



**Association des groupes de
ressources techniques du Québec**

Développer l'habitation communautaire
avec et pour les collectivités

CONSULTATION
menant au troisième plan d'action pour lutter contre la pauvreté
et l'exclusion sociale

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
l'Association des groupes de ressources techniques du Québec
au Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

29 janvier 2016

TABLE DES MATIÈRES

Présentation de l'AGRTQ	2
Les groupes de ressources techniques (GRT)	2
L'habitation communautaire	2
Introduction	3
Le bilan de la Stratégie	4
L'accès à un logement adéquat, un déterminant de la lutte à la pauvreté	8
Le marché locatif privé	9
L'offre	9
Le taux d'inoccupation	9
Le coût des loyers.....	9
Les besoins particuliers	10
Les personnes atteintes d'incapacité de longue durée.....	12
Le rôle de l'État	13
L'habitation communautaire	14
L'offre de services	14
Les retombées collectives de l'habitation communautaire	15
Les orientations	18
Orientation 1. Favoriser le développement du potentiel des personnes	18
Orientation 2. Renforcer le filet de sécurité sociale et économique	19
Orientation 3. Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail.....	20
Orientation 4. Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société.....	21
Orientation 5. Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions.....	21
Conclusion	24
Synthèse des recommandations	25

Présentation de l'AGRTQ

Depuis 1989, l'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ) travaille à la promotion, à l'essor et à la consolidation de l'habitation communautaire pour répondre aux besoins des citoyens à faible ou modeste revenu.

Sa mission consiste à réunir les organisations d'action communautaire autonome et d'économie sociale expertes en immobilier communautaire en un réseau organisé et à mettre cette expertise à contribution pour l'obtention, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques qui soutiennent la réalisation de projets associatifs en habitation. Pour mener à bien cette mission, l'AGRTQ collabore avec différents partenaires communautaires, institutionnels, publics et privés.

L'Association forme un réseau de 25 groupes de ressources techniques (GRT) à l'œuvre dans toutes les régions du Québec.

Les groupes de ressources techniques (GRT)

Les GRT accompagnent les groupes de citoyens et les communautés dans le développement des projets d'habitation, que ce soit en coopératives ou en organismes à but non lucratif. Les GRT coordonnent toutes les phases de réalisation des projets et remplissent une mission de mobilisation et de concertation des acteurs sur leur territoire.

L'approche des GRT privilégie l'appropriation du projet par les résidents locataires et favorise leur autonomie. Les GRT agissent auprès des ménages à faible ou modeste revenu et interviennent sous l'angle de la responsabilisation et du pouvoir d'agir des résidents et des milieux sur leurs conditions de logement.

L'intervention des GRT est globale, c'est-à-dire qu'elle tient compte des trois pôles indissociables d'un projet d'habitation communautaire : la vie associative, l'immobilier et la viabilité financière.

L'habitation communautaire

L'habitation communautaire assure une réponse durable aux besoins de logements des ménages à faible ou modeste revenu. Elle se distingue par son mode de propriété collective et par le fait qu'elle émerge d'une mobilisation de la communauté.

L'habitation communautaire repose sur le pouvoir d'agir des citoyens sur leurs conditions de logement et sur les valeurs de démocratie et de solidarité. Cette formule d'habitation permet d'offrir un logement de qualité, dans un milieu de vie sain, sécuritaire et dynamique, en plus de favoriser l'inclusion et la mixité sociale.

Introduction

C'est avec intérêt que l'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ) désire apporter sa contribution à l'élaboration du troisième plan d'action qui suit l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le mémoire que nous soumettons met l'accent sur l'importance de l'habitation communautaire comme outil efficace pour réduire le nombre et le niveau de pauvreté des ménages québécois moins favorisés.

Nous avons suivi avec attention et intérêt le bilan présenté par le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, responsable de l'application des plans d'action précédents, à l'Assemblée nationale. Nous y avons apporté quelques observations relatives à notre domaine d'intervention.

Avant d'aborder les orientations et les pistes d'action proposées dans le document de consultation, le mémoire rappelle comment, de manière générale, l'accès à un logement adéquat est un déterminant majeur de la santé et de la lutte contre la pauvreté. Il met ensuite en perspective les incapacités du marché lucratif privé à offrir des logements qui répondent aux besoins des ménages à faible ou modeste revenu ou présentant des besoins particuliers, notamment les sous-groupes qui n'ont pas vu leur situation s'améliorer de façon significative durant la période d'application des deux premiers plans.

Les besoins de logement non résolus par le marché lucratif appellent une intervention de l'État pour soutenir les populations qui n'arrivent pas à se loger adéquatement. Les programmes de soutien à l'habitation communautaire figurent au nombre des outils dont il dispose. Initiée par les communautés locales, l'habitation communautaire répond à des besoins spécifiques en offrant bien plus qu'un toit, elle propose un milieu de vie qui favorise la prise en charge collective. Étant donné son action transversale et ses impacts dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, nous avons regroupé les mécanismes, la portée et les effets de son action en une seule section afin d'éviter les répétitions.

C'est donc après avoir montré les impacts de l'habitation communautaire sur les ménages eux-mêmes ainsi que ses retombées sociales, économiques et environnementales pour l'ensemble de la population que nous abordons chacune des orientations et proposons nos recommandations.

Le document de consultation suggérait une démarche visant à soutenir la réflexion à partir de pistes d'enjeux. Mais son objectif ultime était de « partager [les] préoccupations avec le gouvernement du Québec et de détailler les éléments à porter à son attention ». C'est la voie qu'emprunte ce mémoire en proposant des éléments d'action.

Nous tenons à remercier le gouvernement du Québec qui nous fournit l'occasion de le faire.

Le bilan de la Stratégie

Le Québec s'est doté d'une loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en 2002. Un premier plan d'action, 2004-2009, suivait l'adoption de la loi. La mise en œuvre des mesures a débuté en 2005. La durée du plan a été prolongée d'une année, avant l'adoption d'un second plan, 2010-2015. Tel que prévu par la loi, le ministre responsable a déposé un rapport à l'Assemblée nationale couvrant la période 2002-2013¹. La consultation présentement menée précède l'adoption du troisième plan d'action.

Le bilan du ministre présente les principales interventions gouvernementales au cours de la période. En l'absence de séries complètes, seuls quelques indicateurs (rapportés en annexe) dressent un tableau, forcément partiel, du chemin parcouru.

Nous sommes au tout début d'une démarche dont il faut apprécier les résultats dans une perspective à long terme. Le premier mérite de la loi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de la stratégie qui l'accompagne est qu'elles existent. Elles témoignent d'une volonté politique nécessaire pour que nous progressions collectivement. La mise en place d'un Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE), pour mieux documenter la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que les principaux déterminants de ces problématiques, permet de se doter d'outils de mesures essentiels à la pérennité et à l'efficacité de l'action gouvernementale.

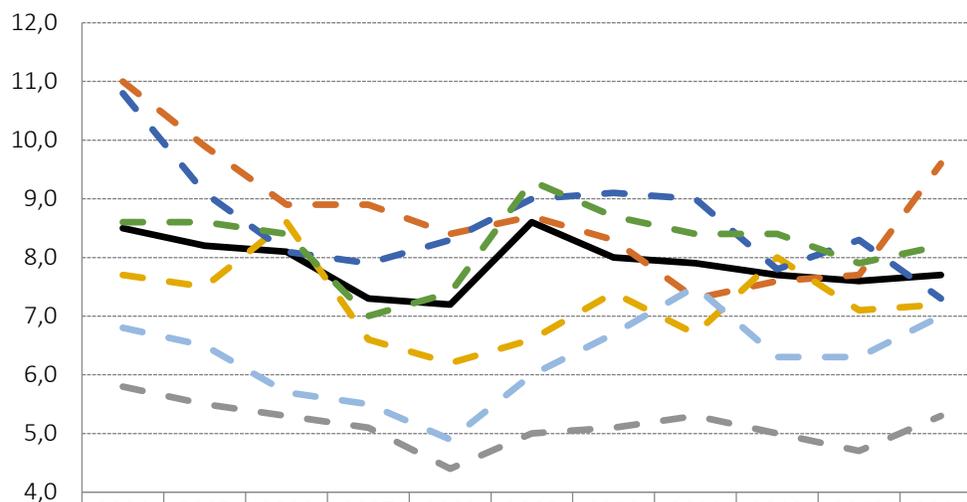
On observe que peu de progrès ont été réalisés entre 2003 et 2011. Toutefois, il faut noter que la situation ne s'est pas détériorée, contrairement à ce qui s'est passé dans les autres provinces du Canada et dans les pays de l'OCDE. En milieu de période, la récession 2008-2009 a eu des effets majeurs sur l'économie mondiale, particulièrement en termes d'emploi. Le Québec a conservé une meilleure position, comparativement à ses partenaires et concurrents économiques.

