

# Mémoire de la Société d'habitation du Québec

présenté à la Commission de  
l'aménagement du territoire

Mandat d'initiative sur le  
logement social et abordable

Octobre 2002

Québec 

MÉMOIRE DE LA  
SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

PRÉSENTÉ À LA  
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE

**Par monsieur Jacques Gariépy  
Président-directeur général**

**MANDAT D'INITIATIVE  
CONSULTATIONS PARTICULIÈRES PORTANT SUR  
LE DOCUMENT DE CONSULTATION  
CONCERNANT LE LOGEMENT SOCIAL ET ABORDABLE**

Le 15 octobre 2002

## TABLE DES MATIÈRES

1.	PRÉSENTATION SOMMAIRE DE LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC.....	3
2.	INTRODUCTION.....	4
3.	CONTEXTE DE L'HABITATION.....	5
3.1	LA SITUATION DU LOGEMENT AU QUÉBEC.....	5
3.2	LA RÉCENTE PÉNURIE DE LOGEMENTS LOCATIFS.....	7
4.	L'INTERVENTION PUBLIQUE EN HABITATION.....	11
4.1	FONDEMENTS.....	11
4.2	CONTEXTE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN HABITATION.....	12
4.3	PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX PROGRAMMES.....	13
4.3.1	AIDE AU LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE.....	13
4.3.2	SOUTIEN AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES.....	17
4.3.3	AMÉLIORATION DE L'HABITAT.....	17
4.3.4	SOUTIEN A L'INDUSTRIE.....	18
4.3.5	L'INTERSECTORIALITE ET LA COMPLEMENTARITE DES INTERVENTIONS.....	19
4.4	LES INTERVENANTS ET LEUR RÔLE.....	20
4.5	BILAN DES INTERVENTIONS DEPUIS 1994.....	21
4.6	CONTRAINTES POSÉES PAR LES ENTENTES AVEC LA SCHL.....	22
4.7	CONTRAINTES FINANCIÈRES.....	23
5.	PERSPECTIVES.....	24
5.1	ÉLÉMENTS DE CONTEXTE.....	24
5.2	PERSPECTIVES GÉNÉRALES.....	25
5.3	PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE PRODUCTION DE LOGEMENTS.....	26
5.4	PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT.....	27
5.5	PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE SOUTIEN AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ET DE SOUTIEN À L'INDUSTRIE.....	27
6.	CONCLUSION.....	28

## **1. PRÉSENTATION SOMMAIRE DE LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC**

La Société d'habitation du Québec (SHQ), créée en 1967, est l'organisme responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes d'habitation. Elle agit à titre de conseiller principal du gouvernement du Québec en ce domaine.

La SHQ intervient en aidant les ménages à faible revenu à s'offrir un logement convenable à prix abordable. Elle facilite le maintien en bon état des logements existants, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Elle encourage les initiatives communautaires en matière d'habitation et favorise le développement de l'industrie québécoise de l'habitation et la reconnaissance de son savoir-faire.

Plus spécifiquement, la Société a pour objets, selon sa loi constitutive (L.R.Q., c. S-8, art. 3) :

1. d'aviser le ministre sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec;
2. de stimuler le développement et la concertation des initiatives publiques et privées en matière d'habitation;
3. de mettre à la disposition des citoyens du Québec des logements à loyer modique;
4. de favoriser le développement et la mise en œuvre de programmes de construction, d'acquisition, d'aménagement, de restauration et d'administration d'habitations;
5. de faciliter aux citoyens du Québec l'accession à la propriété immobilière;
6. de promouvoir l'amélioration de l'habitat.

Pour réaliser sa mission, la Société dispose d'un effectif de 372 personnes et, pour l'année 2002-2003, d'un budget global approuvé par son conseil d'administration de 581,2 M \$ lui permettant de couvrir les dépenses de programmes de 551,5 M \$ et les frais d'administration de 29,7 M \$.

La Société d'habitation du Québec travaille en collaboration avec de nombreux partenaires et mandataires dont les principaux sont la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), les municipalités et les municipalités régionales de comté, les offices d'habitation, les coopératives d'habitation, les organismes sans but lucratif, propriétaires ou intervenants en habitation, les groupes de ressources techniques, l'industrie de l'habitation, les groupes communautaires et les institutions financières.

## 2. INTRODUCTION

La Société d'habitation du Québec a accueilli avec enthousiasme l'initiative de la Commission de l'aménagement du territoire de procéder à cette consultation sur le logement social et abordable.

La SHQ a pris connaissance avec intérêt du document de consultation proposé par la Commission pour servir de base aux travaux qui débutent aujourd'hui.

Les prochaines journées constituent pour la SHQ un temps fort de l'année 2002 en matière d'habitation, pourtant déjà très intense. En effet, pour la première fois depuis que la question du logement retient plus particulièrement l'attention des médias, la plupart des intervenants du domaine sont appelés à se prononcer, lors d'un même forum sur leur lecture du marché actuel de l'habitation ainsi que sur l'émergence de besoins particuliers que la conjoncture de resserrement met davantage en évidence.

Ces intervenants proviennent de tous les secteurs de la société. Ils représentent des organismes gouvernementaux, des offices d'habitation, des municipalités, l'industrie de la construction, des propriétaires privés, des organismes communautaires de défense des droits des locataires et d'autres groupes d'intérêt.

Des membres du personnel de la SHQ seront donc présents pendant toute la durée de cette consultation et analyseront en détails les différents mémoires présentés. Cette consultation se tient à un moment particulièrement opportun, car la SHQ prépare actuellement un plan d'action en habitation pour la période 2003-2008. Notre organisation a à cœur de s'enrichir d'idées nouvelles, aussi audacieuses soient-elles. En effet, c'est du choc des idées que naissent de nouvelles solutions.

Pour sa part, la SHQ, dans son mémoire, entend fournir l'éclairage le plus complet possible sur le contexte actuel de l'habitation au Québec. Elle souhaite aussi présenter l'ensemble de ses interventions en habitation, qu'il s'agisse d'aide au logement social et communautaire, d'amélioration de l'habitat et d'appui à l'industrie. Enfin, nous partagerons avec la Commission notre vision des perspectives d'intervention à court, moyen et long termes.

### 3. CONTEXTE DE L'HABITATION

#### 3.1 LA SITUATION DU LOGEMENT AU QUÉBEC

La grande majorité des ménages québécois sont bien logés. Cette situation résulte des efforts continus des secteurs privé, public et communautaire visant à assurer le développement d'un parc de logements. La société québécoise s'est aussi dotée de mécanismes et d'organismes de régulation visant à assurer le respect des droits et obligations de chacun, notamment en ce qui concerne les relations entre propriétaires et locataires. D'une part, la législation protège tout propriétaire contre l'expropriation arbitraire. D'autre part, la Régie du logement est responsable de toute demande relative à un bail. Elle renseigne les locataires et propriétaires sur leurs droits et obligations et favorise la conciliation entre les parties. Le Code civil du Québec définit par ailleurs les principales dispositions relatives au louage. De surcroît, la Charte québécoise des droits et libertés de la personne offre une protection contre la discrimination sous toutes ses formes dans la location des logements.

Longtemps, les Québécois ont été perçus comme un peuple de locataires. Pourtant, la proportion des ménages propriétaires de leur logement ne cesse d'augmenter. Elle est passée de 50,4 % en 1976 à 56,5 % en 1996. Durant la même période, de nouvelles formes de propriété se sont développées pour mieux s'adapter au milieu urbain : il s'agit de la copropriété et de la propriété collective.

