

Mémoire présenté à la Commission
de l'aménagement du territoire
concernant les enjeux liés à la rareté de logements
sociaux et abordables

**Logements sociaux
et abordables :
pour un développement
durable et intégré**

Octobre 2002



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

I. LE CONTEXTE

LE DROIT AU LOGEMENT : UN DROIT FONDAMENTAL	6
LA CRISE DU LOGEMENT : DES CHANGEMENTS PROFONDS DE SOCIÉTÉ	7
LES MÉNAGES LOCATAIRES : AU-DELÀ DU PROBLÈME DE L'ABORDABILITÉ	9
LE LOGEMENT PUBLIC ET PRIVÉ SANS BUT LUCRATIF : UN EFFORT CONSTANT MAIS TOUJOURS INSUFFISANT	10
LES DISPARITÉS RÉGIONALES ET LE LOGEMENT	11

II. LE RÔLE DE L'ÉTAT ET LES POLITIQUES DU LOGEMENT

L'ÉTAT : RÉGULATION DU MARCHÉ DU LOGEMENT ET INNOVATION DANS LE DOMAINE DE L'HABITATION	12
L'AIDE À LA PERSONNE ET À LA PIERRE : NÉCESSITÉ DE MESURES DIVERSIFIÉES	13
LES POLITIQUES DE LOGEMENT À L'ÉTRANGER : UNE SOURCE D'INSPIRATION INTÉRESSANTE	14
L'ÉTAT ET LE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET ABORDABLE : DE MULTIPLES LEVIERS D'INTERVENTION	15
L'ÉTAT ET L'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ DES MÉNAGES À REVENU MODESTE	18

III. LES OFFICES D'HABITATION : DES ACTEURS MAJEURS DU LOGEMENT SOCIAL

MISSION DES OFFICES D'HABITATION	19
LA CLIENTÈLE DES OFFICES D'HABITATION.....	20
DES BESOINS IMPORTANTS.....	21
QUALITÉ ET PÉRENNITÉ DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS	22
LES OH : UNE MISSION ÉLARGIE, DES PRATIQUES RENOUVELLÉES	23

IV. CONVERGENCE ET COHÉSION DES ACTIONS EN HABITATION

LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE D'HABITATION	24
LA CRÉATION D'UN MINISTÈRE DE L'HABITATION ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN.....	26
LA PLANIFICATION LOCALE ET RÉGIONALE DU LOGEMENT	27
LOGEMENT SOCIAL, SOLIDARITÉ SOCIALE, SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX : UN ARRIMAGE NÉCESSAIRE	29
MIXITÉ DES TENURES DE LOGEMENT : PRIVÉ, PRIVÉ SANS BUT LUCRATIF ET PUBLIC	31
MIXITÉ DES CLIENTÈLES ET D'USAGES POUR LE LOGEMENT SOCIAL	33
PARTENARIAT ENTRE LE LOGEMENT SOCIAL ET PRIVÉ	34

V. LES RECOMMANDATIONS

INTRODUCTION

Le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) est la nouvelle dénomination sociale de l'*Association des offices municipaux d'habitation du Québec*, un organisme à but non lucratif, fondé en 1972. Ce changement a été rendu nécessaire d'une part, par l'adoption, le 30 avril 2002, de la Loi 49 qui autorise la création d'offices « régionaux » d'habitation et, d'autre part, par le plan d'action stratégique adopté par les membres en 2001; plan d'action dont l'objectif principal est de positionner les offices d'habitation (OH) à titre d'intervenant majeur dans le secteur du logement social au Québec.

Le Regroupement des offices d'habitation du Québec constitue un vaste réseau qui s'étend sur tout le territoire du Québec. Son *membership* est composé de 472 offices d'habitation et de 7 corporations privées sans but lucratif reconnues à titre de membre auxiliaire. Les OMH membres du regroupement assurent la gestion de plus de 62 000 logements à loyer modique ainsi que de plus de 7 000 logements subventionnés dans le cadre du programme de supplément au loyer. Les corporations privées membres du regroupement interviennent dans la gestion de près de 4 000 unités de logements communautaires.

Le Regroupement des offices d'habitation du Québec s'est donné pour mission de :

- promouvoir et favoriser le développement du logement public et abordable;
- représenter les offices d'habitation auprès des pouvoirs publics et des organismes liés au logement social;
- offrir une gamme de services visant à informer, former et soutenir les représentants des offices d'habitation – administrateurs et employés dans le déploiement de leurs activités.

Notre Regroupement offre ainsi des services de soutien, de formation et de représentation à plus de 3 500 administrateurs bénévoles, dont des élus municipaux siégeant sur la vaste majorité des conseils d'administration des offices, et à plus de 2 000 employés à temps plein et à temps partiel intervenant dans l'allocation de service d'habitation sociale auprès de plus de 100 000 résidents à travers le Québec.

Partenaires naturels du gouvernement et des municipalités par leur statut paragouvernemental et paramunicipal, les OMH sont présents dans toutes les régions du Québec et ont été les premiers mandataires désignés par le gouvernement du Québec pour gérer les habitations à loyer modique (HLM). Celles-ci sont destinées à des ménages à faible revenu qui sont mal logés ou qui consacrent au logement une part trop importante de leur budget. Le programme HLM constitue le plus important programme de logement social et le seul à s'adresser exclusivement aux ménages à faible revenu. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi 49, les OMH peuvent agir à titre de promoteur de projets de logements sociaux dans le cadre des programmes *Accès-Logis* et *Logement abordable Québec*. Cette modification législative est venue ainsi consacrer les initiatives de certaines municipalités ayant eu recours à des sociétés paramunicipales en matière d'habitation sociale.

Le caractère public du réseau des OMH implique des règles de gestion s'appuyant sur des principes d'imputabilité et de transparence à l'égard de l'attribution de services d'habitation à la collectivité. De même, la participation des locataires de HLM dans certains mécanismes de gestion du parc de logements ainsi que l'émergence de liens formels avec différents réseaux d'intervention auprès de clientèles cibles témoignent de l'évolution du mode de gestion du parc de logements HLM au Québec. Les gestionnaires de HLM ne sont plus uniquement des gestionnaires immobiliers de logements publics; ils sont devenus des intervenants du logement social s'inscrivant comme des acteurs majeurs du *continuum* de mesures destinées à l'amélioration du cadre de vie et à l'épanouissement des personnes les plus démunies de notre société.

