

Consultation publique sur la
STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT
« PARLONS LOGEMENT »

Mémoire du
Groupe de ressources techniques Bâtir son quartier



www.batirsonquartier.com



MILIEUX DE VIE **MIXITÉ SOCIALE** ACCÈS À UN LOGEMENT ABORDABLE LUTTE CONTRE
LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION DÉMOCRATIE PRISE EN CHARGE INNOVATION SOCIALE
RÉPONSE AUX BESOINS RESPONSABILITÉ COLLECTIVE COOPÉRATION SOLIDARITÉ
EMPOWERMENT ÉDUCATION POPULATION **HABITATION COMMUNAUTAIRE**
CONCERTATION MIXITÉ DE FONCTIONS **REVITALISATION DES QUARTIERS**
SAUVEGARDE DU PARC LOCATIF ABORDABLE INTÉGRATION DES IMMIGRANTS
COLLECTIVITÉS DURABLES VALORISATION DU PATRIMOINE BÂTI **DENSIFICATION**

Table des matières

Présentation de Bâtir son quartier	3
Introduction	4
Évolution du financement fédéral.....	5
Quelques dates repères.....	5
Parc de logements sociaux au Canada	6
Logements touchés par la fin des subventions fédérales.....	7
État du marché du logement au Canada.....	7
Accès à la propriété.....	7
Marché locatif.....	8
Besoins impérieux et logement abordable	8
État du marché du logement au Québec	8
Stratégie nationale sur le logement.....	9
Les principes de la stratégie	10
Un niveau de financement adéquat, des investissements prévisibles	10
Des objectifs clairs qui impriment une direction.....	10
Une approche flexible qui fait place à l'initiative locale	11
Une gestion souple, basée sur les résultats.....	11
Une approche intégrée qui transcende les silos.....	11
Une contribution soutenue au développement durable	12
Une cible ambitieuse, des résultats mesurables	12
Les sources	13
Le fonds des infrastructures sociales.....	13
Le fonds d'innovation pour le logement locatif abordable	13
Nos recommandations.....	14

PRÉSENTATION DE BÂTIR SON QUARTIER

Bâtir son quartier est une entreprise d'économie sociale qui coordonne la réalisation de projets d'habitation et d'immobilier communautaires afin de créer des milieux de vie solidaires pour les ménages à faible et moyen revenus. Depuis le début de ses interventions, en 1976, *Bâtir son quartier* a complété plus de 400 projets coopératifs ou à but non lucratif totalisant plus de 11 500 logements sur le territoire montréalais, sans compter les nombreux projets de centres de la petite enfance, centres communautaires et installations pour des entreprises d'économie sociale.

Bâtir son quartier offre aux groupes promoteurs (citoyens, organismes communautaires et offices municipaux d'habitation) des services d'accompagnement, de coordination, de formation et de support, technique et administratif, nécessaire à la mise sur pied de projets d'habitation communautaire, qu'ils soient coopératifs ou à but non lucratif. De l'émergence d'un projet jusqu'au moment où les membres sont prêts à en assurer la gestion de façon autonome, les individus développent leurs compétences et leur capacité à travailler ensemble et à prendre en charge leur projet d'habitation.

Les projets développés par *Bâtir son quartier* permettent l'accès à des logements à loyer abordable et de qualité dans des milieux communautaires et sécuritaires. Ils favorisent la prise en charge par les individus et les collectivités, dans une approche d'autonomie, de démocratie et de responsabilisation. Ils contribuent à la revitalisation des quartiers et au développement social et économique des collectivités. Ce faisant, ils constituent une réponse structurante et pérenne aux problèmes de pauvreté et d'exclusion.

Par le développement d'habitation communautaire, *Bâtir son quartier* contribue au maintien et à l'accroissement d'un patrimoine immobilier collectif durable, accessible pour la population montréalaise.

Dans sa recherche de modèles résidentiels capables de répondre aux enjeux économiques, démographiques, sociaux et environnementaux, l'habitation communautaire est porteuse d'innovation. *Bâtir son quartier* coordonne la réalisation de projets d'habitation complexes, novateurs et inspirants à plusieurs titres : qu'il s'agisse de construction neuve, d'achat-rénovation d'ensembles insalubres, de recyclage d'immeubles industriels ou institutionnels, de projets intergénérationnels, de nouveaux types de partenariat ou encore de projets qui permettent de revisiter la gouvernance associative en contexte de densité.

