel, urbanistique et financier. Pour en apprendre davantage au sujet d'autres aspects de l'aménagement, les lecteurs sont invités à consulter certaines sources citées en fin de rapport.

Remerciements : Les chercheurs et la SCHL désirent remercier Toronto Community Housing de sa collaboration à cette étude. Des renseignements généraux sur la revitalisation ont été extraits de rapports et de documents accessibles au public publiés sur le Web (voir les références et sources à la fin de l'étude de cas). Les entrevues menées dans le cadre de l'étude portaient principalement sur les aspects ciblés, soit le relogement des locataires et le développement communautaire.

A. Regent Park : Renseignements généraux et résumé

La revitalisation de Regent Park était la deuxième et la plus importante des 15 « revitalisations » planifiées par Toronto Community Housing au sein de son portefeuille de logements. Le plan prévoyait un processus de revitalisation échelonné s'étalant sur 12 à 15 ans, dont les coûts avoisineraient le milliard de dollars. La phase 1 de la revitalisation de Regent Park a été lancée en 2005 et était, en 2010, pratiquement achevée. Le coup d'envoi de la phase 2 a été donné en 2009.

Principal organisme participant : Toronto Community Housing

Le complexe original, avant les travaux de RR	L'ensemble de logements sociaux de Regent Park est le plus ancien du Canada. Situé sur un terrain de 69 acres à l'est du centre-ville de Toronto, il se composait initialement de Regent Park North (construit en 1947) et de Regent Park South (construit en 1954). Ses 2 083 logements, répartis dans des immeubles collectifs sans ascenseur et des maisons en rangée, étaient destinés aux ménages à faible revenu. En 2002, le complexe hébergeait plus de 7 500 personnes dont la diversité ethnique reflétait celle de la population changeante de Toronto.
Échéancier	Planification : 2000 à 2002 (environ 2 ans) Mise en œuvre (phase 1) : 2005 à 2010 (environ 5 ans) (Quatre autres phases sont prévues et doivent être mises en œuvre au cours des 10 à 12 prochaines années.)
Plan de RR et travaux effectués	Le plan de revitalisation de Regent Park approuvé en 2002 prévoyait la démolition de l'ensemble des 2 083 logements sociaux et la construction, sur le site, de plus de 5 000 logements neufs dans lesquels on estimait pouvoir loger plus de 12 000 personnes. En plus d'augmenter la densité d'occupation, ces mesures devaient entraîner un accroissement de la mixité socio-économique par l'ajout de logements destinés au marché privé, le remplacement d'un nombre égal de logements sociaux et la construction de quelque 700 logements abordables. Le nouveau plan d'habitation comprenait aussi des rues de transit, qui devaient désenclaver le secteur. En 2006, Toronto Community Housing a conclu un partenariat avec The Daniels Corporation pour la totalité des travaux de démolition et de construction (logements locatifs, immeubles en copropriété, routes et services publics ainsi qu'espaces commerciaux). Toronto Community se chargeait du relogement des locataires, nécessaire à la démolition, et de la location des nouvelles unités d'habitation après leur construction, tandis que la vente des logements en copropriété du marché privé incombait à The Daniels Corporation. La phase 1 comprenait le remplacement de 418 logements sociaux par plus de 900 habitations neuves (logements locatifs et logements en copropriété du marché privé) et par des locaux commerciaux. Plus de 400 ménages (soit près de 1 160 personnes) ont été relogés pendant cette phase, principalement dans d'autres logements de Toronto Community Housing situés aux quatre coins de la ville. Ces locataires étaient autorisés à s'installer dans les nouveaux logements une fois les travaux terminés. Toronto Community Housing a défrayé tous les coûts de déménagement et de relogement. Les organismes communautaires exerçant leurs activités dans les secteurs ciblés par chacune des phases ont également été déménagés. En 2009, les locataires ont commencé à s'installer dans les nouveaux logements bâtis lors de la phase 1 et dans les autres bâtiments construits dans le cadre de l'initiative de revitalisation. Le relogement des locataires représentait une entreprise d'envergure, car ces derniers seraient autorisés à choisir l'endroit où ils emménageraient lors du processus et le nouveau logement où ils s'installeraient à leur retour.

A. Regent Park : Renseignements généraux et résumé (suite)	
Après les travaux	Aperçu : Les logements neufs sont soit des appartements en copropriété, dont certains des occupants sont des accédants à la propriété, soit des logements locatifs de Toronto Community Housing occupés par des résidents à faible revenu. Le premier immeuble en copropriété s'est vendu rapidement; la mise en marché du second était en cours en 2010. Certains des logements ciblés dans le cadre de la phase 1 sont situés hors de Regent Park, mais à proximité du quartier, dans de nouveaux immeubles des rues Adelaide, Carleton et Richmond. Ces nouveaux immeubles sont décrits comme extérieurs à l'« empreinte » de Regent Park, c'est-à-dire au site original. Les anciens locataires ont eu la possibilité de s'y installer. Alors que les travaux de la phase 1 tiraient à leur fin, ceux de la phase 2 ont été lancés et Toronto Community Housing a entrepris le relogement des locataires des prochains immeubles devant être démolis.
Principaux changements	■ Augmentation du nombre de logements résidentiels afin d'établir une densité d'occupation et un aménagement de l'habitat caractéristiques des ensembles d'habitation situés en centre-ville. ■ L'augmentation de la mixité socio-économique et de la diversité de l'ensemble de logements sociaux locatif par l'intégration de logements en copropriété privés a transformé le profil du complexe.

B. Principales conclusions concernant les questions de recherche[59]

B.1 Motivation(s) derrière l'initiative de RR

Des discussions concernant l'amélioration des logements et du milieu résidentiel de Regent Park étaient en cours depuis les années 1980. Les coûts associés à la détérioration et à la désuétude fonctionnelle des premiers immeubles, construits dans les années 1940, pesaient lourdement sur les organismes publics responsables de l'exploitation des 2 000 et quelques logements sociaux[60] situés dans son empreinte. Les organismes d'habitation devaient également assumer les importants coûts d'exploitation associés aux routes et terrains que comportait déjà le site. Les

[59] Cette section se veut un résumé des renseignements figurant dans les documents de référence consultés et des points de vue exprimés par les deux ou trois personnes interrogées.

[60] Le terme « logement public » était utilisé pour décrire le logement original en référence aux programmes de la *Loi nationale sur l'habitation* (LNH) des années 1950 et 1960. Dans les années 1970, la SCHL a adopté le terme « logement social » pour désigner divers types de logements subventionnés par l'État, dont les logements publics et sans but lucratif, les coopératives d'habitation, les logements bénéficiant de suppléments au loyer et les logements en milieu urbain destinés aux Autochtones. Pour en apprendre davantage, voir le glossaire (annexe A).

problèmes sociaux associés au crime et au sentiment d'insécurité dans le quartier se multipliaient, en partie en raison de l'aménagement de ce dernier. Diverses propositions avaient été émises pour la restauration, la restructuration ou le renouvellement de portions du site, mais aucune n'avait été retenue. Les efforts visant à résoudre les problèmes de la collectivité par un vaste éventail de services communautaires et d'initiatives de mobilisation des locataires n'avaient pas permis d'améliorer les conditions sociales.

En 1996, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il offrirait aux provinces et territoires la possibilité d'assumer la gestion des logements sociaux fédéraux hors réserve existants. Cette mesure s'est concrétisée par la signature d'ententes sur le logement social. L'Ontario a signé une entente sur le logement social en 1999. Lors de la réorganisation des services sociaux, la responsabilité du logement social a été transférée de la province aux municipalités en vertu de la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social*. La Ville de Toronto a alors dû endosser la responsabilité administrative et financière de trois fournisseurs de logement municipaux, qui fusionneraient ensuite pour devenir la Toronto Community Housing Corporation, elle-même responsable de 58 500 logements sociaux et sans but lucratif de la ville (un portefeuille d'une valeur de 6 milliards de dollars), dont ceux de Regent Park.

La Toronto Community Housing Corporation a ensuite mis au point une stratégie baptisée *Investing in Buildings* (investir dans le bâtiment) visant à revitaliser son portefeuille de logements par l'augmentation de la diversité de revenus au sein des collectivités; pour ce faire, l'organisme miserait sur ses actifs afin de créer de nouveaux logements sociaux et abordables et de nouveaux logements du marché, grâce à des partenariats publics-privés. La première revitalisation était celle de Don Mount Court (rebaptisé Rivertowne), la deuxième, celle de Regent Park. Treize autres étaient planifiées pour les années à venir. Cette approche a été décrite comme « entrepreneuriale », au sens où elle s'appuyait sur des partenariats avec le secteur privé pour le réaménagement de biens immobiliers de premier ordre tels que Regent Park, près du centre-ville de Toronto.

Toronto Community Housing a alors lancé un processus de planification pour la « revitalisation » de Regent Park. Des propositions pour le réaménagement complet du site devaient être mises en œuvre progressivement, sur 10 à 12 ans[61]. Les plans prévoyaient la démolition des logements sociaux existants, leur remplacement par quelque 2 000 autres, la création de 3 000 logements du marché (immeubles en copropriété) et la construction de jusqu'à 700 logements abordables supplémentaires. Les logements de remplacement et les nouveaux logements locatifs à prix abordable seraient construits sur le site de Regent Park et à proximité, dans l'est du centre-ville.

Dès le début, Toronto Community Housing a jugé nécessaire de faire appel aux autres instances gouvernementales pour le financement de la revitalisation. L'organisme s'est donc tourné vers les trois ordres de gouvernement, tirant parti des programmes et occasions de financement qui se présentaient. En plus de

[61] Les plans ont ensuite été modifiés afin que le réaménagement s'échelonne plutôt sur 12 à 15 ans.

comporter divers mécanismes de financement, le plan financier global reflétait une solide approche entrepreneuriale s'appuyant à la fois sur les bénéfices de la vente de logements en copropriété et de la location d'espaces commerciaux, les économies d'exploitation anticipées et le financement classique.

Les deux principes sous-jacents au plan de réaménagement étaient donc : (1) l'instauration de la mixité sociale au sein de la collectivité à faible revenu existante; (2) la génération de revenus pour compenser les coûts de remplacement des logements sociaux.

B.2 Objectif(s) de l'initiative de RR

Les objectifs du plan de revitalisation de Regent Park étaient complexes et présentaient de multiples facettes. Toute revitalisation nécessiterait la mise à exécution du plan selon un modèle de partenariat public-privé. L'un des premiers objectifs consistait donc à conclure et à administrer une entente de partenariat avec un promoteur privé qui participerait financièrement au réaménagement.

De manière générale, les objectifs, interconnectés, étaient de deux ordres (parfois décrits comme les aspects « bâtiments » et « humains » de la planification) :

Milieu physique : Reconstruire les logements et infrastructures de manière à :

1. éliminer tous les logements existants et reconstruire le même nombre de logements sociaux (c. à d. ne pas en réduire le nombre), afin d'offrir une gamme de logements abordables;
2. augmenter la densité d'occupation de ce précieux site du centre-ville par l'introduction dans le quartier de logements du marché privé;
3. revoir l'aménagement du quartier afin d'améliorer son ouverture et son intégration au sein des secteurs résidentiels environnants.

Développement social et communautaire : Refaçonner la collectivité de manière à :

1. y instaurer une certaine mixité socio-économique (environ 40 % de logements sociaux pour 60 % de logements du marché privé);
2. diversifier les types de logements et modes d'occupation des résidents en combinant tours d'habitation, immeubles de hauteur moyenne et maisons en rangée superposées, et appliquer le même degré de qualité architecturale tant aux logements du marché qu'aux logements locatifs;
3. améliorer les installations communautaires et commodités offertes dans le secteur et faciliter la prestation de programmes contribuant, par exemple, à l'emploi local, afin que les résidents puissent bénéficier du réaménagement.

Deux points valent la peine d'être soulignés concernant les nouveaux logements de Toronto Community Housing :

- Seule une partie des logements de remplacement ont été construits sur l'« empreinte » originale de 69 acres de Regent Park. L'organisme a également procédé à l'aménagement de bâtiments supplémentaires dans le secteur avoisinant, bâtiments considérés comme faisant partie des immeubles de « remplacement ». À l'issue du réaménagement, les anciens locataires pourront, à leur guise, emménager dans ces logements ou dans d'autres, situés dans l'« empreinte ».

- Certains des nouveaux bâtiments de Toronto Community Housing devaient combiner logements sociaux (à loyer proportionné au revenu) et logements à loyer du marché. Le programme de construction prévoyait donc, en plus du remplacement de tous les logements à loyer proportionné au revenu, la création de logements locatifs à prix abordable. Dans le cadre du programme de relogement, cependant, tous les anciens locataires sont demeurés admissibles au premier type de logement.

Principes directeurs : Un vaste processus de consultation a été entrepris auprès des locataires de Regent Park, en vue de mettre au point la vision et les approches qui soutiendraient les ménages dans le cadre du processus de relogement. Ce dernier s'appuyait sur le principe selon lequel tous les locataires relogés seraient autorisés à revenir. Le processus de consultation s'est soldé par une série d'engagements entre Toronto Community Housing et les locataires. Ces engagements sont décrits dans des documents détaillés[62].

Il était reconnu que le réaménagement perturberait directement, de manière importante, les vies des quelque 2 000 ménages de Regent Park, et ce, pendant de nombreuses années[63]. L'objectif était d'élaborer des processus justes, transparents et équitables pour tous ceux qui devraient déménager avant que le complexe ne puisse être démoli et pour la gestion de la réinstallation dans les nouveaux logements :

- Le processus décrit dans l'accord global conclu avec les locataires (Comprehensive Tenant Agreement) approuvé par la Ville de Toronto stipulait que les locataires devaient disposer d'un temps suffisant pour libérer leur lieu de résidence, et qu'ils pourraient choisir où ils voulaient emménager. Toronto Community Housing devait travailler avec eux à leur trouver un logement parmi son important portefeuille et leur permettre de choisir le secteur de la ville qui leur convenait le mieux. La Ville a également exigé que les avis de résiliation (d'expulsion[64]) accordent aux locataires un délai de cinq mois afin que ces derniers puissent prendre part au processus de sélection et de déménagement.
- Le processus exigeait que les locataires n'aient aucuns frais à débourser pour leur déménagement; en d'autres mots, Toronto Community Housing assumerait les frais de déménagement et autres frais connexes, comme les frais de rebranchement aux services publics.
- Les locataires d'alors se voyaient garantir le droit de réintégrer le quartier s'ils choisissaient de s'y réinstaller après le réaménagement. Comme ce dernier était « échelonné », ils pourraient « reporter » ce droit à une phase ultérieure (en d'autres

[62] Des ententes, des politiques et des processus détaillés établissaient les exigences et lignes directrices et les manières de contester les décisions, et comprenaient également des dispositions permettant aux locataires de profiter gratuitement des conseils juridiques d'une tierce partie. Par ailleurs, la *Loi sur la réforme du logement social* tenait lieu de cadre législatif, orientant le processus de relogement.

[63] Il était également admis que l'initiative aurait des répercussions plus larges sur les secteurs environnants et pour les organismes communautaires de l'extérieur dispensant des services aux résidents de Regent Park. Toronto Community Housing a aussi travaillé en étroite collaboration avec des groupes et organismes locaux n'œuvrant pas sur le site immédiat du réaménagement.

[64] Les processus de relogement des locataires étaient également assujettis à certaines exigences d'ordre juridique en vertu de la loi provinciale sur la location à usage d'habitation.

mots, ils n'auraient pas à accepter le premier logement qui leur serait offert lors de leur phase du réaménagement).

- Au lieu d'« attribuer » les logements aux familles, Toronto Community permettrait aux locataires de choisir le logement qu'ils habiteraient à leur retour dans le quartier, et des processus ont été définis à cette fin.

Si les principes ci-dessus assuraient la sécurité des locataires, d'autres enjeux concernaient la « collectivité » dans son ensemble. En raison de l'étendue du secteur, les installations, services et commodités sur le site lui-même étaient nombreux, de même que les organismes et installations communautaires des quartiers environnants offrant un soutien social aux résidents de Regent Park. Toronto Community Housing a donc dû travailler en collaboration avec des organismes communautaires (tels que le Christian Resources Centre, Dixon Hall, le Centre for Community Learning et l'Armée du Salut)[65].

Les retombées potentielles du réaménagement sur le grand nombre d'organismes concernés ont été prises en considération. Ces aspects ont été abordés dans le cadre d'un plan de développement social pour la revitalisation, qui comprenait 75 recommandations dans trois grands domaines : la cohésion sociale, les services et installations communautaires et l'emploi. Les lecteurs désirant en savoir davantage sont invités à se reporter au plan en question.

B.3 Planification et mise en œuvre

À partir de 2002, la coordination des aspects matériel, social et communautaire de la planification et de la mise en œuvre de la phase 1 a constitué une entreprise d'envergure. Voici certains des principaux points à souligner :

- Toronto Community Housing est propriétaire des terrains et maître d'œuvre. À ce titre, l'organisme dirige le processus d'élaboration du plan directeur et la mise en œuvre du processus d'aménagement.
- Toronto Community Housing a conclu un partenariat public-privé avec The Daniels Corporation pour la construction et la vente des logements en copropriété du marché privé, ainsi que la construction des logements locatifs, des voies de circulation et des services souterrains.
- Toronto Community Housing travaille en partenariat avec de nombreuses parties intéressées dans le cadre de diverses initiatives de développement communautaire connexes. Ces parties comprennent notamment la Ville de Toronto, des organismes communautaires sans but lucratif et l'association des résidents, Regent Park Neighbourhood Initiative.
- Afin d'améliorer les communications, la prise de décisions et la coordination entre les services municipaux dans le cadre de la revitalisation, la Ville de Toronto a établi un nouveau groupe baptisé le Revitalization Secretariat. Ce dernier a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration du plan de développement social, en plus de travailler en étroite collaboration avec les organismes et entreprises de services locaux, ainsi qu'avec Toronto Community Housing. Des réunions mensuelles rassemblant une équipe de gestion de projet de 12 à 20 membres ainsi que des membres des services municipaux concernés ont contribué à

[65] Pour en apprendre davantage, voir la section B.3 portant sur le développement communautaire.

la coordination du personnel de la Ville participant au réaménagement.

Planification : Lancé en 2002, le processus de mobilisation communautaire en plusieurs étapes – une tâche importante – a consisté à rencontrer sur place les locataires, organismes de services sociaux, résidents et autres organismes de l'est du centre-ville ainsi que les autres parties intéressées afin de discuter avec eux. La Ville et Toronto Community Housing ont travaillé en étroite collaboration avec l'association des locataires, et ces derniers ont participé activement à l'évaluation de l'ensemble des propositions et des plans de réaménagement. Ce processus de participation intensif était nécessaire à l'établissement d'un soutien communautaire et à l'élaboration d'un plan et de principes directeurs complets[66].

Mise en œuvre — phase 1 : La démolition des 418 logements prévue dans le cadre de la phase 1 a été entreprise au début de 2006, et la reconstruction s'est achevée en 2010. Lors de cette première phase, Toronto Community Housing avait conclu un partenariat avec The Daniels Corporation pour la construction de 340 logements locatifs dont elle assurerait l'exploitation et de 590 logements en copropriété privés, ains que d'espaces commerciaux et d'une garderie. The Daniels Corporation était responsable de la mise en marché du premier immeuble en copropriété (One Cole), qui s'est vendu rapidement, et celle du second était en cours en 2010. Le financement pour la reconstruction et l'aide à la mise de fonds lors de l'achat des logements en copropriété du marché privé provenait en partie des gouvernements fédéral et provincial, dans le cadre du Programme Canada-Ontario de logement abordable.

Première partie de la phase 2 : La première partie de la phase 2, qui permettrait la démolition d'un immeuble collectif en vue de libérer l'espace nécessaire à la construction d'une nouvelle piscine intérieure, a débuté en 2007 et nécessité le relogement de 55 ménages. La majorité des 390 ménages devant être relogés ont déménagé en 2010. Le centre communautaire (qui demeurait, jusque-là, sur le site original[67]) devait au départ être remplacé à une phase ultérieure. La construction du nouveau centre, d'un nouveau parc central de grandes dimensions et d'une piscine a cependant été entreprise dès la phase 2. Ces travaux profitent non seulement aux résidents, qui jouissent ainsi de meilleurs équipements collectifs, mais aussi à l'est du centre-ville, car Regent Park se transforme en un quartier à revenu mixte.

Relogement des locataires avant la démolition : ouvrir la voie aux bulldozers

La première étape de la phase 1 consistait à reloger les locataires des 418 logements voués à la démolition, soit plus de 1 200 personnes[68].

Le relogement des locataires de Regent Park a été décrit, lors des entrevues, comme le plus grand relogement dans l'histoire de la ville.

[67] Ce sujet n'est pas traité en profondeur dans la présente étude de cas. Pour en apprendre davantage, les lecteurs sont invités à se reporter aux documents sur la planification cités en référence.

[68] Lors de l'approbation du plan directeur, en 2005, aucuns fonds n'étaient disponibles pour l'amélioration ou la reconstruction du centre communautaire existant. Dans l'intervalle, la Ville de Toronto s'est engagée à le reconstruire à un endroit différent dans les limites de la phase 2.

[69] Plusieurs vidéos et photographies de la démolition de Regent Park sont accessibles sur le site Web de Toronto Community Housing.

Il s'agissait probablement, à l'exception des déplacements occasionnés par les catastrophes naturelles, du plus grand processus du genre au Canada en temps de paix. Amener tant de gens à déménager s'est révélé long et fastidieux, a demandé beaucoup de travail et tout autant de moyens.

Certains des locataires relogés ont été installés dans des logements vacants de Regent Park que Toronto Community Housing avait réservé spécialement pour eux. On aurait pu s'attendre à ce que l'organisme, vu le nombre de logements en ville dont il disposait, soit avantagé lors du relogement des résidents de Regent Park; or, les personnes interrogées ont indiqué que cette multitude de choix s'avérait plutôt problématique, car les gens avaient davantage de mal à déterminer où ils désiraient déménager. Beaucoup d'entre eux désiraient par ailleurs demeurer au centre-ville (près des écoles, des organismes communautaires, des amis, etc.) et le nombre de logements répondant à ce critère était limité. Dans les faits, les familles et individus devant être relogés ont été absorbés par le roulement normal des logements dans d'autres immeubles. La liste d'attente pour les logements de grandes dimensions étant assez longue, il a été difficile de répondre aux besoins et préférences de l'ensemble des familles.