C'est donc à titre d'intervenant majeur du logement social au Québec que le Regroupement des offices d'habitation du Québec présente ce mémoire aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire. Celui-ci s'inscrit dans le cadre de la réflexion d'ensemble suscitée par le mandat d'initiative de la Commission sur les enjeux de la rareté du logement social et abordable.

I. LE CONTEXTE

LE DROIT AU LOGEMENT : UN DROIT FONDAMENTAL

Le logement est un bien essentiel. Il est reconnu par l'Organisation des Nations Unies comme un droit fondamental, au même titre que la santé (art. 25, Déclaration universelle des droits de l'homme).

Lorsque l'on parle de droit, on évoque également les responsabilités qui en découlent. Dans le cas du logement : l'obligation de payer le loyer, de ne pas troubler la jouissance paisible des autres locataires et de conserver son logement en bon état.

Le droit au logement s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le projet de Loi 112 déposé à l'Assemblée nationale précise d'ailleurs que « la stratégie nationale se compose d'un ensemble d'actions mises en œuvre par le gouvernement, ses partenaires socio-économiques, les collectivités régionales et locales et les organismes communautaires afin de contrer la pauvreté et l'exclusion sociale ». L'intervention de l'État dans le logement social fait partie intégrante de ces actions de mise en œuvre.

Davantage que le droit au logement, c'est l'accessibilité financière au logement qui pose problème pour toute une catégorie de ménages québécois. On parle ici des 500 000 ménages qui consacrent plus de 30 % de leurs revenus pour se loger dont la moitié d'entre eux, plus de 50 % de leurs revenus.

Ces ménages se retrouvent particulièrement chez les personnes seules, les familles monoparentales et les locataires de moins de 55 ans.

LA CRISE DU LOGEMENT : DES CHANGEMENTS PROFONDS DE SOCIÉTÉ

Du milieu des années '80 jusqu'à 1998, le taux d'inoccupation des logements locatifs privés au Québec dépassait 6 %, un marché alors favorable aux locataires. En 1999, ce taux est descendu à 3,8 % pour atteindre 2,2 % en 2000 (1,4 % à Gatineau, 1,5 % à Montréal et 1,6 % à Québec). En 2002, le taux d'inoccupation a plongé sous la barre de 1 % dans certaines grandes villes.

Or, un taux inférieur à 2 ou 3 % crée un déséquilibre entre l'offre et la demande d'où les crises du logement observées en juillet 2001 et 2002. Un taux d'inoccupation très bas est particulièrement problématique pour l'ensemble des locataires, notamment les ménages qui ont des besoins impérieux.

La crise du logement social est une crise du logement « tout court », comme le soulignait la journaliste Josée Boileau dans le quotidien *Le Devoir* (6 octobre 2001, série d'articles sur la crise du logement). Les locataires s'appauvrissent et les statistiques le démontrent clairement. Ces derniers ont vu leur revenu médian diminuer de 27,7 % entre 1981 et 1996 alors que celui des propriétaires diminuait de 4,5 % pendant la même période (SHQ, *Plan d'action stratégique 2001-2004*).

À l'instar des auteurs du document de réflexion de la Commission, nous constatons que des changements profonds de société - individualisation des comportements, vieillissement de la population, hausse de l'intolérance et regain des vieux quartiers - alliés à une conjoncture économique particulière dans le domaine de l'immobilier, ont conduit à la crise actuelle.

Nous constatons aussi que les problèmes de logement dépassent la simple question d'abordabilité. Une chose est certaine, il y a pénurie de logements sociaux et abordables et pénurie de logements tout court dans certains centres urbains. En l'absence d'une politique d'habitation, l'analyse de la problématique est plus difficile et ne permet pas de prévoir les mécanismes d'ajustement de l'offre et de la demande en matière de logement.

Notons enfin qu'en ce qui concerne la construction de logements locatifs, on assiste à un véritable déclin depuis 20 ans, tel que le rapporte une étude publiée par la Société d'habitation du Québec (2002). Le marché de l'habitation a construit 10 fois moins de logements locatifs durant les deux dernières décennies (en comparaison des années 70). Une telle situation s'explique certes par des changements démographiques et sociologiques, mais surtout par le fait que les promoteurs ont développé d'autres types d'habitation dans une conjoncture favorable à ces tenures (condominiums, immeubles commerciaux, résidences unifamiliales...) Ils se sont du même coup tournés vers d'autres véhicules financiers où ils n'ont pas à gérer les états d'âme des locataires.

Une analyse récente de la Société d'habitation (SHQ, *L'habitation au Québec*, septembre 2002) note pour 2002 une légère reprise de la construction de logements locatifs. Cette reprise va-t-elle durer? Difficile d'en mesurer l'impact à moyen terme sur l'ensemble du marché.

LES MÉNAGES LOCATAIRES : AU-DELÀ DU PROBLÈME D'ABORDABILITÉ

Le problème du logement dépasse largement le problème d'abordabilité. Tout d'abord, la demande de logement s'est profondément transformée au cours des deux dernières décennies. L'augmentation constante du nombre de personnes seules qui correspond à 44 % des ménages locataires (selon le dernier recensement) en est l'exemple le plus frappant. On constate également une croissance déterminante du nombre de personnes de 75 ans et plus (prévision d'augmentation de 14 % de cette tranche de la population d'ici 2004). Parmi celles-ci, plusieurs sont en perte d'autonomie, légère ou importante.

Et que dire de la croissance du nombre de familles recomposées et de familles monoparentales! De même, en période de croissance économique, l'augmentation de jeunes adultes qui quittent le foyer familial et les nombreux « colocs » qui se séparent pour habiter seuls ont une influence certaine sur le marché du logement.

Aux phénomènes que nous venons d'évoquer, s'ajoutent les problématiques de santé mentale et de toxicomanie auxquelles le réseau de l'habitation sociale est confronté.

LE LOGEMENT PUBLIC ET PRIVÉ SANS BUT LUCRATIF : UN EFFORT CONSTANT MAIS TOUJOURS INSUFFISANT

Depuis plus de 30 ans au Québec, les gouvernements ont investi dans le logement social pour aider les ménages à faible et modeste revenu à se loger convenablement. C'est ainsi qu'on a réalisé 62 000 logements à loyer modique administrés par les offices d'habitation, et supporté 7 000 unités de supplément au loyer dans le secteur privé, toujours administrés par les OH. S'ajoutent au parc de logements publics 40 000 logements coopératifs et communautaires. Au total, ce sont plus de 110 000 logements sociaux pour les ménages à faible revenu ou à revenu modeste, qui ont nécessité 443 millions de dollars de l'État en 2001.