L'évolution annuelle des données montre les effets dévastateurs de la récession de 2008-2009. Cette récession internationale suit une longue période de croissance, de 1992 à 2008 où le Québec a vu son taux de chômage se résorber, passant de 14 % à 7 %. La chute de 2009 vient stopper cet élan et annuler les progrès réalisés lors de la période du premier plan (graphique 1). Dans toutes les régions du Québec, le taux de chômage de 2014 est encore supérieur au taux de chômage de 2008, avant la crise.

Par ailleurs, la qualité des emplois importe aussi. Beaucoup d'efforts ont été consacrés à l'emploi au cours de la période, mais peu de mesures se sont intéressées à la substitution d'emplois de qualité par des emplois plus précaires ou moins bien rémunérés. Ainsi, les travailleurs à faible revenu représentent encore 31 % de toutes les personnes à faible revenu et plus encore (36 %), si on inclut leurs dépendants.

¹ Rapport du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale - Résultats des actions menées dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2002-2013, présenté en vertu de l'article 58 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Graphique 1
Taux de chômage par RMR, 2004-2014



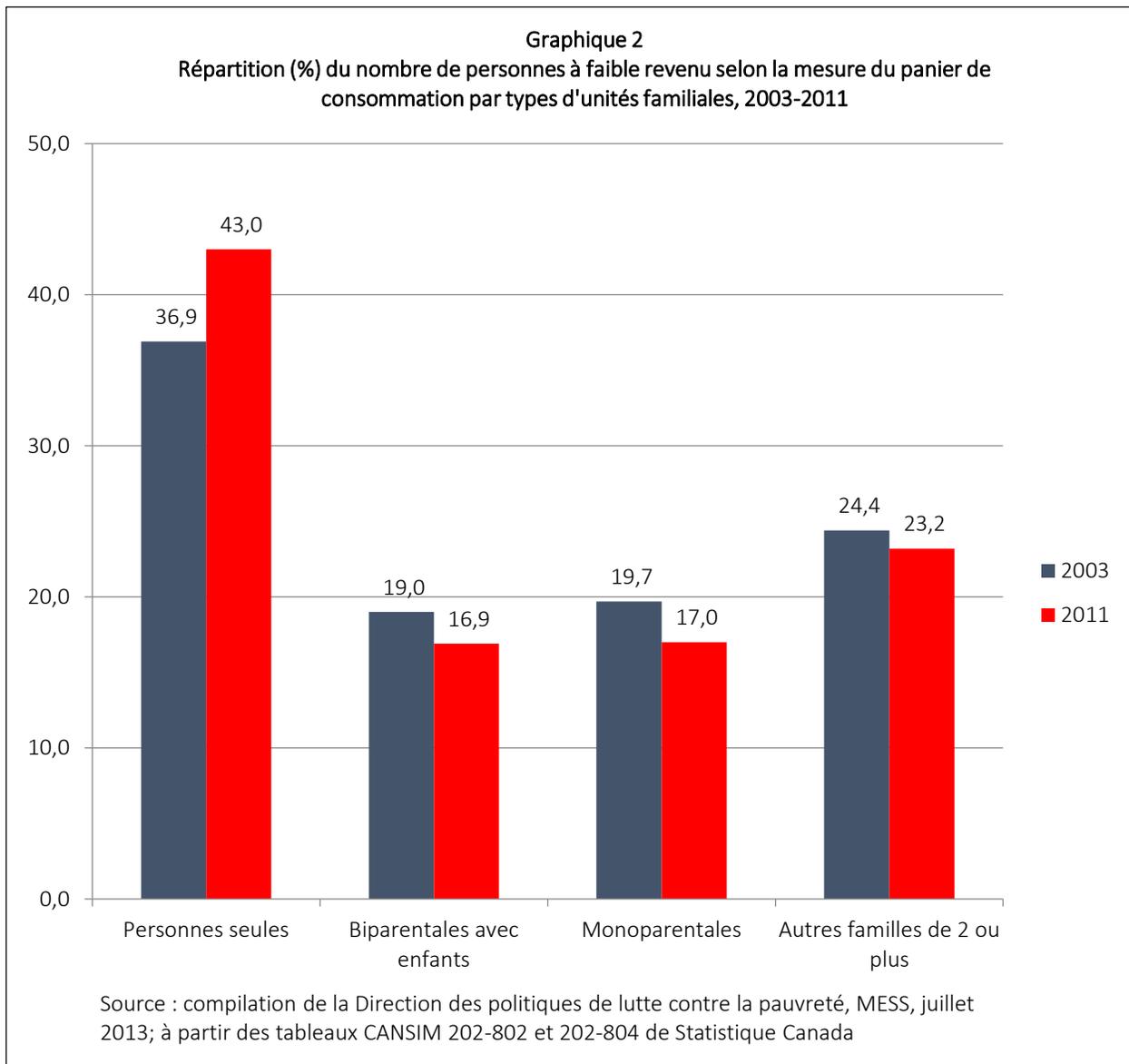
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
— Ensemble du QC	8,5	8,2	8,1	7,3	7,2	8,6	8,0	7,9	7,7	7,6	7,7
- - Saguenay	11,0	9,9	8,9	8,9	8,4	8,7	8,3	7,3	7,6	7,7	9,6
- - Québec	5,8	5,5	5,3	5,1	4,4	5,0	5,1	5,3	5,0	4,7	5,3
- - Sherbrooke	7,7	7,5	8,6	6,6	6,2	6,6	7,4	6,7	8,0	7,1	7,2
- - Trois-Rivières	10,8	9,1	8,1	7,9	8,3	9,0	9,1	9,0	7,8	8,3	7,3
- - Montréal	8,6	8,6	8,4	7,0	7,4	9,3	8,7	8,4	8,4	7,9	8,2
- - Gatineau*	6,8	6,5	5,7	5,5	4,9	6,0	6,7	7,5	6,3	6,3	7,0

*: partie québécoise de la RMR Ottawa-Gatineau

Source : compilation de l'Institut de la statistique du Québec, à partir de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada), publiée dans Informations sur le marché du travail

Les politiques familiales adoptées au cours de la période ont largement contribué à l'amélioration des conditions de vie. Cependant, l'évolution des indicateurs, observés dans leur globalité, masque la situation de sous-groupes qui ont nettement moins profité de la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, notamment les personnes seules (graphique 2), les personnes immigrantes et plus encore lorsque ce sont des femmes.

Enfin, il faut souligner que malgré les intentions affirmées, l'action gouvernementale n'a pas toujours montrée la cohérence souhaitée. Ainsi, les coupes, compressions, tarifications, et privatisations ont des impacts qui atteignent les populations vulnérables et les organismes qui leur viennent en aide.



L'accès au logement est un élément majeur d'un plan visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le bilan de la stratégie de lutte contre la pauvreté reconnaît que l'augmentation du nombre de logements sociaux et abordables constitue une des voies privilégiées pour alléger le fardeau des ménages à revenu faible ou modeste (familles, aînés, personnes seules et personnes avec des besoins particuliers ou vivant une situation de vulnérabilité comme l'itinérance, un problème de santé mentale, un handicap physique ou intellectuel, etc.). Il reconnaît également que les logements sociaux et communautaires contribuent à la revitalisation des milieux et renforcent la cohésion sociale.

Malgré cette reconnaissance, l'effort gouvernemental québécois demeure inférieur à la moyenne canadienne, comme le rapporte les économistes Laberge et Montmarquette, dans une étude publiée en 2010².

² Laberge M., Montmarquette, C., L'aide au logement au Québec, Cirano, 2010, 89 pp.

Le bilan gouvernemental fait état du nombre de logements construits mais ne présente pas d'élément de suivi. Le seul indicateur retenu, le taux d'effort au logement, se limite à une donnée de 2006. Il rapporte que 35,6 % des ménages locataires consacrent plus de 30 % de leur revenu au logement. L'absence de données comparatives ne permet pas d'apprécier l'évolution de la situation. Partant du principe que l'on gère bien que ce que l'on mesure bien, il y a là matière à inquiétude.

Certains gestes posés au cours de la période couverte par le bilan nous amènent à nous questionner sur la force réelle de la volonté gouvernementale d'agir en matière de logement abordable. Ainsi, le gouvernement ne présente plus de programmes de financement sur un horizon de cinq ans. Ces programmes pluriannuels témoignaient pourtant d'une vision à moyen terme et permettaient un déploiement mieux structuré. Au tournant de l'année 2015, le gouvernement a annoncé plusieurs coupes : réduction des projets Accès-Logis, suppression des mesures d'aide financière pour le développement de logements sociaux et communautaires en région éloignée, réduction de l'aide pour les projets où la contribution du milieu dépasse 20 %, abolition du programme Rénovation-Québec et restrictions du soutien aux projets novateurs.

