

Les politiques de l'habitation en perspective

Actes du colloque



Les entretiens sur l'habitat

Québec 

Les politiques de l'habitation en perspective

A c t e s d u c o l l o q u e



Les entretiens sur l'habitat

Les politiques de l'habitation en perspective

Actes du colloque
tenu le 7 décembre 2001
à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société

Montréal

Sous la responsabilité de
Jacques Trudel et de Francine Dansereau

Société d'habitation du Québec

Le colloque « *Les politiques de l'habitation en perspective* » a été organisé par le Centre Urbanisation, Culture et Société de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS), à la demande et pour le compte de la Société d'habitation du Québec (SHQ).

Jacques Trudel, coordonnateur de la recherche de la SHQ, assumait la responsabilité du colloque, avec la collaboration de Francine Dansereau, professeure au Centre Urbanisation, Culture et Société (INRS), qui a en outre coordonné la réalisation des présents Actes.

Madame Nicole Wragg, réceptionniste et secrétaire à la logistique au Centre Urbanisation, Culture et Société (INRS), a coordonné la logistique de l'événement. Les personnes suivantes ont collaboré aux aspects communications et logistiques : Michel Beaudry, Peggy Sanon et Svetozar Vesic du Centre Urbanisation, Culture et Société (INRS), ainsi que Marie Laliberté et Yvon Marois, agents d'information à la Direction des communications de la SHQ.

Les présents Actes sont publiés par la Société d'habitation du Québec

Les idées exprimées dans ce document ne traduisent pas nécessairement la position de la Société d'habitation du Québec ; elles n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de ce document, on peut s'adresser au Centre de documentation de la Société d'habitation du Québec

Succursale de Québec

Société d'habitation du Québec

Tél. : (418) 646-7915

Succursale de Montréal

Société d'habitation du Québec

Tél. : (514) 873-9611

Numéro sans frais : 1 800 463-4315

On peut également télécharger ou commander ce document à l'adresse Internet suivante :
<http://www.shq.gouv.qc.ca>

Dépôt légal

Bibliothèque nationale du Québec, 2002

Bibliothèque nationale du Canada, 2002

ISBN 2-550-39775-4

© Gouvernement du Québec

Table des matières

Avant-propos.....	1
Le programme.....	2
ALLOCUTION D'OUVERTURE par Jacques Gariépy.....	3
LE LOGEMENT SOCIAL : VERS UN ÉLARGISSEMENT DES PERSPECTIVES	
Séance 1 – Le logement social et la lutte à l'exclusion	8
Logement social, lutte à l'exclusion et insertion en emploi : vue comparative Richard Morin	9
Nouveau rôle des offices municipaux d'habitation Bernard Tanguay	19
Expérience du secteur à but non lucratif Pierre Goyer	23
Période d'échanges	33
Séance 2 – Logement abordable et logement social : le rôle des acteurs.....	42
Du logement social au logement « abordable » : aperçu comparatif des évolutions observées Francine Dansereau	43
Constat et recommandations du mouvement coopératif en habitation Marc Lamarche	51
La contribution du secteur privé Robert Chagnon.....	55
Période d'échanges	59
L'HABITATION À L'HEURE DU RENOUVELLEMENT URBAIN	
Séance 3 – Rénovation résidentielle et renouvellement urbain	68
Rénovation résidentielle et renouvellement urbain : vue d'ensemble comparative Jacques Trudel	69
Rénovation résidentielle et renouvellement urbain : approches pour les grands centres Denis Quirion.....	77
Pratiques d'amélioration de l'habitat en région Pierre Laurence.....	87
Période d'échanges	93
Séance 4 – L'approche intersectorielle à l'échelle locale et métropolitaine.....	100
Politiques de renaissance urbaine et approche intersectorielle à l'échelle locale Gérard Divay	101
Expériences canadiennes et américaines Robert Cohen	109
L'habitation à l'heure du renouvellement urbain : l'approche intersectorielle à l'échelle locale et métropolitaine - Serge Viau.....	117
Période d'échanges	123
Liste des participants	131

Avant-propos

Gérard Divay, directeur
INRS-Urbanisation, Culture et Société

Il me fait plaisir d'accueillir dans les locaux du centre Urbanisation, Culture et Société de l'INRS tous les participants au colloque sur *les politiques de l'habitation en perspective*, pour plusieurs raisons.

D'abord, vous êtes tous, à des titres divers, des experts sur les questions d'habitation au Québec et les chercheurs de notre centre accordent beaucoup d'importance au dialogue avec les chercheurs et responsables des milieux étudiés. Le développement des connaissances dans notre domaine passe autant par le recul analytique critique que par les discussions avec ceux qui vivent les problèmes comme avec ceux qui ont la charge de trouver et de mettre en œuvre des solutions.

En deuxième lieu, les questions d'habitation sont un des thèmes privilégiés par plusieurs chercheurs de notre centre depuis de nombreuses années. Nous complétons d'ailleurs actuellement pour la Société d'habitation du Québec une analyse comparative des tendances de la dernière décennie dans les politiques d'habitation des pays occidentaux. Et il nous fera plaisir aujourd'hui de resituer les problèmes québécois dans une perspective internationale.

Troisième raison, les problèmes de logement redeviennent un sujet brûlant d'actualité non seulement à Montréal, mais aussi dans les grands centres urbains canadiens. Et il est toujours stimulant dans un tel contexte de confronter les points de vue pour en arriver à un éclairage adéquat sur les causes des problèmes et sur les pistes de solution.

Enfin, à titre personnel, ayant eu l'opportunité dans les années 1980 de diriger l'élaboration de la première politique d'habitation au Québec, j'ai particulièrement hâte de vous écouter et je souhaite que les échanges lors de ce colloque non seulement enrichissent les débats, mais surtout aident à ajuster les interventions publiques. Nous devons en effet tous garder très présent à l'esprit que par delà les problèmes dont nous débattons se trouvent des citoyens qui les vivent et qui ont légitimement hâte de voir leur sort résidentiel s'améliorer.



Le programme

9 h **Allocution d'ouverture** par M. Jacques Gariépy, président-directeur général de la SHQ

LE LOGEMENT SOCIAL : VERS UN ÉLARGISSEMENT DES PERSPECTIVES

9 h 15 – 10 h 45 **Séance 1 - Le logement social et la lutte à l'exclusion**

Animateur : Marcellin Hudon, AGRTQ

Présentations Vue d'ensemble comparative : **Richard Morin**, UQAM

Nouveau rôle des OMH : **Bernard Tanguay**, AOMHQ

Expériences du secteur à but non lucratif : **Pierre Goyer**, Réseau québécois des OSBL d'habitation

Échanges

10 h 45 – 11 h **Pause**

11 h – 12 h 30 **Séance 2 - Logement abordable et logement social : le rôle des acteurs**

Animatrice : Rita Bissonnette, présidente du conseil d'administration de la SHQ

Présentations : Vue d'ensemble comparative : **Francine Dansereau**, INRS-Urbanisation, Culture et Société

Contribution du secteur à but non lucratif : **Marc Lamarche**, CQCH

Contribution du secteur privé : **Robert Chagnon**, ARRQ

Échanges

12 h 30 – 13 h 45 **Lunch**

L'HABITATION À L'HEURE DU RENOUVELLEMENT URBAIN

13 h 45 – 15 h 15 **Séance 3 - Rénovation résidentielle et renouvellement urbain**

Animateur : Gilles Sénécal, INRS-Urbanisation, Culture et Société

Présentations : Vue d'ensemble comparative : **Jacques Trudel**, SHQ

Approches pour les grands centres : **Denis Quirion**, Ville de Montréal

Pratiques d'amélioration de l'habitat en région : **Pierre Laurence**, conseiller en développement social

Échanges

15 h 15 – 15 h 30 **Pause**

15 h 30 – 17 h **Séance 4 - L'approche intersectorielle à l'échelle locale et métropolitaine**

Animateur : Fabien Cournoyer, OMH de Montréal

Présentations : Vue d'ensemble comparative : **Gérard Divay**, INRS-Urbanisation, Culture et Société

Expériences canadiennes et américaines : **Robert Cohen**, ACHRU

Expérience municipale : **Serge Viau**, Ville de Québec

Échanges

Allocution d'ouverture

Jacques Gariépy, président-directeur général

Société d'habitation du Québec

Comme vous le savez, la Société d'habitation du Québec a suscité à quelques reprises des rencontres de réflexion comme celle d'aujourd'hui sur divers thèmes reliés à l'habitation. La dernière rencontre s'est tenue l'an dernier au Domaine Cataraqui, en avril 2000. Ce colloque d'orientation de la SHQ abordait l'évolution des tendances socio-démographiques, économiques et environnementales ainsi que les perspectives d'action dans le monde de l'habitation à l'aube de l'an 2000. De l'avis de l'ensemble des participants, dont plusieurs d'entre vous, l'expérience devait se répéter. C'est ainsi qu'à la demande de la Société d'habitation du Québec, le centre Urbanisation, Culture et Société de l'Institut national de la recherche scientifique a d'abord produit en mars 2001 un rapport préliminaire d'étude intitulé *Analyse comparative des politiques et interventions publiques en habitation* qui a servi à alimenter la réflexion pour l'élaboration d'un projet de plan d'action gouvernemental en habitation 2002-2007. Dans la foulée de ces travaux, la SHQ a décidé, avec l'aide de l'INRS-Urbanisation, Culture et Société, d'organiser le présent colloque qui réunit des experts de plusieurs disciplines en lien avec l'habitation, des gens de terrain engagés dans diverses interventions de logement et des représentants de tous les milieux des secteurs public et privé concernés par l'habitation. Ce colloque nous permettra d'échanger sur diverses questions relatives à l'application des politiques et des mesures touchant l'habitation dans ses multiples dimensions sociales et économiques. Nous aborderons également les questions reliées à la qualité de l'habitat. Il permettra d'approfondir nos connaissances en comparant les politiques dans ces domaines. Le contexte de rareté des logements locatifs que nous connaissons actuellement nous rappelle le caractère essentiel du logement et la responsabilité de tous les acteurs en habitation de faire en sorte qu'il soit accessible à tous les ménages. Voilà pourquoi il est particulièrement opportun de susciter cette occasion de réflexion et d'échanges.

Permettez-moi donc maintenant d'illustrer la pertinence de chacun des sujets qui seront abordés au cours de la journée.

Premièrement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Vous savez déjà que le gouvernement du Québec s'est engagé fermement depuis un an à lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Le Premier ministre actuel l'a rappelé à plusieurs reprises depuis son entrée en fonction comme chef de l'État québécois au printemps dernier. Lorsqu'on réfléchit au phénomène de la pauvreté, on ne peut esquiver la question du logement. En effet, le logement constitue la dépense la plus importante des ménages à faible revenu et l'aide au logement fait partie intégrante du filet de sécurité sociale. De plus, il est bien connu que les conditions de logement inadéquates ont une influence directe sur l'état de santé physique et psychologique des personnes. De mauvaises conditions de logement peuvent constituer un facteur d'exclusion. À l'inverse, l'aide au logement peut constituer un tremplin social pour de nombreux ménages. À mon avis, une action cohérente et efficace de lutte à la pauvreté devrait obligatoirement comporter un volet en habitation. La SHQ est donc interpellée directement par cette problématique. Nous participons activement à plusieurs chantiers mis en œuvre par un comité interministériel afin de développer une stratégie efficace pour combattre la pauvreté et l'exclusion. Ce chantier porte sur plusieurs thèmes, notamment les

familles à faible revenu, les personnes vivant des contraintes importantes, comme les personnes handicapées, et aussi les territoires à forte concentration de pauvreté. De façon très concrète, le gouvernement du Québec a annoncé en juin dernier qu'il entendait consacrer au logement social une part importante du fonds de lutte contre la pauvreté qui avait été mis en place par le ministre d'État à l'Économie et aux Finances. De plus, dans son budget du 1^{er} novembre dernier, le gouvernement a annoncé son intention de consacrer des sommes encore plus importantes à la réalisation de logements sociaux, communautaires et privés dans le cadre d'AccèsLogis et d'un nouveau programme de logements abordables à frais partagés avec le gouvernement du Canada. Ces actions permettront sans aucun doute d'aider les citoyens et les citoyennes aux prises avec la pauvreté et les nombreux problèmes qu'elle engendre.

Deuxième thème, le logement abordable et le logement social. Le gouvernement du Québec, s'il négocie toujours avec le gouvernement fédéral, a bon espoir de conclure une entente bilatérale au cours des prochains jours. Québec est déjà assuré d'obtenir la maîtrise d'œuvre du programme de logements abordables sur son territoire et d'obtenir sa quote-part de population en termes budgétaires. L'adoption d'un cadre de référence prometteur à la conférence des ministres responsables de l'habitation qui se tenait à Québec la semaine dernière nous permet d'entrevoir que la très grande majorité des logements réalisés dans le cadre du programme seront accessibles aux ménages à revenu faible ou modeste. L'élaboration du cadre normatif du programme se poursuit en parallèle et devrait bientôt être présenté aux organismes centraux.

Troisièmement, la rénovation résidentielle et le renouvellement urbain. La rénovation résidentielle et le renouvellement urbain sont également des pièces maîtresses dans notre stratégie quinquennale. Le dernier budget du Québec prévoit 115 millions de dollars sur deux ans pour la rénovation résidentielle en milieux urbain et rural avec des investissements totaux évalués à plus de 800 millions de dollars. En effet, chaque dollar investi par le gouvernement du Québec dans le cadre de programmes de revitalisation des centres urbains entraîne des réalisations sur le terrain d'environ 7 \$, auxquelles s'ajoutent des revenus fiscaux. Ces mesures se traduisent donc concrètement par des effets structurants sur tout le territoire. Par ailleurs, nous souhaitons que les nouvelles initiatives s'inscrivent dans le respect des orientations gouvernementales, par exemple les recommandations du cadre d'aménagement pour la région métropolitaine de Montréal. Les quatre premières orientations contenues dans ce cadre d'aménagement, qui concernent principalement la forme d'urbanisation, les types d'habitation et la qualité du cadre de vie sont celles qui interpellent le plus directement la Société d'habitation du Québec. Pour résumer de manière succincte, ces orientations visent un développement urbain consolidé autour des zones déjà urbanisées qui comporteraient des types d'habitation diversifiés dans une optique de densification et de mixité sociale. Ce développement serait par ailleurs accompagné d'efforts concertés de renouvellement urbain et d'amélioration du cadre de vie des secteurs anciens, particulièrement au centre de l'agglomération. D'emblée, ces orientations rejoignent les perspectives que la Société s'est déjà données au cours des années et qui s'expriment notamment par sa planification stratégique.

Quatrième thème, l'approche intersectorielle à l'échelle locale et métropolitaine. J'ai invoqué plus tôt la nécessité d'une approche locale et multisectorielle dans l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, à laquelle est déjà associée la Société d'habitation. Je me permets également de mentionner la participation de la Société d'habitation au programme *Quartiers ciblés* de la ville de Montréal. La SHQ alloue quelques

millions de dollars annuellement à des projets d'habitation dont plusieurs constituent des projets intégrés faisant appel à l'intersectorialité. Notre participation à ce programme, prévu sur cinq ans, prendra fin en 2003. Toutes les parties impliquées considèrent que l'approche développée donne des résultats probants. Elle permet de mettre sur pied des projets intégrés ciblant certains quartiers et tenant compte de toutes les composantes des problématiques locales. Cette approche est développée et soutenue par la SHQ, particulièrement à Montréal. Nous constatons que des projets de partenariat en habitation se trouvent de plus en plus au cœur des plans stratégiques de certaines régions et font partie de leurs priorités. Dans plusieurs cas, la SHQ est appelée non seulement à siéger sur différents comités, par exemple à Montréal, à Laval, dans Lanaudière et sur la Côte Nord, mais elle est invitée à participer concrètement à certains projets faisant appel à l'intersectorialité locale et régionale. Je pense entre autres au projet *Mères au pouvoir* à Montréal ou encore au projet *Agora* en Beauce qui vise le maintien dans leur milieu des personnes âgées en perte légère d'autonomie. Par ailleurs, l'annonce prochaine des détails du nouveau programme de revitalisation des quartiers, étendu à tout le Québec, et du programme de renouveau urbain du ministère des Affaires municipales et de la Métropole viendra confirmer la pertinence de l'approche intersectorielle. Finalement, la réorganisation municipale en cours donnera naissance à des administrations locales capables d'intervenir autant en milieu rural qu'en milieu urbain, de façon plus cohérente et mieux structurée. Tous ces constats suggèrent de miser de plus en plus sur des approches souples permettant de mieux adapter les modes d'intervention au contexte et aux besoins des différents milieux en s'appuyant sur le partenariat et l'intersectorialité.

En résumé, les politiques d'habitation sont elles-mêmes reliées à diverses politiques touchant d'autres domaines, comme la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, le développement économique et social, l'aménagement et l'environnement. L'accroissement des liens et de la cohérence des actions publiques dans ces différents domaines est sûrement l'une des pistes les plus prometteuses dégagée des réflexions récentes qui conduisent à développer l'intersectorialité.

Pour alimenter notre réflexion et pour faciliter nos échanges d'aujourd'hui, je souligne que cette assemblée regroupe non seulement des experts universitaires, mais aussi des partenaires actifs en gestion et en développement des logements sociaux, des représentants des offices municipaux d'habitation, des organismes à but non lucratif, des coopératives d'habitation. Nous y retrouvons aussi des haut-fonctionnaires de plusieurs ministères, des représentants des villes et du personnel de la SHQ. Ont été invités également les membres de la Commission d'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale ainsi que les membres du Conseil d'administration de la SHQ que je salue ici particulièrement.

Pour chacun des thèmes du colloque, une vue d'ensemble comparative sera présentée avant d'aborder la question dans une perspective plus québécoise. Des périodes d'échanges sont aussi prévues à l'horaire. En replaçant les expériences québécoises dans le contexte de l'évolution que connaissent divers pays, ce colloque favorisera le partage de connaissances nécessaires à la mise au point de meilleures pratiques publiques en habitation. Il renforcera également, nous l'espérons, la volonté de tous les partenaires du secteur de s'engager dans de nouvelles perspectives d'action qui soient plus inclusives, mieux intégrées et plus efficaces. En espérant que ce colloque vous inspire dans votre action et intensifie vos liens avec vos collègues, je vous remercie de votre participation et vous souhaite à tous et à toutes une excellente journée.

Le logement social :
vers un élargissement
des perspectives

SÉANCE 1

Le logement social et la lutte à l'exclusion

Le logement social est l'un des moyens importants de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. À quelles conditions peut-il être un outil efficace d'inclusion et de développement social ? Comment assurer les liens entre les actions sur le logement et celles portant sur l'emploi, les services sociaux et la réinsertion des groupes défavorisés ?

Logement social, lutte à l'exclusion et insertion en emploi : vue d'ensemble comparative

Richard Morin, professeur
Université du Québec à Montréal

INTRODUCTION

Ce texte présente les résultats d'une recherche comparative portant sur les stratégies intégrées d'insertion en emploi de personnes vivant en logement social dans les contextes nord-américain (Québec, Canada, États-Unis) et français¹. Il s'agit d'une recherche menée sous la direction de Richard Morin, professeur-chercheur au Département d'études urbaines et touristiques de l'UQAM et responsable du projet, de Marie Bouchard, professeure-chercheure au Département organisation et ressources humaines de l'UQAM, et de Winnie Frohn, professeure-chercheure au Département d'études urbaines et touristiques de l'UQAM. Barbara Pfister et Joanie Rollin, étudiantes au Programme conjoint de maîtrise en études urbaines INRS-UQAM, ainsi que Michel Rochefort, alors finissant au programme conjoint de doctorat en études urbaines INRS-UQAM, ont été associés à cette recherche à titre d'assistants. Enfin, il importe de souligner que cette recherche a été menée en collaboration avec des partenaires du milieu engagés dans l'élaboration d'un projet d'intervention habitat social-emploi dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve à Montréal, à savoir : Nicole Forget-Bashonga, de la Cuisine collective d'Hochelaga-Maisonneuve; Jean-François Gilker, du GRT Bâtir son quartier; Jean-Pierre Racette, de la Société d'habitation populaire de l'Est de Montréal (SHAPEM); et de Céline Vézina, de la Corporation de développement de l'Est (CDEST).

Ce texte est divisé en trois parties :

- logement social et lutte à l'exclusion : une mise en contexte;
- logement social et insertion en emploi : expériences nord-américaines et françaises;
- enseignements et pistes pour l'avenir.

¹ Deux rapports relatifs à cette recherche viennent d'être publiés :

Pfister, Barbara, sous la dir. de Marie Bouchard, Winnie Frohn et Richard Morin (2001). *Stratégies intégrées d'insertion en emploi de personnes vivant en logement social : analyse d'expériences nord-américaines et françaises – Rapport synthèse*, Collection «Cahiers de recherche», no R-03-2001, Montréal, ARUC-Économie sociale, Université du Québec à Montréal, 36 pages.

Pfister, Barbara, Michel Rochefort et Joanie Rollin, sous la dir. de Marie Bouchard, Winnie Frohn et Richard Morin (2001). *Stratégies intégrées d'insertion en emploi de personnes vivant en logement social : analyse d'expériences nord-américaines et françaises – Rapport analytique*, Collection «Cahiers de recherche», no R-04-2001, Montréal, ARUC-Économie sociale, Université du Québec à Montréal, 253 pages.

1. LOGEMENT SOCIAL ET LUTTE À L'EXCLUSION : UNE MISE EN CONTEXTE

1.1 Exclusion et logement

La notion d'exclusion recouvre un éventail de situations que viennent préciser les qualificatifs utilisés. Ainsi, l'exclusion économique renvoie au chômage et à la pauvreté²; l'exclusion politique, au non-exercice d'une pleine citoyenneté³; et l'exclusion sociale, à la rupture des liens sociaux, voire à la «désaffiliation sociale»⁴.

Quant au logement, il constitue à la fois : un espace fonctionnel servant d'abri et permettant l'exercice d'activités intimes reliées par exemple à la nourriture, au repos, à l'hygiène personnelle; un espace identitaire, lieu de construction d'une individualité et objet d'un processus de personnalisation; et un espace de socialisation, à savoir le lieu d'un rapport à l'autre co-présent (membres du ménage, amis, voisins...) et d'un rapport à l'Autre, abstrait, le «système», la «société globale»⁵. À ce dernier chapitre, l'adresse civique ne représente-elle pas, pour certaines personnes exclues du marché du travail, l'ultime positionnement dans la société ? Et sans adresse civique, les mailles du filet social ne sont-elles pas plus lâches ? Se loger répond donc à un besoin à la fois physique et symbolique, et constitue un premier jalon d'une inclusion sociale et citoyenne. C'est pourquoi on parle de droit au logement.

Dans une économie de marché comme la nôtre, le logement privé constitue la principale filière d'insertion résidentielle. Plusieurs ménages se tournent vers l'accession à la propriété (56,5% des ménages au Québec, en 1996⁶). D'autres, notamment ceux dont les ressources financières sont plus maigres, restent captifs du parc locatif privé. Or, ce dernier est caractérisé par un double problème d'accessibilité : il y a, d'une part, un problème d'accessibilité physique (de disponibilité) avec un taux actuel (décembre 2001) d'inoccupation inférieur à 1% dans plusieurs villes (par exemple, 0,6% à Montréal et Hull, 0,8% à Québec)⁷ et, d'autre part, un problème d'accessibilité financière (de coût relatif), le taux d'effort (c'est-à-dire la part du revenu consacrée au paiement du loyer) étant de 30% ou plus pour 42,5% des ménages locataires au Québec, en 1996.⁸

² Wuhl, Simon (1991). *Du chômage à l'exclusion ? L'État des politiques, l'apport des expériences*, Paris, Syros / Alternatives.

³ Rosanvallon, Pierre (1995). *La nouvelle question sociale – Repenser l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil.

⁴ Castel, Robert (1994). «La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation», *Cahiers de recherche sociologique*, no 22 : 11-27.

⁵ Morin, Richard, Marie J. Bouchard, Winnie Frohn et Nathalie Chicoine (1999). *Problématique d'insertion et logement communautaire : enquête dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve à Montréal*, Chaire de coopération Guy-Bernier, document no 006-107, Montréal, UQAM.

⁶ Institut de la statistique du Québec (2001). *Portrait social du Québec – Données et analyses – Éditions 2001*, Collection «Les conditions de vie», Québec, ISQ, p. 392.

⁷ Selon les relevés de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

⁸ Institut de la statistique du Québec (2001). *Op. cit.*, p. 397.

1.2 Logement social et exclusion économique

Dans un contexte où le chômage et la pauvreté frappent de plus en plus d'individus et où l'accessibilité au parc locatif privé s'avère difficile, le logement social, qu'il soit de type public (HLM), coopératif (COOP) ou à but non lucratif (OBNL), revêt une importance particulière pour assurer le droit au logement. Le logement social est accessible sur le plan financier; son état physique est relativement adéquat; il permet un minimum d'insertion sociale et citoyenne.

Cependant, la composition sociale des logements HLM, COOP et OBNL est de moins en moins diversifiée au chapitre du revenu des ménages. Alors qu'à l'origine des programmes, une certaine mixité sociale était visée, on observe, de plus en plus, une concentration de ménages pauvres et/ou sans emploi dans le parc résidentiel social. Ainsi, en 1995, au Québec, seulement 17,7% des ménages vivant en HLM ont un revenu de travail.⁹ En 1996, toujours au Québec, 50% des ménages occupant un logement COOP ont un revenu annuel inférieur à 15 000 \$¹⁰. Enfin, en 1994, le portrait des locataires des OBNL de la Fédération des OSBL d'Habitation de Montréal (FOHM) se présente comme suit : près de 2000 personnes seules à faible revenu, majoritairement bénéficiaires de l'aide sociale.¹¹ Le logement social est ainsi devenu un lieu de ségrégation sociale et constitue aussi, pour plusieurs de ses occupants exclus du marché du travail, un espace de réclusion. La lutte à l'exclusion déborde donc le seul domaine du logement. D'où notre intérêt à mener une recherche sur le logement social et l'insertion en emploi.

2. LOGEMENT SOCIAL ET INSERTION EN EMPLOI : EXPÉRIENCES NORD-AMÉRICAINES ET FRANÇAISES

2.1 Objectifs et origine de la recherche

Les objectifs de la recherche, dont une synthèse des résultats est ici présentée, étaient les suivants :

- identifier et analyser des programmes et projets nord-américains et français visant l'insertion en emploi de personnes vivant en logement social (HLM, COOP et OBNL);
- alimenter l'élaboration d'un projet d'intervention logement social/emploi dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve à Montréal.

Cette recherche avait pour origine une demande (exprimée en 2000) d'organismes communautaires intervenant dans ce quartier en matière de logement (SHAPEM et GRT Bâtir son quartier) et d'insertion socio-économique (CDEST et Cuisine collective d'Hochelaga-Maisonneuve). Cette demande faisait suite à une enquête (menée en 1997-

⁹ Source : Société d'habitation du Québec.

¹⁰ Poulin, André (1997). *Les résidents des coopératives d'habitation au Québec en 1996*, Conseil québécois des coopératives d'habitation (CQCH).

¹¹ Jetté, Christian et al. (1998). *Évaluation du logement social avec support communautaire à la Fédération des OSBL d'Habitation de Montréal (FOHM)*, Montréal, LAREPPS-UQAM et FOHM.

1998) auprès de locataires de logements COOP et OBNL du quartier Hochelaga-Maisonneuve révélant que :

- ces locataires sont majoritairement satisfaits de leur logement et attachés au quartier;
- ceux et celles qui sont sans occupation stable (SOS) se montrent majoritairement prêts à suivre une formation ou un stage pour se trouver un emploi;
- les organismes communautaires et gouvernementaux n'atteignent qu'une faible proportion de ces locataires SOS à la recherche d'un emploi.

2.2 Programmes et projets étudiés

La recherche a porté sur 25 programmes ou projets, répartis comme suit :

- sept aux États-Unis, ciblant principalement les occupants des logements HLM;
- sept en France, centrés aussi principalement sur les résidents du parc HLM;
- six au Canada, visant surtout les locataires de logements COOP et OBNL;
- cinq au Québec, concernant aussi surtout les locataires de COOP et d'OBNL.

On peut y distinguer trois grandes approches en matière d'insertion en emploi, plusieurs programmes ou projets intégrant toutefois plus d'une approche :

- les programmes ou projets pour lesquels le logement constitue un milieu de soutien à toute démarche d'insertion en emploi et, éventuellement, le lieu par lequel rejoindre les personnes visées;
- ceux pour lesquels la fonction logement représente l'opportunité d'organiser des activités qualifiantes pour les participants et même de générer des emplois;
- ceux qui envisagent le logement et les activités qui y sont rattachées comme un moyen de contribuer à la revitalisation de la communauté.

Le tableau 1, à la fin du texte, présente la liste de ces programmes et projets en fonction des territoires et des approches.