Toutes ces mesures comme le signale le document de consultation de la Commission, ne viennent en aide qu'à 14,9 % des ménages consacrant plus de 30 % de leurs revenus pour se loger. Cette aide, bien qu'insuffisante, est importante puisqu'elle permet de ramener les dépenses de logement de ces ménages à 25 % de leurs revenus et de leur offrir des logements de qualité et un milieu de vie très appréciable.

Le logement social demeure donc une mesure importante qui fait partie de la solution, aux côtés d'autres types d'aide tels *l'allocation logement* ou le programme *Réno-village*.

LES DISPARITÉS RÉGIONALES ET LE LOGEMENT

En matière de logement, les disparités régionales sont nombreuses et doivent être prises en compte lorsqu'on souhaite intervenir dans une perspective de développement durable et intégré.

La crise du logement de l'année dernière et celle de cette année nous ont d'abord démontré des taux d'inoccupation des logements privés très différents dans les grandes villes et les villes moyennes par rapport aux petites municipalités en région. Les logements locatifs, en nombre suffisants dans les petites municipalités, sont souvent beaucoup plus rares dans les centres urbains. Par ailleurs, les coûts des logements en régions sont nettement inférieurs à ceux des centres urbains. Un loyer de deux chambres à coucher coûte en moyenne 398 \$/ mois à Matane comparativement à 529 \$ à Montréal. Eu égard à cet écart, cela demande un ajustement des programmes et des interventions.

Les besoins en logement et les types d'habitation sont très différents en région par rapport aux centres urbains. La densité, les modes d'occupation du sol et la typologie des constructions résidentielles s'expriment différemment en milieu urbain et rural. En région, la problématique de l'offre de logement s'apparente aux aspects inhérents à la qualité du cadre bâti ou à la dimension des logements offerts en regard des besoins de la clientèle. De plus, de nombreuses résidences et logements en zone rurale nécessitent des réparations majeures qui commandent un autre type d'intervention. Bref, le maintien des gens dans leur logement est conditionnel à la fois à l'entretien et à l'adaptation des habitations ainsi qu'aux divers services de soutien à domicile.

II. LE RÔLE DE L'ÉTAT ET LES POLITIQUES DE LOGEMENT

L'ÉTAT : RÉGULATION DU MARCHÉ DU LOGEMENT ET INNOVATION DANS LE DOMAINE DE L'HABITATION

Pour le ROHQ, il est indéniable que l'État doit poursuivre son rôle de régulateur du marché du logement, un rôle qui a permis aux locataires d'avoir accès à des logements de qualité et d'avoir recours à des règles d'arbitrage (Régie du logement).

Le marché privé du logement répond à la capacité de payer de la majorité des ménages québécois. Toutefois, pour les 20 % des ménages qui consacrent plus de 30 % de leurs revenus pour se loger, le rôle de régulateur et l'intervention de l'État en habitation demeurent fondamentaux.

Ce rôle régulateur fait d'ailleurs consensus auprès des divers intervenants en habitation.

L'État a, selon le ROHQ, un autre rôle fondamental à jouer en matière d'habitation, particulièrement en période de crise, soit celui d'agent innovateur en matière de recherche et de développement de nouvelles technologies de construction et de rénovation.

À l'heure actuelle, le Québec exporte avec succès ses technologies en matière de construction, contribuant à régler bon nombre de problèmes à l'étranger. Il serait important que cette expertise développée ici serve notamment dans la construction de nouveaux logements sociaux ou abordables. À titre d'exemple, le recours à la construction préfabriquée de logements multiples nous apparaît une voie à privilégier, compte tenu des progrès enregistrés au cours de la dernière décennie et des délais plus courts de construction qui y sont normalement associés.

L'AIDE À LA PERSONNE ET À LA PIERRE : NÉCESSITÉ DE MESURES DIVERSIFIÉES

En matière d'habitation sociale, le ROHQ est d'avis que l'État devrait maintenir une aide à la pierre et une aide à la personne. En intervenant aux deux niveaux par des mesures diversifiées, l'État se donne une meilleure flexibilité pour répondre aux besoins en logement des ménages à faible revenu et à revenu modeste, ou à ceux qui vivent des problématiques particulières. L'aide à la personne (allocation logement, supplément au loyer) est valable et permet de répondre plus rapidement aux besoins, mais elle ne peut apporter toutes les solutions aux problèmes de nombreux ménages qui ont des besoins particuliers.

L'aide à la pierre (construction de logements sociaux et abordables) permet à l'État d'intervenir directement sur la qualité du logement et du milieu de vie avec, en corollaire, les effets démontrés sur la responsabilisation des individus, l'éducation et la santé physique et psychologique. Les études de Shlay (*Housing and Self Sufficiency* - 1993) et Galster (*The Geography of Metropolitan Opportunity : A Reconnaissance and Conceptual Framework* -1995) ont d'ailleurs démontré qu'un logement stable et abordable est un facteur déterminant du bien-être économique et social. Dans ce contexte, le développement d'un parc de logements sociaux et abordables de qualité par des programmes d'aide à la construction apparaît comme une mesure de prévention à la dépendance de mesures sociales.

À l'instar de Steve Pomeroy (*Le logement en tant que politique sociale* -1995) nous croyons qu'en « intervenant sur le plan du logement, on peut s'attaquer directement au problème de la pauvreté. Mais la question essentielle à laquelle il faut répondre sur le plan de la politique, c'est dans quelles circonstances il est plus efficace d'intervenir au niveau du logement plutôt qu'au niveau du revenu. »

LES POLITIQUES DE LOGEMENT À L'ÉTRANGER : UNE SOURCE D'INSPIRATION INTÉRESSANTE

Le document de consultation de la Commission fait état des politiques de logement de trois pays soit les États-Unis, la France et l'Angleterre. Les politiques de logement de ces pays sont une source d'inspiration intéressante pour le Québec.

On constate d'abord que l'investissement dans le logement social est un incontournable et que tous ces pays ont dû réinvestir de façon importante dans le logement social au cours des dernières années. Les interventions dans ces pays se sont fait sur des modes variés et renouvelés pour apporter des solutions durables à la crise du logement.

Il faut faire le constat historique que dans les sociétés occidentales, les choix politiques conduisant à une privatisation du logement social ont été des constats d'échec et ont nécessité des réinvestissements majeurs de l'État. Le Québec devrait prendre note de ce constat.