Lors du dernier budget provincial, le gouvernement confirmait son mouvement de retrait en amputant de moitié les sommes consacrées au programme AccèsLogis, diminuant de 3 000 à 1 500 le nombre de nouveaux logements, au profit du programme de subvention au loyer (PSL). De plus, les seuils d'admissibilité des coûts de réalisation ont été réduits, de sorte qu'un organisme dispose maintenant d'un budget équivalent à celui de 2009, pour réaliser des constructions qui sont soumises aux réalités de 2015.

Il peut être tentant pour un gouvernement d'interchanger le financement direct à la personne et le financement de l'habitation communautaire. Mais l'argument d'équivalence ne supporte pas l'analyse. L'habitation communautaire apporte une solution à long terme, qui va au-delà d'un simple toit ; elle offre un réseau de soutien et une sortie de l'isolement. Le PSL est un engagement d'une durée limitée ; certes, il est susceptible d'être reconduit, mais l'ordre de grandeur du soutien, soumis aux aléas de la conduite des affaires publiques, n'est pas prévisible. L'investissement n'offre pas de solution durable.

L'action gouvernementale a tendance à s'essouffler en période de crise économique. À ce chapitre, les perspectives du Québec annoncent peu ou pas de croissance. Il faudra également composer avec le vieillissement de la population, annoncé depuis un bon moment, mais dont l'impact sera particulièrement important au cours de la période qui vient.

Le ralentissement économique ne limite pas ses effets à l'emploi. L'occupation dynamique du territoire et la vitalité des communautés urbaines et rurales en subissent aussi les impacts : exode des familles, étalement urbain, accentuation des problèmes de santé physique et mentale, exclusion sociale, recul de l'engagement écologique, etc.

À la veille d'adopter un 3^e plan d'action, il faudra donc une volonté politique ferme et cohérente pour soutenir un plan d'action convaincant. L'accès à un logement adéquat devra en être un des axes fondateurs.

L'accès à un logement adéquat, un déterminant de la lutte à la pauvreté

L'accès à un logement adéquat comme déterminant majeur de la pauvreté est bien documenté. Plusieurs études québécoises, canadiennes et américaines en ont fait état. Le logement est un bien de première nécessité, qui occupe une part importante du budget. C'est particulièrement vrai pour les ménages locataires.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) définit ainsi un logement acceptable :

« un logement acceptable est d'une qualité convenable (ne nécessite pas de réparations majeures), de taille convenable et de coût abordable (représente moins de 30 % du revenu du ménage avant impôt)³. ».

Entre 2006 et 2011, le taux d'effort au logement pour les ménages québécois locataires est passé de 35,6 à 36,6 %⁴. Ainsi, 479 750 ménages locataires québécois doivent consacrer plus de 30 % de leur revenu pour se loger. Près de la moitié de ceux-ci, soit 227 835 ménages, y allouent plus de 50 %.

L'incapacité de se loger de façon adéquate a des conséquences importantes sur la santé financière des ménages en comprimant les autres dépenses courantes : alimentation, médication, transport, chauffage ou entretien du logement. Les effets cumulés entraînent des difficultés à se sortir de l'endettement et à se doter d'un fonds d'épargne pour les situations d'urgence.

Le budget qui peut être consacré au logement conditionne le choix de sa taille, de sa qualité et de sa localisation. Le type de quartier peut, à son tour, affecter l'accès aux services publics et privés, selon la disponibilité du transport ou la présence de commerces de proximité. De plus, selon la SCHL, une bonne situation de logement augmente les chances d'obtenir de bons résultats scolaires, d'acquérir de nouvelles compétences et de trouver un emploi⁵.

L'incapacité à se loger adéquatement entraîne aussi des conséquences sur la santé physique et mentale. Le bilan de la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, s'appuyant sur les conclusions du cinquième rapport national sur l'état de santé de la population du Québec, publié en 2011 sous la direction du Directeur national de santé publique (MSSS, 2011), réaffirme que les conditions socioéconomiques constituent un déterminant important de la santé.

Tout récemment, la Direction de la santé publique de Montréal publiait une étude fouillée montrant les liens entre un logement adéquat et la santé physique et mentale ainsi que les effets sur la réussite scolaire des enfants⁶. Les observations, qui convergent avec les études précédentes, peuvent être généralisées à l'ensemble du Québec.

De son côté, Centraide du grand Montréal⁷ rappelait les conséquences de la pauvreté persistante et les effets intergénérationnels :

« lorsque la pauvreté se maintient, elle entraîne un cumul de vulnérabilités économiques, sociales et de santé pouvant même entraîner des effets intergénérationnels. On sait également que le revenu familial a

³ Statistique Canada, *L'emploi et le revenu en perspectives*, Novembre 2006, Vol. 7, no 11

⁴ Statistique Canada, *Enquête nationale auprès des ménages*, compilation pour le Québec, 2006 et 2011

⁵ SCHL (2010), cité dans *Collectivitésviabiles.org*, consulté en ligne le 14 janvier 2016

⁶ MSSS, *Pour des logements salubres et abordables*, Rapport du directeur de santé publique, 2015, 106 pp.

⁷ L'organisation soutient plus de 350 organismes sur un territoire desservant de 3,9 millions d'habitants (soit près de 50 % de la population du Québec)

une incidence sur le niveau d'éducation et qu'un faible niveau de scolarité peut entraîner des conséquences telles que la précarité d'emploi, une moins bonne santé et un risque plus élevé d'être prestataire de l'aide au revenu⁸, »

Le marché locatif privé

Laissé à lui-même, le marché locatif privé ne peut répondre à tous les besoins de logement, particulièrement pour les populations vulnérables. On le constate en examinant l'offre de logements locatifs (tableau 1), sous l'angle des taux d'inoccupation (tableau 2) et du coût (tableau 3), tels que rapportés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)⁹. Le recensement des ménages porte exclusivement sur les logements non subventionnés. Rappelons qu'au Québec, environ 40 % des ménages sont locataires.

L'offre

Les logements de deux chambres (54,3 %) et les logements d'une chambre (25,6 %) constituent principalement l'offre de logements du marché privé. Seulement 12,5 % des logements proposent 3 chambres ou plus.

Le taux d'inoccupation

La SCHL fixe le taux d'inoccupation à 3 % dans un marché en équilibre. À l'automne 2015, le taux d'inoccupation des immeubles locatifs d'initiative privée était de 4,2 %, une progression de 0,6 point de pourcentage par rapport à celui observé à l'automne 2014. Le taux est poussé à la hausse par le taux d'inoccupation des logements plus petits (studios à 6,0 % et une chambre à 4,6 %). À l'inverse, les logements de 2 chambres et 3 chambres et plus, sont respectivement de 3,9 % et 3,6 %. On note toutefois des variations importantes entre les diverses régions du Québec.

Le coût des loyers

En 2015, le loyer moyen se chiffrait à 729 \$ en progression de 3 % par rapport à 2014. Le coût moyen d'un logement de 2 chambres était de 748 \$, en progression de 2,6 % sur celle observée en 2014.

Il faut noter que le retour à l'équilibre du taux d'inoccupation n'a pas eu un effet positif sur la stabilisation du coût du loyer, qui a continué à augmenter au-delà de l'inflation. La SCHL note que la demande s'est repliée, notamment par une baisse de l'emploi chez les 15-24 ans au cours des 12 derniers mois, ainsi qu'une baisse du mouvement migratoire. L'ajustement de l'offre s'est fait en réduisant la livraison de nouveaux appartements. Le repli de la demande, plus fort que le recul de l'offre, a entraîné les prix du loyer à la hausse.

Avec un coût annuel moyen de 8 748 \$, on comprend qu'un nombre très important de ménages n'arrivent pas à se loger de façon convenable, expliquant des taux d'effort au logement qui dépassent les 50 % pour 227 835 ménages québécois locataires, tel que cité précédemment.

⁸ C. Montpetit, *Un portrait de la pauvreté sur le territoire de Centraide du Grand Montréal*, Montréal, Centre Léa-Roback, en collaboration avec Centraide du Grand Montréal, décembre 2007, p.19

⁹ SCHL, *Rapport sur le marché locatif, Faits saillants Québec*, automne 2015

Les besoins particuliers

Aux difficultés rencontrées par les ménages à faible ou modeste revenu pour se loger, il faut ajouter les difficultés des personnes qui ont des besoins particuliers, par exemple les personnes handicapées, les personnes itinérantes ou les personnes à mobilité réduite.

