
L'ACTION GOUVERNEMENTALE

EN HABITATION

Orientations
et
plan d'action

Québec 

**L'action gouvernementale
en habitation**

**Orientations
et
plan d'action**

Société d'habitation du Québec

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 1997
Bibliothèque nationale du Canada, 1997
ISBN 2-550-31426-3

MESSAGE DU MINISTRE

Les bonnes conditions de logement sont à la base de tout effort visant à améliorer le mieux-être de la population. Ce défi de société doit être envisagé en relation avec le contexte sociodémographique, avec les changements structurels de l'économie et avec les contraintes budgétaires des gouvernements.

À l'heure où le gouvernement du Québec s'emploie à assainir les finances publiques, au moment aussi où chacun s'interroge sur la place et le rôle de l'État dans tous les aspects du développement de la collectivité québécoise, il est nécessaire de procéder à une analyse en profondeur du secteur de l'habitation, d'effectuer une réflexion sur l'intervention gouvernementale dans ce domaine et d'établir des orientations et un plan d'action pour l'avenir.

Le gouvernement du Québec croit à la nécessité d'une stratégie globale pour assurer le mieux-être des Québécois et des Québécoises, de tous les âges et de tous les milieux, dans un souci d'équité et d'équilibre quant à la répartition des ressources. Il est aussi entendu que la révision des programmes d'aide à l'habitation tient compte des réformes de la fiscalité, de l'aide sociale et de la politique familiale afin d'assurer l'harmonisation des orientations et des politiques de l'État dans ces secteurs de grande importance.

Par ailleurs, le gouvernement considère que le palier d'intervention permettant la mise en oeuvre des mesures destinées à améliorer les conditions de logement se situe au niveau des communautés locales et régionales, dans un partenariat associant les acteurs publics, privés et communautaires. Le mode de gestion et les instruments qui ont été développés dans le domaine de l'habitation de même que le mouvement de décentralisation des activités gouvernementales en font foi. Je vous invite tous et toutes, intervenants du monde de l'habitation, à contribuer par votre connaissance du milieu et par votre compétence à la construction d'un avenir prometteur pour l'habitation au Québec.

Le ministre des Affaires municipales,
responsable de l'Habitation

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rémy Trudel', with a long horizontal stroke extending to the right.

Rémy Trudel

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
I- L'HABITATION AU QUÉBEC : ÉTAT DE SITUATION	3
1. Le logement social	3
2. La rénovation et l'adaptation des logements des ménages à faible revenu	6
3. L'offre de logements et l'industrie de l'habitation	8
4. Le rôle du gouvernement fédéral en habitation	10
5. Le partenariat	11
6. La décentralisation : de nouveaux rôles en perspective	13
II- ORIENTATIONS ET PLAN D'ACTION	14
Le plan d'action	15
1. Pour le logement social	15
2. Pour la rénovation et l'adaptation des logements des ménages à faible revenu	16
3. Pour l'industrie de l'habitation	17
4. Pour une nouvelle entente avec le gouvernement fédéral	18
5. Pour un partenariat avec le milieu communautaire	18
6. Pour la décentralisation des activités en habitation	19
L'impact sur les clientèles	21
La réforme en bref	22
Conclusion	24
Principales sources bibliographiques	26
Tableaux et graphique	
Tableau 1 : Aide aux ménages à faible revenu Coûts par programme	4
Tableau 2 : Loyer moyen du marché et loyer moyen des ménages locataires québécois	6

Tableau 3	:	Synthèse des mesures	20
Tableau 4	:	Aide récurrente aux ménages à faible revenu	21
Tableau 5	:	Interventions additionnelles	21
Graphique	:	Dépenses liées à l'habitation au Québec - Comparaison de la construction neuve et de la rénovation (1961-1996)	9

Annexe A

Tableau A-1	:	Programmes d'aide au logement Gouvernements fédéral et québécois	28
Tableau A-2	:	Sécurité du revenu : besoins essentiels reconnus en 1996	29
Tableau A-3	:	Coûts pour l'État des subventions au logement	29
Tableau A-4	:	Paramètres du programme d'allocation-logement unifiée	30

Annexe B	:	Brève description des programmes d'aide au logement	31
-----------------	---	---	----

INTRODUCTION

L'habitation est un secteur fondamental pour toute société en raison de son importance sociale et économique. Non seulement le logement constitue-t-il un besoin essentiel et un élément déterminant de la qualité de vie des citoyens, mais les investissements qu'il commande et le nombre d'emplois qu'il génère sont autant d'indicateurs de son caractère stratégique.

Au cours des trente dernières années, les interventions en habitation ont été développées dans un contexte de croissance économique soutenue. Toutefois, depuis le début des années 1990, la situation socio-économique dans laquelle s'inscrit l'aide au logement a changé. Comme la plupart des pays occidentaux, le Québec connaît une période économique difficile qui touche particulièrement les ménages à faible revenu et accentue ainsi les problèmes de logement. Le développement technologique et les importants changements sur le plan sociodémographique sont d'autres facteurs qui conditionnent la nature et le volume des besoins de la société québécoise en matière d'habitation.

Devant la persistance des besoins des plus démunis et face au retrait du gouvernement fédéral de toute nouvelle initiative dans le secteur du logement social, le ministre des Affaires municipales, responsable de l'Habitation, a confié à la Société d'habitation du Québec (SHQ) le mandat d'examiner l'ensemble des activités gouvernementales en cette matière. L'analyse des besoins et des mesures actuelles d'aide au logement a permis de dégager des constats et d'élaborer de nouvelles orientations pour la poursuite de l'intervention gouvernementale en habitation.

La première partie du document fait état des principaux problèmes en habitation. L'analyse traite des difficultés financières qu'éprouvent les citoyens les plus défavorisés à se loger, des problèmes de qualité de logement chez les ménages à faible revenu, de la restructuration nécessaire de l'industrie de l'habitation pour faire face aux nouveaux besoins et, enfin, du rôle des partenaires, notamment dans le cadre de la décentralisation.

La deuxième partie soumet les nouvelles orientations gouvernementales en habitation et un plan d'action, soit une révision des interventions et une réallocation des sommes disponibles pour maintenir et accroître l'aide aux mal logés. Aussi, il est question de l'impact de ces mesures sur les clientèles et de la nécessité de conclure un nouveau partenariat avec le gouvernement fédéral, d'un transfert des responsabilités au niveau local et de la mise sur pied d'un guichet unique en habitation.

PARTIE I L'HABITATION AU QUÉBEC : ÉTAT DE SITUATION

1. LE LOGEMENT SOCIAL

Le logement constitue un besoin essentiel et l'on considère, en général, que la responsabilité de se loger adéquatement relève d'abord des individus. Au Québec, le marché privé répond à la majorité des besoins des ménages. Toutefois, certains d'entre eux n'ont pas la possibilité de se loger convenablement, notamment en raison :

*Les besoins de logement
des ménages défavorisés*

- de leur situation financière qui les oblige à consacrer une part trop importante de leur revenu pour se loger, même si le coût du logement apparaît raisonnable;
- de la présence d'une personne handicapée au sein du ménage et d'un revenu insuffisant pour assumer le coût des adaptations physiques ou des services spécialisés requis pour que cette personne puisse vivre normalement dans son logement;
- d'une offre insuffisante, dans la région où vit le ménage, de logements répondant aux critères de taille et de qualité adéquats, à coût abordable.

Pour venir en aide à ces ménages, l'État a développé, au fil des ans, divers programmes d'aide spécifique au logement (voir Tableau A-1 en annexe). Ainsi :

*Les interventions
publiques
en logement social*

- 85 200 ménages bénéficient de logements de type HLM, soit des HLM gérés par les offices municipaux d'habitation (OMH), des logements communautaires gérés par des coopératives d'habitation et des organismes à but non lucratif ou, enfin, des logements pour lesquels est versé un supplément au loyer. Ces unités sont financées conjointement avec le gouvernement fédéral en vertu d'ententes Canada-Québec sur le logement social;
- Plus de 145 500 ménages à faible revenu reçoivent un soutien financier du Québec pour le paiement de leurs frais de logement par le biais de l'un des deux programmes d'allocation-logement, soit *Logirente* pour les personnes âgées de 57 ans ou plus et l'allocation-logement du ministère de la Sécurité du revenu (MSR) pour les familles;
- Environ 37 000 logements de type coopératif ou communautaire sont subventionnés exclusivement par le gouvernement fédéral.

Par ailleurs, plus de 732 000 personnes bénéficient d'une aide fiscale liée au logement, soit le remboursement d'impôts fonciers (RIF). L'aide accordée est en moyenne de 196 \$ par année.