Les interventions gouvernementales des trois pays précités dans le domaine du logement portent sur le cadre plus global de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, ce qui n'est pas le cas au Québec. Leurs politiques de logement ne sont pas conçues comme un élément « isolé », mais intégrées à une politique d'aménagement dont les visées sont plus larges (aménagement régional et local, urbanisme, logement, transport...). Il y aurait lieu de s'inspirer de ce modèle d'intervention ici.

Il est également fort intéressant de constater l'intérêt de ces pays pour les partenariats de l'État avec les intervenants publics ou communautaires et l'introduction d'une certaine mixité sociale dans les logements sociaux, une mesure hautement souhaitable au Québec.

Mentionnons enfin les interventions simultanées et articulées les unes par rapport aux autres de ces pays dans divers domaines stratégiques du logement : accession à la propriété, locatif privé, locatif social, construction de logements neufs, restauration, logements d'urgence.

L'ÉTAT ET LE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET ABORDABLE : DE MULTIPLES LEVIERS D'INTERVENTION

À l'instar des pays cités dans le chapitre précédent, il apparaît essentiel que l'État poursuive et même accélère le développement du logement social et abordable, tant par des mesures d'aide à la pierre que des mesures d'aide à la personne, comme on l'a mentionné précédemment.

Le logement social répond d'abord à environ 15 % des besoins des ménages qui consacrent plus de 30 % de leurs revenus pour se loger. Ce faisant, il répond aux besoins importants d'une clientèle à très faible revenu et aux prises avec des problématiques particulières.

Notons qu'en matière d'intervention, le supplément au loyer est une mesure valable bien qu'on puisse s'interroger sur la performance économique à long terme d'un tel programme. Des études réalisées au début des années '90 par l'OMH de Montréal et l'Association des offices municipaux d'habitation du Québec démontraient qu'après une période de 15 ans, l'investissement réalisé dans la construction de logements publics s'avérait plus avantageux sur le plan économique que le programme de supplément au loyer. De plus, la courbe de croissance du coût global du logement public dans une perspective à long terme apparaît moins exponentielle que celle du logement privé, assurant ainsi une certaine permanence dans le stock de logements abordables pour les ménages à faible revenu. Dans les actes du VII^e congrès de la politique sociale canadienne portant sur « Le rôle du logement dans la politique sociale », Steve Pomeroy (*Le logement en tant que politique sociale* -1995) énonçait que « Le soutien du revenu ne représente que la moitié de la solution susceptible de répondre aux besoins essentiels de logement. Il ne prévoit aucun mécanisme qui permet de s'assurer que le logement est de qualité et de taille convenables. » Soulignons enfin qu'il serait intéressant de pousser plus loin l'analyse de ces tendances en y intégrant des variables relatives aux aspects qualitatifs du logement public, à la satisfaction de la clientèle du logement public en comparaison avec le logement privé et privé sans but lucratif ainsi qu'à son impact ou son influence dans le marché général du loyer. Une telle réflexion est malheureusement absente du document de consultation élaboré par les chercheurs Gill et Dagenais.

Les offices d'habitation doivent toutefois demeurer associés à ce programme afin d'assurer la complémentarité de cette mesure au logement public en permettant de desservir plus rapidement une certaine partie de la clientèle dans une conjoncture de situation de marché privé favorable aux locataires.

RECOMMANDATION 1

Maintenir le partenariat office d'habitation /secteur privé dans l'administration du programme de supplément au loyer

Mentionnons également que l'État aurait tort de ne s'appuyer que sur les organismes privés sans but lucratif dans ses interventions pour développer des logements sociaux.

Son partenaire public, l'office d'habitation est un organisme imputable devant la municipalité et les gouvernements, qui a développé une expertise d'importance en habitation sociale depuis plus de 30 ans et qui vient de se voir attribuer de nouveaux pouvoirs d'interventions en avril dernier par le législateur qui adoptait la Loi 49.

Pour favoriser le développement du logement social, le ROHQ souhaite, à l'instar des signataires du document de consultation de la Commission la mise en place d'un Fonds d'investissement du logement social.

Il est toutefois impératif que les offices d'habitation aient accès à ce Fonds d'investissement, contrairement à l'idée du document de réflexion préconisant un Fonds réservé aux organismes privés sans but lucratif.

RECOMMANDATION 2

Créer un Fonds d'investissement du logement social accessible à tous les intervenants

Dans la réflexion que mène le Gouvernement du Québec sur les redevances de développement, l'attribution de fonds au logement social ne devrait-elle pas être considérée au même titre que les autres équipements collectifs? Le logement social et le développement urbain font partie d'une même équation. On ne peut penser faire de développement stratégique de la ville sans inclure dans cette stratégie un chapitre pour le logement des plus démunis. La mise en place d'un tel levier permettrait d'établir une corrélation directe entre le développement urbain et les coûts sociaux globaux associés à l'urbanisation du territoire.

RECOMMANDATION 3

Attribuer des redevances de développement au secteur du logement social

Les récentes crises du logement ayant démontré l'absence de moyen stratégique d'intervention, le ROHQ recommande la création d'une banque de logements d'urgence qui serait administrée par les offices d'habitation. Rappelons que les OH sont les organismes de dernier recours en habitation et qu'il serait hautement souhaitable qu'ils puissent intervenir rapidement lors des sinistres (incendies, inondations, verglas...) et que l'État puisse compter sur une telle banque de logements.

RECOMMANDATION 4

Créer une banque de logements d'urgence relevant des offices d'habitation

L'ÉTAT ET L'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ DE MÉNAGES À REVENU MODESTE

À l'instar des auteurs du document de réflexion de la Commission, le ROHQ est d'avis que l'État doit favoriser l'accès à la propriété de ménages à revenus modeste (20 000 \$ à 35 000 \$) par diverses mesures fiscales. Cette intervention aurait pour effet de libérer certains logements pour aider des ménages à plus faible revenu et de hausser le pourcentage de propriétaires au Québec, ce qui est une mesure nettement souhaitable afin de graduellement atteindre le taux de propriétaire des autres provinces canadiennes.

Les mesures préconisées pour l'accès à la propriété dans le document de réflexion de la Commission peuvent servir de base à l'élaboration d'un programme d'intervention ; soit le dégrèvement régressif de l'impôt foncier; une réduction des taux d'intérêt hypothécaires et un supplément au loyer pour une période déterminée avec des seuils limités. Il conviendrait toutefois de veiller à ce que ces mesures soient garanties d'une certaine pérennité à l'égard du maintien de l'actif patrimonial des nouveaux propriétaires en considérant la fragilité de leur situation économique de référence ainsi que la qualité du logement visé par l'acquisition.