Bâtir son quartier a été fondé à une époque où les quartiers ouvriers montréalais subissaient les contrecoups de grandes opérations de rénovation urbaine des années 1960 et 1970, alors que des pâtés entiers de maisons étaient rasés pour faire place à un nouveau type de développement urbain. Des initiatives collectives émanant des ménages en place et d'organismes de quartier ont surgi pour conserver le tissu urbain. Les groupes de ressources techniques, dont *Bâtir son quartier*, ont été mis sur pied par les communautés locales pour se doter d'équipes capables de soutenir la mise en œuvre de ces projets citoyens.

INTRODUCTION

Œuvrant à la réalisation de logements communautaires depuis 40 ans, *Bâtir son quartier* voit avec grande satisfaction la volonté du gouvernement fédéral de réinvestir le champ du logement abordable et de se doter d'une stratégie nationale qui prend en compte l'ensemble des besoins.

L'angle retenu pour la stratégie est large : «le gouvernement fédéral estime que les Canadiens méritent d'avoir accès à un logement abordable répondant à leurs besoins». Or, les besoins sont grands. Tous les acteurs, et au premier chef le gouvernement fédéral, doivent contribuer à mettre en place des solutions. Conscients des coûts importants qu'engage l'habitation, nous partageons la préoccupation d'identifier les meilleures pratiques qui sauront à la fois être efficaces et répondre aux besoins des populations.

Il est nécessaire de rappeler que si l'investissement est important, les bénéfices le sont tout autant. Investir dans le logement est économiquement rentable. Ces investissements peuvent être adossés à des actifs immobiliers et ne constituent pas une dépense courante. De plus, les dépenses des ménages liées au logement, y compris le logement locatif, génèrent une activité économique équivalant à 20,1% du produit intérieur brut (PIB), soit 13,6 % pour les dépenses de consommation et 6,5 % pour les dépenses d'investissement (données 2010)¹. Les investissements gouvernementaux dans ce secteur ont un effet stimulant sur l'ensemble de l'économie canadienne.

Les coûts de ne pas agir sont encore plus importants. Au seul titre de l'itinérance, les coûts annuels seraient de l'ordre de sept milliards de dollars, selon les estimés de la Fédération canadienne des municipalités. Enfin, les bénéfices sociétaux qui découlent d'une stratégie intégrée au regard du logement sont majeurs et se déploient dans différents secteurs : éducation, santé, environnement, etc. L'importance de l'habitation pour soutenir des collectivités durables et prospères n'est plus à démontrer et le document de consultation en fait bien état.

Il nous apparaît donc primordial que la stratégie prenne en compte le rapport coût/bénéfice des mesures pour soutenir le logement abordable et adopte une perspective résolument audacieuse au chapitre des investissements.

Le présent mémoire rappelle l'évolution de l'investissement fédéral et fait un bref survol de la condition du marché du logement, notamment au Québec, avant d'aborder la stratégie proprement dite : principes, cibles, pistes d'action et résultats attendus.

¹ SCHL, L'observateur du logement au Canada, 2010, p.17

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT FÉDÉRAL

Quelques dates repères

Les premières interventions soutenues en matière de logement remontent au milieu des années 1940. Elles visent principalement à stimuler l'économie par la construction de logements destinés aux ménages à faible ou modeste revenu et à faciliter la démobilisation des travailleurs de guerre et des militaires. Entre 1945 et 1964, le gouvernement fédéral a ainsi appuyé la construction de 46 000 unités. Ces mesures s'inscrivent dans le contexte de l'interventionnisme d'état, parallèlement à la mise en place des programmes de sécurité de la vieillesse et de l'assurance-chômage. Elles visent essentiellement les ménages à revenu modeste et ne sont pas conçues comme un transfert de richesse ou un moyen de lutter contre la pauvreté. Le marché privé est privilégié pour assurer la croissance de ce secteur et les unités réalisées correspondent à moins de 2 % du marché.

En 1964, des amendements sont apportés à la Loi nationale sur l'habitation (LNH), qui a déjà 20 ans, pour permettre à la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) d'accorder des prêts directs à long terme, amortis sur 50 ans (échéance finale 2014). Cette approche proactive est tournée vers la lutte contre la pauvreté. Cette politique et la création d'agences provinciales ouvrent une période de 30 ans qui verra le développement du logement social.