L'intervention gouvernementale en matière d'aide spécifique au logement est destinée en priorité aux ménages à revenu faible ou modeste, plus particulièrement :

Les clientèles prioritaires

- aux familles;
- aux personnes âgées;
- aux personnes handicapées;
- aux autochtones vivant hors réserve et aux Inuit;
- aux personnes ayant des besoins particuliers de logement : itinérants, femmes et enfants victimes de violence, etc.

On estime qu'il y a actuellement, au Québec, près de 200 000 ménages défavorisés qui ne reçoivent aucune aide spécifique pour se loger.

Les programmes mis sur pied, au cours des années, pour aider les ménages à se loger génèrent des coûts variables en raison des niveaux d'aide différents d'une formule à l'autre. Les coûts élevés des programmes de type HLM imposent des limites importantes au volume des interventions que peut réaliser l'État.

Des coûts variables

TABLEAU 1

**AIDE AUX MÉNAGES À FAIBLE REVENU
COÛTS PAR PROGRAMME**

Programmes	Nombre de ménages	Coût moyen d'un logement/mois	Coût total annuel M \$
1. LOGEMENTS DE TYPE HLM¹ : HLM et Supplément au loyer	85 200	323,00	330,5
2. ALLOCATIONS²	145 500	47,19	82,4
Logirente	58 600	61,55	43,3
Allocation-logement MSR	86 900	37,50	39,1
3. AIDE FISCALE (RIF)³	732 200	16,45	144,6

¹ Source : Rapport annuel 1995 de la SHQ, p.54

² Source : Rapport annuel 1995 de la SHQ pour Logirente et fichier statistique d'août 1996 du MSR pour l'allocation-logement

³ Source : Dépense fiscale réelle 1995, ministère du Revenu du Québec

Aujourd'hui, quatre ministères et organismes, dont un relève du gouvernement fédéral, gèrent des programmes de logement pour les ménages défavorisés : la Société d'habitation du Québec (SHQ), le ministère de la Sécurité du revenu (MSR), le ministère du Revenu (MRQ) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Les divers paramètres et définitions qu'ils utilisent diffèrent largement et les niveaux d'aide accordée sont très variables. À titre indicatif, on trouve en annexe A les montants correspondant aux besoins essentiels reconnus à l'aide sociale (Tableau A-2), dont celui lié au logement, et des exemples illustrant les sommes publiques requises pour loger en HLM des ménages bénéficiant de la sécurité du revenu (Tableau A-3).

Ce manque d'harmonisation se traduit par des coûts élevés de l'aide au logement. Ainsi, pour loger dans un HLM une personne seule, bénéficiaire de la sécurité du revenu, la dépense gouvernementale atteint 680 \$ par mois s'il s'agit d'un HLM existant et serait de 1 062 \$ dans le cas d'une unité neuve. Comparativement, un logement adéquat pour personne seule coûte de 349 \$ à 425 \$ par mois sur le marché privé (voir en page 6, Tableau 2).

Les écarts importants entre les loyers des ménages locataires à revenu faible ou modeste qui ne reçoivent aucune aide pour se loger et les loyers de ceux qui bénéficient d'un programme de logement posent un problème d'équilibre dans le partage des ressources publiques dédiées à l'habitation. Également, en comparant les diverses formes d'aide au logement, on note que le niveau d'aide varie selon qu'il s'agit de HLM, de *Supplément au loyer*, de *Logirente* ou de l'allocation-logement du MSR.

- Près de 73 % des ménages locataires, dont les revenus sont faibles ou modestes (moins de 20 000 \$ par année), consacrent 30 % ou plus de leur revenu pour se loger;
- La proportion du revenu consacrée au logement par les ménages en HLM est de 28,4 % (soit 25 % du revenu auquel s'ajoutent certains frais fixes autres que le chauffage qui est assumé par la SHQ);
- Les personnes seules vivant en HLM paient en moyenne 196 \$ par mois pour se loger, comparativement à 336 \$ pour les bénéficiaires de l'aide sociale logés sur le marché privé. Or, tous ces ménages reçoivent le même montant de 325 \$ à même leur prestation de sécurité du revenu pour le logement.

TABLEAU 2

LOYER MOYEN DU MARCHÉ ET LOYER MOYEN DES MÉNAGES LOCATAIRES QUÉBÉCOIS

Types de ménage	Loyer moyen du marché¹	Loyer moyen en HLM²	Loyer des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché privé	Part de l'aide sociale destinée au logement³
Personne seule	349 \$ à 425 \$	196 \$	336 \$	325 \$
Couple	425 \$	286 \$	415 \$	396 \$
Personne âgée seule	349 \$ à 425 \$	259 \$	336 \$	N/A
Couple âgé	425 \$	405 \$	415 \$	N/A
Famille monoparentale	484 \$ à 571 \$	245 \$ à 274 \$	429 \$ à 469 \$	396 \$ à 446 \$
Famille biparentale	484 \$ à 571 \$	325 \$ à 347 \$	455 \$ à 493 \$	446 \$ à 484 \$

¹ Source : SCHL, Rapport sur les logements locatifs, 1994. Moyenne de l'ensemble des logements locatifs (3 logements ou plus) du marché privé à Montréal

² Source : Données tirées du profil des locataires de la SHQ, 1993

³ Voir les données du tableau A-2 à l'annexe A du présent document

Parmi les mesures connues, les allocations-logement constituent une aide appréciable pour les ménages ayant des besoins de logement. Elles offrent une somme d'appoint pour assumer les coûts trop élevés de leur logement ou pour leur permettre de vivre dans un logement de meilleure qualité. Moins coûteuses que les programmes de type HLM, les allocations permettent d'aider un nombre beaucoup plus grand de ménages en besoin.

Les allocations-logement

Toutefois, dans certains cas, l'aide d'appoint ne permet pas de régler les problèmes particuliers de logement. Par exemple, pour les personnes âgées en perte d'autonomie, les personnes ayant des déficiences physiques ou psychologiques, les itinérants et les femmes victimes de violence, il est nécessaire de développer une aide différente, favorisant notamment un certain encadrement et l'apport de services de soutien.

Les besoins particuliers de logement

Pour ces cas particuliers, des formules renouvelées à coût moindre que les HLM traditionnels, notamment des formules de type achat-rénovation, ont déjà été expérimentées avec succès par la SHQ et ses divers partenaires.

2. LA RÉNOVATION ET L'ADAPTATION DES LOGEMENTS DES MÉNAGES À FAIBLE REVENU

Depuis le milieu des années 1980, on estime qu'environ 10 % des logements québécois nécessitent des réparations majeures pour répondre aux normes minimales d'habitation. Cette situation peut s'avérer problématique lorsque les besoins et les coûts de rénovation de ces logements se conjuguent aux limites financières des ménages occupants. Les efforts pour assurer la qualité du

Les besoins de rénovation des ménages à faible revenu

parc immobilier doivent donc être maintenus pour que les ménages à faible revenu puissent continuer à vivre dans des logements de qualité.

Le gouvernement du Québec a mis en place, au cours des dernières décennies, divers programmes visant à améliorer la qualité de l'habitat. Ces programmes ont encouragé la rénovation, la restauration, les réparations d'urgence, la revitalisation des quartiers urbains et l'adaptation résidentielle pour les personnes handicapées. La très grande majorité des logements ainsi rénovés ou adaptés étaient occupés par des ménages à revenu faible ou modeste.

***Les interventions
en amélioration
de l'habitat***

Jusqu'ici, les interventions gouvernementales visant l'amélioration de l'habitat ont été réalisées à des coûts raisonnables (entre 5 000 \$ et 10 000 \$ par logement) et, de façon générale, elles n'ont pas engendré de dépenses récurrentes pour le gouvernement. De plus, elles ont bénéficié à l'économie québécoise en créant plusieurs milliers d'emplois, en favorisant des investissements majeurs et en assurant des retombées fiscales.

***La création d'emplois
et les retombées
économiques***

Plus de 72 % des logements qui ont besoin de réparations majeures sont situés en milieu urbain, plus particulièrement dans les quartiers anciens des grandes villes du Québec. On y observe une dégradation physique de certains quartiers centraux et une diminution de la qualité de vie de leurs résidents.

En milieu urbain

Les logements détériorés en milieu rural sont, pour leur part, dispersés et généralement occupés par leurs propriétaires, dont certains ont des revenus très faibles. Ils ne peuvent pas toujours se reloger de façon convenable, faute de logements disponibles à coût abordable. De plus, il leur est souvent difficile de déménager dans un logement de meilleure qualité, la vente de leur résidence n'étant pas assurée en raison de la faiblesse du marché immobilier en milieu rural.

En milieu rural

Le gouvernement a toujours manifesté une préoccupation pour les personnes handicapées dont les revenus sont insuffisants pour leur permettre d'adapter correctement leur logement. Toutefois, le *Programme d'adaptation de domicile* (PAD) ne suffit pas actuellement à répondre à toutes les demandes. Le délai d'attente, de près de deux ans, est trop long pour des personnes dont le logement leur est partiellement ou même complètement inaccessible. Le niveau actuel d'intervention ne permet pas entièrement d'encourager l'autonomie des personnes handicapées et de favoriser leur maintien à domicile.