La croissance de ce taux n'est sûrement pas étrangère au fait que les ménages ont accès, sans interruption depuis 1974, à divers programmes d'accession à la propriété. Par exemple, de 1981 à 1986, le Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle a soutenu financièrement près de 60 000 ménages qui ont accédé à la propriété. Le Programme d'aide à la mise de fonds a, quant à lui, aidé plus de 50 000 familles à acheter une résidence, entre 1988 et 1992. Depuis 1992, bien que certaines municipalités accordent des congés de taxes, le seul programme actif de ce type est le Régime d'accession à la propriété (RAP). En 2000 seulement, 39 030 ménages québécois ont utilisé le RAP pour retirer de leur régime enregistré d'épargne retraite une somme moyenne de 11 870 \$ pour acquérir une résidence sans payer d'impôt supplémentaire. En fait, en 1996, le Québec comptait 436 175 ménages propriétaires de plus qu'en 1981, comparativement à 209 875 ménages locataires de plus. La vigueur de l'industrie de la construction résidentielle laisse penser que cette tendance se poursuit.

Ce portrait général ne doit pas laisser croire que le marché privé de la construction et de la location répond à tous les besoins. Depuis les années 1960, le secteur public est intervenu pour favoriser la réalisation de logements à loyer modique. Ces logements sont destinés aux ménages à faible revenu, qui ne peuvent se loger au prix du marché sans y consacrer une part trop importante de leurs revenus. Actuellement, près de 85 000 ménages habitent ces logements dont le loyer est fixé à 25 % de leurs revenus, en plus des frais d'énergie et de divers services.

L'offre de logements publics ne suffit pas à la demande. Plus de 26 000 personnes sont actuellement inscrites sur les listes d'admissibilité. Par ailleurs, les intervenants du domaine du logement savent qu'en 1996, 273 825 ménages locataires consacraient plus de la moitié de leurs revenus pour se loger. Il s'agit de 22,5 % des ménages locataires. Pour eux, payer le loyer à chaque mois constitue très souvent un casse-tête des plus difficile à résoudre.

Le problème d'accessibilité financière ne constitue pas la seule barrière à un logement adéquat. Certains citoyens ont de la difficulté à trouver un logement correspondant à leurs besoins pour des raisons qui ne sont pas liées à leur capacité de payer, mais plutôt à leur condition physique, psychosociale ou familiale. Il peut s'agir de personnes aux prises avec des problèmes particuliers permanents ou temporaires, ou encore de personnes victimes de discrimination.

Les obstacles que doivent franchir ces personnes pour trouver à se loger convenablement se complexifient dans le contexte actuel de pénurie.

### 3.2 LA RÉCENTE PÉNURIE DE LOGEMENTS LOCATIFS

Il y a encore peu d'années, il aurait paru invraisemblable qu'en juillet 2002, plus de 1 000 ménages se retrouvent à la rue, ayant été incapables de trouver un logement correspondant à leurs besoins et à leur capacité de payer. En effet, depuis longtemps, les Québécois ont la réputation de déménager très souvent, en grande majorité à date fixe. Des médias du monde entier traitent régulièrement avec un étonnement parfois amusé de ce phénomène propre à la société québécoise. Au-delà de ce folklore, les événements du premier juillet 2001 puis, plus récemment, de juillet 2002, ont mis en évidence des modifications majeures et rapides du marché locatif.

La majorité des ménages québécois ne rencontrent pas de difficultés particulières pour se loger convenablement. Les locataires ont longtemps eu accès à une offre de logements abondante. Par exemple, de 1991 à 1997, les taux d'inoccupation dans les centres urbains se sont maintenus à entre 6,0 % et 7,5 %. Les associations de propriétaires considèrent qu'une telle situation était aussi déséquilibrée que la situation actuelle de pénurie.

Toutefois, depuis quelques années, la situation économique se raffermi, grâce à une croissance soutenue du PIB et à la création d'emplois stables. Cette situation économique a favorisé la formation de nouveaux ménages et a pu accélérer aussi la migration interrégionale des régions ressources vers les grands centres de même que l'arrivée de nouveaux immigrants.

Par conséquent, de 1997 à 2001, les taux d'inoccupation ont chuté d'une façon vertigineuse, de 6,0 % à 1,2 % dans les centres urbains. Les villes de Montréal et de Gatineau ne comptaient, en octobre 2001, que 0,6 % de logements inoccupés. Il n'y a qu'à Victoria, en Colombie-Britannique, que la SCHL a observé un taux encore plus bas, à 0,5 %.

Déjà, en juillet 2001, un nombre significatif de locataires n'ont pu se trouver par eux-mêmes un logement correspondant à leurs besoins et à leur capacité de payer. Rapidement, le gouvernement du Québec est intervenu pour offrir 500 subventions temporaires de supplément au loyer à l'intention de ces ménages. Au début de 2002, plusieurs éléments d'information laissaient présager une crise du logement plus aiguë encore au premier juillet 2002. Encore une fois, le gouvernement du Québec est intervenu, en collaboration avec les municipalités touchées par cette pénurie, et de nombreux drames humains ont pu être évités. Ce sont 1 150 subventions de supplément au loyer qui ont été allouées. De plus, le phénomène, concentré à Montréal et à Gatineau en 2001, s'est étendu en 2002 de façon significative à la région de Québec de même qu'à plusieurs autres villes de la Communauté métropolitaine de Montréal.



Les médias ont longuement traité et commenté les événements du premier juillet 2002. En toile de fond, une question : comment en sommes-nous arrivés là?

Les réponses à cette question sont multiples. Nous avons évoqué la reprise économique qui a accéléré la formation de ménages. L'autre aspect fondamental qui explique la pénurie est la faible production de logements, de façon générale, mais principalement dans le secteur locatif. Le tableau suivant est, à cet égard, éloquent.

**Logements mis en chantier selon la vocation du logement  
dans les centres urbains du Québec**

<b>Période</b>	<b>Propriétaire occupant</b>	<b>Marché locatif et coopératif</b>	<b>Copropriété</b>	<b>Ensemble</b>
1986-1990	125 547	97 888	28 596	252 031
1991-1995	87 396	28 507	23 030	138 930
1996-2000	62 844	15 320	15 137	93 301

Source : L'Habitation au Québec, Vol. 6, N<sup>o</sup> 2, tableau 9

Ce tableau dégage une tendance à la baisse dans tous les segments du marché résidentiel, observable depuis au moins 1986. La baisse de mises en chantier est particulièrement marquée dans le marché locatif et coopératif. Depuis 1993, le nombre de logements locatifs mis en chantier au Québec n'a ainsi jamais dépassé 5 000 unités par année alors qu'en 1987, ce nombre avait culminé à 27 356! Notons qu'un tel niveau de production était toutefois exceptionnel. Une argumentation largement répandue veut que cette baisse d'intérêt des investisseurs dans le marché locatif s'explique par une réglementation perçue comme trop favorable aux locataires. Les personnes qui soutiennent cette argumentation prennent parfois exemple sur l'Ontario.

Une étude récente publiée par la SHQ a plutôt démontré que la présence d'une réglementation stable depuis environ 50 ans au Québec a permis le maintien d'un marché locatif sain, favorable à la fois aux propriétaires et aux locataires.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Thibodeau, Jean-Claude, Étude comparative de la législation sur le contrôle des loyers au Canada, 1950-2000, SHQ 2001, 55 pages.

De plus, deux faits vérifiables montrent que le secteur locatif n'est guère plus dynamique en Ontario. Les taux d'inoccupation observés en octobre 2001 à Hamilton, London, Ottawa et Toronto atteignaient respectivement 1,3 %, 1,6 %, 0,8 % et 0,9 %. Voilà une situation similaire au Québec. Par ailleurs, alors qu'il s'est créé 15 320 logements locatifs et coopératifs au Québec entre 1996 et 2000, en Ontario, durant la même période, seulement 7 072 logements locatifs ont été mis en chantier. Pour une population, on le sait, considérablement supérieure. Le marché ontarien ne semble donc guère plus attirant pour les investisseurs que le marché québécois. La réglementation en vigueur au Québec peut donc difficilement être vue comme un frein à la production de logements locatifs.