2.3 Activités mises sur pied

Diverses activités visant l'insertion en emploi ont été mises sur pied dans le cadre de ces programmes et projets :

- des formations complémentaires ou sur mesure pour remédier à des lacunes (lecture, écriture, calcul...);
- des scolarités régulières permettant de terminer un cursus scolaire;
- des services de pré-employabilité visant à acquérir des compétences personnelles et sociales;
- des formations professionnelles préparant à un emploi par des cours et des stages;
- des aides à la recherche d'emploi : élaboration d'un c.v., préparation à une entrevue, etc.;

- des services de soutien facilitant la participation à des formations et au marché du travail (services de garderie, de transport, de santé et de première nécessité : nourriture, vêtement, fourniture scolaire...);
- des activités générées par la fonction logement permettant d'appuyer la formation et de créer des emplois (réhabilitation, réparation et entretien d'immeubles; conciergerie; etc.);
- des aides en matière de création d'entreprises venant appuyer leur démarrage (cours de comptabilité, de gestion, etc.; soutien financier; appui logistique; etc.).

2.4 Arrangements institutionnels et financiers

En matière de gouvernance, ces programmes et projets se présentent comme suit :

- aux États-Unis et en France, ils sont conçus «en haut», au niveau national, mais leur mise en œuvre relève d'une démarche «d'en bas», à l'échelle locale, et se fonde sur la collaboration de divers acteurs publics, privés, communautaires et syndicaux;
- au Canada et au Québec, ils sont généralement initiés par le milieu local et leur réalisation repose sur une collaboration entre les organismes promoteurs et les bailleurs de fonds et entre les organismes promoteurs et divers acteurs locaux (principalement publics et communautaires).

Les partenaires financiers de ces programmes et projets sont les suivants :

- aux États-Unis, le *Housing and Urban Development Department* verse la part principale; certains États contribuent et les acteurs locaux publics, privés et/ou associatifs sont toujours présents;
- en France, l'État central, les régions, les municipalités et/ou l'Union européenne participent au financement; par ailleurs, les acteurs privés et associatifs sont moins présents qu'aux États-Unis;
- au Canada et au Québec, la combinaison des partenaires varie suivant les projets (les gouvernements fédéral et provincial, des municipalités, des fondations privées ou religieuses, des organismes communautaires, etc.).

2.5 Participation des locataires

Les principaux participants ciblés par les programmes et projets étudiés sont :

- les familles à faibles revenus;
- les familles prestataires de l'aide sociale;
- les femmes chefs de familles monoparentales;
- les jeunes chômeurs.

Dans la plupart des cas, la participation est volontaire. Le recrutement se fait généralement par :

- l'information : distribution de dépliants, contact porte-à-porte, annonces dans les journaux locaux, etc.;

- le bouche-à-oreille;
- les références inter-organismes;
- l'intermédiaire d'un animateur ou chargé de projet engagé par l'organisme promoteur.

Certains programmes et projets prévoient également des mesures incitatives :

- le soutien financier : octroi d'allocations de logement, création d'un fonds d'économie, diminution de la part du revenu consacré au paiement du loyer, baisse du loyer plafond, non-prise en compte des hausses de revenu dans le calcul du loyer, versement d'un «salaire» pendant la formation;
- l'accès à des services de soutien (garderie, transport...);
- la participation au processus de conception et de mise en œuvre du projet.

Dans certains cas, des mesures sont aussi prévues pour assurer la pérennité de la participation des locataires, par exemple :

- la signature d'un contrat entre l'organisme responsable et le participant;
- la perte du fonds d'économie en cas de non-respect du contrat.

Enfin, l'encadrement des participants se fait généralement par le biais d'un animateur ou chargé de projet qui procède par :

- des rencontres individuelles régulières;
- des réunions de groupes régulières.

2.6 Impact sur les individus et la communauté

Les programmes et projets étudiés ont fait l'objet de seulement quelques évaluations systématiques. Ces évaluations distinguent, en général, les impacts sur les individus et les impacts sur la communauté.

En ce qui concerne les impacts sur les individus, les aspects positifs qui ressortent sont les suivants :

- l'amélioration de l'estime de soi;
- l'élévation du niveau de formation et de scolarité;
- l'acquisition de compétences sociales nécessaires à l'insertion en emploi;
- l'acquisition de connaissances pour la recherche d'emploi;
- l'insertion en emploi d'un certain nombre de participants;
- l'amélioration des conditions de travail de certains participants.

Mais, il y a aussi un envers de la médaille :

- plusieurs participants n'ont pas complété la démarche de formation;
- plusieurs n'ont pas trouvé d'emploi au terme du processus.

Deux principales leçons sont à tirer :

- les services de soutien tels garderie et transport permettent d'atténuer certaines barrières à l'emploi;
- la «non-pénalisation» des gains est un incitatif à l'insertion en emploi.

Quant aux impacts sur la communauté, les évaluations consultées ne relèvent que des aspects positifs :

- le développement de synergies entre les organismes locaux;
- l'offre de nouveaux services dans les quartiers concernés;
- le tissage de nouveaux réseaux sociaux chez les résidents et chez les organismes;
- la diminution de la criminalité et la création d'un environnement plus sécuritaire;
- l'augmentation de la mixité sociale des ensembles résidentiels et des quartiers touchés.

3. ENSEIGNEMENTS ET PISTES POUR L'AVENIR

3.1 Conditions de réussite

Les interventions transversales logement-formation-emploi qui s'inscrivent dans les programmes et projets étudiés, sont favorisées par :

- un soutien financier adéquat des «paliers supérieurs» de gouvernement;
- un réseau de partenaires locaux qui portent ces interventions;
- des mesures incitatives et des services de soutien qui motivent les personnes visées à participer;
- la présence d'un «animateur» qui informe, guide et suit les participants;
- la reconnaissance que la stabilisation résidentielle représente effectivement un premier pas vers l'insertion en emploi.

Le soutien des paliers supérieurs de gouvernement s'avère nécessaire au financement des ressources supplémentaires requises afin de mettre en place les activités destinées à favoriser l'insertion sur le marché du travail de ceux et celles qui en sont exclus.

La mise en œuvre des programmes et projets doit pouvoir s'appuyer sur un réseau de divers partenaires (publics, privés, communautaires) engagés dans les deux principaux secteurs d'intervention concernés, à savoir le logement et la formation/emploi¹².

La recherche démontre que l'information ne semble pas toujours suffire, à elle seule, pour motiver les personnes à s'inscrire dans une démarche de formation, de qualification et d'insertion. Des mesures incitatives telles que la création d'un fonds d'économie et la non-prise en compte des hausses de revenu liées à la participation au programme ou projet dans

¹² Nous regroupons sous la notion formation/emploi, l'ensemble des activités organisées et proposées visant à améliorer, de quelque manière que ce soit, l'employabilité des personnes. Cela inclut donc également tous les services psychosociaux ainsi que les services de soutien tels que les garderies.

le calcul du loyer et l'accès à des services de soutien (transport, garde d'enfants, etc.) sont autant de mesures qui incitent les individus à s'engager.

Il ressort également des expériences étudiées que la gestion et l'animation d'un programme ou projet d'insertion en emploi nécessitent un investissement en temps et en énergie que ne peuvent souvent pas assumer les organismes promoteurs. C'est la raison pour laquelle l'embauche d'un animateur ou d'un chargé de mission travaillant exclusivement au processus d'insertion s'avère important.

Enfin, l'analyse des divers programmes montre que le logement, et la stabilisation résidentielle plus particulièrement, représente effectivement un premier pas vers l'insertion en emploi. Les individus vivant en logement social et jouissant d'un soutien approprié disposent d'une base solide sur laquelle s'appuyer pour développer des stratégies devant leur permettre d'aboutir à une plus grande autonomie sociale et économique. C'est pourquoi il importe de ne pas décourager les participants à rester sur place par des hausses marquées de loyers consécutives à l'augmentation des revenus.

3.2 Précision sur les objectifs

Il convient cependant de préciser les objectifs visés :

- aux États-Unis, dans un contexte de réforme de l'aide sociale et de valorisation de la propriété privée, l'objectif ultime des divers programmes étudiés s'avère l'acquisition, par les participants, d'une autonomie financière leur permettant de libérer leur logement et d'acquérir une propriété;
- en France, au Canada et au Québec, les programmes et projets étudiés semblent plutôt centrés sur les objectifs d'insertion en emploi, de solidarité sociale, d'«empowerment» individuel et collectif et de revitalisation de milieux de vie.

S'agit-il de bonifier le droit au logement ou de le rendre conditionnel à une démarche d'insertion en emploi ?

3.3 Limites de l'insertion par l'emploi

En terminant, il importe de signaler que l'emploi ne constitue pas la seule voie du développement social dans le logement social. En effet, certains locataires ne sont pas aptes à s'insérer en emploi (personnes âgées, malades, handicapées, etc.). Des catégories de locataires (familles monoparentales, ménages de communautés culturelles, personnes âgées, ex-patients d'hôpitaux psychiatriques, personnes handicapées) font face à des difficultés particulières et ont besoin de services de soutien qui ne sont pas nécessairement orientés vers l'emploi. Par exemple :

- les femmes chefs de familles monoparentales nécessitent un soutien aux responsabilités familiales et des aides à la résolution de problèmes personnels;
- les personnes âgées requièrent des soins de santé et des aides aux repas et aux travaux ménagers;
- les ex-patients d'hôpitaux psychiatriques appellent un soutien à la vie en logement et à la résolution de crises.

Des expériences de prise en compte de ces besoins, il ressort, sur le plan de l'offre de services, au moins deux constats (propres aussi aux interventions en matière d'insertion en emploi) :

- l'importance des partenariats locaux (gestionnaires de logements-organismes communautaires-services publics);
- l'importance de la présence d'une personne-ressource (animateur, concierge «social», etc.).

Enfin, la participation des locataires à la gestion de leur immeuble peut aussi constituer une occasion d'ouverture aux autres et une mesure d'habilitation individuelle et collective. Les expériences à ce chapitre font ressortir :

- l'importance de la formation (à la participation et à la gestion);
- l'importance d'un soutien (fourni par un individu ou un organisme).

EN GUISE DE CONCLUSION

Face à l'exclusion socio-économique de personnes vivant en logement social, divers programmes et projets, conçus aux États-Unis, en France, au Canada et au Québec, prévoient des activités favorisant une insertion de ces personnes sur le marché du travail.

Il ressort de l'analyse de ces programmes et projets trois grandes approches (le logement : point de départ d'une démarche d'insertion en emploi; opportunité d'organiser des activités qualifiantes et de créer des emplois; facteur de revitalisation d'une communauté); une variété d'activités mises en place (des formations, des services, des travaux); des modes de gestion et de financement reposant sur un partenariat de type à la fois vertical (central/local) et horizontal (local/local); diverses mesures de recrutement et de «fidélisation» des participants (mesures volontaires, incitatives et coercitives); des impacts sur les individus et leur communauté plutôt positifs; et des conditions favorisant la réussite des interventions (soutien financier, partenariat, mesures incitatives et services de soutien, présence d'un animateur et stabilisation résidentielle).

Il importe cependant de clarifier l'objectif visé par de tels programmes ou projets : bonifier le droit au logement ou le rendre conditionnel à l'engagement dans un parcours d'insertion en emploi? Il convient, à ce propos, de rappeler que toutes les personnes vivant en logement social ne sont pas aptes à occuper un emploi. Des services de soutien et la participation des locataires à la gestion de leur immeuble peuvent aussi constituer des mesures favorisant leur insertion sociale.



Tableau 1 : Programmes et projets étudiés en fonction du territoire et de l'approche

	Programmes / projets	Logement comme milieu de soutien et lieu de mobilisation	Activités générées par la fonction logement	Logement comme outil de revitalisation du milieu de vie
États-Unis	Operation Bootstrap			
	Family Self-Sufficiency			
	Neighborhood Networks			
	Campus of Learners			
	Step-Up			
	Hope VI			
	Jobs-Plus			
Canada	Entre Nous Femmes			
	Just Housing			
	Habitation urbaine			
	Formation et emploi			
	Five by Five			
	Self-Sufficiency Project			
Québec	Foyer des jeunes travailleur-euse-s de Montréal			
	Centre communautaire de Val-Martin			
	Projet MAP ¹³			
	Nos compétences fortes			
	Projet de programme d'autosuffisance			
France	Nouveaux services-Nouveaux emplois			
	Pacte de la relance pour la ville			
	Convention HLM-entreprises du bâtiment			
	Régies de quartier			
	Insertion par l'économie			
	Programme IGLOO (F)			
	IGLOO Villiers-Le-Bel			

¹³ Mères au pouvoir, avec une paye, avec une place, avec un projet de vie.

Nouveau rôle des offices municipaux d'habitation

Bernard Tanguay, président

Association des offices municipaux d'habitation du Québec

NOTES PRÉLIMINAIRES

Je voudrais en premier lieu remercier les organisations de ce colloque intitulé « Les politiques de l'habitation en perspective », soit la Société d'habitation du Québec et l'Institut national de la recherche scientifique de me permettre, au nom de l'Association des offices municipaux d'habitation du Québec, de vous livrer quelques réflexions ce matin. L'AOMHQ regroupe quelque 570 offices municipaux d'habitation répartis dans toutes les régions du Québec.

Je vous entretiendrai d'abord du logement social comme outil de lutte à l'exclusion et des offices municipaux d'habitation comme acteurs essentiels du logement social et de la lutte contre la pauvreté. Par la suite, je vous dirai quelques mots du projet de loi 49 qui accorde un nouveau rôle aux offices municipaux d'habitation et enfin, je vous parlerai de la nécessité d'arrimer davantage le logement avec l'emploi, les services sociaux et la réinsertion sociale.

1. LE LOGEMENT SOCIAL : UN OUTIL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION

Depuis plus de trente ans au Québec, les gouvernements ont fait le choix d'utiliser le logement social comme outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion de dizaines de milliers de ménages.

Les premières interventions ont porté sur la construction d'habitations à loyer modique à la fin des années soixante pour se poursuivre intensivement au cours des années 1970 et 1980. Puis se sont ajoutés d'autres programmes et mesures tels que le Supplément au loyer et l'Allocation logement.

À partir du problème de l'incapacité d'une partie des ménages à payer leur loyer, les gouvernements auraient pu se contenter de n'agir que du côté de la Sécurité du revenu, mais ils ont choisi d'intervenir, à l'instar de plusieurs autres pays occidentaux, directement sur l'offre de logements, sur la qualité des logements, sur la capacité de payer des ménages à faible revenu et sur leur qualité de vie.

Le logement social est ainsi devenu au fil des ans un *filet de sécurité sociale* additionnel pour des dizaines de milliers de ménages québécois à faible revenu, notamment ceux bénéficiant des prestations de Sécurité du revenu et de Sécurité de la vieillesse.

Outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, il a permis à des milliers de citoyens d'obtenir un toit à un prix qui tient davantage compte de leur capacité de payer, leur permettant de pouvoir consacrer une plus large part de leurs revenus aux autres items essentiels que sont la nourriture et les vêtements.

2. LES OFFICES MUNICIPAUX D'HABITATION : DES ACTEURS ESSENTIELS DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION

D'entrée de jeu, il faut rappeler que les offices municipaux d'habitation administrent le plus important programme de logement social au Québec, comportant 63 000 logements à loyer modique et plus de 7 000 unités gérées dans le cadre du Programme de supplément au loyer. On y héberge quelque 100 000 personnes.

Les offices municipaux d'habitation administrent également le *seul programme* de logement social qui s'adresse exclusivement aux ménages à très faible revenu, souvent démunis. Les OMH accueillent depuis de nombreuses années des personnes laissées pour compte par le marché privé et les autres acteurs du logement social.

On y retrouve des familles, principalement monoparentales, des personnes âgées autonomes et en perte d'autonomie, des personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale, des personnes victimes de violence, des personnes aux prises avec des problèmes de toxicomanie, des personnes handicapées...

Il est permis d'affirmer que le réseau des OMH joue un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion du fait qu'il s'adresse exclusivement aux plus mal pris, en leur fournissant un toit et en tenant compte de leur capacité de payer.

Par ailleurs, les immeubles d'habitation à loyer modique constituent des « milieux de vie » sur lesquels il est possible d'intervenir pour le mieux-être des résidents.

Au fil des ans, les offices municipaux d'habitation ont développé une panoplie de services de support individuel et d'action communautaire en collaboration avec les organismes du milieu et les associations de locataires pour venir en aide à leur clientèle.

Mentionnons le développement de cuisines collectives, de haltes-garderies, de services d'entraide, de services d'aide aux leçons et devoirs, de services de transport adapté pour les personnes âgées ou d'activités sociales.

Cela ne s'est pas fait sans effort. Pendant de nombreuses années, l'Association des OMH a dû faire valoir auprès des autorités gouvernementales l'importance d'interventions de support social et d'action communautaire dans le milieu. On a longtemps considéré les offices municipaux d'habitation comme de simples gestionnaires de brique et de béton.

Il aura donc fallu de nombreux OMH visionnaires au sein de notre réseau pour agir au-delà de la brique et du béton et lutter véritablement contre la pauvreté et l'exclusion et ce, sans budget additionnel.

Depuis, la Société d'habitation a créé une Direction de soutien à l'initiative communautaire pour soutenir ses partenaires et depuis peu on reconnaît, dans les budgets des offices municipaux d'habitation, l'action communautaire et le support social. Mais le passage à l'action aura été relativement long.

3. LE PROJET DE LOI 49 : DE NOUVEAUX RÔLES POUR LES OFFICES MUNICIPAUX D'HABITATION

Le projet de loi 49, modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec, présentement devant l'Assemblée nationale et qui a subi cette semaine l'étape de la commission

parlementaire, vise essentiellement à accorder de nouveaux pouvoirs d'intervention aux offices municipaux d'habitation *dans tout programme d'habitation* mis en place par le gouvernement ou une municipalité.

Il faut se rappeler que depuis leur création les offices municipaux d'habitation sont confinés, avec le programme HLM et de Supplément au loyer, à héberger des ménages souvent particulièrement démunis, à très faible revenu.

Actuellement, il n'y a pas de mixité possible dans les HLM en raison du règlement d'attribution qui oblige à sélectionner les «plus mal pris».

Grâce aux modifications apportées par le projet de loi 49, les offices pourront intervenir dans d'autres types de programmes de logements sociaux ou abordables dans un « continuum » de leurs services actuels.

Ces nouvelles possibilités permettront aux offices municipaux d'habitation d'offrir de nouvelles alternatives à leur clientèle et de participer au développement de nouvelles unités de logement social ou abordable.

Compte tenu de leur expertise importante de gestion du logement social, de leur structure administrative, de leurs ressources humaines et de leur implication dans le milieu, les offices municipaux d'habitation constituent un acteur important, en mesure d'aider à résoudre la crise du logement actuelle.

Ailleurs dans le monde comme en France, en Grande-Bretagne, les offices publics d'habitation ne sont pas confinés au seul créneau des logements pour les ménages à très faible revenu. Ces offices publics peuvent intervenir auprès des clientèles à revenu modeste, ce qui leur permet de répondre à des besoins plus diversifiés de leur clientèle.

Cette mixité est souhaitable pour les offices d'habitation. Ceux-ci pourront alors disposer de nouvelles ressources pour venir en aide aux quelque 20 000 ménages à faible revenu qui attendent sur leurs listes d'attente.

4. ASSURER DES LIENS ENTRE LE LOGEMENT SOCIAL, L'EMPLOI, LES SERVICES SOCIAUX ET LA RÉINSERTION SOCIALE

Comme je l'ai mentionné auparavant, le logement social public constitue un « milieu de vie » sur lequel il est possible d'intervenir. On peut, par des interventions cohérentes avec les organismes de la santé, des services sociaux et les organismes communautaires, *aider ces clientèles aux prises avec des problématiques diverses* à s'en sortir et à accéder à de meilleures conditions de vie.

Des actions menées au sein d'un certain nombre d'immeubles de notre réseau nous démontrent hors de tout doute que l'on peut améliorer de façon efficace « la qualité de vie » de résidants, même ceux aux prises avec des problématiques très difficiles. Les exemples des offices d'habitation de Lévis et de Montréal-Nord sont très éloquentes à ce chapitre. Des interventions concertées ont permis de recréer un milieu de vie intéressant, à partir d'un milieu fortement dégradé.

Mais cela ne se fait pas tout seul. Il faut une volonté réelle des offices et des acteurs du milieu, d'intervenir et d'assurer une *continuité de services de support*. L'expérience nous

démontre qu'il ne faut surtout pas abandonner les gens à eux-mêmes pendant les périodes de soutien.

Il faut convaincre les gouvernements du nécessaire *arrimage* logement social/services sociaux. L'office ne peut arriver seul, sans le concours des organismes de services sociaux, à soutenir ses clientèles, que ce soit les familles, les personnes seules de plus en plus nombreuses ou les personnes âgées en perte d'autonomie.

De plus, il faut que le logement social s'insère dans des mesures favorisant la réinsertion sociale et la réinsertion en emploi. Il faut que les réglementations concernant l'aide au revenu et l'aide au logement soient davantage complémentaires.

Pour plusieurs des ménages logés par les offices municipaux d'habitation, l'amélioration des conditions de logement est un premier pas, une première amélioration. Il faudra ensuite des mesures de réinsertion sociale avant de penser à des mesures de réinsertion à l'emploi. Certains locataires ont quitté le marché du travail depuis trop longtemps. *Il leur faut un réapprentissage important.*

Les défis d'arrimage entre le logement social, l'emploi, les services sociaux et la réinsertion sociale sont certes très nombreux. Les offices municipaux d'habitation sont disposés à relever ces défis. Déjà, plusieurs offices municipaux d'habitation ont réalisé un travail remarquable pour soutenir leur clientèle et leur offrir un milieu de vie intéressant.

EN CONCLUSION

Les offices municipaux d'habitation sont appelés à jouer un *rôle important dans des programmes d'habitation* qui leur étaient jusqu'à maintenant fermés. La Loi 49 accordant de nouveaux pouvoirs aux OMH constitue un pas important. Pour la première fois de leur histoire, les offices municipaux d'habitation peuvent développer des unités de logement publiques pour des personnes à *revenu modeste* plutôt qu'à très faible revenu.

Les offices municipaux d'habitation sont également appelés à *jouer un rôle de plus en plus important dans le support individuel et l'action communautaire* en facilitant des services pour les ménages à faible revenu et ce, en partenariat avec les associations de locataires et les organismes de services sociaux et communautaires.



Expériences du secteur à but non lucratif

Pierre Goyer

Réseau québécois des OSBL d'habitation

En tant que coordonnateur du Réseau québécois des OSBL d'habitation, ma présentation amène inévitablement deux questions : qu'est qu'un OSBL ? qu'est-ce que le Réseau ? Et dans ces questions, une grande trame sous-jacente : à quoi servent les OSBL ? On répondra sommairement à ces questions avant d'aborder la question principale de ce débat qui est, suggère le titre de la journée, de donner de la perspective à nos actions en habitation.

Donc, qu'est ce qu'un OSBL ?

Nous nous sommes aperçus dernièrement, dans le cadre des discussions entourant une plate-forme de revendications du milieu communautaire, dans le cadre des discussions sur le logement abordable, dans le cadre enfin des discussions sur le projet de loi 49, que persiste une très surprenante ignorance des organisations sans but lucratif.

C'est un peu effarant mais en même temps légitimant : c'est pourquoi nous avons mis sur pied, il y a un peu plus de onze mois, le Réseau. Si le personnel du service de soutien aux initiatives communautaires de la SHQ, l'équipe de Paul Sénécal, étaient présents, eux qui ont été nos premiers alliés dans la démarche, ils pourraient témoigner de la nécessité de notre organisation.

Il y a environ 25 000 unités OSBL au Québec. Un parc aussi grand que le parc de logements coopératifs, mais qui comprend une telle diversité de modèles, de clientèles et d'expériences distinctes, que nous comprenons fort bien l'état actuel de méconnaissance. Ces 25 000 unités sont réparties sur l'ensemble du territoire québécois, avec bien évidemment une bonne concentration dans les grandes agglomérations.

Avec une forte dominante d'organisations dédiées aux personnes vivant des difficultés particulières : personnes âgées, itinérants, personnes seules, personnes atteintes d'handicaps physiques ou sociaux. Presque toutes ces personnes abritées dans nos résidences sont pauvres, très pauvres, bénéficiant en plus d'un gîte, d'aide au financement du loyer (le Supplément au loyer ou autre programme de même nature).

Depuis maintenant sept ou huit ans, en fait depuis le désengagement du gouvernement fédéral, le mouvement OSBL a pris un essor considérable.

Regardons par exemple le rendement du programme AccèsLogis. Il s'est engagé depuis 1997, début de ce programme dédié exclusivement au logement communautaire, plus de 4 120 unités de logements dans le cadre des trois volets. De ce nombre, 2 700 unités – soit plus de 65 % du parc - ont été développées sous la forme OSBL. Parmi ces unités, il y en a plus de 700 pour les personnes âgées en perte d'autonomie et plus de 700 pour l'ensemble de clientèles dites spéciales. Il y en a aussi plus de 740 pour les projets destinés aux personnes seules ou les familles autonomes.

Ce que les OSBL ont fait dans ce programme illustre bien ce que nous sommes : nous sommes particulièrement efficaces dans la fourniture de services d'habitation à des clientèles particulières, même si nous constatons depuis peu que près de 20 % du parc OSBL

abrite des résidents normaux, dont le seul problème dans la vie est d'être pauvre ou d'avoir des revenus modestes. Dans le restant du parc OSBL, ils sont pauvres et vivent des handicaps importants.

Alors que faisons-nous exactement ? On peut émettre certains clichés et fournir certaines images : nous disons souvent que ce que nous faisons c'est plus que de la brique et du béton. C'est un cliché mais il est signifiant.

Ce que nous faisons c'est par exemple abriter plus de 120 personnes, supportées par un personnel employé de huit personnes, appuyé par un bataillon de bénévoles dans trois résidences. Trois résidences dont la réputation n'est plus à faire : c'est l'Accueil Bonneau. Que font les gens de l'Accueil Bonneau ? Ils abritent des itinérants, ils offrent du support communautaire, de l'aide à la personne, ils fournissent trois repas par jour, ils font de l'animation, etc. Bref, ils fournissent, en plus d'un toit, un milieu de vie adapté aux groupes les plus marginalisés de Montréal.

C'est aussi *La Maison d'un Nouvel Élan*, une résidence pour personnes âgées en perte d'autonomie, à Jonquière, qui aujourd'hui s'agrandit et qui fournit un milieu de vie, trois repas par jour, surveillance continue, animation, accompagnement physique, etc. à ses résidents.

C'est, pour prendre un cas exemplaire, à Hull, *Mon Chez-nous*, une résidence pour les plus marginalisés, des ex-chambreurs dans une ville où le taux de vacance frôle le 0 %. Un projet qui a soulevé, à son démarrage, une manifestation importante du syndrome «pas dans ma cour» mais qui est un des plus beaux exemples de réinsertion sociale. Pensez-y deux secondes, le voisinage participe maintenant aux fêtes de la Maison, un résident s'est même présenté aux dernières élections municipales – beau cas de réinsertion sociale ! – et *La Maison* gagne des prix.

C'est aussi une résidence pour personnes autonomes dans Châteauguay, dont le seul handicap est de vivre avec des revenus faibles dans une banlieue où ça ne semble pas approprié.



Il y a comme ça des centaines d'organisations au Québec. Une formule originale qui vient en aide aux plus démunis, en fait à toutes les personnes marginalisées ou qui pourraient l'être en raison de leur âge, de leur condition physique ou de leur condition économique.

Comment fait-on tout ça ?

Les OSBL ont la particularité d'être gérés par les intervenants de la communauté locale. En effet, les membres des Conseils d'administration proviennent de toutes les couches de la société : d'abord des résidents – c'est une obligation faite dans le cadre des programmes québécois, certains parlementaires ont tendance à l'oublier et à douter de notre caractère démocratique - des intervenants communautaires et sociaux, des représentants des milieux professionnel et commercial locaux, des intervenants du réseau institutionnel de la Santé et des services sociaux, etc.

Autre particularité importante, ces OSBL d'habitation offrent souvent aux clientèles qu'ils abritent une impressionnante gamme de services sociaux et communautaires, à partir, d'une part, des ressources bénévoles et des employés de chaque organisation mais aussi, d'autre part, des partenariats locaux originaux avec les organismes du milieu et avec le réseau des services sociaux.

Notre manière de faire est le reflet de l'avancement de la société québécoise dans son ensemble. Les citoyens se prennent en main, la responsabilisation des communautés est de moins en moins théorique et de plus en plus visible. On fait de la prise en charge du milieu, par le milieu, en regroupant le plus grand nombre possible d'acteurs autour de la même table.

Nos organisations sont l'expression de cette prise en charge par le milieu. Aucune bureaucratie gouvernementale, régionale ou locale, ne saurait remplacer cette dynamique.