Les locataires qui quittaient Regent Park pouvaient, selon leur préférence, s'installer dans d'autres logements de Toronto Community Housing ou dans des logements privés. Les personnes interrogées ont rapporté qu'environ 14 % d'entre eux avaient quitté le système de Toronto Community Housing. Ces locataires ont renoncé à leur droit d'emménager dans les nouveaux logements. Certains avaient trouvé des logements correspondant davantage à leurs préférences, et d'autres n'étaient plus admissibles au loyer proportionné au revenu. Toutefois, si ces ménages venaient à recouvrer leur admissibilité dans le futur, (après une diminution de revenus, par exemple), ils seraient en droit de présenter une nouvelle demande pour un logement subventionné.

Toronto Community Housing a dû élaborer une ***méthode d'attribution équitable*** qui permettrait aux locataires de déterminer où ils résideraient à leur retour. L'approche utilisée à la phase 1, lorsqu'ils ont quitté leur logement, était celle du « premier arrivé, premier servi ». Les locataires faisaient la file, en personne, pour être les premiers à faire leur choix. Cette approche a entraîné un certain chaos, et certains ont jugé qu'elle n'était pas juste pour les personnes ne pouvant être présentes (aînés, personnes avec des enfants en bas âge ou travailleurs). Un processus a donc été établi afin que les locataires se voient attribuer un numéro qui déterminerait l'ordre de priorité pour le choix d'un logement temporaire, lors du déménagement, et le choix d'un nouveau domicile à leur retour. Plusieurs améliorations ont ensuite été apportées à ce processus :

- Avant que les relogements de la phase 2 ne soient entrepris, en 2007, un groupe de discussion a été réuni et les locataires ont suggéré que des numéros soient pigés au hasard. Ce « tirage au sort » (dans le cadre duquel les noms de tous les ménages seraient placés dans un récipient avant d'en être tirés un à la fois) pourrait se dérouler lors d'une soirée d'information, afin que l'ensemble des familles puisse y assister et s'informer sur le processus.
- Il semblait juste qu'un premier tirage soit effectué lorsque les ménages concernés par l'une des phases quitteraient leur logement,

et un second lorsqu'ils emménageraient dans un logement nouvellement construit; on éviterait ainsi que l'un d'entre eux se retrouve dernier lors des deux processus.

- Toronto Community Housing devait également, selon les règlements provinciaux énoncés dans la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social,* voir à ce que chaque famille dispose d'un logement « aux dimensions adaptées » (c. à d. à ce que le nombre de chambres ne dépasse pas le nombre de personnes composant le ménage). Vu le délai de quatre ou cinq ans à prévoir entre le relogement et la réintégration du quartier, la taille des ménages était susceptible de varier, et la taille des logements devrait être revue en conséquence.

Relogement des locataires après la construction : sélection des logements et réinstallation

Selon le personnel interrogé, le processus de relogement des locataires lors de leur retour à Regent Park s'est révélé plus facile que le processus inverse, ce qui s'expliquait en partie par le vaste éventail de choix offert par le portefeuille de Toronto Community Housing au moment de leur départ.

Lors du retour à Regent Park, plusieurs choix s'offraient aux locataires :

1. Ne pas réemménager du tout (c. à d. renoncer à leur droit de retour et continuer de résider dans d'autres logements de Toronto Community Housing).
2. Réemménager immédiatement.
3. Ne pas réemménager immédiatement, mais conserver leur droit de retour et l'appliquer à une phase ultérieure.

Pour certains locataires, réemménager à Regent Park après avoir été « relogé » ailleurs pendant trois ou quatre ans constituait une décision difficile. Comme l'ont révélé les entrevues, les gens avaient parfois tendance à s'enraciner dans leurs logements temporaires ou à les préférer aux logements neufs (dans le cas de maisons en rangée, par exemple, dotées de sous-sols et plus spacieuses que les nouvelles maisons en rangée superposées); d'autres ne voulaient pas perturber davantage la vie de leur famille (en obligeant les enfants à changer d'école, ou en déménageant loin de la parenté, des amis ou du travail). On s'attendait dès le départ à ce que certaines personnes refusent de déménager de nouveau, et à ce que d'autres ne soient pas prêtes à le faire lorsque la construction des nouveaux logements serait achevée. Il n'y avait cependant aucun moyen de déterminer d'avance combien de personnes se trouveraient dans ce genre de situation.

Six mois avant que le relogement à Regent Park ne soit officiellement entrepris, Toronto Community Housing a fait parvenir aux locataires de la phase 1 un bulletin intitulé *Relocation and Return Newsletter,* afin de les renseigner au sujet du processus, des bâtiments, de leur droit de retour et de l'état d'avancement de la construction. Lorsque les bâtiments de la phase 1 ont été pratiquement achevés (en mai 2009), les locataires de la phase 1 en ont été informés par courrier recommandé avant d'être joints par téléphone et invités à décider où ils voulaient se réinstaller. Le personnel interrogé a indiqué que 73 % des locataires avaient répondu à cette prise de contact. De ceux-ci, 20 % environ avaient décidé de reporter le déménagement à une date ultérieure (c. à d. à une autre phase du réaménagement). À l'issue des phases subséquentes, on prévoyait accorder le premier choix de logements aux locataires relogés dans le cadre de cette phase. Les

logements restants, le cas échéant, seraient ensuite offerts aux autres locataires de Regent Park.

Lorsque les gens décidaient de revenir, le processus visant à déterminer les dimensions et le type de logement spécifique auxquels ils auraient droit était mis en branle. Le personnel devait confirmer les dimensions requises, puis faire le tri parmi les listes de préférences prioritaires établies précédemment par les locataires[69].

Choisir de nouveaux logements en fonction des « plans d'étage » était difficile pour les locataires : selon le personnel interrogé, la partie la plus difficile du processus de retour a consisté à aider les gens à choisir le logement où ils voulaient s'installer. Beaucoup éprouvaient des difficultés à lire les « plans d'étages » des nouveaux logements. Pour les logements de la phase 1 seulement, on disposait d'une quarantaine de plans, mais d'aucun « modèle » que l'on aurait pu leur présenter. Afin de répondre à ce besoin, la division des relations publiques de Toronto Community Housing a mis au point un « guide » pour la lecture des plans, qui s'est révélé très utile[70]. En plus des logements à loyer proportionné au revenu, des logements abordables à une et deux chambres étaient également disponibles.

La sélection des logements a été compliquée par la disponibilité de logements à l'extérieur de Regent Park, dans les immeubles locatifs de Toronto Community Housing situés sur les rues Adelaide, Carleton et Richmond. Le personnel a cité que certaines personnes tenaient coûte que coûte à réintégrer « l'empreinte », alors que d'autres préféraient les nouveaux emplacements.

Dans le cadre du plan échelonné, on prévoyait coordonner étroitement les processus de retour et de relogement afin d'accélérer les phases subséquentes de la construction. Cependant, les travaux de la phase 2 ayant été entrepris plus tôt que prévu grâce à la disponibilité du financement, les processus de déménagement et de retour des phases 1 et 2 se sont en partie chevauchés. Le taux de report parmi les locataires de la phase 1 a ainsi permis à certains des locataires de la phase 2 d'être relogés dans des logements nouvellement construits.

Tableau des échanges : Bien que la majorité des locataires ait pu obtenir l'un des logements sur lesquels leur choix s'était arrêté, certains ont changé d'avis une fois l'attribution effectuée. Toronto Community Housing a donc créé un tableau des échanges où les gens pouvaient indiquer de quel type de logement ils disposaient actuellement et ce qu'ils recherchaient, au cas où quelqu'un serait prêt à faire un échange. Les personnes interrogées ont indiqué que ce processus n'avait mené à aucun échange, la plupart des locataires étant déjà satisfaits du logement qui leur avait été attribué.

Les locataires de Regent Park formaient une population très diversifiée et parlaient un grand nombre de langues; il était donc essentiel que les renseignements et services dispensés dans le cadre du processus de relogement de Regent

[69] Lorsque plus d'une personne choisissait le même logement, la personne ayant la priorité, en vertu du numéro qui lui avait été attribué, se voyait accorder son premier choix, jusqu'à ce que tous les appariements aient été effectués.

[70] Une certaine confusion a également été créée par la différence entre les numéros des logements sur les plans et leur adresse finale une fois la construction terminée. Le personnel a dû expliquer aux locataires pourquoi le numéro de leur logement différait de celui qu'ils avaient sélectionné sur les plans.

Park soient aussi multilingues. Le groupe responsable du processus au sein de la Toronto Community Housing comportait heureusement des éléments polyglottes. La plupart des communications ont été traduites en huit langues[71]. Toronto Community Housing disposait, dans les dossiers des locataires, de renseignements relatifs à leurs préférences linguistiques, ce qui lui a permis de déterminer quelle version des documents leur faire parvenir, et quelle langue adopter lors des rencontres individuelles. Des services de traduction étaient disponibles au besoin, lorsque les locataires n'étaient pas en mesure de se faire comprendre. Bien que ces derniers aient souvent été accompagnés de membres de leur famille ou d'enfants anglophones et que beaucoup aient compris l'anglais, il semblait très bénéfique de pouvoir répondre à leurs questions dans leur langue maternelle lorsqu'ils en faisaient la demande.

Système de base de données sur le relogement de Toronto Community Housing : Administrer le relogement de centaines de ménages était un processus complexe. Le processus de déménagement lui-même a demandé des mois plutôt que des semaines, et les nombreuses années écoulées entre le premier relogement et le processus de retour ont obligé le personnel à assurer, dans l'intermède, un suivi auprès des locataires. Les délais accordés à ces derniers ‹ afin qu'ils puissent déterminer s'ils désiraient réintégrer le quartier et à quel endroit ils s'installeraient › , ces délais ont également prolongé le processus pour le personnel chargé de leur venir en aide.

L'équipe du relogement de Toronto Community Housing avait créé une base de données informatique spécialisée pour assurer la gestion du relogement et de l'appariement entre locataires et logements. Le personnel a cependant constaté que cette base de données nécessitait de nombreux ajustements, le choix offert aux locataires allant grandissant. Par exemple, en cas de « report » parmi les locataires de la phase 1, les personnes concernées devraient faire l'objet d'un suivi au cas où elles se décideraient lors des phases ultérieures. Il avait cependant été convenu que les personnes relogées lors des premières phases auraient la priorité sur celles des phases subséquentes; les locataires de la phase 1 seraient par exemple les premiers à faire leur choix parmi les logements de la phase 2. La base de données sur le relogement a donc dû être enrichie afin qu'il soit possible d'assurer le suivi de toutes les options.

Administration du processus de déménagement par Toronto Community Housing : Les coûts associés au déménagement des locataires et à leur réinstallation à Regent Park ont été défrayés intégralement par Toronto Community Housing, afin que les principaux intéressés n'aient rien à débourser. Toronto Community Housing a retenu pour l'occasion les services d'une entreprise de déménagement, qu'elle a payée directement. L'entreprise en question a fourni tous les matériaux d'emballage, et du personnel s'est tenu à la disposition des locataires âgés ou handicapés ayant besoin d'aide pour faire leurs boîtes. Les locataires emménageant dans des logements n'appartenant pas à Toronto Community Housing ont profité des mêmes avantages (c. à d. des services de déménagement sans frais ou du remboursement de leurs dépenses

[71] TCHC dispose d'une liste de traducteurs approuvés pouvant lui venir en aide dans ces langues ou dans d'autres, parlées par une faible proportion des locataires.

de déménagement, ainsi que des frais de changement d'adresse et de rebranchement).

Les locataires ont commencé à emménager dans les nouveaux logements en mai 2009. Le déménagement des 381 ménages a demandé du temps, particulièrement dans le cas des tours d'habitation ne disposant que d'un seul ascenseur de service, où il était impossible de procéder à plus de deux déménagements le même jour. Et il arrivait parfois qu'un déménagement soit annulé et doive être reporté.

Pour les locataires de Regent Park relogés afin de laisser place au réaménagement, la réintégration du quartier représentait l'étape ultime. Cette étape était perçue par le personnel comme la dernière partie du processus et la plus mémorable, et comme une reconstitution de la collectivité. Toronto Community Housing avait pris des mesures particulières afin de faire de ce retour une expérience positive; à leur arrivée dans leur nouveau logement, les familles trouveraient, par exemple, des trousses de bienvenue laissées là à leur intention. Ces dernières se voulaient un gage de reconnaissance envers ces familles dont les vies avaient été si directement touchées par le réaménagement pendant plus de quatre ans.

Développement communautaire et plan de développement social : En plus d'assurer la gestion du processus de relogement, Toronto Community Housing était également responsable du développement communautaire. Elle avait travaillé (et, au moment de la rédaction de ce rapport, travaillait toujours) en étroite collaboration avec divers groupes de locataires et autres organismes communautaires en vue d'appuyer différentes initiatives de développement communautaire. Ce processus impliquait l'établissement de partenariats avec un grand nombre d'organismes et de groupes communautaires dispensant des services ou des programmes à Regent Park et dans le reste de la collectivité, parmi lesquels :

- des organismes établis avant Regent Park, tels que Dixon Hall (un organisme de services polyvalent situé à l'extérieur du site), qui œuvrait dans la collectivité depuis 80 ans;
- le Christian Resource Centre (situé dans une église revitalisée de Regent Park), qui avait joué un rôle de premier plan dans le démarrage de la revitalisation; ce centre prévoyait reconstruire ses propres installations et, au moment de la rédaction de ce rapport, il avait déjà amassé à cet effet 19 millions de dollars, dont 6 millions versés par le Programme Canada-Ontario de logement abordable;
- la River Street Mission de l'Armée du Salut qui a contribué au relogement des familles;
- le Centre for Community Learning, offrant des programmes d'enseignement aux adultes et d'alphabétisation.

Ces organismes et de nombreux autres, de moindre envergure, jouent des rôles importants au sein de la collectivité. Travailler en concertation avec eux et avec différents services municipaux participant à la prestation de programmes et services signifiait notamment entretenir des rapports avec eux et coordonner le réaménagement de manière à en limiter l'incidence sur leurs services et sur les clients.

Services : L'un des grands enjeux, pour les locataires comme pour les organismes, était la continuité des services et le remplacement des installations au cours du processus de RR. La Ville de Toronto, proche collaboratrice de Toronto Community Housing dans le cadre

de l'initiative, avait engagé les fonds d'immobilisations nécessaires à la construction (ou à la reconstruction) de certaines commodités; les services municipaux devaient donc tenir compte du réaménagement dans la préparation du calendrier d'exécution et du budget. L'un des principes directeurs adoptés stipulait que *les nouvelles installations et les nouveaux services devaient être opérationnels avant que les anciens ne soient supprimés.* La planification des installations et services concernait notamment le centre communautaire, la piscine, les écoles et le centre de santé de la collectivité.

Centre communautaire de Regent Park. Les locataires espéraient qu'un nouveau centre communautaire soit bâti dès la phase 1, mais la construction de ce dernier – qui comprendrait un nouveau local de réunion, et où seraient instaurés une nouvelle programmation, de nouvelles places en garderie et des services d'aide à l'emploi – n'était initialement prévue qu'à une phase ultérieure. Peu avant la rédaction du présent rapport, toutefois, les plans ont été modifiés et ces travaux (ainsi que la création d'un parc et d'une piscine), avancés à la phase 2. Au cours de cette phase, une fois la construction du nouveau centre achevée, l'ancien serait démoli pour laisser place à de nouveaux logements locatifs.

- **Emplacement d'une nouvelle piscine :** Au cours de la phase de planification, le conseil scolaire du district de Toronto (Toronto District School Board, ou TDSB) prévoyait aménager une piscine dans une école élémentaire située à proximité, à l'intention des résidents de Regent Park. En 2009, il a cependant annoncé que ses priorités en la matière avaient changé, son intention étant désormais de fermer les piscines déjà en place au sein de ses écoles et de se retirer pour de bon de ce genre d'entreprise[72]. Une piscine intérieure a donc été intégrée aux plans du parc central qui devait être aménagé lors de la phase 2. Des fonds supplémentaires ont été octroyés pour l'agrandissement de l'installation, une commodité importante pour Regent Park et l'est du centre-ville.
- **Planification scolaire, en collaboration avec le TDSB :** S'il était évident que le relogement des locataires modifierait la population étudiante, une des quatre écoles élémentaires de Regent Park devrait aussi être fermée pendant un an, le temps de moderniser le bâtiment. Des dispositions devraient donc être prises afin que les élèves soient transférés vers un autre établissement pendant les travaux. Ceux du primaire (de la maternelle à la cinquième année) fréquenteraient une école située de l'autre côté de la rue, alors que les plus âgés (de la sixième à la huitième année) se rendraient à quelques pâtés de maison de là. Une planification minutieuse serait nécessaire afin que parents et enfants aient le temps de s'ajuster à ces changements, et les écoles concernées devraient se préparer à une augmentation des effectifs[73].

[72] Cette décision découlait à la fois des coûts financiers des piscines scolaires (et de préoccupations budgétaires au TDSB), mais aussi des problèmes qu'elles avaient déjà suscités en matière de sécurité et de responsabilité.

[73] À un certain moment, la possibilité de construire une école secondaire sur le site a été envisagée; le TDSB a cependant jugé qu'il y avait déjà suffisamment d'écoles dans le secteur.

- **Centre de santé communautaire de Regent Park**[74] **:** Les résidents de Regent Park profitent jusqu'ici, par l'intermédiaire du centre de santé communautaire situé sur place, de programmes de soins prénataux et d'éducation de la petite enfance (Parents for Better Beginnings) et de programmes destinés aux enfants comme Passeport pour ma réussite. Ce dernier, une initiative primée mise au point au centre de santé communautaire de Regent Park, a notamment permis une diminution spectaculaire des taux de décrochage, faisant en sorte que plus de 75 % des jeunes terminent leur secondaire. Le taux d'acceptation pour les diplômés ayant présenté une demande d'admission dans un collège ou une université atteint désormais 90 %, et la proportion de jeunes fréquentant les établissements post secondaires est plus de deux fois supérieure à ce qu'elle était. En 2007, le ministère de la Santé a annoncé l'extension de ce programme aux centres de santé communautaires de Rexdale et de Lawrence Heights. Le programme Passeport pour ma réussite incite les parents à jouer un rôle actif dans l'éducation de leur enfant, procure des solutions pratiques telles des billets d'autobus et offre une bourse d'études de 2 000 $ aux jeunes ayant terminé 4 années d'études secondaires, afin de les aider à poursuivre leur éducation. Il s'agit, pour les enfants de familles à faible revenu, d'une aide inestimable favorisant l'accès aux études supérieures. On se questionne toutefois quant au sort des familles lorsqu'elles auront à quitter Regent Park; où pourront-elles, par exemple, inscrire leurs enfants à des programmes similaires? L'admissibilité des « nouveaux » résidents à ce type de programme, particulièrement dans le cas des nouveaux résidents à revenu plus élevé, suscite également certaines interrogations. Les organismes doivent déterminer si les lignes directrices régissant l'admissibilité au programme doivent être modifiées, et si leurs services seront offerts aux membres des familles emménageant dans les nouveaux logements « du marché privé » construits sur le site.

Plan de développement social : Anticipant l'ampleur des travaux de développement communautaire nécessaires, Toronto Community Housing a procédé à l'élaboration d'un plan de développement social détaillé (181 pages et 75 recommandations). Un grand nombre des recommandations formulées l'étaient sous forme d'énoncés de principes plutôt que de mesures à prendre ou d'objectifs, et on ne savait trop, alors, comment le succès de l'initiative serait mesuré (et rapporté au conseil municipal de Toronto). Les entrevues ont révélé que le plan avait été adopté par le conseil d'administration de Toronto Community Housing et que certains organismes l'avaient retransmis à leurs conseils d'administration respectifs, sans toutefois être liés par ses termes. Alors que le plan stipule, par exemple, que l'inclusion sociale doit faire partie du mandat de chacun, il est difficile d'établir clairement ce que cela signifie pour l'infrastructure de service communautaire dans son ensemble. La stratégie adoptée a consisté à travailler individuellement

[74] Les centres de santé communautaires sont financés par le ministère de la Santé de l'Ontario et assurent la prestation d'un large éventail de services axés sur les déterminants sociaux du modèle de santé visant à promouvoir la santé et le bien-être des collectivités. Ils s'attaquent à des problèmes liés à la pauvreté, au sans-abrisme et à l'éducation et offrent des services aux immigrants et à d'autres groupes éprouvant des difficultés à accéder aux soins de santé primaires. Voir Les centres de santé communautaires en Ontario : chaque personne compte, mars 2008, page 22.

avec les organismes, mais la capacité à prendre en charge des objectifs si larges variait de l'un à l'autre.

« Collectivité émergente » : Alors que la phase 1 est menée à bien, au moment de la rédaction du présent rapport, Regent Park a déjà commencé à se transformer, les nouveaux résidents se mêlant aux anciens au sein d'un quartier plus interconnecté avec son voisinage. L'incidence de la revitalisation se fait également sentir au-delà de l'empreinte originale, et touche les entreprises et organismes d'une zone plus large. Parmi les tendances constatées :

- Des groupes ont lancé des initiatives liées aux arts, à la culture et au patrimoine de Regent Park, cherchant à capturer l'histoire du secteur : nouveau centre des arts et de la culture du quartier, Regent Park Cabbagetown Museum, Centre for Learning, Regent Park Focus Youth Media Arts Centre. Des femmes du centre communautaire et des associations ethniques aux profils variés ont aussi joué leur rôle.
- Les modèles culturels continuent d'évoluer. Une importante communauté musulmane, par exemple, réunissant de nombreux groupes différents, manifeste le désir de « construire » une mosquée. Aucun terrain ni aucune autre ressource n'ont cependant été alloués aux lieux de culte dans le cadre du plan de revitalisation.
- L'association de quartier de Regent Park, un organisme solide disposant d'appuis financiers, dirige la planification d'événements et de festivals dans la collectivité et a participé à la mise en place d'un parc et d'une piscine. Elle incite aussi les nouveaux venus à prendre part à des activités et à s'impliquer auprès d'organismes communautaires, mais on se questionne quant à la manière dont les nouveaux propriétaires de logements en copropriété pourront participer et « s'intégrer ». Les personnes à revenu plus élevé étaient initialement perçues comme disposant de plus amples ressources, ou susceptibles de contribuer à la collecte de fonds. Les entrevues ont cependant fait ressortir que les acheteurs de copropriétés formaient un groupe hétérogène, venaient de verser la mise de fonds pour leur logement et découvraient tout juste le quartier. Certains d'entre eux avaient pris part aux discussions concernant le nouveau parc et semblaient manifester les mêmes intérêts que les résidents de longue date. Les propriétaires de logements en copropriété commencent seulement à se rassembler et certains auraient apparemment demandé comment ils pourraient en faire davantage pour la collectivité.
- Certaines questions demeurent concernant le statut des jardins communautaires situés sur le site. Diverses options ont été envisagées (telles que la construction d'un balcon et de jardins sur les toits). La conservation des jardins collectifs suscite cependant un intérêt marqué.