En fait, il se produit peu de logements locatifs essentiellement parce que peu de locataires ont les moyens de payer des loyers offrant une rentabilité acceptable aux investisseurs. Ce fait s'explique par le mouvement à la hausse des coûts de construction et par l'appauvrissement d'une frange significative des locataires.

Ainsi, de 1991 à 1996, le nombre de ménages locataires devant consacrer plus de la moitié de leurs revenus en loyer est passé de 194 220 en 1991 à 273 825 en 1996. Proportionnellement, il s'agit respectivement de 17,0 % et de 22,5 % des ménages locataires.

Le document de consultation indique que près de la moitié des 1 220 000 locataires disposaient, en 1995, de revenus inférieurs à 20 000 \$. À peine 36 % d'entre eux pouvaient compter sur des revenus de plus de 30 000 \$. Traditionnellement, on considère qu'un ménage ne devrait pas consacrer plus de 30 % de ses revenus pour se loger. Par conséquent, malgré les limites de cet indicateur, un ménage sur trois seulement peut s'offrir un loyer mensuel supérieur à 750 \$ et à peine la moitié possède les capacités financières suffisantes pour un loyer de 500 \$. Ces deux loyers correspondent en effet à 30 % d'un revenu de 30 000 \$ ou de 20 000 \$ ramené sur une base mensuelle.

Or, parallèlement, les coûts de construction ont augmenté rapidement. Plusieurs promoteurs privés mentionnent que, pour obtenir une rentabilité convenable, un logement neuf de deux chambres doit être loué à un montant assurément supérieur à 800 \$. Seule une minorité de locataires peuvent assumer ce loyer. Et ces locataires ont la capacité financière d'accéder à la propriété. Il se construit donc peu de logements locatifs pour les ménages à revenu moyen, car ceux-ci n'ont pas la capacité de payer un loyer acceptable pour le promoteur.

Un autre facteur vient contribuer à expliquer la pénurie : le désengagement unilatéral du gouvernement fédéral, en 1994, de toute nouvelle initiative en matière de logement social. En effet, durant la décennie 1980, plus de 45 000 logements sociaux ont été construits au Québec, soit dans le cadre de programmes à frais partagés ou dans le cadre de programmes fédéraux. Cela correspond, sommairement, au tiers des unités locatives mises en chantier durant cette période. De façon encore plus significative, l'Office municipal d'habitation de Montréal a estimé qu'en 1991, « ...la construction d'unités de logements HLM représentait 69 % de la construction à Montréal. ».<sup>2</sup>

Malgré que le Québec, dans la mesure de ses capacités financières, ait, dès 1994, réinvesti rapidement dans le logement social et communautaire, il est clair que le ralentissement marqué de la production de logements sociaux a amplifié la pénurie de logements.

Sommairement, la pénurie actuelle de logements locatifs s'explique par l'amélioration de la situation économique, qui accélère la formation de nouveaux ménages, alliée à l'appauvrissement des locataires déjà moins fortunés et à la forte diminution, depuis le début de la décennie 1990, tant de la production privée de logements, pour des raisons de non-rentabilité, que de la production publique, en raison du désengagement du gouvernement fédéral et des compressions budgétaires.

Or, ce resserrement du marché locatif comporte de nombreuses incidences qui affectent tous les acteurs du marché. On observe une hausse des reprises de logement et des demandes d'éviction présentées à la Régie du logement. De nouveaux comportements aux conséquences imprévisibles apparaissent : les baux, parfois, s'échangent ou même se cèdent contre paiement! Les locataires à revenu faible ou modeste peuvent être les principales victimes de ces nouvelles pratiques. Mais de nombreux petits propriétaires privés s'inquiètent aussi, avec l'apparition des cessions et des échanges, de perdre le contrôle de leur avoir immobilier.

Le secteur privé du logement au Québec est donc entré dans une phase d'effervescence. Ce n'est pas la première fois ni la dernière. Les grandes villes du Québec et du Canada ont connu dans le passé des problèmes de pénurie au moins aussi aiguës. La période 1945-1950 fut particulièrement critique à cet égard. C'est à ce moment que le gouvernement fédéral est intervenu en créant la Société centrale d'hypothèques et de logement. Dans les années 1960, nouvelle pénurie, liée cette fois à la démolition de quartiers entiers, à Montréal et à Québec. La SHQ, nouvellement créée, construit des HLM. Le phénomène réapparaît au début des années 1980. La SHQ et la SCHL mettent sur pied de nouveaux programmes, à frais partagés ou indépendants, favorisant la construction de HLM, la création de coopératives ou encore l'accession à la propriété. Car, depuis longtemps, les secteurs public, communautaire et coopératif offrent des options qui complètent le marché privé.

---

<sup>2</sup> Di Chiaro, Debbie, L'état de la demande de HLM et de l'offre de logement à Montréal, Office municipal d'habitation de Montréal, avril 2001, non publié.

## 4. L'INTERVENTION PUBLIQUE EN HABITATION

### 4.1 FONDEMENTS

Il est généralement acquis que le logement est un déterminant majeur de la santé physique et mentale des individus. En effet, l'Organisation mondiale de la santé a démontré que, de tous les facteurs environnementaux, le logement était le plus fortement associé à la santé et à l'espérance de vie. Par ailleurs, des dépenses de logement trop élevées qui laissent un revenu résiduel insuffisant pour satisfaire les autres besoins de base peuvent avoir un effet tout aussi dévastateur sur les individus. Ainsi, l'accès à un logement convenable apparaît comme une condition nécessaire à la participation pleine et entière des individus à la société.

Il est aussi généralement reconnu qu'il est de la responsabilité des individus de répondre à leurs besoins de logement en recourant au marché privé. La Société d'habitation du Québec intervient donc :

- Pour soutenir les ménages qui se trouvent dans une situation telle que le marché privé ne peut leur fournir un logement convenant à leurs besoins et à leur capacité de payer;
- Pour favoriser, dans une approche intersectorielle, le développement de milieux de vie sains et agréables, partout sur le territoire du Québec;
- Pour apporter des solutions à des problèmes conjoncturels.

La SHQ intervient plus particulièrement dans quatre domaines, soit l'aide au logement social et communautaire, le soutien aux organismes communautaires, l'amélioration de l'habitat et le soutien à l'industrie.

## 4.2 CONTEXTE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN HABITATION

Historiquement, le gouvernement du Québec, ayant toujours considéré l'habitation comme un secteur de compétence exclusive, sauf sur les réserves indiennes, a constamment voulu exercer son entière maîtrise d'œuvre afin de pouvoir planifier et de coordonner son action en habitation en fonction de ses priorités et des besoins réels de la population. C'est d'ailleurs dans cet objectif que le gouvernement du Québec a créé, en 1967, la Société d'habitation du Québec. Par ailleurs, comme le gouvernement canadien intervient également depuis plusieurs dizaines d'années, sur l'ensemble du territoire québécois, des ententes ont été conclues.

Les principales modalités de gestion et de financement des programmes de logement social partagés entre les gouvernements du Québec et du Canada sont inscrites dans trois ententes, signées respectivement en 1971, 1978 et 1986. Cette dernière entente identifie le Québec comme unique agent de livraison des programmes de logement sur son territoire, sauf sur les réserves indiennes. D'autres ententes ont été signées entre 1994 et 2001, certaines relatives aux programmes de rénovation, une autre concernant la pyrite, la construction de maisons dans la région Kativik, etc. La dernière entente en date est celle sur le logement abordable, conclue en décembre 2001.