À ces mesures, nous proposons un volet du programme d'accès à la propriété (condos) où les offices d'habitation pourraient être mis à contribution pour gérer les espaces communs. Les ménages à revenu modeste pourraient bénéficier ainsi de l'expérience de gestion des OH.

RECOMMANDATION 5

Mettre en place un programme d'accès à la propriété pour les ménages à revenu modeste

III. LES OFFICES D'HABITATION : DES ACTEURS MAJEURS DU LOGEMENT SOCIAL

MISSION DES OFFICES D'HABITATION

Les offices d'habitation ont pour mission de gérer des logements sociaux (HLM) pour les ménages les plus démunis et de développer des programmes de logements sociaux.

Les offices d'habitation sont des organismes publics présents partout au Québec et fortement impliqués dans leur milieu. Le parc de 63 000 logements à loyer modique est géré par plus de 2 000 employés et plus de 3 500 administrateurs et administratrices bénévoles siègent sur les conseils d'administration des OH. Parmi ceux-ci, on retrouve plus de 1 000 locataires résidents qui apportent leurs connaissances de ces milieux de vie que sont les habitations à loyer modique.

Les OH administrent également plus de 7 000 ententes avec les locateurs privés dans le cadre du programme de supplément au loyer privé.

Leur lien privilégié avec les municipalités, la présence d'administrateurs bénévoles représentatifs de leur milieu et leur implication auprès des locateurs privés contribuent à faire des offices d'habitation des organisations de partenariat structurant dans le domaine de l'habitation.

En réalité, les offices d'habitation constituent les acteurs majeurs du logement social. Ils sont soumis à des normes et à des directives strictes de la part de la Société d'habitation du Québec, ce qui garantit la transparence dans l'attribution des logements et dans la gestion des fonds publics qui leur sont confiés. Partenaires du gouvernement et des municipalités, ils sont imputables face à ces organismes. Leur implication sociocommunautaire en fait des intervenants reconnus de leur milieu.

LA CLIENTÈLE DES OFFICES D'HABITATION

Depuis plus de 30 ans, les offices d'habitation se consacrent exclusivement à héberger une clientèle de ménages à très faible revenu et particulièrement démunie. Cette clientèle est en outre très diversifiée. On y retrouve des familles, principalement monoparentales, des personnes âgées autonomes ou en légère perte d'autonomie, des personnes handicapées, des personnes avec des problèmes de santé mentale, des personnes victimes de violence ou des personnes aux prises avec des problèmes de toxicomanie. Des clientèles que ni le secteur privé, ni les autres acteurs du logement social ne veulent nécessairement héberger.

Au fil des ans, la clientèle des offices s'est alourdie amenant ces derniers à développer de nombreux projets de soutien social et de développement communautaire avec l'aide des associations de locataires et de nombreux organismes du milieu. Ainsi, plusieurs offices ont pu mettre en place des cuisines collectives, des haltes-garderies, des services d'aide pour les leçons et devoirs, des services de transport pour les personnes âgées, etc. Les offices ont ainsi acquis un rayonnement très important dans leur milieu.

À titre d'exemple, mentionnons qu'à l'Office d'habitation de Montréal, l'équipe du développement communautaire compte 6 employés et que 75 organismes communautaires sont hébergés dans leurs immeubles d'où ils dispensent divers services aux locataires.

À Lévis, des projets importants d'animation et de responsabilisation du milieu ont été menés par l'OMH, avec l'aide d'une douzaine d'organismes du milieu.

À l'OH de Trois-Rivières, on retrouve parmi les actions communautaires menées par l'office dans le milieu, des maisons de jeunes, une corporation logée à l'office et qui dispense des services à 12 locataires lourdement handicapés. Diverses ententes ont également été signées avec des organismes de la Santé et des Services sociaux pour aider des locataires souffrant de problèmes de santé mentale ou de jeunes décrocheurs.

DES BESOINS IMPORTANTS

Le logement social aide 15 % des ménages qui dépensent plus de 30 % de leurs revenus pour se loger. Il y a certes quelques autres mesures d'aide dont l'*allocation-logement* pour les personnes de 55 ans et plus ou les familles monoparentales gagnant moins de 22 500 \$, mais un fait demeure, des milliers de ménages qui dépensent plus de 30 % de leurs revenus pour se loger ne reçoivent aucune aide.

À ce chapitre, les listes d'attente des offices d'habitation ne sont qu'un reflet des besoins importants non comblés. Ces listes d'attente s'établissent à plus de 20 000 ménages pour l'ensemble du Québec, dont 12 500 à Montréal, 2 185 à Longueuil, 2 000 à Québec et plus de 700 pour chacune des villes de Gatineau et Sherbrooke.

QUALITÉ ET PÉRENNITÉ DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS

L'État, en décidant de construire des logements publics il y a plus d'une trentaine d'années, a fourni à des dizaines de milliers de ménages québécois à faible revenu des logements à prix modique et de qualité.

L'État s'assurait ainsi d'un moyen unique d'intervenir en habitation en se rendant propriétaire d'un parc de logements important permettant de stabiliser le taux d'efforts de milliers de ménages à faible revenu. Ce parc de logements publics représente un patrimoine collectif dépassant les 2 milliards de dollars. Il constitue un apport économique majeur dans le milieu, sans oublier les impacts socio-économiques d'une telle quantité de logements de qualité.

Conséquemment, l'État a le devoir de maintenir la pérennité de ce parc et d'octroyer les fonds nécessaires au maintien des logements à loyer modique en bon état. Il s'agit là d'un actif majeur pour la société québécoise.

En complément à leur mission, plusieurs offices d'habitation gèrent divers logements sociaux pour le compte d'organismes sans but lucratif. Aussi, le ROHQ est-il d'avis que, contrairement à la proposition du document de réflexion qui propose de céder les habitations à loyer modique de certains petits OH en région à des organismes communautaires, on devrait plutôt examiner au mérite les initiatives d'ententes de gestion ou de regroupement au niveau régional. Parfois, les initiatives pourraient provenir d'organismes sans but lucratif, en d'autres cas, des offices régionaux d'habitation. De plus, le ROHQ considère qu'on ne devrait pas regrouper des unités de logements sociaux simplement pour les regrouper, mais on devrait s'assurer d'abord d'une plus-value pour les clientèles.

Enfin, toute initiative proposant de nouvelles formes de logements sociaux au niveau régional devrait s'appuyer sur des règles d'imputabilité et de représentativité propres à la gestion de fonds publics.