Rôle changeant de l'organisme d'habitation : Une observation intéressante à propos de la redéfinition du sentiment d'appartenance à la collectivité concerne le rôle historique et englobant joué à Regent Park par Toronto Community Housing (et d'autres organismes avant lui) en tant que propriétaire-bailleur. Au cours de la reconstruction physique du quartier, Toronto Community Housing verra diminuer le contrôle direct qu'il exerçait jusque-là sur le secteur et sa responsabilité relativement à ce qui s'y passe. Depuis longtemps, l'organisme d'habitation était « tout puissant » et les résidents, habitués à se tourner vers les agents

de logement pour tous leurs problèmes. À mesure que la mise en œuvre du plan progresse, cependant, les responsabilités changent. Des questions aussi simples que le déneigement en période hivernale devront être traitées différemment, alors que de nouvelles rues publiques sont créées et que ces secteurs – et d'autres – se retrouvent sous la responsabilité de la Ville[75]. En d'autres mots, l'organisme d'habitation ne sera plus responsable de tout, ce qui entraînera un changement dans les relations entre Toronto Community Housing et les résidents et organismes, qui apprendront peu à peu qu'ils ne peuvent faire appel à lui en toutes circonstances. Le quartier commencera, pour l'essentiel, à fonctionner comme n'importe quel autre à Toronto.

B.4 Intérêts de la collectivité et des locataires

Pendant plus d'une décennie avant que le plan de RR ne soit élaboré et avant que Toronto Community Housing ne soit créé, les locataires avaient réclamé que des mesures soient prises concernant les conditions de logement à Regent Park. Leurs préoccupations touchaient notamment l'isolement du complexe (coupé des quartiers voisins), les nombreux problèmes sociaux et liés à la sécurité du secteur, les perspectives économiques restreintes des résidents et les préjugés rattachés à l'endroit. Les bâtiments vieillissants et les coûts d'entretien élevés grevaient les budgets de fonctionnement, car les revenus locatifs, découlant de loyers proportionnés au revenu, étaient plus ou moins fixes. Aux yeux de tous, un changement s'imposait.

B.5 Coûts de RR

Les coûts d'immobilisation associés au réaménagement – qui pourrait s'étendre sur 10 à 15 ans – comprennent les coûts de construction des logements, d'importants coûts de démolition, d'infrastructure et de viabilisation, ainsi que les dépenses associées au relogement. Dans ses plans de 2002, Toronto Community Housing estimait que les coûts de remplacement de l'ensemble des logements à loyer proportionné au revenu s'élèveraient à environ 450 millions de dollars. La démolition et la reconstruction devaient représenter approximativement 75 % de ces coûts, les infrastructures (voies de circulation, parcs, électricité et égouts neufs), 13 %, le financement de la construction, 10 % et le relogement, 2 %. Les coûts d'immobilisation pour les logements destinés au marché privé n'avaient pas encore, à ce stade, été estimés.

Les coûts d'immobilisation et de relogement totaux pour la phase 1 du réaménagement de Regent Park n'étaient pas disponibles au moment de l'étude de cas. Les dépenses de relogement engagées par Toronto Community Housing étaient cependant considérables. Dans le cas des déménagements directement pris en charge par l'organisme, le personnel a estimé à entre 2 500 et 3 000 $ le montant moyen versé à l'entreprise de déménagement pour chacun des ménages, tous frais de branchement compris, sans compter les frais de personnel et d'administration de la TCHC elle-même; son équipe de déménagement interne aurait de fait consacré 6 à 12 heures à chacun des ménages relogés. L'importance des coûts s'expliquait par le grand nombre de familles à reloger établies dans des logements à cinq chambres. Les locataires de la phase 1 emménageant dans

[75] Le nouveau parc relèvera du service des loisirs de la Ville (de sorte que les aires communes ne se retrouvent pas toutes sous la responsabilité de la TCHC).

des logements n'appartenant pas à Toronto Community Housing ont reçu, lors de leur départ, un montant fixe s'élevant originellement à 500 $ par ménage, plus tard augmenté à 549 $.

B.6 Financement

Lors de l'élaboration des plans pour le réaménagement de Regent Park, il n'existait pas de programme gouvernemental centralisé pour le financement des coûts. Le modèle adopté pour les travaux de RR s'appuyait donc sur l'absence de financement gouvernemental, l'établissement de partenariats et la recherche d'occasions de financement qui permettraient de les couvrir. Cette vision – soit procéder sans soutien financier – avait l'aval du conseil municipal, et les hauts responsables de la Toronto Community Housing Corporation s'y montraient tout aussi favorables, jugeant l'organisme suffisamment fort, sur le plan financier, pour assumer les frais initiaux. Aux premiers stades, l'une des principales tâches du personnel responsable du développement consistait à mettre sur pied et à administrer le processus de partenariat, ainsi qu'à rassembler les sources de financement nécessaires.

La structure financière du réaménagement est complexe et comprend diverses sources et divers types de financement. Selon les documents de planification, 90 % du financement pour la construction des nouveaux logements sociaux proviendrait :

- du réinvestissement des économies d'exploitation réalisées par Toronto Community Housing dans le cadre de ses activités (en vertu de l'entente fédérale-provinciale, la province et la municipalité étaient autorisées à conserver ces surplus pour les réinvestir dans le logement social);
- de la réaffectation des fonds d'immobilisations destinés aux travaux de réparation pour la construction de nouveaux bâtiments;
- des fonds issus de la vente ou de la location de terrains;
- d'une contribution en avoir propre de Toronto Community Housing s'élevant à 30 millions de dollars;
- d'un financement par emprunt à long terme;
- de fonds octroyés par les gouvernements provincial et fédéral pour la construction ou le remplacement de logements situés dans l'empreinte de Regent Park et à l'extérieur, en vertu du Programme Canada-Ontario de logement abordable. Une aide à la mise de fonds a également été offerte aux acquéreurs de logements en copropriété du marché privé admissibles.

Toronto Community Housing est habilitée à émettre des obligations afin d'obtenir du financement en capital du secteur privé. Par ailleurs, certains des nouveaux logements construits lors de la phase 1 ont subséquemment bénéficié d'un financement des immobilisations par les gouvernements fédéral et provincial dans le cadre de l'initiative pour le logement abordable.

Les logements en copropriété du marché privé ont été construits grâce à un financement privé. Ce financement devait être remboursé par la vente des logements, les bénéfices réalisés dans le cadre de cette dernière étant répartis entre Toronto Community Housing et le promoteur privé en vertu d'une entente asymétrique. Lorsque le réaménagement a débuté, il n'était pas possible d'obtenir une valeur marchande estimative pour les terrains de Regent Park. Il a donc été décidé qu'on attendrait de voir ce que

le marché était disposé à accepter comme prix de vente. Le premier immeuble en copropriété est maintenant complètement vendu, et le promoteur procède actuellement à la mise en marché du deuxième. L'emplacement exceptionnel de ces logements – situés à proximité du centre-ville – s'est révélé, à ce chapitre, un atout majeur. Les revenus découlant de leur vente ont permis à Toronto Community Housing de compenser les autres coûts d'aménagement.

Toronto Community Housing tire également des revenus de la location de locaux commerciaux et de celle de ses logements. Ces revenus, et ceux découlant de la vente des logements en copropriété, servent au remboursement de l'emprunt contracté.

De nombreux services de la Ville ont été touchés par les travaux de RR. Aux stades initiaux, ces services se réunissaient fréquemment dans le cadre de petites réunions, jusqu'à ce que la Ville de Toronto établisse un secrétariat de la revitalisation, qui veillerait à leur coordination. Ce groupe avait notamment pour fonction de les seconder et de les appuyer dans l'harmonisation de l'ensemble des processus de planification, des processus financiers et des processus d'approbation municipaux nécessaires à l'initiative de RR, afin que les approbations requises de la part du conseil soient obtenues dans les délais prévus.

B.7 Effets et résultats des initiatives de RR

Les résultats les plus évidents de la phase 1 ont naturellement été la construction d'un nouveau complexe, la démolition des immeubles détériorés, la réinstallation des résidents dans de nouveaux logements et la création, au sein du site, de logements sociaux et de logements privés en copropriété.

Les employés de Toronto Community Housing ont rapporté un haut degré de satisfaction parmi les locataires ayant réintégré Regent Park. Cette satisfaction était attribuée au fait que les gens avaient pu choisir le logement qu'ils désiraient occuper. Une fois relogés, ils étaient transférés du groupe de personnel responsable du relogement à celui des opérations courantes de Toronto Community Housing. Si leurs besoins venaient à changer (si la famille s'agrandissait et avait besoin d'un logement de plus grandes dimensions, par exemple), les changements effectués répondaient aux procédures standards. Les locataires n'avaient droit qu'à un seul déménagement dans un « nouveau » logement de Regent Park.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la mixité socio-économique des personnes occupant les logements construits lors de la phase 1 s'était grandement améliorée. Lorsque questionnées sur les relations entretenues avec les acquéreurs des nouveaux logements en copropriété, les personnes interrogées ont indiqué que ces derniers avaient été conviés à une soirée « rencontrez votre voisin », et que certains d'entre eux s'étaient informés des manières dont ils pourraient s'impliquer davantage dans la collectivité de Regent Park.

Toujours au moment d'écrire ces lignes, les répercussions de la nouvelle composition du quartier – désormais plus hétérogène – commençaient tout juste à se faire sentir, alors que les anciens locataires regagnaient le secteur et que de nouveaux arrivants venaient s'y installer. Les deux groupes paraissaient chercher des moyens d'entrer en relation, ce qui demanderait un certain temps.

Certaines indications initiales laissaient cependant penser que les nouveaux logements avaient entraîné des changements très positifs

dans la vie des résidents. Le personnel a raconté avoir vu des enfants jouant ensemble dans les aires communes sans la surveillance de parents, le secteur étant désormais plus sécuritaire. L'achèvement de la phase 1 a transformé la manière dont les gens vivaient au sein du complexe. Les organismes et groupes communautaires, déjà fortement touchés, ont dû déterminer comme adapter les services et programmes qu'ils offraient à une population changeante.

B.8 Atteinte des objectifs

Les objectifs de démolition et de reconstruction de la phase 1 de Regent Park ont été atteints.

Les travaux de démolition prévus dans le cadre de cette phase ont été entrepris en 2005, une fois les locataires relogés. La construction des nouveaux immeubles de Toronto Community Housing et des logements en copropriété du marché privé s'est achevée en 2010.

La phase 1 avait également pour objectif la création d'une combinaison de logements sociaux et de logements du marché privé, lequel a été atteint. Les locataires ayant choisi d'emménager dans les nouveaux logements ont été relogés avec succès. Dans un même temps, les logements privés en copropriété ont été bien absorbés par le marché, et les prix de l'immobilier se sont maintenus. Les personnes emménageant sur place – locataires et propriétaires – appartenaient donc à des catégories de revenu très variées. La phase 2 du réaménagement a ensuite été entreprise, alors que des ajustements positifs étaient apportés au calendrier de mise en œuvre des installations communautaires.

De nombreux enseignements tirés lors de la phase 1 permettent une rationalisation continue des processus lors des phases subséquentes.

B.9 Enseignements tirés

Les enseignements tirés de la planification et de la mise en œuvre globales de la phase 1 du réaménagement sont résumés ci-dessous.

La phase 1 a notamment démontré – et c'était là l'un de ses principaux enseignements – qu'il était possible de procéder au réaménagement de logements sociaux et abordables en recourant à un modèle fondé sur de solides partenariats publics-privés. Le succès de ce modèle aurait été attribuable à la capacité d'établir et de gérer le partenariat avec un promoteur privé, et à la santé financière de Toronto Community Housing, en mesure d'assumer les coûts initiaux.

Les énoncés qui suivent concernent les aspects de la phase 1 ciblés par l'équipe de recherche, soit le développement communautaire et le relogement des locataires.

A. Développement communautaire : Il est évident qu'une initiative de RR de grande envergure s'étalant sur 10 à 15 ans engendre de vastes répercussions. L'un des principaux enseignements tirés à ce chapitre est que les travaux de développement communautaire doivent être entrepris dès la phase de planification initiale et se poursuivre tout au long du processus de RR.

Participation et leadership communautaires sont requis dès le départ : Il est essentiel de réunir toutes les personnes concernées (résidents, organismes communautaires et fournisseurs de services) tôt dans le processus de planification, afin d'amener les membres de la collectivité à assumer un rôle de leadership dans tous les aspects de l'initiative de RR. Les gens doivent comprendre comment les choses fonctionneront. Aux stades initiaux, il peut être utile de leur expliquer pourquoi ils sont là et en quoi leur présence est importante. Les rôles

et responsabilités de toutes les parties doivent être bien saisis. Dans le cas de la phase 1 du réaménagement de Regent Park, Toronto Community Housing tenait lieu d'organisme responsable, mais devait pouvoir compter sur un haut degré de participation de la part des résidents. De nombreux autres organismes communautaires ont subi les effets de l'initiative de RR et dû déterminer eux-mêmes dans quelle mesure leurs services seraient touchés. Les entrevues ont révélé que les rôles pouvaient varier d'un site revitalisé à un autre, selon les fonctions de leadership et de partenariat assurées par la collectivité et les autres organismes, ainsi que l'organisme d'habitation.

La planification sociale doit s'effectuer parallèlement au réaménagement physique : Un plan de développement social a été élaboré et la Toronto Community Housing a joué un rôle actif dans les travaux de développement communautaire auprès des organismes communautaires touchés par l'initiative de RR. Les responsabilités des organismes gouvernementaux et communautaires doivent être clairement définies.

Faire preuve de souplesse lors de la mise en œuvre progressive des services communautaires permet une meilleure adaptation aux changements : Dans le cas d'un réaménagement à long terme échelonné en plusieurs phases comme celui de Regent Park, il peut arriver que la prestation des services communautaires et les commodités offertes à la collectivité doivent faire l'objet d'ajustements lorsque les circonstances changent ou que les besoins se précisent en cours de processus. Les plans concernant certaines commodités et certains services offerts aux résidents à l'extérieur du site ou devant être mis sur pied par d'autres organismes peuvent changer au fil du temps. Avoir la possibilité d'avancer la prestation de services sur place et l'installation de commodités à une phase plus précoce peut contribuer à l'atteinte des objectifs de développement communautaire permanents.

L'échelonnement des travaux de RR entrepris au sein d'ensembles de logements déjà existants peut entraîner de longs temps d'attente pour les locataires : dans le cas d'un plan de réaménagement s'étalant sur une si longue période – plus de dix ans –, les logements vieillissants doivent continuer d'être entretenus, mais le remplacement d'immobilisations importantes se révélera sans doute peu rentable. Il se peut que les locataires devant être relogés lors des phases ultérieures de l'initiative de RR éprouvent une certaine frustration, sachant que quelque 8 années risquent de s'écouler avant leur déménagement. La mise en œuvre progressive des travaux permet de reloger, à même le site, les occupants des prochains immeubles devant être démolis. La faisabilité de cette approche dépend toutefois du nombre de locataires de la phase précédente choisissant de se réinstaller sur place une fois la construction des immeubles achevée. Dans le cas de Regent Park, certains des locataires relogés dans le cadre de la phase 1 ont préféré ne pas revenir (renonçant à leur « droit de retour » jusqu'à une phase ultérieure) alors que d'autres s'installaient dans des logements ne faisant pas partie du portefeuille de Toronto Community Housing (et n'avaient donc pas droit de retour). Certains des logements de la phase 1 étaient donc disponibles pour les locataires relogés dans le cadre de la phase 2. Ces derniers, qui n'avaient pas à déménager plus d'une fois, s'évitaient ainsi bien des désagréments, alors que Toronto Community Housing voyait diminuer ses dépenses de relogement.

B. Processus de relogement des locataires : Globalement, la présente étude de cas nous apprend qu'amener les locataires à quitter leur logement pour aller habiter ailleurs avant de s'installer dans de nouveaux logements est un processus long, complexe et très exigeant du point de vue administratif, même lorsque confié à une équipe distincte. Cette complexité est encore plus grande dans le cas d'un plan de réaménagement en plusieurs phases.

Un réaménagement progressif procure également une certaine souplesse, permettant de modifier les types de logements compris dans l'ensemble : Lorsqu'un accord de relogement est conclu avec les personnes résidant sur place, ces dernières sont autorisées à réintégrer un logement convenable une fois la construction des nouveaux immeubles achevée. Vu le temps nécessaire à la reconstruction, les locataires sont généralement relogés pour trois à quatre ans, période au cours de laquelle la composition des ménages peut changer (le nombre de membres augmentant ou diminuant, en raison de naissances ou de départs); ainsi, lorsque vient le temps d'emménager dans les nouveaux appartements, les dimensions des logements dont ils ont besoin (et auxquels ils sont admissibles) peuvent avoir changé. Lors de la planification de la phase 1, il n'était pas possible de savoir d'avance combien des locataires antérieurs se prévaudraient de leur droit de retour. À l'issue de cette phase, la taille des différents ménages ne correspond donc pas nécessairement à ce qui avait été prévu. Lorsque la planification s'effectue par phase, il est possible de modifier les dimensions des logements construits aux phases subséquentes en fonction des besoins manifestés par les ménages (conformément aux lignes directrices établies en la matière).

Disposer d'une bonne base de données pour assurer le suivi des relogements est essentiel : le déplacement des locataires vers des logements temporaires, puis vers de nouveaux logements est un processus très complexe et tout aussi coûteux. Toronto Community Housing avait heureusement conçu, au préalable, un système informatisé destiné à en faciliter le suivi. En pratique, cependant, le relogement se révèle particulièrement complexe, et un système de ce genre doit être en mesure de traiter le grand nombre d'exceptions survenant en cours de route. Les locataires de la phase 1 ayant reporté leur droit de retour à une phase ultérieure doivent par exemple faire l'objet d'un suivi au cas où ils déménageraient de nouveau ; d'autres, qui ont été relogés à même le site, habitent maintenant des logements voués à la démolition lors de la phase 2. Certains locataires se trouvent contraints de déménager une deuxième fois en raison de changements apportés au calendrier de mise en œuvre des principales commodités communautaires (le parc central, le centre communautaire et la nouvelle piscine intérieure); les modifications effectuées dans le plan d'aménagement échelonné tendent donc à compliquer la planification du relogement.

C. Évaluation sommaire[76]

Le réaménagement de Regent Park (phase 1) a franchi une première grande étape avec le retour des locataires et le vente des premiers logements en copropriété. Toronto Community Housing a réussi à reloger des centaines de locataires, non pas une, mais deux fois en quatre ans et ces personnes sont, aux dires du personnel, très satisfaits de leur nouveau logement.

[76] Cette section vise à présenter les conclusions des chercheurs quant aux implications de l'étude de cas pour l'ensemble de l'initiative de recherche.

Diverses autres questions, révélées par l'étude de cas, pourraient s'appliquer à d'autres grandes opérations de réaménagement :

- **La possibilité d'établir des partenariats fondés sur un partage équitable des responsabilités doit être envisagée :** dans le cas présent, les responsabilités étaient réparties entre la Ville de Toronto, Toronto Community Housing et le promoteur privé. Le conseil municipal de Toronto avait approuvé des ententes et processus destinés à guider Toronto Community Housing dans la mise en œuvre de la vision globale et l'exécution du plan de revitalisation. Toronto Community Housing a également invité divers organismes à prendre part au processus. Les rôles et responsabilités des organismes communautaires dont les services et activités sont touchés par le réaménagement doivent être pris en compte. Les responsabilités peuvent être structurées de diverses manières, mais en définitive, c'est à la Ville qu'il revient de s'acquitter de ses obligations envers le grand public.
- **Les promesses doivent être faites avec prudence et clairement définies :** à un certain moment, il sera nécessaire de procéder à une évaluation de la revitalisation de Regent Park afin de déterminer si Toronto Community Housing et la Ville de Toronto ont fait ce qu'elles avaient annoncé et tenu leurs promesses envers les locataires et le public. Il est donc important de s'assurer que les engagements pris lors de la planification et de la mise en œuvre peuvent être respectés.
- **La mise en œuvre progressive d'un réaménagement à grande échelle échelonné sur plusieurs années peut être source d'occasions et de défis :** disposer d'un plan en plusieurs phases permet d'effectuer des ajustements en fonction des enseignements tirés si la vision globale et les objectifs poursuivis sont suffisamment souples. Le réaménagement est cependant assujetti à de nombreuses contraintes. Dans le cas de Regent Park et de l'Ontario en général, l'organisme d'habitation responsable doit opérer à l'intérieur du cadre législatif établi par la *Loi sur la réforme du logement social* (LRLS) de la province. La LRLS régit notamment la manière dont les logements sociaux vacants sont attribués aux candidats de listes d'attente centralisées, alors que les exigences relatives aux dimensions des logements sont prescrites par ce qu'on qualifie de principe de « dimensionnement ». Lors de réaménagements, l'attribution de logements temporaires et définitifs peut se révéler encore plus complexe, la taille et la composition des ménages se modifiant dans l'intervalle. Avec le « droit de retour » et la possibilité offerte aux locataires de reporter ce droit aux phases ultérieures, il pourrait être encore plus difficile de garantir la disponibilité de logements de dimensions adéquates répondant à l'ensemble de ces conditions. Dans le cadre de processus en plusieurs phases, il arrive que l'on puisse apporter des ajustements aux types de logements créés lors de phases ultérieures en fonction des besoins relevés, à condition que le plan soit suffisamment malléable. En ce qui concerne Regent Park, il a été souligné que TCH devait remplacer l'ensemble des logements démolis par des logements de même type. Tout réaménagement s'étalant sur 10 ans ou plus pourrait nécessiter une certaine souplesse lors des phases ultérieures.