Les personnes âgées

La cohorte des 65 ans et plus a connu la plus forte croissance démographique au cours des dernières années (+12,6%), passant de 482 200 personnes en 2006, à 545 800 personnes en 2011¹⁰. Le vieillissement de la population et l'augmentation du nombre de personnes à mobilité réduite posent un défi en matière d'adaptation du logement.

Selon les données produites par l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS)¹¹, le Québec a connu une augmentation importante du nombre de personnes âgées qui sont passées sous la mesure de faible revenu, entre 1996 et 2008. Cette part de la population a presque triplé, passant de 4,6 % à 12,3 %, alors que le taux des ménages de plus de 65 ans endettés a plus que doublé en 17 ans. Cette situation économique limite considérablement l'accès des personnes âgées québécoises à un logement sécuritaire, adapté à l'évolution de leurs besoins et de leur autonomie et à un coût accessible. Nombre d'entre elles vivent également une situation d'isolement ce qui accroît leurs conditions de vulnérabilité.

Tableau 1. Répartition des ménages québécois par RMR selon le nombre de chambres

	studio	1 ch	2 ch	3 ch et plus	Tous
Ottawa-Gatineau*	874	5 159	11 503	2 843	20 379
Montréal	45 901	142 174	298 199	64 103	550 377
Québec	4 817	21 849	44 848	10 934	82 448
Saguenay	348	2 772	9 845	1 936	14 901
Sherbrooke	2 271	7 519	17 614	6 376	33 780
Trois-Rivières	664	4 654	8 708	4 027	18 053
Ensemble des RMR	54 875	184 127	390 717	90 219	719 938
	7,6 %	25,6 %	54,3 %	12,5 %	
* partie québécoise de la RMR					
Source : SCHL, <i>Rapport sur le marché locatif, Faits saillants Québec</i> , automne 2015					

¹⁰ Statistique Canada, *Enquête nationale auprès des ménages de 2011*

¹¹ Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), octobre 2011, cité dans Consultation de la commission du logement social de la Communauté urbaine de Montréal sur le projet de plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable 2015-2020, septembre 2014

Tableau 2. Taux d'inoccupation des immeubles locatifs par RMR selon le nombre de chambres

	studio	1 ch	2 ch	3 ch et plus	Tous
Ottawa-Gatineau*	5,1 %	5,7 %	6,7 %	3,2 %	5,9 %
Montréal	6,1 %	4,5 %	3,5 %	3,0 %	4,0 %
Québec	2,9 %	3,9 %	4,2 %	4,0 %	4,0 %
Saguenay	n.d.	9,2 %	5,8 %	7,0 %	7,1 %
Sherbrooke	6,3 %	4,9 %	6,0 %	5,9 %	5,8 %
Trois-Rivières	10,0 %	7,3 %	4,7 %	6,5 %	6,0 %
Ensemble des RMR	6,0 %	4,6 %	3,9 %	3,6 %	4,2 %
* partie québécoise de la RMR					
Source : SCHL, <i>Rapport sur le marché locatif, Faits saillants Québec</i> , automne 2015					

Tableau 3. Coût mensuel du loyer par RMR selon le nombre de chambres

	studio	1 ch	2 ch	3 ch et plus	Tous
Ottawa-Gatineau*	574 \$	656 \$	751 \$	850 \$	734 \$
Montréal	573 \$	668 \$	760 \$	952 \$	744 \$
Québec	546 \$	666 \$	788 \$	930 \$	760 \$
Saguenay	374 \$	469 \$	598 \$	641 4	566 \$
Sherbrooke	413 \$	486 \$	608 \$	735 \$	592 \$
Trois-Rivières	378 \$	459 \$	581 \$	620 \$	552 \$
Ensemble des RMR	560 \$	653 \$	748 \$	912 \$	729 \$
* partie québécoise de la RMR					
Source : SCHL, <i>Rapport sur le marché locatif, Faits saillants Québec</i> , automne 2015					

Les femmes

Des progrès importants ont été réalisés vers l'équité salariale entre les hommes et les femmes. Le salaire horaire des femmes représente maintenant 94 % de celui de leur confrère. Au plan du revenu total, le portrait est différent : de ce point de vue, le revenu médian des femmes québécoises, locataires ou propriétaires, représente 68 % du revenu des hommes, soit 22 900 \$ contre 33 800 \$.

Les ménages locataires dont le principal soutien financier est une femme présentent un taux d'effort au logement plus lourd : plus de 41 % de ces ménages y consacrent 30 % et plus de leur revenu alors que cette proportion est de 33 % dans le cas des hommes. Des variations importantes s'observent d'un territoire à l'autre. Le tableau 4 en donne quelques exemples.

Tableau 4. Proportion des ménages locataires dépassant le seuil de 30 % consacrés au logement selon que le principal soutien financier est une femme ou un homme

	Femmes			Hommes		
	Revenu médian	Plus de 30 %		Revenu médian	Plus de 30 %	
Saguenay (RMR)	22 691 \$	4 915	39,8%	36 763 \$	2 960	23,5%
Québec (V)	30 154 \$	23 295	38,7%	37 751 \$	16 205	29,4%
Lanaudière (région)	28 138 \$	10 470	42,9%	38 666 \$	6 490	30,8%
Rouyn-Noranda (V)	24 830 \$	1 390	39,4%	36 531 \$	700	21,4%
Saint-Eustache (V)	25 144 \$	1 595	51,9%	39 140 \$	700	30,8%
Longueuil (V)	29 705 \$	9 995	41,1%	37 291 \$	7 725	33,7%
Montréal-Nord (arr)	25 220 \$	6 275	48,7%	34 040 \$	4 320	35,9%

Source : Statistique Canada, *Enquête auprès des ménages 2011*, compilation spéciale pour le FRAPPRU

Les personnes atteintes d'incapacité de longue durée

L'Enquête québécoise sur les limitations d'activités, les maladies chroniques et le vieillissement (EQLAV)¹², menée pour une première fois en 2011, mesure la prévalence et la gravité des incapacités physiques (audition, vision, parole, mobilité, agilité, etc.) et non physiques liées à la mémoire et à l'apprentissage, à la déficience intellectuelle ou aux troubles envahissants du développement (TED) et à l'incapacité de nature psychologique.

Tel que mesuré par l'enquête, une personne sur dix, âgées de 15 ans et plus, souffre d'une incapacité modérée ou grave, pour un total de 710 700 personnes. L'incapacité, qu'elle soit légère, modérée ou grave, affecte le revenu des personnes atteintes. Ainsi, dans le cas d'une incapacité modérée, une personne sur trois appartient à un ménage vivant sous le seuil de faible revenu. Lorsqu'il s'agit d'incapacité grave, la proportion grimpe à 50 %.

¹² ISQ, *Enquête québécoise sur les limitations d'activités, les maladies chroniques et le vieillissement, 2010-2011*, Octobre 2013

Le rôle de l'État

Pour des raisons de faible ou modeste revenu, parce qu'ils ont des besoins particuliers ou sont particulièrement vulnérables, plus de 50 % de ces ménages n'ont pas accès à un logement adéquat, c'est-à-dire convenable et abordable, sur le libre marché du logement privé.

Une stratégie pour développer le logement abordable et l'inclusion sociale appelle une réponse politique multidimensionnelle qui engage tous les paliers de gouvernement, fédéral, provincial et municipal.

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 logement à loyer modique s'adresse essentiellement à des ménages dont le revenu n'excède pas le seuil fixé annuellement par la SHQ et qui se module selon la taille du ménage. Le logement à loyer modique permet de ramener le coût du loyer à 25 % du revenu du ménage. Dans cette catégorie, on retrouve le programme HLM (logements publics) et le programme de supplément au loyer, dirigé vers les logements fournis par des organismes communautaires notamment dans le cadre du programme AccèsLogis, et vers des logements privés. Notons qu'aucune nouvelle unité HLM n'a été produite depuis le retrait du financement fédéral. Selon les données de la SHQ, près de 40 000 personnes sont actuellement en attente d'une place dans une Habitation à loyer modique (HLM).

Le programme AccèsLogis est le principal programme de la SHQ pour le développement de projets d'habitation. Il a pour objectif de favoriser « le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées, afin de réaliser des logements communautaires et abordables pour des ménages à revenu faible ou modeste et pour des personnes ayant des besoins particuliers en habitation » (SHQ, 2014).