Voilà. C'est ça un OSBL d'habitation. Ce n'est pas une coopérative où un certain bagage d'aptitudes ou d'intérêts motive l'appropriation collective, ni un HLM qui est géré par une administration publique. C'est rien que ça, mais c'est une telle masse d'expériences que cela mérite d'être mieux connu. Ce n'est que ça un OSBL, un lieu communautaire d'habitation avec des services, avec une communauté qui s'implique. Ce n'est que ça, mais c'est pourtant terriblement populaire comme mode d'intervention auprès des exclus, auprès des pauvres, auprès des intervenants communautaires que ça méritait d'être mieux défendu et mieux connu. Et c'est pourquoi nous avons mis sur pied le Réseau.



Le Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH) a officiellement été constitué le 22 septembre 2001, à l'occasion de son assemblée générale de fondation à laquelle participaient des représentants de plus de 130 organismes sans but lucratif.

Cette assemblée venait ainsi concrétiser les efforts des responsables des fédérations de Montréal (FOHM) et de Québec-Chaudières-Appalaches (FROHCQ), auxquels s'étaient joints les représentants de l'Association nationale des OSBL d'habitation et d'hébergement pour personnes âgées (ANOHPA).

C'est suite à ces efforts conjugués que les OSBL des régions de l'Outaouais (COSO), du Saguenay et du Lac Saint-Jean (RQOH-FSLSJ) et ceux situés sur les territoires des municipalités régionales de Roussillon, du Jardin du Québec et du Suroît (FOHRJS) ont par la suite mis sur pied leurs fédérations régionales.

Depuis lors, des démarches de promotion et d'organisation sont menées dans les régions de Laval, des Laurentides et de Lanaudière. D'autres démarches sont envisagées pour les régions de la Mauricie, de la Gaspésie et du Bas-du-Fleuve, régions où des OSBL d'habitation ont manifesté le souhait de se regrouper régionalement.

L'essentiel de la mission du RQOH est de faire reconnaître les interventions des OSBL d'habitation, de mobiliser nos membres et nos partenaires, d'échanger avec les divers intervenants dans le domaine, de promouvoir la qualité des services et d'inspirer, dans la mesure du possible, les politiques gouvernementales.

A l'heure actuelle, le Réseau rassemble cinq fédérations régionales – pour un total de plus de 150 OSBL regroupant plus de 4 000 unités de logements - et un certain nombre d'organismes dans les régions non desservies par ses membres. De manière générale, le Réseau assume la coordination générale des activités des fédérations et vient en soutien à l'organisation et au développement de ses membres. Il élabore aussi les outils nécessaires à l'implantation des outils nécessaires à la livraison des services offerts par les fédérations à leurs membres OSBL.

Le RQOH a été vite reconnu, par l'ensemble des intervenants de l'habitation, comme le seul interlocuteur légitime pour représenter le parc de logements sans but lucratif. En effet, le RQOH participe activement à tous les lieux de discussion et de développement du logement social au Québec. Mentionnons particulièrement la présence de deux représentants du RQOH au Conseil d'administration du Fonds québécois d'habitation communautaire, organisme créé par le gouvernement québécois afin de développer le logement social, notamment par la mise en oeuvre du programme AccèsLogis. Mentionnons enfin que nous tentons d'être partout, comme ici aujourd'hui ou en début de semaine chez les membres de l'Assemblée Nationale à la Commission de l'aménagement du territoire.

Dans les faits, le Réseau fait de l'organisation, de la promotion et travaille à la survie de ce mouvement communautaire. Je parlerai plus tard de survie.

On a souligné plus tôt qu'une importante caractéristique du parc de logements OSBL est qu'il s'adresse principalement à des clientèles particulières éprouvant des besoins sociaux autres que les seuls besoins économiques. Nous avons, pour ces clientèles, développé une expertise maintenant reconnue par l'ensemble des acteurs et des observateurs de l'habitation sociale. Cette expertise est évidemment reconnue par les institutions publiques gouvernementales ou municipales; les Offices municipaux d'habitation, pour ne mentionner qu'eux, ont souvent fait appel à nos ressources, par le biais d'ententes de services ou de partenariats.

Dans les minutes qui suivent, nous ferons état de quelques-uns des plus importants dossiers portés par nos membres dans une tentative pour améliorer les conditions actuelles du parc de logement social. Ces propos n'ont pour but que d'illustrer ce qui, simultanément à l'urgence de répondre aux besoins nouveaux, doit faire l'objet d'une attention plus grande et d'une intervention soutenue de la part du gouvernement.

En bref, pendant que nous construirons bientôt un nombre important de nouvelles unités de logements, il importe de garder l'œil ouvert sur certains dossiers majeurs qui depuis trop longtemps exigent une intervention rapide. Fait intéressant, si ces problématiques concernent au premier chef les logements OSBL, elles sont à notre avis latentes dans le parc HLM actuel. Ne pas y penser dès aujourd'hui, en retarder encore l'échéance, ne ferait que reporter des solutions qui sont pourtant immédiatement nécessaires.

1. LES PERSONNES ÂGÉES

Comme nous l'avons mentionné plus haut, une importante composante du parc de logements OSBL abrite des personnes âgées. Nous avons en effet dénombré plus de 15 000 unités de logements OSBL destinées aux personnes âgées.

Le parc de logements communautaires pour personnes âgées au Québec
Situation au 31 décembre 2000
Répartition par source gouvernementale

Programmes fédéraux	Unités	Projets
15.0, 15.1	3 400	40
56.1	5 900	154
<i>Sous-total</i>	<i>9 300</i>	<i>194</i>
Programmes québécois		
AccèsLogis	650 ¹⁴	27
PARCO	450	17
Divers	2 000	111
<i>Sous-total</i>	<i>3 100</i>	<i>155</i>
Autres	2 600	51
Total	15 000	400

Parmi celles-ci, une grande proportion est composée de personnes âgées en perte d'autonomie; c'est le cas notamment des projets pour personnes âgées développés à partir des plus récents programmes comme AccèsLogis (volet II).

Ces derniers ensembles immobiliers ont ceci de particulier que, dans les faits, ils se situent à mi-chemin entre un ensemble résidentiel traditionnel et un projet de service social pour les personnes âgées. Ils s'inscrivent dans les faits dans une continuité de services sociaux, qui a pour effet soit de remplacer les anciens mécanismes gouvernementaux auprès de ces groupes, soit d'en retarder l'institutionnalisation.

Ces ensembles immobiliers ont ceci de particulier qu'en leur sein, en plus de la brique et du béton, on offre une vaste gamme de services et du support communautaire. En ce sens, nos interventions auprès des personnes âgées devraient s'inscrire dans la complémentarité avec les services traditionnels offerts par le Réseau de la Santé.

Or, la réalité montre que la collaboration du Réseau de la Santé, que ce soit au niveau de la planification des projets ou au niveau de l'exploitation de ceux-ci (dont notamment le financement des ressources), est trop souvent une donnée manquante.

Le gouvernement a récemment fait connaître ses engagements et perspectives envers les aînés dans le cadre d'un plan d'action devant couvrir les trois prochaines années. Nous sommes étonnés de constater que le gouvernement a omis d'inclure dans son projet mobilisateur sur l'habitation toutes considérations sur la situation des aînés dans le parc de

¹⁴ Les données sur le programme AccèsLogis concernent les engagements au 17 janvier 2001. On parle au 30 septembre de 717 unités pour les programmations en cours.

logement social, communautaire ou public. Pourtant, tant au sein de nos OSBL que dans le parc de logement HLM, d'importantes améliorations pourraient être apportées si le gouvernement consentait l'effort nécessaire.

Ce que nous souhaitons souligner ici c'est que le gouvernement doit déployer des efforts afin de permettre le maintien dans les lieux de nos aînés. Qu'il s'agisse de faciliter la relation entre les résidences de logement social et le réseau de la santé, de contribuer à améliorer le support communautaire offert, d'adapter les réglementations aux demandes et aux besoins des populations vieillissantes, voilà autant d'éléments qui composeraient un intéressant chantier gouvernemental pouvant à la fois maintenir la population dans des milieux de vie et retarder une institutionnalisation coûteuse et nettement moins avantageuse sur le plan social.

2. LE FINANCEMENT DU SUPPORT COMMUNAUTAIRE

Insistons : il est notoire que la plus importante innovation apportée au logement social ces dernières années est la notion de services et de support communautaire déployée dans les OSBL d'habitation. Ce que nous vous avons illustré pour les personnes âgées vaut aussi pour toutes les clientèles dites particulières (voir notamment le volet III d'AccèsLogis).

On l'a dit, au-delà de la brique et du béton, les OSBL offrent une gamme impressionnante de services aux résidents. Ces services ont un coût. Nous avons récemment calculé qu'un service de base, dans nos résidences, équivaut à un coût d'au moins 340 \$ par unité de logement par année. Il s'agit ici d'un service minimal d'accueil, de référence et d'évaluation s'adressant à des clientèles en légère perte d'autonomie. Le coût peut facilement atteindre plus de 3 600 \$ pour les cas de clientèles plus lourdes. Le tableau qui suit offre un portrait synthèse des types de services et de leurs coûts.

Estimation des coûts du support communautaire
Évaluation FOHM
Par degré de support

Type de support	\$/unité année	Ratio	Type d'intervention
Léger	340 \$	1/160	accueil, évaluation, référence, intervention
Léger et intervention collective	455 \$	1/120	accueil, évaluation, référence, intervention, animation, support
Moyen	1 092 \$	1/50	accueil, évaluation, référence, intervention, animation, coordination, support
Intensif	3 640 \$	1/15	accueil, évaluation, référence, intervention, animation, coordination, support, suivi communautaire

Mais ces coûts que les OSBL doivent absorber, par le biais d'une participation du milieu ou par le recours intensif à un bénévolat exemplaire, ne sont pas le seul objet de requête auprès du Réseau de la santé par le biais de frais chargés à leurs locataires. Ce que nous souhaitons va bien au-delà : ce que nous souhaitons, c'est une collaboration au niveau de la planification pour mettre en branle les projets les plus pertinents et les plus efficaces dans la réponse aux besoins de la communauté; c'est aussi la collaboration pour les installations physiques nécessaires (cuisine, bureaux, etc.); c'est aussi la collaboration au niveau de la complémentarité des ressources humaines. En un mot, ce que nous recherchons, c'est la reconnaissance d'un partenariat efficace. Il est désolant de constater que jusqu'à maintenant, ces appels sont restés lettre morte.

L'absence de collaboration du Réseau de la Santé est d'autant plus étonnante qu'au sein même du parc public de logement social (le parc HLM), il est bien connu que la même situation de nécessité de support communautaire est latente, particulièrement dans les résidences HLM qui abritent des personnes âgées. Voici un sujet qui devrait, à notre avis, exiger une intervention rapide, tant du gouvernement que des gestionnaires du parc public de logements.



Je disais plus tôt que le Réseau travaillait à la survie des OSBL. Je viens juste de tenter de vous convaincre que, dans le cadre normal de nos activités, nous vivons une situation précaire. Ça, c'est pour les projets existants. Mettons-y maintenant un peu de perspectives, puisque c'est le thème de la journée.

Ici vous me permettrez d'aborder un élément d'une très grande actualité : l'adoption prochaine de la Loi 49. Il s'agit là d'un importante élément de perspective proposé par le gouvernement provincial.

Le projet de loi comprend un bloc d'articles qui attribuent de nouveaux pouvoirs aux offices municipaux. Nous saluons avec plaisir l'article qui permet de créer pour chaque office d'habitation un comité consultatif de résidents et pour les offices de plus de 2 000 logements, des comités de secteurs. Ces propositions visant à renforcer la démocratie au sein des OMH – en permettant une plus grande participation des locataires – doivent être accueillies chaleureusement. Nous vivons quotidiennement, au sein de chacun de nos organismes, maison par maison, des expériences fructueuses de démocratie - en impliquant les gens du milieu, les intervenants communautaires et les résidents - et sommes, en conséquence, ravis de constater que les OMH pourront ainsi suivre cette voie. Qu'il nous soit même permis d'espérer que cette volonté de démocratisation puisse rapidement s'étendre au sein de chaque ensemble immobilier HLM.

Nous sommes cependant plus inquiets des impacts et des conséquences des nouveaux pouvoirs accordés aux offices municipaux. La possibilité que ces offices puissent intervenir, pour la première fois depuis près de dix ans, dans le démarrage de nouveaux projets d'habitation, n'est pas sans susciter, parmi nos membres, certaines préoccupations.

En effet, le gouvernement propose d'élargir le mandat des offices municipaux d'habitation afin que ceux-ci ne soient plus strictement limités à l'administration d'habitations à loyer modique ; leur mandat accru leur permettrait notamment de gérer de nouveaux immeubles

de logements locatifs réalisés dans le cadre du futur programme de logement abordable dont il a été abondamment question la semaine dernière à l'occasion de la conférence des ministres responsables de l'habitation. Dans les faits, l'amendement permettrait aux offices municipaux de gérer des immeubles dans le cadre des programmes d'habitation.

Comme l'indique le communiqué de presse, paru le 1^{er} novembre dernier, cela vise d'abord la possibilité de développer et de gérer des projets dans le cadre du programme de logement abordable. Mais cela laisse aussi ouverte la possibilité de développer et de gérer des projets dans le cadre d'autres programmes, comme par exemple le programme AccèsLogis, aujourd'hui consacré exclusivement au logement communautaire (c'est-à-dire sans but lucratif et coopératif).

En permettant que les offices municipaux puissent développer et gérer de nouvelles unités dans le cadre des programmes de logement social, le gouvernement dit rechercher la complémentarité entre les interventions publiques – par le biais des villes et des OMH – et les développeurs communautaires. Toute la question est de bien baliser les capacités d'agir de chacun afin que cette complémentarité se fasse dans des conditions égales de développement. Quand on dit complémentarité, on peut espérer que cela signifie aussi d'œuvrer dans des conditions équitables de développement.

Cette question peut être regardée à la lumière de deux niveaux d'activités dans le développement d'unités de logements sociaux : le démarrage des projets et le fonctionnement des résidences.

1. Regardons de plus près comment s'opérera la nouvelle mécanique proposée par le projet de loi si le gouvernement maintient ses propositions sur le rôle accru des offices municipaux et des autres institutions publiques dans le vaste Chantier que nous abordons.
 - Les administrations municipales, par le biais des offices municipaux, retrouveraient une capacité de développer de nouvelles unités;
 - les municipalités auront la capacité de participer au financement, par le biais des Fonds de développement constitués dans le cadre de la réorganisation municipale, en fournissant des investissements d'appoint nécessaires au démarrage des projets;
 - les administrations municipales auront la capacité d'autoriser le démarrage des projets.

Concrètement, pour démarrer un projet, les organismes du milieu (coopératives ou organismes sans but lucratif) devront obtenir l'autorisation de la Ville pour mettre en branle leur projet, cela après avoir sollicité une partie de leur financement auprès des autorités municipales qui siègent au Fonds de développement. Bien entendu, les offices municipaux devraient suivre le même cheminement. En effet, si la proposition est maintenue sans être davantage balisée, l'office municipal qui relève de la municipalité soumettra un projet aux autorités municipales après avoir obtenu le financement nécessaire de la municipalité !

De toute évidence, le recours au fonds de développement doit être balisé de manière à permettre un accueil semblable pour les projets émanant des autorités municipales et ceux provenant du milieu.

La même apparence de conflit d'intérêt s'appliquerait à d'autres considérations dans les conditions de développement et de démarrage quand il s'agira par exemple :

- d'accéder à des sources complémentaires de financement public municipal et
- d'accéder aux ressources humaines et immobilières de la municipalité : banque de terrains, analystes.

Nous sommes aussi préoccupés du fait que le recours aux GRT ne serait qu'optionnel dans le cadre du programme de logement abordable. Par tradition et par obligation, les OSBL ont recours à ces expertises et ils continueront de le faire.

En ce qui concerne les offices municipaux, le non-recours aux GRT peut provoquer certaines réflexions :

- Comment seront comptabilisés les frais de développement des projets ?
 - Sera-t-il possible pour les offices municipaux d'étaler le coût de développement sur plus d'un projet ?
 - Serait-il possible d'imputer les frais de développement des projets au budget général des offices ?
2. La dernière question en amène une autre : les offices municipaux choisiront-ils de développer, à l'intérieur de leurs organisations, des services de développement, gonflant ainsi leurs effectifs, possiblement au détriment des ressources qui existent déjà ?
3. Dans les projets que nous développons, le recours aux groupes de ressources techniques est obligatoire; chaque projet doit payer par lui-même les frais de développement; en fait, chaque projet doit s'autosuffire.

Au chapitre des conditions de fonctionnement, le même type de préoccupations concerne :

- le comblement des déficits. Dans le cas où les projets afficheraient des déficits en fin d'année financière, sera-t-il possible de les imputer au budget général de l'Office ?
- l'accès aux ressources humaines des OMH : si le projet devait nécessiter – c'est minimalement le cas pour les services de gestion, de sélection, de comptabilité, de conciergerie, etc. – le recours à des ressources humaines, sera-t-il possible que l'office municipal comptabilise ces coûts à l'office plutôt qu'au projet ?
- la qualité des services offerts : si l'hypothèse de recours à des ressources extérieures au projet devait prévaloir, quel sera le ratio emploi-unités desservies qui sera appliqué ?
- Pourrait-on voir un ratio différent pour les projets communautaires et pour les projets publics ?

Ce sont ici autant d'éléments qui peuvent permettre d'afficher des économies mais qui, dans les faits, cachent que les coûts véritables des projets se retrouveront dans d'autres enveloppes budgétaires, situées à l'extérieur des projets eux-mêmes et qui se répercutent inévitablement dans le budget du gouvernement et, par conséquent, dans les comptes de taxes des contribuables.

Voilà autant de préoccupations qui posent la question de conditions égales d'œuvrer dans le cadre du nouveau programme. Plus encore, ces préoccupations posent aussi la question d'un changement important dans la nature même des projets à développer.



Nous sommes inquiets. Terriblement inquiets. Menacés quotidiennement dans notre survie, nous sommes menacés de voir notre capacité de développement entravée ou, tout au moins, diminuée. Dans le meilleur des cas, notre capacité de développement vient de changer de rythme. Il y a ici un retour à une notion de l'État, un État qui développe, qui gère, qui régit, qui possède, qui nous semble appartenir au passé. Il y a ici un concept d'intervention qui nous semble désuet.

Mais ce concept est terriblement cohérent. Dans le domaine de l'habitation sociale, totalement à l'opposé de ce qui se passe dans d'autres champs sociaux, l'État se réorganise. Les villes, créatures du gouvernement, seront les opérateurs du gouvernement. Cela fait du sens, surtout dans le contexte de la réorganisation municipale. Mais quand on entend les plus hauts dirigeants du gouvernement assimiler les OMH et la SHQ, on est porté à croire que les OMH sont des filiales régionales de la SHQ. La SHQ devient un grand maître-d'œuvre, les OMH ses antennes régionales, locales. Et le secteur communautaire se demande, à tort ou à raison, quelle place lui revient.

Voici un portrait un peu sombre de la perspective, c'est vrai. Mais croyez-le, nous ne cherchons qu'à être rassurés.



Période d'échange

Animateur : Marcellin Hudon

Association des groupes de ressources techniques du Québec

Le logement comme lieu de construction d'une identité

La première question, posée par André Archambault (Auberge communautaire du Sud-Ouest), concerne l'aspect «identitaire» du logement, un aspect à la fois important et préoccupant, qui interpelle les intervenants de cet OSBL auprès de jeunes sans-abri (18-29 ans) vivant dans la rue, avant d'aller chercher refuge à l'Auberge où ils sont accueillis sur une base temporaire. Selon lui, la notion d'OSBL recouvre en fait plusieurs réalités fort différentes : fait-on du refuge, de l'hébergement temporaire, du logement permanent, du logement dans un but institutionnel ou prolonge-t-on les activités d'une institution psychiatrique ou hospitalière ou encore œuvre-t-on dans un logement afin de favoriser l'enracinement social ? Le débat actuel sur l'idée de recréer des identités à travers le logement a incité les intervenants de l'Auberge à transformer leurs façons de faire, de telle sorte que les jeunes puissent occuper de l'espace et prendre leur place. Leur action s'est prolongée dans du logement permanent, ce qui ne les a pas empêchés de poursuivre leur questionnement sur la possibilité d'ingérence des organisations et la professionnalisation dans le domaine du logement social, surtout quand on parle de continuum de services. Monsieur Archambault estime finalement que l'ingérence, qui peut être provoquée par le désir d'encadrer, constitue un enjeu peu discuté à l'heure actuelle, mais susceptible d'amener le logement à devenir davantage un lieu d'intervention pour les intervenants qu'un lieu d'identité pour les personnes résidentes.

En guise de réponse, Pierre Goyer (Réseau québécois des OSBL d'habitation) donne l'exemple du projet *Mon chez nous* à Hull, une maison pour itinérants, ex-chambreurs et gens très marginalisés où un intervenant communautaire assurait l'animation, l'encadrement et la surveillance sur place. Après douze mois d'existence du projet, on s'est aperçu que la présence de l'intervenant sur les lieux n'était plus nécessaire, étant donné que la réintégration des jeunes et la reprise en mains par les locataires étaient devenues suffisamment importantes, et on a décidé d'installer le bureau de l'intervenant à l'extérieur de la maison, libérant ainsi un logement pour un nouveau locataire. Selon Monsieur Goyer, il s'agit d'un enjeu majeur et les responsables se sont longtemps demandé si la présence de l'intervenant devait être maintenue ou si son travail était terminé. On a finalement considéré qu'il fallait passer à une autre étape de réintégration et de réinsertion pour ces gens-là en ne faisant plus d'encadrement dans la maison même.

Pour Richard Morin (UQAM), le logement constitue le lieu de construction d'une identité et représente ainsi un objet de personnalisation. Il faut donc permettre aux gens qui vivent dans un logement de s'approprier leur espace et de le marquer de leur présence. Par contre, si la gestion ne repose que sur une éthique utilitariste, on ne respecte pas cette fonction symbolique du logement qui, selon lui, est très importante. Par exemple, si un jeune dispose d'un espace privé, d'un logement, il peut se l'approprier, y construire une identité, contrairement aux jeunes de la rue, qui vont s'approprier des lieux publics en y ayant des activités qui relèvent normalement de l'espace privé, entraînant ainsi des irritants pour les

promeneurs. Monsieur Morin considère finalement qu'il faut tenir compte de l'espace logement comme composante importante de l'identité.

L'animation de milieu dans le logement social

Selon Pierre Laurence, conseiller en développement social, le logement est un levier extrêmement important en matière de revitalisation et peut souvent agir comme un déclencheur dans les différents milieux. Cependant, l'implantation de logements OSBL ou HLM risque de produire l'effet inverse, et même l'exclusion des gens, si cela est fait sans d'autre perspective d'insertion, comme on l'a souvent vu dans le passé. Monsieur Laurence se demande donc si le souci d'animer le milieu ne devrait pas toujours accompagner le développement du logement social, à savoir permettre que le milieu accepte les nouveaux arrivants et les intègre au lieu de les exclure. Il fait référence à la notion d'animateur ou de chargé de projet présentée par Richard Morin : la France, entre autres, a dû se rendre à l'évidence, devant les impacts dramatiques des grands ensembles de logements sociaux construits dans le passé, que le bâti ne suffisait pas. Pierre Laurence demande donc aux panélistes d'exprimer comment ils voient le lien entre l'implantation du logement comme levier et le rôle qu'il peut jouer dans le processus d'intégration, et d'identifier les outils qu'on pourrait utiliser pour faire de l'animation de milieu.

Pour Richard Morin, l'insertion du logement social dans des quartiers déjà marqués par une mixité sociale fait moins problème que dans des quartiers plutôt homogènes. Il donne comme exemple le projet Fonteneau, un projet de coopératives d'habitation datant de 1990 et visant à accueillir des immigrants dans l'est de Montréal, contre lequel les propriétaires se sont mobilisés. C'était la réaction du «pas dans ma cour», mais orientée surtout contre la construction d'immeubles de trois étages. Monsieur Morin considère donc que ce qui fait aussi problème, c'est le gabarit du logement, lorsqu'il reflète la stigmatisation des populations. Il cite le projet Angus comme exemple de réussite en matière de mixité sociale, principalement parce qu'on y retrouve à la fois des logements privés, des coopératives d'habitation et des HLM. Dans ce projet, on a construit sur un terrain vague des centaines d'unités de logement ayant un gabarit semblable, de telle sorte qu'il est difficile de distinguer ce qui est une coopérative, un HLM ou une copropriété. Il n'existe peut-être pas d'échanges entre les gens, mais il y a au moins une tolérance. Richard Morin en conclut qu'il faut malgré tout rester sensible à la forme des bâtiments.

Doit-on déléguer des animateurs dans tel ou tel quartier pour amener les résidents à accepter les gens qui diffèrent d'eux ? Richard Morin répond à cette interrogation en rappelant que la mixité est un principe progressiste qui ne se concrétise pas nécessairement avec facilité. Selon lui, c'est en quelque sorte l'envers de la ségrégation, mais il reste que les gens ont naturellement tendance à aller vivre près d'autres personnes qui leur ressemblent. Richard Morin croit que, malgré tout, la mixité permet l'ouverture à la différence, mais qu'il faut faire mûrir les réflexions sur son «aménagement». Il cite, comme cas de figure, la Maison des deux volets (rue Christophe-Colomb à Montréal) qui démontre, à l'intérieur, une mixité de revenus et de conditions (de légères à de lourdes pertes d'autonomie) et, à l'extérieur, une mixité due aux échanges réguliers de services avec la maison de jeunes située à côté (phénomène d'intergénération). De plus, on envisage une deuxième phase pour ce projet, soit une coopérative d'habitation pour de jeunes familles, que l'on construirait de l'autre côté de la rue. Cet immeuble, érigé sur le terrain d'une ancienne église, inclurait une chapelle paroissiale. L'ensemble des bâtiments comprendrait ainsi des fonctions de culte, des résidences pour des jeunes adultes, des familles et des personnes âgées ainsi qu'une maison de jeunes. Selon Richard Morin, l'exemplarité de ce «mini-

village» au cœur du quartier La Petite-Patrie tient en bonne partie aux relations qui se créent naturellement dans ce milieu et grâce auxquelles on peut monter des projets.

De son côté, Bernard Tanguay (AOMHQ) souligne l'intérêt de la question soulevée par Pierre Laurence, notamment en ce qui concerne la pertinence de permettre aux offices municipaux d'habitation (OMH) d'avoir accès à des programmes comme AccèsLogis, entre autres, même si plusieurs considérations doivent être prises en compte. Il donne comme exemple *Le parallèle en habitation sociale*, un OSBL créé à Sherbrooke et soutenu administrativement par l'OMH, à toutes fins utiles. Cet OSBL en est maintenant à sa troisième acquisition d'immeuble en vue de produire des logements abordables. Le premier immeuble acquis était situé sur la rue Wellington, le cœur de la ville durant les années 1950-1970, mais où l'on retrouvait un grand nombre d'immeubles abandonnés depuis longtemps par les commerçants, les résidents et les gens d'affaires. Cette acquisition a permis d'atteindre deux objectifs, qui rejoignent les propos tenus par André Archambault : 1) répondre un peu mieux aux besoins de la clientèle en permettant à une partie des gens d'avoir accès à un logement abordable; 2) agir comme outil de revitalisation dans un secteur où l'entreprise privée ne faisait absolument rien pour l'immobilier. Par l'intermédiaire de cette corporation sans but lucratif, par l'acquisition et la rénovation de cet immeuble, des citoyens ont pu ainsi s'intégrer à l'ensemble de la communauté dans un milieu autrefois strictement réservé aux affaires.

L'état du logement social existant

Le Regroupement Information Logement est un organisme de Pointe-Saint-Charles qui, comme le décrit Marie-Josée Corriveau, reçoit et regroupe des personnes mal logées de ce quartier avec lesquelles il travaille. La liste d'attente de cet organisme comprend environ 1 200 ménages ayant besoin d'un logement social et dont le revenu moyen est de l'ordre de 10 000 \$ par année. Le Regroupement possède aussi une société sans but lucratif d'acquisition et de gestion qui administre environ 850 unités de logement. Après cette description, Madame Corriveau apporte des éléments de conjoncture en vue, dit-elle, de donner une lecture plus juste des enjeux actuels et d'interpeller les représentants et représentantes du monde politique. Selon elle, la crise du logement est beaucoup plus ancienne que ce que l'on croit et s'est sévèrement aggravée avec la réduction des taux de vacance à des niveaux particulièrement alarmants. Comme le montrent les statistiques, les ménages locataires se sont grandement appauvris depuis la fin des années 1980 et ce, dans un contexte de désengagement du gouvernement fédéral et de réduction progressive du nombre d'unités de logement social développées, alors qu'on en réalisait de 8 000 à 10 000 par année à une époque au Québec. Les subventions pour mettre sur pied des projets d'habitation sociale ont également diminué, à tel point que les sommes actuellement disponibles correspondent à celles de 1992, malgré l'augmentation de tous les coûts (prix des terrains et des immeubles, coûts de construction).