Il faut en outre considérer le désengagement progressif du gouvernement fédéral amorcé au début des années 1990 avec des coupures budgétaires importantes suivies de l'annonce d'un retrait complet de toute nouvelle initiative en matière de logement social à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994. Ce retrait unilatéral du fédéral a obligé le gouvernement du Québec à investir davantage pour améliorer les conditions d'habitation de sa population. Ainsi, depuis 1994, le gouvernement du Québec a pris de nouveaux engagements totalisant plus de 1,4 milliard de dollars dirigés, pour la très grande partie, vers le logement social et communautaire.

Ces engagements se sont traduits plus tard dans un plan quinquennal d'action gouvernementale en habitation (1997-2001), lequel constitue la base des nouvelles interventions de la SHQ en matière de rénovation résidentielle, d'aide à la personne et de construction de logements communautaires à coût abordable. Ce plan a été élaboré en tenant compte de priorités gouvernementales, comme la nécessaire poursuite du déficit zéro ou encore l'engagement sur l'appauvrissement zéro pris lors du Sommet sur l'économie et l'emploi.

### **4.3 PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX PROGRAMMES**

#### **4.3.1 Aide au logement social et communautaire**

Les programmes d'aide au logement social et communautaire accaparent environ 90 % des dépenses de programme de la SHQ. En 2001, ces programmes ont rejoint 246 170 ménages.

D'une façon très sommaire, les programmes de logement social de la SHQ peuvent se répartir en trois grandes catégories :

- le programme de logements à loyer modique, incluant le supplément au loyer;
- les programmes de réalisation de logements coopératifs et communautaires;
- l'Allocation-logement.

Ces trois catégories de programmes, bien que très différentes les unes des autres, sont complémentaires et visent à constituer une offre cohérente de programmes d'aide au logement pour les ménages moins favorisés de notre société.

##### *Programme de logement à loyer modique*

Le programme de logement à loyer modique permet à des ménages à faible revenu d'habiter un logement de qualité répondant à leurs besoins tout en payant un loyer limité à 25 % de leur revenu, en plus de certaines charges. Au 31 décembre 2001, il existait au Québec 72 896 logements de ce type, situés en majorité dans des édifices de propriété publique.

À ce parc, il faut ajouter 13 925 subventions de supplément au loyer. Les logements inscrits à ce programme appartiennent au marché locatif privé, coopératif ou sans but lucratif. Ils sont toutefois loués aux mêmes conditions qu'un HLM. Le supplément au loyer se caractérise par sa souplesse et sa capacité de répondre rapidement à un besoin de logement spécifique.

Les logements à loyer modique, tant de type HLM que sous la forme d'un supplément au loyer, font l'objet d'une forte demande. Plus de 26 000 personnes sont actuellement inscrites sur les listes d'admissibilité, dont plus de 15 000 à Montréal seulement.

### *Les programmes de réalisation de logements coopératifs et communautaires*

De 1976 à 1986, le gouvernement du Québec avait déjà offert des programmes d'aide à la réalisation de logements coopératifs, comme Logipop. Des programmes de cette catégorie ont par la suite été mis sur pied, dans le contexte du retrait du gouvernement fédéral, en 1994, de toute nouvelle initiative en matière de logement social. Ce type d'intervention s'incarne actuellement dans les programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec, volet social et communautaire, les frais de ce dernier étant toutefois partagés entre le Québec et le gouvernement du Canada. Il permet à des offices d'habitation, des sociétés acheteuses, des coopératives, des organismes sans but lucratif de fournir des logements de qualité à des ménages à revenu faible ou modeste. Ces programmes prennent la forme d'une aide à la pierre, c'est-à-dire d'une subvention au capital ou à l'immobilisation, à laquelle s'ajoute, dans le cas de AccèsLogis Québec, une aide à la personne sous forme de supplément au loyer pour une certaine proportion des ménages.

### *Allocation-logement*

Des programmes d'allocation-logement existent au Québec depuis environ 20 ans. Logirente a vu le jour en 1981. Il s'adressait aux personnes âgées. La prestation spéciale d'Allocation-logement a été mise sur pied en 1991 pour les familles inscrites à la Sécurité du revenu. Ces deux programmes ont été harmonisés en 1997, par l'adoption du programme Allocation-logement. Ce programme apporte une aide d'appoint à des ménages à faible revenu qui consacrent une part trop importante de leurs ressources pour se loger. Ce programme, à l'inverse des autres interventions en logement social, est ouvert. Ainsi, tout ménage admissible qui présente une demande d'Allocation-logement reçoit l'aide dans un délai très court, sans liste d'attente. Il existe donc une complémentarité entre l'Allocation-logement et les programmes de logement à loyer modique, en ce sens qu'une aide universelle mais moins généreuse permet d'atténuer les problèmes d'accessibilité financière des ménages, en attendant qu'un logement à loyer modique puisse leur être attribué.

### *Coût des programmes de logement social*

Ici et là, dans les journaux et dans d'autres documents, on lit que la formule HLM est très coûteuse et qu'il est de loin préférable de privilégier une approche d'aide directe à la personne. La SHQ ne partage pas cet avis et considère que les deux formules peuvent avantageusement cohabiter.

Le document de consultation indique que « le coût réel d'un HLM est de 355,68 \$ par mois, sans compter le manque à gagner pour la taxe foncière non perçue. » (p. 43). Tout d'abord, il est essentiel de rétablir les faits. Les HLM ne sont pas exemptés de taxes. En 2002, les offices d'habitation verseront aux municipalités et aux commissions scolaires près de 56 M \$ en taxes foncières, soit en moyenne 74 \$ par logement par mois. Comme l'ensemble de la population, les locataires de HLM paient donc leur juste part pour les services rendus par les municipalités et les commissions scolaires.

Il est aussi important de mettre en perspective les coûts du HLM et ceux du supplément au loyer avant de conclure que le supplément au loyer est moins coûteux, simplement parce que la subvention mensuelle atteint 260 \$ par mois, en comparaison du coût de 329 \$<sup>3</sup> pour le programme HLM public.

En effet, il faut mettre en lumière la structure des coûts HLM. De loin, avec 41 %, le financement, capital et intérêt inclus, constitue la dépense la plus importante. L'importance relative des dépenses d'administration, d'exploitation, d'énergie, de taxes et de travaux majeurs varie entre 9 % et 15 %. Or, la dépense de financement est, par définition, appelée à s'éteindre graduellement, au fur et à mesure que les hypothèques seront remboursées. C'est déjà le cas pour certains édifices. En fait, si l'on excluait le financement des dépenses des HLM, le déficit d'exploitation moyen pour l'ensemble du parc HLM public ne serait plus que de 60 \$ par mois. Nous sommes bien loin du 260 \$ par mois du supplément au loyer.

Dans cette perspective, le coût du supplément au loyer ne peut que croître, au gré des variations du marché, alors que les coûts de HLM connaîtront une tendance à la baisse. Le supplément au loyer sur le marché privé demeure bien entendu une option à considérer. Elle montre son efficacité principalement en période de taux d'inoccupation élevé. À long terme toutefois, le supplément au loyer est une formule considérablement plus coûteuse. De plus, cette formule ne permet d'acquérir aucun capital immobilier à mettre au service de la collectivité.

---

<sup>3</sup> Société d'habitation du Québec, Rapport annuel 2001, p. 23.



*Bilan des interventions*

Le tableau suivant établit le portrait des ménages qui bénéficient des programmes d'aide au logement social et communautaire.