L'adaptation résidentielle

Par ailleurs, le nombre de personnes âgées en perte d'autonomie s'accroît sans cesse en raison, surtout, du vieillissement général de la population. Bien que certaines expériences aient été menées au cours des dernières années pour adapter les logements aux besoins liés à la perte d'autonomie, il n'y a actuellement aucune

***Les personnes âgées
en perte d'autonomie***

intervention destinée exclusivement à l'adaptation résidentielle pour cette clientèle. Aussi, les services et le soutien personnel sont souvent nécessaires pour permettre à ces personnes de vivre convenablement dans leur logement.

Enfin, depuis quelques années, des préoccupations nouvelles sont apparues dans les diverses interventions publiques liées à l'amélioration de la qualité des logements, notamment pour favoriser la conservation du patrimoine bâti, pour encourager l'efficacité énergétique ou pour promouvoir des normes de qualité supérieures.

***De nouvelles
préoccupations***

3. L'OFFRE DE LOGEMENTS ET L'INDUSTRIE DE L'HABITATION

L'industrie de l'habitation est directement concernée par la production de logements de qualité répondant aux besoins des ménages québécois. De plus, l'offre de produits et de services adéquats pour la rénovation et la réparation est nécessaire pour assurer la qualité des logements.

Cette industrie est aujourd'hui confrontée au déplacement des activités du secteur de la construction neuve vers celui de la rénovation. En effet, concurremment à la diminution marquée de la construction de nouvelles unités de logement, les besoins en matière de rénovation résidentielle ont connu une croissance continue depuis plus de 30 ans, dépassant maintenant ceux de la construction neuve.

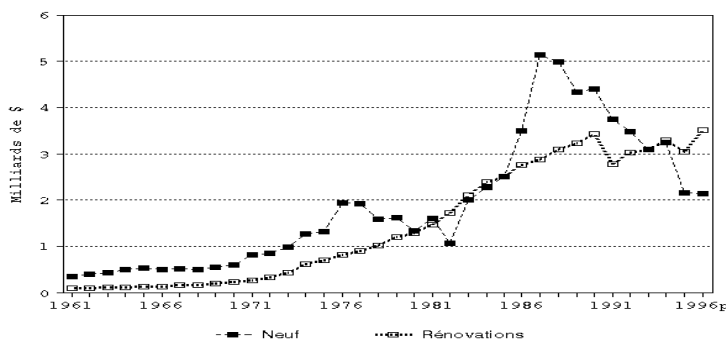
***Le virage
vers la rénovation***

L'importance des besoins de rénovation n'est pas un phénomène passager, principalement en raison du vieillissement du parc de logements québécois. De plus, le vieillissement de la population et le faible taux de création de nouveaux ménages font en sorte que le nombre de nouvelles unités requises pour répondre à la demande demeurera faible.

Le nombre de mises en chantier, qui atteignait 74 200 unités en 1987, est passé à 23 200 en 1996. Le niveau moyen des mises en chantier au cours des prochaines années devrait se situer autour de 25 000 à 30 000 unités de logement, suivant ainsi le rythme moyen de formation de nouveaux ménages.

Ainsi, en 1996, les dépenses d'immobilisation de rénovation étaient estimées à 3,5 milliards de dollars, comparativement à 2,1 milliards de dollars pour la construction neuve.

Dépenses liées à l'habitation au Québec
Comparaison de la construction neuve et de la rénovation (1961 - 1996)



Source : Statistique Canada

Jusqu'à récemment, les interventions publiques destinées à appuyer ou relancer l'activité de l'industrie de l'habitation se sont concentrées sur la stimulation économique, par le biais de l'aide à l'accèsion à la propriété (*Corvée-Habitation, Aide à la mise de fonds, etc.*) ou de l'encouragement aux travaux de rénovation (*Virage-Rénovation, Rénove, etc.*).

**Les interventions
publiques pour
stimuler l'économie**

Le soutien à l'accèsion à la propriété apparaît moins pertinent dans le contexte actuel où le nombre de nouveaux ménages est faible et où les taux d'inoccupation des logements existants de même que le nombre de logements neufs invendus sont élevés. En outre, les taux d'intérêt hypothécaire, faibles depuis plusieurs mois déjà, et les autres conditions actuelles d'accèsion à la propriété semblent suffisants pour soutenir les ménages qui souhaitent devenir propriétaires.

**L'accèsion à
la propriété**

La concertation des intervenants sera nécessaire pour réussir la restructuration et la relance de cette importante industrie où oeuvrent 7 200 entreprises, dont plus de 85 % ne comptent que trois employés ou moins. Outre le maintien des marchés actuels, un des enjeux de l'industrie de l'habitation est la préservation de quelque 20 000 emplois et des investissements annuels de plus de 6,8 milliards de dollars, soit 4 % du PIB québécois.

Par ailleurs, une part relativement importante des travaux de rénovation se fait en dehors des cadres établis de l'industrie et des lois du travail. On estime en effet que près de 30 % des activités de rénovation sont effectuées au noir. Les données du ministère des Finances montrent que le secteur de la construction et de la rénovation contribue à plus de 25 % de toute l'économie au noir du Québec.

Le travail au noir

Le cadre de fonctionnement de l'industrie de la construction du Québec est très réglementé. Pour les petites entreprises de construction, cette situation se traduit par de nombreux contrôles administratifs.

La réglementation

Les exigences accrues des consommateurs, notamment en matière de qualité, influencent également les activités de l'industrie de l'habitation. Les entreprises doivent s'adapter au développement des nouvelles technologies de production, de gestion et d'information et les intégrer rapidement afin de répondre aux besoins des consommateurs.

Les exigences accrues des consommateurs

De plus, dans le contexte de la mondialisation des marchés, l'industrie doit aussi s'adapter rapidement aux nouvelles réalités afin d'être en mesure de faire face à la concurrence étrangère, à la fois sur les marchés intérieurs et extérieurs.

Le contexte international est par ailleurs favorable aux produits québécois de construction, telles les maisons à ossature de bois et les maisons préfabriquées. L'ouverture à l'exportation des produits et services est une voie à explorer pour permettre la relance de l'industrie de l'habitation.

L'exportation

4. LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN HABITATION

Au Québec, le gouvernement fédéral intervient en habitation par l'intermédiaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Cet organisme a participé, dans le cadre d'ententes Canada-Québec, à la réalisation conjointe de 85 200 logements subventionnés. Il subventionne aussi directement environ 37 000 logements de type coopératif ou communautaire. La présence du gouvernement fédéral en habitation, un champ de compétence provinciale, fait en sorte qu'il existe depuis 30 ans deux structures administratives, l'une fédérale, l'autre québécoise. Cette situation a généré des dédoublements et des chevauchements affectant l'efficacité des interventions publiques.

Depuis 1986, les principales interventions en matière de logement social ont été réalisées dans le cadre d'une entente Canada-Québec, laquelle reconnaissait le Québec comme unique agent de livraison des programmes de logement sur son territoire, à l'exception des réserves indiennes où le gouvernement fédéral continue d'intervenir seul. Ce dernier a cependant continué à subventionner la réalisation de coopératives après 1986.

L'entente de 1986

L'entente de 1986 n'a pas permis le développement d'interventions simples, d'autant que les exigences fédérales ont limité de façon importante le choix des moyens et la définition des priorités d'une

intervention spécifique aux besoins des Québécois. À titre d'exemple, soulignons le fait que les allocations-logement sont uniquement financées par le gouvernement du Québec, puisque non reconnues aux fins de partage des coûts avec le gouvernement fédéral.

De plus, à partir de 1989, le gouvernement fédéral a procédé à une série de désengagements financiers dans le secteur du logement social et il s'est même retiré complètement de toute nouvelle intervention en 1994.

Par ailleurs, des dépenses fédérales en habitation, qui sont de l'ordre de 2 milliards de dollars annuellement, le Québec obtient une portion de 19 %. Cette part est inférieure à la proportion des ménages en besoins impérieux de logement qui vivent au Québec, soit 29,3 % (selon les paramètres de la SCHL), et est également inférieure au poids démographique du Québec, qui est de 25,3 % (selon le recensement de 1991).

Sur la base de son poids démographique, le Québec accuse un manque à gagner annuel de l'ordre de 122 millions de dollars. Un tel écart limite la capacité du gouvernement québécois d'aider les ménages démunis à régler leurs problèmes de logement.