Elle rappelle que le contexte actuel est aussi marqué par l'accélération de la désinstitutionnalisation, qui a amené dans les quartiers des personnes sorties des hôpitaux psychiatriques et des centres d'accueil de divers types. Elle souligne donc l'urgence, pour les instances gouvernementales, de livrer rapidement les sommes annoncées et se réjouit des résultats positifs des démarches entreprises pour obtenir de nouveaux engagements de la part des gouvernements, du fédéral en particulier, même si elle les juge nettement insuffisants à l'heure actuelle.

Elle croit surtout à la nécessité de mettre en évidence les principaux enjeux plutôt que de défendre des intérêts corporatistes. Parmi ces enjeux, l'un des plus pressants est la mise en

péril du logement social existant, due à l'insuffisance des budgets pour l'entretenir et le manque d'outils pour s'occuper de ce qui existe. De plus, le revenu des locataires a diminué et les nouveaux arrivants, en particulier, sont souvent aux prises avec des problèmes considérables. Selon elle, la question primordiale est donc de savoir ce qu'on va faire pour s'occuper adéquatement de ce qui existe et ne pas perdre les acquis, étant donné le peu de nouvelles unités produites, et de voir comment on va pouvoir développer rapidement du logement avec les sommes dont on dispose.

Prise en charge, mixité économique et besoins des clientèles

S'adressant à Richard Morin, Madame Corriveau souligne une préoccupation importante, soit le danger de la «clientélisation des projets d'habitation sociale» où il est finalement difficile de trouver une place à moins d'avoir un handicap (physique ou mental) ou un problème spécifique. Selon elle, on met en œuvre actuellement des projets s'adressant à des personnes qui ont des problèmes très particuliers et qui, en plus, deviennent bénéficiaires d'une panoplie de services les amenant, en bout de ligne, à avoir le sentiment de «se faire organiser». Elle considère que si les gens demandent un logement, c'est en fait pour s'occuper eux-mêmes de leurs propres affaires, arrêter de courir pour savoir comment payer leur compte d'électricité, leur loyer ou leur dette à l'épicerie, être capables de s'occuper de leurs enfants, de retourner à l'école ou sur le marché du travail, sans être insérés dans un programme où, du début à la fin de la journée, ils sont «organisés». Dans Pointe-Saint-Charles, les gens préfèrent ainsi des formules où ils peuvent prendre en mains leurs conditions de logement et privilégient donc les formules coopératives et sans but lucratif.

Malgré tout, elle ne juge pas les HLM inutiles, mais elle note que la notion de prise en charge et d'expérimentation présente dans le logement communautaire ne se retrouve pas nécessairement dans le logement public à l'heure actuelle. Elle demande à Richard Morin comment, quand il parle de la mise sur pied de programmes comme le projet *Mères au pouvoir* (MAP), il cerne le problème de la clientélisation, l'absence de prise en charge, ou son inadéquation, ainsi que les liens avec le ministère de la Santé et des Services sociaux qui «chapeaute» la mise à la porte des hôpitaux et des centres d'accueil de personnes qui se retrouvent dans ces projets d'habitation.

Richard Morin remarque d'abord qu'il s'agit d'une question assez large et rappelle que la plupart des projets dont il a fait état recrutent des participants sur une base volontaire, ce qui est une condition essentielle. C'est pourquoi, dans son exposé, il a clairement demandé s'il s'agit de bonifier le droit au logement ou de faire en sorte de lier ce droit à une insertion dans un processus. C'est ce qu'on fait effectivement dans le projet MAP : les gens peuvent adhérer librement à ce type de logement, mais ils doivent ensuite participer au processus. Dans d'autres programmes, la participation est davantage volontaire. Dans plusieurs des programmes étudiés, les participants sont aussi des partenaires. Il donne comme exemple les *Neighbourhood Network Centres* aux États-Unis, qui sont essentiellement des centres de formation où les gens apprennent à se familiariser avec l'informatique, mais en recevant souvent, au préalable, des formations de base (savoir lire et écrire, en plus d'acquérir des compétences personnelles et sociales). Dans ce type de centre, les participants font aussi partie du conseil d'administration de l'organisme promoteur, ce qui signifie qu'il y a quand même une prise de parole dans le projet.

Richard Morin juge important de souligner que la prise en charge ne se fait pas de façon automatique. Il prend pour exemple les coopératives du Programme de logement sans but lucratif privé, devenues des quasi-HLM, dont les membres peuvent ne pas savoir qu'ils font partie d'une coopérative et ne pas être en mesure de la gérer, faute de soutien et de

formation. Il estime donc qu'il faut aussi équiper les gens pour qu'ils se prennent en charge et qu'il est souvent nécessaire de leur fournir des formations ou du soutien pour qu'ils puissent y arriver.

Marie-Josée Corriveau soulève par ailleurs la question de la mixité, car elle entend dire qu'il faut davantage de mixité économique dans les projets d'habitation sociale afin de développer des milieux de vie plus intéressants, moins stigmatisés, et ce, dans un contexte où «les plus mal pris des plus mal pris» sont de plus en plus nombreux et où il y a de moins en moins de logements pour eux. Tout en étant consciente des problèmes que peut poser la concentration des personnes les plus démunies dans les HLM, elle demande à Bernard Tanguay, de l'Association des offices municipaux d'habitation du Québec (AOMHQ), comment on peut parler de mixité économique et développer des projets en ce sens alors qu'il y a si peu d'unités d'habitation disponibles et tant de besoins chez les gens les plus mal pris.

Bernard Tanguay reconnaît qu'il n'y a pas de mixité dans les HLM à l'heure actuelle car ce type de logement social est réservé exclusivement aux personnes à très faible revenu. Mais il estime qu'à partir du moment où on pourra développer des projets pour répondre aux besoins de gens à faible revenu et à revenu modeste, il deviendra évidemment possible de réaliser cet objectif de mixité dans les différents immeubles.

Le développement social et le rôle des OMH

Claude Mageau, de la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ), précise que les membres de son organisme croient dans le développement du logement social pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion et qu'ils se réjouissent que le gouvernement ait décidé, cet automne, de reprendre sa responsabilité dans ce domaine, donc de reconstruire du logement public, sans que ce soit nécessairement des HLM comme on les connaissait auparavant. Pourquoi se réjouir de cette décision ? Parce que les listes d'attente sont immenses. Il ne faut surtout pas, selon elle, voir les HLM uniquement comme des milieux dits «difficiles» où les gens subissent leur sort mais, au contraire, comme des milieux de vie qui peuvent être des tremplins vers autre chose.

Elle relève les aspects intéressants de l'exposé de Richard Morin, mais exprime aussi son désaccord avec les conclusions qui s'en dégagent. Elle rappelle que, depuis quelques années, la SHQ parle beaucoup, dans ses documents d'orientation, de capitaliser ses investissements en logement social non seulement en offrant un logement, mais aussi en l'offrant aux gens ayant les problèmes les plus aigus, à ceux du réseau de la santé, entre autres. Selon elle, cette orientation a amené des difficultés et des organismes comme la FLHLMQ ont beaucoup travaillé à ce qu'il y ait effectivement de la mixité dans les HLM. Elle s'étonne donc que Monsieur Morin ramène parmi les solutions les expériences de réinsertion en emploi alors que la FLHLMQ parle plutôt de réinsertion sociale dans le milieu proche d'abord et de réinsertion en emploi comme conséquence, et non pas comme but, d'une réelle réinsertion sociale. Cela ne l'empêche toutefois pas de se demander s'il est approprié de lancer des programmes qui visent seulement la réinsertion sociale et si les résidents eux-mêmes le souhaitent.

Richard Morin reconnaît que son propos était effectivement centré sur l'insertion en emploi, mais souligne qu'il a dit, dans la conclusion, que l'emploi n'était pas la seule voie du développement social dans le logement social. Sa recherche portait essentiellement sur des projets d'insertion en emploi, mais faisait aussi état, dans plusieurs des expériences étudiées, du fait qu'on équipait les gens de compétences minimales afin de permettre leur

insertion sociale dans des programmes. Selon lui, l'aboutissement d'un programme n'est pas nécessairement l'emploi immédiat car, dans certains d'entre eux, les gens peuvent s'inscrire dans un processus de formation, cette formation - plutôt qu'un emploi - constituant l'aboutissement de leur démarche. Ce qu'on souhaite généralement, c'est que la personne en vienne à occuper un emploi parce qu'elle sera davantage qualifiée mais, dans beaucoup de programmes, on parle aussi de formation complémentaire, de suivi pour faire en sorte que les gens aient des compétences. On parle d'habilitation individuelle, mais aussi d'habilitation collective.

Claude Mageau estime que la FLHLMQ a beaucoup travaillé à développer et à améliorer les milieux de vie pour favoriser la prise en charge des résidants, ce qui veut dire que les gens ont leur mot à dire sur les logements qu'ils habitent et participent à leur administration. Selon elle, le projet de loi 49 comporte deux grands points à cet effet : 1) le développement des OMH et de nouveaux HLM; 2) la participation des locataires aux décisions prises par les offices. Elle rappelle que ce dernier point fait l'objet des demandes de la FLHLMQ depuis sept ans et s'inscrit dans la lutte contre l'exclusion puisqu'on affirme que les résidants ont leur mot à dire sur leur milieu de vie, y compris en HLM. Elle demande par ailleurs à Richard Morin s'il a fait des études ou si des recherches sont à venir sur ce point majeur qu'il a abordé dans les pistes d'action en disant que la participation à la gestion des immeubles peut aussi être un moyen de favoriser la réinsertion sociale.

Richard Morin considère qu'il y a quand même, dans le logement social actuel, des personnes qui ne sont pas aptes à occuper un emploi et, par conséquent, qu'il ne faudrait pas non plus lier le droit au logement à un processus d'insertion en emploi, compte tenu qu'il y a des gens avec des difficultés et des besoins particuliers qui ne peuvent pas retourner sur le marché du travail. Il précise qu'il y a effectivement un volet «participation des gens à la gestion» dans plusieurs expériences sur lesquelles son équipe s'est penchée. Selon lui, la participation constitue une mesure importante, puisqu'elle permet de rencontrer l'autre, d'acquérir des connaissances et des compétences. Il indique aussi qu'il a mené, avec Francine Dansereau (INRS-UCS), une recherche sur le logement social datant d'une dizaine d'années; cette recension des écrits comportait un volet «participation à la gestion du logement» où la plupart des chercheurs montraient l'intérêt de cette participation et où, dans plusieurs pays et au Québec même, on encourageait, pour cette raison, la mise en place d'associations de locataires comme premier pas vers une discussion avec le gestionnaire. Il mentionne qu'il n'a pas fait d'études plus récentes, qui auraient pu permettre d'aller plus loin, mais que Francine Dansereau en a peut-être effectuées de son côté.

Robert Cohen, de l'Association canadienne de l'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), se dit un peu surpris de voir le retour des OMH dans le domaine du développement communautaire et du logement social. Selon lui, quand on observe ce qui se passe actuellement à travers le Canada, on n'oserait jamais suggérer à la ville de Toronto que le *Toronto Housing Company* soit habilité à faire encore du logement public, à cause non seulement des orientations du gouvernement en place mais aussi des positions de milieux semblables à ceux des participants à ce colloque. D'une part, il y a d'autres façons de faire et, d'autre part, on ne pourrait jamais prétendre dans une ville comme Toronto ajouter des unités de logement public au parc existant, compte tenu de la perception négative de leur rôle, mais on trouverait plutôt d'autres véhicules pour le faire. À l'heure actuelle, en Colombie-Britannique, où un changement de gouvernement a eu lieu il y a six mois, les 8 000 logements publics, gérés directement par un organisme provincial semblable à la SHQ, sont en voie d'être transférés, au cours des prochaines années, à des organismes du

milieu. Selon lui, il s'agit d'un autre exemple à l'opposé de ce qui se passe ou se prépare actuellement au Québec, auquel on peut ajouter des exemples tirés de ses expériences aux États-Unis.

Monsieur Cohen reconnaît un rôle aux autorités gouvernementales en matière de logement public, mais un rôle qui rejoint des objectifs différents de ceux exprimés précédemment. D'après lui, ce rôle en est surtout un de «re-développement» plutôt que de production de logements publics, des logements stigmatisés de longue date pour toutes sortes de raisons, comme on l'a vu à Toronto. Les villes de Chicago, Los Angeles, New York, et même les petites et moyennes villes aux États-Unis, ont connu des expériences parfois malheureuses dans le domaine du logement public. Devant le long chemin à parcourir, le *Housing and Urban Development Department* (États-Unis) a mis en place des projets fort innovateurs et intéressants, visant la déconcentration de la pauvreté à l'intérieur du parc existant, ce qui n'est pas l'objectif actuel pour les OMH au Québec, qui consiste plutôt à avoir une mixité dans les nouvelles unités créées.

Robert Cohen n'entend pas fournir de solutions au problème mentionné, lesquelles dépendent des décideurs, mais il veut plutôt faire ressortir ce qui lui paraît fondamental, à savoir que même en suivant de près, depuis une vingtaine d'années, les activités des OMH au Québec, il n'a pas entendu de véritable auto-critique sur le parc existant – 60 000 logements publics au Québec, dont 25 000 sur l'île de Montréal – en ce qui a trait aux problèmes touchant les personnes logées dans certains quartiers (problèmes d'enfance, de criminalité, etc.), ni de partage avec le milieu concernant les objectifs des OMH et, surtout, les diverses façons dont les locataires vivaient leur situation. Il reconnaît qu'il faut tenir compte de la participation de ces locataires, ce dont Claude Mageau a déjà parlé, et qu'il s'agit d'un objectif extrêmement important. Il tient toutefois à aller un peu plus loin, en faisant référence à des programmes très spécifiques mis en place aux États-Unis et qui visent le développement personnel des gens. L'insertion en emploi est importante, mais il existe aussi des gens qui ne pourront pas s'insérer (par exemple, des personnes âgées ou des personnes inaptes au travail). Il estime finalement que le regroupement des OMH offre une très belle occasion de regarder ce qui se passe et de faire une évaluation critique à partir des OMH d'abord, mais partagée également avec le réseau.

Bernard Tanguay rappelle que chaque État, chaque province a sa façon de voir son propre développement. Il considère qu'au Québec, on s'est donné des outils pouvant être différents d'ailleurs et dit n'avoir jamais entendu personne mettre en cause ou questionner la qualité de la gestion que les OMH ont faite, depuis 30 ans, des logements qu'on leur a confiés. Au contraire, il pense que, de façon générale, on est satisfait de cette gestion. D'ailleurs, même sans avoir nécessairement les pouvoirs de le faire, plusieurs OMH aux prises avec des problèmes sociaux importants se sont ajustés aux nouvelles réalités et se sont impliqués dans toutes sortes d'actions pour venir en aide à leur clientèle et soutenir les locataires. Selon lui, la Loi 49, telle que définie actuellement, ne fait que cristalliser cette réalité et, dans sa sagesse, n'attribue pas ces rôles exclusivement aux OMH mais les fait aussi partager avec d'autres.

Réactions face au projet de loi 49

François Saillant (FRAPRU) précise que son organisme a pris position pour le projet de loi 49 en se disant que les problèmes de logement étaient suffisamment considérables et diversifiés à l'heure actuelle pour qu'il y ait une place pour chacune des trois formules de logement (public, coopératif et sans but lucratif). Il demande à Bernard Tanguay et à

Pierre Goyer s'ils partagent cette opinion et, si c'est le cas, s'ils sont prêts à aménager une place pour chacune de ces formules.

Pierre Goyer pense avoir dit assez clairement qu'il ne comprenait pas qu'en l'an 2001-2002, on retourne vers l'appareil public pour développer du logement social, alors que le milieu communautaire juge avoir été et être toujours capable de livrer ce type de logement, ce qui fait consensus chez les intervenants communautaires, où l'on trouve des promoteurs et des développeurs. De son point de vue, on ne peut comprendre qu'en ce moment, on revienne à l'État - incluant les OMH et les instances municipales comme appareil d'État - pour faire du développement. Selon lui, il aurait fallu prendre le temps d'en débattre. Comme cela a été dit en Commission parlementaire, le secteur communautaire est persuadé qu'il aurait pu livrer le logement social. Il conclut qu'il faut maintenant trouver des modalités d'entente et vivre avec la réalité proposée par le projet de loi 49. Selon lui, dans ce contexte-là et en l'absence de paramètres (à venir), l'inquiétude demeurera tant et aussi longtemps qu'on n'aura pas négocié très vigoureusement, en prenant bien le temps de réfléchir à ce que vont être les champs, les missions, les moyens et l'équité quant à ces moyens.

Il pense finalement que le travail se fera, malgré l'inquiétude persistante, mais avec l'impression de sauver sa peau, d'essayer de sauver un petit parc de logements communautaires à travers une tourmente. Selon lui, le milieu communautaire cherche seulement à être rassuré, ce qui rend les partenariats beaucoup plus faciles. La prochaine étape, celle du Conseil d'administration du Fonds québécois (début décembre), permettra de voir ce qui va arriver. Mais il soutient qu'avant d'entamer la livraison du programme de logements abordables, il faut s'entendre sur les principes d'équité entre les différents modes de livraison du logement social (entre autres, l'accès aux banques de terrains et aux ressources) et sur de nombreuses autres questions, dont celle de savoir qui va payer les déficits.

Bernard Tanguay répond que les OMH, les coopératives et les OSBL ont tous leur place, car aucun ne serait capable à lui seul de livrer toutes les unités de logement prévues (9 000 unités) dans un délai aussi court que celui fixé dans les objectifs gouvernementaux. Il estime également que la présence des OMH est essentielle et que cela peut se démontrer très facilement. En effet, tout le monde sait qu'il ne se fait pas de construction de nouveaux logements publics subventionnés par l'État depuis de fort nombreuses années, pas plus que des programmes de supplément au loyer. À cet égard, les OMH ont été obligés d'être créatifs et de mettre parallèlement sur pied des organismes sans but lucratif afin d'avoir accès à certains programmes gouvernementaux instaurés au fil du temps (entre autres, Achat-rénovation et AccèsLogis). Selon lui, les 20 000 personnes qui se trouvent sur les listes d'attente des HLM sont des gens défavorisés, ayant besoin d'avoir accès à un logement, que seuls les OMH étaient en mesure de leur fournir, faute d'autres programmes pour leur venir en aide.

Il considère donc tout à fait normal qu'on permette aux OMH d'avoir accès aux nouveaux programmes afin d'être en mesure, d'une part, de desservir leur clientèle et de désengorger un peu leurs listes d'attente et, d'autre part, de répondre à des besoins qui ont toujours existé (par exemple, ceux des gens à mobilité réduite ou nécessitant toutes sortes d'autres services), mais qu'on a davantage pris en compte durant la dernière décennie et auxquels les OMH sont capables de répondre. D'ailleurs, une très forte proportion d'entre eux a déjà instauré, individuellement, certains programmes qu'on pourrait qualifier de nature communautaire pour venir en aide à leur clientèle. Il estime donc qu'il y a de la place à la fois pour les OMH, les coopératives et les OSBL, que chacun a sa place et qu'ils devraient même faire front commun pour prouver à l'État qu'il avait raison de leur faire

collectivement confiance pour la livraison de 9 000 unités de logement dans les prochaines années.

Monsieur Tanguay tient finalement à rassurer les gens sur la capacité des trois réseaux d'organismes (OMH, coopératives et OSBL) à travailler ensemble dans un même but. Comme président de l'AOMHQ, il s'estime mandaté pour répondre à des besoins. Les trois réseaux sont là, dit-il, pour exister dans la complémentarité et même, dans certains cas, pour s'entraider. Cet aspect a d'ailleurs été discuté dans les échanges amorcés pour dégager des pistes en vue de soutenir le réseau des OSBL et, inversement, pour que ceux-ci aident les OMH, compte tenu qu'ils sont en avance dans certains volets, particulièrement celui de l'action communautaire où il se fait beaucoup de travail dans plusieurs fédérations ou dans les différents immeubles gérés par un OSBL. Il conclut en disant que comme les lois suivent les événements au lieu de les précéder, le projet de loi 49, où l'on prévoit accorder des pouvoirs additionnels aux OMH, a aussi suivi les demandes soumises depuis des années par l'AOMHQ, les offices voulant être en mesure de réaliser davantage leur mission et obtenir des pouvoirs additionnels afin de sortir du canevas de services destinés «strictement aux plus démunis», ce qui est lié à la question de la mixité dont on parlait précédemment.



SÉANCE 2

Logement abordable et logement social : le rôle des acteurs

Le logement social continue d'occuper une place de choix dans les stratégies gouvernementales visant à rendre l'accès au logement plus abordable. De quelle façon les rôles et les contributions des différents acteurs peuvent-ils s'adapter aux évolutions marquées des contextes de gestion et de financement des aides à l'habitation ?

Du logement social au logement «abordable» : aperçu comparatif des évolutions observées

Francine Dansereau, professeure
INRS-Urbanisation, Culture et Société

INTRODUCTION

Je vais tenter, dans cet aperçu comparatif, d'exposer les faits saillants relatifs à l'évolution du logement social dans quelques pays, essentiellement les USA, la France et la Grande-Bretagne. Je vais d'abord discuter de la définition traditionnelle du logement social pour voir comment dans chacun de ces pays le logement social se répartit entre différentes formules. J'aborderai ensuite la question des aides à la personne et, pour finir, diverses stratégies visant à abaisser les coûts du logement pour le rendre accessible à l'éventail le plus large possible des couches de revenus.

Avant cela, un bref rappel s'impose sur le cas québécois. Que recouvre au Québec l'expression «logement social» et que nous disent les chiffres sur le poids des diverses formes de logement social les unes par rapport aux autres et par rapport à l'ensemble du parc domiciliaire ?

Le logement social (« social et communautaire »)¹⁵ au Québec englobe :

- l'habitation à loyer modique (total 76 000 logements), dont la part du lion (83 %) revient aux logements gérés par des offices municipaux d'habitation, le reste étant formé par les logements destinés aux Inuits et autochtones hors réserve (5 %) et par des logements détenus par des coopératives ou des organismes à but non lucratif (12 %, y compris les logements créés en vertu des programmes AccèsLogis et PARCO). Il est important de signaler ici que pour traduire fidèlement la réalité il faudrait ajouter près de 40 000 logements de types COOP ou OSBL créés en vertu des programmes fédéraux (transfert aux provinces en cours), ce qui ramènerait le total du bloc COOP-OSBL à environ 46 000 logements, soit 25 % du grand total du parc dit HLM au sens extensif du terme.
- Le supplément au loyer¹⁶ (11 500 ménages bénéficiaires en 2000), versé aux bailleurs privés pour accueillir des ménages à faible revenu admissibles à un HLM; le locataire paye le même loyer que s'il habitait en HLM.

¹⁵ Source des données chiffrées citées ci-dessous: SHQ, *Rapport annuel 2000*, tableau 1, p. 18.

¹⁶ Le Programme de supplément au loyer permet à des ménages à faible revenu d'habiter des logements du marché locatif privé, tout en payant le même loyer que dans un HLM. Des accords sont passés avec les propriétaires bailleurs du secteur privé, les sociétés de logement sans but lucratif publiques ou privées et les coopératives d'habitation sans but lucratif. L'accord stipule le loyer que recevra le propriétaire; ce loyer doit être équivalent à celui versé pour des logements comparables dans la même localité. Pour les locataires, les critères d'admission sont les mêmes que pour les HLM.

- L'allocation-logement¹⁷ (150 000 ménages bénéficiaires en 2000) versée aux ménages à faible revenu, principalement des personnes âgées ou bénéficiaires de l'aide sociale.

La comptabilisation de ces diverses formes d'aide permet de dire qu'au total le pourcentage de ménages bénéficiaires d'une aide au logement à caractère social représente 8 % du total des ménages québécois¹⁸. Dans le cas des ménages locataires (à revenu modeste ou ayant des «besoins spéciaux», etc.) on peut estimer qu'au moins 20 %¹⁹ d'entre eux reçoivent une aide leur permettant de réduire leurs coûts d'habitation. Par contre, si l'on ne tient compte que des ménages logés dans le parc social au sens strict (i.e. gérés par le secteur public, des coopératives ou des OSBL), le pourcentage des ménages québécois bénéficiaires du logement social n'est que de 4 %.

1. LA DÉFINITION TRADITIONNELLE DU LOGEMENT SOCIAL

Trois critères convergents permettant de dégager une définition de l'habitation sociale (Morin et Dansereau, 1990)²⁰ qui fait consensus à l'échelle des sociétés occidentales :

1. gestion sans but lucratif - toutes formes de production et de gestion du logement qui échappent aux normes habituelles de rentabilité du marché privé ; deux critères secondaires en découlent :
 - loyers inférieurs à ceux exigés pour des logements comparables sur le marché libre ;
 - aide financière de l'État (sous forme de garantie ou bonification de prêts à la construction, subvention aux dépenses d'exploitation, exonérations d'impôt, etc.) ;
2. allocation en fonction du besoin - cela implique, dans la plupart des cas, des normes concernant les plafonds de revenus et les taux d'effort acceptables en regard des charges familiales de même que des systèmes de priorités visant des catégories sociales telles les familles nombreuses, les personnes âgées ou handicapées, les «mal logés» ;
3. soumission aux décisions politiques et aux contrôles de l'État ou participation de l'État à la désignation des ayant droits et à la réglementation du secteur.

L'idée centrale à retenir est celle d'une logique de fonctionnement hors marché tant en ce qui concerne les volumes de logements produits que les prix pratiqués.

¹⁷ L'allocation-logement s'adresse aux personnes à faible revenu âgées de plus de 55 ans et aux familles ayant au moins un enfant à charge qui consacrent plus de 30 % de leur revenu pour se loger, quels que soient leur lieu de résidence et leur statut d'occupation. Le programme tient compte du revenu (qui ne doit pas dépasser certains plafonds selon le nombre de personnes du ménage) et du coût du logement. L'aide financière accordée correspond aux deux tiers de la différence entre le loyer admissible et le loyer minimum (ou 30 % du revenu familial).

¹⁸ Source : Gouvernement du Québec, *L'Habitat au Québec 1996-2001*.

¹⁹ Ce pourcentage ne tient pas compte du RIF, qui constitue une dépense fiscale et non une aide directe.

²⁰ Donner (2000) rejette l'appellation de logement social (qui supposerait que le logement est destiné à des clientèles ayant des «besoins»). Il lui préfère l'expression de logements subventionnés (subsidized) pour désigner le stock social européen, destiné dans la plupart des cas à une pluralité de clientèles plutôt qu'à des clientèles étroitement ciblées comme au Canada ou au Québec.

2. LA PART DU LOGEMENT SOCIAL SUR L'ENSEMBLE DES LOGEMENTS ET SA RÉPARTITION ENTRE DIVERSES FORMULES

La distribution entre différents modes d'occupation du logement indique la part plus ou moins grande du logement social selon les pays.

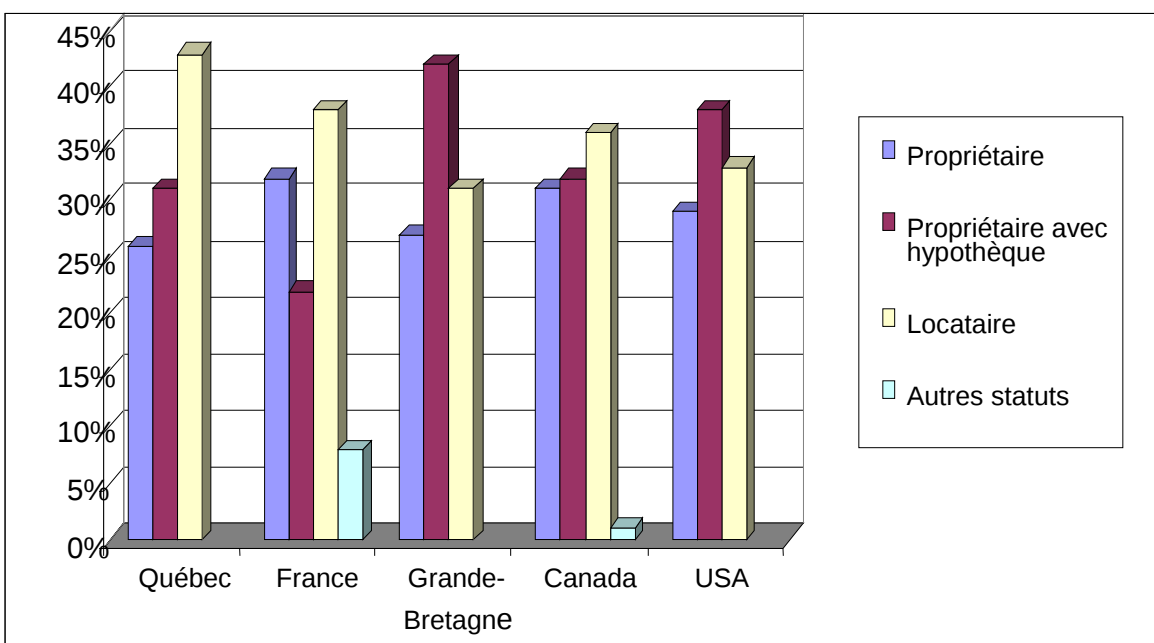
Typologie des logements locatifs

USA	<i>Logement public</i>	<i>Logement subventionné (assisted)</i>	<i>Allocations personnalisées (vouchers, certificates)</i>	<i>Autre subvention</i>	<i>Logement marché privé</i>
	5,5%	6,1%	6,7%	2,5%	79,2%
France	<i>Logement HLM</i>	<i>Logement social autre</i>		<i>Logement marché privé</i>	
	41,2%	5,0%		53,8%	
Grande-Bretagne	<i>Logement municipal</i>	<i>Logement loué d'un « RSL »</i>		<i>Logement marché privé</i>	
	49,2%	18,4%		32,3%	

Ainsi, en Angleterre, en 1999-2000 (UK DETR, 2000), la part du logement social sur le total du parc résidentiel est de 21 % comparativement à 10% pour le logement locatif privé et à 69 % pour la propriété d'occupation. La part du logement social était de 30% en 1981; la chute s'explique par la politique du «Right to Buy» (entreprise sous le gouvernement Thatcher) qui a conduit à la vente de plus de 1,5 million de logements municipaux à leurs occupants au cours des années 1980. Plus récemment, le transfert de logements sociaux des municipalités à des bailleurs sociaux agréés (*registered social landlords* ou *RSL*)²¹ constitue un autre facteur de changement : la part de ces derniers est passée de 2% en 1981 à 6% en 1999-2000. Ces changements se sont accompagnés d'une déréglementation des loyers qui doivent désormais s'aligner sur les loyers du marché. On compte ainsi sur les allocations-logements versées aux ménages pour rendre les logements financièrement accessibles aux ménages à faible revenu.