**Portrait des ménages aidés par programme au 31 décembre 2001**

<b>Programme</b>	<b>Familles</b>	<b>Personnes âgées</b>	<b>Personnes seules</b>	<b>Total</b>
<i>Logements à loyer modique</i>				
HLM, tous volets	32 470	37 506	2 920	72 896
Supplément au loyer régulier <sup>4</sup>	4 565	2 104	5 112	11 781
Sous-total	37 035	39 610	8 032	84 677
<i>Achat-Rénovation et AccèsLogis</i>				
Avec supplément au loyer	704	564	876	2 144
Sans supplément au loyer	2 202	911	515	3 628
Sous-total	2 906	1 475	1 391	5 772
<i>Allocation-logement</i>	68 760	86 961	s. o.	155 721
<b>Total</b>	<b>108 701</b>	<b>128 046</b>	<b>9 423</b>	<b>246 170</b>

Près de 250 000 ménages reçoivent donc une aide directe de la SHQ, soit environ un ménage locataire sur cinq. Rappelons par ailleurs que, même si la SHQ demeure l'acteur privilégié du gouvernement en habitation, celui-ci accorde à d'autres organismes un rôle direct ou indirect en matière d'aide au logement. Par exemple, la prestation d'Assistance-emploi qu'environ 360 000 ménages reçoivent tous les mois prévoit spécifiquement un montant à consacrer au logement, qui varie de 325 \$ pour une personne seule à 484 \$ pour un couple ayant deux enfants et plus. Un bon nombre de ces ménages reçoivent d'ailleurs une aide directe de la SHQ, soit en

---

<sup>4</sup> Ce nombre de 11 781 comprend 509 unités de supplément au loyer d'urgence, accordées en juillet 2001. Ces unités expireront au 30 juin 2003. En juillet 2002, 1 150 autres suppléments au loyer d'urgence ont été alloués. Ils ne sont pas comptabilisés dans ce tableau.

---

habitant un logement à loyer modique ou en recevant l'Allocation-logement. On peut aussi penser au remboursement d'impôt foncier. En 1999, 959 113 particuliers ont obtenu un remboursement moyen d'environ 220 \$<sup>5</sup>. Enfin, en exerçant sa juridiction en fixation de loyers, ne peut-on dire que la Régie du logement vient en aide à tous les locataires, tout en permettant une rentabilité acceptable aux propriétaires?

#### **4.3.2 Soutien aux organismes communautaires**

La SHQ est consciente de l'apport des organismes communautaires qui oeuvrent dans le domaine du logement. Elle a mis sur pied un service d'accueil et de soutien aux organismes communautaires intervenant spécifiquement dans le secteur du logement, ainsi qu'un programme d'aide spécifique, qui vise à stimuler le développement et la concertation des initiatives communautaires en matière d'habitation en procurant une aide financière à ces organismes.

Le Programme d'aide aux organismes communautaires offre des subventions de fonctionnement pouvant atteindre 50 000 \$, la moyenne se situant autour de 12 000 \$. Ces subventions aident les organismes à maintenir les services aux populations qu'ils desservent ou représentent. Parmi ces services figurent la promotion et la défense des droits des citoyens en matière de logement ou encore le soutien relatif à la gestion administrative, immobilière et sociale des organismes gestionnaires de logements communautaires. Le budget récurrent de ce programme atteint 1,3 M \$.

De même, en collaboration avec le ministère de la Famille et de l'Enfance, la SHQ a mis sur pied le programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale en HLM. Doté d'un budget de 400 000 \$ pour 2001-2002, il a servi à financer 43 projets visant notamment à briser l'isolement et à stimuler une vie plus active chez les personnes âgées ou encore à améliorer les conditions de vie des familles vivant en HLM.

#### **4.3.3 Amélioration de l'habitat**

La SHQ a aussi pour mission de promouvoir l'amélioration de l'habitat. Depuis sa naissance, la SHQ n'a cessé d'intervenir dans ce domaine. Bien entendu, la nature et les objectifs de ses programmes ont évolué au fil du temps. La SHQ a toujours été convaincue de son rôle en ce domaine. La problématique du logement déborde largement la simple accessibilité financière. Un logement doit en effet offrir aux personnes qui l'occupent confort et sécurité. Il doit être situé aussi dans un milieu de vie agréable et stimulant, qu'il s'agisse d'un centre-ville, d'une banlieue résidentielle ou d'une zone rurale. Les programmes d'amélioration de l'habitat visent donc à garantir au plus grand nombre de Québécois possible un logement de qualité intégré dans un milieu sain et harmonieux.

---

<sup>5</sup> Ministère des Finances du Québec, Statistiques fiscales des particuliers, 1999, page 48.

Aujourd'hui, les programmes d'amélioration de l'habitat peuvent être regroupés en deux catégories. Une première série de programmes est destinée à des ménages et vise à adapter leur logement à leurs besoins spécifiques ou à en corriger des déficiences majeures. D'autres programmes soutiennent les municipalités dans la mise en place et le financement des interventions adaptées à leur situation.

Parmi les programmes destinés directement aux ménages, une première cible est constituée des propriétaires-occupants à faible revenu vivant en milieu rural et dont l'habitation requiert des réparations majeures et urgentes. Le programme RénoVillage (1998-2004) est destiné à cette clientèle. Les municipalités n'ont pas à assumer une partie de l'aide financière accordée à ces propriétaires, car elles n'ont généralement pas les moyens financiers de le faire. D'autres programmes financent en tout ou en partie les coûts d'adaptation de domicile pour les personnes handicapées ou les personnes âgées. Enfin, d'autres programmes peuvent être adoptés pour résoudre une difficulté particulière, généralement circonscrite géographiquement. Ainsi, des mesures d'aide spécifique sont actuellement en place pour aider les propriétaires de la couronne sud de Montréal aux prises avec des problèmes de structure causés par l'oxydation de la pyrite.

Dans les programmes offerts aux municipalités, on peut citer le Programme de revitalisation des vieux quartiers (PRVQ) (1996-2003). Il vise à relancer la vocation résidentielle de quartiers anciens des grands centres urbains. Les municipalités participantes sélectionnent les quartiers ciblés et choisissent leurs propres mesures d'intervention, en autant qu'elles privilégient la rénovation résidentielle. L'amélioration du cadre de vie est aussi une préoccupation de ce programme, en permettant par exemple l'aménagement de parcs.

Cette année, le gouvernement du Québec a mis en place le programme Rénovation Québec (2002-2004) dont l'approche générale est similaire au PRVQ, mais qui est accessible à l'ensemble des municipalités du Québec. Le renouveau perceptible de certains quartiers anciens est donc en grande partie dû à l'intervention concertée de la SHQ, des municipalités et des propriétaires privés.

D'une certaine façon, on peut dire que la presque totalité des citoyens du Québec bénéficient, directement ou indirectement, des programmes d'amélioration de l'habitat de la SHQ, ne serait-ce qu'en profitant de cette nouvelle qualité de vie qu'offrent les centres urbains.

#### **4.3.4 Soutien à l'industrie**

Depuis 1997, la SHQ intervient stratégiquement auprès de l'industrie québécoise de l'habitation afin de soutenir sa croissance, de favoriser la qualité de l'habitat et d'assurer une présence accrue des entreprises du secteur sur les marchés extérieurs.

Le programme d'appui au développement de l'industrie québécoise en habitation vise notamment à accroître les standards de qualité dans l'industrie, à accélérer l'intégration de nouvelles technologies et à promouvoir le savoir-faire québécois, ici et à l'étranger.

La SHQ s'est engagée, en 2001, à verser des subventions pour la réalisation de vingt-cinq projets spécifiques, dont une vingtaine vise la promotion et le développement de projets d'habitation à l'étranger.

Le budget annuel de ce programme atteint 700 000 \$. Depuis son lancement, en 1997, on évalue les retombées économiques pour le Québec en regard des marchés extérieurs à 28,5 M \$, pour des engagements de 2,3 M \$. Plus précisément, la SHQ a accompagné des entrepreneurs québécois lors de missions commerciales dans plusieurs pays, dont le Chili, la Pologne et la France.

#### **4.3.5 L'intersectorialité et la complémentarité des interventions**

Bien que l'habitat constitue la mission première de la SHQ, aucune de ses interventions ne se fait en vase clos. La Société est consciente que l'habitation est un domaine central de l'activité humaine, en lien direct avec les principaux phénomènes sociaux. L'intersectorialité constitue depuis longtemps un moyen privilégié par la SHQ pour atteindre les objectifs de ses programmes.