Dès 1973, les modèles de l'habitation communautaire (OBNL et coop) font leur apparition avec le programme de logement sans but lucratif. Dans le cadre de ce programme, la SCHL accordait des prêts directs à taux réduits pour une durée maximale de 50 ans (échéance finale 2023). La part relative du logement soutenu par le gouvernement fédéral passe progressivement de 2 % à 10 % des mises en chantier. La même année, le programme de supplément au loyer est lancé.

Ce programme est revu en 1986. Le financement provient maintenant d'un prêt hypothécaire limité à 35 ans (échéance finale 2020). À partir de ce moment, le programme cible les ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement. C'est également la fin des programmes conjoints. Le gouvernement fédéral transfère aux provinces la mise en œuvre des programmes, tout en conservant un rôle de direction et de coordination en matière de politique.

En 1993, le gouvernement fédéral se retire du financement du logement social. En 1996, il signe des ententes avec six provinces² et trois territoires pour transférer l'administration de plus de la moitié du parc de logements sociaux qu'il gère. En contrepartie, il leur octroie chaque année des fonds fixes, et ce jusqu'à la fin des ententes. Depuis l'instauration de ce transfert, 80 % des unités existantes sont administrées par les provinces et les territoires.

En 2002, on note une reprise modeste de l'activité fédérale en habitation, avec l'Initiative en matière de logement abordable qui propose un financement initial, plutôt qu'à long terme.

En 2009, le gouvernement fédéral s'engage à réinvestir 1,9 G\$ sur 5 ans, principalement dans le logement abordable et l'itinérance. Les ententes quinquennales, qui se terminaient en 2014, ont

² Le Québec, l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard n'ont pas signé d'entente

été reconduites jusqu'à 2019. Au Québec, des ententes ont été conclues pour rediriger ces programmes vers des initiatives communautaires.

Parc de logements sociaux au Canada

Au cumul des années et des programmes, le financement fédéral a permis la construction de plus de 613 000 unités de logement social (public et communautaire). Le tableau suivant en propose un survol. Les données n'étant pas systématiquement compilées par les institutions, il n'est pas évident d'en retrouver la trace avec précision. Deux sources de données, provenant de la SCHL, ont été utilisées. Certaines unités peuvent ainsi avoir été dédoublées et d'autres sont manifestement manquantes. En effet, les données récentes de la SCHL estiment à 613 500 le nombre de ménages profitant de subventions fédérales à long terme, toujours en cours, et ce pour l'année 2010.

Tableau 1. Construction d'unités ayant reçues un financement fédéral à long terme

Période	Unités	Programme
1945-1964	46 000	Principalement pour travailleurs de guerre et anciens combattants et aussi pour ménages à revenu modeste
1949-1985	205 000	Programme de logement public
1973-1993	236 000	Programme de logement locatif sans but lucratif (coop et OBNL; logement public à partir de 1986)
1973-1979	7 700	Premier programme structuré pour les coopératives d'habitation
1982-	1 800	Programme de logement pour les Autochtones en milieu urbain
1986-1993	14 500	Programme fédéral des coopératives d'habitation
2001-2006(*)	35 000	Investissement dans le logement abordable - construction
2007-2015 (**)	74 300	Programmes ciblés (handicapés, maisons de chambre, violence familiale, logements adaptés)
Sous-total	613 500	
Sources : SCHL, <i>L'évolution du logement social au Canada, 2011</i> (*) : données SCHL, estimées à 5 000 unités par année par la FCM ³ (**) SCHL, <i>Statistiques du logement au Canada, Nombres estimatifs de ménages aidés en vertu de nouveaux engagements (compilation 2007-2015)</i>		

³ Fédération canadienne des municipalités, Conçu pour durer, renforcer les assises du système canadien de logement

Logements touchés par la fin des subventions fédérales

Le nombre total d'unités ayant bénéficié d'un financement fédéral à long terme varie annuellement, que ce soit parce que le financement est parvenu à échéance, ou que l'unité n'existe plus, l'un n'excluant pas l'autre.

Comme nous l'avons rappelé, en 2010 la SCHL estimait à 613 500 le nombre de ménages aidés par le gouvernement fédéral en vertu d'ententes en cours. En 2013, la SCHL estimait le nombre de ces ménages à 584 700, alors qu'il était estimé à 546 500 en 2015⁴.

Depuis les cinq dernières années, c'est donc 67 000 unités qui ne sont plus couvertes par une entente de financement fédéral. À la fin des ententes en 2023, 250 000 ménages canadiens seront touchés par la fin des ententes d'exploitation.