- **Certaines questions se posent relativement aux droits publics et privés et à la nature des immobilisations de RR :** lorsqu'un réaménagement est entrepris par des organismes du secteur public, ces derniers participent à la reconstruction d'un bien public dont les répercussions se feront sentir à long terme. Maintenir un équilibre entre les droits publics et individuels n'a rien d'évident. La revitalisation de Regent Park s'appuyait sur des principes clairs, et il importe que ce genre de principes soit établi dès le départ. La protection des droits des locataires au cours du réaménagement représente, dans bien des initiatives de ce genre, un principe-clé. Permettre aux gens de choisir où ils emménagement et à quel moment et élaborer des processus de sélection des logements s'avère cependant long et coûteux en ressources humaines, le personnel devant aider les locataires à prendre ces décisions et assurer la gestion du processus. De plus, Regent Park se composant désormais d'un mélange de logements locatifs et de logements privés en copropriété, il deviendra nécessaire de tenir compte des intérêts des locataires et de ceux des propriétaires en ce qui concerne les phases suivantes du réaménagement.
- **Le réaménagement requiert à la fois un plan social et un plan technique, qui peuvent suivre des calendriers différents :** un plan « physique » comprend un début et une fin bien définis; la mise en œuvre d'un plan social peut demander davantage de temps. Alors que les gens emménagent à Regent Park dans leur nouveau logement, ils devront s'adapter aux changements apportés et à une collectivité mixte, ce qui demandera du temps. La planification du développement social et communautaire couvre donc une plus longue période, susceptible de s'étendre au-delà de la période de reconstruction physique.
- **Le réaménagement peut entraîner une modification dans les rôles des organismes d'habitation :** lorsque le réaménagement implique le transfert de propriété et de responsabilités relativement aux espaces et commodités d'un site, il peut arriver que les rôles des organismes d'habitation à l'égard des locataires soient modifiés. La municipalité ou d'autres organismes peuvent hériter de certaines responsabilités qui incombaient jusqu'alors à l'organisme en question, que celles-ci concernent les infrastructures, les aires de loisirs ou les installations situées sur le site. Tous prendront peu à peu conscience que les locataires ne peuvent plus se tourner vers l'organisme d'habitation quelles que soient les circonstances comme ils le faisaient auparavant. Alors que cette transition survient, le nouveau quartier commencera à fonctionner davantage comme les autres quartiers de la ville.

L'histoire de Regent Park a fait l'objet de nombreuses études, et d'autres recherches sont en cours concernant l'incidence des travaux de RR réalisés sur place. Il faudra plusieurs années avant que leurs effets ne puissent être pleinement évalués; de nombreux enseignements indiqués précédemment se révéleront cependant précieux pour les collectivités et organismes de l'Ontario et d'ailleurs recherchant des modèles efficaces de réaménagement du logement social.

Sources :

Un important volume d'information concernant la revitalisation de Regent Park est accessible sur les sites Web de la Ville de Toronto, de Toronto Community Housing et de Regent Park. Seuls quelques-uns des principaux documents de référence utilisés dans le cadre de l'étude de cas sont énumérés ci-dessous.

www.regentpark.ca

www.toronto.ca/revitalization/regent_park

www.torontohousing.ca/revitalization

Regent Park Social Development Plan Executive Summary, Toronto Community Housing, septembre 2007 (accessible – ainsi que le rapport complet et des documents connexes – au www.toronto.ca/revitalization/regent_park).

Gary P. King, *Rehabilitation of Public Housing: Regent Park North,* Ryerson Polytechnical Institute, mai 1985.

Regent Park Community Redesign Study, "Regeneration Through Innovation, Final Report", Ryerson, décembre 1989.

Michael Shapcott, « Redeveloping Public Housing : TCHC Gets Little Help », Wellesley Institute, 8 juillet 2008. (www.wellesleyinstitute.com)

Regent Park Revitalization Study: Summary Report on Action Plan and Implementation Strategy, City of Toronto Planning Department, avril 2003.

Regent Park: A place to call home, Toronto Community Housing (www.regentpark.ca)

Regent Park Revitalization Strategy for the Provision of Community Facilities, City of Toronto Planning Department, août 2005.

Investing in Buildings, Toronto Community Housing, 2007.

Entrevues menées auprès du personnel de Toronto Community Housing.

Étude de cas nº 6

Flora Place
(Winnipeg, Manitoba)
Winnipeg Housing Rehabilitation Corporation (WHRC)[77]

Justification de l'étude de cas : Flora Place a été sélectionnée à titre d'exemple d'initiative de RR consistant en la démolition de logements sociaux vieillissants et en leur remplacement par des logements neufs destinés aux aînés construits sur une partie du site original. Les nouveaux logements devaient être plus accessibles et plus facilement adaptables aux besoins changeants de la population d'aujourd'hui.

Remerciements : Les chercheurs et la SCHL désirent remercier de leur collaboration le personnel de la WHRC et d'autres organismes de Winnipeg.

[77] La WHRC a été créée en 1977 par la Ville de Winnipeg en tant qu'organisme indépendant voué à la création et à la gestion de logements abordables. Elle est devenue une société enregistrée sans but lucratif distincte de la Ville, bien que cette dernière nomme les membres de son conseil d'administration, qui comprend deux conseillers municipaux. La société possède et administre actuellement quelque 1 000 logements sociaux.

A. Flora Place : Renseignements généraux et résumé	
Principal organisme participant : Winnipeg Housing Rehabilitation Corporation (WHRC)	
Le complexe original, avant les travaux de RR	Flora Place a été construit en 1947 dans le secteur nord de Winnipeg pour loger temporairement d'anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale. Situé sur un terrain de plus de 5 acres desservi par une route de gravier et entouré de fossés à ciel ouvert, cet ensemble comportait 100 petits logements de deux chambres (425 pi^2). Propriété de la Ville de Winnipeg, le terrain faisait partie du parc d'exposition. Les logements n'étant que temporaires, ils étaient dénués de fondations permanentes. Les anciens combattants ne devaient y résider que pendant une courte période avant d'emménager dans de meilleurs logements; les bâtiments seraient alors démolis. Avec les années cependant, à mesure que les premiers locataires quittaient les lieux, les logements étaient loués à d'autres ménages, à des prix très modiques. Au fil des ans, différents ordres de gouvernement ont eu un rôle à jouer au sein du complexe. Dans les années 1999 et 2000, 72 des logements ont été condamnés et démolis. En 2004, la Ville de Winnipeg a chargé la WHRC de planifier le réaménagement des 28 logements restants. La plupart des locataires étaient des gens d'un certain âge. En dépit du mauvais état des logements, ils éprouvaient un fort sentiment d'appartenance envers leur quartier, et refusaient donc de déménager.
Échéancier	Planification : (WHRC) 2004 – 2005 (environ 2 ans) Mise en œuvre : 2006 – 2007 (moins de 2 ans)
Plan de RR et travaux effectués	Les plans de RR prévoyaient la démolition des 28 logements restants et le réaménagement d'une petite partie du terrain original dont la municipalité avait transféré la propriété à la WHRC pour la somme de 1 dollar. Le reste du terrain (là où se trouvaient les maisons démolies) avait déjà été aménagé pour devenir le Tommy Prince Park. La WHRC a donc entrepris la démolition et la reconstruction de 28 logements. Les travaux, entamés en 2006, se sont achevés en 2007. Les nouveaux logements locatifs, dont 18 ne comportaient qu'une seule chambre, 6, deux chambres et 4, trois chambres, étaient disposés en cul-de-sac. Des habitations de plus grande taille ont été créées pour encourager la venue des familles et augmenter la mixité sociale. Le nouveau complexe se compose de maisons en rangée dotées de vastes cours clôturées. Quatre d'entre elles ont été conçues pour répondre aux besoins des personnes handicapées et les 24 autres, en fonction de normes de visitabilité[78] assurant leur accessibilité pour les personnes à mobilité réduite (salle de bains plus grande, portes plus larges et seuils abaissés). Les occupants qui avaient exprimé le souhait de demeurer sur place ont été relogés dans les nouvelles maisons, alors que les autres étaient louées aux personnes inscrites sur la liste d'attente de la WHRC. En 2008, le modèle adopté à Flora Place a remporté un prix d'excellence en habitation de la SCHL couronnant les initiatives du domaine de l'habitation qui contribuent à améliorer l'abordabilité du logement au Canada.
Après les travaux	**Aperçu :** Le réaménagement et la création de logements d'apparence attrayante à faible densité ont eu sur le quartier un effet particulièrement bénéfique. La disposition des bâtiments, autour d'une « cour », fait en sorte qu'il est beaucoup plus facile pour les résidents de voir les gens circulant dans le voisinage. Bien que les loyers soient plus élevés dans les nouveaux logements, 16 d'entre eux bénéficient de suppléments au loyer versés par la province, en fonction de l'échelle des loyers proportionnés au revenu. Les locataires des 12 autres logements payent des loyers moyens du marché déterminés par la WHRC, ce qui contribue à une plus grande mixité au chapitre des revenus.
Principaux changements	■ Le complexe est plus accessible et adaptable pour les personnes ayant une déficience physique. ■ Les nouveaux logements, d'allure plus attrayante, ont amélioré l'apparence du secteur. ■ On constate, parmi les locataires, une plus grande mixité socio-économique (ratio 57:43 entre les logements à loyer proportionné au revenu et les logements à loyer du marché).

[78] Voir « Le Point en recherche » de la SCHL, série socio-économique, 08-011, « Comprendre la situation de la visitabilité au Canada », mai 2008. Ce rapport décrit « l'habitation visitable » comme la conception de maisons sans marche à l'entrée, pourvues de portes plus larges et comportant une salle de bain au rez-de-chaussée.

B. Principales conclusions concernant les questions de recherche[79]

B.1 Motivation(s) derrière l'initiative de RR

Les travaux de réaménagement entrepris à Flora Place découlaient principalement du piteux état des logements, construits en temps de guerre, si délabrés qu'ils n'étaient plus viables et ne pouvaient être rendus habitables. Avec ses routes de gravier et ses fossés à ciel ouvert, le site n'était pas aménagé et attirait les véhicules abandonnés et divers types d'activités illégales nuisant à la qualité de l'environnement social.

La nécessité de prendre des mesures pour l'amélioration des logements découlait de nombreuses années d'incertitude concernant leur avenir. Bien que le terrain ait appartenu à la Ville, l'administration de l'ensemble avait été assumée tour à tour, au fil des années, par chacun des trois ordres de gouvernement. La SCHL en avait assuré la gestion jusqu'aux années 1980, cédant ensuite le pas à la province dans le cadre d'une entente de 30 ans. À un certain moment, la responsabilité du complexe avait été transférée par la province à la Ville de Winnipeg, mais cette dernière l'avait ensuite confiée à l'organisme d'habitation provincial (Manitoba Housing and Renewal Corporation [MHRC]), lequel s'en est chargé pendant une décennie. Au cours de cette période, 70 des logements ont été condamnés et démolis, les autres subissant certaines réparations. Lorsque sont arrivées les années 90, les locataires, craignant de perdre leurs logements, ont fait valoir ces préoccupations au niveau politique. Le ministre provincial responsable a donc promis que personne ne serait forcé de déménager; il ne serait alors plus possible de démolir les logements restants pour reloger les locataires ailleurs en ville.

Flora Place est située dans le quartier North End de Winnipeg, où se sont succédé, depuis les années 80, différentes initiatives visant à revitaliser les logements et à contrer les problèmes sociaux, auxquelles ont pris part divers groupes communautaires et tous les ordres de gouvernement. Au début des années 1990, la Ville a approché le North End Housing Project (un organisme communautaire sans but lucratif), lui demandant de se pencher sur les options possibles à Flora Place; plusieurs études ont ensuite été entreprises. Au-delà de la désuétude physique des structures, on constatait dans le secteur des problèmes sociaux liés au crime et à la drogue exigeant l'adoption de mesures appropriées. Une proposition de réaménagement consistant en la construction de maisons unifamiliales et en la mise en place d'un réseau de rues standard a été refusée en raison de son coût élevé.

Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas ont indiqué que le plan n'était pas adapté aux ménages à faible revenu occupant alors les logements, et que les résidents du voisinage se montraient réticents à la création de logements destinés à cette catégorie de revenu. Le groupe North End Housing Project a décidé de prendre part au réaménagement, que la Ville a confié à la Winnipeg Housing Rehabilitation Corporation (WHRC) en 2004.

[79] Cette section se veut un résumé des points de vue exprimés par les deux ou trois personnes interrogées et des documents consultés.

B.2 Objectif(s) de l'initiative de RR

Lorsque la WHRC est intervenue, en 2004, la planification relative au secteur a repris. Certaines contraintes financières se faisaient alors sentir, liées à la disponibilité de fonds provinciaux et municipaux.

Connaissant le fort sentiment d'appartenance qui régnait au sein de la collectivité et le désir des résidents de demeurer dans le secteur, la Ville cherchait avant tout à préserver la petite communauté et à assurer une certaine stabilité aux résidents, des gens âgés pour la plupart.

Après consultation des locataires de Flora Place et des résidents du voisinage, la WHRC a procédé à l'élaboration d'un plan fondé sur les objectifs suivants :

- créer des logements locatifs de hauteur restreinte destinés à divers types de ménages (familles, aînés, personnes ayant une incapacité physique) et promouvoir une plus grande mixité sociale;
- rendre tous les logements « visitables » pour les personnes à mobilité réduite et offrir certains logements entièrement accessibles; le modèle proposé était pourvu de seuils abaissés, de portes plus larges et de salles de bains au rez-de-chaussée;
- conserver des espaces verts et permettre la création d'arrière-cours privées clôturées;
- améliorer la sécurité et réduire le trafic de transit dans le secteur par le recours à un plan d'habitation de type « cour » (aménagement en grappe), ne nécessitant pas de rues de transit;
- augmenter la diversité de revenu parmi les résidents par une combinaison de logements subventionnés (à loyer proportionné au revenu) et de logements à loyer du marché.

Au cours du processus de planification de Flora Place, les locataires ont été activement consultés, et l'on s'est engagé à travailler avec eux pendant toute la durée du réaménagement. L'initiative s'appuyait également sur les principes selon lesquels on éviterait le relogement des locataires à l'extérieur du site tout en veillant à ce qu'ils puissent réintégrer le complexe une fois les travaux achevés.

B.3 Planification et mise en œuvre

Planification : Lors de la reprise de la planification, en 2004, une grande incertitude et une grande confusion régnaient quant à l'avenir du secteur. Un processus de consultation a été lancé afin d'amener les résidents à prendre part à cette étape préparatoire. Les 28 locataires de Flora Place avaient créé une association de résidents; au cours des deux années qui ont suivi, le personnel de la Ville et la WHRC les ont rencontrés à plusieurs reprises dans un centre communautaire situé à proximité, afin de discuter des options et plans possibles. Il était admis que la collectivité devait avoir son mot à dire concernant le nouveau complexe, particulièrement après ces longues années d'incertitude. Les résidents des secteurs avoisinants situés au nord et à l'est du site ont également été conviés à des assemblées publiques, où ils pourraient exprimer leurs préoccupations[80].

La WHRC a retenu les services d'un cabinet d'architectes (Prairie Architects) afin de concevoir des options d'aménagement. Le principal enjeu concernait la forme que

[80] Selon les personnes interrogées, un seul voisin a exprimé certaines inquiétudes à l'égard du design définitif.

prendrait les logements. Les locataires avaient manifesté un intérêt pour des logements individuels, qu'ils jugeaient s'être déjà vu promettre. La première étape, pour la WHRC, consisterait à les convaincre que la construction de maisons unifamiliales n'était pas envisageable; les résidents des environs s'opposaient à tout type de bâtiment de grande hauteur donnant sur leur propriété. Les architectes ont été informés par la Ville des limites du budget proposé, et ont préparé différents modèles de plans d'habitation, dont certains comprenaient des îlots de logements en rangée et d'autres, des bâtiments à plusieurs étages. L'une des questions à prendre en compte lors de la conception concernait l'inclusion ou la non-inclusion de « rues » sur le site. Officiellement, ce dernier n'en avait jamais comporté, et on jugeait que de revoir le tracé des rues entraînerait une importante augmentation des coûts. Au bout du compte, le modèle adopté s'ouvrait sur l'intérieur, l'aire centrale étant traitée comme un stationnement plutôt que comme une rue de transit. Cet aménagement a notamment permis de renforcer l'intégrité de Flora Place en tant que petite collectivité indépendante où chacun se souciait de ses voisins.

Des consultations suivies auprès des locataires et des résidents des environs ont contribué à l'atteinte d'un consensus à l'égard du modèle adopté. Les personnes interrogées ont indiqué que cette collectivité soudée s'était montrée très coopérative, et que le soutien apporté par des acteurs politiques locaux et provinciaux avait également contribué au processus. Le personnel de la Ville et celui de la WHRC étaient disponibles en tout temps pour répondre aux questions et aux préoccupations des gens, et l'organisme publiait sur son site Web des bulletins mensuels visant à informer le public des derniers développements. La Société travaillait en étroite collaboration avec l'association des locataires de Flora Place, qu'elle rencontrait dans le cadre réunions mensuelles. Tous ces facteurs ont contribué à réduire l'incertitude et le stress suscité par le réaménagement chez les locataires d'alors et les résidents du secteur avoisinant.

Mise en œuvre : Dans le cadre du réaménagement, la WHRC assurait à la fois la gestion des travaux de construction et celle des relations avec les locataires.

Les travaux de conception initiaux ont été suivis par la présentation d'une demande de changement de zonage pour le lotissement du site où seraient construits les nouveaux bâtiments. La WHRC a pu réutiliser certains travaux réalisés précédemment (tels que l'évaluation environnementale), des études démographiques et des renseignements relatifs à la planification. Elle a cependant dû couvrir tous les frais initiaux, et y est parvenue grâce à une marge de crédit de 2 millions de dollars garantie par la Ville de Winnipeg. Les frais imputés à cette marge de crédit ont été remboursés une fois le financement des travaux de construction mis en place.

La WHRC était responsable des appels d'offres pour tous les travaux de conception et de construction prévus dans le cadre du réaménagement et de la gestion de l'ensemble des travaux de construction. Des appels d'offres ont été lancés pour les travaux architecturaux, la démolition et la construction des nouveaux bâtiments. La gestion des travaux de construction représentait une lourde tâche, et de nombreuses décisions devaient être prises sur place au quotidien. Au dire de tous, la construction se serait bien déroulée et aurait été achevée dans les temps, sans délai majeur.

Les entrevues menées dans le cadre de la présente étude de cas ont révélé que certains appels d'offres s'étaient soldés par des soumissions excédant de beaucoup les coûts budgétés. Un effort considérable a donc été déployé pour réduire la portée de certains travaux.

Le relogement des locataires constitue, dans tout chantier de réaménagement comportant des démolitions, la première étape à mettre en œuvre. Lorsque le réaménagement de Flora Place a été entrepris, 27 logements étaient occupés. Quelques-uns des locataires ont décidé de ne pas demeurer sur place pendant les travaux, et sont donc allés s'installer dans d'autres complexes. Les 22 locataires restants ont préféré rester. Les anciens bâtiments étant disposés en forme de « L », la construction a été planifiée en deux phases. Certains locataires ont été accueillis dans d'autres logements administrés par la WHRC, afin qu'une partie des bâtiments puissent être démolis et les travaux de construction, entamés.

Lorsque les travaux de construction de la première phase ont été achevés, les locataires ont emménagé dans les nouveaux logements, alors que les autres étaient démolis. En raison de leur âge avancé, quelques-uns d'entre eux étaient décédés au cours du processus; au bout du compte, ce ne sont donc que 16 des résidents originaux qui sont venus s'installer dans les nouveaux logements. La WHRC, responsable de la gestion du processus de relogement, a embauché et payé des déménageurs et distribué des boîtes aux locataires, leur apportant en règle générale toute l'aide dont ils pouvaient avoir besoin. L'organisme disposait d'une équipe de soutien particulière désignée; un « coordonnateur des ressources-locataires » avait par exemple été embauché, et les résidents pouvaient confier leurs préoccupations à un travailleur social mandaté par la Ville, et des travailleurs en services communautaires étaient disposés à aider les gens dans la préparation de leur déménagement. Le site Web de la WHRC comprenait également certaines suggestions utiles pour la planification du déménagement et la préparation des boîtes.

La WHRC était responsable du processus de « réinstallation », dans le cadre duquel les locataires décidaient dans quel logement ils désiraient emménager. Les choix qui s'offraient à eux dépendaient en partie du nombre de personnes que comptait leur ménage. Les entrevues menées dans le cadre de la présente recherche ont révélé que, dans deux cas, des locataires âgés ne pouvant vivre de manière complètement autonome résidaient en fait avec leurs enfants d'âge adulte. Ces locataires seraient transférés vers des logements à deux chambres bien conçus pour assurer leur intimité, dont les chambres étaient séparées par une salle de bain ou une aire de rangement (de sorte que les chambres ne soient pas contiguës). Cette caractéristique s'est révélée très populaire auprès des aînés partageant leur toit avec un membre de leur famille. Les nouveaux logements étaient également plus spacieux (600 pieds carrés au lieu de 425) et comportaient une véranda. Certains des locataires d'alors, qui vivaient ensemble depuis de nombreuses années, tenaient naturellement à occuper des logements voisins. Après l'attribution des nouveaux logements par un système de « tirage » initial, ils étaient donc autorisés à procéder à des échanges si un autre leur plaisait davantage, ou s'ils désiraient se rapprocher de quelqu'un.

Autres améliorations dans le secteur : Les résidents de Flora Place étaient aussi préoccupés par les questions de sécurité et de sûreté. La Ville a donc adopté certaines mesures pour

mettre fin aux activités illicites se déroulant au Tommy Prince Park, un parc linéaire situé à l'ouest de la zone réaménagée, créé lors de la démolition des 70 autres logements. Des éclairages ont été installés le long des sentiers, et le service de police a aussi pris des mesures visant à améliorer la sécurité du secteur. Le nouvel aménagement de Flora Place comprenait également une entrée donnant sur le Tommy Price Park, permettant aux résidents d'aller s'y promener. Des dispositions ont cependant été prises afin que cette entrée puisse être « verrouillée » par les résidents, pour éviter que des gens n'entrent dans le complexe. Une autre aire de loisirs, située au sud du site, avait suscité certains problèmes et fini par être fermée, afin d'éviter qu'elle ne soit utilisée comme lieu de rassemblement. L'aménagement de Flora Place – dont les logements, disposés autour d'une cour/rue centrale, donnaient sur l'intérieur – permettait également aux résidents de garder un œil sur la rue, se sentant ainsi plus en sécurité et plus à l'aise.