Par exemple, le mandat de la Commission de l'aménagement du territoire porte expressément sur le logement social et abordable. En ce sens, on pourra s'étonner de la place que la SHQ accorde aux programmes d'amélioration de l'habitat. Il existe pourtant des liens directs entre ces programmes et le problème d'accessibilité financière des logements.

En effet, la disponibilité d'un nombre suffisant de logements à coûts abordables n'est pas assurée uniquement par la réalisation de nouvelles unités mais également par la conservation de l'inventaire existant de tels logements. L'aide financière requise pour permettre à des ménages à faible revenu ou à revenu modeste de remettre en état leurs logements (incluant les logements locatifs) et d'y demeurer encore pendant plusieurs années, est souvent beaucoup moins élevée que celle requise pour construire de nouveaux logements ou pour permettre l'accession à la propriété.

Les programmes d'amélioration de l'habitat permettent également de rentabiliser les investissements publics déjà effectués dans ces milieux tout en ne favorisant pas l'étalement urbain. Ils offrent ainsi aux ménages non seulement des logements convenables mais également leur maintien dans un milieu de vie de qualité.

Depuis quelques années, la SHQ vise de nouvelles directions, notamment en lien avec le réseau de la santé et des services sociaux. Ce réseau est en effet directement interpellé par les besoins spécifiques des personnes âgées en perte d'autonomie ou des personnes connaissant des problèmes particuliers. De plus, la population vieillissante des HLM dédiés aux personnes âgées requerra dans les prochaines années des services de maintien à domicile de plus en plus étendus. La SHQ entend donc intensifier son partenariat avec tous les organismes du secteur de la santé et des services sociaux, qu'ils soient publics, parapublics ou communautaires.

Enfin, une autre zone d'intersectorialité dans laquelle la SHQ se montre active est la stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté. La préoccupation du logement est désormais inscrite dans la stratégie. De plus, l'approche intersectorielle en constitue même un pivot. Ainsi, l'énoncé de politique mentionne clairement que « le développement du soutien communautaire et celui de l'approche intersectorielle par le logement constituent des éléments importants de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sur le plan du logement ». Cette reconnaissance de l'approche intersectorielle dans un énoncé de politique gouvernementale devrait dynamiser la conclusion d'ententes concrètes permettant de dispenser et de financer les services communautaires dans les logements sociaux.

La SHQ entend donc continuer de favoriser l'intersectorialité, incontournable puisque l'habitat est au cœur de la vie.

#### **4.4 LES INTERVENANTS ET LEUR RÔLE**

Bien que la SHQ aide directement quelque 250 000 ménages locataires, ceux-ci n'ont des contacts directs avec la SHQ qu'exceptionnellement. En effet, pour remplir sa mission le plus adéquatement possible, la SHQ compte sur la collaboration essentielle d'intervenants provenant des secteurs public, municipal, communautaire et privé.

Les municipalités constituent des partenaires majeurs de la SHQ. Elles financent, bien sûr, 10 % du déficit d'exploitation des HLM et du coût du supplément au loyer. Elles conçoivent leurs interventions en amélioration de l'habitat, appuyées par la SHQ. Dans le cas de Montréal, et bientôt de Québec, elles analysent elles-mêmes les projets de réalisation de logements dans le cadre des programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec. Leur rôle est encore appelé à s'intensifier dans le cadre d'une approche de partenariat de type « contrat de ville ». Le contrat de ville consiste à déléguer aux municipalités certaines compétences et responsabilités, assorties du financement adéquat, lorsqu'il appert qu'elles sont mieux placées qu'un organisme du gouvernement du Québec pour livrer certains services, en vertu du principe de subsidiarité.

À la frontière du secteur public et du domaine municipal, on retrouve le réseau des offices d'habitation, le partenaire principal de la SHQ pour la gestion des programmes de logements à loyer modique. En effet, la société Immobilière SHQ, mandataire du gouvernement, est propriétaire du plus grand parc immobilier résidentiel au Québec, d'une valeur de 1,9 milliards de dollars. La SHQ continue d'assurer le soutien aux organismes qui en assurent la gestion, soit les offices d'habitation, pour la très grande majorité des logements.

Un office d'habitation est créé en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec. Il est un agent de la municipalité qui en demande la constitution. Son conseil d'administration est formé de cinq à neuf personnes, dont au moins deux locataires. De façon générale, ses autres administrateurs sont des représentants de la municipalité et des groupes socio-économiques de la communauté locale.

Depuis trente ans, les offices d'habitation ont su développer une expérience de haut niveau dans la gestion d'immeubles à logements, aussi bien en ce qui concerne les activités régulières de perception des loyers, d'entretien général et de réparation qu'en ce qui concerne les activités reliées spécifiquement au HLM, telles que l'application de la réglementation gouvernementale d'attribution et de location ou le développement de services communautaires. La présence partout sur le territoire des offices d'habitation assure aussi la proximité des services aux locataires de HLM. Pour toutes ces raisons, la SHQ entend maintenir son partenariat avec les offices d'habitation.

Ce partenariat historique avec les offices d'habitation ne met pas en cause les liens étroits qu'entretient la SHQ avec les coopératives, les organismes sans but lucratif, les groupes de ressources techniques et les différents regroupements qui les représentent. Le logement communautaire et coopératif répond à une frange significative des besoins de logements. Depuis 1994, c'est d'ailleurs le secteur qui a le plus bénéficié des nouvelles interventions de la SHQ.

La SHQ compte aussi sur les propriétaires privés. Des dizaines de milliers d'entre eux sont des partenaires de la SHQ, soit dans le cadre d'une entente avec un office d'habitation, par laquelle un ou plusieurs de leurs logements bénéficient du supplément au loyer ou tout simplement parce qu'un de leurs locataires est en mesure de payer son loyer plus facilement grâce à l'aide d'appoint que procure l'Allocation-logement.

Enfin, il est essentiel de rappeler le rôle du gouvernement fédéral qui, par l'entremise de la SCHL, assume une part importante du soutien financier des programmes d'habitation, soit environ 44 % en 2001.

#### **4.5 BILAN DES INTERVENTIONS DEPUIS 1994**

Au début des années 1990, à cause du désengagement progressif du gouvernement fédéral déjà évoqué, le rythme de construction de HLM, qui allait bon train depuis 1970, a freiné brusquement, avant de s'arrêter complètement, en 1994. Il s'agit d'ailleurs, selon nous, d'une des causes de la pénurie actuelle de logements locatifs. Mais le Québec a su réagir aussi vigoureusement que possible. Sans ces interventions, la situation serait encore plus critique aujourd'hui.

Comme première réaction, le gouvernement du Québec a lancé, dès 1994, un programme expérimental d'Achat-rénovation de logements, destiné aux coopératives et aux organismes sans but lucratif. En 1997, le Plan d'action gouvernementale en habitation est venu guider et renforcer ces nouvelles interventions. Ce plan audacieux, sans égal parmi les autres gouvernements du territoire canadien, touche aussi bien les domaines du logement social et abordable que celui de l'amélioration de l'habitat. Enfin, le Budget 2002-2003 a accordé une grande place au logement, en prévoyant notamment, dans le cadre de l'action gouvernementale d'investissement dans la relance économique, la réalisation de 11 500 logements sociaux et communautaires et de 1 500 logements abordables du secteur privé.

Depuis 1994, le gouvernement du Québec s'est ainsi engagé à investir 1 396,8 M \$ en aide au logement destinée aux ménages à revenu faible ou modeste, dont 947,5 M \$ pour le logement social et communautaire. La majeure partie de ces engagements est destinée aux programmes Achat-Rénovation et AccèsLogis Québec, ainsi que Logement abordable Québec, programme qui vise à rendre disponibles, d'ici 2004, 6 500 unités de logement à loyer abordable et pour lequel une contribution fédérale correspondant à 161,7 M \$ est incluse.