Selon le chercheur Steve Pomeroy, attaché de recherche au Centre de recherche et de formation sur le milieu urbain de l'Université Carleton, une portion importante des unités ne sera pas viable sans le financement fédéral. Il évalue que 70 000 unités ont déjà disparu depuis 1996 et 40 % des unités restantes pourraient connaître le même sort à la fin des conventions⁵.

De son côté, l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) estime qu'à la fin des ententes d'exploitation, jusqu'à deux tiers des ménages, soit « 365 000 logements entièrement ciblés, pourraient faire face à des augmentations de loyer ou à une expulsion économique lorsque les organismes n'auront plus de solution de rechange ».

La fin des subventions arrive dans un marché du logement déjà en déséquilibre. Certaines régions du pays sont déjà en surchauffe dans l'ensemble de leur marché, que ce soit en ce qui a trait à l'accession à la propriété ou sur le marché locatif.

ÉTAT DU MARCHÉ DU LOGEMENT AU CANADA

Accès à la propriété

Depuis 10 ans, l'accès à la propriété s'est amélioré au Canada. Aujourd'hui, près de 70 % des Canadiens sont propriétaires. Il faut toutefois noter qu'au Québec, ce taux est de 61 %, le plus faible de toutes les provinces. L'agglomération de Montréal affiche un taux encore plus bas, à 40 %.

Mais, au cours des cinq dernières années, différents facteurs, autant du côté de l'offre que du côté de la demande, ont fait monter les prix plus rapidement que les revenus, particulièrement dans les zones urbaines, ralentissant ainsi la croissance de l'accessibilité.

Un accès plus difficile à la propriété pèse sur le marché locatif, déjà fortement sous pression.

⁴ SCHL, Statistiques du logement au Canada, pour les années 2010, 2013 et 2015

⁵ Pomeroy, Steve, *Addressing the Expiring Subsidy Challenge: Options and Remedies*, April 2012

Marché locatif

Outre la pression exercée par la hausse du prix des maisons et la diminution de la croissance de l'accès à la propriété, le secteur locatif subit des pressions endogènes qui poussent le coût du loyer à la hausse.

Il se construit de moins en moins de logements locatifs, depuis 10 ans. Les mises en chantier de logements locatifs représentent 11 % de l'ensemble des nouvelles constructions. Dans les grandes villes, les taux d'inoccupation sont sous les 3 %, le seuil de référence pour un marché sain. Au Canada, 18 des 24 régions métropolitaines de recensement (RMR) sont sous ce taux et 10 d'entre elles se situent sous les 2 %.

À l'automne 2014, l'Enquête sur les logements locatifs (SCHL) montrait une augmentation des loyers de 4 % à 7 %, selon les régions; une augmentation bien au-dessus de l'inflation.

Le nombre de logements à loyer modeste (loyer mensuel de moins de 800 \$) recule : 850 000 logements ont disparu en 10 ans, que ce soit pour des raisons de salubrité ou par une conversion en copropriété. Aujourd'hui, 11 % des logements locatifs sont des copropriétés mises en location. Ce type de logement n'est pas accessible pour des ménages à revenu modeste puisque le coût du loyer est de 20 à 30 % plus élevé que pour un logement locatif régulier.

Besoins impérieux et logement abordable

Selon les données du recensement de 2011, le Canada compte 3,75 millions de ménages locataires. Parmi ces ménages, 989 000 éprouvaient des difficultés à se loger convenablement, la part de leur revenu consacré au logement étant supérieur à 30 %.

La part des ménages locataires aux prises avec des besoins impérieux en matière de logement est donc de 26,4 %. Selon l'Enquête nationale sur les ménages (2011), le pourcentage des ménages locataires consacrant plus de 50 % de leur revenu au logement est de 20 %, c'est dire qu'un ménage locataire sur cinq doit faire un effort considérable pour se loger.

En répartissant les revenus des ménages en quintile, on observe que dans le cinquième quintile, celui des revenus faibles, la proportion des ménages locataires ayant des besoins impérieux (30 % et plus) grimpe à 56,9 %.

Le parc de logements sociaux compte quelque 600 000 unités. Ce nombre est nettement insuffisant pour répondre à ces besoins. Plus de 150 000 ménages sont déjà inscrits sur des listes, en attente d'un logement abordable.