Depuis que le gouvernement fédéral a annoncé, en 1996, qu'il souhaitait se retirer de la gestion du logement social au profit des provinces, des négociations sont en cours en vue d'un transfert à la SHQ des responsabilités assumées par la SCHL. Pour le Québec, l'enjeu de ce transfert est de récupérer les responsabilités présentement assumées par le gouvernement fédéral sur son territoire, à l'exception des engagements à l'égard des autochtones vivant dans les réserves indiennes, et d'obtenir, en contrepartie, l'espace fiscal servant à financer l'intervention fédérale dans ce domaine. Ainsi, les chevauchements en matière de compétence et de responsabilités seraient éliminés et l'efficacité des interventions gouvernementales dans le secteur de l'habitation s'en trouverait accrue.

5. LE PARTENARIAT

Pour élaborer ses programmes d'aide, la SHQ s'associe généralement à des partenaires, les principaux étant :

- les municipalités locales et régionales
- les offices municipaux d'habitation (OMH)
- les coopératives d'habitation
- les organismes à but non lucratif gérant des logements
- les organismes communautaires du secteur de l'habitation
- la SCHL
- l'industrie de l'habitation
- les institutions financières.

***Le retrait financier
du gouvernement fédéral
en habitation***

***Une répartition
financière inéquitable
pour le Québec***

***Un manque à gagner
pour le Québec***

***Des négociations avec le
gouvernement fédéral***

Le réseau des partenaires

Les municipalités sont d'importants partenaires en habitation. Elles participent au financement des programmes de HLM et de *Supplément au loyer* et certaines d'entre elles investissent dans leurs propres programmes, particulièrement dans les domaines de l'amélioration de l'habitat et de l'accession à la propriété.

***Les municipalités
locales et régionales***

Par ailleurs, la SHQ confie à plus de 1 100 organismes autonomes la gestion de ses programmes. La gestion des HLM publics est assurée par 650 offices municipaux d'habitation et celle des logements de type HLM privés par 90 coopératives et 295 organismes à but non lucratif. Ce mode de fonctionnement très décentralisé a des retombées positives sur l'emploi en région.

***Le réseau des
mandataires
de la SHQ***

Les offices municipaux d'habitation (OMH) ont été parmi les premiers mandataires désignés par le gouvernement du Québec pour gérer le logement social dans plus de 650 municipalités sur tout le territoire québécois. En incluant les logements du marché privé touchés par le programme de *Supplément au loyer*, ils gèrent plus de 68 000 logements, soit 80 % de tous les logements sociaux de type HLM au Québec. Depuis les années 1970, ils ont ainsi développé une connaissance des besoins et une expertise dans la gestion du logement social.

Les OMH

Les coopératives d'habitation et certains organismes à but non lucratif offrent du logement communautaire permanent; quelques organismes à but non lucratif offrent également de l'hébergement temporaire pour des personnes ayant des besoins particuliers. D'autres organismes se consacrent plutôt à la promotion de l'habitation à coût abordable et à la défense des droits des ménages logés sur le marché privé ou dans les logements sociaux.

***Les COOP et les
organismes
communautaires***

La collaboration entre les organismes communautaires et la SHQ sera désormais plus soutenue. En effet, depuis plusieurs années, leur expertise a permis de soutenir l'ensemble des réflexions et des réalisations en matière de logement communautaire et il importe d'en assurer le maintien.

***Le soutien aux
organismes
communautaires***

Enfin, à la liste des partenaires, outre la SCHL et l'industrie de l'habitation dont il a été question précédemment, s'ajoutent les institutions financières qui jouent un rôle dans diverses transactions liées à l'habitation, plus précisément auprès des consommateurs, des entrepreneurs et en association avec la SHQ pour certaines interventions.

6. LA DÉCENTRALISATION : DE NOUVEAUX RÔLES EN PERSPECTIVE

En déposant, en juin 1995, son livre vert intitulé *Décentralisation : un choix de société*, le gouvernement québécois a exprimé son intention de décentraliser ses diverses activités et d'accroître les pouvoirs et l'imputabilité des instances locales et régionales. L'élaboration des options de décentralisation en matière d'habitation s'inspire des principes établis dans ce livre vert. Les buts poursuivis sont, d'une part, de rapprocher encore plus la gestion des programmes des citoyens lorsque cela s'avère possible, efficace et moins coûteux et, d'autre part, d'assouplir les modalités de gestion.

Rapprocher la gestion des programmes des citoyens

Même si les ententes actuelles entre le gouvernement fédéral et le Québec limitent le degré de décentralisation possible des programmes, le réseau des partenaires de la SHQ sera éventuellement appelé à assumer des responsabilités accrues dans le cadre de la décentralisation. À cet égard, le réseau présente des variations considérables au niveau des capacités d'accueil de nouvelles responsabilités.

Des responsabilités accrues pour les mandataires actuels

Si certains organismes ont la capacité au niveau des ressources et de la structure d'exercer des responsabilités et des fonctions accrues, d'autres ne peuvent actuellement assumer autant de nouveaux pouvoirs. En effet, près de 400 des 650 OMH gèrent moins de 20 logements, avec du personnel à temps partiel, et 150 autres en gèrent de 20 à 100. De même, la majorité des coopératives et des organismes à but non lucratif gèrent chacun un faible nombre de logements.

Il y aurait peut-être lieu d'analyser la pertinence d'une révision de l'ensemble des organismes de gestion de logements sociaux en visant soit une nouvelle répartition des logements, soit des regroupements ou des partages de services. Cette approche pourrait permettre d'accroître l'efficacité et de générer des économies récurrentes dans les coûts administratifs.

PARTIE II ORIENTATIONS ET PLAN D'ACTION

Pour répondre aux besoins les plus urgents en matière d'habitation, notamment chez les familles à faible revenu, les personnes âgées, particulièrement celles en perte d'autonomie, les personnes handicapées, les Inuit, les itinérants, les femmes et les enfants victimes de violence,

Les objectifs

Pour assurer une plus grande équité dans le partage des ressources et encourager le maintien ou le retour à une situation d'autonomie en matière de logement,

Pour rapprocher les décideurs du citoyen et maximiser l'impact des fonds publics en habitation,

Pour responsabiliser les citoyennes et les citoyens et favoriser une prise en charge de leur milieu, y compris de leurs conditions de logement,

Pour favoriser l'amélioration de la qualité des produits et des services dans le secteur de l'habitation,

le gouvernement du Québec s'est doté d'orientations générales pour les années à venir et d'un plan d'action à la mesure de ses moyens.

- ▶ Aider les ménages qui éprouvent des difficultés financières à se loger;
- ▶ Soutenir l'initiative locale et communautaire afin de répondre aux besoins de logement des plus défavorisés;
- ▶ Promouvoir l'amélioration et l'adaptation des logements existants;
- ▶ Favoriser la production de logements de qualité à coût abordable;
- ▶ Arrimer les interventions gouvernementales en matière d'habitation aux orientations et aux politiques des autres secteurs d'activité de l'État;
- ▶ Récupérer l'ensemble des responsabilités assumées par le gouvernement fédéral de sorte que le Québec développe un guichet unique en matière d'habitation.

Les orientations

LE PLAN D'ACTION

1. POUR LE LOGEMENT SOCIAL

- Créer une *allocation-logement unifiée* dont pourront bénéficier, d'une part, les clientèles actuelles de *Logirente* (personnes âgées de 57 ans ou plus) et de l'allocation-logement du MSR (ménages avec enfants prestataires de la sécurité du revenu) et, d'autre part, deux clientèles additionnelles, soit les personnes de 55 et 56 ans et les travailleurs à faible revenu avec enfants.

**Une allocation-logement
unifiée et élargie :
112 M \$/an
173 100 ménages aidés**

Cette allocation-logement unifiée, gérée par la SHQ et Revenu Québec, offrira dès le 1^{er} octobre 1997 des subventions harmonisées aux diverses clientèles :

- pour les familles prestataires de la sécurité du revenu : augmentation du taux de subvention de 50 % à 66 2/3 %;
- pour les personnes âgées : diminution du taux de subvention de 75 % à 66 2/3 %, échelonnée sur 3 ans, et hausse des seuils de revenu aux fins d'admissibilité.

À titre d'exemple, une famille formée d'un couple et de deux enfants, dont le revenu est de 21 160 \$ ou moins, sera admissible au *Programme d'allocation-logement unifiée* (voir Tableau A-4 en annexe).

- Mettre sur pied, dès le printemps 1997, un *Fonds québécois du logement social* auquel seront invités à contribuer les organismes à but non lucratif, les entreprises privées et les municipalités. Un engagement annuel de 43 millions de dollars constituera la quote-part du gouvernement du Québec laquelle, avec la contribution des partenaires, notamment les municipalités, permettra la réalisation de 1 820 nouvelles unités de logement par année :

**Un Fonds québécois
du logement social :
43 M \$/an
1 820 logements/année**

- 1 200 unités pour des ménages à faible revenu;
- 500 unités pour des personnes âgées en perte d'autonomie;
- 120 unités pour des personnes ayant des besoins particuliers, tels les itinérants, les personnes ayant une déficience intellectuelle ou les femmes victimes de violence.