Une autre partie des engagements du gouvernement du Québec (156 M \$) est destinée à des interventions auprès de la population du Nunavik; ces investissements incluent une contribution fédérale de 55,0 M \$ pour la construction de logements sociaux.

Le gouvernement du Québec contribue également de façon importante à l'amélioration de la qualité des logements en milieu urbain et rural ainsi qu'à l'adaptation de logements pour les personnes handicapées. Ces interventions permettent d'aider en grande partie des ménages à revenu faible ou modeste.

Depuis 1994, le gouvernement du Québec s'est engagé à investir 419,9 M \$ dans le cadre des programmes Revitalisation des vieux quartiers, Rénovation Québec, RénoVillage et Adaptation de domicile (PAD). La contribution fédérale s'élève à ce jour à environ 33 1/3 % pour le programme Revitalisation des vieux quartiers, 50 % pour RénoVillage et 10 % pour le PAD.

Les enveloppes allouées depuis 1994 pour les programmes Amélioration des maisons d'hébergement et Logements adaptés pour aînés autonomes totalisent 29,4 M \$. La contribution fédérale à ces programmes atteint environ 21,1 M \$.

Depuis 1994, le gouvernement du Québec a démontré à plus d'une reprise qu'il n'hésite pas à intervenir pour améliorer la qualité de vie de ses citoyens.

Le bilan de la nouvelle action gouvernementale depuis 1994 apparaît donc hautement positif. Cette action s'ajoute évidemment aux programmes récurrents. Mais certains intervenants du domaine du logement jugent ces interventions encore insuffisantes, au vu de la conjoncture actuelle de l'habitation. Il est vrai que le gouvernement du Québec fait face à diverses contraintes qui entravent son action. Nous les évoquerons rapidement.

#### **4.6 CONTRAINTES POSÉES PAR LES ENTENTES AVEC LA SCHL**

Les ententes conclues entre la SHQ et la SCHL obligent le Québec à moduler son intervention en fonction de priorités et d'objectifs établis par le gouvernement du Canada, selon des normes pancanadiennes, et se traduisent souvent par des lourdeurs administratives et des clauses inefficaces. À titre d'exemple, l'entente de 1978 prévoit qu'une unité de supplément au loyer ne peut être transférée d'une adresse à l'autre. Ainsi, dans le cas où un ménage qui en est bénéficiaire cesse d'avoir besoin de ce supplément, l'aide ne peut être dirigée vers un autre ménage en difficulté. La mise en œuvre de cette disposition s'est traduite, en date du 30 novembre 2001, par la

perte de 2 205 unités de supplément au loyer. Environ 1 800 autres unités sont couvertes par l'entente de 1978 et sont donc susceptibles de connaître le même sort. L'entente de 1986 est fort heureusement plus souple à cet égard. Il faut tout de même considérer que, dans les faits, le Québec n'a pas la maîtrise d'œuvre complète en habitation.

En mars 1996, à l'occasion de son discours sur le budget, le gouvernement canadien a proposé aux provinces et territoires d'assumer la gestion des ressources existantes pour le logement social et offrait au Québec une compensation financière de 289 M\$ pour la première année, soit environ 18,5 % des fonds fédéraux. Du point de vue du Québec, cette offre, qui ne tient compte ni de son poids démographique, ni de la proportion de ménages démunis vivant au Québec, ni des besoins de sa population, est inéquitable et représente un manque à gagner annuel de plus de 100 M \$.

Pour le Québec, le transfert complet des responsabilités fédérales en matière de logement social reste toujours l'objectif à atteindre, à la condition d'une compensation financière satisfaisante sur le plan de l'équité et de la pérennité. Cette pleine et entière maîtrise d'œuvre lui permettrait de planifier et de mettre en œuvre des interventions en fonction de ses priorités et besoins propres. Entre-temps, la Société d'habitation du Québec doit tenir compte des contraintes imposées par ces ententes. Sa marge de manœuvre s'en trouve donc considérablement limitée.

#### **4.7 CONTRAINTES FINANCIÈRES**

La Société d'habitation du Québec est consciente qu'un nombre considérable de ménages en besoin impérieux de logement ne reçoivent pas d'aide du gouvernement. Certaines sources évaluent ce nombre de ménages à environ 200 000. Par ailleurs, plus de 26 000 personnes sont inscrites sur les listes d'admissibilité des offices d'habitation et attendent patiemment leur tour de se voir enfin attribuer un logement à loyer modique.

La Société d'habitation du Québec tient simplement à rappeler que son action s'inscrit dans l'ensemble des activités gouvernementales. Or, l'assainissement des finances publiques demeure une priorité gouvernementale incontournable. La SHQ doit donc agir dans un cadre financier qui n'est pas élastique.

Par exemple, il pourrait en coûter environ 180 M \$ par année supplémentaire uniquement pour offrir le supplément au loyer, plus généreux, aux ménages qui bénéficient actuellement de l'Allocation-logement. Et cette injection supplémentaire serait encore insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins, puisque les personnes sans enfant de moins de cinquante-cinq ans continueraient à ne recevoir aucune aide.



Gouverner, c'est choisir. Le gouvernement du Québec doit arbitrer de nombreuses priorités. Les gouvernements ont l'obligation de maintenir l'équilibre budgétaire, dans un contexte de forte pression sociale sur les dépenses de santé et d'éducation. Ces pressions ne doivent pas occulter le fait que le logement constitue un besoin essentiel de tout individu et qu'il existe des liens directs entre la qualité du logement et la santé des personnes. Toute dépense en logement contribue donc à réduire les besoins en services de santé.

## **5. PERSPECTIVES**

Cette section du mémoire évoquera quelques pistes qu'entend étudier la SHQ pour contribuer à résoudre la situation problématique actuelle tout en tenant compte des perspectives à long terme.

### **5.1 ÉLÉMENTS DE CONTEXTE**

La situation actuelle comporte quelques facteurs fondamentaux susceptibles d'éclairer les perspectives dans lesquelles devrait s'inscrire l'intervention publique :

- Une croissance économique favorable à la création d'emplois et à la demande de logements;
- Une démographie qui laisse entrevoir un ralentissement de la croissance de la population et des ménages à moyen terme au Québec;
- Des conditions favorables à l'accession à la propriété pour les ménages qui en ont les moyens (offre soutenue, taux d'intérêt bas), mais ne permettant pas de combler l'écart par rapport aux taux de propriété enregistrés ailleurs au Canada;
- Des producteurs de logements actifs à pleine capacité et dont les exigences sont plus grandes en termes de rendement;
- Une industrie de la construction en surchauffe, où commencent à poindre des problèmes de pénurie de main-d'œuvre et de capacité de production des matériaux de construction;
- Une offre de logements locatifs qui se resserre dans certaines régions, entraînant une forte concurrence des demandeurs, des hausses de loyer et des incidences sociales indésirables.

Ceux qui sont les laissés pour compte de cette conjoncture, sont très précisément les ménages à revenu faible et modeste des grands centres urbains, qui en subissent les contrecoups et doivent affronter la concurrence des ménages plus favorisés dans l'accès aux logements disponibles. Ce sont ces ménages auxquels l'intervention devra s'adresser en priorité si l'on veut éviter de créer des déséquilibres qui ne feraient que déplacer les problèmes dans le temps ou dans l'espace.

## 5.2 PERSPECTIVES GÉNÉRALES

Au premier chef, il est essentiel de poursuivre les interventions en cours. Toute diminution de l'offre de services publics en matière de logement ne ferait qu'augmenter le nombre de ménages qui ne pourraient se loger convenablement dans le contexte actuel de forte pénurie de logements.