B.4 Intérêts de la collectivité et des locataires

Lorsque la WHRC a pris en charge le réaménagement, les locataires avaient déjà exprimé leurs inquiétudes et intérêts lors de processus de planification antérieurs. Les enquêtes menées auprès d'eux avaient révélé qu'ils désiraient avant toute chose pouvoir demeurer sur place et conserver leur autonomie, en vivant dans leur propre maison. La préservation de la cohésion au sein du quartier et entre ses résidents constituait également une priorité. Selon les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas, les locataires manifestaient aussi des intérêts bien précis à l'égard de types d'habitation particuliers, dont les maisons individuelles aux cours clôturées, propices au jardinage, et désiraient être autorisés à avoir des animaux domestiques dans leur nouveau logement (liberté qu'ils possédaient déjà auparavant). Au cours des réunions, on leur a demandé s'ils désiraient que le nouveau complexe soit pourvu d'une « salle commune »; il ne s'agissait cependant pas d'une priorité pour eux, car il existait déjà un centre destiné pour aînés à proximité.

La principale préoccupation de la Ville consistait à maintenir l'aspect communautaire de l'ensemble d'habitation : un endroit où les gens se connaissaient et prenaient soin les uns des autres. Elle désirait également apporter d'autres améliorations au Tommy Price Park, situé à proximité, et à d'autres installations récréatives se trouvant sur le site, qui engendraient des problèmes dans le voisinage.

Les résidents des environs étaient très heureux de constater que des améliorations étaient apportées sur le site, mais exprimaient deux types d'inquiétudes : (1) ils s'opposaient à tout type de bâtiment à plusieurs étages ou de grande hauteur qui dominerait leur propriété; (2) ils craignaient une concentration de locataires à faible revenu, dont la présence aurait pu avoir des effets similaires à ceux de logements publics.

La WHRC et les architectes chargés de la conception ont porté une attention particulière aux préoccupations formulées par les résidents. Dans le cas du complexe lui-même, les architectes ont proposé que les logements soient dotés de vérandas. Cette caractéristique a connu un grand succès, les locataires disposant ainsi d'un endroit où se rassembler de manière informelle, ou simplement s'asseoir dehors et voir ce qui se passait aux alentours. Renonçant aux installations de lavage individuelles, la WHRC a plutôt opté pour la construction d'une buanderie commune destinée à

l'ensemble des résidents. Le bâtiment en question comporterait également une aire de repos de dimensions restreintes, où de petits groupes pourraient se réunir. La buanderie centrale a été très utile aux préposés aux soins à domicile qui venaient en aide aux locataires âgés. Les locataires antérieurs ont été autorisés à garder leurs animaux domestiques, et les planchers carrelés des logements (au lieu de tapis) se sont révélés plus faciles à nettoyer. Ces planchers facilitaient également les déplacements des personnes à mobilité réduite.

Bien que les locataires n'aient pas, au bout du compte, pu obtenir les maisons individuelles dont ils rêvaient, la plupart de leurs autres demandes ont été comblées par les nouveaux logements, plus spacieux que les anciens. Selon les personnes interrogées, ces locataires, les résidents du secteur et la Ville étaient tous ravis du nouvel aménagement, devenu, par son succès, un véritable modèle.

B.5 Coûts de RR

Comme il l'a été indiqué plus haut, aucun coût d'immobilisation n'était rattaché au terrain, déjà détenu par la Ville, dont la propriété a été transférée à la WHRC pour 1 $. La préparation du site en vue du déménagement a cependant nécessité certaines dépenses, en raison de conditions préexistantes.

Le coût total du réaménagement s'élevait à 3,5 millions de dollars et comprenait la conception (coûts d'architecture et changement du zonage), la démolition, la construction (3 millions de dollars) et le relogement des locataires (environ 20 000 $). Les frais de démolition découlaient en partie de l'élimination de l'amiante, entrant principalement dans la composition de tuiles extérieures qui ont dû être retirées manuellement avant que les bâtiments ne puissent être démolis.

L'offre originale pour le contrat de construction était de 2,8 millions de dollars, les coûts s'élevant, au bout du compte, à 3 millions de dollars environ. Le coût de construction moyen des logements, d'une superficie moyenne de 600 pi^2, était de 165 $/pi^2.

Les coûts d'immobilisation totaux moyens pour les 28 logements étaient de 125 000 $ par unité (en dollars de 2006-2007).

B.6 Financement

Selon les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas, le financement du réaménagement provenait de trois grandes sources :

1. 2,24 millions de dollars des gouvernements fédéral et provincial, dans le cadre de l'Initiative en matière de logement abordable;
2. 430 000 $, de la Ville de Winnipeg;
3. 840 000 $, d'un financement hypothécaire privé.

La contribution financière de la Ville de Winnipeg couvrait les coûts de démolition (67 000 $) et une partie des coûts associés à la construction de chacun des logements. La Ville a également fait don d'un terrain d'une valeur estimée à 200 000 $. Selon son personnel, il s'agissait, sur le plan financier, de la plus importante initiative de logement auquel elle ait pris part.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les frais initiaux et ceux découlant du relogement des locataires (estimés par la WHRC à moins de 20 000 $) ont été réglés avec la marge de crédit de WHRC et remboursés avec le montant du

financement obtenu lorsque la construction du complexe a été achevée (ces coûts ont donc été capitalisés dans le financement global).

Des suppléments au loyer ont également été accordés par la Société d'habitation et de rénovation du Manitoba aux locataires à faible revenu admissibles bénéficiant d'un loyer proportionné au revenu. En 2010, le personnel de la WHRC a indiqué que 16 des 28 logements faisaient l'objet de suppléments au loyer et que les locataires des 12 autres, des logements abordables, payaient un loyer du marché approuvé aux termes du financement fédéral-provincial pour le logement. Toujours selon le personnel, aucun des locataires de Flora Place ne recevait, en 2010, d'aide au loyer dans le cadre du programme provincial Shelter Aid For Elderly Renters (SAFER).

B.7 Effets et résultats des initiatives de RR

Les résultats globaux du réaménagement de Flora Place ont été très positifs, pour les occupants comme pour le secteur dans son ensemble.

Du point de vue matériel

- Les nouveaux logements sont plus spacieux que les anciens, et répondent clairement à des normes beaucoup plus élevées en matière d'habitation.
- Le nouveau plan d'habitation contribue au renforcement du puissant sentiment d'appartenance régnant déjà au sein du complexe, car les gens peuvent désormais voir qui s'introduit dans leur collectivité.

Du point de vue social

- Les locataires ont leur propre logement et leur propre cour arrière clôturée, ce qui leur procure autonomie et intimité. Ils disposent cependant aussi, à l'avant, de vérandas donnant sur le terrain de stationnement et sur la rue, où ils peuvent créer des liens avec leurs voisins, afin de contrer l'isolement.
- La démolition des bâtiments vieillissants et la construction de nouveaux logements ont eu une incidence très positive sur le voisinage. D'autres améliorations ont aussi été apportées sur le site, autour des maisons.
- La création de quatre logements entièrement accessibles a permis d'accueillir des personnes à mobilité réduite. De plus, le complexe entier satisfait aux normes de visitabilité en matière d'accès, et le reste des logements a été pourvu de salles de bains et de portes de plus grandes dimensions afin qu'il soit possible de les adapter. Ces changements permettent aux locataires, des gens âgés pour la plupart, de demeurer dans leur collectivité le plus longtemps possible.
- L'aménagement intérieur des logements à deux chambres a même permis aux locataires vieillissants de partager leur logement avec une autre personne (telle qu'un membre de leur famille) qui peut les aider à demeurer autonomes.
- La composition de l'ensemble a été modifiée afin de répondre aux besoins de divers types de ménages, allant des personnes seules aux petites familles, et de diversifier le profil des locataires, sur le plan notamment des groupes d'âge.
- Les ménages occupant les nouveaux logements appartiennent à diverses catégories de revenu; en 2010, le complexe se composait à 57 % de logements à loyer proportionné au revenu destinés aux locataires à faible revenu et à 43 % de logements abordables à loyer du marché pour ceux touchant des revenus modestes.

La diversité des revenus au sein de l'ensemble à un moment précis dépend du revenu des ménages y résidant, qui détermine l'admissibilité aux suppléments au loyer octroyés par le gouvernement provincial.

Du point de vue environnemental

- Aucun facteur environnemental n'a été relevé. Bien que les nouveaux logements soient disposés en rangée (c. à d. qu'il ne s'agisse pas de bâtiments individuels), le site présente toujours une faible densité d'occupation pour un quartier aussi central.
- Les nouveaux logements sont plus écoénergétiques et moins coûteux à chauffer que les précédents.

Du point de vue économique et financier

- La structure financière adoptée (consistant à combiner le financement d'immobilisations obtenu dans le cadre de l'Initiative en matière de logement abordable (ILA) aux suppléments au loyer octroyés par la province pour les logements à loyer proportionné au revenu) a permis la création de logements abordables pour les locataires à revenu faible et modeste. Les loyers du marché approuvés ont été déterminés en fonction du financement d'immobilisations issu de l'ILA et des suppléments au loyer additionnels ont été débloqués pour couvrir la différence entre les loyers du marché et ceux payés par les locataires admissibles à un loyer proportionné au revenu.
- La faisabilité économique de l'aménagement découlait du don d'un terrain par la Ville.
- Des suppléments au loyer ont été versés par la province afin d'assurer le caractère abordable des logements pour les locataires à faible revenu selon l'échelle de loyer proportionné au revenu. On a cependant souligné que les loyers antérieurs (pour les anciens logements) étaient très peu élevés (moins de 200 $ par mois) et n'avaient pas été augmentés depuis un certain temps en raison de l'état du complexe. Lorsque les locataires ont emménagé dans les nouveaux logements, ils ont dû composer avec des augmentations de l'ordre de 100 $ ou plus par mois. Ils avaient cependant été informés de ces hausses avant le réaménagement, et la plupart étaient tout à fait prêts à payer davantage pour de bien meilleurs logements. Les loyers du marché (qui sont généralement de 750 $ par mois pour un logement de trois chambres avec services publics) sont considérés comme très raisonnables pour un lieu aussi central.

Aucun résultat imprévu n'a été relevé.

B.8 Atteinte des objectifs

Il est rare que les initiatives de réaménagement atteignent tous les objectifs fixés. Les personnes interrogées jugeaient cependant qu'il s'agissait d'un de ces rares cas où tout avait été accompli, sans qu'un trop grand nombre de compromis soit nécessaire.

Le réaménagement de Flora Place avait pour objectif la construction de nouveaux logements bien conçus répondant davantage aux besoins des locataires d'aujourd'hui et de demain. L'augmentation de la diversité des logements a également contribué à augmenter la mixité socio-économique des locataires tout en favorisant l'accessibilité au logement et en faisant en sorte que les visiteurs à mobilité réduite puissent également accéder à l'ensemble du complexe. Le plus remarquable

accomplissement a sans doute consisté à mener à bien le réaménagement d'une manière qui n'altère en rien les liens entre les locataires et le solide sentiment d'appartenance à la collectivité.

B.9 Enseignements tirés

Selon les personnes interrogées, les principaux enseignements tirés étaient les suivants :

- **La mobilisation (continue) des locataires et de la collectivité a contribué pour beaucoup au succès du réaménagement.** Afin d'assurer l'efficacité des communications, il est essentiel de recourir à tous les médias et mécanismes possibles pour tenir les gens informés : les rencontrer régulièrement, leur rendre visite sur place, converser avec eux au téléphone et faire état des plus récents progrès. Au départ, gagner la confiance des résidents était encore plus important en raison de la longue histoire du complexe et de la confusion qui régnait. Au bout du compte, la collaboration entre l'organisme sans but lucratif, la Ville, les politiciens et la collectivité s'est révélée fructueuse.
- **La gestion de l'ensemble des travaux de construction et la prise de décisions sur le site exige beaucoup de temps de la part du personnel.** Il aurait été souhaitable que le personnel de la WHRC soit plus présent sur place, plutôt que de laisser les architectes et l'entreprise de construction prendre les décisions.
- **Financièrement, l'initiative était soutenue adéquatement par tous les ordres de gouvernement.** Dans le cas présent, le financement des coûts initiaux a été rendu possible par la marge de crédit garantie par la Ville dont disposait la WHRC. De nombreux organismes communautaires sans but lucratif n'ont pas la chance de disposer de moyens financiers leur permettant d'assumer ces coûts importants. La Ville a également fait don du terrain, ce qui a contribué à la faisabilité financière de l'initiative. Des suppléments au loyer distribués par la province ont rendu une partie des logements accessibles aux ménages à faible revenu.
- **Travailler avec trois ordres de gouvernement est difficile et entraîne de nombreux délais.** Lorsqu'une approbation gouvernementale se fait attendre, il est difficile de savoir quand faire pression sur les personnes responsables et quand s'armer de patience. Les délais peuvent entraîner des coûts supplémentaires. Le soutien de la Ville et de ses différents services a été d'une aide précieuse tout au long du processus.

C. Évaluation sommaire[81]

Après une longue période d'incertitude concernant le sort des logements situés sur le site, le succès du réaménagement représente, pour les locataires comme pour la collectivité, un véritable accomplissement. Ce réaménagement a renforcé la collectivité existante, permettant d'assurer sa pérennité au-delà des travaux. Flora Place était un ensemble d'habitation clairement délimité situé dans le quartier North End de Winnipeg, qui avait déjà, par le passé, fait l'objet de nombreuses initiatives communautaires. Parmi les facteurs clés semblant avoir contribué à son succès :

- Les locataires, qui éprouvaient déjà un fort sentiment d'appartenance, ont été invités

[81] Cette section vise à présenter les conclusions des chercheurs quant aux implications de l'étude de cas pour l'ensemble de l'initiative de recherche.

à prendre part au réaménagement dans le cadre d'un processus soigneusement élaboré. La présente étude de cas illustre comment il est possible de travailler avec une collectivité et de contribuer à son renforcement tout au cours du processus de réaménagement.

- D'étroites relations de travail entre la WHRC et la Ville, tout au long du processus de planification et de réaménagement, ont permis l'élaboration d'un plan réalisable qui répondait à la plupart des souhaits exprimés par les résidents.
- Les coûts financiers rattachés à la création de nouveaux logements abordables sont élevés. Bien que le terrain ait été cédé à titre « gracieux », d'importantes contributions financières de la part de tous les ordres de gouvernement ont été nécessaires afin d'assurer la viabilité de l'initiative de réaménagement, qui visait la constitution d'une collectivité à revenu mixte et la création de logements abordables. Comme dans tout réaménagement du même type impliquant des logements existants, des dépenses supplémentaires ont dû être engagées (pour la démolition et le relogement des locataires, notamment). Dans le cas présent, cependant, ces dépenses étaient relativement modestes comparativement aux coûts de construction de logements de 600 pieds carrés.
- Bien que certaines caractéristiques de conception supplémentaires appliquées à l'ensemble des unités (ainsi que l'accessibilité et la « visitabilité » totale des logements) aient entraîné une augmentation des coûts unitaires, elles ont permis de répondre efficacement aux besoins de locataires âgés, qui ont pu conserver leur autonomie et continuer à résider dans leur propre logement.

Sources :

Document d'information nº 66017 de la SCHL, *Profil de l'ensemble Flora Place,* 20 octobre 2008.

Karl Schultz et David Dessens, « Flora Place, Winnipeg: Integrating the public and community sectors in a place-based approach to affordable housing. » Manitoba Practicing Planner, *Case and Point 2007*. (http://www.mppi.mb.ca/documents/caseinpoint/2007/KS-caseinpoint.pdf)

www.whrc.ca

Entrevues menées auprès du personnel de la Société d'habitation et de rénovation du Manitoba et des fonctionnaires municipaux.

Étude de cas n° 7

Canora Park Place
(Canora, Saskatchewan)
Saskatchewan Housing Corporation (SHC)

Justification de l'étude de cas : L'ensemble d'habitation de Canora Park Place a été sélectionné en tant qu'exemple d'initiative de RR à portée plus restreinte menée au sein d'une petite collectivité, où un parc de logements sociaux vieillissants était adapté afin de répondre aux besoins changeants des aînés, par le déplacement du complexe en un lieu plus central et l'ajout d'un nouvel espace commun pour la tenue d'activités. Cette expérience pourrait se révéler utile aux fournisseurs de logements cherchant à satisfaire les besoins de petites collectivités en matière de logement social.

Remerciements : Les chercheurs et la SCHL désirent remercier de leur collaboration le personnel de la Canora Housing Authority (CHA) et de la Saskatchewan Housing Corporation (SHC).

A. Canora Park : Renseignements généraux et résumé	
Canora Park Place est née du déplacement de plusieurs maisons d'un ensemble de logements sociaux destiné aux aînés, le Golden Age Centre (situé dans un quartier éloigné de Canora, en Saskatchewan), vers un lieu plus central. Certains des bâtiments originaux se trouvent toujours à leur emplacement initial et demeurent exploités en tant que « Golden Age Centre ». *Principaux organismes impliqués : la Saskatchewan Housing Corporation (SHC) et la Canora Housing Authority (CHA)*	
Le complexe original, avant les travaux de RR	Construit dans les années 1970, le complexe original se composait de 40 logements sociaux destinés aux aînés, répartis en 20 maisons jumelées. Les bâtiments de plain-pied abritaient des logements dotés d'entrées avant et arrière, selon un modèle initialement élaboré par la SCHL. Ce style de bâtiment nécessitait des terrains de superficie importante et était construit en périphérie de la ville, ce qui semblait répondre aux besoins des fermiers des environs qui y emménageaient. La plupart des locataires étaient originellement âgés de 65 à 75 ans, possédaient un véhicule et pouvaient conduire. Dans les années 1990, cependant, l'organisme d'habitation municipal a commencé à éprouver des difficultés à combler les logements vacants en raison de leur situation géographique et de la distance les séparant des commodités. Par ailleurs, les locataires résidant sur place depuis plusieurs années avaient vieilli. Nombre d'entre eux, désormais âgés de 85 à 95 ans, avaient besoin d'une aide sociale plus importante et du soutien d'amis ou de membres de leur famille (pour les conduire en ville, par exemple, car il n'existait pas de service de taxi à Canora). La population de Canora, à forte ascendance ukrainienne, ne dépasse pas 2 400 personnes.
Échéancier	Planification : 1996 (moins d'un an) Mise en œuvre : 1996 - 1997 (environ un an)
Plan de RR et travaux effectués	En 1996, la Canora Housing Authority (CHA) a réuni les locataires pour discuter de la possibilité de rapprocher toutes les maisons du centre-ville et de les relier de façon à créer un espace commun qui serait consacré aux activités sociales et récréatives. Bien que certains d'entre eux ont préféré demeurer sur place, la majorité s'est exprimée en faveur de l'initiative. La CHA et la SHC ont donc élaboré un plan pour le déplacement de 13 bâtiments (soit 26 logements), alors que les sept autres (14 logements) demeureraient sur le site original. La Ville de Canora a fait don d'un terrain au centre-ville en échange de celui occupé par l'ensemble d'habitation. Le volet construction relevait de la SHC, en collaboration avec Westridge Construction, de Regina. Les travaux ont débuté en octobre 1996. Au cours de la phase 1, sept bâtiments ont été déplacés et reliés par un couloir à un espace commun nouvellement construit. Lors de la phase 2, le processus a été répété pour six bâtiments supplémentaires. Le relogement des locataires était administré par la CHA. La mise en œuvre progressive des travaux a permis d'installer temporairement les locataires dans des logements vacants qui demeureraient sur le site original. Les travaux se sont terminés dans les temps, en octobre 1997.
Après les travaux	L'aménagement du nouveau site (préparé par l'architecte Dave Edwards, de Regina) prenait la forme d'un « L », dont les ailes est et sud étaient reliées à l'espace central commun par des couloirs. Cet espace comprenait une cuisine, équipée de gros électroménagers, et une aire de repos dotée de tables et de chaises achetées par la CHA. Une fois relogés, les résidents ont formé une association de locataires et mené leur propre campagne de financement pour acheter des assiettes, une télévision avec lecteur DVD, un jeu de palets et divers autres jeux pour le centre. Des activités s'y tiennent régulièrement et un responsable social mandaté par la CHA en assure, à temps partiel, la coordination. Les sept bâtiments (14 logements) restants sur le site du Golden Age Centre continuent d'accueillir les aînés préférant vivre en milieu plus rural.
Principaux changements	■ La CHA et la SHC ont créé, près du centre-ville, des logements dotés d'une aire commune – destinés à une clientèle âgée et vieillissante – tout en préservant certains des logements existants à l'intention des résidents qui préféreraient demeurer en milieu plus rural. ■ Le réaménagement a permis aux aînés de briser leur isolement et de jouir, dans l'ensemble, d'une meilleure qualité de vie.

B. Principales conclusions concernant les questions de recherche[82]

B.1 Motivation(s) derrière l'initiative de RR

Situé aux abords de la ville de Canora, l'ensemble domiciliaire original se composait de logements autonomes et ne comportait aucun service particulier à l'intention des personnes âgées de 65 à 75 ans. La plupart de ses résidents avaient vécu sur des fermes du secteur; beaucoup disposaient alors de leur propre moyen de transport et préféraient demeurer en campagne. Canora, une ville de moins de 2 400 habitants, tenait lieu de centre de services rural et possédait un hôpital et un établissement de soins de longue durée.

En 1996, beaucoup des locataires, alors âgés de 80, voire 90 ans, se trouvaient de plus en plus isolés. Un grand nombre d'entre eux ne pouvaient se rendre d'eux-mêmes en ville, en raison de l'absence de service de taxi ou parce qu'ils n'avaient pas de voiture (ou ne pouvaient plus conduire). Le courrier ne leur était pas distribué directement (les gens devaient se rendre au bureau de poste pour le récupérer) et l'épicerie se trouvait à environ 14 pâtés de maisons de là. Le site original était également dépourvu d'espace commun dédié aux activités sociales ou récréatives, et il n'existait pas d'association de locataires. Les installations communautaires, l'hôpital, les services de santé et les églises se trouvaient tous au centre-ville. Les locataires vieillissants, dont les besoins et préoccupations évoluaient, ne pouvaient donc compter que sur une aide sociale limitée, et souffraient d'un isolement croissant. La Canora Housing Authority (CHA), qui exploitait l'ensemble, avait de plus en plus de difficulté à trouver preneur pour ses logements; en 1996, le taux d'inoccupation atteignait 20 %.