Le fonds, inspiré de projets soumis au *Sommet sur l'économie et l'emploi*, sera géré par un organisme à but non lucratif dont le conseil d'administration sera composé majoritairement de partenaires non gouvernementaux. La SHQ fera partie du conseil

et disposera d'un droit de veto quant à l'utilisation de la contribution financière du gouvernement.

- Maintenir la vocation sociale des 85 200 logements de type HLM existants.

Revoir, au moment opportun, les mécanismes de fixation des loyers des HLM de sorte que les ménages locataires consacrent 30 % de leur revenu au loyer de base. Les contributions forfaitaires (éclairage, stationnement) seront établies selon les modalités actuelles.

**La révision
de l'échelle des
loyers**

La révision des loyers pourrait s'appliquer graduellement sur 5 ans ou plus, par une augmentation annuelle équivalant à 1 % du revenu du locataire jusqu'à un maximum de 10 \$ par mois, par année, dans la mesure où la situation financière du ménage est stable.

La totalité des sommes dégagées par la révision des loyers sera réinvestie dans le logement social.

- Mettre en oeuvre diverses mesures afin de protéger les travailleurs à faible revenu et favoriser ainsi la mixité de la clientèle dans les ensembles de logements sociaux.
- Respecter l'engagement gouvernemental d'appauvrissement zéro pris lors du *Sommet sur l'économie et l'emploi* en mettant en place des mesures compensatoires pour les personnes assistées sociales inaptes au travail qui bénéficient déjà d'un logement en HLM ou d'une allocation-logement.
- Poursuivre et diversifier les interventions en matière d'habitation au Nunavik, dans les 14 villages inuit situés au nord du 55^e parallèle.

**Des mesures
de protection
pour les travailleurs
à faible revenu en HLM**

**L'engagement
appauvrissement zéro :
7 M \$/an
15 000 ménages protégés**

**En milieu nordique :
5 M \$/an
40 ménages aidés**

Réinvestir dans le milieu inuit les sommes dégagées par l'ajustement de l'échelle des loyers des logements sociaux au Nunavik.

2. POUR LA RÉNOVATION ET L'ADAPTATION DES LOGEMENTS DES MÉNAGES À FAIBLE REVENU

- Augmenter l'enveloppe budgétaire du *Programme d'adaptation de domicile pour personnes handicapées* (PAD) de façon à réduire les délais d'attente, plus particulièrement chez les personnes à faible revenu.

**La réduction des délais
d'attente : 5 M \$ de plus,
soit 600 unités de plus/an**

- Développer un volet d'aide en adaptation résidentielle destiné aux personnes âgées en perte d'autonomie qui vivent dans le parc de logements du marché privé.
- S'associer aux municipalités pour soutenir financièrement l'amélioration de l'habitat, principalement la revitalisation des quartiers urbains les plus dégradés, et réserver 10 % de l'enveloppe pour la conservation du patrimoine bâti.

Mettre en place des mesures permettant de cibler particulièrement les ménages à faible revenu et de contrôler les hausses de loyer des logements rénovés avec l'aide de ces programmes.

- De concert avec les municipalités, soutenir financièrement les propriétaires-occupants ruraux qui n'ont pas la capacité financière de rénover leurs logements sans qu'il en résulte une hausse excessive de coût de ces logements.

**Logements adaptés
pour aînés autonomes :
3 M \$ et 700 unités/an**

**La revitalisation des
vieux quartiers urbains :
20 M \$/an
2 800 unités rénovées**

**L'aide à la rénovation
en milieu rural :
10 M \$/an
1 600 unités rénovées**

3. POUR L'INDUSTRIE DE L'HABITATION

- Développer, en concertation avec les divers intervenants de l'industrie de l'habitation, les moyens pour favoriser la qualité de ses produits et services et améliorer sa compétitivité, pour contrer le travail au noir et pour faciliter son adaptation aux nouveaux besoins en matière de logement.
- Développer les relations entre les organismes gouvernementaux et les entreprises de l'industrie de l'habitation afin de permettre l'atteinte des objectifs en matière de déréglementation.
- Soutenir la recherche-développement en matière d'habitation en favorisant le transfert d'information et d'expertise sur les nouveaux concepts de logement et les innovations technologiques.
- Mettre sur pied un centre d'échange permanent entre les principaux intervenants du monde de l'habitation, une formule du type *observatoire de l'habitation*, qui aura pour mandat :
 - de mesurer les activités des marchés de la construction neuve, de la rénovation du logement existant et du logement locatif;
 - d'examiner les marchés potentiels d'exportation des produits et des services en habitation;
 - d'évaluer l'impact de projets de développement dans le secteur du logement.

**La qualité des
produits et services
en habitation**

**La déréglementation
et le partenariat**

**La recherche-
développement
et le transfert
des technologies**

- Promouvoir, en particulier auprès des PME, l'exportation des produits et du savoir-faire québécois en habitation, en favorisant le regroupement des divers intervenants de l'industrie et en développant avec eux des outils pour pénétrer les marchés extérieurs.

La promotion des produits et du savoir-faire québécois à l'étranger

4. POUR UNE NOUVELLE ENTENTE AVEC LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

- Récupérer l'ensemble des responsabilités assumées par le gouvernement fédéral dans le secteur de l'habitation, à l'exception des engagements à l'égard des autochtones vivant dans les réserves indiennes.

La récupération par le Québec de l'ensemble des responsabilités

Obtenir une compensation financière juste et équitable qui permette à la fois de compenser le manque à gagner du Québec, depuis plusieurs années, au chapitre des dépenses fédérales dans le secteur du logement social tout en assurant une pérennité du financement à long terme.

Obtenir le mandat de gérer, par une entente de services avec le gouvernement fédéral, les activités actuelles de la SCHL en assurance hypothécaire, en garantie de titres hypothécaires, en recherche, en statistique, etc.

- Faire en sorte que le gouvernement du Québec, via la Société d'habitation du Québec, devienne le *guichet unique* et le seul intervenant auprès des citoyens et des partenaires pour toutes les activités en matière d'habitation sur le territoire québécois.

Un guichet unique en matière d'habitation

5. POUR UN PARTENARIAT AVEC LE MILIEU COMMUNAUTAIRE

- Assurer un soutien financier aux organismes communautaires d'habitation en poursuivant le *Programme d'aide aux organismes communautaires*, créé en 1996 :
 - subventions de fonctionnement aux organismes de représentation et de défense des droits des citoyens en matière de logement;
 - subventions pour des projets spécifiques issus du milieu.
- Par une approche «conseil» visant l'autonomie des organismes gestionnaires de logements, développer des activités d'échange et de soutien à l'intention de ces organismes (formation, élaboration d'outils de gestion adaptés, transfert d'expertise technique, etc.).

Un programme d'aide aux organismes communautaires : 1,3 M \$/an

Travailler en concertation avec les organismes communautaires de façon à promouvoir, entre autres, la réalisation de projets associant l'habitation au développement socio-économique des communautés locales.

6. POUR LA DÉCENTRALISATION DES ACTIVITÉS EN HABITATION

- Décentraliser les programmes de logement social en transférant aux municipalités locales et régionales, à leurs mandataires et aux organismes accrédités :
 - la maîtrise d'oeuvre des programmes et la préparation de programmes spécifiques sur leur territoire;
 - un pouvoir réglementaire élargi sur l'attribution des logements publics à loyer modique;
 - la pleine autonomie de gestion des HLM par une enveloppe budgétaire annuelle fermée.
- Reconnaître aux municipalités locales et régionales, par des changements législatifs, un rôle prépondérant dans la conception, la maîtrise d'oeuvre et la gestion de programmes spécifiques d'amélioration de l'habitat, d'adaptation résidentielle et d'accession à la propriété. La définition des objectifs et des grands paramètres des programmes financés par le Québec demeurera la responsabilité du gouvernement québécois.

*Un rôle
prépondérant pour
les instances locales
et régionales*

Rechercher chez les organismes de gestion de logements sociaux la structure la mieux appropriée pour atteindre une plus grande efficience.

- Accentuer, lors du retrait complet du gouvernement fédéral du champ de l'habitation, la décentralisation du parc HLM public à l'instance municipale, locale ou régionale, qui s'engagera à maintenir l'accès aux logements sociaux pour les ménages démunis garantissant ainsi la pérennité du logement social.