LES OH : UNE MISSION ÉLARGIE, DES PRATIQUES RENOUVELÉES

Avec l'adoption de la Loi 49, les offices d'habitation peuvent maintenant intervenir dans tout type de programmes d'habitation mis en place par la Société d'habitation ou une municipalité.

De gestionnaires, les OH peuvent maintenant agir comme « développeurs » de logements sociaux et ils ont l'intention de jouer un rôle très actif, notamment dans le cadre du nouveau programme de logement abordable.

Au cours des 20 dernières années, leurs pratiques de gestion se sont considérablement modifiées. Le développement des associations de locataires, la mise en place des comités consultatifs de résidents, la participation des locataires et de représentants du milieu au conseil d'administration, la formation et le perfectionnement de leurs gestionnaires et administrateurs ainsi que leur participation à des tables de concertation avec le réseau de la santé et des services sociaux témoignent de ces nouvelles pratiques.

La fragilisation de leur clientèle a fait passer les OH du statut de gestionnaires d'immeubles à celui d'intervenants sociaux et communautaires majeurs dans leur milieu respectif. De nombreuses initiatives sociales et communautaires ont été mises en place au fil des ans pour aider les familles, les personnes âgées en perte d'autonomie, et ce en collaboration avec les associations de locataires et les organismes gouvernementaux et communautaires du milieu.

IV. CONVERGENCE ET COHÉSION DES ACTIONS EN HABITATION

LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE D'HABITATION

La nécessité d'orchestrer la multitude des mesures d'intervention qui s'adressent à la problématique du logement social impose la définition d'un cadre de références spécifiques en matière d'habitation. Devant l'absence de coordination entre les intervenants, une politique d'habitation pourrait mieux orienter les diverses interventions et programmes d'habitation, prévenir les crises du logement et assurer un développement durable et intégré du secteur de l'habitation. Une telle politique permettrait également de mieux orienter les différentes ressources associées au domaine de l'habitation en fonction d'objectifs nationaux et locaux. En matière de droit au logement, l'adoption d'une politique d'habitation permettrait à l'État de se légitimer en se donnant, sinon une obligation de résultats, à tout le moins une obligation de moyens d'interventions.

On peut définir une politique d'habitation comme un ensemble cohérent de mesures adaptées et mises en œuvre par l'État dont l'objectif principal consiste, au moyen de mesures d'interventions sur le marché du logement, à assurer un équilibre global entre l'offre et la demande dans le respect de normes de prix et de qualité fixées par un consensus social. Cette politique peut être articulée en fonction de différents types d'objectifs :

- Des objectifs économiques, destinés à la régulation des cycles et de la conjoncture inhérents au domaine de l'habitation ou aux retombées économiques du secteur de l'habitat dans les activités de construction;
- Des objectifs qualitatifs, établissant des standards et des normes de qualité à l'égard de la production et de la consommation du logement comme bien économique durable;
- Des objectifs redistributifs, inhérents au logement à titre de mesure sociale pour contrer l'inégalité des ménages à faible revenu.

Une politique nationale d'habitation devrait préciser la place de l'État en habitation, et sa nécessité d'intervention qui fait d'ailleurs consensus parmi les acteurs du domaine de l'habitation. Cette politique devrait également établir des objectifs en termes de pourcentage du parc de logements sociaux par rapport à l'ensemble du parc de logements publics/privés. Une politique d'habitation devrait en outre faire le pont avec une politique de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Elle devrait prévoir les arrimages nécessaires entre l'habitation sociale, la santé et les services sociaux, la solidarité sociale, la famille et l'enfance, l'aménagement urbain et le transport. Dans ce contexte, le plan stratégique de la Société d'habitation du Québec ne peut à lui seul tenir lieu de politique d'habitation.

L'élaboration (précédant l'adoption) d'une politique d'habitation pourrait être l'occasion d'amorcer une réflexion visant la révision de certains grands paramètres qui encadrent depuis plusieurs années l'intervention de l'État dans le logement social au Québec. Le taux d'effort exigé des ménages en HLM pourrait-il être porté progressivement de 25 à 30 % de leurs revenus, pour certaines catégories de locataires, afin d'assurer la pérennité et le développement du parc de logements publics? Est-ce qu'une politique d'habitation pourrait apporter un mécanisme périodique de réévaluation du droit au maintien dans les lieux des locataires de logement HLM en fonction de conditions socio-économiques des ménages ou d'une démarche plus intégrée de réinsertion sociale? Est-ce qu'une politique d'habitation pourrait orienter le décroisement des catégories d'immeubles de logements publics (personnes âgées vs familles) en fonction des besoins locaux?

Soulignons enfin qu'une politique déterminant des orientations et une direction commune en matière d'habitation est réclamée depuis de nombreuses années par plusieurs organismes et intervenants du domaine, tant publics, que privés ou sans but lucratif privé.

RECOMMANDATION 6

Élaborer et adopter une politique d'habitation pour le Québec

LA CRÉATION D'UN MINISTÈRE DE L'HABITATION ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

Outre l'adoption d'une politique d'habitation, la création d'un Ministère de l'Habitation et du Développement urbain nous apparaît fondamentale. Devant la complexité des phénomènes sociaux, démographiques et de pauvreté, la planification des interventions en habitation s'avère difficile. Aussi, pour assurer une véritable coordination des interventions en habitation sociale ou privée, un ministère de l'Habitation et du Développement urbain permettrait une approche plus intégrée des différentes mesures d'intervention en recentrant la problématique de développement de l'habitat humain au cœur du mouvement d'urbanisation et de développement économique de notre société.

Pour le ROHQ, la création d'un tel ministère permettrait de renforcer la mission de la Société d'habitation du Québec en positionnant plus formellement cet organisme dans ses relations avec la gouverne de l'État dans les multiples secteurs qui interpellent le domaine de l'habitation.

RECOMMANDATION 7

Créer un Ministère de l'Habitation et du Développement urbain

LA PLANIFICATION LOCALE ET RÉGIONALE DU LOGEMENT

La pratique de l'urbanisme au Québec a pris son essor dans la foulée de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, à la fin des années 70. Du plan classique d'affectation des sols, nos instruments de planification ont évolué vers des concepts plus intégrés d'aménagement et de développement du territoire. Le schéma d'aménagement s'avère un outil privilégié de concertation et d'orientation du développement d'une région. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* précise de manière particulière le cadre des orientations d'aménagement qui doivent s'inscrire dans les dimensions stratégiques des schémas. C'est ainsi que ces schémas doivent prévoir des orientations particulières à l'égard des périmètres d'urbanisation, des infrastructures de transport, de territoires agricoles et de protection de l'environnement, notamment. Les MRC du Québec doivent également s'investir dans une démarche de planification régionale en matière de protection des risques incendies et de gestion des matières résiduelles. Le développement local au Québec s'appuie donc sur une démarche de planification et de concertation qui est affranchie par l'adoption d'un document public ayant une portée réglementaire.