En raison du plan d'habitation initial, il était difficile de relier entre eux les bâtiments et d'ajouter un espace central commun. Le réaménagement de Canora Park Place a donc été entrepris en vue d'améliorer la qualité de vie d'une clientèle vieillissante par la création de logements offrant une meilleure aide sociale, situés en un lieu central, plus près des commerces, des services et des autres commodités. En déplaçant certains des bâtiments vers le nouveau site, il devenait possible de les relier, par des couloirs, à un nouvel espace commun destiné aux activités sociales et récréatives. Certains des locataires d'alors ont cependant indiqué préférer l'emplacement original, plus rural; une partie des bâtiments a donc été laissée sur place afin de répondre à leurs besoins, augmentant, du même coup, les choix qui s'offraient aux aînés de la ville.

B.2 Objectif(s) de l'initiative de RR

L'objectif premier de l'initiative était d'améliorer les conditions de logement, ce à quoi on parviendrait principalement en déplaçant les bâtiments afin de mieux répondre aux besoins changeants des résidents vieillissants. On prévoyait ensuite modifier la configuration de ces bâtiments afin de les relier à un nouvel espace commun central doté d'installations de service et d'activités sociales. Rapprocher une partie du complexe des commodités offertes au centre-ville permettrait notamment de remédier aux problèmes de transport dans la petite collectivité tout en

[82] Cette section se veut un résumé des points de vue exprimés par les deux ou trois personnes interrogées. Aucun document n'était disponible pour l'étude de cas.

diminuant l'isolement des locataires. Il était cependant reconnu que certains d'entre eux appréciaient le calme du site original; une partie des bâtiments demeurerait donc sur place, ce qui leur permettrait de faire un choix. L'initiative visait également, dans une moindre mesure, à remédier à la sous-utilisation des logements, à en réduire le taux d'inoccupation et à améliorer la viabilité financière de l'ensemble.

Canora Park Place s'inscrivait dans une série de réaménagements similaires réalisés au sein de collectivités de la Saskatchewan dans les années 1990, réaménagements au cours des desquels des logements déjà existants destinés aux aînés étaient déplacés afin de répondre à des besoins changeants. La SHC a aussi entrepris, plus récemment, d'autres initiatives du même type visant à déplacer des logements existants vers des collectivités nordiques, à l'intention des personnes seules. La Saskatchewan possède donc une expérience considérable dans le déplacement de bâtiments aux fins d'adaptation à de nouveaux besoins.

B.3 Planification et mise en œuvre

Le réaménagement a été planifié et mis en œuvre par la Saskatchewan Housing Corporation (SHC), avec la collaboration de la CHA pour différents aspects des travaux. La CHA, organisme d'habitation local municipal, constitue une personne morale distincte de la Ville de Canora et dispose d'un conseil d'administration et de personnel. Elle travaille directement auprès des locataires et assure la location des logements, la perception des loyers et l'entretien régulier du complexe. La SHC, organisme d'habitation gouvernemental provincial responsable de toutes les politiques et de tous les programmes de logement public de la province, se charge notamment du financement, du développement et de la gestion d'ensemble du parc de logements sociaux. Les logements sont détenus par la province, par l'intermédiaire de la SHC, et la CHA tient lieu de gestionnaire immobilier. Il existe, entre la SHC, ses bureaux régionaux et les organismes d'habitation municipaux, des partenariats de travail bien établis.

En vertu de ces rôles partagés, la CHA était responsable des aspects du réaménagement de Canora Park Place touchant les relations avec les locataires, et la SHC, du financement, des appels d'offres et de la gestion globale de la construction.

Planification : Lorsque la planification a débuté, il n'existait pas d'association des locataires au Golden Age Centre. En février 1996, le personnel de la CHA a rencontré les locataires pour leur expliquer les avantages et inconvénients du déménagement de l'ensemble au centre-ville. Les avantages semblaient plus nombreux que les inconvénients; aux yeux des principaux intéressés, le seul point négatif était que les logements ne seraient plus équipés de laveuses et de sécheuses une fois les bâtiments déplacés (l'initiative comportant la construction d'une buanderie commune). Les logements demeureraient de la même taille, bien que les bâtiments se trouvent plus près les uns des autres. Un sondage mené par la CHA auprès des locataires a révélé que la majorité d'entre eux (14 sur 27) se montrait favorable au déménagement. Dix ont cependant répondu par la négative, trois étaient indécis et cinq, absents. Des 40 logements, 8 étaient alors inoccupés.

Tenant compte de l'opinion des locataires, la CHA et la SHC ont donc décidé de déplacer certains des logements; les autres demeureraient sur le site original, ce qui permettrait aux aînés de faire un choix. L'aménagement du nouveau

site, qui comportait deux ailes disposées en « L », rattachées à un espace commun nouvellement construit, a été préparé par l'architecte Dave Edwards, de Regina. Le plan prévoyait le déplacement de 13 des maisons jumelées (totalisant 26 logements) vers le nouveau site; les sept autres bâtiments (14 logements) seraient laissés sur place.

La prochaine étape consisterait à trouver un site à proximité du centre-ville. La SHC a négocié, avec la Ville, un accord l'autorisant à utiliser certains terrains détenus par cette dernière, qui servaient jusque-là de parc municipal. La Ville a accepté, demandant en échange que lui soit transférée la propriété du site original. Aucuns frais n'ont donc dû être déboursés pour l'acquisition d'un terrain. Cet arrangement convenait à toutes les parties, car la Ville de Canora avait déjà fourni le terrain lors de la construction de l'ensemble de logements original. Cinq pour cent des coûts associés au complexe avaient alors été couverts par la municipalité, 20 %, par la province et 75 %, par le gouvernement fédéral.

Mise en œuvre : La CHA et la SHC se partageaient les responsabilités relatives à l'exécution des travaux; la CHA était responsable des relations avec les locataires et du relogement et la SHC, des appels d'offres et de la gestion des contrats de construction. Ces deux aspects des travaux de RR ont été mis en œuvre en parallèle :

- **Relogement des locataires par la CHA :** La première étape consistait à reloger les résidents des bâtiments devant être déplacés. Ceux-ci ont été installés dans d'autres logements vacants, appelés à demeurer sur le site original. Des déménageurs ont été embauchés par la CHA pour se rendre chez les locataires âgés et emballer leurs affaires, qu'ils disposeraient de la même manière dans les nouveaux logements. La SHC a couvert l'ensemble des coûts de déménagement, qui atteignaient en moyenne 1 500 $ à 1 700 $ par locataire.

La mise en œuvre des travaux s'échelonnant sur deux phases, la CHA avait la chance de disposer d'un nombre suffisant de logements vacants pour y accueillir les locataires au cours du processus de relogement.

En raison de l'âge des locataires, la CHA tenait à faire tout son possible pour faciliter le déménagement. Selon les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas, l'organisme aurait par exemple tenté d'attribuer aux aînés le même « type » de logement que celui qu'ils occupaient auparavant. Dans le cas de maisons jumelées, il s'agissait donc de veiller à ce que les gens demeurent du côté « droit » ou « gauche », afin que la disposition des pièces reste la même, pour éviter toute confusion (sans quoi tout leur semblerait « à l'envers »). Vu le caractère temporaire du relogement, cette mesure pouvait sembler anodine; or, de nombreux locataires résidaient sur place depuis de nombreuses années, et l'on jugeait qu'avoir à s'adapter à la nouvelle disposition des pièces et du mobilier serait pour eux source de stress (et pourrait même se révéler dangereux).

Une fois le déplacement des bâtiments terminé, la CHA était responsable du relogement des locataires désirant y emménager. Les bâtiments en question ont tous été entièrement repeints et redécorés, afin que les nouveaux occupants ne soient pas en mesure de déterminer s'ils habitaient exactement le même qu'auparavant; il n'était donc pas nécessaire d'essayer de les reloger dans leur logement « initial ».

Aucun personnel supplémentaire n'a été embauché par la CHA pour effectuer les travaux associés au réaménagement.

- **Appels d'offres par la SHC et travaux de construction :** Le processus d'appel d'offres pour la construction s'est déroulé pendant le déménagement des locataires. Le contrat a été accordé à Westridge Construction de Regina, dont l'offre s'élevait à 1 139 000 $. En tant qu'entrepreneur général, Westridge devait sous-traiter le déplacement des bâtiments, l'ensemble des travaux de construction, la désactivation des services publics sur le site original ainsi que leur installation sur le nouveau site. Le personnel interrogé a indiqué que faire appel à un entrepreneur général s'était révélé une très bonne stratégie et que tout était allé rondement. Cette stratégie avait pour avantage de faire en sorte qu'une seule partie, et non plusieurs, assume la responsabilité du site. L'absence de sous-sols dans les bâtiments – où ne se trouvait qu'un vide sanitaire en dessous des structures – a, dans une certaine mesure, facilité le déplacement physique tout en limitant l'ampleur des travaux à effectuer pour la restauration du site original, une fois les bâtiments retirés. Le déplacement et la conversion des bâtiments sur le nouveau site ont été réalisés en deux phases, correspondant aux deux ailes du nouveau plan d'habitation :
  - La **phase 1** a débuté en octobre 1996 pour se terminer en avril 1997. Elle comprenait le déplacement vers le nouveau site de sept bâtiments (14 logements) du site original qui formeraient l'aile est, et la construction d'un espace central commun pour le nouveau complexe. La préparation des bâtiments de la phase 2 en vue du réaménagement a également été effectuée au cours de cette phase, car il était plus facile de réaliser tous ces travaux simultanément. (Le processus impliquait l'installation de poutres sous mur porteur en dessous des structures, ce qui permettrait de les déplacer.)
  - La **phase 2,** entreprise en avril 1997 et achevée en octobre 1997, comprenait le déplacement de six bâtiments (12 logements) qui constitueraient l'aile sud du nouveau site.

Une fois déplacées, les maisons jumelées ont été converties, c. à d. reliées les unes aux autres pour former un ensemble d'habitations collectives, lui-même rattaché à l'espace commun par un couloir intérieur fermé. L'extérieur des bâtiments a été complètement refait, les fenêtres, fermes et systèmes de circulation d'air, remplacés et une nouvelle couche de stucco, appliquée, en vue de créer une apparence unifiée. L'intérieur des logements a été repeint, de nouvelles armoires de cuisine ont été installées, on a remplacé les revêtements de sol lorsque nécessaire et certaine fenêtres ont été murées, car les logements donnaient maintenant sur le couloir fermé.

En avril 1997, lorsque les 14 logements de la phase 1 ont été prêts à accueillir leurs occupants, la CHA a entrepris de reloger les locataires qui avaient manifesté le désir d'y emménager. Lorsque les 12 logements de la phase 2 ont été prêts, en octobre 1997, l'organisme a demandé aux autres locataires (les indécis, et ceux qui n'avaient pu être présents lors de réunion) s'ils désiraient aussi s'y installer. Les logements restants ont été attribués à des candidats dont les noms figuraient sur la liste d'attente.

L'« ouverture » officielle du nouveau complexe de Canora Park Place a eu lieu le 23 octobre 1997. L'ensemble des travaux avait été achevé dans les temps, et tout s'était bien déroulé, sans délais ni surprises.

Au moment de l'étude de cas (mai 2010), la CHA indiquait que l'ensemble des logements du nouveau site (Canora Park Place) et du site original (Golden Age Centre) étaient occupés, sans exception. Selon l'organisme, le taux de roulement à Canora Park Place est d'environ quatre logements par année, en raison de la santé déclinante des résidents – dont certains emménagent dans des établissements de soins – et de décès. Le complexe affiche actuellement complet en tout temps et 17 ou 18 personnes sont en attente d'un logement pour aîné à Canora.

Moins de deux ans se sont écoulés entre le début de la phase de planification et la fin des travaux de construction. Il s'agit d'une réalisation considérable : elle a nécessité le déplacement de bâtiments et de résidents d'un site à un autre, ainsi que la création d'un espace commun sur le nouveau site. Les personnes concernées étaient par ailleurs assez âgées (nombre d'entre elles ayant dans les 80 ou 90 ans) et certaines ont dû déménager deux fois au cours du processus. Le succès de l'initiative doit être attribué à l'excellent partenariat de travail entre le personnel local de la CHA et celui du bureau régional du sud-est de la SHC, à Yorkton. Pouvoir compter sur un architecte d'expérience et un entrepreneur général (Westridge Construction) a aussi beaucoup contribué à la coordination du déplacement des bâtiments et de la construction.

- **Canora Park Place après les déménagements :** Depuis les déménagements, les résidents de Canora Park Place habitent un secteur résidentiel situé à quelques pâtés de maisons des commerces du centre-ville, près de la piste de curling et de la patinoire. La collectivité serait apparemment très satisfaite des résultats du déménagement. Les locataires peuvent maintenant se rendre à pied dans l'espace commun quelles que soient les conditions météorologiques, sans avoir à sortir pour briser leur solitude. Si le nouvel emplacement a ses avantages, l'accroissement des activités sociales et de la participation des résidents également :
  - Après les déménagements, les locataires ont formé une association, ce qui leur a permis de recevoir, de la part du gouvernement provincial, des fonds pour l'organisation d'activités dans l'espace commun. Le montant ainsi reçu est établi en fonction du nombre de logements (24 $/logement/année); les résidents disposent donc désormais d'un budget de 624 $ par année pour leurs activités.
  - La présence d'une association de locataires a permis à la CHA de financer l'embauche d'un coordinateur social à temps partiel, au coût de 5 200 $ par année. Ce dernier travaille selon un horaire souple, organisant des activités telles que des séances de conditionnement physique, apportant des divertissements et aidant l'association des locataires à préparer ses bingos deux fois par semaine, événements spéciaux et soupers à la fortune du pot (dont des dîners ukrainiens). Des repas et des services religieux sont organisés mensuellement, et les locataires jouent aux cartes en soirée, ce qui est particulièrement important au cours des mois d'hiver.

- L'association des locataires a amené les résidents à se rassembler dans le cadre de leurs propres activités de financement telles que des bingos pour l'achat d'assiettes, d'argenterie et d'équipement destinés à la cuisine, en complément aux articles reçus sous forme de don. D'autres articles ont été achetés pour l'aire de repos (un téléviseur avec lecteur DVD, un jeu de palets et divers autres jeux). L'association a fait naître, chez les locataires, un sentiment de propriété et d'appartenance à l'égard de leur nouveau milieu de vie. La participation à l'ensemble de ces activités est entièrement volontaire et la plupart des gens y prennent part.

Ces types de changement en matière d'interactions et d'activités sociales ont réduit l'isolement des aînés tout en leur permettant de continuer à vivre de manière autonome dans leur propre logement.

Pendant ce temps, la CHA continue d'exploiter et d'entretenir les bâtiments restants sur le site original du Golden Age Centre, dont la propriété a été transférée à la Ville de Canora. Un bâtiment commun est mis à la disposition des locataires. Ces derniers ne disposent pas d'une association, mais entretiennent des relations individuelles en allant, par exemple, prendre un café avec leurs voisins. Peu de changements ou de répercussions sociales ont été observés dans ce secteur depuis le déplacement des bâtiments qui formeraient Canora Park Place.

B.4 Intérêts de la collectivité et des locataires

Lors de la réunion initiale avec les locataires, en 1996, une majorité de gens désiraient emménager dans un endroit plus commode, où ils auraient accès à davantage d'activités sociales. Après le déménagement, la participation des résidents au sein de l'association de locataires a permis la tenue d'activités de financement pour l'amélioration de l'espace commun, et tout porte à croire que l'ensemble de logements et les nouvelles activités répondent à leurs besoins.

La collectivité dans son ensemble se serait montrée, dans le cadre du réaménagement, très favorable à l'amélioration de la qualité de vie des aînés. Bien que l'un de ses résidents, s'inquiétant de la « perte » du parc municipal, ait fait circuler une pétition visant à le conserver, les personnes interrogées ont rapporté que 99 % des résidents appuyaient le réaménagement.

B.5 Coûts de RR

La soumission originale pour le déplacement des bâtiments, la construction du nouvel espace commun, le branchement des services et les travaux effectués sur les bâtiments totalisait 1,139 million de dollars. Le coût final a été estimé, en dollars de 1997, à 1,262 million de dollars soit une augmentation d'environ 10 %. La différence s'expliquait par les travaux supplémentaires aux fenêtres des chambres et par l'ajout, sur les logements, de portes-moustiquaires une fois le déplacement effectué. Ces éléments n'étaient en effet pas compris dans le contrat original. Le coût moyen pour chacun des 26 logements du nouveau site s'élevait donc à 48 000 $, et découlait essentiellement du déplacement des bâtiments et de l'ajout d'un nouvel espace commun, les travaux de rénovation effectués sur les logements eux-mêmes étant assez modestes.

Certaines dépenses supplémentaires ont aussi dû être engagées, dont celles associées au

déménagement des locataires, s'élevant à environ 1 500 $ par personne, assumées par la SHC. Cette dernière et la CHA ont également eu à débourser certains frais de personnel interne pour l'exécution des travaux. Lors de leur réalisation, l'architecte et le conseil d'administration de la CHA se sont réunis à plusieurs reprises, dans le cadre de réunions mensuelles. Les coûts internes dont il est question ici sont cependant difficiles à estimer.

Il n'a pas été nécessaire de faire l'achat du terrain où se trouverait le nouveau site, la Ville de Canora ayant fait don de celui-ci en échange du site original. Le conseil d'administration de la CHA et le conseil municipal ont tous deux entériné cet échange de propriété. Les travaux de réaménagement n'ont entraîné, pour la municipalité, aucun coût direct, bien que cette dernière contribue aux subventions d'exploitation permanentes octroyées à l'ensemble des logements sociaux. Certains des logements originaux étant déjà inoccupés, le fait qu'une partie de l'ensemble demeure vacant pendant les travaux n'a pas entraîné de perte supplémentaire de revenus locatifs. Le relogement n'a pas non plus augmenté les délais pour les candidats en attente d'un logement, les locataires étant relogés à même le site.

B.6 Financement

Les rénovations entreprises à Canora Park Place, dont le coût s'élevait à 1,2 million de dollars, ont été financées par la SHC par l'entremise du financement régulier pour le logement social dont elle bénéficiait en vertu de l'entente fédérale-provinciale pour le logement social. Le réaménagement n'a profité d'aucun budget ou programme particulier.

Bien que les coûts de déplacement de bâtiments soient élevés, les personnes interrogées ont indiqué que ces réaménagements étaient financés selon une directive de la SHC, qui stipulait qu'ils ne devaient pas représenter plus de 75 % des coûts de nouvelle construction. Environ six réaménagements du même type (par « déplacement ») ont été réalisés dans des collectivités où ce processus était susceptible de répondre à des besoins changeants en matière de logement. Ces initiatives consistaient généralement à déplacer des bâtiments de zones périphériques vers des secteurs plus centraux.

B.7 Effets et résultats des initiatives de RR

Les résultats généraux du déplacement à Canora Park Place ont été, pour les locataires âgés, très positifs, réduisant leur isolement et améliorant leur qualité de vie.

Du point de vue matériel

- Grâce à la nouvelle disposition des bâtiments et à l'ajout d'un espace commun accessible par un couloir intérieur, il est beaucoup plus facile, pour les aînés, de se réunir à l'extérieur de leur logement.
- Le nouveau site du centre-ville permet aux gens âgés d'accéder plus facilement aux commodités locales.

Du point de vue social

- Le réaménagement a permis aux locataires, dont beaucoup avaient plus de 80, voire 90 ans, de prendre part à un plus grand nombre d'activités sociales destinées à briser leur isolement. La vaste majorité d'entre eux participent aux activités tenues dans l'espace commun. Les personnes interrogées ont indiqué que seuls quelques-uns préféraient demeurer en retrait. Le nouveau complexe se situe également près des commerces et commodités du centre-ville.

- Les familles des aînés de Canora Park Place ont, elles aussi, exprimé leur satisfaction à l'égard des changements apportés.
- En conservant une partie des bâtiments sur le site original, on élargissait le choix offert aux aînés préférant un milieu de vie plus calme avec moins d'activités sociales.

Du point de vue environnemental

- Aucun facteur environnemental n'a été relevé. En évitant d'avoir à démolir les bâtiments vieillissants, on a toutefois réduit la quantité de déchets produits ainsi que la demande pour des matériaux neufs. Il s'agit d'une approche plus écologique, particulièrement lorsque des structures peuvent encore servir.
- Le nouvel aménagement du site permet une utilisation beaucoup plus judicieuse du terrain, les bâtiments étant plus près les uns des autres.

Du point de vue économique et financier

- La diminution du nombre de logements vacants et des pertes de revenus connexes ont permis de réduire les coûts d'exploitation, pour les logements du nouveau site comme pour ceux de l'original.
- Le loyer des locataires est établi en fonction d'une échelle de loyer proportionné plafonnée à 30 % du revenu, le montant mensuel maximum à débourser pour les logements à une ou deux chambres de Canora Park Place n'excédant pas, actuellement, 507 $/mois. Le niveau de loyer des locataires est demeuré le même que dans leur ancien logement. La CHA a toutefois instauré, sur le nouveau site, des frais mensuels fixes de 38,00 $ pour les services publics (les anciens logements étant dotés de compteurs individuels). L'organisme couvre les frais de chauffage (gaz naturel) et d'aqueduc, de tonte de la pelouse et de déneigement. La Ville lui facture, pour la collecte des déchets, des frais de 8 $ par mois par logement, lesquels sont acquittés par les locataires. S'ils possèdent un véhicule, des derniers doivent également débourser 5 $ par mois en frais de stationnement. Ces frais ont donc entraîné une légère augmentation des paiements mensuels, de l'ordre de 8 à 13 $.

Aucun résultat imprévu n'a été relevé.