²¹ Il s'agit du *Large Scale Voluntary Transfer*, initié en 1988.

Distribution des logements par modes d'occupation



En France, les statuts d'occupation se répartissent comme suit en 1996 (INSEE, 2000) : 54 % pour la propriété d'occupation, 18 % pour le logement locatif social, 20 % pour le logement locatif privé et 8 % pour les autres statuts. Cette répartition s'est modifiée sur une période de vingt ans au profit de l'accession à la propriété, dont les gains (+ 8 %) se sont réalisés essentiellement aux dépens de la location privée. En France, les niveaux de loyers du logement social sont liés aux coûts de construction et aux coûts d'exploitation des ensembles résidentiels, ce qui crée de fortes disparités entre le logement neuf ou récemment rénové et le logement ancien. Comme en Angleterre, c'est par le biais des allocations logement que les logements sont rendus financièrement accessibles aux ménages à faible revenu.

Aux États-Unis, comme en Angleterre - on est dans la famille des *property owning democracies* - la place de la propriété d'occupation est tout aussi prépondérante : sa part est de 67 % en 2000 et le dernier plan stratégique du HUD vise à atteindre les 70% en 2006, en ciblant plus particulièrement l'augmentation des taux observés chez les «minorités» et les ménages à faible revenu. Comme en France et en Angleterre, la tendance la plus marquante des dernières décennies a consisté à délaisser les aides à la pierre (*project based subsidies*) au profit des allocations personnalisées de manière à favoriser l'autonomie et la mobilité des ménages. Ce passage s'accompagne, depuis 1997, d'une mesure majeure dite *mark-to-market*²² qui a trait à l'alignement des loyers pratiqués dans les ensembles subventionnés (qui ne sont pas majoritairement des ensembles de logements publics ou gérés directement

²² Créée par le *Multifamily Assisted Housing Reform and Affordability Act* (MAHRA) de 1997, cette politique a d'abord fait l'objet d'un programme expérimental qui s'est terminé en septembre 1998.

par des agences publiques de logement mais plutôt des logements faisant partie d'ensembles conventionnés) sur ceux du marché local (*fair market rent*) de manière à assainir l'administration des projets, éviter les faillites, réduire les déficits, voire rendre les immeubles rentables pour en favoriser l'entretien et l'amélioration. L'objectif est également le désenclavement et la déghettoisation sur le plan social et racial : la mixité sociale est à l'ordre du jour. On retrouve la même ambition en Angleterre avec le Social Exclusion Unit créé en 1998 sous le gouvernement New Left de Tony Blair et en France avec la politique de la ville de 1991 (Loi d'orientation sur la ville) et surtout la loi Solidarité et Renouvellement Urbains de décembre 2000.

3. LE RÔLE ACCRU DES «AIDES À LA PERSONNE» DANS LA FOURNITURE DE LOGEMENTS SUBVENTIONNÉS

On observe donc au cours des vingt dernières années, dans les pays étudiés, une tendance généralisée à miser moins sur « l'aide à la pierre », consistant en des subventions versées par l'État pour la réalisation des logements sociaux, et plus sur « l'aide à la personne », constituée d'allocations logement versées aux locataires ou de suppléments au loyer versés aux propriétaires bailleurs afin de rendre les logements financièrement accessibles aux ménages à faible revenu. Cette tendance lourde se reflète même au niveau conceptuel et sémantique. La définition du logement social s'est élargie par rapport à la définition traditionnelle évoquée tout à l'heure, dominée par l'idée de fonctionnement hors marché. Aujourd'hui, on associe souvent au logement social les logements locatifs du marché privé dont les locataires bénéficient d'un supplément au loyer dans le cadre d'une convention entre le propriétaire et une agence publique de logement (*logement «conventionné»*).

Le recours de plus en plus fréquent à l'aide à la personne s'explique par un ensemble de facteurs, présents dans tous les pays étudiés mais dont l'importance relative varie d'un pays à l'autre.

En premier lieu, dans tous ces pays, les budgets « d'aide à la pierre » en provenance de l'État pour la réalisation des HLM ont été diminués, voire éliminés. Par conséquent, un nombre croissant de ménages à faible revenu se retrouvent soit sur le marché locatif privé à but lucratif, soit dans un logement social mais dont le loyer se trouve au-delà de leurs moyens à cause des coûts élevés de construction ou de rénovation (ex. France) ou à cause des nouveaux modes de financement qui exigent que les loyers des logements sociaux s'alignent sur ceux du marché privé.

En deuxième lieu, on constate un souci général d'assouplir les politiques de logement, de décroisonner les modes d'occupation et d'offrir plus de choix au consommateur même lorsqu'il s'agit d'un ménage à faible revenu. Mais sous ce discours on trouve souvent d'autres enjeux, notamment celui de la «déghettoisation». Aux États-Unis notamment, le recours accru aux programmes d'allocation logement s'est fait dans le but exprès de favoriser le désenclavement géographique des ménages à faible revenu et des minorités raciales.

Mais il ne faut pas pour autant penser que les aides à la personne sont partout en train de remplacer entièrement les aides à la pierre. De fait, l'inconvénient majeur des allocations logement est que leurs coûts sont difficiles à contrôler à moins que l'on n'impose des plafonds de loyer ou que l'on utilise un loyer plafond de référence dans le calcul de

l'allocation. Ces restrictions peuvent s'avérer des désincitatifs pour les propriétaires bailleurs ou pour les bailleurs de fonds privés qui investissent dans le logement social. Jusqu'ici c'est en Grande-Bretagne que ce problème se pose avec la plus grande acuité si bien que même le gouvernement conservateur avait reconnu qu'il serait plus efficace de verser des aides à la pierre aux promoteurs de logements afin de créer des logements sociaux (dont les loyers peuvent être un peu inférieurs au taux de marché, et assujettis à un certain degré de réglementation afin de limiter la facture des allocations logement dans le secteur social) que de miser sur un système d'aide à la personne qui subventionne les locataires afin qu'ils puissent payer les loyers du marché dans le secteur locatif commercial. Cette conclusion est renforcée par une série de recherches très poussées qui concluent que la méthode la plus efficace de fournir des logements subventionnés réside dans une combinaison des aides à la pierre et des aides à la personne (UK Parliament, 1998). Dans le cas de la France, on prône aussi des aides à la pierre pour diminuer les loyers des logements sociaux, l'écart entre le loyer plafond de référence utilisé dans le calcul de l'aide personnalisée et le niveau des loyers dans le secteur « conventionné » s'étant creusé au cours des dernières années, ce qui crée un problème important d'accessibilité financière pour de nombreux locataires.

Bref, dans les politiques de logement de nos jours, le vieux débat concernant les mérites des aides à la pierre *versus* ceux des aides à la personne semble être dépassé, d'autant plus qu'on assiste à l'émergence de formules mixtes remettant en cause les frontières traditionnelles entre le logement « social » et le logement « privé ».

4. LE LOGEMENT ABORDABLE: UNE NOTION ENGLOBANTE

L'expression logement abordable (*affordable housing*), qui est devenue de plus en plus courante aux États-Unis depuis l'adoption en 1990 du *National Affordable Housing Act*, recouvre des réalités très diverses. Le terme vise, bien sûr, les différentes formes de logement social ou subventionné. Il vise aussi tout un ensemble d'initiatives ou de stratégies visant à rendre le logement financièrement accessible au plus grand nombre²³. Ces stratégies interpellent aussi bien les acteurs du secteur public que ceux du secteur privé à but lucratif ou sans but lucratif. Une liste récente préparée par la SCHL propose un regroupement de ces stratégies sous six rubriques:

1) Politiques et réglementation²⁴

Traite des stratégies globales pour maintenir ou accroître l'offre de logements abordables au niveau local, de politiques de zonage inclusif et d'éléments divers visant la modification des normes de développement résidentiel ou des codes du bâtiment, l'accélération des procédures d'approbation de permis de construire, la modification des règlements de zonage pour permettre la création d'appartements secondaires ou de pavillons-jardins, etc.

²³ L'ouvrage de Michael Stegman, *State and Local Affordable-Housing Programs: A Rich Tapestry*, présente un large éventail d'initiatives menées par des municipalités et des États américains à l'enseigne du logement « abordable ».

²⁴ Plusieurs de ces mesures sont déjà appliquées par des municipalités au Canada (cf. sondage SCHL dans *Le point en recherche*, no 87, 2001).

2) Conception architecturale et urbanistique

Traite d'innovations relatives à la taille et à la forme des terrains, des bâtiments et des unités de logement, de concepts tels la «maison évolutive», le logement flexible et le partage du logement ou des services.

3) Financement

Traite de mécanismes tels les fonds de développement du logement communautaire (*housing trust funds*) ou des fonds de prêts rotatifs, des banques de terrain publiques, des fonds alimentés par des crédits d'impôt (ex. : le *Low Income Housing Tax Credit* aux USA), des comptes d'épargne logement exempts d'impôt, des rabais de taxes, des prêts à la mise de fonds pour l'accession à la propriété, d'outils hypothécaires alternatifs (hypothèque à paiement gradué, hypothèque inversée, etc.) et de formules diverses de subventions en capital ou de prêts à taux réduit.

4) Technologie du bâtiment et procédés de construction

Traite de la préfabrication, de nouvelles techniques d'assemblage, de matériaux nouveaux, moins coûteux et plus efficaces sur le plan énergétique.

5) Gestion

Aborde les stratégies de réduction des coûts d'exploitation, la participation des locataires à la gestion et le recours aux ressources bénévoles.

6) Redéveloppement et rénovation résidentielle

Concerne les programmes d'acquisition et de rénovation de logements, les opérations de redéveloppement et de conversion de bâtiments non résidentiels à des fins d'habitation.

CONCLUSION

Les grands constats dégagés des expériences étrangères en ce qui concerne la fourniture du logement social et du logement abordable tournent autour de trois idées force : favoriser

1. le *choix* des ménages;
2. la *mobilité* des ménages;
3. la *mixité sociale* dans l'habitat.

Ces constats nous incitent à réexaminer l'approche québécoise en la matière. Nous devons certes continuer à produire du logement social (les intentions contenues dans le dernier budget sont claires à cet égard). Mais il importe de nous pencher sur les mesures les plus aptes à favoriser la mixité des couches sociales et le choix et la mobilité des ménages. Quant aux initiatives mises de l'avant tant par les acteurs publics locaux que par les promoteurs du secteur sans but lucratif et du secteur privé pour rendre le logement financièrement accessible, elles méritent toute notre attention. De nombreuses suggestions ou expériences visant à atteindre ce but seront sans doute présentées aujourd'hui. Il convient d'en discuter tant les mérites que les difficultés et les obstacles qui peuvent surgir sur le terrain.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Donner, C. (2000). Housing policies in the European Union.

INSEE (1996). *Enquête logement*

Morin, R. et F. Dansereau (1990). *L'habitation sociale: les clientèles et leur vécu, les modes de gestion, les solutions de rechange. Synthèse de la littérature*, Montréal, INRS-Urbanisation, coll. «Rapports de recherche», no 13.

SCHL (2001). «Sondage auprès de municipalités canadiennes: mesures de réglementation favorisant l'abordabilité et les choix de logements», *Le Point en recherche*, série socio-économique, no 87.

Stegman, M. (1999). *State and Local Affordable-Housing Programs: A Rich Tapestry*, Washington, D. C., Urban Land Institute.

United Kingdom. Department of the Environment, Transport and the Regions (2000). *English Housing Survey*.

United Kingdom. Parliament, House of Commons, Social Security Committee (2000). *Social Security Sixth Report*

United States, Department of Housing and Urban Development (2001). *The State of the Nation's Housing: 2000*.



Constat et recommandations du mouvement coopératif en habitation

Marc Lamarche

Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH)

INTRODUCTION

Parmi toutes les formes d'habitation collective, sociale et communautaire, la coopérative d'habitation possède des traits distinctifs qu'elle puise à même sa nature coopérative. Avant même la levée de la première pelletée de terre, avant même la première pierre posée ou le premier clou enfoncé, la coopérative d'habitation repose sur la volonté commune et la force constructive d'un groupe d'individus qui font le choix de se prendre en charge, de se mobiliser afin d'assurer pour eux-mêmes, pour leur famille et pour leurs pairs un milieu de vie et d'habitation enrichissant qui réponde à leurs besoins.

Au Québec, 50 000 personnes ont ainsi choisi de s'approprier de façon collective les quelques 23 000 logements coopératifs existants. Elles contrôlent et administrent plus de 1 100 entreprises coopératives en habitation, réparties sur l'ensemble du territoire et ce, dans le respect des valeurs positives, telles la solidarité, l'égalité, l'équité, l'autonomie, la démocratie, etc. qui caractérisent la coopération. Ces entreprises possèdent des actifs de plus de 800 millions de dollars et génèrent collectivement un chiffre d'affaires annuel de 130 millions de dollars.

Le mouvement coopératif en habitation entend continuer d'affirmer sa maîtrise d'œuvre dans le développement et la gestion du logement coopératif au Québec. La contribution des membres de coopératives à la réussite coopérative en habitation justifie et légitimise cette revendication.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le présent colloque de la Société d'habitation du Québec s'inscrit dans le contexte d'une crise du logement. Toute intervention dans le domaine de l'habitation doit donc avoir un effet structurant et mobilisateur, afin de permettre aux intervenants du secteur de l'habitation de livrer rapidement le plus grand nombre possible de projets d'habitation, des projets dont la qualité et le fonctionnement assureront, pour les décennies à venir, un milieu de vie sain, valorisant et qui correspondent aux besoins de ceux qui les habitent.

Au-delà même des besoins pressants et immédiats de ces personnes et de ces familles, les logements sociaux et communautaires doivent, afin de rencontrer pleinement leurs objectifs, répondre aux aspirations profondes d'autonomie et de prise en charge qui, croyons-nous, caractérisent une grande majorité d'individus. Par conséquent, la SHQ doit favoriser, voire donner priorité à des formules d'habitations communautaires et à des approches ou des modèles de développement qui permettent le plus possible aux individus de s'approprier leur lieu d'habitation et leur milieu de vie.

Si les prochaines orientations à être prises par le gouvernement québécois sont mal orientées, cela pourrait menacer le moteur même du développement coopératif, c'est-à-dire la force constructive des membres, ainsi qu'une partie importante des outils de soutien et de gestion du parc coopératif existant, bâtis et financés par ces mêmes membres de coopératives d'habitation.

2. LE MOUVEMENT CAPABLE DE LIVRER

Par exemple, pourquoi autoriser les OMH à acquérir, construire et rénover des immeubles d'habitation dans le cadre d'un programme d'habitation mis en œuvre en vertu du présent projet de loi modifiant la Loi sur la SHQ ?

Le pouvoir relativement large octroyé aux OMH de développer des logements sociaux et communautaires, pourrait avoir des répercussions négatives sur la dynamique actuelle du développement communautaire en habitation au Québec.

Les besoins criants des familles québécoises en matière de logement et l'urgence de mettre à leur disposition des logements convenant à leurs besoins appellent les intervenants du milieu et le gouvernement à mettre en œuvre un vaste chantier québécois de l'habitation. Pour ce faire, la politique gouvernementale en matière d'habitation devrait favoriser et supporter les initiatives de développement issues des groupes communautaires qui ont acquis l'expertise dans le développement et le soutien aux coopératives et aux OSBL d'habitation, plutôt que de remettre à l'avant-plan des modèles de développement étatiques du logement social.

Le développement de logements à vocation sociale et communautaire à l'initiative des individus, contrôlés par les groupes qu'ils constituent et supportés par des organismes issus du milieu demeure le meilleur gage d'une utilisation optimale des fonds publics et des ressources collectives en plus d'en assurer une meilleure pérennité.

Les programmes actuels de développement de logements sociaux et communautaires, essentiellement le programme AccèsLogis, confèrent aux Groupes de ressources techniques (GRT) la responsabilité du développement d'unités de logements. Cette responsabilité quasi exclusive²⁵ se justifie par la volonté de conférer à des ressources détenant l'expertise requise la responsabilité de mener à terme des projets d'habitation financés en partie par des fonds publics.

À titre d'exemple, la création, le développement et l'accompagnement d'un projet coopératif en habitation requièrent non seulement des compétences dans les domaines de l'immobilier et de la gestion financière, mais également une connaissance et une expérience du fonctionnement et de la dynamique spécifique à la formule coopérative en habitation. Il ne suffit pas d'acquérir, de construire ou de rénover un immeuble et d'y placer des locataires pour faire une coopérative d'habitation.

Depuis plus de 25 ans, les GRT, en collaboration étroite avec le mouvement coopératif en habitation et les milieux au sein desquels ils sont implantés, ont développé près de

²⁵ Le programme AccèsLogis permet, exceptionnellement, à un OSBL d'habitation de développer lui-même et pour son propre compte, de nouvelles unités de logement. L'organisme doit toutefois faire la démonstration de sa capacité et de son expertise à faire du développement. À ce jour, l'application de cette mesure d'exception est demeurée marginale.

1 000 projets coopératifs et OSBL en habitation, soit plus de 30 000 logements. Nous croyons que la responsabilité exclusive des GRT dans le développement de logements communautaires et coopératifs, ainsi que l'approche partenariale qui a prévalu jusqu'à ce jour devraient être préservées. En fait, ces caractéristiques du développement de l'habitation communautaire au Québec devraient être mieux soutenues et renforcées.

Le mouvement coopératif en habitation et ses partenaires sont disposés à relever le défi de livrer un nombre significatif de projets au cours des années à venir.

Ainsi, le 30 novembre dernier, dans le cadre de la consultation du ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) pour l'élaboration d'une Politique de développement des coopératives, la CQCH a déposé un mémoire comprenant plusieurs mesures concrètes susceptibles d'accroître le développement de nouveaux logements coopératifs et la consolidation du parc existant. Il s'agit principalement :

- d'un fonds de développement des coopératives d'habitation financé par des fonds de provenances diverses, incluant les coopératives d'habitation elles-mêmes et leurs membres;
- des assouplissements à la *Loi sur les coopératives* et aux programmes gouvernementaux de développement;
- des modèles coopératifs en habitation actualisés afin de mieux tenir compte des besoins en matière de logement;
- de programmes de soutien aux coopératives existantes;
- d'un fonds de stabilisation pour les coopératives en difficulté;
- des mesures favorisant le développement coopératif en habitation en milieu rural.

Nous invitons les participants à ce colloque d'aujourd'hui à prendre connaissance de ce document. Des copies pourraient vous être acheminées sur demande. La CQCH s'apprête d'ailleurs à présenter à la ministre responsable de l'habitation, Mme Louise Harel, les détails de son plan de développement, dans le cadre d'une proposition de partenariat pour le développement coopératif en habitation. Les GRT et d'autres intervenants des milieux communautaires, coopératifs et de l'habitation seront également invités à prendre part à cet ambitieux projet.

Aussi, dans le but d'optimiser l'impact de l'action gouvernementale en matière d'habitation dans le contexte de crise actuelle, il importe que les gouvernements, entre eux, mais *a fortiori*, entre leurs différents ministères et sociétés d'État, assurent une bonne cohésion dans les interventions gouvernementales. Par conséquent, en ce qui a trait au développement de logements coopératifs, la SHQ doit tenir compte des orientations déjà prises ou à être prises par le MIC dans le cadre de la politique gouvernementale de développement des coopératives.

Enfin, dans le but de susciter une mobilisation générale des individus et de leur milieu, les orientations et les politiques à mettre en place devraient favoriser la promotion de l'habitation communautaire auprès du public. Bien peu de gens, en effet, savent qu'il leur est possible d'initier ou de participer à la réalisation d'un projet d'habitation dont ils auraient le contrôle, avec le soutien financier des gouvernements et des ressources du milieu. Les ressources existantes, dont le Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) ainsi que les réseaux coopératifs et OSBL en habitation, pourraient

s'avérer des partenaires privilégiés dans une telle démarche promotionnelle, mais ne disposent pas, à eux seuls, des ressources humaines et financières suffisantes pour y parvenir efficacement.

Considérant ce qui précède, le mouvement coopératif en habitation recommande actuellement ce qui suit :

- que les politiques du gouvernement reconnaissent, par des mesures concrètes, le mouvement coopératif comme seul maître d'œuvre du développement coopératif en habitation;
- maintenir la responsabilité exclusive des Groupes de ressource technique (GRT) en matière de développement de logements communautaires dans le cadre d'AccèsLogis et du probable programme à frais partagés (fédéral, provincial, municipal) de logement abordable;
- le gouvernement devrait établir des canaux efficaces de concertation entre le ministère responsable de l'habitation et le ministère responsable des coopératives;
- le gouvernement, en collaboration avec le Fonds québécois d'habitation communautaire et les milieux coopératifs et OSBL en habitation, devrait prévoir un mécanisme favorisant réellement la mise en œuvre d'une campagne de promotion des formules de logements communautaires auprès de la population.

Le mouvement coopératif recommande au gouvernement d'adopter des mesures pour que les personnes et les familles, notamment celles à faible revenu, ayant des besoins en matière d'habitation, soient mieux informées des diverses formules d'habitations sociales et communautaires existantes, de manière à leur donner accès aux modèles d'habitation et aux services qui répondent le mieux à leurs besoins et à leurs aspirations.

CONCLUSION

Le contexte actuel de la société québécoise nous amène à vivre des changements majeurs dans le développement du logement social et communautaire. De plus, il devrait habiliter le gouvernement à prendre des mesures importantes pour favoriser le développement de nouveaux logements destinés aux familles à faible et moyen revenu, ainsi que la gestion de l'ensemble du parc coopératif en habitation. Le gouvernement doit pouvoir agir pour faire face à la crise actuelle du logement et l'adoption d'un cadre législatif souple et pertinent.

La marge de manœuvre laissée au gouvernement semble toutefois porteuse de nombreuses interrogations, voire d'inquiétudes. Les outils dont dispose ce dernier devront être employés de manière réfléchie, dans le cadre d'une stratégie gouvernementale cohérente et en tenant compte des préoccupations des individus et des milieux concernés.

Afin d'éviter la répétition des erreurs passées (Coop Habitat et SDC-habitation), le gouvernement doit continuer de consulter l'ensemble des intervenants du secteur de l'habitation en élaborant ses politiques en matière de logement. Il doit surtout éviter toute mesure ou entreprise qui risquerait de démobiliser les individus et les organisations impliqués dans l'habitation communautaire depuis plus de 25 ans.



La contribution du secteur privé

Robert Chagnon, directeur général
Association des résidences pour retraités du Québec

INTRODUCTION

Le logement social et le logement abordable

Pour bien comprendre les propos lors de cet échange, il importe de distinguer les termes utilisés : les termes relatifs au logement abordable et au logement social, aux acteurs dans les différentes étapes ainsi que les notions de besoin et marché.

Le logement abordable peut être défini comme le logement dont le loyer correspond au loyer le plus bas du marché. Le logement social est un logement hors marché dont le loyer est établi en fonction du revenu et généralement en fonction de celui des plus démunis.

Les acteurs, privés, publics ou le tiers secteur des organismes à but non lucratif (OSBL), jouent un rôle complémentaire ou exclusif, que ce soit dans la promotion, la conception, la construction ou la gestion, dans la propriété ou la location. Mais, il y a seulement le secteur de la construction qui est exclusif au privé. On ne retrouve pas au Québec de coopératives de constructeurs, ni d'OSBL spécialisés dans la construction.

Les participants connaissent bien la différence entre les notions de «besoin» et de «marché». Mais il n'est pas rare que les intervenants confondent les deux notions, et plus particulièrement dans le domaine du logement pour personnes âgées, un domaine sympathique. Il y a un grand besoin dans ce domaine, et plus particulièrement lorsque ces personnes ont besoin de services. Mais il n'y a pas nécessairement de marché, vu la capacité limitée de payer en fonction des coûts élevés, ce qui est bien différent pour des personnes sans emploi ou sans domicile fixe. On réalise facilement qu'il y a un besoin et pas de marché.

Cette absence de marché explique le fait que le secteur privé ne peut intervenir dans les domaines du logement abordable et du logement social que s'il peut le faire avec la même contribution financière que les OSBL ou les offices municipaux d'habitation. Il y a aussi des réserves vis-à-vis le logement locatif, vu les contraintes.

1. LES CONTRAINTES

Les principales contraintes sont l'absence de marché, le faible taux de rendement du logement locatif, les restrictions du zonage, la lourdeur réglementaire, la concurrence du logement subventionné et enfin les dispositions fiscales. De façon plus explicite :

1.1 Absence de marché

Les ménages à revenus moyens et supérieurs seront attirés par une aide comme le *Programme d'accession à la propriété*. Il est possible de constater que certains projets locatifs s'adresseront au marché des revenus supérieurs. Le secteur locatif privé ne peut répondre aux ménages à faible revenu et insolubles. Il n'y a pas de marché.

1.2 Faible taux de rendement

On observe un faible taux de rendement des placements immobiliers résidentiels locatifs en comparaison avec d'autres secteurs - immobilier, commercial ou industriel - et aussi en comparaison avec les autres secteurs de placement.

1.3 Restrictions du zonage et d'autres règlements

Les restrictions évoquées touchent particulièrement le petit nombre d'unités autorisées lors du redéveloppement d'un site pour rentabiliser le prix du terrain.

Des restrictions réglementaires s'appliquent aussi au pourcentage des fonds de retraite qui peuvent être placés dans le domaine immobilier.

1.4 Lourdeur réglementaire

Le domaine de la construction est particulièrement ralenti dans certaines municipalités par les délais d'approbation et d'émission de permis. Et malgré les efforts faits pour simplifier la réglementation, la multitude de codes et les différences compliquent la situation.

1.5 Concurrence du logement subventionné

La construction de logements subventionnés, abordables ou sociaux, répond aux besoins des plus démunis, mais les impacts peuvent être très négatifs dans les milieux peu peuplés. Le marché est alors déstabilisé. La formule de supplément au loyer permet, dans ces milieux, de répondre aux besoins avec plus de souplesse, sinon il se crée un climat de méfiance limitant tout développement privé qui risque d'être acculé à des difficultés financières importantes.

1.6 Dispositions fiscales

Le domaine de la fiscalité joue également un rôle déterminant dans la décision d'intervenir. Le taux de taxation élevé et l'absence de crédits d'impôt en sont les principaux éléments. Devant toutes ces contraintes, faut-il croire que le secteur privé ne peut être un partenaire significatif dans le domaine du logement abordable et du logement social ? Il y a des orientations qui permettent de dégager des pistes d'action.

2. LES ORIENTATIONS

Les acteurs privés peuvent intervenir de façon rapide et très efficace dans le domaine de la réalisation privée s'il y a une contribution au capital ou une réduction du taux d'intérêt, une combinaison d'aide à la pierre et d'aide à la personne et enfin, une forme de compensation fiscale. Une intégration de ces différents éléments en ferait une solution gagnante. Les expériences d'autres pays, faisant l'objet d'une présentation dans le cadre de ce colloque, le démontrent et invitent même à réviser l'approche actuelle, l'approche de ghettoïsation par rapport à une forme de mixité sociale souhaitée.

2.1 Contribution au capital et réduction du taux d'intérêt

Il ne faut pas se faire d'illusion. Ce n'est pas simplement l'élimination du profit qui permettra de réaliser des logements abordables ou sociaux. Il faut plus, même pour les OSBL ou les HLM. Parmi les moyens habituellement utilisés pour réduire le loyer, les principaux sont la contribution au capital et la réduction du taux d'intérêt.