À cet effet, la SHQ accorde à l'organisme communautaire porteur une subvention correspondant à 50 % des coûts admissibles à la réalisation d'un projet. Cet organisme fait appel aux services d'un groupe de ressources techniques, un acteur du secteur de l'économie sociale, pour le soutenir dans la réalisation du projet. Le projet doit recevoir l'appui de sa municipalité et l'organisme doit également recueillir une contribution financière minimale de 15 % des coûts du projet qui proviendra de la municipalité, d'organismes de charité, d'une entreprise privée ou d'une collecte de fonds. Depuis 1997, les projets réalisés dans le cadre du programme AccèsLogis ont fait appel à une panoplie d'organismes privés pour compléter cet apport financier.

L'habitation communautaire

L'habitation communautaire et le logement social, aussi appelé logement public, sont souvent confondus. L'habitation communautaire se distingue du logement public de type HLM parce qu'elle est de propriété collective privée, organisme à but non lucratif (OBNL) ou coopérative.

Le développement de l'habitation communautaire repose sur sa capacité à mobiliser et concerter différents acteurs : la SHQ, les municipalités et les offices municipaux d'habitation, les organismes communautaires et leurs réseaux de soutien, dont les groupes de ressources techniques membres de l'AGRTQ, et les institutions financières. Cette concertation des initiatives publiques et privées est aussi une caractéristique distinctive.

Enfin, l'habitation communautaire se différencie en privilégiant la participation des ménages à la gestion de l'immeuble. La gestion démocratique et participative leur permet d'être au cœur des décisions concernant leur milieu de vie et de prendre part à un projet collectif où se tissent des liens et un réseau de soutien.

L'offre de services

L'habitation communautaire constitue une voie alternative au marché privé. Elle se déploie partout au Québec, en milieu rural ou urbain, et répond aux divers besoins en logement dans des milieux très différents au plan des caractéristiques sociales et économiques ou par la taille de leur population. En 35 ans d'existence, les groupes de ressources techniques membres de l'AGRTQ ont développé plus de 50 000 logements communautaires et accompagné plus de 1 500 groupes dans leur projet d'habitation.

Les ménages à faible ou modeste revenu

L'habitation communautaire permet d'offrir des logements familiaux locatifs à un coût abordable dans un environnement qui correspond aux besoins et à la réalité des familles. Depuis 1997, les groupes de ressources techniques membres de l'AGRTQ ont réalisé plus de 11 600 logements destinés principalement aux familles. Ces logements sont répartis dans 372 immeubles érigés dans plus de 85 municipalités. Rappelons que le secteur privé de la construction résidentielle ne produit que très peu de logements locatifs et que les nouveaux logements offerts en copropriété sont généralement destinés à des ménages sans enfants.

Les personnes âgées

L'habitation communautaire répond également aux besoins des aînés en misant sur le développement de véritables milieux de vie qui favorisent le maintien de l'autonomie et la santé, le plus longtemps possible. Les GRT et les OBNL porteurs de projets pour aînés proposent des milieux de vie sains, dynamiques et solidaires, des services alimentaires et d'animation et un accès aux réseaux communautaires de solidarité afin de limiter les risques d'isolement et de déracinement géographiques des ménages vieillissants.

Dans les milieux moins peuplés, l'offre résidentielle destinée aux aînés est plus restreinte que dans les centres urbains. L'habitation communautaire procure un choix supplémentaire, voire unique, qui assure aux aînés la capacité de demeurer dans leur communauté d'appartenance. Dans les centres urbains, l'offre résidentielle pour les aînés se caractérise par un coût trop élevé pour les personnes âgées qui n'ont que le revenu minimum. Depuis 1997, les groupes de ressources techniques ont réalisé 210 projets

d'habitation communautaire pour aînés dans 139 municipalités du Québec à l'aide des programmes québécois de développement, créant ainsi un parc de 7 760 logements.

Les besoins particuliers

L'habitation communautaire peut offrir aux personnes aux prises avec des difficultés découlant de problèmes de santé mentale ou de déficiences intellectuelles, ainsi qu'aux personnes en situation d'itinérance, à risque d'itinérance ou vivant dans d'autres conditions de vulnérabilité, une stabilisation de leur situation de logement ainsi que des services de soutien communautaire pour les accompagner dans l'amélioration de leur qualité de vie.

Depuis 1997, les groupes de ressources techniques ont réalisé quelque 240 projets d'habitation communautaire pour personnes avec des besoins particuliers dans 80 municipalités du Québec, représentant un parc de 3 995 logements.

Les retombées collectives de l'habitation communautaire

L'habitation communautaire contribue à réduire la pauvreté des ménages à faible ou modeste revenu et des ménages vulnérables ayant des besoins particuliers. En offrant, en plus d'un toit, un véritable milieu de vie, elle contribue à contrer l'isolement et favorise l'insertion et le maintien en emploi. Selon les analyses de la SHQ, « la proportion des ménages qui ont le travail pour principale source de revenu augmente de 33 % à 37 % lorsqu'ils vivent pendant au moins une année dans un HLM ou un logement subventionné par le PSL¹³».

La disponibilité, ou non, de logements adéquats n'affecte pas que les ménages. Elle a également d'importantes répercussions collectives.

Au plan des municipalités et des collectivités territoriales, elle peut être le fer de lance de la revitalisation sociale et économique de nombreux secteurs, notamment ceux dévitalisés ou jugés problématiques. Le développement de l'habitation communautaire constitue déjà depuis longtemps la principale source d'accroissement du parc locatif destiné aux ménages à faible et modeste revenus, notamment les familles.

Un tissu urbain qui offre des logements adéquats permet de favoriser la cohabitation interculturelle, de renforcer la cohésion sociale et d'accroître la sécurité. La présence d'une diversité sociale harmonieuse sur son territoire contribue à la prospérité économique d'une municipalité en freinant l'exode des ménages mieux nantis et en augmentant son pouvoir d'attraction pour attirer de nouveaux résidents et de nouveaux talents. Outil de revitalisation territoriale, le logement abordable concourt à élargir l'assiette fiscale et à rentabiliser les infrastructures. Les municipalités reconnaissent le logement social et communautaire comme partie prenante du développement local et des services de base à assurer à la population. En 2012, pas moins de 200 municipalités ont adopté une résolution demandant au gouvernement de reconduire le programme AccèsLogis sur plusieurs années.

Ces retombées positives sont cumulées au plan provincial. De plus, l'ensemble de la collectivité québécoise profite d'une réduction des coûts associés aux soins de santé, à la non-réussite éducative et à la criminalité. Le développement de logements soutenu par l'État génère par ailleurs une activité économique dont les retombées positives dépassent largement les ménages concernés.

¹³ Société d'habitation du Québec, *Étude d'impacts des activités de la Société d'habitation du Québec*, 2011 AECOM, Québec, 190p.

Une réduction des coûts sociaux

Le programme Accès-Logis génèrent des économies annuelles de l'ordre de 130 M\$ en divers services de l'État. L'offre de services de soutien à l'autonomie pour les aînés complète les autres types d'hébergement proposés par le secteur de la santé. Selon les évaluations de la SHQ, elle permet à l'État d'économiser environ 103 M\$ par année¹⁴ en recours à divers services.

Les programmes destinés aux personnes ayant des besoins spécifiques ont également plusieurs impacts positifs. À cet effet, « 1 740 personnes en situation d'handicap peuvent accomplir leurs activités quotidiennes dans leur logement » ce qui occasionne des économies pour l'État de l'ordre de 15 M\$ par année¹⁵ ».

Les personnes ayant des problèmes de santé mentale peuvent bénéficier des programmes afin d'avoir accès à un logement stable et adapté à leurs besoins. Par ce fait, les personnes recourent moins à l'hospitalisation ou « à une multitude d'autres services publics comme les services policiers ou judiciaires », ce qui produit une économie annuelle de 9 M\$¹⁶.

Enfin, les programmes ont permis à « 1 136 personnes qui vivent ou qui risquent de vivre une situation d'itinérance de s'en sortir tout en permettant à l'État d'épargner 2 M\$¹⁷ ».

De son côté, l'Association canadienne médicale (AMC) identifiait quatre déterminants de la santé et plaçait le logement comme un déterminant majeur, immédiatement après le revenu¹⁸. Dans le mémoire qu'elle présentait au Comité permanent des finances dans le contexte des consultations pré-budgétaires de 2013-2014 et l'AMC conclut ainsi :

« Ce sont des coûts de santé évitables qui sont liés à des problèmes comme la pauvreté, le logement médiocre, la méconnaissance de la santé et le chômage. En dollars de la santé de 2012, les coûts qu'il serait possible d'éviter représentaient 40 milliards de dollars de dépenses publiques¹⁹. »

Retombées économiques

L'habitation communautaire a un rendement social appréciable et ses retombées économiques ne le sont pas moins. Elle constitue un investissement économique offrant un retour profitable pour l'ensemble de la population.