ÉTAT DU MARCHÉ DU LOGEMENT AU QUÉBEC

Au Québec, le pourcentage de ménages propriétaires est plus faible qu'au Canada. Parmi les 40 % de ménages locataires, 479 750 doivent consacrer plus de 30 % de leur revenu pour se loger; 50 % des ménages canadiens sont dans la même situation, une proportion qui excède la

part relative de sa population. Près de la moitié de ceux-ci, soit 227 835 ménages, y allouent plus de 50 %.

Laissé à lui-même, le marché locatif privé ne peut répondre à tous les besoins de logement, particulièrement pour les populations vulnérables. Pour offrir une alternative au logement privé à but lucratif, le gouvernement du Québec soutient le logement social, de propriété publique (HLM) et l'habitation communautaire, de propriété collective privée.

La Société d'habitation du Québec agit au nom du gouvernement en cette matière. Le tableau 2 rapporte ses interventions pour l'année 2014-2015.

Tableau 2. Interventions de la SHQ et matière de logement social et communautaire, 2014-15

Logement social (incluant les HLM gérées par des OBNL et des coopératives)	73 938
Habitation communautaire : AccèsLogis et Logement abordable	35 386
sous-total des unités	109 322
Supplément au loyer	26 024
Source : SHQ, L'habitation en bref 2015	

À la fin des ententes financières (une grande partie en 2020), près de 75 000 ménages seront touchés. Du côté de l'habitation communautaire, le programme AccèsLogis comporte un engagement de la SHQ renouvelable aux 5 ans pour les unités subventionnées avec le programme de supplément au loyer. Jusqu'ici, le renouvellement de ces ententes a été honoré par le gouvernement du Québec.

STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT

Le gouvernement canadien s'est retiré du financement de l'habitation sociale et communautaire en 1993. Les programmes de rénovation résidentielle ont aussi été retirés, laissant ces responsabilités aux gouvernements provinciaux. Les programmes antérieurs à 1993 comportaient des engagements à long terme qui viendront à échéance, pour une partie significative du parc, en 2020.

Les besoins sont toujours importants : 20 % des ménages locataires canadiens, et 36 % des ménages locataires québécois, ont toujours à déboursé une trop grande partie de leur modeste revenu pour se loger; le parc de logements locatifs montre des signes de vieillissement et requiert de nouveaux investissements pour continuer à jouer son rôle.

Au Québec, l'habitation communautaire joue, depuis 40 ans, un rôle de premier plan pour fournir une réponse aux besoins en logement abordable, à la grandeur de la province. Son financement provient depuis 1997 du gouvernement du Québec et des municipalités, principalement par

l'intermédiaire du programme AccèsLogis. Au cours des deux dernières années, le gouvernement du Québec a réduit le financement du logement communautaire pour se tourner davantage vers le marché locatif privé (Programme de subvention au loyer). Cette nouvelle orientation inquiète.

En effet, l'habitation communautaire et sociale a démontré qu'elle proposait une réponse ciblée sur les besoins des ménages et une offre de logement de qualité; le succès de l'offre du secteur locatif privé, qui profite des subventions à la personne, est plus mitigée. Une partie des subventions est soit canalisée vers des logements qui ne trouvent pas preneur ou se concentre dans des quartiers sensibles, contribuant à augmenter l'effet ghetto.

S'appuyant sur ces constats, les investissements fédéraux doivent servir à maintenir les logements abordables existants et à en construire de nouveaux, portés par l'habitation communautaire et sociale. La stratégie nationale sur le logement (SNL) devra clairement inscrire la fin de l'itinérance comme un de ses résultats attendus. Afin d'offrir un continuum de logement, elle devra stimuler la croissance du secteur locatif abordable pour contrer les faibles taux d'inoccupation et leur impact sur l'augmentation des loyers.

Les principes de la stratégie

Dans son sens premier, le mot « principe » se réfère à ce qui est à l'origine temporelle de quelque chose, à ce qui en est le commencement. C'est pourquoi nous plaçons un financement adéquat comme premier principe d'une stratégie nationale. Sans une assurance que l'argent sera au rendez-vous, les autres principes et la stratégie elle-même resteront lettres mortes.

Un niveau de financement adéquat, des investissements prévisibles

En habitation, il s'agit d'investissement à long terme. Il faut donc un financement prévisible, sans discontinuité. Cette stabilité permet de construire une stratégie qui ne soit pas dans l'urgence mais établit clairement les priorités et les clientèles visées et, conséquemment, les résultats attendus.