Les logements abordables et les logements sociaux ne coûtent pas moins cher à construire ou à gérer. L'entreprise privée peut même construire à meilleur prix lorsqu'elle le fait pour elle-même que pour un tiers. Et ce, pour la simple raison que le processus de décision est beaucoup plus rapide et qu'il n'y a pas de délais d'attente, de consultation ou d'approbation des divers ordres de changement par des niveaux supérieurs.

2.2 Combinaison d'aide à la pierre et d'aide à la personne

L'approche centrée sur l'aide à la pierre permet aux gouvernements des différents niveaux un contrôle de l'accessibilité par le nombre d'unités. Les autres personnes qui ne sont pas admises se retrouvent sur des listes d'attente. Alors que dans le programme d'aide à la personne, comme l'allocation-logement, le taux d'utilisateurs n'est contrôlé que par les critères d'attribution et le taux d'application.

L'expérience démontre bien comment ces approches ont des résultats différents si on compare le loyer et le montant de l'aide pour les locataires, ayant des conditions financières semblables, d'habitations à loyer modique (HLM) et de logements privés avec l'allocation-logement (*Logirente*).

Une combinaison des deux approches devrait permettre d'atteindre des résultats intéressants. Dans un premier temps, il est possible d'augmenter l'offre de logements abordables et, dans un deuxième temps, de rendre ces logements accessibles à des ménages à faible revenu. Ce qui en fait donc des logements sociaux.

Un des intérêts des gouvernements à confier la propriété des logements abordables et des logements sociaux à des corporations à but non lucratif est de s'assurer d'une certaine pérennité du patrimoine en le protégeant de la spéculation. Il faut alors une combinaison gagnante intégrant ces deux aspects.

2.3 Réalisation privée et dispositions fiscales

Les coûts de construction sont beaucoup moins élevés lorsque l'entrepreneur construit pour lui-même plutôt que pour un tiers à cause de la rapidité de la prise de décision, ce qui en réduit considérablement les délais.

Une des combinaisons gagnantes serait celle où l'entreprise privée construit et gère, tout en étant contrainte à la non spéculation. Si l'entreprise privée demeure propriétaire, elle peut alors répartir sur plusieurs années son bénéfice et ainsi l'imposition des profits. Des incitatifs fiscaux peuvent compenser pour cette absence de spéculation. En dépit de certains abus lors de l'application de la classe 31, ce type de disposition a largement contribué, à cette période, à la réalisation de logements locatifs.

CONCLUSION

La combinaison gagnante permettant une alternative à l'approche actuelle de segmentation permettrait d'obtenir des résultats probants tant sur le plan financier que sur le plan social.

Le contexte actuel incite l'entreprise privée à développer le marché de la copropriété et le marché locatif haut de gamme et à délaisser celui du logement locatif abordable. Pendant ce temps, les gouvernements concentrent leurs contributions financières sur les organismes à but non lucratif.

L'entreprise privée peut réaliser des projets locatifs et les rendre abordables si elle peut bénéficier de ces mêmes aides financières au capital ou au taux d'intérêt. Le contrôle de la spéculation peut être compensé par des incitatifs fiscaux consentis aux entreprises privées intéressées à intervenir dans le domaine du logement abordable et du logement social.



Période d'échanges

Animatrice : Rita Bissonnette

Présidente du conseil d'administration de la SHQ

Le rôle des secteurs coopératif et privé dans la crise du logement

Comme Marc Lamarche (Confédération québécoise des coopératives d'habitation) a traité de la crise actuelle du logement dans son exposé, Pierre Aubry, de la Ligue des propriétaires de Montréal, lui demande s'il croit que ce problème peut se régler par le logement social subventionné ou tout autre type de logement social ou grâce à l'entreprise privée.

Pour Monsieur Lamarche, la solution passe par des projets coopératifs ou sans but lucratif, c'est-à-dire des projets pris en charge par la communauté, les organismes du milieu et les individus, qui n'ont pas le profit comme finalité, mais qui visent plutôt à doter les résidents d'un environnement adéquat qui va leur permettre de se réaliser comme individus et citoyens et, dans certains cas extrêmes, de briser le cercle vicieux de l'isolement, de se réinsérer socialement pour ensuite parler d'emploi. Selon lui, le but premier est la réinsertion dans une société où la démocratie ne devrait pas se limiter à un vote à tous les quatre ans de gens qu'on exclut entre-temps, parce qu'ils n'ont pas accès à un logement, pas de revenu suffisant et beaucoup de difficultés. Pour lui, ce qui fait la force d'une société démocratique, c'est la pluralité des individus, des personnes et des points de vue. Il faut donc qu'on puisse avoir les moyens de laisser cette diversité s'exprimer en toute légalité dans le respect de tout le monde. Il pense que ce ne sont que les projets sociaux et communautaires qui vont permettre cette expression plurielle et amener aussi la mixité (sociale, culturelle, économique), qui se retrouve d'ailleurs le plus souvent dans ces milieux. Il conclut que ce n'est pas dans le privé qu'on retrouve toutes les valeurs liées à la tolérance et qu'on brise les préjugés, mais plutôt, malheureusement ou heureusement, dans les projets communautaires, issus du milieu.

À la question de savoir si, en produisant 6 000 logements dans le domaine social, on règle la crise du logement au Québec, il répond qu'on n'en règle qu'une partie, mais il souhaite qu'on parle dorénavant d'investissements plutôt que de dépenses, quand il s'agit du logement, comme on le fait par ailleurs pour *General Motors* où on a continué d'investir pendant 20 ans sans créer un seul emploi.

Francine Dansereau (INRS-UCS) intervient pour signifier, malgré son respect pour Monsieur Lamarche, qu'il s'agit d'une réponse un peu vertueuse. D'une part, elle précise que le taux de vacance fluctue au gré de la conjoncture économique et se resserre quand l'économie va bien, les gens ayant alors plus d'argent. D'autre part, elle affirme que les créations se sont faites au compte-gouttes dans le secteur des coopératives et des OSBL, où on ne retrouve pas en fait le monde idéal de l'appropriation de son chez-soi ou de la maîtrise de son destin. Pour avoir fait des études sur les coopératives et les HLM dans diverses situations de cohabitation (personnes âgées, jeunes, mais surtout cohabitation interethnique), elle croit que la relation avec le voisin n'est pas nécessairement, et de loin, meilleure dans une coopérative que dans un immeuble anonyme du marché privé, parce que les conflits, les tensions normales de voisinage (bruit, musique trop forte, etc.) ont

tendance à être ethnicisés, racialisés, quand on vit dans du logement collectif et à créer toutes sortes de divisions.

L'appauvrissement des locataires et la crise du logement

François Saillant (FRAPRU) fait d'abord remarquer que, contrairement au logement social, il n'y a pas de définition reconnue du logement abordable, même dans l'entente qui vient d'être signée entre les provinces et le gouvernement fédéral, où l'on parle pourtant de créer un programme de logement abordable. Faisant référence à un document de David Hulchanski (Université de Toronto), qui tente d'expliquer la pénurie de logements locatifs par l'appauvrissement des locataires, il souligne que la capacité de payer des locataires est rarement avancée pour expliquer cette pénurie, contrairement à la réglementation et aux taxes. Il se demande donc si les locataires ont les moyens de se procurer les logements nouvellement construits. L'étude citée, qui porte sur Vancouver, Toronto et Montréal, montre que les locataires se sont appauvris de façon extrêmement importante de 1984 à 1999 (baisse du revenu moyen de 18 % à Montréal). En fait, les locataires les plus aisés ont eu accès à la propriété, tandis que les autres se sont appauvris davantage. Après avoir livré ces informations, Monsieur Saillant demande à Francine Dansereau de commenter les deux conclusions suivantes : 1) il faudrait probablement remettre en question les stratégies d'accès à la propriété comme formule gagnante à l'heure actuelle, compte tenu que ceux qui sont restés locataires sont de plus en plus pauvres; 2) il faudrait absolument une intervention du secteur public si l'on veut produire du logement pour les gens qui, en nombre accru, demeurent locataires.

Madame Dansereau dit partager presque toute l'analyse de David Hulchanski, à savoir qu'avec un nombre de plus en plus grand d'accédants à la propriété, on écrème la clientèle des locataires solvables. Pour ce qui est de favoriser davantage ou de continuer à favoriser l'accession à la propriété, elle n'a pas de réponse à fournir, mais elle affirme, d'après ses expériences dans le tiers monde et le monde industrialisé, qu'il y a un désir de contrôler son espace, un mouvement irrépessible vers l'accès à la propriété, moyennant que les gens aient de l'argent. Les coopératives d'habitation sont elles-mêmes une forme de propriété, même si on les présente souvent comme du logement locatif, alors qu'on les considère, dans d'autres pays, comme de la copropriété.

Selon Francine Dansereau, il ne s'agit pas de trancher entre l'option A ou l'option B, car les choses ne sont pas aussi simples quant aux orientations à privilégier. Il faut probablement tenir compte de ce que les gens veulent et ne pas oublier qu'ils sont prêts à développer des stratégies de mobilisation des ressources familiales assez extraordinaires pour accéder à la propriété. Ainsi, dans la communication qu'elle a présentée à la Conférence internationale de Metropolis, tenue à Rotterdam en novembre 2001, elle a pu comparer les choix résidentiels de familles ayant un niveau de revenu semblable, par exemple, des familles chinoises par rapport à des familles jamaïcaines : on y décèle des propensions, des aspirations différentielles de ces familles qu'on ne peut pas vraiment contrôler. Pour ce qui est de l'intervention étatique, elle estime que les réponses doivent plutôt venir des dirigeants politiques. Elle signale toutefois qu'en France notamment, il existe un prêt à l'accession, le «prêt à taux zéro», qui permet d'ôter les barrières financières.

Les besoins des clientèles et la diversité des programmes

Robert Mackrous, de l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM), mentionne d'abord que cet office a monté, à travers les années, 120 associations de locataires qui sont maintenant le plus souvent prises en mains par la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ), ce qui constitue une autre étape pour leur donner une place dans les HLM. Parallèlement, l'OMHM a développé ou installé, dans les HLM de Montréal, 75 organismes communautaires, dont les activités vont du soutien scolaire à la cuisine collective, en passant par l'éducation populaire. Il précise que ces organismes sont là à la demande des locataires, qui siègent souvent à leur conseil d'administration. L'OMHM a aussi créé 600 logements avec support communautaire, dont la gestion sociale est assurée par des organismes du milieu travaillant en santé mentale, en déficience intellectuelle et couvrant tout un éventail de situations vécues par les citoyens.

Après avoir fait cette mise au point, Monsieur Mackrous s'élève contre l'image négative liée aux HLM et aux coopératives. Selon lui, le premier des enjeux majeurs identifiés par l'équipe du développement communautaire de l'OMHM et par ses partenaires est la consolidation et le renforcement de l'action sociale et communautaire dans les HLM. Le projet de loi 49 reconnaît maintenant cette action, qui a souvent été menée sur le tas, au gré de certains individus et de certains offices. Il l'interprète comme une consolidation de ce type d'action, mais il a hâte d'en voir la concrétisation en termes de budget et de ressources. Le but reste le même, soit de donner une plus grande place aux locataires, mais aussi de créer des passerelles (entre un HLM et une coopérative ou entre un OSBL et un HLM) pour soutenir ceux qui veulent sortir des HLM, ce qui vaut mieux que de se réserver tout le parc de logements et d'agir de façon cloisonnée. Il indique enfin que l'OMHM ne pourrait pas développer, par exemple, 3 000 unités de logement en santé mentale pour répondre aux besoins spécifiques des gens, puisque ce n'est pas son mandat premier, qui consiste plutôt à travailler avec les locataires en place qui ont de tels problèmes et à leur fournir des services. Toutefois, il serait bien que des passerelles puissent être établies avec des OSBL et des ententes de services, conclues en vue de transférer ces gens-là.

Mario Courchesne, de l'Office municipal d'habitation de Gatineau-Hull, regrette qu'on ne mette pas davantage l'accent sur les clients, qui présentent une grande diversité, certains étant effectivement capables d'accéder à la propriété et d'autres ayant besoin de beaucoup d'aide, de support dans leur logement. Selon lui, autant il y a de la diversité parmi la clientèle, autant il y en a parmi les programmes (propriétaires offrant du logement privé, coopératives, OSBL, HLM), où chacun retrouve une bonne partie de sa clientèle. Les programmes varient dans le temps et selon l'environnement; ils peuvent aussi être plus ou moins ciblés. Il donne comme exemple, dans le contexte de la crise du logement qui sévit en Outaouais, l'attribution par la ministre de 40 logements de supplément au loyer pour aider les gens alors que le marché privé ne peut fournir les logements locatifs nécessaires, ce qui pose problème.

Il pense que, pour répondre à la crise du logement et aux besoins de la clientèle, il va falloir essayer de se donner la main pour réaliser des logements le plus rapidement possible, toujours dans le but de desservir la clientèle qui, présentement, ne dispose tout simplement pas d'un logement. Dans la région de l'Outaouais, dit Monsieur Courchesne, l'OMH travaille de concert avec la Fédération des coopératives d'habitation, avec l'Association des GRT et, éventuellement, avec les propriétaires privés pour réussir à mettre en place les logements dont on a besoin. Il estime que ce n'est pas en agissant seul que l'OMH va réussir

à livrer tous ces logements dans le peu de temps disponible et qu'il y a intérêt à pouvoir se parler et à avoir des liens les uns avec les autres pour démarrer le plus rapidement possible et travailler à la mise en place de tous ces logements.

Pour sa part, Monsieur Lamarche considère qu'il y a sans doute des raisons pour justifier l'existence de différentes formules et modes de tenure (OSBL, coopérative, HLM), qui ne sont pas interchangeables, chacun ayant sa finalité, répondant à des besoins spécifiques et étant complémentaire par rapport aux autres. Le monde coopératif n'a jamais prétendu et ne prétendra évidemment jamais régler à lui tout seul la crise du logement. Par contre, selon lui, il faut pouvoir distinguer la coopérative d'habitation de l'OSBL et l'OSBL du HLM, car on n'utilisera pas pleinement le potentiel de chacune de ces formules si on ne tient pas compte de leur spécificité. Il donne comme exemple les coopératives PSBLP, qui s'apparentent en fait davantage à des HLM et se trouvent en difficulté dans la majorité des cas.

Il rappelle qu'à tous les jours, dans les coopératives d'habitation, on passe par-dessus les difficultés, les préjugés et le cumul des chapeaux par un même individu (administrateur, membre, locataire, propriétaire collectif). Les membres d'une coopérative réussissent quotidiennement cet exercice car ils ont comme objectif commun d'avoir leur mot à dire sur leurs propres conditions de vie et de logement, sans que quelqu'un d'autre leur dise quoi faire et comment le faire, même s'il faut négocier des conventions, des hypothèques, comme n'importe qui. Pour lui, une coopérative d'habitation n'est pas que du logement social, c'est aussi une alternative à la propriété. Il faut donc bien comprendre ce qu'est une coopérative, un OSBL ou un HLM si l'on veut répondre non pas aux besoins des clients, mais à ceux des personnes, des individus qui ont des demandes particulières et pressantes, car, dit-il, le logement n'est pas un luxe à -40°C en janvier. Il soutient que cet exercice est encore à faire, surtout avec ce qu'on envisage pour les OMH, et que les inquiétudes prouvent qu'il ne s'agit pas seulement de sémantique ou de corporatisme. Il conclut qu'il faut faire en sorte que les projets réalisés, peu importe leur mode de tenure, répondent aux besoins initiaux et soient pérennes, pour être transmis de génération en génération.

Expériences européennes

Pierre Laurence, conseiller en développement social, s'adresse à Francine Dansereau pour dire son étonnement quand elle a parlé de l'échec de la politique de la ville en France. Il reconnaît qu'il y a eu des dérapages, mais il constate aussi que cette politique existe maintenant depuis 1991 et qu'il y a eu une volonté d'intégrer d'autres dimensions en partant du logement comme levier. L'expérience de Vaulx-en-Velin (banlieue de Lyon) montre, à son avis, que la politique de la ville a eu un impact extrêmement important, à la fois sur la conception même du logement, sur la mixité et sur la façon d'aménager la ville pour que les gens puissent entrer en relation les uns avec les autres. Selon lui, bien que les politiques de la ville diffèrent d'un pays à l'autre, les expériences européennes se ressemblent dans leur façon d'intégrer à la fois le logement, la dimension économique et la question du culturel.

Francine Dansereau admet qu'elle a traité très rapidement de la politique de la ville dans son exposé, puisqu'elle ne parlait que de la «loi anti-ghetto» - comme on a appelé la loi de 1991 - sur le plan résidentiel. Une des obligations de cette loi était le quota établi à l'échelle de toute la France pour les 38 000 communes, certaines de celles-ci (les communes bourgeoises, etc.) ayant tendance à refuser d'avoir du logement social. Toutes les communes

situées dans des agglomérations de 50 000 habitants devaient donc avoir au moins 20 % de logement social sur leur territoire. En 1991, on devait même préciser comment on allait intégrer, opérationnaliser cette injection de logement social dans les programmes locaux d'habitat. C'est à cette dimension de la politique de la ville que se limite son constat d'échec, précise-t-elle. Cet échec a d'ailleurs suscité la mise sur pied de commissions et entraîné un retour de la loi en décembre 2000, sous l'appellation de *Solidarité et Renouvellement urbains*. Cette loi inclut beaucoup d'autres éléments touchant notamment la revitalisation des quartiers. Elle conclut en réaffirmant, en accord avec Pierre Laurence, que la solidarité va au-delà de 20 % de logement social dans une municipalité et en spécifiant que les pénalités prévues dans la nouvelle loi française sont beaucoup plus fortes qu'avant pour ceux qui ne réaliseront pas l'objectif en question.

De son côté, Rita Bissonnette, présidente du Conseil d'administration de la SHQ, rapporte l'exemple intéressant des Pays-Bas où les coopératives suivent une politique qui permet à leurs membres d'avoir, à un moment donné, une option d'achat sur leur logement, les investissements de ceux qui deviennent ainsi propriétaires dégageant de l'argent pour construire d'autres coopératives. Elle considère que la flexibilité de cette formule pourrait permettre d'élargir les possibilités offertes par le monde coopératif comme solutions ou options. Elle demande à Marc Lamarche ce qu'il pense de ce type de solution et si son organisme a des ouvertures en ce sens.

Il répond que la porte est ouverte, puisque la formule coopérative développée durant les 25 dernières années l'a surtout été par l'entremise de programmes fédéraux ou provinciaux subventionnés. Il rappelle que, de par sa structure, la formule coopérative en habitation peut être utilisée à d'autres fins : par exemple, des coopératives à capitalisation peuvent aussi être mises en place. D'ailleurs, il existe présentement des modèles de coopératives de ce type dans l'Estrie, plus précisément dans la région de Sherbrooke et à Magog où des pré-retraités ont mis sur pied une coopérative à capitalisation.

Selon lui, la formule coopérative en habitation peut donc répondre à différents besoins et peut aussi être une option pour une certaine tranche d'individus, entre autres, dans le cadre du logement abordable, qui reste à définir. Il souligne qu'il existe toute une catégorie de gens (beaucoup de familles, des familles monoparentales, des personnes seules ou non) qui ne peuvent pas avoir accès à la propriété, trop chère pour eux sur le marché privé, mais qui ne peuvent pas non plus aller dans un OSBL ou une coopérative car ils gagnent un peu trop pour cela, ce qui correspond au «syndrome de l'aide juridique» (on fait un petit peu trop d'argent pour y avoir droit) dans la problématique du logement. Il estime donc qu'il y a un hiatus pour une tranche d'individus à laquelle il faut aussi penser à un moment donné.

De son côté, Marie-Josée Corriveau (Regroupement Information Logement) dit ne pas comprendre quand on parle de vendre des unités coopératives pour en créer de nouvelles. D'une part, elle rappelle que les ménages qui résident dans les coopératives, comme les autres ménages habitant un logement social, ne se sont pas enrichis en général au cours des dernières années et se seraient plutôt appauvris, comme on l'a démontré précédemment. D'autre part, elle ne voit pas l'intérêt de vendre une unité de logement social pour en créer une autre, particulièrement dans un contexte où l'immobilier fait du sur place. Elle souhaite donc qu'on lui explique le caractère «miraculeux» de cette solution.

Par ailleurs, elle considère qu'il existe en ce moment, dans le discours des pouvoirs publics, un glissement du logement social vers le logement abordable, sous prétexte que l'un est

plus coûteux et l'autre, plus efficient. Travaillant avec des ménages mal logés, elle a plutôt pour préoccupation d'obtenir du logement qui va être accessible aux ménages à faible revenu et qui va durer pour les générations futures. Elle demande à Francine Dansereau si, en se basant sur l'expérience britannique, elle peut fournir des données sur les taux d'effort des locataires et les coûts moyens de leur loyer avant et après le transfert vers le secteur privé, à but lucratif ou non.

Francine Dansereau répond qu'il s'agit du phénomène de résidualisation du logement social en Angleterre. Les meilleures unités (les mieux localisées, les plus belles, etc.) ont été les premières à être vendues et la clientèle restante des logements municipaux (*Council Housing*) s'est, de toute évidence, considérablement appauvrie. Par ailleurs, le *Housing Benefit*, accessible à tous indépendamment du statut d'occupation, permet de combler la différence de loyer, de telle sorte qu'un locataire ne paie parfois rien comme loyer. En fait, selon elle, peu de choses ont changé dans le passage des logements municipaux aux *Registered Social Landlords* (RSL), sauf qu'on ne construit plus beaucoup de nouveaux logements sociaux. Pour en construire, il faut en effet que les RSL (dont font partie les coopératives et les OSBL) prouvent à l'État que ce développement va être viable (*sustainable*), c'est-à-dire que les ménages vont payer le prix nécessaire, mais qu'ils vont aussi être encadrés dans un système d'insertion sociale beaucoup plus large, qui va faire en sorte qu'ils seront capables de payer leur loyer ou de rembourser leur hypothèque s'ils achètent. Elle conclut que cela forme un ensemble très complexe qu'il faudrait examiner dans le détail.

Pierre Goyer (Réseau québécois des OSBL d'habitation) demande si l'on peut faire des hypothèses sur le seuil d'équilibre qu'on devrait établir au Québec entre les parties privée et sociale (soit publique et communautaire) des logements sur le marché locatif, un seuil qu'on pourrait demander à la SHQ ou au gouvernement d'atteindre d'ici 5, 10 ou 15 ans. Pour sa part, Marc Lamarche estime qu'au-delà de la répartition de pourcentages entre les HLM, les OSBL et les coopératives, il faut laisser les gens décider où ils veulent rester. Selon lui, il faut faire connaître l'existence des formules d'habitation autres que le privé (OSBL, coopératives, HLM) ainsi que l'implication de différents organismes, dont la SHQ et les OMH. Il faut aussi faire savoir aux gens qu'ils peuvent avoir une emprise sur leurs conditions de vie et de logement, que des coopératives ou des OSBL se développent comme propriété collective. Il se demande pourquoi ces informations ne sortent pas des officines gouvernementales ou des colloques. Il croit en effet que, si les gens étaient bien informés, ils pourraient décider eux-mêmes des pourcentages acceptables ou à atteindre.

Selon Marc Lamarche, il ne faut pas non plus oublier qu'une partie des besoins sont créés par des décisions gouvernementales, par exemple, la désinstitutionnalisation qui force les gens à sortir des hôpitaux sans qu'on s'en occupe par la suite. Il estime donc qu'une partie des réponses se trouve aussi dans les hautes sphères de l'appareil gouvernemental où on devrait réviser certaines décisions et leurs conséquences. Il pense finalement que les gens ont suffisamment de maturité pour être en mesure d'identifier leurs besoins et de choisir ce qui y correspond le mieux, entre le condominium, la coopérative ou l'OSBL, selon leurs propres possibilités de réalisation et celles de leurs enfants. Il conclut que ce n'est pas aux intervenants, ni au gouvernement de décider des pourcentages de coopératives ou d'OSBL, car il y en aura tant que les gens en demanderont.

Robert Chagnon (Association des résidences pour retraités du Québec) répond que, même en ne parlant pas de pourcentages, on peut constater que l'éventail est beaucoup plus large

si on inclut, dans la définition du logement social, les locataires qui reçoivent une contribution pour pouvoir payer leur loyer et que cela se fait plus facilement dans certains secteurs, par exemple, celui des résidences pour personnes âgées, où le privé a développé une expertise. Selon lui, il s'agit d'une question d'accessibilité financière pour obtenir le service et la qualité. Par ailleurs, il estime que, si l'on veut entreprendre la construction de logements ou rendre des logements accessibles, il faut probablement interpellier ceux qui sont à même de le faire, c'est-à-dire les propriétaires de terrains. Il peut s'agir autant d'entrepreneurs privés prêts à construire que d'organismes publics ayant du terrain à mettre à disposition. L'opération «10 000 logements» à Montréal a ainsi permis de mettre sur le marché un certain nombre d'unités, parce qu'on a rendu les terrains accessibles. Il est d'avis que si on vise tous les mêmes terrains, on ne fera que de la spéculation et on ne contribuera qu'à faire monter les prix.



L'habitation à l'heure du renouvellement urbain

SÉANCE 3

Rénovation résidentielle et renouvellement urbain

L'amélioration de l'habitat demeure une dimension essentielle de l'intervention logement. À quelles conditions les actions publiques visant à stimuler la rénovation résidentielle et le renouvellement des quartiers peuvent-elles contribuer le plus efficacement à l'atteinte d'objectifs plus globaux d'habitation et d'aménagement ?

Rénovation résidentielle et renouvellement urbain

Vue d'ensemble comparative

Jacques Trudel, coordonnateur de la recherche
Société d'habitation du Québec

Je tenterai de faire le point sur cette dimension essentielle des politiques de l'habitation qu'est l'amélioration de l'habitat, en insistant avant tout sur l'action publique en soutien à la rénovation résidentielle.

Ma présentation se divise en trois parties :

1. L'expérience québécoise, comprenant l'évolution des approches d'intervention publique et le bilan des résultats.
2. Les politiques d'amélioration de l'habitat, passant en revue l'approche canadienne, l'approche française, les autres pays européens et les Etats-Unis.
3. Quelques leçons et pistes pour l'avenir.

1. L'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE

L'action publique en rénovation est présente au Québec depuis plusieurs décennies. On peut caractériser l'évolution des interventions dans ce domaine en distinguant quatre grandes périodes (dont les trois premières d'environ quinze ans chacune).

Dans les années d'après-guerre, entre 1950 et 1965, nous connaissons ici comme ailleurs une période où la rénovation signifie essentiellement la démolition des logements jugés en mauvais état. Les projets de redéveloppement urbain sont vus comme des occasions d'éliminer des «taudis», parfois pour reconstruire des logements (ex. les habitations Jeanne-Mance), mais souvent pour faire place à d'autres usages publics ou privés.

En réaction à cette politique qui finit par être unanimement critiquée, les années 1965-1980 font place à une nouvelle approche : la rénovation urbaine planifiée. Il s'agit d'une approche de planification territoriale qui a l'ambition d'intégrer divers moyens d'intervention dans le milieu, incluant l'application de codes du logement et l'aide à la rénovation. C'est à cette époque que prend place l'opération typique de réaménagement du quartier *La Petite Bourgogne* à Montréal. Le Programme fédéral-provincial d'amélioration des quartiers se situe dans cette foulée en assurant le financement d'interventions territoriales intégrées.