La SHQ entend aussi poursuivre ses efforts d'intégration de ses interventions. Nous avons déjà mentionné la complémentarité des programmes de logement social avec ceux d'amélioration de l'habitat. La participation de la SHQ à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a aussi été évoquée. La SHQ entend garantir que ses interventions se feront en synergie avec les diverses politiques et orientations gouvernementales, qu'il s'agisse de la politique de la ruralité, de la politique de la population, des cadres d'aménagement du territoire, de l'exercice de la citoyenneté, du souci du développement durable ou de toute autre politique gouvernementale. Bien que les ministères et organismes disposent déjà des cadres de gestion qui leur permettent de garantir cette cohérence, la SHQ portera une attention constante et particulière à cette préoccupation.

Ce souci de cohérence s'accompagne de la volonté de participer activement à l'élaboration de contrats de villes avec les principales agglomérations du Québec. Déjà, le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal conclueront très bientôt une entente qui devrait entrer en vigueur dès janvier 2003. Le contrat de ville constitue un moyen d'améliorer les interventions de l'État en habitation en offrant aux municipalités la souplesse requise pour définir leurs interventions en tenant compte de leurs caractéristiques spécifiques. Ces interventions s'inscriront cependant dans le cadre d'objectifs et de paramètres nationaux.

La SHQ souhaite enfin reprendre les négociations avec la SCHL dans le cadre du rapatriement vers le Québec de l'ensemble des compétences en habitation, en contrepartie d'une contribution financière équitable. Cet apport financier devrait prendre la forme d'une enveloppe globale consacrée au logement, mais dont l'utilisation serait définie par le Québec, sans contrainte autre que l'engagement formel de destiner ces sommes à l'intervention gouvernementale en habitation.

Que ce soit pour les ressources fédérales existantes consacrées actuellement à l'habitation ou pour toutes nouvelles initiatives fédérales qui pourraient être mises de l'avant au cours des prochaines années, notamment à la lumière d'une situation budgétaire favorable, le Québec entend demeurer le maître d'œuvre de toutes les interventions sur son territoire, sauf sur les réserves indiennes, en obtenant le retrait du gouvernement fédéral avec juste compensation financière.

### 5.3 PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE PRODUCTION DE LOGEMENTS

À court et à moyen termes, la SHQ entend déployer tous les efforts requis pour mettre en chantier et livrer aussi rapidement que possible toutes les unités de logement prévues par les programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec. Ces 13 000 logements ne permettront pas de ramener le taux d'inoccupation au taux reconnu d'équilibre de 3 %. Toutefois, ils apporteront une réponse permanente aux besoins de logements d'autant de ménages à revenus faibles et moyens. Ce défi sera relevé en comptant sur une collaboration de tous les instants des partenaires que sont les groupes de ressources techniques et les offices d'habitation, parmi d'autres.

La SHQ se penchera aussi sur toute autre mesure qui pourrait accroître la production de logements. À cet égard, on peut penser à deux types de mesures souvent réclamées par des intervenants du monde de l'habitation, soit l'adoption de mesures fiscales pour relancer le secteur locatif de même que l'élaboration d'un programme d'accession à la propriété à l'intention des ménages à revenu modeste.

La SHQ considère que toute mesure visant à accroître l'offre de logement devrait être ciblée vers le logement à coût abordable et garantir un loyer attractif pour les ménages à revenu modeste. À notre avis, toute nouvelle mesure ne devrait pas avoir pour effet de stimuler la construction locative de logements de haut de gamme, même au nom d'un effet de percolation ascendante qui pourrait n'être que théorique.

Par ailleurs, on sait que la proportion de propriétaires est en constante croissance au Québec. Actuellement, les taux hypothécaires sont très bas et présentent une bonne stabilité depuis quelques années. Cette conjoncture est évidemment attirante pour de nombreux candidats à la propriété. Mais cette hausse s'explique aussi, au moins en partie, par le fait que des programmes d'accession à la propriété existent de façon continue au Québec depuis au moins 1974, dont, depuis 1992, le Régime d'accession à la propriété. La SHQ évalue des hypothèses d'intervention visant l'accession à la propriété et elle émettra des recommandations au gouvernement en temps opportun.

En dernier lieu, la SHQ étudie avec attention les moyens qui pourraient s'offrir pour optimiser ses programmes afin d'offrir une aide plus équitable à un plus grand nombre de ménages qui connaissent des problèmes de logement, plus particulièrement en ce qui concerne l'accessibilité financière et l'offre de soutien communautaire.

#### **5.4 PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT**

Les programmes d'amélioration de l'habitat doivent continuer à faire partie de la stratégie pour assurer un nombre suffisant de logements abordables destinés à une clientèle à faible revenu ou à revenu modeste.

Ces programmes continueront à permettre aux municipalités d'adapter à leur situation particulière les interventions requises en habitation pour avoir un impact significatif dans leur milieu. De plus, ces programmes s'intégreront, pour les plus grandes villes du Québec, dans des « contrats de ville » qui privilégieront des moyens d'action intersectoriels prenant en compte divers problèmes vécus par les ménages qui requièrent une aide publique pour améliorer de façon générale leur condition socio-économique et de façon plus particulière leur condition d'habitation.

#### **5.5 PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE SOUTIEN AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ET DE SOUTIEN À L'INDUSTRIE**

La SHQ maintiendra ses interventions en ce sens, convaincue des retombées positives aussi bien pour l'ensemble des citoyens, par la seule existence d'une offre significative de services communautaires, que pour les locataires de HLM et, bien entendu, pour l'industrie de l'habitation au sens large.

Notons aussi que la SHQ verra à se conformer à la politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire, qui accorde aux organismes une forme de stabilité en garantissant une partie du financement sur une base récurrente.

## 6. CONCLUSION

En résumé, la SHQ agit pour offrir aux Québécoises et aux Québécois des formules d'aide adaptées à la diversité de leurs besoins. Depuis trente-cinq ans, elle base son action sur une analyse sérieuse de la situation du logement, aussi bien dans ses aspects structurels que conjoncturels. Elle a toujours travaillé en collaboration avec les partenaires du milieu, qu'il s'agisse des municipalités, des offices d'habitation, des groupes communautaires ou du secteur privé. Elle a aussi souvent démontré sa capacité d'adaptation afin de proposer des solutions adaptées à des problèmes précis.

L'actuelle pénurie de logements locatifs est l'un de ces problèmes. Pour contribuer à le résoudre tout en participant à la relance économique, la SHQ a mis sur pied, dans le cadre du Budget 2002-2003, des programmes qui généreront des investissements totaux de 1 835 M \$. Ces programmes toucheront directement 40 200 logements et contribueront à la création de plus de 20 000 emplois. La mission de la SHQ n'est donc pas que sociale, elle est aussi économique.

Ses priorités des prochains mois consistent à stimuler la réalisation des logements sociaux et communautaires prévus par le plan d'accélération des investissements publics. La SHQ élaborera aussi un plan d'action en habitation pour les cinq prochaines années. Ses interventions continueront à s'inscrire dans le cadre des principales orientations gouvernementales, dont au premier chef la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

C'est donc dans ce contexte que la SHQ participe aux travaux de cette commission parlementaire, dans un esprit d'ouverture et de collaboration. À titre de conseiller du gouvernement du Québec en habitation, la SHQ entend enrichir sa vision en étudiant attentivement la position des divers intervenants et organismes invités à se présenter devant la Commission. Nous évaluerons avec intérêt les recommandations qui seront formulées à la lumière des fondements de nos interventions, des tendances socio-économiques et du cadre budgétaire de l'État.

La SHQ réaffirme donc une nouvelle fois sa volonté de travailler sans relâche au mieux-être des Québécoises et des Québécois et de se mettre au service de la population.

En terminant, la SHQ souhaite bon succès à la Commission.