On connaît l'importance du secteur de l'habitation pour l'économie canadienne. La stabilité dans le temps permet aux investissements réalisés d'avoir plus d'impact sur l'économie canadienne. De plus, la continuité permet une meilleure utilisation des ressources et assure un meilleur contrôle sur les coûts de réalisation.

Des objectifs clairs qui impriment une direction

Les objectifs des investissements se doivent d'être clairs et ciblés. Le saupoudrage est une solution qui évite la difficulté d'établir des priorités mais n'est pas économiquement efficace. La SNL doit imprimer une direction aux programmes et aux ententes qui utilisent les fonds liés à la stratégie.

La SNL se doit d'être directive quant aux objectifs établis. Elle doit, en contrepartie, faire preuve de flexibilité dans les modes de réalisation. Le Canada est un pays à géométrie variable, les besoins, les modèles d'intervention et l'expérience acquise varient d'une région à l'autre.

Une approche flexible qui fait place à l'initiative locale

Une fois validée l'adhésion des initiatives locales aux objectifs de la SNL, l'application de la politique doit s'éloigner des programmes mur à mur. Dans leur généralité, ils sont souvent mal adaptés aux réalités locales et génèrent des coûts de réalisation plus élevés.

Par ailleurs, des programmes définis de manière trop serrée, trop normés, passent à côté de l'innovation. Par essence même, les initiatives novatrices ne se qualifient pas dans des grilles préétablies. L'expérience montre que les modèles innovants viennent des acteurs locaux, qui connaissent bien leur réalité.

Le gouvernement fédéral aurait tout intérêt à faire connaître les initiatives locales qui ont du succès, notamment en diffusant les bonnes pratiques auprès des acteurs qui interviennent en habitation, mais aussi auprès de la population en général.

Une campagne nationale en ce sens contribuerait à combattre le symptôme « pas dans ma cour ». Les résistances de ce type, fondées sur la méconnaissance et l'inquiétude, génèrent des coûts additionnels en augmentant les délais de réalisation et, à l'occasion, en obligeant le choix d'un terrain moins approprié ou plus coûteux.

Une gestion souple, basée sur les résultats

La flexibilité dans l'approche doit se traduire dans une administration souple des programmes et des ententes. Le contrôle tatillon n'est pas un gage de succès. Les promoteurs de projets d'habitation consacrent une partie importante de leur temps à compléter des formulaires, qui se font de plus en plus complexes année après année. Une partie de cette énergie pourrait être libérée et consacrée au développement.

Simplifier les critères et les processus permettra de réduire les délais de réalisation, et donc les coûts. Un contrôle moins contraignant est possible. Des services d'information et d'accompagnement pourraient être disponibles, mais non obligatoires, tout au long de la phase de réalisation.

Une approche intégrée qui transcende les silos

L'habitation a un impact considérable, tant dans le budget des ménages que dans l'ensemble de l'activité économique; la stratégie doit ouvrir à de nouvelles façons de faire, inter-ministérielles et inter-programmes, à de nouvelles collaborations avec tous les acteurs. La stratégie doit être conçue et mise en œuvre pour que ses objectifs percolent, dans le système public et chez les partenaires privés, et encouragent un design d'interventions en santé, en environnement, en développement économique, urbain et social qui soit cohérent avec les objectifs poursuivis. Plus encore, en poursuivant leurs propres objectifs, les mesures mises en place doivent être contributives et facilitantes.

Une contribution soutenue au développement durable

La stratégie nationale sur le logement exigera des investissements très importants. On sait qu'ils auront un impact sur l'activité économique canadienne. Ils doivent aussi avoir un impact sur le développement durable et la réalisation des objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

D'entrée de jeu, il faut encourager les mesures d'économie d'énergie. D'autant que ces mesures seront particulièrement intéressantes pour les ménages à faible ou modeste revenu qui verront ainsi diminuer leur facture énergétique.

Une cible ambitieuse, des résultats mesurables

Nous l'avons vu, près d'un million de ménages locataires canadiens, dont près d'un demi-million de ménages locataires québécois, n'arrivent pas à se loger convenablement sans un effort démesuré. Un ménage locataire sur cinq doit consacrer plus de 50 % de son revenu pour se loger.⁶

Les besoins sont énormes et la SNL doit pouvoir y répondre adéquatement. Elle doit être conçue et mise en place pour rallier tous les intervenants sous un objectif national d'investir intensément et de façon continue afin d'augmenter le parc de logements abordables et de le maintenir en bon état.