B.8 Atteinte des objectifs

Les travaux effectués à Canora Park Place auraient permis d'atteindre l'ensemble des objectifs RR :

- de déplacement de l'ensemble vers un lieu plus central et moins isolé;
- de reconfiguration des logements en vue de les rattacher à un nouvel espace commun;
- de satisfaction des besoins d'une clientèle vieillissante par l'amélioration de l'accès à des activités sociales et d'autre nature au sein du complexe;
- de location des logements vacants et de maintien de la pleine occupation sur les deux sites;
- d'achèvement dans les délais prévus et de respect du budget original.

B.9 Enseignements tirés

Les principaux enseignements tirés cités lors des entrevues étaient les suivants :

- Le vieillissement des locataires âgés **peut nécessiter l'adaptation des logements sociaux.** Il n'existe cependant pas de

solution unique qui réponde aux attentes de chacun. Dans le cadre de la présente étude de cas, certains des aînés n'éprouvaient aucune attirance pour un style de vie de type « appartement »; ils ont donc eu la possibilité de demeurer sur place.

- **Se rappeler que les locataires sont touchés.** Les rencontrer afin de savoir ce qu'ils désirent et de leur expliquer exactement ce qui se passe. Prendre toutes les mesures possibles pour assurer leur satisfaction au cours du processus.
- **Faire appel à un entrepreneur général** pour gérer l'ensemble des travaux; il semble s'agir de la meilleure approche.
- **Tenir des réunions régulières** avec l'architecte et l'entrepreneur au cours des travaux, afin de répondre aux questions pointues se posant sur le site.
- **L'appui de la Ville** et des résidents du secteur contribue au bon déroulement des travaux.

Des types de réaménagement similaires ont été entrepris, vers la même période, dans plusieurs autres collectivités (dont Melville et Bruno). Lorsqu'interrogée quant à sa volonté de répéter l'expérience, la CHA a indiqué qu'elle le ferait... si elle en avait les moyens ! Bien que plusieurs « déplacements » du même type aient été réalisés il y a quelques années, les entrevues avec le personnel de la SHC ont révélé qu'on ne prévoyait pas réitérer pour l'instant.

- Il est ressorti que la faisabilité de cette approche découlait de conditions bien précises, parmi lesquelles le style et la disposition des bâtiments, qui avaient permis leur reconfiguration sur le nouveau site. Bien que le tout fonctionne, la SHC n'a effectué que quelques réaménagements de ce type, la plupart des modèles de maisons jumelées ne pouvant être convertis en appartements en raison de l'emplacement des portes extérieures et des fenêtres des chambres.

Au cours des dernières années, la SHC a entrepris de « déplacer » d'autres bâtiments sous utilisés destinés aux aînés vers de petites collectivités nordiques, à l'intention des personnes seules, qui manifestaient, à ce chapitre, un besoin criant.

C. Évaluation sommaire[83]

Ce réaménagement comportait un grand nombre d'aspects intéressants, dont les suivants :

- L'étude de cas démontre une manière d'adapter et de reconfigurer des logements sociaux existants afin de mieux répondre aux besoins changeants de leurs locataires, sans avoir à les démolir pour en construire de nouveaux. Cette approche est particulièrement pertinente en l'absence de programme ou de financement pour la construction de nouveaux logements sociaux.
- Bien que l'utilisation de structures existantes puisse se révéler moins coûteuse que la construction, la rentabilité d'un déplacement et d'une reconfiguration des bâtiments existants doit être évaluée en tenant compte de la durée de vie estimée des systèmes de bâtiments vieillissants.
- Le choix de l'emplacement d'un ensemble de logements destinés aux aînés doit tenir compte des besoins actuels, mais aussi de

[83] Cette section vise à présenter les conclusions des chercheurs quant aux implications de l'étude de cas pour l'ensemble de l'initiative de recherche en matière de RR.

besoins futurs liés au vieillissement des locataires. La proximité de commodités telles que les services sociaux et communautaires et la disponibilité des transports contribuera au maintien de la qualité de vie des aînés autonomes lorsqu'ils vieilliront.

- La présente étude de cas est intéressante en ce qu'elle illustre la diversité des préférences des aînés concernant l'endroit ils désirent vivre et les types d'activités sociales dont ils ont besoin; on constate en effet qu'il n'existe pas de solution unique qui plaise à tout le monde. En dépit de ce qui peut être perçu comme de l'isolement et des difficultés au chapitre des transports, certains continuent de préférer un environnement plus tranquille. Il est donc particulièrement important de rencontrer les locataires pour déterminer à quoi ils aspirent avant d'entreprendre un déplacement d'envergure susceptible d'avoir une incidence sur leur vie. La présente étude de cas démontre comment le fournisseur de logement est parvenu à satisfaire les besoins et désirs divergents de ses locataires en leur permettant de choisir où ils désiraient résider.
- Disposer du plein appui de la collectivité locale et de la municipalité a permis de trouver de nouveaux emplacements ne requérant pas d'investissements supplémentaires. Ce genre d'approche peut contribuer à la faisabilité financière d'initiatives de « déplacement ». Bien que le déplacement physique de bâtiments soit coûteux, leur démolition le serait tout autant. Les coûts associés à toute initiative de réaménagement doivent donc faire l'objet d'une évaluation approfondie.
- Le « déplacement » d'un ensemble d'habitation, tout comme sa démolition ou d'importantes rénovations, entraîne certains dérangements dans la vie des locataires, qui doivent être relogés. L'étude de cas a démontré comment la mise en œuvre progressive des travaux aidait à limiter le relogement de locataires à l'extérieur du site original et le nombre de déménagements que les gens devaient effectuer.
- Les aspects des travaux liés au relogement des locataires exigent beaucoup de temps de la part du personnel chargé de les seconder tout au long du processus, particulièrement lorsqu'il s'agit, comme dans le cas présent, de locataires d'un âge très avancé; il ne s'agit pas simplement de leur verser une « somme forfaitaire » pour le déménagement.

Sources :

Aucun document de planification ou financier n'était disponible pour cette étude de cas.

Des entrevues ont été menées auprès du personnel de la Canora Housing Authority et de la Saskatchewan Housing Corporation.

Étude de cas nº 8 :

Lions View
(Vancouver, C.-B.)
Housing Foundation of BC (HFBC)

Justification de l'étude de cas : Lions View a été sélectionné en tant qu'exemple d'initiative de RR menée au sein d'un complexe privé sans but lucratif vieillissant destiné aux aînés, sur un site de grande dimension laissant place à l'augmentation de la densité d'occupation et aux partenariats public-privé pour le remplacement du parc de logements sociaux et la création de logements supplémentaires. Son expérience pourrait se révéler utile à d'autres fournisseurs de logements qui ont des besoins changeants et qui désirent hausser leur offre de logements sociaux en l'absence de financement public.

Remerciements : Les chercheurs et la SCHL désirent remercier de leur collaboration le personnel de la HFBC et toutes les autres personnes qui lui ont communiqué les précieux renseignements nécessaires à cette étude de cas.

A. Lions View : Renseignements généraux et résumé	
Lions View : *principal organisme participant : Housing Foundation of BC (HFBC)*	
Complexe original, avant les travaux de RR	Construit entre 1952 et 1960 sur un grand terrain de trois acres acheté grâce à un don du Club Lions, Lions View, un complexe sans but lucratif destiné aux aînés, était le premier ensemble résidentiel créé par la société de logement sans but lucratif HFBC. Une subvention octroyée par la Province de la Colombie-Britannique aux termes de l'*Elderly Citizens Construction Aid Act* et un prêt hypothécaire à taux d'intérêt fixe de 40 ans consenti par la SCHL en vertu de l'article 15 de la LNH avaient contribué au financement de sa construction[84], et une exemption d'impôts fonciers lui avait été accordée par la Ville de Vancouver. Ces ressources combinées avaient permis d'offrir des loyers abordables en l'absence de toute subvention d'exploitation gouvernementale permanente. Les 91 unités, réparties dans 14 quadruplex et logements en rangée à deux étages sans ascenseur, étaient occupés par une centaine de personnes âgées. Beaucoup de ces petits logements étaient des studios, et aucun n'était adapté aux personnes à mobilité réduite. Vers la fin des années 1980, il est devenu de plus en plus coûteux pour la HFBC de rénover les logements existants, qui devaient être rendus plus accessibles pour les aînés. N'ayant pas les moyens d'embaucher des professionnels, l'organisme a alors tenté de confier la conception de plans d'aménagement à des bénévoles. Après qu'un grand nombre de ces plans (élaborés sur une base volontaire par des étudiants de l'école d'architecture d'UBC et d'autres bénévoles) ont été rejetés par la Ville de Vancouver et le quartier, la société s'est tournée vers Terra Housing Consultants Ltd., de Vancouver; leurs efforts combinés ont permis, en 1989, l'obtention de plans de réaménagement satisfaisants.
Échéancier	Planification : 1987 à 1989 (environ 2 ans) Mise en œuvre : 1989 à 1995 (environ 5 ans)
Travaux de RR effectués	La rénovation des bâtiments existants n'était pas rentable, et la superficie du terrain permettait d'en augmenter la densité d'occupation par l'ajout de 35 logements sociaux et de 48 logements en copropriété, ce qui ferait passer le nombre total de logements sur le site de 91 à 174. Les travaux ont débuté en 1989 pour s'achever cinq ans plus tard, en 1995. Les phases 1 et 2, qui bénéficiaient d'une aide financière du programme de logement sans but lucratif de la Colombie-Britannique, comprenaient la démolition de l'ensemble des bâtiments existants et le remplacement des 91 logements par 92 nouvelles unités, réparties dans des immeubles d'habitation de faible hauteur, plus accessibles pour les aînés. La phase 3 consistait quant à elle en la construction – sans aide gouvernementale pour le financement des immobilisations – de 34 logements locatifs à prix abordable à l'intention des personnes âgées. Quarante-huit logements en copropriété ont aussi été construits et vendus par le promoteur partenaire. La HFBC a conclu, avec le promoteur (Van Maren Construction), un partenariat pour la vente d'une partie du site où seraient construits des logements en copropriété du marché privé à l'intention des aînés disposant, à leur retraite, de sources de revenus additionnelles. Les produits tirés de la vente du terrain – soit environ 2 millions de dollars – et une entente établie avec le promoteur pour le partage égal des bénéfices tirés de la vente des logements en copropriété ont permis à la HFBC de financer les 34 logements locatifs supplémentaires du 3e immeuble, destinés aux aînés à faible revenu recevant une aide au loyer dans le cadre du programme provincial SAFER.

[84] L'article 15 de la *Loi nationale sur l'habitation* était antérieur au Programme de logement sans but lucratif de 1973. Cet article prévoyait l'octroi de prêts hypothécaires à long terme pour les logements locatifs privés et sans but lucratif. Les organismes sans but lucratif devaient fournir 10 % des capitaux propres (généralement sous forme de terrain), et profitaient, pour les 90 % restants, de prêts hypothécaires à long terme étalés sur 40 ans à un taux d'intérêt de 8 %; des accords d'exploitation stipulaient que les loyers devaient demeurer « économiques » ou au seuil de rentabilité jusqu'à expiration des accords. Les logements locatifs privés financés dans le cadre de l'article 15 étaient quant à eux admissibles à des prêts hypothécaires couvrant le coût total de l'initiative et assujettis à des accords de location pour une période de 15 ans.

A. Lions View : Renseignements généraux et résumé (suite)	
Après les travaux	Dans le cadre du réaménagement, le partenariat entre la HFBC et le promoteur a permis la création de 35 nouveaux logements sociaux[85] (sans qu'aucun investissement gouvernemental ne soit nécessaire), le remplacement de l'ensemble des logements vieillissants et la construction de nouveaux logements en copropriété du marché privé destinés aux aînés. Le nouveau complexe était plus accessible aux personnes âgées à mobilité réduite, et les revenus des locataires variaient. Les revenus provenant du troisième immeuble locatif (financé sans subvention en capital) ont par ailleurs permis à la HFBC de constituer un fonds pour l'aménagement de nouveaux sites, lequel a servi, depuis 1995, à l'achat de cinq autres immeubles de Vancouver pour la création de logements sans but lucratif.
Principaux changements	■ De nouveaux logements, au nombre de 92, ont remplacé les 91 logements existants, et un immeuble locatif supplémentaire de 34 logements a été construit à l'intention des aînés à faible revenu, soit une augmentation de 38 % des logements sociaux destinés à cette clientèle. ■ Les logements sont plus spacieux (les studios ayant fait place à des habitations à une chambre), et les bâtiments, dotés d'ascenseurs, plus accessibles et adaptés aux aînés à mobilité réduite. ■ La densification d'occupation d'un site précieux, la diversification et l'augmentation de la mixité au chapitre des revenus, par la construction de 48 logements privés en copropriété.

B. Principales conclusions concernant les questions de recherche

B.1 Motivation(s) derrière l'initiative de RR

Vers la fin des années 1980, les bâtiments de Lions View avaient grand besoin de réparations. Les logements, dépourvus d'ascenseurs, ne répondaient plus aux besoins des aînés éprouvant des problèmes de mobilité. Le coût des rénovations aurait été très élevé; la HFBC, propriétaire du site, a donc décidé d'y opérer un réaménagement par la construction de nouveaux logements pour aînés à plus forte densité d'occupation, qui permettraient une meilleure utilisation du terrain de grande dimension.

B.2 Objectif(s)

L'objectif principal du réaménagement était de remplacer les logements locatifs abordables destinés aux aînés de Lions View, désormais obsolètes, par de nouveaux immeubles plus accessibles pour les locataires à mobilité réduite. Le programme gouvernemental Homes BC offrait alors un financement pour la construction de nouveaux bâtiments. La HFBC avait également pour objectif d'augmenter le nombre total de logements en tirant parti de ses capitaux propres sur le site. Cette stratégie lui permettrait de générer des fonds pour la construction de logements supplémentaires à l'intention des aînés, sans aide gouvernementale pour le financement d'immobilisations. Le caractère abordable de ces logements, qui bénéficiaient d'un financement privé, était accru par la disponibilité d'allocations de logement pour les locataires âgés, dans le cadre du programme provincial Shelter Allowances For Elderly Renters (SAFER).

B.3 Planification et mise en œuvre

En tant que fournisseur de logements sans but lucratif, la HFBC ne disposait pas des fonds nécessaires aux phases initiales du

[85] De ces 35 logements, 34 se trouvent dans le troisième bâtiment et un de plus dans les deux bâtiments ayant remplacé les originaux.

réaménagement. Comme tout autre fournisseur de logements sans but lucratif ayant bénéficié d'un financement dans le cadre du programme associé à l'article 15 de la LHN, elle devait pratiquer des loyers fixés au taux de rentabilité jusqu'à expiration de ses accords d'exploitation de 40 ans avec la SCHL. Il lui avait donc été impossible de générer des « excédents » permettant de couvrir d'importantes dépenses en immobilisations ou d'importants coûts de réaménagement futurs. De plus, au moment où la HFBC a entamé la planification du réaménagement, Lions View bénéficiait déjà d'un prêt hypothécaire consenti par la SCHL, avec qui elle avait également conclu un accord d'exploitation. Ce prêt devait être remboursé et libéré avant que le réaménagement ne puisse être entrepris. La HFBC a également estimé à environ 300 000 $ les coûts d'aménagement initiaux nécessaires à l'obtention des approbations de changement de zonage auprès de la Ville de Vancouver. Il n'existait alors aucun programme d'aide au démarrage qui eut permis de préfinancer le réaménagement. Les entrevues ont cependant révélé que, même dans les cas où un financement initial était disponible, les restrictions et exigences relatives à la production de rapports pouvaient entraîner des délais et augmenter le risque d'avortement de l'initiative.

Le coup d'envoi de la phase de planification a été donné par la HFBC, qui a alors adopté les mesures suivantes :

- La HFBC a eu recours aux services de Terra Housing Consultants Ltd. (une entreprise possédant une expertise considérable en matière d'initiative de logement) en tant qu'experte-conseil, afin de mettre au point le concept global autour duquel s'articulerait le réaménagement. L'entreprise opérait à titre conditionnel et ne serait payée que si l'initiative était mise en œuvre. Travaillant en collaboration avec le conseil d'administration de la HFBC, elle a tenu compte des objectifs de ce dernier dans l'élaboration du plan d'aménagement de Lions View. Son rôle consistait notamment à désigner cinq équipes de promoteurs et architectes potentielles ayant déjà travaillé avec des fournisseurs de logements sans but lucratif. Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas ont insisté sur l'importance de travailler avec des promoteurs connaissant les sociétés de logement sans but lucratif et leur cadre de travail, différent de celui du secteur privé.
- Ces cinq équipes ont été interviewées par le comité d'aménagement du conseil d'administration afin de déterminer quel promoteur serait apte à couvrir les coûts initiaux. Trois des équipes reçues en entrevue n'étaient pas dans une position financière leur permettant d'absorber ces coûts au nom de la HFBC, une autre a affirmé que ce pourrait être envisageable et la dernière aurait apparemment répondu : « Sans problème. » Il s'agissait de Van Maren Construction, de Vancouver.
- La HFBC a donc conclu une entente de partenariat avec Van Maren Construction pour l'ensemble du réaménagement et entrepris le processus de planification du site et les demandes de changement de zonage.

Cette méthode de conclusion de contrats avec des entreprises privées différait des processus d'appel d'offres standards pour l'attribution de contrats d'aménagement et de construction. Les personnes interrogées dans le cadre de la présente étude de cas ont précisé que les organismes sans but lucratif étaient mieux placés que les organismes gouvernementaux pour établir des partenariats avec des

promoteurs, car ils n'avaient pas à procéder par appel d'offres.

L'entente de partenariat entre la HFBC et le promoteur privé dans le cadre du réaménagement comportait plusieurs caractéristiques intéressantes, qui ont contribué à la faisabilité de l'initiative. Non seulement l'entreprise privée a-t-elle préfinancé la totalité des coûts initiaux (liés aux dessins architecturaux, aux demandes de changement de zonage, aux études environnementales, etc.), mais elle a également conclu un contrat (de conception-construction) à prix fixe au taux de 6 % (sans supplément) des bénéfices de construction sur tous les nouveaux bâtiments prévus sur le site. L'entente prévoyait également la vente d'une partie du site pour la construction de logements privés en copropriété et le partage égal des bénéfices découlant de la vente de ces logements. La HFBC a tiré environ 1,4 million de dollars de la vente du terrain et 600 000 $ de la vente des logements en copropriété, pour un total de 2 millions de dollars, versés par le promoteur. Ces produits ont servi à financer une grande partie des coûts de construction du troisième immeuble locatif sur le terrain détenu par la HFBC et permis à la société d'atteindre son objectif, soit l'augmentation du nombre de logements abordables sur le site.

Au début de la phase de planification, la HFBC faisait face à de nombreux défis. Lions View était le premier des ensembles de logements sans but lucratif vieillissants à subir un réaménagement à grande échelle. Avant que les travaux ne puissent débuter, la HFBC a dû prendre les dispositions nécessaires au remboursement complet du solde du prêt hypothécaire existant. Le site faisait par ailleurs l'objet d'une clause restrictive découlant d'une subvention provinciale octroyée au complexe original, clause qui a dû être retirée du titre par une modification des lois provinciales. L'augmentation de la densité d'occupation a été approuvée par la Ville de Vancouver, le site comportant, en son centre, une pente qui permettrait d'accueillir davantage de résidents sans incidence majeure sur le quartier environnant, essentiellement constitué de maisons individuelles. Comme l'a rapporté la HFBC, l'obtention d'un permis d'aménagement auprès de la Ville de Vancouver a cependant demandé du temps, ce permis ne pouvant être émis qu'une fois les immeubles existants libérés, et les locataires ne pouvant être contraints à quitter les lieux (en vertu de la *Residential Tenancies Act)* qu'une fois le permis délivré. Le personnel et les experts-conseils prenant part au réaménagement de Lions View ont affirmé que les délais avaient été nombreux et posé bien des défis.

Alors que l'on travaillait encore à la résolution de ces problèmes, les travaux de construction de la phase 1 ont été mis en branle par le promoteur. Procéder sans attendre d'avoir reçu toutes les approbations requises représentait pour lui un investissement et un risque considérables; à un certain moment, le montant investi dans le réaménagement avant même l'obtention de ces approbations était estimé à plus de 1,6 million de dollars. Rétrospectivement, comme l'ont indiqué les personnes interrogées, cette décision s'est cependant révélée judicieuse. La prévente des 48 logements en copropriété, avant un repli du marché vancouvérois de la copropriété, a été providentielle, permettant à la HFBC de voir augmenter le montant de sa part de revenus.

Le réaménagement du complexe de la HFBC à Lions View comportait trois phases et les étapes-clés suivantes :

- Pour le premier immeuble, comprenant 45 logements sans but lucratif, la HFBC a répondu (avec succès) à un appel de

propositions du programme Homes BC, de BC Housing, destiné à la création de nouveaux logements locatifs sans but lucratif.

- Une autre demande a été présentée par l'organisme dans le cadre du même programme pour la construction d'un deuxième immeuble de 47 logements; cette demande, qui comportait une proposition « prête à l'emploi » pour la création de logements sans but lucratif, a également été acceptée.
- Afin de permettre la démolition des bâtiments existants, les locataires ont dû être déplacés dans d'autres logements de Lions View, d'autres complexes de la HFBC à Vancouver ou dans des logements de la British Columbia Housing Management Commission (BCHMC)[86].
- Deux nouveaux immeubles de la HFBC, comportant 92 logements, sont venus remplacer les 91 logements originaux.
- La construction d'un troisième immeuble a été financée au moyen des capitaux propres de la HFBC et d'un prêt hypothécaire privé complémentaire consenti par la Banque Scotia (Banque de Nouvelle-Écosse). Trente-quatre logements (28 à une chambre et six à deux chambres) y ont été créés.

Les travaux touchant les 14 immeubles originaux ont été échelonnés sur plusieurs années. La démolition a été entreprise à une extrémité du site, alors que les locataires étaient relogés dans d'autres logements du complexe, d'autres complexes administrés par la HFBC ou des logements (sociaux) de la BC Housing Management Commission. Une fois la construction du premier immeuble de 45 logements achevée, tous les locataires résidant toujours dans les anciens immeubles ont été invités à s'y installer directement. Lorsque des logements se libéraient au sein d'autres immeubles, au cours du processus de réaménagement, ils étaient maintenus vacants afin de limiter le dérangement pour les locataires. La mise en œuvre progressive des travaux de démolition et de reconstruction a permis à la HFBC de réduire le nombre de déménagements imposés aux locataires. La construction de l'ensemble des nouveaux logements sans but lucratif s'est terminée en 1995.