Le développement de logements communautaires stimule l'activité économique notamment celle de la construction. Selon une étude menée par la SHQ, « pour chaque dollar versé par la SHQ à titre de subvention, 2,3 \$ ont été injectés dans l'économie québécoise²⁰ ». Ainsi, pour des dépenses de programmes de 1,4 milliard de dollars, les retombées à titre de « création de richesse » (sur le plan de la valeur ajoutée) sont estimées à 1 027 M\$, ce qui équivaut à près de 3,7 % du produit intérieur brut québécois de 2010.

¹⁴ Société d'habitation du Québec (SHQ), *Étude sur les impacts sociaux des activités de la Société*, 2013 8pp.

¹⁵ SHQ (2013), op. cit.

¹⁶ SHQ (2013), op. cit.

¹⁷ SHQ, AccèsLogis Québec, http://www.habitation.gouv.qc.ca/programme/programme/acceslogis_quebec.html, [Page consultée le 16 septembre 2014]

¹⁸ Association médicale canadienne, *Les soins de santé au Canada : qu'est-ce qui nous rend malades?* 2013

¹⁹ AMC, *Des générations en meilleure santé pour une économie prospère*, 2014

²⁰ Société d'habitation du Québec, *Étude d'impacts des activités de la Société d'habitation du Québec*, supplément, Québec, 2011, pp.

Les programmes de la SHQ permettent également une importante création d'emplois estimée à près de 10 % des heures travaillées au Québec dans le secteur de la construction résidentielle²¹ ». Plus précisément, il a été estimé que les impacts directs dans l'économie sont de l'ordre de « 6 392 années-personnes » et les impacts indirects de « 5 073 années-personnes ».

Lors de l'étude des crédits budgétaires 2014-2015, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, responsable de la SHQ, adhérait à cette estimation: «On est tellement conscients de ça [que de mettre de l'argent dans le logement est un investissement] que nous y consacrons, dans un contexte économique difficile, 250 M\$; et on s'attend à ce que ce 250 millions-là ait des retombées dans l'économie québécoise de l'ordre d'un demi-milliard.»

Retombées durables

Les pratiques respectueuses du concept de développement durable sont ancrées dans le développement des projets d'habitation communautaire. Une utilisation optimale de l'espace et du territoire tenant compte des infrastructures existantes et des ressources du milieu, la requalification de nombreux sites contaminés ou réputés inutilisables à des fins résidentielles, la transformation du bâti existant, la préservation du patrimoine architectural, sont au cœur des pratiques responsables. L'utilisation de matériaux sains et écologiques, de nouvelles sources d'énergie comme la biomasse, la technologie solaire, la géothermie, des conceptions qui prévoient la récupération de chaleur, des équipements à faible consommation d'eau ou d'énergie, des toitures vertes, sont de plus en plus partie intégrante des pratiques de l'habitation communautaire.

De plus, le développement de l'habitation communautaire représente un investissement durable pour le Québec tout entier. Les logements réalisés constituent un véritable actif porté et maintenu par des résidents et les communautés. Les logements créés profitent à plusieurs générations de ménages à travers le temps tout en conservant leur intégrité et leur caractère abordable.

²¹ Société d'habitation du Québec, *Étude d'impacts des activités de la Société d'habitation du Québec*, 2011 AECOM, Québec, 190 p.

Les orientations

La première partie de ce mémoire a montré comment l'habitation communautaire est un outil essentiel pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans un contexte où 40 % des ménages sont locataires et que 50 % d'entre eux n'arrivent pas à se loger convenablement, elle pallie aux déficiences du marché à but lucratif. Plus encore, elle est un vecteur de développement durable, dont les retombées sociales, économiques et environnementales profitent à l'ensemble de la population québécoise.

Le soutien au développement de l'habitation communautaire doit traverser les cinq orientations soumise, qu'il s'agisse de soutenir le développement du potentiel des personnes, de renforcer le filet de sécurité sociale et économique, de favoriser l'accès à l'emploi, de valoriser l'engagement de l'ensemble de la société, cela dans une perspective d'action constante et cohérente.

De diverses manières, l'habitation communautaire y apporte une contribution importante. À ce titre, chacune des orientations devrait conduire à des pistes d'action qui se réfèrent explicitement à l'habitation communautaire. Nous en donnerons quelques exemples, tout en nous intéressant plus particulièrement aux orientations 1, 3 et 5.

Orientation 1. Favoriser le développement du potentiel des personnes

Les interventions des acteurs de l'habitation communautaire répondent particulièrement au quatrième objectif de cette orientation : « soutenir les actions bénévoles et communautaires qui contribuent à l'inclusion sociale des personnes en situation de pauvreté ».

Nous l'avons vu, les projets d'habitation communautaire procurent un toit, mais visent aussi à créer un milieu de vie dynamique et solidaire. Pour ce faire, ils s'appuient sur l'offre d'un soutien communautaire, d'accompagnement et de formation. Les résultats cités montrent que cette approche est efficace, puisque l'on peut observer, après une année dans une habitation communautaire, une augmentation du taux de personnes en emploi.

Le soutien financier accordé aux organismes porteurs est minimaliste et tend à fondre année après année. Nous croyons qu'en l'intensifiant et en lui accordant un caractère à plus long terme, des résultats encore plus significatifs pourraient être obtenus.

Le soutien au développement du potentiel des personnes ne passe pas uniquement par des institutions, il passe aussi par le soutien d'une communauté. La loi reconnaît explicitement l'importance du soutien de la communauté pour favoriser la capacité de prise en charge (empowerment) et aider les personnes à sortir de la pauvreté et de l'exclusion. Toutefois, cette approche est évacuée dans le document de consultation menant à l'élaboration du prochain plan d'action. Nous croyons qu'elle doit être réaffirmée fortement.

RECOMMANDATION 1 :

Favoriser le développement de soutien communautaire, d'accompagnement et de formation continue dans les projets d'habitation communautaire en soutenant financièrement ce volet.

Orientation 2. Renforcer le filet de sécurité sociale et économique

Nous l'avons montré, le logement est à la fois un déterminant majeur de la pauvreté et de la santé. L'habitation communautaire palie à un marché locatif déficient, incapable de répondre aux besoins des ménages à faible ou modeste revenu ou ayant des besoins particuliers. Ses retombées sociales, économiques et environnementales profitent aux ménages auxquels elle s'adresse mais aussi à l'ensemble de la communauté.

Le déploiement de l'orientation 2 dans un plan d'action interpelle donc tout particulièrement les acteurs de l'habitation communautaire. « L'accès à un logement de qualité, à un coût raisonnable, pour les ménages à faible revenu » est une priorité, d'autant que l'accès à un logement adéquat constitue une clé pour agir sur la capacité financière des personnes à faible revenu à satisfaire d'autres besoins essentiels, et au premier chef la sécurité alimentaire et la santé.

De nombreuses contraintes pèsent sur le développement de l'habitation communautaire. Mener à terme un projet d'habitations communautaires nécessite la contribution de nombreux partenaires. La fin des programmes pluriannuels intégrés au budget gouvernemental génère des délais dans le processus de planification et de réalisation tels que certains auront pour conséquence de faire échouer le projet. Un financement prévisible, tant pour les organismes communautaires porteurs que pour les municipalités engagées dans le soutien de ces projets, permet une meilleure coordination et assure un taux de succès plus grand.

Par ailleurs, les coupes, directes ou indirectes, dans les programmes de financement, altèrent les capacités de réaliser et de livrer des logements communautaires. Il faut également souligner que la non-indexation de différents critères d'admissibilité à l'évolution des coûts réels constitue une entrave de plus.

Enfin, nous soutenons la nécessité de prendre en compte les réalités des différents groupes composant la population des personnes à faible ou modeste revenu et de ne pas privilégier une approche mur à mur. Toutefois, si on fait le choix de les désigner expressément, alors il faut prendre soin de ne pas en identifier certains au détriment d'autres. Ainsi, en ce qui concerne le logement, une attention particulière doit être accordée aux personnes âgées et aux personnes vivant seules, particulièrement lorsque ce sont des femmes, et aux populations immigrantes, aux personnes en situation de vulnérabilité, qu'il s'agisse de problème de santé mentale, d'handicap physique ou intellectuel ou d'itinérance.

RECOMMANDATION 2 :

En collaboration avec les acteurs de l'habitation communautaire sur le terrain, se doter d'un plan d'action en habitation communautaire qui définit les objectifs et les cibles et dont le financement gouvernemental pluriannuel est systématiquement intégré au budget annuel du Québec.