*La pérennité
du logement social*

TABLEAU 3

SYNTHÈSE DES MESURES^{1, 2, 3}

Mesures	Ménages aidés annuellement	Engagements annuels M \$
Allocation-logement unifiée	173 100	112,0
Fonds québécois du logement social	1 820	43,0
Clause d'appauvrissement zéro	15 000	7,0
Adaptation de domicile pour personnes handicapées	1 300 ⁴	9,2
Adaptation légère de domicile pour personnes âgées en perte d'autonomie	700	3,0
Revitalisation des vieux quartiers	2 800	20,0
Rénovation en milieu rural	1 600	10,0
Interventions au Nunavik	40	5,0
Aide aux groupes communautaires	---	1,3
Mesures d'encouragement à la restructuration de l'industrie	---	0,7

¹ À ces mesures, s'ajoutent les programmes de type HLM qui permettent à 85 200 ménages à faible revenu de bénéficier d'un logement subventionné.

² S'ajouteront, après la conclusion d'une entente avec le gouvernement fédéral, 37 000 logements de type coopératif ou communautaire subventionnés actuellement par la SCHL.

³ Ces engagements permettront la création de 2 000 emplois/an dans les secteurs social et économique ainsi que des investissements de plus de 150 M \$ par année.

⁴ Ce nombre inclut les 700 personnes handicapées bénéficiant du programme actuel, sans égard au revenu, et 600 personnes de plus par année à compter de 1997.

L'IMPACT SUR LES CLIENTÈLES

Cinq ans après la mise en oeuvre du plan d'action, ce sont plus de **65 000 ménages additionnels** qui verront leurs conditions de logement améliorées :

- 36 700 ménages bénéficieront d'une unité de logement social ou d'une allocation-logement (Tableau 4);
- 28 700 ménages profiteront soit d'un programme de rénovation ou d'adaptation résidentielles, soit d'un logement en milieu nordique (Tableau 5).

TABLEAU 4

AIDE RÉCURRENTE AUX MÉNAGES À FAIBLE REVENU

Type d'aide	Avant Nombre de ménages	5 ans plus tard Nombre de ménages	Ménages additionnels aidés
Logement social :			
→ HLM	85 200	85 200	
→ Nouvelles unités de logement ¹		9 100	9 100
Allocations :			
→ Personnes âgées (55 ans et plus)	58 600	67 100	8 500
→ Familles avec enfants	86 900	106 000	19 100
TOTAL	230 700	267 400	36 700

¹ S'ajouteront aussi les 37 000 logements de type coopératif et communautaire qui, actuellement, sont subventionnés exclusivement par la SCHL.

TABLEAU 5

INTERVENTIONS ADDITIONNELLES

Clientèles visées et types d'intervention	Nombre d'unités/an	5 ans plus tard Unités additionnelles
Les personnes handicapées à faible revenu		
→ Adaptation de domicile (PAD)	600	3 000
Les personnes âgées à faible revenu	700	3 500
→ Adaptation résidentielle légère		
La rénovation		22 000
→ En milieu urbain (revitalisation des vieux quartiers)	2 800	
→ En milieu rural (propriétaires-occupants à faible revenu)	1 600	
Les Inuit		
→ Réalisation d'unités de logement	40	200
TOTAL	5 740	28 700

Un nouveau portrait des clientèles

- **65 400 ménages additionnels seront aidés sur 5 ans :**
 - 36 700 ménages bénéficieront d'une unité de logement social ou d'une allocation-logement
 - 28 700 ménages profiteront d'un programme de rénovation ou d'adaptation résidentielles
- **15 000 autres ménages seront protégés par l'engagement gouvernemental d'appauvrissement zéro**

Des mesures en lien avec les grandes orientations gouvernementales

- **Allocation-logement unifiée**
 - Près de 28 000 ménages additionnels aidés, soit 8 500 personnes de 55 et 56 ans et 19 100 familles de travailleurs à faible revenu
 - Amélioration des conditions de logement pour plus de 106 000 familles, principalement monoparentales
- **Fonds québécois du logement social**

1 820 ménages de plus seront aidés, chaque année, grâce à la réalisation de nouvelles unités de logement :

 - 1 200 ménages à faible revenu (unités achat-rénovation);
 - 500 personnes âgées en perte d'autonomie;
 - 120 personnes ayant des besoins particuliers de logement (itinérants, femmes violentées, etc.).
- **600 personnes handicapées à faible revenu** bénéficieront chaque année du *Programme d'adaptation de domicile (PAD)*, en plus des 700 personnes admissibles au programme actuel sans égard au revenu.
- **700 personnes âgées en perte d'autonomie** vivant dans un logement du marché privé profiteront, chaque année, de mesures d'adaptation résidentielle légère et pourront demeurer plus longtemps de façon sécuritaire à leur domicile actuel.
- **2 800 ménages**, principalement à faible revenu, pourront chaque année profiter d'un logement rénové en **milieu urbain** grâce au *Programme de revitalisation des vieux quartiers*.
- **1 600 propriétaires à faible revenu en milieu rural** pourront aussi, chaque année, rénover leur domicile.
- **40 ménages en milieu nordique** vont bénéficier chaque année des interventions en habitation au Nunavik.
- **Révision, au moment opportun, des mécanismes de fixation des loyers des HLM**

EN BREF

Un guichet unique en habitation

- Nouvelle entente à négocier avec le gouvernement fédéral visant la récupération de l'ensemble des responsabilités en habitation de sorte que le gouvernement du Québec, via la Société d'habitation du Québec, devienne le *guichet unique* en matière d'intervention gouvernementale en habitation sur le territoire québécois.

S'ajouteront alors au parc québécois de logements sociaux **37 000 logements** de type coopératif ou communautaire subventionnés actuellement par la SCHL.

Un plan d'action cohérent

- Respect des recommandations des rapports Bouchard et Fortin sur la **sécurité du revenu** concernant l'allocation-logement unifiée
- Bonification de la **politique familiale** : amélioration des conditions de logement pour 106 000 familles à faible revenu
- Réalisation d'engagements pris lors du **Sommet sur l'économie et l'emploi** :
 - En **économie sociale** : réalisation de 1 820 unités de logement social par année
 - **Appauvrissement zéro** : pour 15 000 personnes prestataires de la sécurité du revenu, inaptes au travail
 - **Création de 2 000 emplois/année** dans les secteurs social et économique et investissements de plus de 150 M \$ par année
- Respect des objectifs gouvernementaux en matière de **santé et de services sociaux**, de **décentralisation des activités**, de **déréglementation** et d'**exportation des produits et du savoir-faire québécois**

Partenariat et décentralisation

- Décentralisation des activités en habitation vers les municipalités locales et régionales
- Soutien aux organismes communautaires
- Mesures favorisant la restructuration de l'industrie, l'amélioration des produits et services en habitation, la recherche-développement et le transfert de technologies ainsi que l'exportation des produits et du savoir-faire québécois en habitation

CONCLUSION

Devant la persistance des besoins de logement des ménages les plus défavorisés et dans un contexte budgétaire difficile, le gouvernement du Québec est actuellement placé face à l'alternative suivante :

- maintenir les formules actuelles d'aide à l'habitation et, dans un avenir assez rapproché, devoir procéder à des coupures importantes, voire abolir certains programmes,

ou

- prendre des actions pour maximiser l'impact des fonds publics en habitation en visant toujours à assurer un logement adéquat au plus grand nombre possible de ménages à faible revenu et en favorisant le meilleur fonctionnement possible de tous les segments du marché de l'habitation au Québec.

Le plan d'action retenu s'inscrit dans les priorités et les grandes orientations gouvernementales de l'heure :

*Un plan d'action
cohérent*

- il respecte les objectifs de la **réforme de la sécurité du revenu** en présentant une plus grande équité à l'égard des travailleurs à faible revenu, qui connaissent aussi des problèmes de logement, et en privilégiant des mesures conformes aux objectifs d'insertion en emploi;
- il appuie les orientations de la **politique familiale** en développant des volets d'aide qui permettront d'améliorer les conditions de logement des familles à faible revenu, en majorité dirigées par des femmes;
- il prend en considération les **objectifs du gouvernement québécois en matière de santé et de services sociaux** ayant des répercussions sur les besoins de logement, plus particulièrement ceux qui visent à limiter l'institutionnalisation des personnes ayant des déficiences physiques ou intellectuelles, des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes qui connaissent certains problèmes particuliers (toxicomanie, maladies causant des limitations fonctionnelles, etc.);
- il prend également en considération les objectifs du gouvernement en matière de **décentralisation de ses activités**, de **déréglementation** et **d'exportation des produits et du savoir-faire québécois**;

- il permet de réaliser les **engagements pris lors du Sommet sur l'économie et l'emploi**, notamment de créer près de 2 000 emplois par année dans les secteurs social et économique;
- afin de respecter l'**engagement gouvernemental d'appauvrissement zéro** pour les personnes assistées sociales inaptées au travail, il prévoit diverses mesures compensatoires pour les personnes bénéficiant déjà d'un HLM ou d'une allocation-logement.