Un tel effort est possible. En collaboration avec les provinces et les territoires, la contribution du gouvernement fédéral, de l'après-guerre à son retrait en 1993, a permis la construction de plus de 500 000 unités.

Aujourd'hui, les besoins, en nombre, sont aussi importants. Mais la population du Canada a pratiquement triplé : en 1950, elle était de 13 millions, en 1970 elle était de 21 millions, elle est maintenant de 36 millions. Et le Canada est plus riche, il a accès à plus de ressources. De 1960 à 2015, son produit intérieur brut, par habitant, mesuré en dollars constants de 2005, a connu une croissance de 183 %⁷.

La stratégie doit se donner une perspective à long terme, sur 15 ou 20 ans. Le plan d'action qui en découlera devra être structuré par période de cinq ans, assorti d'une évaluation rigoureuse, autant du point de vue des développeurs que du point de vue de l'engagement des différents acteurs gouvernementaux.

⁶ SCHL, L'observateur du logement au Canada 2014

⁷ Université de Sherbrooke, *Perspective monde, Outil pédagogique des grandes tendances mondiales depuis 1945*, <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?codeTheme=2&codeStat=NY.GDP.PCAP.KD&codePays=CAN&optionsPeriodes=Aucune&codeTheme2=2&codeStat2=x&codePays2=CAN&optionsDetPeriodes=avecNomP&langue=fr>, consulté le 10 octobre 2016

Les sources

Le gouvernement fédéral a réinvesti dans le logement abordable en 2001, après une absence de 8 ans. Avec sa prolongation jusqu'en 2019, le cadre de financement pour l'investissement dans le logement abordable totalise des fonds de 1,9 G\$. Au 30 juin 2016, 1,2 G\$ avaient été dépensés. Le fonds couvre différents volets, notamment l'aide à la personne et l'aide pour accéder à la propriété, de sorte qu'il est difficile d'évaluer le nombre d'unités nouvelles livrées.

Plus récemment, le gouvernement fédéral a annoncé deux nouveaux fonds pour soutenir la stratégie nationale sur le logement : le fonds des infrastructures sociales et le fonds pour l'innovation pour le logement locatif abordable. Ces fonds sont-ils suffisants? L'examen de ces fonds montre que non.

Le fonds des infrastructures sociales

Ce fonds est à hauteur de 17,7 G\$. Il couvre quatre volets : le logement abordable, les résidences pour personnes âgées, les infrastructures de loisir et de culture et les services de garde. Selon le ministre de la Famille, de l'Enfant et du Développement social, le montant prévu pour le logement abordable est de 2,3 G\$ étalés sur deux budgets.

Le budget fédéral indique l'intention gouvernementale de permettre à la SCHL d'octroyer des prêts jusqu'à la hauteur de 500 M\$ pour la construction de nouveaux logements locatifs abordables. Cependant, la SCHL est appelée à consulter les intervenants avant de mettre en œuvre ce pan du dernier budget.

Pour sa part, la FCM évalue qu'il faut au minimum 12,6 G\$ pour maintenir les logements existants en compensant la contribution fédérale dans les ententes d'exploitation qui sont échues ou arrivent à échéance prochainement.

La portion réservée au logement abordable dans ce fonds est donc nettement insuffisante pour soutenir une stratégie nationale ambitieuse. Par ailleurs, quel que soit le montant, il faudra que les investissements soient formellement liés à la stratégie nationale sur le logement dans les ententes à venir.

Le fonds d'innovation pour le logement locatif abordable

Créé dans le cadre du budget 2016, le fonds, doté d'un budget de 200 M\$, est administré par la SCHL. Il est alloué pour la création de 4 000 logements abordables en cinq ans.

Le Fonds d'innovation a pour objectif d'encourager la mise au point de nouveaux modèles de financement et de techniques de construction novatrices dans le secteur du logement locatif. Un premier appel de projets a été lancé le 30 septembre dernier.