RECOMMANDATION 3 :

Accélérer l'investissement dans les programmes de soutien financier de l'habitation communautaire et établir des cibles de réalisations annuelles.

RECOMMANDATION 4 :

Assurer annuellement la mise à jour des critères et seuils d'admissibilité des dépenses pour demeurer en conformité avec la réalité des marchés.

Orientation 3. Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail

Favoriser l'accès à l'emploi est certes une voie essentielle pour lutter contre la pauvreté. Encore faut-il que le revenu tiré du travail soit suffisant pour répondre aux besoins de base des personnes et des ménages.

Au cours de la période précédente, le gouvernement a mis en place de nombreuses mesures pour soutenir la création ou le maintien d'emplois. Ces mesures se sont avérées insuffisantes puisque le taux des ménages à faible revenu est passé de 10,2 à 10,7 %, entre 2003 et 2011.

Parallèlement, le taux d'assistance sociale chez les 0-64 ans passait de 8,2 % à 6,9 %. Le bilan gouvernemental indique une modification du profil des bénéficiaires de l'aide de dernier recours : les proportions d'enfants (de 25 % à 22,7 %) et de familles monoparentales (de 15,2 % à 12,3 %) ont décliné, pendant que celles des personnes seules (de 72 % à 77,8 %) et des personnes nées à l'étranger (de 18,2 % à 19,8 %) augmentaient.

Le taux de chômage ayant légèrement baissé, il faut en conclure que les emplois créés ont été des emplois précaires ou insuffisamment rémunérés. Or, l'État ne peut à la fois prendre des mesures pour réduire le taux d'assistance sociale, en prenant prétexte de ses mesures de soutien à l'emploi, sans se préoccuper de la rémunération qui y est associée. Le cas échéant, on le voit, la situation des personnes moins nanties ou vulnérables se détériore.

Nous soumettons que la valorisation du travail n'est pas à sens unique. Il ne suffit pas de prendre des mesures pour inciter les personnes à être au travail; il faut aussi encadrer et inciter les employeurs à valoriser le travail en y accordant une rémunération appropriée.

Ces remarques préliminaires nous amènent à nous interroger sur la piste suivante : « Soutien au développement d'expériences de travail pour les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, en lien avec les besoins des entreprises ». Nous croyons qu'il y a dans la proposition un risque de produire des travailleurs et des travailleuses à rabais, au seul bénéfice de l'entreprise.

Il est vrai que les expériences de travail lèvent certaines barrières à l'entrée sur le marché du travail, mais le gouvernement doit demeurer vigilant et centrer sur son objectif de réduction de la pauvreté, d'un emploi susceptible de répondre aux besoins de base de la personne. Cette proposition devrait être reformulée en conséquence.

En ce qui concerne l'habitation communautaire, rappelons que sa contribution est double : elle réduit la pression sur les dépenses courantes et le stress qui y est associé, créant ainsi des conditions favorables à l'accès et au maintien en emploi. De plus, la gestion démocratique et participative permet aux résidents d'être au cœur des décisions concernant leur milieu de vie et de prendre part à un projet collectif où se tissent des liens et un réseau de soutien.

RECOMMANDATION 5 :

Soutenir le développement d'expériences de participation et d'engagement citoyen, notamment à l'intérieur de projets d'habitation communautaire, permettant de développer des compétences personnelles et un réseau de soutien qui améliorent les conditions d'accès et de maintien en emploi.

Orientation 4. Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société

L'orientation 4 fait appel à la mobilisation de tous les acteurs sociaux, privés, publics, institutionnels ou communautaires pour maintenir la cohésion sociale et favoriser la participation sociale de toutes les personnes. La première piste pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale invite à soutenir les communautés devant relever un défi de revitalisation. Nous souscrivons à cette voie d'intervention. La définition même de la pauvreté est relative à la position de la personne dans sa collectivité.

L'habitation communautaire contribue à l'occupation dynamique des territoires. Elle est, pour les municipalités, un outil privilégié pour intervenir dans un quartier dévitalisé. Elle freine l'exode des populations et contribue au maintien des populations en place. En ce sens, nous proposons d'inscrire nommément l'habitation communautaire comme outil de revitalisation.

De même, l'habitation communautaire devrait figurer au nombre des milieux de vie énumérés dans la troisième piste : « Amélioration de la participation sociale des personnes en situation de pauvreté à leurs milieux de vie (travail, école, communauté, sports, loisirs, technologies de l'information et des communications, etc.) ».

RECOMMANDATION 6 :

- a) Soutien aux communautés devant relever un défi de la revitalisation, **notamment en soutenant l'habitation communautaire.**
- b) Amélioration de la participation sociale des personnes en situation de pauvreté à leurs milieux de vie (**habitation communautaire**, travail, école, communauté, sports, loisirs, technologies de l'information et des communications, etc.).

Orientation 5. Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions

La cohérence et la constance sont des éléments clés du succès d'un plan d'action pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La mise en œuvre d'une stratégie efficace exige une réelle coordination entre les différents acteurs qui touchent de près ou de loin à la problématique par leurs activités ou leur mission.

Dans le contexte du vieillissement de la population, les acteurs de l'habitation communautaire ont déjà commencé à proposer des formules qui intègrent un volet pour les personnes en perte d'autonomie. Plusieurs de nos membres ont également mis sur pied des projets centrés sur une approche intergénérationnelle associant un centre de la petite enfance (CPE) à un projet pour aînés.

Pour intensifier le développement de ce type de projets ou pour aller plus loin en jumelant à des projets d'habitation communautaire des ailes de « ressource intermédiaire » pour les aînés en plus grande perte d'autonomie, des arrimages sont nécessaires avec le milieu de la santé.

Ces projets exemplaires, dont certains ont été reconnus à l'échelle nationale et internationale, font face à une réticence de la part des bailleurs de fonds et l'approbation des projets est difficile, en raison d'un contexte de location différent, plus lent que pour les projets pour familles et petits ménages. La SHQ s'implique financièrement dans les projets combinés avec une ressource intermédiaire (milieu de la santé) par la voie d'une garantie hypothécaire portant sur le prêt à long terme spécifique à la partie ressource

intermédiaire. Cependant, elle laisse entrevoir depuis quelques temps qu'elle n'entend plus fournir une telle garantie pour cette partie des projets qu'elle considère relever du réseau de la santé.

Tenant compte des perspectives concernant l'évolution démographique, il devient urgent d'accroître le rythme de développement des projets pour aînés, à tout le moins pour suivre la demande exprimée dans les milieux locaux, et d'intensifier le développement de partenariat habitation communautaire – réseau de la santé.

De même, il est nécessaire de développer un partenariat habitation communautaire – famille. La formalisation d'un tel partenariat permettrait non seulement de proposer de nouveaux modèles intergénérationnels et mais aussi de poursuivre le développement des CPE, souvent ralenti par l'impossibilité de trouver les terrains adéquats à des coûts qui correspondent aux normes de financement gouvernemental.

Pour ce faire, l'action gouvernementale devra modifier ses pratiques « en silo » et trouver les mécanismes nécessaires pour assurer une coordination efficace qui éliminera les dédalles et les renvois liés aux « impératifs administratifs » du « ce n'est pas dans ma mission ».

RECOMMANDATION 7 :

Assurer une meilleure coordination entre les grandes politiques gouvernementales, telle que la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, les politiques familles, le plan d'action en habitation communautaire, la loi-cadre sur l'économie sociale, la loi sur le développement durable, notamment.

RECOMMANDATION 8 :

Mettre en place les mesures pour faciliter la contribution de différents ministères qui, par leur mission respective, peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de l'habitation communautaire (habitation adéquate, développement du potentiel des personnes, réinsertion, revitalisation, etc.) tout en maintenant la SHQ comme interlocuteur auprès des acteurs de l'habitation communautaire.

RECOMMANDATION 9 :

Soutenir et favoriser le développement de pratiques partenariales qui associent différents acteurs gouvernementaux, notamment le réseau de la santé et le ministère de la famille, dans le développement de projets d'habitation communautaire proposant des modèles novateurs.

Par ailleurs, des indicateurs appropriés et un suivi systématisé favorisent la cohérence et la constance de l'action gouvernementale. À ce jour, le seul indicateur de référence au logement est le taux d'effort. Cet indicateur est nécessaire mais non suffisant, dans la mesure où il n'est disponible qu'au cinq ans.

Le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE) a accompli un travail colossal pour doter la loi de mesures relatives à l'évolution de la pauvreté²². Le poids du logement est indirectement pris en compte par la mesure du panier de consommation (MPC). Cet indicateur agrégé ne permet cependant pas d'isoler l'effet logement. D'autres indicateurs, plus circonscrits, devraient être développés pour venir le compléter.