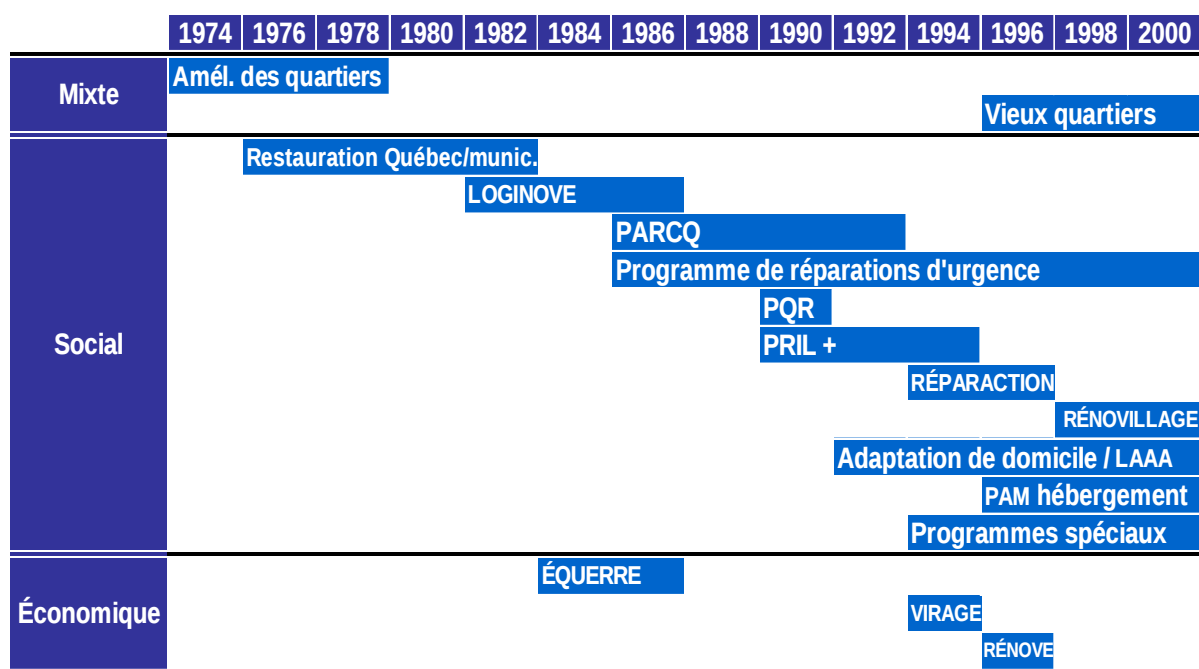
Toutefois, l'aide à la rénovation, telle que pratiquée alors, engendre des hausses de loyers qui ont pour effet de rendre les logements rénovés difficilement accessibles à leurs locataires à faible revenu. C'est ce qui amène à élaborer, au début des années 1980, le programme Loginove, qui fera école pour toute la période des années 1980-1995. Ce programme à plusieurs volets (propriétaire-occupant, bailleurs, adaptation) innove par les mesures prises pour maintenir l'accès aux logements rénovés pour les ménages à faible

revenu. L'aide à la rénovation résidentielle se généralise à l'ensemble du territoire et, en contrepartie, l'intégration territoriale des mesures s'atténue.

Dans les années récentes (depuis 1995), on voit réapparaître l'approche territoriale sélective en milieu urbain : c'est le *Programme de revitalisation des vieux quartiers (PRVQ)*, ce qui signifie aussi l'abandon de l'accès général à l'aide, du moins en milieu urbain. Cet accès général est cependant maintenu, pour les groupes cibles, dans les cas des propriétaires occupants en milieu rural et de l'adaptation de domicile.

Cette évolution s'est traduite concrètement par une succession de programmes, illustrée par le tableau reproduit ci-après. Dans ce tableau, on a distingué trois grands types de programmes, selon leur finalité principale. On qualifie ici de « mixtes », les programmes d'approche territoriale qui combinent nécessairement différents types et finalités d'intervention. Les programmes de type « social » sont ceux qui se sont adressés prioritairement aux ménages à faible revenu ou à des groupes à besoins spécifiques (personnes handicapées), tandis que les programmes dits « économiques » sont ceux auxquels on a eu recours ponctuellement pour stimuler l'économie dans des conjonctures particulières.

La succession des programmes québécois de rénovation



Pour apprécier les résultats obtenus par l'ensemble de ces interventions, on peut d'abord considérer les données quantitatives dont on dispose en termes d'impacts directs. On calcule que l'ensemble des programmes cumulés a engendré, au cours de la période, environ 4,6 milliards de dollars (2000) en investissements dans des travaux divers de rénovation, créant ainsi 70 000 emplois (années-personnes).

Si l'on fait le partage entre les interventions selon leur caractère social ou économique, on trouve qu'un total de 190 000 logements auront été rénovés à des fins sociales, pour 155 000 qui l'auront été à des fins surtout économiques.

Les trois ordres de gouvernement ont participé financièrement à cette intervention de longue date. Les chiffres cités ici combinent l'effort financier fédéral et québécois ; il est malheureusement impossible, avec les données disponibles, de quantifier la contribution des municipalités, mais nous savons qu'elle a toujours été importante, que ce soit dans le cadre de programmes conjoints ou de programmes purement municipaux. En outre, il faut noter que les chiffres mentionnés n'incluent pas les sommes consacrées à la rénovation de logements dans le cadre de programmes qui ont servi à créer des logements sociaux (comme les programmes Achat-rénovation et AccèsLogis).

Une autre façon d'apprécier les résultats de l'intervention, sous un angle qualitatif cette fois, est d'examiner l'évolution du seul indicateur dont nous disposons en longue période, soit l'indice des besoins perçus de réparations par les occupants des logements. Cet indicateur est basé sur les résultats d'enquêtes de Statistique Canada tenues régulièrement et de façon homogène depuis maintenant deux décennies. Il ne s'agit pas d'un indicateur complet sur l'état des logements, mais il est utile pour illustrer l'évolution de la situation du parc de logements en termes de besoins de réparation ; ce qu'il indique en fait, c'est la plus ou moins grande propension des propriétaires (occupants et bailleurs) à effectuer rapidement les réparations importantes requises dans les logements qu'ils possèdent.

Le graphique qui suit montre l'évolution de ces données depuis 1982. On constate ainsi que le taux de besoins perçus de réparations majeures est passé d'un taux de 13 % en 1982, à 7,2 % en 1999. Incidemment, ce dernier taux constaté a été, pour cette année, le plus bas taux de l'ensemble des provinces canadiennes. Cette évolution est le résultat de plusieurs facteurs incluant la croissance générale des dépenses en rénovation et ne peut être imputée uniquement à l'intervention publique. Mais celle-ci y a sûrement contribué, particulièrement dans le cas des logements s'adressant à des ménages locataires ou propriétaires à faible revenu qui ne peuvent supporter seuls les coûts de remise en état de leur logement.

2. LA COMPARAISON DES POLITIQUES

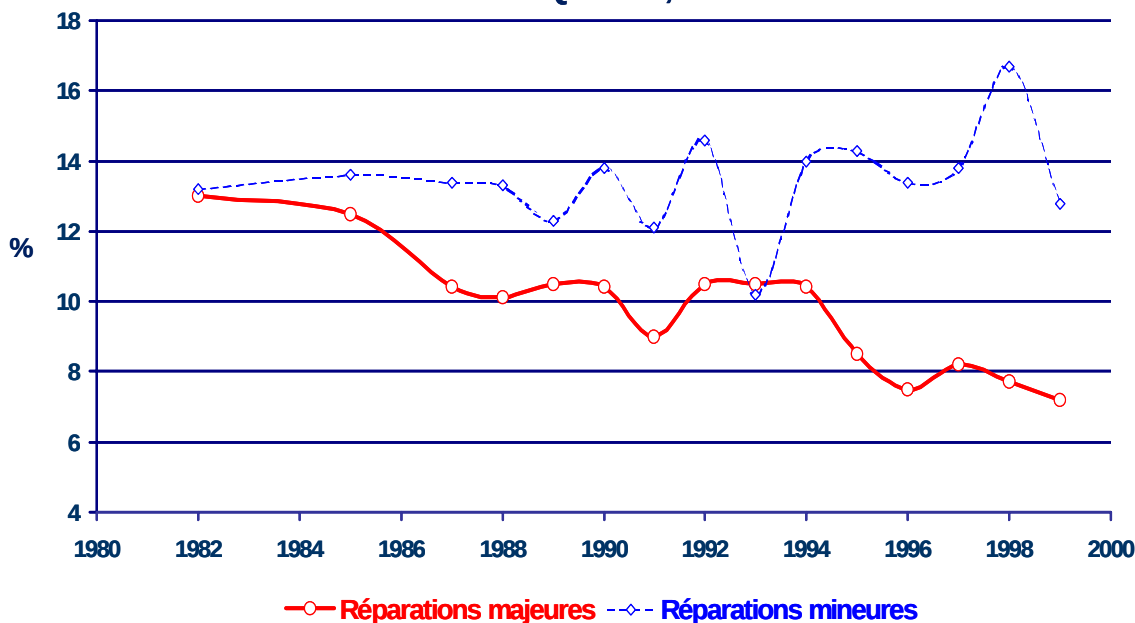
En matière de comparaison des politiques, il m'a semblé intéressant d'insister d'abord sur les exemples canadien et français. Bien sûr, l'expérience canadienne se mêle à la nôtre puisque les programmes canadiens s'appliquent au Québec par le biais d'ententes qui en confient la gestion aux intervenants québécois, généralement la SHQ.

Le *Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)*, qui existe depuis 1974, offre un assez bon exemple de continuité dans le temps. En effet, ses grands paramètres ont peu changé, même si les volumes d'aide annuels en termes budgétaires ont fluctué sensiblement. Il s'agit d'un programme cadre à caractère clairement social, assorti de critères d'application visant les ménages à faible revenu, qu'ils soient propriétaires occupants ou locataires. C'est aussi un programme à volets multiples, pouvant notamment s'appliquer à des travaux d'adaptation des logements ou de transformation d'occupation. Toutefois, cela n'empêche pas que le gouvernement fédéral dispose d'autres programmes spécifiques d'amélioration de l'habitat qui n'en font pas partie (tel le *Programme de réparation d'urgence*).

L'état du parc : évolution des besoins de réparation

Besoins perçus de réparations majeures et mineures en pourcentage de l'ensemble du parc

Ensemble du Québec, 1982-1999



L'application peut se faire de manière directe ou indirecte. Alors que le Québec exige d'avoir la maîtrise d'œuvre du programme sur son territoire, une majorité de provinces canadiennes préfèrent laisser le fédéral intervenir directement.

Le nombre cumulatif de logements rénovés ayant bénéficié du PAREL (et des autres programmes connexes) s'élève historiquement à près de 700 000 (incluant la majeure partie des 190 000 logements québécois rénovés à des fins sociales, le Québec ayant été la province la plus active dans ce domaine). Les volumes d'aide ont toutefois fluctué entre un sommet de 48 000 logements aidés en 1983 et un creux de moins de 10 000 logements en 1997 (il y a eu remontée depuis lors). Il est à noter que le volet *propriétaires bailleurs* a été suspendu entre 1989 et 1994, au grand détriment du Québec qui en était le principal utilisateur.

L'approche française offre l'exemple d'une continuité encore plus grande de l'intervention en matière d'amélioration de l'habitat, qui se double d'une permanence de la structure d'application assurée par l'existence d'un organisme national dédié spécifiquement à cette fonction : L'*Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)*. Créé en 1971, cet organisme est responsable de l'ensemble des interventions de rénovation sur le territoire français. La gestion est partenariale et décentralisée : il existe des délégations locales dans tous les départements et les nombreux intervenants locaux se concertent dans le cadre de Commissions d'amélioration de l'habitat. Les objectifs poursuivis sont multiples : sécurité, confort, salubrité, équipement, accessibilité/adaptation, économie d'énergie, isolation acoustique, conservation du patrimoine.

L'intervention n'a pas un caractère exclusivement social. Des subventions sont offertes tant aux propriétaires occupants que bailleurs, les montants étant modulés selon différents critères, soit le mode d'occupation, le caractère plus ou moins social et l'intégration territoriale de l'opération, selon des taux variant entre 20 % et 70 % du coût des travaux (ce dernier taux étant réservé aux opérations ciblées à caractère très social visant des logements «conventionnés»).

L'application des aides est aussi bien diffuse (c'est-à-dire accessible dans tout le territoire) que «programmée», c'est-à-dire s'inscrivant dans des opérations territoriales selon des ententes prenant la forme d'Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) – ententes sur 3 ans entre l'État, l'ANAH et les autorités locales – ou encore de Programmes sociaux thématiques (PST) impliquant des logements «conventionnés» sur neuf ans destinés à des ménages appartenant à des groupes défavorisés. Il est à noter que la nouvelle loi *Solidarité et Renouvellement urbains* permet de considérer ces logements comme des logements sociaux au sens des objectifs de la loi.

À titre d'ordre de grandeur comparatif, mentionnons que le budget 2000 de l'organisme était de 2,5 milliards de francs, devant permettre de rénover 135 000 logements (équivalant à 15 000 logements à l'échelle du Québec), dont 9 600 «conventionnés».

Considérons maintenant les exemples tirés de certains autres pays. Les modèles d'intervention en matière d'amélioration de l'habitat sont très variés et dépendent notamment de la structure du parc de logements de chaque pays. Ainsi, la Grande-Bretagne, où l'on trouve encore aujourd'hui l'un des plus grands parcs sociaux européens, doit maintenant consacrer des ressources importantes à la remise en état de ce parc qui a été longtemps négligé ; elle se propose de le faire dans le cadre d'un plan de dix ans.

Il n'en demeure pas moins qu'on y accorde aussi des subventions à la rénovation des logements du parc privé, accessibles dans tout le territoire. Fait particulier, non seulement les propriétaires occupants et bailleurs, mais aussi les locataires peuvent en obtenir. Les programmes sont gérés localement et peuvent s'inscrire dans des plans de régénération locale. Il est à noter que des critères de faible revenu s'appliquent pour ces interventions.

Dans l'ensemble des autres pays européens, l'aide à la rénovation est généralement présente sous différentes formes, souvent par le biais de mécanismes de financement plus ou moins subventionnés.

La tendance est à la gestion décentralisée au plan local. En outre, dans les pays possédant des gouvernements régionaux, ces gouvernements ont le plus souvent la pleine responsabilité des politiques de ce domaine. On a également tendance à faire le lien avec des opérations de réaménagement à caractère territorial. Le caractère social est plus variable : certains pays ont des critères stricts, d'autres pratiquent une aide plus ou moins généralisée.

L'approche qu'on trouve aux États-Unis est passablement différente. C'est le cas limite des modèles d'intégration territoriale et de décentralisation des responsabilités de gestion au palier local. Le financement fédéral passe essentiellement par des enveloppes budgétaires globales versées aux autorités locales dans le cadre de programmes à buts multiples, surtout le *Community Development Block Grant (CDBG)*. Selon les sources consultées, 40 % des sommes allouées dans le cadre de ce programme vont à l'habitation, dont 80 % sont affectées à des travaux de rénovation. Dans un tel modèle d'intervention, l'initiative locale

est évidemment très déterminante et les résultats varient sensiblement d'une communauté à l'autre, en fonction des dynamismes et des ressources locales.

3. LEÇONS ET PISTES POUR L'AVENIR

Les comparaisons faites témoignent nécessairement d'une grande variété de situations et d'expériences. Dans ce contexte, on peut considérer que le Québec se tire relativement bien d'affaires, surtout en termes de volume annuel de logements rénovés bénéficiant d'une aide publique, et ce, de façon assez constante dans le temps. À titre d'exemple, comparé à ce que l'on retrouve dans le reste du Canada, le niveau d'intervention québécois dans ce domaine a toujours été plus que proportionnel à son poids démographique.

Cette action québécoise a été portée par un partenariat efficace. Les municipalités ont été toujours très présentes, à la fois comme maîtres d'œuvre de leurs propres programmes, mandataires de programmes gouvernementaux, partenaires financiers et dans leur rôle de planification territoriale.

Le secteur privé a largement contribué à cette action. L'industrie de l'habitation a bien pris le virage de la rénovation et la satisfaction à l'égard des travaux de rénovation réalisés par des entrepreneurs atteint maintenant des niveaux élevés. Les propriétaires ont dans l'ensemble très bien répondu aux programmes offerts malgré les exigences élevées que ceux-ci leur imposent. L'entretien courant est également d'un bon niveau dans la grande majorité des cas.

Les organismes communautaires ont fait leur large part comme utilisateurs des programmes dans le secteur à but non lucratif, mais aussi dans des rôles d'animateurs et de conseils.

Au plan social, on a maintenu au cours des années un rythme d'environ 8 000 logements locatifs et propriétaires occupants rénovés ou adaptés par année. Ces logements rénovés à des fins sociales doivent demeurer accessibles aux ménages à faible revenu qui les habitent. D'une certaine façon, ils sont assimilables à des logements sociaux *de fait*, dans la mesure où leurs loyers demeurent inférieurs aux prix du marché pendant une bonne période.

On sait que le budget 2002-2003 du gouvernement du Québec va permettre d'accroître sensiblement le volume d'activité en matière de rénovation au cours des deux prochaines années, visant la rénovation de 27 000 logements.

Tout cela ne signifie nullement qu'il n'y aura bientôt plus d'effort à faire. Même si l'on constate que la qualité des logements s'est améliorée au cours des dernières décennies, on ne doit pas oublier que ces résultats sont dus à une vigilance et à des efforts constants, tant sur le plan de la réglementation visant la qualité que sur celui des aides fournies. Il s'agit, de toute évidence, d'un besoin et d'un défi permanent. Les logements vieillissent, comme l'aménagement et les infrastructures des différents milieux qui les supportent. Le Québec dispose d'un parc ancien important (qui augmente relativement en raison de la baisse de la construction récente) ; ce parc en relative bonne condition constitue une immense ressource et un patrimoine majeur à préserver. Une vigilance continue s'impose pour le maintenir.

Puisque le besoin est permanent, n'y aurait-il pas lieu d'assurer plus clairement la pérennité de l'intervention ? Ne serait-il pas utile également de regrouper dans un programme cadre plus englobant les différents programmes actuels assez cloisonnés qui laissent de côté des

besoins sans réponse. Un regroupement dans un cadre intégré, à caractère pérenne et à plusieurs volets (comme il en existe plusieurs exemples) faciliterait l'établissement d'une stratégie d'amélioration de l'habitat plus complète et à plus long terme. Une telle structuration de l'intervention permettrait d'intégrer à l'amélioration de l'habitat les différents objectifs pertinents, incluant par exemple l'isolation acoustique et l'efficacité énergétique. Un tel cadre devrait permettre également une adaptation continue aux nouvelles problématiques de qualité (dont celles reliant santé et logement), et faire place davantage à des mesures encourageant l'entretien préventif. Une approche plus intégrée signifierait aussi que des mesures connexes pourraient être associées à l'intervention, comme une aide ciblée à l'accession à la propriété favorisant la mixité sociale des quartiers revitalisés.

Tout en élargissant ainsi la portée de l'intervention, il sera primordial de maintenir la prédominance des fins sociales de l'aide à la rénovation, c'est-à-dire la priorité donnée aux ménages défavorisés, car cette finalité demeure en définitive la justification la plus substantielle de l'aide publique. Il s'agit, en effet, de l'un des meilleurs moyens d'assurer l'accès au logement abordable à ces ménages.

Par ailleurs, on s'entend à reconnaître que le logement et le milieu de vie sont indissociables, au sens où la qualité de l'un ne peut se concevoir sans la qualité de l'autre. Il s'impose donc de continuer et d'accentuer la pratique de l'intégration des actions sur une base territoriale, comme on le fait en milieu urbain avec le PRVQ. Cette approche favorise la synergie des interventions et incite fortement les municipalités à exercer leur responsabilité de planification et de maîtrise d'œuvre en prenant l'initiative du processus de revitalisation. Les avantages de cette approche ont toutefois une contrepartie sur laquelle il convient de s'interroger, soit le fait que des besoins réels puissent ainsi demeurer sans réponse en l'absence de la participation municipale.

L'intention a été annoncée d'étendre la possibilité de participation à toutes les municipalités, afin de couvrir l'ensemble du territoire. Dans ce contexte, sans doute y aurait-il lieu de faire davantage place à des approches différenciées pour tenir compte de la diversité des milieux (qui ne peut être ramenée à la simple distinction urbain / rural) et faciliter la réponse à des besoins plus variés.

Finalement, il faudra penser les interventions de rénovation dans l'optique encore plus large de leur intégration à une démarche intersectorielle annoncée notamment par le nouveau programme *Renouveau urbain et villageois*. Il s'agit aussi, ne l'oublions pas, de l'un des moyens les plus importants servant à concrétiser les orientations gouvernementales de consolidation et de revitalisation des milieux existants, dans une perspective de développement durable.

Bref, l'occasion est donnée à tous les intervenants, par le récent budget et le prochain Plan d'action gouvernementale en habitation, de renforcer l'action publique en matière d'amélioration de l'habitat au Québec, en assurant à cette action encore plus de permanence et de cohérence, tout en la reliant davantage à une stratégie d'ensemble de renouveau de nos milieux de vie.



Rénovation résidentielle et renouvellement urbain

Approches pour les grands centres

Denis Quirion, directeur
Service de l'habitation, Ville de Montréal

INTRODUCTION

L'aide à la rénovation résidentielle est une tradition de plus de trois décennies à Montréal et a pris au cours des années de nombreux visages. L'intervention municipale qui visait autrefois une stricte remise aux normes des bâtiments les plus délabrés s'est modifiée afin de répondre aux diverses problématiques de rénovation propres à un cadre bâti varié, à des clientèles dont les besoins sont multiples et à des quartiers qui vivent des mutations profondes.

Cette diversité de problématiques a entraîné un maillage de plus en plus grand entre les programmes d'aide offerts par la Ville de Montréal. L'articulation entre les objectifs de rénovation, de contrôle des conditions de logement et ceux visant plus particulièrement la revitalisation des quartiers en difficulté a d'ailleurs pris sa forme actuelle dans plusieurs villes du Québec lors de la mise en place en 1996 du *Programme de revitalisation des vieux quartiers (PRVQ)*.

Ce programme à frais partagés avec le gouvernement du Québec qui donne aux municipalités participantes une grande liberté dans la définition des paramètres des différents volets de subvention à mettre en place, couplé à des interventions plus ciblées, par exemple pour la création de logements sociaux ou l'adaptation de domiciles, sont devenus en effet des leviers majeurs pour la revitalisation des vieux quartiers, dont les quartiers centraux de Montréal.

1. PORTRAIT DU PARC RÉSIDENTIEL MONTRÉALAIS ET DES BESOINS EN RÉNOVATION

On retrouve sur le territoire de l'île de Montréal 850 000 logements dont environ 550 000 locatifs. À Montréal, la proportion de logements loués s'élève à 73 % contre 66 % sur l'île et environ 30 % dans le reste de la région métropolitaine.

- Plus de la moitié des logements ont été construits avant 1960; 60 % dans certains arrondissements montréalais.
- 8,3 % des logements nécessitent des réparations majeures selon les données du recensement de 1996. Dans certains quartiers, cette proportion s'élève à plus de 12 %. Ce sont donc plus de 45 000 logements qui présentent des besoins de rénovations majeures.
- Ces chiffres cachent une diversité de problématiques spécifiques de rénovation qui varient selon les types de bâtiments touchés et les clientèles visées :

- La mise aux normes des logements les plus délabrés et leur modernisation selon les standards actuels d'habitabilité (élimination des salons doubles par exemple);
 - La réalisation de travaux ponctuels axés sur l'amélioration de la sécurité des personnes (intervention en sécurité-incendie dans les bâtiments de grande hauteur par exemple);
 - La démolition des hangars et des bâtiments accessoires désuets;
 - La rénovation des fondations des bâtiments rendue nécessaire suite à un affaissement du sol ou à l'oxydation due à l'utilisation de pyrite;
 - L'adaptation de domiciles pour certaines clientèles particulières (les personnes âgées, les handicapés, les artistes, etc.);
 - La rénovation du parc de logements HLM (besoins évalués à 19 M\$/année);
 - La rénovation des premières coopératives ou OSBL.
- Ces problématiques de rénovation ne se présentent pas de façon uniforme dans tous les quartiers en difficulté. À Montréal, on peut circonscrire trois types de quartiers :
 - Les quartiers ouvriers caractérisés par un parc de logements anciens constitués de «plex» (petits immeubles locatifs de deux à six logements). Ces quartiers ont fortement été marqués par la fermeture d'usines et la disparition d'emplois dans le secteur manufacturier. La nouvelle économie offre peu d'opportunités pour les travailleurs non spécialisés avec, comme résultats, que le taux de chômage y est chroniquement élevé, qu'on y note un appauvrissement de la population ainsi qu'une baisse du nombre de propriétaires qui occupent leur immeuble et un entretien déficient des bâtiments. Hochelaga-Maisonneuve, Centre-Sud, Verdun et Ville Saint-Pierre par exemple font partie de ce nombre et sont identifiés sur la carte des zones désignées des programmes de revitalisation présentée à l'annexe 1;
 - Les quartiers de l'après-guerre présentent quant à eux un parc de logements relativement récents, constitué de bâtiments multifamiliaux de faible qualité (les «walk-up») qui souffre d'un manque d'entretien de la part de leur propriétaire et logent une population à forte proportion d'immigrants arrivés durant la dernière décennie. Côte-des-Neiges et René-Goupil, par exemple, font partie du nombre et sont identifiés sur la carte des zones désignées des programmes de revitalisation présentée à l'annexe 1;
 - Les micro-zones de pauvreté, enclaves locatives de piètre qualité, sont constituées de bâtiments multifamiliaux construits dans des environnements urbains difficiles, à proximité de nuisances telles que les autoroutes, les zones industrielles ou les couloirs ferroviaires (voir la carte intitulée «Exemples de micro-zones résidentielles problématiques» à l'annexe 2).

2. PRÉSENTATION DES OUTILS D'INTERVENTION

- Afin de faire face à ces problématiques à multiples niveaux, la Ville de Montréal a mis en place au cours des années un système d'action relativement complexe qui articule les objectifs suivants :

- améliorer et adapter le parc résidentiel;
- revitaliser les quartiers en difficulté;
- répondre aux besoins particuliers de diverses clientèles.
- Les quatre tableaux et diagrammes présentés dans les annexes 3, 4, 5 et 6 dressent un portrait général des programmes offerts à Montréal, mais aussi dans les autres municipalités de l'Île qui participent au PRVQ.
- Ces programmes offrent également un maillage selon le mode de tenure des logements. Par exemple, l'aide à la rénovation est conditionnelle à un contrôle de l'augmentation des loyers après travaux. Les propriétaires-occupants y sont également favorisés par un niveau de subvention plus élevé pour la réalisation des travaux dans leur logement. Il en va de même des coopératives et des OSBL qui ne bénéficient pas d'une aide continue de la part des gouvernements supérieurs.
- Outre les divers programmes d'aide, les villes possèdent également d'autres outils afin d'intervenir dans les quartiers en difficulté. À Montréal, ces outils vont de la surveillance de la salubrité et de l'entretien des logements, à la conservation et la mise en valeur du patrimoine en passant par le partenariat avec certains groupes communautaires.

CONCLUSION

- Ce n'est que par une stratégie globale et intégrée, qui comporte de nombreux volets, que les interventions en rénovation résidentielle peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs plus globaux de :
 - revitalisation des quartiers;
 - lutte à la pauvreté;
 - réponse aux besoins spéciaux en habitation;
 - prise en charge par les citoyens de leur milieu de vie;
 - mixité socio-économique des quartiers.
- Les efforts pour la Direction de l'habitation dans la prochaine année seront donc axés vers le redéploiement de cette approche, en concertation avec les arrondissements, à l'ensemble de la nouvelle Ville de Montréal et ce, dans le contexte de :
 - l'augmentation substantielle des budgets de subvention de la part du gouvernement du Québec (115M\$/2 ans pour la revitalisation des quartiers);
 - la révision des paramètres définis par la SHQ vers une plus grande souplesse du programme de revitalisation, à orienter de plus en plus vers un programme cadre laissant à chaque ville le soin d'articuler ses stratégies et outils d'interventions.