Un effort concerté et une collaboration soutenue de la part de tous les acteurs de la scène de l'habitation au Québec seront nécessaires afin d'implanter harmonieusement et avec célérité les principales étapes de cette réforme. L'atteinte de nos objectifs, en particulier celui d'assurer un logement adéquat et abordable aux citoyennes et aux citoyens les plus défavorisés, en dépend largement.

*Un appel
aux partenaires*

PRINCIPALES SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

BOUCHARD, Camil, Viviane LABRIE et Alain NOËL. *Chacun sa part*, Rapport de trois membres du comité externe de réforme de la sécurité du revenu, 1996, 235 p.

COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC. *Analyse de l'industrie de la construction du Québec en 1994*, 1995, 94 p.

CORPORATION DES PROPRIÉTAIRES IMMOBILIERS DU QUÉBEC. *Profil socio-économique des propriétaires immobiliers*, 1984, 79 p.

DANSEREAU, Francine. *Le logement comme droit social, quelques pistes de réflexion*, INRS-Urbanisation, 1991, 21 p.

DANSEREAU, Francine, et autres. *L'état du parc résidentiel locatif de Montréal*, Rapport d'étude soumis à la Ville de Montréal, la Société d'habitation du Québec et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, INRS-Urbanisation, 1991, 249 p. et annexes.

FORTIN, Pierre et Francine SÉGUIN. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, Rapport de deux membres du comité externe de la réforme de la sécurité du revenu, 1996, 137 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Ensemble pour un Québec responsable*, Rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, 1996, 164 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *Comptes économiques des revenus et dépenses*, édition 1994, 136 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *La réforme de la sécurité du revenu : Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Document de consultation, 1996, 94 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. *Décentralisation : un choix de société*, Québec, 1995, 99 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES. *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, Québec, 1984, 398 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'HABITATION ET DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR. *Se loger au Québec, une analyse de la réalité, un appel à l'imagination*, Québec, 1984, 208 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC. *Rapports annuels* 1991, 1992, 1993, 1994, 1995 et données budgétaires.

GROUPE SECOR. *Pour une industrie québécoise de la construction plus responsable*, 1994, 89 p.

HAMEL, Pierre. «L'action communautaire», in DUMONT, Fernand, Simon LANGLOIS et Yves MARTIN. *Traité des problèmes sociaux*, 1994, 1164 p.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Le système canadien de logement dans les années 1990*, 1995, 55 p.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Situation du logement au Canada*, 1994, 42 p.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Bulletin mensuel d'information sur le logement*.

STATISTIQUE CANADA. *Enquête sur les revenus des ménages et l'équipement ménager*, 1982 à 1993.

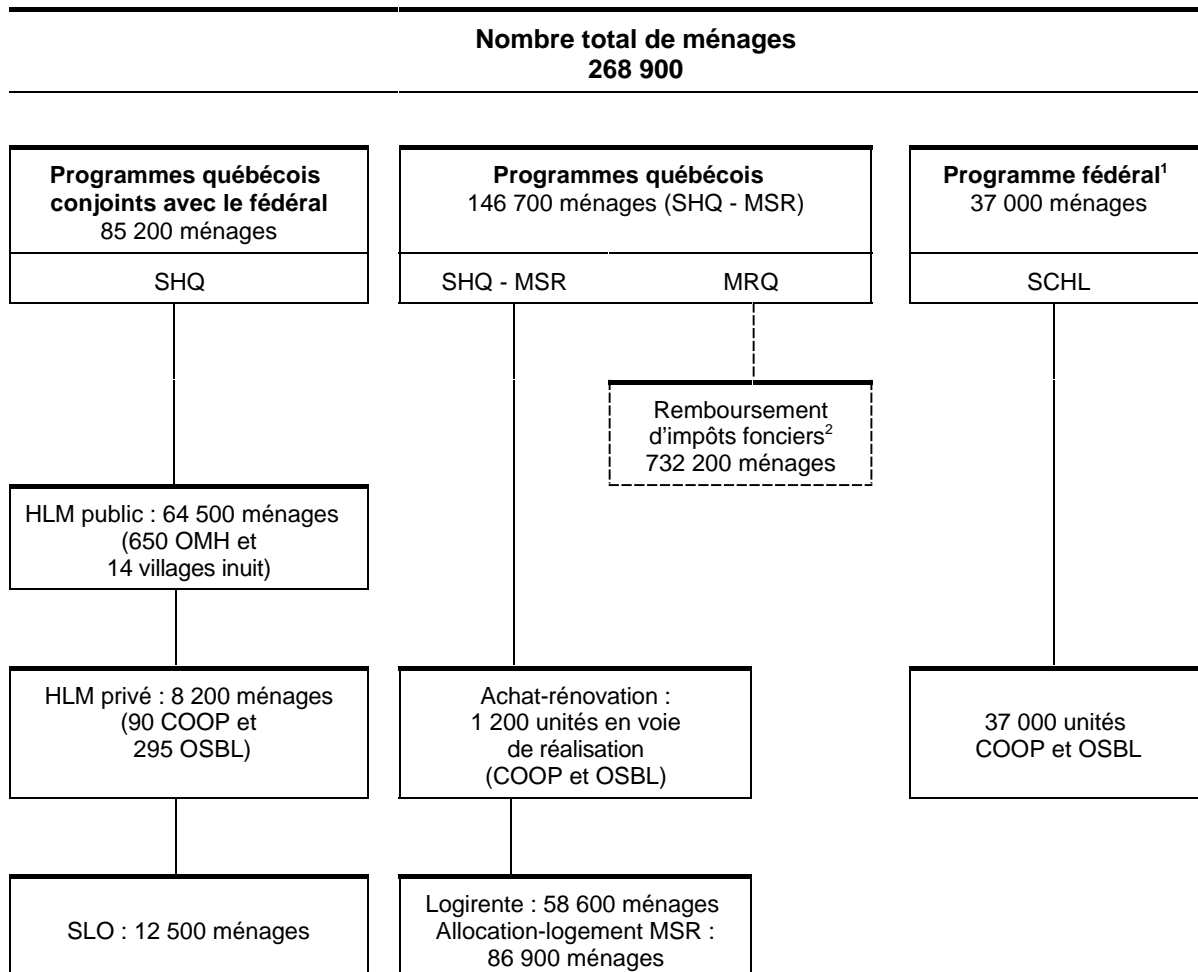
STATISTIQUE CANADA. Recensement 1991, *Profil des régions urbaines et rurales, Partie B, Canada, provinces et territoires*, 93-340.

STATISTIQUE CANADA. *Système canadien d'information socio-économique (CANSIM)*.

ANNEXE A

TABLEAU A-1

PROGRAMMES D'AIDE AU LOGEMENT - GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET QUÉBÉCOIS



Abréviations :

HLM : Habitation à loyer modique
 SLO : Supplément au loyer
 OMH : Office municipal d'habitation
 OSBL : Organisme à but non lucratif

¹ Logements subventionnés par le gouvernement fédéral visés par le transfert à la SHQ. Environ 1 500 de ces logements reçoivent également du *Supplément au loyer*.

² Les bénéficiaires du *Remboursement d'impôts fonciers* (RIF) peuvent également bénéficier d'allocations, des programmes fédéraux ou du *Programme d'achat-rénovation*. Pour cette raison, les données du RIF ne sont pas additionnées aux autres.

TABLEAU A-2

SÉCURITÉ DU REVENU : BESOINS ESSENTIELS RECONNUS EN 1996 (\$/mois)

	Personne seule	Couple sans enfant	Mono-parentale 1 enfant	Mono-parentale 2 enfants ou+	Couple avec 1 enfant	Couple avec 2 enfants ou +
Court terme						
Alimentation	161	268	268	361	361	446
Logement	325	396	396	446	446	484
(% du total)	(48,7 %)	(40,2 %)	(40,2 %)	(37,1 %)	(37,1 %)	(34,9 %)
Entretien ménager	25	35	35	43	43	52
Soins personnels	25	39	39	50	50	60
Communications	20	21	21	21	21	21
Moyen terme						
Habillement	50	101	101	129	129	152
Long terme						
Ameublement	22	45	45	54	54	62
Transport	21	42	42	50	50	57
Loisirs	19	37	37	47	47	53
Total	667	984	984	1 202	1 202	1 387
	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)

Source : Ministère de la Sécurité du revenu, *La réforme de la sécurité du revenu : Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi, Document de consultation*, p. 94. Les pourcentages entre parenthèses ont été ajoutés par la SHQ.