Alors que l'ensemble des MRC et des communautés métropolitaines du Québec sont à élaborer des schémas de seconde génération, il est étonnant de constater que la question du logement, et particulièrement du logement social, est absente de la réflexion des instances locales à l'égard du développement de leur communauté et du plan d'action qui est corollaire au schéma d'aménagement ou au plan d'urbanisme local. Dans le cadre de l'exercice de révision des schémas d'aménagement, le gouvernement du Québec a établi des objectifs d'évaluation assez précis à l'égard de la consolidation des zones urbaines existantes, de l'extension des zones habitées et du déploiement des infrastructures de développement. Ces objectifs, connus et partagés par l'ensemble des intervenants, guident l'approbation définitive des schémas par le ministre en assurant leur concordance aux grandes orientations fixées par le gouvernement.

Il serait souhaitable de développer une approche proactive de planification et de développement du logement et du logement social, au niveau local et régional. La fixation d'objectifs précis de consolidation et de développement de logements sociaux, sur une base régionale, devrait être intégrée au contenu obligatoire des schémas d'aménagement. Une telle perspective aurait pour effet d'entraîner une nouvelle dynamique à l'égard des préoccupations communautaires au niveau local et à celui de l'affectation des fonds régionaux de développement du logement social prévu par la Loi 170. De plus, les mécanismes de consultation publique, intégrés au processus d'adoption des schémas, assurent une analyse intersectorielle des problématiques d'aménagement par les différents acteurs ou intervenants concernés par ce domaine. Ainsi, la coordination des différentes mesures d'intervention en matière de logement social qui jusqu'à maintenant relevait d'instance nationale, pourrait être mieux orchestrée au plan régional. Évidemment une telle approche nécessiterait probablement des ajustements législatifs entre la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de favoriser le développement d'outils de planification des besoins en logements et des interventions locales.

Au plan de l'aménagement, cette approche pourrait conduire à l'introduction de mesures facilitant l'adaptation du parc de logement aux nouvelles réalités socio-économiques. Pensons ici à la conversion des logements des premières couronnes des centres urbains ou à l'aménagement de logements d'appoint destinés à des clientèles cibles (jeunes adultes, personnes âgées, personnes seules). Cette approche prendrait tout son sens en faisant partie intégrante d'une politique nationale d'habitation coordonnée par un ministère de l'Habitation et du Développement urbain.

RECOMMANDATION 8

Introduire des dispositions à la loi sur l'aménagement et l'urbanisme visant à inscrire au contenu obligatoire des schémas d'aménagement régionaux la définition d'orientation d'aménagement et de développement spécifique au logement social, et arrimer la loi de la Société d'habitation du Québec avec la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme.

LOGEMENT SOCIAL, SOLIDARITÉ SOCIALE, SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX : UN ARRIMAGE NÉCESSAIRE

Dans le rapport présenté par le gouvernement du Québec à l'occasion de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à l'examen et à l'évaluation d'ensemble de la mise en œuvre du Programme pour l'habitat, les signataires du document énonçaient que : « *Dans la perspective d'éliminer la pauvreté et l'exclusion, le Québec entend consolider et renforcer les moyens d'assurer un droit au logement* » (Gouvernement du Québec, *L'habitat au Québec 1996-2001*; préface). Un tel énoncé illustre l'aspect particulier du logement social qui ne se limite pas à la fourniture d'un toit décent mais qui doit s'inscrire dans une démarche plus complète de solidarité sociale et d'épanouissement des individus. L'admission d'une interface formelle entre les mesures destinées au logement social, à la santé et à la solidarité sociale ne trouve malheureusement pas toujours écho dans la concertation des différentes pratiques sur le terrain. Dans le cadre d'une politique d'habitation visant un développement durable et intégré, l'établissement d'un réseau formel d'intervention entre les intervenants concernés par la clientèle du logement social est fondamental et nécessaire afin de soutenir les mesures gouvernementales de lutte à la pauvreté.

L'arrimage avec le réseau de la Santé et des Services sociaux s'avère également un enjeu majeur à l'heure où la moyenne d'âge des personnes âgées vivant dans les habitations à loyer modique (plus de 35 000 ménages) et les autres types de logements sociaux atteint 75 ans. Plus que jamais, les mesures de soutien communautaire et d'aide à domicile devront concourir au maintien dans leur logement social de ces ménages plutôt que de devoir les orienter vers un centre d'hébergement ou de soins de longue durée. Tant socialement qu'économiquement, il est nettement plus avantageux de maintenir un ménage en logement social plutôt que dans un établissement du réseau de la santé et des services sociaux. De manière générale on peut indiquer qu'il en coûte à l'État mensuellement 350 \$ pour le maintien d'un ménage dans un logement HLM en opposition au plus de 2 000 \$/ mois requis pour accueillir une personne dans un centre d'hébergement de soins de longue durée.

De même, on devrait concevoir que le logement social s'inscrit dans le cadre d'un *continuum* de mesures de lutte à la pauvreté et qu'en conséquence, il y

aurait lieu de développer des approches intégrées d'intervention avec les mesures d'aide au revenu et de réinsertion sociale.

Pour le ROHQ, ces arrimages sont absolument essentiels pour aider les clientèles particulières (santé mentale, toxicomanie, personnes âgées en perte d'autonomie).

RECOMMANDATION 9

Intégrer le logement social dans le réseau des intervenants sociaux et communautaires

MIXITÉ DES TENURES DE LOGEMENT : PRIVÉ, PRIVÉ SANS BUT LUCRATIF ET PUBLIC

Dans une économie de libre marché, la production de logement est d'abord l'affaire du secteur privé. Ce dernier s'acquitte d'ailleurs assez bien de fournir des logements répondant aux besoins de la majorité des locataires québécois. Cette relative adéquation entre l'offre et la demande de logements privés s'inscrit dans le cadre de la logique des transactions de biens économiques où le prix du marché est influencé par la valeur d'échange du logement en fonction des coûts d'investissement qui sont associés à ce bien durable. En matière de logement social et de droit au logement, c'est la notion de service de logement ou la jouissance de son occupation qui domine. Dans ce contexte, la valeur d'usage du logement doit être convenu en fonction du taux d'effort admissible pour les ménages et des opportunités socio-économiques inhérentes à l'amélioration des conditions d'habitat pour les plus démunis. Le secteur privé, pour des considérations de rentabilité économique, ne peut répondre adéquatement à tous les besoins en logement comme le démontre l'actuelle crise du logement; d'où la nécessaire intervention des pouvoirs publics afin d'assurer l'accessibilité au logement des divers groupes sociaux.