Ce fonds spécialement orienté vers l'innovation est un complément intéressant au fonds précédent. Cependant, les critères de sélection ne devraient pas se limiter au financement et aux techniques de construction. Il devrait notamment faire une place à l'innovation sociale, qui caractérise souvent les projets développés par les promoteurs de l'habitation communautaire. Par

exemple, les modèles intergénérationnels, les résidences intégrées à des immeubles à usages multiples, les modèles d'hébergement avec continuité dans la communauté, les projets qui favorisent la mixité sociale, les projets qui ont des objectifs multiples (insertion des personnes, revitalisation du territoire, emplois, etc.).

NOS RECOMMANDATIONS

Plus de la moitié des ménages locataires aux prises avec des besoins impérieux sont québécois. Au cours des années où le financement était disponible, l'habitation communautaire, OBNL et coopératives, a construit annuellement 3 000 unités de logement. L'expertise disponible aurait permis d'en construire le double. Par ailleurs, l'approche québécoise a toujours été celle de la concertation et du respect des juridictions.

Sur la base de ces constats, et dans le cadre d'un premier plan d'action quinquennal, nous recommandons :

- Que la Stratégie nationale sur l'habitation donne lieu, pour le Québec, à une entente de 5 ans, dotée de budgets suffisants pour permettre, annuellement, la construction de 4 500 nouvelles unités d'habitation communautaire et à la rénovation par des coopératives et des OBNL de 1 500 logements locatifs abordables privés existants annuellement, pour un total de 30 000 unités, créées ou rénovées.

Différentes mesures peuvent être mises en place pour réaliser cette entente, notamment :

Relativement au développement,

- Fournir une **aide financière à la capitalisation** des initiatives communautaires (coopératives et à but non lucratif) visant la création de logements pour les familles, les personnes âgées et les personnes à risque d'itinérance et fournir une **aide directe aux ménages** et aux personnes dont les revenus sont sous les seuils des Plafonds de revenus des besoins impérieux (PRBI);
- Consentir des **prêts hypothécaires directs** aux organismes porteurs de ces projets à des taux comparables à ceux consentis aux organismes déjà conventionnés avec la SCHL;
- Fournir une **aide récurrente** aux organismes communautaires qui fournissent, dans ces projets d'habitation, un **soutien à l'autonomie** des personnes âgées et un soutien communautaire aux personnes vulnérables et à risque d'itinérance;
- Faire l'inventaire des **propriétés excédentaires** du gouvernement fédéral qui représenteraient un potentiel intéressant pour la création de logements abordables et favoriser pour ces sites des initiatives émanant des communautés (mesures incitatives) pour du logement abordable;

- Éliminer la **taxe sur les produits et services (TPS)** sur les projets de nouveaux logements abordables communautaires.

Relativement à la rénovation du parc existant,

- Réinstaurer le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) et rendre **admissibles les initiatives communautaires** visant le maintien de logements abordables en bon état;
- Accorder une **aide** aux coopératives d'habitation et aux organismes à but non lucratif ayant bénéficié d'une aide fédérale avant 1993 pour financer des **travaux majeurs** ou la reconstruction de leurs immeubles et en maintenir l'accessibilité financière pour les ménages qui y vivent. Fournir une aide aux organismes en fin de convention qui font face à une contamination des sols de façon à leur permettre d'avoir accès au financement hypothécaire conventionnel;
- Introduire des mesures fiscales pour favoriser la vente de propriétés privées à loyer modeste à des OBNL et coopératives (proposition de la FCM) pour permettre de stabiliser les loyers, et assurer un meilleur entretien.

Relativement à l'innovation et au développement durable,

- Élargir l'accessibilité du Fonds d'innovation pour le logement locatif abordable pour y inclure des critères d'innovation sociale pour rendre admissibles des projets d'habitation communautaire et sociale novateurs;
- Fournir une aide financière spécifique dans le cadre d'initiatives visant la création de logements abordables sur des **sites contaminés** ;
- Favoriser dans les programmes des mesures d'efficacité énergétique.

Relativement à l'itinérance,

- Rétablir le caractère général et communautaire de la Stratégie des partenariats de lutte à l'itinérance (SPLI) ;
- Revoir les budgets fédéraux consentis pour mettre fin à l'itinérance.

Relativement à la gouvernance,

- Ajouter au mandat de la SCHL la possibilité de faire des prêts directs à faible taux sur une longue période aux promoteurs de l'habitation communautaire et sociale;
- Consolider les partenariats entre les différents paliers de gouvernement, assurer la coordination et la complémentarité des programmes, dans le respect des compétences respectives.



Pour plus d'informations sur Bâtir son quartier :

www.batirsonquartier.com