TABLEAU A-3

COÛTS POUR L'ÉTAT DES SUBVENTIONS AU LOGEMENT

	Personne seule		Couple sans enfants	
	Unité existante	Unité neuve	Unité existante	Unité neuve
Part du chèque d'aide sociale destinée au logement (voir <i>composante logement</i> au tableau précédent)	325	325	396	396
Déficit d'exploitation ¹ d'une unité de type HLM	355	737	355	737
Subvention totale versée				
• par mois	680	1 062	751	1 133
• par année	8 160	12 744	9 012	13 596

¹ Il s'agit de la moyenne pondérée du déficit d'exploitation pour les quelque 70 000 logements HLM (excluant les unités en milieu nordique et les unités bénéficiant du *Supplément au loyer*).

TABLEAU A-4

PARAMÈTRES DU PROGRAMME D'ALLOCATION-LOGEMENT UNIFIÉE

Taille du ménage	Type de ménage	Loyer minimum	Loyer maximum	Revenu maximum (exclusion)
1	Personne seule	308 \$	428 \$	16 480 \$
2	Couple sans enfant Famille monoparentale, 1 enfant	398 \$	518 \$	19 320 \$
3	Famille biparentale, 1 enfant Famille monoparentale, 2 enfants	434 \$	554 \$	20 360 \$
4	Famille biparentale, 2 enfants Famille monoparentale, 3 enfants	460 \$	580 \$	21 160 \$
5	Famille biparentale, 3 enfants Famille monoparentale, 4 enfants	486 \$	606 \$	22 000 \$

Taux d'aide : 66 $\frac{2}{3}$ %

Calcul de l'allocation : 66 $\frac{2}{3}$ % X ((loyer réel ou loyer maximum) - (loyer minimum ou 30 % des revenus mensuels))

ANNEXE B

BRÈVE DESCRIPTION DES PROGRAMMES D'AIDE AU LOGEMENT

- **HLM**

HLM-OMH

Le programme de logement à loyer modique vise à fournir des logements aux ménages à faible revenu. Il s'agit d'immeubles appartenant à la SHQ ou aux offices municipaux d'habitation et qui sont gérés par les OMH. En moyenne, le gouvernement fédéral participe à 58 % du financement, la part du Québec est de 32 % et les municipalités contribuent à 10 %. Le loyer de base (incluant le chauffage et l'eau chaude) demandé aux locataires est de 25 % de leur revenu. Certains frais fixes y sont ajoutés.

HLM-Inuit

Logements à loyer modique destinés aux Inuit et administrés par les 14 villages nordiques. Le déficit est assumé à 58 % par le gouvernement fédéral et à 42 % par le Québec. Le loyer demandé aux locataires n'est pas fonction du revenu mais établi selon le nombre de personnes habitant le logement.

HLM pour les autochtones hors réserve

Logements à loyer modique destinés aux autochtones vivant hors des réserves. Les logements appartiennent à des organismes privés qui les exploitent et les gèrent. Le déficit est partagé par la SCHL (75 %) et par la SHQ (25 %). Le loyer est calculé comme dans le cas du programme de logement à loyer modique.

HLM-COOP-OSBL

Logements à loyer modique appartenant à des coopératives d'habitation locatives ou à des organismes privés sans but lucratif et dont les subventions au déficit d'exploitation sont payées par la SCHL (75 %) et par la SHQ (25 %). Le loyer est calculé comme dans le cas du *HLM-OMH*.

- **SUPPLÉMENT AU LOYER (SLO)**

Le programme de supplément au loyer permet de subventionner le loyer de certains locataires habitant un logement du secteur privé comme s'il s'agissait d'un logement de type HLM. Les coûts sont assumés conjointement par la SCHL, la SHQ et les municipalités. Le loyer est calculé comme dans le cas des HLM. Certaines unités sont offertes dans les logements de type coopératif ou communautaire subventionnés par le fédéral.

- **LOGIRENTE**

Allocation-logement à l'intention des personnes âgées de 57 ans ou plus par laquelle la SHQ comble une partie du loyer de tous les ménages concernés si celui-ci dépasse 30 % de leur revenu. La subvention est égale à 75 % de la partie du loyer qui excède 30 % du revenu du ménage. Des loyers maximums sont établis pour déterminer le calcul de l'allocation. Ce programme est financé en totalité par le Québec.

- **AMI**

Le **programme d'aide à la mise de fonds** a été mis sur pied pour favoriser l'accession à la propriété des ménages québécois moyennant certaines conditions. Ce programme québécois a pris fin en mars 1992 et l'aide consistait en un prêt garanti à l'égard duquel la SHQ payait les intérêts pendant 5 ans.

- **PAD**

Le **programme d'adaptation de domicile** a pour objet d'aider les personnes handicapées, sans égard à leur revenu, à défrayer le coût des travaux nécessaires pour rendre accessible et adapter le logement qu'elles habitent. La subvention du Québec peut atteindre 16 000 \$ et varie selon que la personne handicapée est propriétaire ou locataire.

- **PRIL**

Le **programme de rénovation d'immeubles locatifs** avait pour but de contribuer à la rénovation de logements à loyer modeste ou de maisons de chambres, habités par des ménages à faible revenu, pour les rendre conformes aux normes minimales de salubrité et de sécurité. (Subvention maximale : 14 250 \$/ logement, 8 450 \$/chambre ou 75 % du coût des travaux pour un logement, ce pourcentage variant selon le prix du loyer). Ce programme québécois a pris fin il y a deux ans.

- **RÉPARACTION**

Le **programme d'aide à la réparation des maisons** remplaçait le Programme d'aide à la restauration Canada-Québec (PARCQ) auquel le gouvernement fédéral a mis un terme le 31 décembre 1993. Il visait donc la même clientèle soit les propriétaires-occupants à faible revenu en les aidant à rendre leur résidence conforme aux normes de salubrité et de sécurité (jusqu'à 75 % du coût des travaux, % décroissant avec l'augmentation des revenus, maximum 7 500 \$/logement). Ce programme a pris fin il y a deux ans.

- **VIRAGE-RÉNOVATION**

Ce **programme de stimulation de la rénovation résidentielle** s'adressait aux propriétaires-occupants de résidences évaluées à moins de 100 000 \$ pour des travaux de rénovation reconnus d'au moins 5 000 \$. Le propriétaire devait choisir entre deux types d'aide soit une subvention de 1 000 \$ par logement versée à la fin des travaux, soit un prêt garanti par la SHQ, sans intérêt et sans obligation de remboursement pour une période de 3 ans, avec une subvention de 500 \$ à la fin du prêt. Il s'agissait d'un programme conjoncturel qui a pris fin en décembre 1994.

- **ACHAT-RÉNOVATION**

Le **programme d'achat-rénovation** a permis aux coopératives d'habitation et aux organismes sans but lucratif d'acquérir et de rénover près de 1 200 nouveaux logements. De ce nombre, 40 % sont réservés à des ménages à faible revenu et un supplément au loyer leur est alloué. Ce programme québécois a été lancé en 1995 avec une enveloppe de 35 M \$.

- **RÉNOVE**

Le **programme RénoVe** offrait aux propriétaires faisant réaliser des travaux de rénovation d'au moins 5 000 \$ la possibilité de contracter un prêt sans intérêt de 4 500 \$ sur 3 ans. Ce programme québécois est terminé depuis le 16 août 1996.

- **REVITALISATION DES VIEUX QUARTIERS**

Le **programme de revitalisation des vieux quartiers** vise à soutenir principalement les villes-centres dans leur volonté de revitaliser la fonction résidentielle de leurs vieux quartiers. Pour chaque dollar déboursé par une municipalité, la SHQ investit un dollar, pour autant que le propriétaire assume au moins le tiers du coût des rénovations. Ce sont les municipalités qui établissent les paramètres d'application du programme. Ce programme a été lancé en 1995 et les crédits qui y étaient alloués sont entièrement engagés dans 31 municipalités.

- **ALLOCATION-LOGEMENT DU MSR**

Allocation accordée aux familles bénéficiaires de la sécurité du revenu ayant au moins un enfant à charge, mineur ou majeur, qui fréquente un établissement d'enseignement secondaire. Le MSR rembourse 50 % de la différence entre les frais de logement encourus, jusqu'à concurrence d'un maximum, et le coût minimum fixé par le programme.

- **REMBOURSEMENT D'IMPÔTS FONCIERS (RIF)**

Mesure fiscale offrant le remboursement d'une partie des impôts fonciers payés par les ménages à revenu faible ou modeste, qu'ils soient propriétaires ou locataires. Le montant du RIF est fonction du montant d'impôts fonciers payés et du niveau de revenu des personnes qui en font la demande.

- **PROGRAMMES UNILATÉRAUX DE LA SCHL**

Il s'agit de logements de type coopératif ou communautaire (37 000 logements au total) qui bénéficient de subventions du gouvernement fédéral. Ces subventions prennent, entre autres, la forme de rabais d'intérêt. Les logements ne sont pas destinés en priorité aux ménages à faible revenu sauf pour un certain nombre (1 500 environ) qui reçoivent en plus du *Supplément au loyer*.