Historiquement, les différents programmes gouvernementaux de soutien au logement social ont permis l'émergence de différents modes de tenure. Cette multiplicité des intervenants a su répondre à la variété d'expression des besoins de clientèles particulières. Le logement public, sous l'égide des OH, répond aux besoins des ménages très démunis. Sous le vocable du logement communautaire, les tenants du logement privé sans but lucratif (coopératives d'habitation et OSBL) répondent à des besoins complémentaires au réseau des offices d'habitation en regard de leurs clientèles spécifiques. Compte tenu de l'ampleur des besoins à combler, cette diversification des acteurs est souhaitable et doit demeurer.

Plutôt que de chercher à segmenter les modes de tenures ou imposer un modèle réductif sous l'égide du « tout au communautaire » comme le propose le document de réflexion de la Commission parlementaire, le ROHQ est d'avis que, par l'adoption d'une politique nationale d'habitation, le gouvernement du Québec devrait favoriser un modèle de convergence des différents modes de tenure à l'égard de l'ensemble des clientèles à desservir. D'ailleurs, les offices d'habitation se sont déjà inscrits depuis plus de 15 ans dans ce modèle de convergence par l'entremise de nombreuses initiatives de soutien à la clientèle ou de partenariats de différentes natures avec des intervenants sociocommunautaires. On ne peut nier la contribution essentielle des intervenants privés et privés sans but lucratif dans le développement du logement social. On ne peut non plus ignorer que les offices ont développé une expertise considérable après plus de 30 ans de gestion du logement social. Dans un secteur où les investissements publics sont importants, leur imputabilité auprès des municipalités et du gouvernement reste une assise démocratique de premier ordre.

MIXITÉ DES CLIENTÈLES ET D'USAGES POUR LE LOGEMENT SOCIAL

Le document de réflexion de la Commission démontre que la mixité des clientèles et des usages constitue une tendance privilégiée dans le cadre des expériences étrangères de logements sociaux en France, aux États-Unis et en Angleterre. La mixité des clientèles semble s'avérer un excellent moyen d'assurer un *continuum* de services tout en favorisant le développement d'un milieu de vie plus équilibré socialement. La mixité sociale dans les HLM pourrait également susciter l'établissement d'un modèle d'émulation en vue de l'ascension sociale des résidents, en mettant en contact au sein d'un même ensemble immobilier des clientèles à faible revenu et à revenu modéré.

Il y aurait lieu aussi de favoriser l'émergence de projets offrant une migration de services dans l'évolution des besoins de la clientèle. Cette migration pourrait s'exprimer en fonction du vieillissement de la clientèle, des opportunités de réinsertion sociale ou de l'évolution économique des familles. À cet égard, l'assouplissement de règles de gestion visant à faciliter la conversion et l'adaptation des logements sociaux à long terme pourrait être une avenue déterminante à l'intérieur d'une politique d'habitation.

Enfin, il y aurait lieu d'encourager des projets offrant des opportunités de mixité d'usages dans un ensemble immobilier. Ainsi, des commerces ou des locaux de services pourraient être intégrés à un projet de logements sociaux. Outre les avantages d'une telle mixité sur la rentabilité économique du projet, une telle approche pourrait entraîner le développement de partenariat d'affaires avec le secteur privé. De plus, par une concertation intégrée d'économie sociale, la présence d'activités commerciales ou de services au sein de ces ensembles pourrait être articulée à des mesures de formation et de réinsertion en emploi pour une partie de la clientèle à laquelle le projet serait destiné.

PARTENARIAT ENTRE LE LOGEMENT SOCIAL ET PRIVÉ

Dans la recherche de solutions durables et permanentes en matière de logement social, il convient de développer une attitude ouverte à de multiples initiatives en matière de partenariat. Il s'avérerait en ce sens inopportun de maintenir une dynamique d'intervention articulée à partir des modes de tenures. On doit chercher à développer de nouveaux modèles d'intervention qui épouseront des modes diversifiés en fonction des particularités de chaque projet et qui s'appuieront sur le partage des compétences des différents intervenants dans le domaine de l'habitation. Ainsi, faut-il réviser nos approches de gestion du logement social et explorer de nouvelles façons de faire en développant une notion de solidarité et de complémentarité entre les différents intervenants et ce, tant au plan institutionnel, technique, financier et social? On pourrait envisager recourir à l'impartition dans certaines activités de gestion et d'entretien du réseau du logement social. Des mesures fiscales visant à intéresser le secteur privé à participer à des projets mixtes de logements sociaux pourraient être envisagées. À cet effet, la mise sur pied de *Société d'économie mixte* impliquant des partenaires privés et des offices d'habitation dans la réalisation de complexe immobilier à usages mixtes serait à explorer. Dans le cadre d'un programme d'accession à la propriété pour les ménages à revenus modestes, les offices d'habitation pourraient contribuer par leur expertise à la gestion des espaces communs ainsi qu'à l'administration du syndicat des copropriétés. L'administration technique des différents programmes pourrait être déconcentrée au niveau local afin de favoriser l'émergence de programme clé en main en partenariat avec le secteur privé. La SHQ, dans le respect de son actuelle mission, pourrait servir de guide à l'établissement d'expériences pilotes de partenariat entre les acteurs de logements sociaux et de logements privés.

V. LES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Maintenir le partenariat office d'habitation / secteur privé dans l'administration du programme de supplément au loyer

Recommandation 2

Créer un Fonds d'investissement du logement social accessible à tous les intervenants

Recommandation 3

Attribuer des redevances de développement au secteur du logement social

Recommandation 4

Créer une banque de logements d'urgence relevant des offices d'habitation

Recommandation 5

Mettre en place un programme d'accès à la propriété pour les ménages à revenu modeste

Recommandation 6

Élaborer et adopter une politique nationale d'habitation pour le Québec

Recommandation 7

Créer un ministère de l'Habitation et du Développement urbain

Recommandation 8

Introduire des dispositions à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* visant à inscrire au contenu obligatoire des schémas d'aménagement régionaux la définition d'orientation d'aménagement et de développement spécifique au logement social et arrimer la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

Recommandation 9

Intégrer le logement social dans le réseau des intervenants sociaux et communautaires