Les personnes interrogées ont attribué la réussite des travaux de réaménagement aux experts-conseils (Terra Housing Consultants Ltd.) et au partenariat avec le constructeur et promoteur (Van Maren Construction). Ayant elle-même procédé à la construction de 10 ensembles de logements entre 1952 et 1977 et de 9 autres entre 1989 et 2001, en plus d'avoir fait l'achat d'autres immeubles, la HFBC possédait déjà une expérience considérable en matière d'aménagement. Il a cependant été noté, en raison du rythme auquel les choses évoluaient dans le domaine, qu'elle n'entreprendrait pas un réaménagement à si grande échelle sans un promoteur et conseiller expert en la matière. Les membres du conseil d'administration de la HFBC ont été, lors du réaménagement, d'un immense soutien, mais la mise en œuvre progressive des travaux sur plusieurs années rendait l'appui des élus municipaux – nommés pour une période donnée, puis remplacés – plus difficile à maintenir. Le processus de réaménagement a été long et complexe, et les personnes interrogées ont indiqué que la chance avait joué pour beaucoup dans la réussite des travaux.

[86] La BCHMC, un organisme gouvernemental provincial, administre les logements sociaux à loyer proportionné au revenu.

B.4 Intérêts de la collectivité et des locataires

La HFBC a veillé à ce que les résidents de Lions View demeurent informés de la progression du réaménagement tout au long du processus de planification et des travaux eux-mêmes; une telle mesure avait son importance, parce qu'ils seraient tous appelés à déménager et que la société désirait limiter autant que possible les dérangements qu'occasionnerait ce relogement. Il n'existait cependant pas d'association des locataires, et ces derniers n'ont pas non plus été convoqués à des réunions dans le cadre d'un processus de consultation formel. Les personnes interrogées ont indiqué que les plans de réaménagement laissaient peu de place à la rétroaction, un grand nombre de décisions clés ayant été dictées par les lignes directrices adoptées par BC Housing en matière de financement et de construction et par des règlements municipaux et relatifs aux incendies. Le budget ne permettait pas, en outre, une participation significative de la part des locataires.

Les résidents du quartier environnant, essentiellement composé de maisons unifamiliales, n'ont manifesté que peu de résistance à l'égard du réaménagement de Lions View. Ayant pris connaissance des plans du site lors d'une assemblée publique, dans le cadre du processus de demande de changement de zonage, ces derniers tenaient principalement à ce que l'ensemble demeure destiné aux aînés; la HFBC n'ayant pas l'intention d'y accueillir des familles, le changement de zonage n'a suscité aucune opposition.

B.5 Coûts

Les coûts du réaménagement de Lions View pour la période s'étalant de 1989 à 1995 pourraient être difficiles à estimer en dollars de 2010 ou en n'importe quel dollar constant.

Selon les personnes interrogées, les coûts de construction des logements à une chambre des trois immeubles de la HFBC au cours de ces cinq ans auraient été, en moyenne, d'environ 120 000 $ par logement, soit plus de 15 millions de dollars pour ses 126 logements (92 +34), sans compter les coûts d'aménagement initiaux dépassant 300 000 $.

Certains éléments de coût valent cependant la peine d'être soulignés :

- Le nouvel ensemble d'habitation de la HFBC n'a pas nécessité l'achat d'un terrain parce que la société était déjà propriétaire du site, qu'elle s'était procuré grâce à un don. Les coûts de viabilisation et d'infrastructures étaient compris dans les coûts de réaménagement.
- Tous les coûts initiaux préalables à l'initiative ainsi que les coûts de démolition des immeubles existants ont été capitalisés dans les prêts hypothécaires des immeubles construits pour la HFBC.
- Les coûts d'immobilisation unitaires des immeubles 1 et 2 étaient assujettis aux limites inhérentes au programme de financement du logement sans but lucratif Homes BC.
- Dans le cadre de l'entente de partenariat entre la HFBC et Van Maren Construction, les bénéfices de construction pour l'ensemble des immeubles étaient fixés à 6 %.
- Pour le troisième immeuble locatif, qui comportait 34 logements, la HFBC a investi 2 millions de dollars de ses capitaux propres et contracté un prêt hypothécaire privé de 1,5 million de dollars, réalisant ainsi des économies sur les coûts d'assurance prêt hypothécaire, du fait que la banque n'exigeait pas d'assurance pour un prêt au rapport prêt-valeur peu élevé.

- Les 11 millions de dollars restants (pour les immeubles 1 et 2) ont été financés – dans le cadre du programme de logement sans but lucratif Homes BC – par des hypothèques couvrant le coût total de l'initiative; ces logements bénéficieraient également de subventions fédérales et provinciales pendant 35 ans (la durée d'amortissement des prêts hypothécaires).

En plus des 126 nouveaux logements sans but lucratif construits sur le site, 48 nouveaux logements privés en copropriété ont été bâtis sur la portion vendue à Van Maren Construction, pour un total de 174 logements, dont 28 % étaient destinés au marché privé. La santé du marché immobilier au moment de l'initiative a eu un effet bénéfique sur le prix de vente des logements en copropriété et les bénéfices en découlant. Le promoteur a payé environ 1,4 million de dollars pour le terrain et généré un bénéfice global de 1,2 million de dollars par la vente des logements en copropriété, dont la moitié a été reversée à la HFBC. Le prix d'achat du terrain où s'élevaient ces logements privés a été pris en compte dans leur prix de vente. Le promoteur a également réalisé un bénéfice (fixé à 6 % des coûts de construction) sur la construction de l'ensemble des nouveaux logements compris dans le réaménagement de Lions View.

Il convient de souligner que tous les coûts et documents financiers finaux étaient assujettis au processus de vérification final exigé par l'Agence du revenu du Canada.

B.6 Financement

Chacun des trois nouveaux immeubles locatifs de la HFBC construits à Lions View bénéficiait de son propre prêt hypothécaire. Les deux premiers ont été financés dans le cadre du programme pour le logement sans but lucratif Homes BC, par des hypothèques couvrant la totalité des dépenses engagées et des subventions fédérales et provinciales visant à réduire le loyer à 30 % du revenu des locataires. Seize ans plus tard, les subventions accordées à ces deux immeubles ne totalisent plus que quelque 130 000 $/année et continuent de diminuer. Cette tendance s'explique en partie par la diminution des taux d'intérêt hypothécaires et le fait que la HFBC est propriétaire du terrain.

La prévente des logements en copropriété a généré des revenus permettant de compenser les coûts de financement nécessaires à l'initiative.

La construction du troisième immeuble locatif, comportant 34 logements, a été financée au moyen des fonds versés par le promoteur à la HFBC (2 millions de dollars) et d'un prêt hypothécaire privé de 1,5 million de dollars consenti par la Banque de Nouvelle-Écosse (Banque Scotia) :

- La Banque de la Nouvelle-Écosse a offert un prêt hypothécaire à 0,5 % sous le taux d'intérêt du marché et réduit les droits de demande de prêt.
- Comme aucun fonds d'immobilisations gouvernemental n'était associé à cet immeuble, aucun accord d'exploitation n'avait été passé avec la SCHL ni avec la province. La HFBC était donc en mesure d'établir les niveaux des loyers à la limite inférieure des loyers du marché pour couvrir ses coûts d'exploitation et générer un excédent annuel d'environ 500 000 $. Ces revenus ont été versés au fonds de la HFBC destiné à l'achat et au réaménagement de nouveaux sites, permettant l'acquisition de cinq autres immeubles locatifs de Vancouver (soit 110 logements) qui seraient convertis

en logements locatifs abordables sans but lucratif à l'intention des aînés, et ce, sans financement public à l'habitation.

Le succès du modèle financier définitif adopté pour le troisième immeuble de Lions View dépendait de la disponibilité du programme provincial SAFER, qui contribuait à rendre les loyers plus abordables pour les aînés à faible revenu y résidant.

Le modèle de financement adopté pour cet immeuble démontrait comment il était possible de créer des logements locatifs sans but lucratif financièrement autonomes sans financement d'immobilisations gouvernemental pour l'habitation. Avec le temps, une telle approche pourrait contribuer à la croissance à long terme d'un secteur locatif sans but lucratif viable et à l'augmentation de l'offre de logements abordables. Par ailleurs, les capitaux propres cumulés (sous forme de terrains et de propriétés) conservent leur statut « sans but lucratif » et peuvent être utilisés pour de futurs aménagements et réaménagements.

B.7 Effets et résultats des initiatives de RR

La HFBC a mis au point, pour le premier réaménagement de logements sans but lucratif au Canada, un modèle très efficace qui s'appuyait sur les capitaux propres détenus par la collectivité pour renouveler et augmenter l'offre de logements abordables tout en générant des revenus pour la création de logements sans but lucratif supplémentaires, convertis en logements locatifs au loyer inférieur à celui du marché. La possession de terrains sans but lucratif était perçue par la HFBC comme la clé d'un secteur du logement sans but lucratif financièrement autonome.

Du point de vue matériel

- Tous les logements originaux (décrépits) ont été remplacés par de nouveaux logements plus spacieux, abordables et plus accessibles pour les aînés.
- Des logements locatifs supplémentaires ont été construits afin d'augmenter l'offre de logements abordables.
- Des logements en copropriété ont aussi été construits afin de permettre à un plus grand nombre de retraités d'accéder à la propriété.

Du point de vue social

- Le réaménagement a amélioré les conditions de logement et de vie des aînés, dont ceux à la mobilité déclinante. Ces améliorations ont contribué au maintien de leur autonomie au sein de la collectivité, faisant en sorte qu'ils n'aient pas nécessairement à déménager dans des logements accessibles ou des établissements de soins.
- Le réaménagement a également entraîné une augmentation des dimensions de la plupart des logements, la majorité des locataires ayant quitté des studios pour retrouver des appartements à une chambre. La HFBC a indiqué que ce changement avait entraîné une grande satisfaction à l'égard du complexe et amélioré la qualité de vie des locataires.
- Les logements sans but lucratif subventionnés (tels ceux des nouveaux immeubles 1 et 2, subventionnés pour 35 ans) ont contribué et contribuent toujours au caractère abordable des loyers, qui correspondent à 30 % du revenu des locataires. Les logements locatifs du troisième immeuble sont adaptés aux moyens des aînés à faible revenu, ces derniers étant admissibles au programme d'allocations

provincial SAFER, qui vise à réduire le ratio loyer/revenu à 30 %. Tous les locataires profitent donc de loyers raisonnables, bien inférieurs à ceux du marché vancouvérois pour des logements similaires.

- Les locataires consacraient jusqu'alors 15 à 20 % de leur revenu au loyer, proportion qui s'expliquait par les arrangements financiers associés à l'ancien programme. (En vertu de l'accord d'exploitation entre la SCHL et la HFBC, cette dernière était tenue d'appliquer un loyer-rentabilité, qu'elle ne pouvait augmenter.) À l'issue du réaménagement, bien qu'ils répondent toujours aux définitions standards d'abordabilité en matière de logement social, les loyers ont été augmentés, ce qu'on a expliqué aux locataires comme étant le résultat du changement de financement. L'augmentation des loyers découlait simplement des différents accords de financement associés aux deux programmes gouvernementaux. Les loyers demandés dans les nouveaux immeubles de Lions View étaient comparables à ceux pratiqués dans les logements de la BCMHC (et dans d'autres logements sociaux), équivalant à 30 % du revenu. Les locataires qui avaient été relogés dans des logements de la BCHMC au cours du réaménagement auraient donc eu à payer ces loyers, plus élevés.
- Le partenariat établi avec la société de promotion et la construction, sur le site, de logements privés en copropriété ont eu une certaine incidence sur la mixité de revenus des résidents de Lions View. Ces logements appartiennent aux personnes y résidant, qui touchent des revenus plus élevés ou disposent, au moment de leur retraite, de plus amples sources de revenus que celles vivant dans les logements locatifs de la HFBC.
- Tous les locataires de Lions View ont dû être relogés pendant le réaménagement. Grâce à la mise en œuvre progressive des travaux, certains ont pu emménager à même le site, alors que d'autres allaient vivre dans des complexes administrés par la HFBC, ailleurs en ville, ou dans des logements de la BCHMC. Les décisions relatives au relogement ont été influencées par divers facteurs, dont la possession d'animaux de compagnie. Il s'agissait d'un aspect important, ces derniers étant permis à Lions View et dans les logements de la BCHMC, mais non dans les autres ensembles de logements de la HFBC. Cette dernière a estimé à environ 50 % la proportion d'aînés demeurés sur le site pendant les cinq ans qu'a duré le réaménagement pour ensuite emménager dans les nouveaux logements. Certains des anciens locataires étaient décédés dans l'intervalle et d'autres, partis vivre dans des établissements de soins. Parmi les locataires relogés à l'extérieur du site (dans des logements de la BCHMC ou d'autres, appartenant à la HFBC), un seul est revenu s'établir dans les nouveaux immeubles. Les autres s'étaient déjà réinstallés et ne désiraient pas déménager à nouveau.

Du point de vue environnemental

- L'augmentation de la densité d'occupation du site a permis d'augmenter l'offre de logements globale dans un grand centre urbain où les terrains disponibles aux fins d'aménagement se faisaient rares.

Du point de vue économique et financier

- Le réaménagement de Lions View a permis à la HFBC de maintenir et même d'augmenter l'offre de logements locatifs abordables destinés aux aînés. L'initiative a été rendue

possible par le recours aux capitaux propres existants de Lions View, détenus par la société sans but lucratif en vertu d'un accord de partage des bénéfices avec un promoteur privé. Des subventions au logement gouvernementales ont été utilisées pour le remplacement des logements locatifs existants, et une partie des coûts associés aux logements supplémentaires ont été financés par un prêt hypothécaire privé.

- La disponibilité d'allocations de logement destinées aux aînés résidant dans les logements non subventionnés a rendu ces logements plus abordables pour les personnes à faible revenu.
- Le réaménagement a également eu des effets plus larges, générant un flux de revenus continu à réinvestir dans d'autres logements abordables du marché local, sans coûts supplémentaires pour le gouvernement.

B.8 Autres résultats inattendus

Aucun résultat inattendu n'a été signalé.

B.9 Atteinte des objectifs

La HFBC a atteint, lors du réaménagement de Lions View, l'ensemble des objectifs qu'elle s'était fixés. Les 91 logements existants ont été remplacés par 92 logements, répartis en deux immeubles locatifs, et 34 logements locatifs supplémentaires à prix abordable ont été créés à l'intention des aînés.

B.10 Enseignements tirés

Aux yeux de la HFBC, les principaux enseignements tirés étaient les suivants :

- **Les logements sans but lucratif représentaient un bon investissement dans les années 1950 et l'étaient toujours dans les années 90. Des gens y résident depuis plus de 50 ans, et ils continueront de profiter aux contribuables dans l'avenir.** La présente étude de cas démontre comment des organismes sans but lucratif peuvent créer de nouveaux logements locatifs à prix abordable sans aide gouvernementale pour le financement d'immobilisations. Le logement et les capitaux propres dans le secteur non lucratif sont des actifs détenus par la collectivité, plus sûrs que les logements appartenant au gouvernement ou au secteur privé, car en vertu des lois régissant les organismes sans but lucratif, ils ne peuvent être vendus. Cette viabilité potentielle, à long terme, du logement sans but lucratif doit être reconnue.
- **Les organismes sans but lucratif ne peuvent, pour la reconstruction de logements abordables, recourir uniquement à l'avoir propre représenté par la valeur des terrains.** Ils ont besoin de capitaux propres supplémentaires (découlant de la vente d'une partie de leurs sites) ou de capitaux provenant de revenus d'exploitation excédentaires. Comme les modalités associées à leur statut d'entreprise et leurs ententes avec le gouvernement leur interdisent de générer des excédents de capitaux lors d'initiatives subventionnées, ces organismes doivent toucher des subventions plus importantes lors des premières années suivant le réaménagement. En utilisant une partie de ses capitaux propres et en contractant un prêt hypothécaire privé, la HFBC est parvenue à créer des logements non subventionnés. Grâce à cette portion de son portefeuille, elle a pu constituer un fonds et faire l'achat d'autres immeubles, augmentant ainsi son offre de logements abordables sans but lucratif.

- **Diverses options de réaménagement s'offrent aux organismes sans but lucratif, qui jouissent d'une plus grande souplesse que les organismes gouvernementaux.** Voilà qui tend également à prouver que la participation des gouvernements n'est pas toujours nécessaire à la création de logements abordables supplémentaires, et que les organismes sans but lucratif sont capables de faire les choses différemment.
- **Les travaux de réaménagement constituent un processus complexe; on doit donc s'attendre à rencontrer de nombreux obstacles.** Au cours du réaménagement de Lions View, la HFBC a dû composer avec de multiples délais et difficultés. De fait, les travaux de planification et de mise en œuvre ont duré plus de six ans.
- **Les délais augmentent les risques et nuisent à ces types de réaménagement novateurs.** Travailler avec de multiples ordres de gouvernement et devoir composer avec de multiples délais lors de la prise de décisions engendre davantage de risques à gérer lors du réaménagement. L'un des facteurs de succès de Lions View a été la capacité du promoteur auquel s'était associée la HFBC à aller immédiatement de l'avant, sans quoi l'ensemble du réaménagement aurait pu être compromis.
- **Les principaux facteurs de succès à Lions View ont été l'aide d'experts-conseils (Terra Consulting Ltd.) et le partenariat avec le promoteur (Van Maren Construction).** Pour la réussite de telles initiatives, il est essentiel de pouvoir compter sur un promoteur d'expérience sachant comment travailler avec les organismes sans but lucratif. Le réaménagement dont il est question ici n'aurait jamais pu être mené à bien sans un promoteur « au portefeuille bien garni » [87]!

C. Évaluation sommaire

Le réaménagement de l'ensemble de logements locatif privé sans but lucratif de Lions View représentait une entreprise ambitieuse. S'il a été couronné de succès, c'est en grande partie grâce à un modèle de financement novateur, qui mettait à profit les capitaux propres de l'organisme sans but lucratif (la HFBC), et au partenariat conclu par cette dernière avec un promoteur d'expérience. La présente étude de cas illustrait des approches permettant de surmonter deux obstacles majeurs lors de la mise en œuvre de réaménagements de ce type :

1. **Le financement** des coûts initiaux rattachés à l'obtention des approbations de réaménagement est complexe, les organismes sans but lucratif n'étant pas autorisés à accumuler des excédents pour effectuer des travaux de réaménagement. Il n'existe par ailleurs actuellement aucun programme de financement au démarrage qui puisse couvrir ces coûts. Les programmes gouvernementaux existants pour le logement abordable appuient davantage la construction de nouveaux logements que le réaménagement et ne sont pas particulièrement axés sur le logement sans but lucratif ou les subventions au logement à long terme. Bien que les organismes sans but lucratif puissent tirer parti de leurs actifs (c. à d. des terrains ou propriétés

[87] Les personnes interrogées ont utilisé l'expression « portefeuille bien garni » pour décrire la capacité du promoteur à assumer une partie des coûts d'aménagement. On parle parfois aussi de « capitaux patients ». Ce terme désigne le capital à long terme qu'un investisseur ou bailleur de fonds est prêt à investir sans espérer de bénéfices immédiats (aucun revenu n'étant versé avant une période prolongée).

leur appartenant) pour réduire les coûts de réaménagement, accéder à ces capitaux propres peut se révéler complexe lorsque d'autres prêts hypothécaires, privilèges ou clauses restrictives leur sont déjà associés. L'établissement de partenariats entre un organisme sans but lucratif et un promoteur du secteur privé – comme celui conclu dans le cas de Lions View – constitue un modèle novateur, qui peut aider à surmonter ces difficultés. Au sein de la structure financière globale, le modèle adopté par la HFBC pour le troisième immeuble locatif a réussi grâce aux capitaux propres issus de la vente du terrain et au partage des bénéfices, ainsi qu'à la disponibilité d'allocations de logement pour les aînés de Colombie-Britannique (programme SAFER), qui a permis aux locataires de profiter, dès le départ, de loyers abordables. Sans le programme SAFER, l'immeuble locatif aurait quand même été financièrement viable, mais les loyers auraient initialement été plus près des prix du marché, puis réduits au fil du temps alors que le prêt hypothécaire était remboursé. Les programmes de ce type étant peu nombreux au Canada, les organismes sans but lucratif d'autres régions pourraient avoir à investir davantage de capitaux propres, ou à exiger des loyers plus près des prix du marché pour les premières années.

2. **L'expertise en matière d'aménagement** est au moins aussi importante lors de réaménagements que lors de la construction de « nouveaux » ensembles de logements. Les réaménagements nécessitant des approbations de changement de zonage longues à obtenir et le relogement progressif de locataires à même le site peuvent entraîner l'étalement de l'initiative sur plusieurs années. Ces processus peuvent demander beaucoup de temps et augmenter les coûts devant être assumés par les promoteurs, d'où l'importance de choisir un promoteur possédant une certaine expérience avec le secteur sans but lucratif. Dans tout réaménagement, un volet privé peut représenter un incitatif nécessaire afin de réduire les risques et d'augmenter la rentabilité pour le promoteur partenaire dans le cadre d'autres initiatives.

Les avantages à plus long terme de réaménagements similaires au sein d'ensembles de logements abordables du secteur sans but lucratif pourraient être considérables. Non seulement les actifs – logement et terrain – représentent-ils une ressource détenue par la collectivité (plutôt que par le secteur privé ou gouvernemental), mais encore, le portefeuille de logements abordables sans but lucratif peut être élargi sans investissement gouvernemental ou public à long terme. Cette viabilité accrue, à long terme, des logements sans but lucratif représente une précieuse alternative, à une époque où la participation financière du secteur public à l'aménagement de logements sociaux se fait extrêmement rare.

Sources :

Société canadienne d'hypothèques et de logement (1998), *Solutions de logements abordables : quinze modèles de réussite.* Préparé par Deborah Kraus et al.

Document d'information de la SCHL, « Optimisation de l'usage des terrains bâtis, Ensemble Résidentiel Lions View 3 – Vancouver (Colombie-Britannique) » (accessible sur le site Web de la SCHL au www.cmhc-schl.gc.ca)

www.housingfoundation.ca/projects/lionsview.html

Entrevues menées auprès de la HFBC et des experts-conseils.

Visitez notre site Web : www.schl.ca

06-09-12
67696