²² *Prendre la mesure de la pauvreté*, Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalité et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec, Avis au ministre, Québec, 2009.

Le logement est la dépense fixe qui a le plus d'impact sur le budget des ménages. Le suivi du coût du logement est donc essentiel pour ajuster les mesures pour lutter contre la pauvreté. Avantage supplémentaire, il n'y a pas de coût pour le développement d'un tel indicateur puisqu'il est déjà disponible.

D'autres indicateurs pourraient aussi être développés et validés en collaboration avec les acteurs de l'habitation communautaire, partenaires institutionnels et communautaires, comme le souligne avec justesse le CÉPE. L'ensemble des indicateurs pourrait ainsi constituer un tableau de bord pour assurer le suivi du plan d'action en habitation communautaire.

Tout comme c'est le cas pour les indicateurs du développement durable ou ceux de l'économie sociale, de nouveaux indicateurs pourraient s'ajouter au fil des besoins et de l'expertise développée.

RECOMMANDATION 10 :

Suivre et diffuser les indicateurs de l'évolution du marché de l'habitation existants et en développer de nouveaux, avec les partenaires institutionnels et communautaires, afin de constituer un tableau de bord de l'habitation.

Conclusion

L'accès à un logement convenable à prix accessible est une pierre d'assise pour des conditions de vie décentes et épanouissantes, un levier pour combattre la pauvreté et réduire les inégalités socioéconomiques, une source de cohésion sociale.

C'est pourquoi nous insistons pour que le plan d'action pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion fasse état du caractère transversal et de l'effet de levier de l'habitation communautaire.

L'effet recherché dans la lutte à la pauvreté sera évidemment à la hauteur du réinvestissement consenti aux programmes de soutien, tant pour la construction de nouvelles habitations que pour maintenir et bonifier les services d'aide à la personne offerts dans les résidences.

Nous insistons aussi sur l'importance de la récurrence et de la prévisibilité du soutien de l'État au développement de l'habitation communautaire et l'ouverture nécessaire pour développer de nouvelles pratiques partenariales, notamment avec le réseau de la santé.

Synthèse des recommandations

ORIENTATION 1 – Favoriser le développement du potentiel des personnes

Recommandation 1 :

Favoriser le développement de soutien communautaire, d'accompagnement et de formation dans les projets d'habitation communautaire en soutenant financièrement ce volet.

ORIENTATION 2 – Renforcer le filet de sécurité sociale et économique

Recommandation 2 :

En collaboration avec les acteurs de l'habitation communautaire sur le terrain, se doter d'un plan d'action en habitation communautaire qui définit les objectifs et les cibles et dont le financement gouvernemental pluriannuel est systématiquement intégré au budget annuel du Québec.

Recommandation 3 :

Accélérer l'investissement dans les programmes de soutien financier de l'habitation communautaire et établir des cibles de réalisations annuelles.

Recommandation 4 :

Assurer annuellement la mise à jour des critères et seuils d'admissibilité des dépenses pour demeurer en conformité avec la réalité des marchés.

ORIENTATION 3 – Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail

Recommandation 5 :

Soutenir le développement d'expériences de participation et d'engagement citoyen, notamment à l'intérieur de projets d'habitation communautaire, permettant de développer des compétences personnelles et un réseau de soutien qui améliorent les conditions d'accès et de maintien en emploi.

ORIENTATION 4 – Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société

Recommandation 6 :

a) Soutien aux communautés devant relever un défi de la revitalisation, notamment en soutenant l'habitation communautaire.

b) Amélioration de la participation sociale des personnes en situation de pauvreté à leurs milieux de vie (habitation communautaire, travail, école, communauté, sports, loisirs, technologies de l'information et des communications, etc.).

ORIENTATION 5 – Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions

Recommandation 7 :

Assurer une meilleure coordination entre les grandes politiques gouvernementales, telle que la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, les politiques familles, le plan d'action en habitation communautaire, la loi-cadre sur l'économie sociale, la loi sur le développement durable, notamment.

Recommandation 8 :

Mettre en place les mesures pour faciliter la contribution de différents ministères qui, par leur mission respective, peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de l'habitation communautaire (habitation adéquate, développement du potentiel des personnes, réinsertion, revitalisation, etc.) tout en maintenant la SHQ comme interlocuteur auprès des acteurs de l'habitation communautaire.

Recommandation 9 :

Soutenir et favoriser le développement de pratiques partenariales qui associent différents acteurs gouvernementaux, notamment le réseau de la santé et le ministère de la famille, dans le développement de projets d'habitation communautaire proposant des modèles novateurs.

Recommandation 10 :

Suivre et diffuser les indicateurs de l'évolution du marché de l'habitation existants et en développer de nouveaux, avec les partenaires institutionnels et communautaires, afin de constituer un tableau de bord de l'habitation.

Tableau 10

Évolution des différents indicateurs de suivi retenu, Québec, 2003-2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de faible revenu des personnes (MFR)	12,7	12,7	12,1	12,1	12,7	12,6	12,7	12,6			
Taux de faible revenu des personnes (MPC)	10,2	9,1	10,4	9,7	8,3	9,9	9,6	10,1	10,7		
Taux d'effort au logement				35,6							
Proportion de la population (25 à 64 ans) détenant un grade, certificat ou diplôme	77,4	78,1	80,5	81,1	82,1	82,9	83,5	84,4	84,9	85,8	
Hommes	76,8	77,5	79,5	80,7	80,8	81,4	82,2	82,8	83,4	84,4	
Femmes	78,0	78,8	81,5	81,4	83,3	84,3	84,7	86,0	86,4	87,1	
Espérance de vie (ensemble de la population)	79,2	79,5	79,7	80,0	80,3	80,6					
Hommes	76,2	76,7	77,0	77,4	77,8	78,3					
Femmes	81,9	82,1	82,2	82,5	82,7	82,9					
Naissance de faible poids (% pour 5 ans)	5,6	5,6	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7				
Taux de chômage (ensemble de la population 15 ans et plus)	9,2	8,5	8,3	8,1	7,2	7,2	8,5	8,0	7,8	7,8	
Hommes	9,7	9,1	8,9	8,5	8,0	8,2	9,9	8,9	8,4	8,5	
Femmes	8,5	7,9	7,5	7,5	6,4	6,2	6,9	6,9	7,0	7,0	
Taux d'assistance sociale - population de 18 à 64 ans (mars)	8,2	8,0	7,8	7,6	7,5	7,4	7,4	7,4	7,3	7,0	6,9
Hommes de 18 à 64 ans	8,1	8,0	7,8	7,7	7,6	7,5	7,6	7,7	7,5	7,3	7,1
Femmes de 18 à 64 ans	8,3	8,1	7,8	7,6	7,4	7,3	7,1	7,1	7,0	6,8	6,6
Rapport de dépendance économique (\$)	19,32	19,16	20,14	20,88	20,80	20,70	22,00	21,90			
Hommes	13,61	13,47	13,59	13,94	14,10	14,10	15,50	15,50			
Femmes	28,81	28,58	30,86	32,09	31,20	30,90	31,70	31,60			

Source

MFR : Statistique Canada, Fichier sur les familles T1 (FFT1). Compilation : Statistique Canada et Institut de la statistique du Québec, Traitement: Direction des politiques de lutte contre la pauvreté, MESS, avril 2013.

MPC : Statistique Canada, tableaux CANSIM 202-0802 et 202-804, compilation de la DPLP, MESS, mars 2013.

Taux d'effort au logement : Source : Statistique Canada, recensements canadiens de 1996, 2001 et 2006. Compilation : Institut de la statistique du Québec.

Grade, certificat ou diplôme : Statistique Canada, Enquête sur la population active, 2003-2012. Traitement: Direction des politiques de lutte contre la pauvreté, MESS, mars 2013.

Espérance de vie : Éco-Santé Québec ou Institut de la statistique du Québec.

Naissance de faible poids : Éco-Santé Québec 2012-2013, mise à jour en décembre 2012.

Taux de chômage : Statistique Canada, Enquête sur la population active 2003-2012. Traitement: Direction des politiques de lutte contre la pauvreté, MESS, mars 2013.

Taux d'assistance sociale : DGARES, DSIG, MESS, juillet 2013.

Rapport de dépendance économique : Statistique Canada, Profils de dépendance économique. Compilation : Institut de la statistique du Québec, 2013.



agrtq.qc.ca

533, rue Ontario Est, bur.340 Montréal (Québec) H2S 2V3 T. 514 849-8547 | 1 888 849-8547 | agrtq@agrtq.qc.ca