[illegible]

ANNEXE 2

EXEMPLES DE MICRO-ZONES RÉSIDENTIELLES PROBLÉMATIQUES



ANNEXE 3

COFFRE À OUTILS EN MATIÈRE DE RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE

PROGRAMME DE REVITALISATION DES QUARTIERS CENTRAUX

→	Tout Montréal	<i>Amélioration de la sécurité des bâtiments résidentiels</i> <i>Démolition des hangars</i> <i>Rénovation des fondations des bâtiments résidentiels</i>
→	Tout Montréal + bonification en zones désignées	Mise en valeur des bâtiments barricadés ou vacants : - <i>Rénovation de bâtiments résidentiels</i> - <i>Démolition-reconstruction de bâtiments résidentiels</i> - <i>Démolition-reconstruction de bâtiments non résidentiels</i> - <i>Transformation de bâtiments non résidentiels</i>
	Zones désignées	<i>Rénovation résidentielle</i> Construction de nouveaux logements

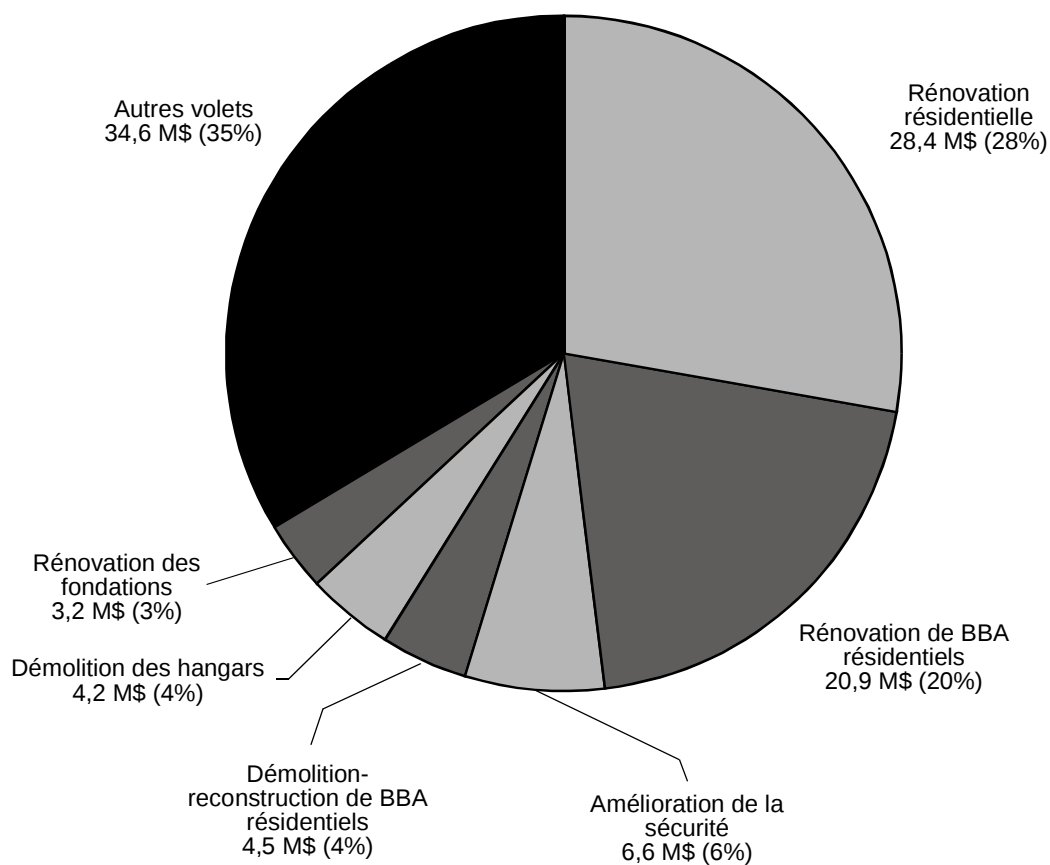
ANNEXE 4
COFFRE À OUTILS EN MATIÈRE
DE RÉNOVATION RÉSIDENIELLE

Volets et activités du PRVQ offerts aux municipalités participantes	Lachine	LaSalle	Montréal	Mtl-Nord	Verdun
Rénovation résidentielle : Remise en état des logements					
Ajout d'un logement					
Réaménagement d'un logement					
Recyclage		●			
Adaptation-Accessibilité					
Démolition d'un hangar					●
Amélioration de la façade comm.					
Construction résidentielle					
Sécurité					
Bâtiment barricadé ou abandonné					
Mise en valeur du quartier : Rénovation mineure			●		
Autres activités					
Conservation du patrimoine					

● programmes municipaux non inscrits dans le PRVQ

ANNEXE 5 RÉSULTATS PRQC

Répartition du budget de subventions par volet
(avril 1996 - décembre 2001)



BBA : Bâtiment barricadé ou abandonné

ANNEXE 6

COFFRE À OUTILS EN MATIÈRE DE RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE AUTRES PROGRAMMES

	<i>Bâtiments résidentiels endommagés par l'oxydation de la pyrite</i> <i>Logements adaptés pour aînés autonomes</i> <i>Amélioration des maisons d'hébergement</i> <i>Opération Habiter Montréal (mise en valeur des terrains Ville)</i> <i>Réalisations des infrastructures</i> <i>Crédit-proprio conversion</i>
	<i>AccèsLogis</i> <i>Rénovation résidentielle (travaux mineurs) - Rénove Atout</i> <i>Crédit de taxes foncières</i>
	<i>Acquisition d'un bâtiment résidentiel existant - Domi-cible</i> <i>Construction de logements locatifs au centre-ville</i>

Pratiques d'amélioration de l'habitat en région

Pierre Laurence

Conseiller en développement social

Les trois sites en regard du renouvellement urbain et rural dont je vais vous entretenir se situent dans les régions de la Mauricie et du Centre-du-Québec. En Mauricie, il s'agit de projets de revitalisation des premiers quartiers de Trois-Rivières et du quartier St-Marc-Christ-Roi de Shawinigan. Au Centre-du-Québec, l'intervention vise la MRC de l'Érable à caractère rural. Les pratiques de revitalisation sont différentes pour chacun des territoires. La question de l'habitat ne se pose pas en termes d'insuffisance - il y a surplus de logements disponibles - mais plutôt en termes de rénovation du parc de logements disponibles adapté aux populations vieillissantes, aux jeunes familles et aux familles monoparentales.

À Trois-Rivières la démarche de revitalisation est coordonnée par une corporation de développement économique communautaire (Économie Communautaire de Francheville, ECOF). C'est une première qu'un organisme communautaire assume ce rôle de coordination auprès d'une cinquantaine d'organismes institutionnels et communautaires, dont la municipalité de Trois-Rivières.

Dans ces quartiers nous retrouvons une population vieillissante (30 %). Ces quartiers ont un revenu médian inférieur à l'ensemble des autres secteurs de la ville. Plusieurs ménages consacrent plus de 30 % de leur revenu au loyer (1 780 ménages).

Leurs actions sont nombreuses et variées, notamment : implantation de comités de citoyens dans chacun des quartiers, implication davantage des entreprises et des commerces, création d'emplois dans des entreprises de proximité, mise en place de coopératives d'habitation, création d'un service d'échange local, établissement de groupes d'achats collectifs, établissement d'un vaste programme d'aide aux devoirs et implantation d'entreprises d'économie sociale.

Pour la ville de Shawinigan, la démarche est coordonnée par le CLSC-CHSLD du Centre-de-la-Mauricie, avec la collaboration de plusieurs organismes institutionnels et communautaires dont la ville de Shawinigan. Cette municipalité est marquée par l'accroissement des inégalités sociales sur son territoire, qui tient compte du vieillissement de la population, du taux de dénatalité, du chômage élevé et d'une croissance économique endémique.

La revitalisation du quartier Saint-Marc-Christ-Roi est leur premier quartier ciblé, en privilégiant les actions suivantes : l'amélioration des conditions de vie et le développement de l'employabilité, la réhabilitation du cadre bâti, l'accroissement des logements de qualité et à prix raisonnable, la mobilisation et la participation de la population à toutes les étapes de la démarche. On prévoit entreprendre la même démarche dans d'autres secteurs de la municipalité.

À la MRC de l'Érable, ce sont les élus municipaux qui assument le leadership de la démarche. Cette MRC à caractère rural compte une population de 24 604 personnes répartie en onze municipalités. Plus de 95 % du territoire est occupé par l'agriculture et la foresterie. Ce territoire vit une décroissance de sa population de 3 % depuis plus de vingt ans, une population moins scolarisée et un taux de chômage qui touche en particulier les jeunes plus

que les autres catégories d'âge. Leur plan d'action privilégie le support aux municipalités qui composent leur territoire en matière de revitalisation.

Le taux d'inoccupation des appartements à Trois-Rivières était de 4,7 % en 2001 et de 7,7 % pour la ville de Shawinigan.

L'habitation est sans doute un indicateur significatif de l'état du milieu : les populations les plus vulnérables font face à une insuffisance de logements ou à une détérioration de leur habitat.

1. LES MILIEUX EN SITUATION DE PAUVRETÉ

L'une des caractéristiques des milieux en situation de pauvreté est qu'ils sont des lieux d'accueil des populations en situation d'exclusion. Sur le plan socio-économique, nous retrouvons un pourcentage élevé de familles monoparentales, de personnes âgées, d'assistés sociaux, de sans-emploi et une prédominance du logement social. Sur le plan de l'économie locale, c'est surtout son absence qu'on remarque et l'existence d'une économie informelle. On observe une faiblesse marquée des services de base (accès au transport local, services de proximité, garderies, etc.). Le tissu social est faible et morcelé, marqué par la délinquance et le vandalisme. Enfin on remarque également une vitalité communautaire faible nécessitant une intervention extérieure forte.

2. DES INTERVENTIONS DE REVITALISATION TIMIDES

Souvent les interventions de revitalisation du bâti sont timides et cantonnées à un traitement cosmétique du bâti, limité à la rénovation des façades et à quelques aménagements des espaces publics. Les opérations de revitalisation sont également trop souvent décrétées de l'extérieur sans prendre en compte, dans leur conception et leur mise en œuvre, la dynamique sociale, communautaire du milieu et les modes de vie des résidents.

En milieu rural, deux phénomènes ont un impact sur la vitalité des milieux : l'exode des jeunes vers les grands centres et le zonage agricole qui favorisent l'expansion des fermes agricoles existantes au détriment du cadre bâti. Le milieu rural se vide littéralement.

3. POUR UNE APPROCHE INTÉGRÉE ET DURABLE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

Une approche intégrée et durable du développement urbain nous amène à développer des stratégies d'intervention qui visent à intégrer simultanément des enjeux reliés au développement économique, social et culturel, particulièrement autour de la lutte contre la pauvreté, l'organisation des espaces, la sécurité des résidents, la formation et l'employabilité, l'intégration et la participation sociale, le transport collectif, les relations entre les générations, l'amélioration de la qualité de l'air, de l'eau et des espaces verts, etc.;

Une approche intégrée et durable signifie également la mise en œuvre d'approches qui tentent de prendre en compte la globalité des situations qui affectent les personnes et les groupes sociaux; la dimension multisectorielle est l'une des composantes essentielles dont il faut tenir compte en tentant d'articuler des collaborations entre les différentes

organisations, leurs différents domaines de compétences et d'intervention (par exemple, l'habitation, la santé, les services sociaux, l'économie et l'emploi, l'éducation, les activités socioculturelles...).

Comparativement aux logiques descendantes (*top-down*) des interventions sectorielles traditionnelles, les interventions reliées à cette approche reposent sur les potentialités des territoires (approches ascendantes dites *bottom-up*). Ces interventions cherchent à valoriser les capacités des personnes et des populations, en particulier les plus vulnérables, en soutenant leur capacité d'agir sur leur milieu (inclusion, participation dans une perspective de renouvellement de la démocratie et de la citoyenneté).

4. LA TERRITORIALISATION DES PROJETS

Territoires et projets sont au cœur des approches intégrées et durables et sont la base du renouvellement des pratiques d'intervention des organisations. Le territoire, c'est l'espace dans lequel s'enracine l'identité, le lieu des relations. L'approche territoriale vient interpellier les découpages administratifs tels que nous les connaissons sur les territoires pour les adapter à la réalité des rapports sociaux. Elle ne vise pas seulement à rapprocher la gestion des communautés locales, mais également à porter un diagnostic pertinent sur les difficultés que connaissent les communautés et à mobiliser l'ensemble des réseaux. Cela ne signifie pas que toutes les solutions se trouvent exclusivement dans le cadre territorial; cette approche doit s'articuler avec des politiques globales et des programmes au niveau régional et national afin que les initiatives prises à cette échelle n'aient pas d'effets contradictoires avec les stratégies de mise en œuvre au niveau local.

La restauration de l'habitat est généralement l'élément déclencheur d'un milieu socio-économique d'un quartier et est fondée sur des projets urbains qui repositionnent les quartiers par rapport au reste de la ville. Ces quartiers doivent devenir attrayants, où on a envie d'aller, y accrocher un imaginaire urbain.

Une telle démarche suppose une autre conception de la planification urbaine de la ville, une planification plus stratégique, en rupture avec l'urbanisme réglementaire, capable de repenser la hiérarchisation traditionnelle des espaces urbains.

5. DES INTERVENTIONS STRUCTURANTES :

- requalification des espaces extérieurs des quartiers revitalisés avec une intervention de même qualité que les autres quartiers;
- création ou requalification des espaces récréotouristiques accessibles à toutes les catégories de la population;
- amélioration des dessertes en transport en commun;
- création de corridors piétonniers et cyclistes qui donnent accès aux pôles centraux des quartiers;
- maintien et création d'équipements et de services de proximité;
- restauration et construction d'habitations qui favorisent la mixité sur le plan de la composition sociale;

- développement du sentiment de sécurité par l'éclairage et des activités de prévention.

La réussite d'une action de revitalisation suppose un certain nombre de conditions de réussite :

- la capacité des organisations à réaliser le projet;
- l'intérêt de la population pour la démarche proposée;
- l'identification des règles juridiques, administratives et budgétaires conduisant à la mise en œuvre des projets;
- les possibilités d'obtenir le soutien nécessaire, jugé indispensable, de certaines organisations;
- la confiance des organisations dans leurs capacités à réaliser le projet;
- la possibilité d'entrer en conflit avec certains acteurs sans que cela ne bloque la réalisation de la démarche de revitalisation;
- les moyens financiers, humains et techniques sont-ils disponibles ou mobilisables progressivement ?
- le fonctionnement des organisations et les pratiques professionnelles sont-ils compatibles avec les actions projetées ?
- s'assurer de la légitimité des acteurs;
- l'anticipation des obstacles, des difficultés et des conflits;
- la capacité de repositionner les rôles des partenaires au cours du déroulement de la démarche;
- découper l'action en plusieurs phases;
- assurer la visibilité et la diffusion des actions afin d'élargir l'intérêt des partenaires et la motivation de la population;
- tirer les enseignements des actions au fur et à mesure de leur mise en œuvre afin de les faire évoluer;
- gérer le départ d'acteurs en prévoyant le transfert des compétences;
- assurer une communication constante entre les acteurs.

6. LE RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES EN MATIÈRE DE REVITALISATION

Un constat se dégage chez plusieurs intervenants sur la difficulté des institutions publiques à contrer la dégradation qui se développe dans plusieurs zones urbaines, à coordonner, à harmoniser les actions et dépasser les approches normatives dans les interventions. Il s'agit d'élaborer une procédure de planification et de mise en œuvre qui puisse faire remonter le dynamisme du bas vers le haut.

L'une des façons de renouveler les pratiques en matière de revitalisation est d'élaborer une formule québécoise de contrats de ville surtout développée dans les pays européens, en particulier en France. C'est une approche contractuelle entre l'État, les régions, les

municipalités et les communautés. Ces contrats de ville traitent en priorité des processus de déstructuration des quartiers. Les interventions en habitation sont souvent le levier pour amorcer la démarche de revitalisation.

7. LES CARACTÉRISTIQUES DES CONTRATS DE VILLE

Les contrats de ville en France proposent une vision globale de la ville tout en concentrant les actions sur des quartiers, en réintégrant ces derniers dans l'ensemble de la ville et en coordonnant les actions sur les différents quartiers. Ils sont également transversaux, ils traitent des aspects liés au développement économique, social, culturel et s'appuient sur une orientation de gestion de projets.

Les contrats de ville peuvent viser aussi bien les petites, les moyennes ou les grandes villes. Les actions peuvent être mises en œuvre au sein d'unités de voisinage, de quartiers (réhabilitation de logements, réhabilitation et entretien d'espaces publics...) ou à l'échelle de la municipalité ou de plusieurs municipalités associées au contrat de ville (insertion, formation et employabilité, prévention et sentiment de sécurité..)

Plus de 1 300 quartiers et six millions d'habitants devraient bénéficier des interventions des contrats de ville de nouvelle génération (2000-2006).

Un contrat de ville se compose généralement de quatre axes d'intervention :

- les services publics (éducation, santé, culture);
- le renouvellement urbain (habitat, urbanisme, transport collectif);
- le développement économique local et l'emploi;
- la sécurité, la prévention de la délinquance et l'intégration (lutte contre l'exclusion).

Sur le volet du renouvellement urbain, les contrats de ville mettent l'emphasis sur :

- la restructuration interne de la ville par une action sur le bâti existant (requalification des espaces urbains, intervention sur les réseaux de voirie, lutte contre le bruit, implantation de services publics);
- le désenclavement des quartiers, afin de rétablir et de faciliter l'accès entre les espaces urbains (amélioration de la desserte en transport, meilleure répartition des différentes catégories de logement);
- enfin, l'adaptation des formes urbaines visant à redonner une identité à chaque quartier, accroître le sentiment d'appartenance et éviter l'uniformité (renouvellement et diversification de l'offre de logements et amélioration des équipements collectifs).

Les contrats de ville peuvent être une source d'inspiration pour la mise en œuvre du programme de renouveau urbain et villageois et la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté dans son aspect d'intervention territoriale.



Période d'échanges

Animateur : Gilles Sénécal

INRS-Urbanisation, Culture et Société

La politique de la ville et la politique de la ruralité

Jacques Gariépy, de la Société d'habitation du Québec (SHQ), dit que, personnellement, il partage les vues de Pierre Laurence et il estime que, comme administration publique, la SHQ doit relever le défi d'arriver à une approche intersectorielle ou de contrat de ville. On y est déjà au niveau de la réflexion, souligne-t-il, et on évolue le plus rapidement possible vers cette approche. Monsieur Gariépy rappelle que la SHQ a eu certains projets expérimentaux dans les dernières années, notamment concernant la question des quartiers ciblés à Montréal; la Société y a adhéré avec le ministère des Affaires municipales et de la Métropole et d'autres intervenants gouvernementaux. C'est un modèle qu'on veut étendre à tout le Québec, affirme-t-il, et des sommes ont été effectivement réservées dans le cadre du budget. Ainsi, les budgets en matière de revitalisation sont deux fois et demie plus importants qu'avant, ce qui permet d'étendre ce modèle à tout le Québec.

Jacques Gariépy signale une autre mesure inscrite dans le budget, soit celle du ministère des Affaires municipales et de la Métropole visant le renouveau urbain, qui comprend essentiellement des budgets pour soutenir diverses interventions en cette matière. La SHQ a l'intention de conjuguer les budgets de revitalisation et de renouveau urbain, de faire des contrats avec les municipalités et de rassembler toutes ces sommes dans des fonds communs. Par ailleurs, l'intervention des quartiers ciblés, qui a duré cinq ans, pourra sans doute être renouvelée avec les sommes réservées. La démarche est engagée, estime-t-il, et, s'il est vrai que les programmes étaient très normés dans le passé, ils le seront désormais beaucoup moins. Par exemple, Rénovation Québec, le programme bientôt mis en œuvre dans tout le Québec, sera essentiellement le même que le programme de revitalisation des vieux quartiers, mais encore plus «dénormé» que sous son ancienne mouture. En pratique, ce sont les municipalités qui vont déterminer le contenu des programmes et l'État ne sera là que pour les appuyer au moyen de subventions (un dollar pour chaque dollar mis par les municipalités). C'est la façon de faire, conclut Jacques Gariépy, et plus vite on l'adoptera, mieux ce sera pour nos concitoyens.

Pierre Laurence ajoute qu'il y a encore des pas importants à faire dans le sens de sa question : «qu'est-ce que la ville ?». Il se demande quelle est au fond la vision de cette ville, quelle est la fonction des villes et de leurs quartiers outre circuler, habiter et se récréer; quel sens il faut donner au fait d'entrer en relation avec l'autre ou les autres, ce qui signifie aussi définir le mode d'aménagement des territoires. Comme exemple parmi d'autres, il donne celui de Barcelone où 150 places publiques ont été créées dans le cadre de la revitalisation, des culs-de-sac à travers lesquels on ne peut passer en voiture, mais où on entre en relation avec les autres. Le cadre d'aménagement de Montréal lui semble un pas intéressant dans cette voie. Ce qu'il appelle «politique de la ville» suit le commentaire de Jacques Gariépy, à savoir qu'on doit partager le sens de ce qu'est la ville, au-delà des mesures adoptées, parce qu'il s'agit d'un processus irréversible, qui va toucher plus de 60 % à 70 % de la population

d'ici les années 2030. Comme cadre de référence à valeur commune, il rappelle qu'il a fallu un certain temps avant de se questionner sur le pourquoi de l'entente signée à Montréal, sur ce qu'on allait revitaliser au-delà des quartiers sensibles, sur le sens à donner à cette revitalisation. Pour lui, ce n'est vraiment pas une perte de temps que de faire cet exercice-là.

Danielle Doyer, députée de Matapédia et vice-présidente de la Commission d'aménagement du territoire, revient sur la question du «contrat de ville» pour demander à Pierre Laurence comment il voit la gestion de l'ensemble des programmes par rapport au rôle d'un OMH dans une municipalité régionale de comté (MRC). Selon elle, une MRC est très capable de gérer un parc de logements HLM avec ses différents partenaires, soit les OSBL ou tout autre partenaire soucieux d'arriver à un équilibre entre les différentes clientèles (personnes âgées ou autres) et intéressé à faire quelque chose pour répondre à leurs besoins, en collaboration avec les municipalités concernées. On peut aussi établir un parallèle entre certains quartiers ouvriers en voie de déstructuration dans des villes comme Montréal, Québec ou même Shawinigan et certains villages qui peuvent l'être pour d'autres raisons. Elle souligne le déséquilibre qui existe entre des villes et villages engagés dans le logement social et d'autres qui ne s'impliquent pas. Selon elle, les MRC se trouvent être les mieux placées et sont aussi dignes de confiance pour arriver à un équilibre et pour gérer un parc de logements sociaux qu'il paraît absurde de partager entre vingt OMH à l'intérieur d'une MRC, quand il n'y a que cent unités d'habitation. Pierre Laurence répond que ce qu'il a lu récemment sur la politique de la ruralité ressemble, comme dans la politique de la ville, à une forme de contrat ou de pacte entre l'État et la MRC, avec un financement autour de 300 000 \$ par MRC, où les MRC vont avoir à gérer plusieurs aspects de la vie des gens à l'échelle locale. En France, cela s'appelle un «contrat de pays». Dans le cas québécois, la convention entre l'État et les 91 MRC paraît, selon ce qu'il en connaît, montrer passablement d'ouverture en ce qui a trait au soutien accordé par l'État aux communautés rurales sur certains aspects.

Les programmes de rénovation et les enjeux locaux

Danielle Doyer s'adresse à Pierre Laurence, qui a dit que les gens ne peuvent pas s'installer à la campagne, dans les rangs, par exemple, à cause de la Loi de la protection du territoire agricole, un phénomène qu'il met en lien avec l'exode rural et le dépeuplement des rangs. Elle connaît bien le caractère assez strict des règles visant à éviter l'étalement urbain, compte tenu des ressources limitées pour avoir des services (aqueduc, égout, eau potable) dans les périmètres les plus urbanisés possibles. Elle précise aussi que des entreprises se sont installées dans des villages, que des maisons ont été construites et des rues ouvertes, dans le but de garder les gens dans ces villages. Il n'est pas étonnant que ces personnes profitent des subventions pour aller se chercher 6 500 \$ de rénovations, quand on sait qu'elles vivent souvent dans des villages pas très riches et y habitent des maisons de 30 000 \$ ou 40 000 \$. Ainsi, dans le cadre du programme RénoVillage instauré dans les deux MRC de Métis et de Matapédia, plusieurs demandes ont été reçues, soit cent dans l'une et 150 dans l'autre. Elle en conclut que les gens veulent rester dans les villages et y rénover leurs maisons. Elle demande donc à Pierre Laurence quelle association il fait avec la Loi sur le zonage agricole, qui lui semble plutôt importante et n'empêche pas les gens de s'installer dans les villages et d'y rénover des maisons.

Pierre Laurence répond qu'il faut voir le village qui s'étend, au-delà de la concentration des maisons autour de l'église, jusque dans la partie où s'applique le zonage agricole. Dans les deux exemples donnés (villages de la MRC de l'Érable et de la région de Nicolet), les gens doivent, pour toutes sortes de raisons, vendre leur petite ferme, mais sans pouvoir transformer la fonction agricole liée à la terre. Ainsi, tout nouveau résident qui voudrait venir s'installer ne le peut pas, à moins de reprendre ce qui se faisait auparavant, de telle sorte que la terre se trouve finalement achetée par le voisin, lequel va souvent détruire la maison pour avoir davantage d'espace pour l'agriculture. Dans les deux villages en question, les gens semblent au désespoir parce que les nouvelles règles environnementales sont très onéreuses et que les infrastructures (les égouts, par exemple) coûtent extrêmement cher. Or, quand il reste moins de 500 personnes dans un village, les gens se trouvent au bord de la catastrophe. Dans l'un de ces villages, la situation est encore plus dramatique car l'école primaire risque de fermer dans six mois si elle ne maintient pas ses 27 élèves ou ne s'accroît pas. Il reconnaît que cela peut se passer différemment ailleurs mais il a observé, dans les territoires mentionnés, que les gens remettent en question la politique du zonage agricole, une politique des années 1980 tout à fait juste, mais qu'il faudrait moderniser en fonction de la nouvelle réalité, à savoir que seulement 11% des gens vivent de leur terre.

Marcellin Hudon, de l'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ), pense qu'on a démontré depuis longtemps qu'on agit beaucoup mieux localement en matière de revitalisation et que c'est avec les résidents que les résultats sont les meilleurs. Les municipalités sont appelées à jouer de plus en plus un grand rôle dans ce domaine car elles sont effectivement les premières intéressées par la revitalisation, comme le montrent les cas de Montréal et de Québec. Faisant référence aux programmes dont Jacques Gariépy a parlé, il relève la difficulté de faire cohabiter les deux objectifs suivants dans un programme, soit : 1) les objectifs qu'on essaie d'atteindre en établissant des normes à suivre; 2) l'objectif, quand on parle de revitalisation, de faire des interventions dans les milieux les plus déstructurés, au niveau du bâti et des aspects sociaux. Cette difficulté est particulièrement évidente quand on veut faire une intervention en favorisant des approches de type sans but lucratif ou coopératif.

Il donne l'exemple du programme AccèsLogis : à Québec, le programme visait une intervention communautaire (coopératives et OSBL) passant par la rénovation alors qu'à Montréal, on a profité de l'occasion pour faire des interventions sur le bâti dans des quartiers déstructurés. La Ville de Montréal a d'ailleurs bien géré sa subvention, qui était complémentaire, pour diriger les projets ou les groupes vers des milieux, des bouts de rue ou même des bâtiments qui étaient ciblés. Toutefois, il juge qu'il devient difficile, à un moment donné, de faire cohabiter les objectifs du GRT, qui travaille en fonction des normes des programmes et se dirige naturellement vers un bâtiment ou un bout de rue, et ceux des résidents en place, lesquels ne sont pas nécessairement rendus au point de vouloir faire une intervention, ce qui «force» parfois l'intervention. Selon lui, il faut trouver un équilibre entre les impératifs de temps, souvent liés aux programmes, et la concertation, qui est importante dans le milieu, car on risque d'en arriver à une situation où l'aspect «réalisation» du programme va dépasser l'objectif du social, un risque qu'il ne faut pas perdre de vue. S'adressant à Danielle Doyer, il rappelle que le programme AccèsLogis a permis jusqu'à maintenant la réalisation de projets assez intéressants, comme celui de Saint-Fabien-de-Panet, dans la région de Montmagny, où on a acheté et rénové vingt maisons unifamiliales sous forme de coopérative, en réservant même des logements d'urgence.

Il souligne que les «objectifs de milieu» constituent un autre enjeu, puisque plus on s'approche du milieu, plus les gens ont tendance à aller vers des enjeux de bâtiments locaux, des interventions de revitalisation ou encore une école au centre du village. De même, comme on l'observe dans le programme AccèsLogis, plus le milieu est petit, plus les gens tendent – ce qui est normal – à privilégier des interventions auprès des clientèles qui sont les plus à risques ou les plus désorganisées (notamment les personnes âgées en perte d'autonomie ou encore les individus ayant des problèmes de santé mentale). Selon lui, l'envers de cette tendance est qu'on ne réussit pas à convaincre les municipalités (les petites surtout) d'intervenir auprès des familles à plus faible revenu, qui auraient elles aussi besoin d'aide. Comme les budgets sont limités, les municipalités tendent à laisser ces familles pour compte, une problématique qui interpelle également le gouvernement du Québec.

Denis Quirion (Ville de Montréal) précise qu'il a justement essayé de montrer qu'il fallait trouver un équilibre entre l'approche par quartier en difficulté (ou territoire délimité) et celle qui tient compte de besoins généralisés (par exemple, ceux des personnes âgées ou des clientèles spéciales). Même si le programme AccèsLogis a été orienté dans certains cas vers des quartiers ciblés, des enveloppes budgétaires ont toujours été conservées pour répondre à des besoins sociaux sans égard à l'impact de l'intervention en matière de rénovation urbaine, notamment dans les volets pour personnes âgées n'ayant pas de critère de territoire ou ceux pour des clientèles spéciales. Selon lui, cette orientation est rediscutée avec le milieu de façon récurrente, mais il reste qu'on ne peut pas mettre tous les budgets dans les territoires visés ou les quartiers en difficulté parce qu'il y a aussi d'autres besoins à considérer.

Les «logements sociaux de fait»

John Johnston (Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal et Réseau québécois des OSBL d'habitation) demande à Jacques Trudel d'expliquer ce qu'il entend par «des logements sociaux de fait». Monsieur Trudel précise qu'il a utilisé cette expression dans le cadre de l'aide à la rénovation accordée dans le secteur locatif visant les clientèles à faible revenu. Il rappelle d'abord que le logement social, qui dépasse la définition du logement public au sens strict, se caractérise, entre autres, par le fait qu'il est destiné et accessible à des clientèles à faible revenu et se situe plus ou moins hors marché. Selon lui, cette définition s'applique d'une certaine façon au cas de l'aide à la rénovation à des fins sociales, dans la mesure où les logements touchés sont souvent détériorés et habités par des ménages à faible revenu payant un loyer relativement bas, et qu'ils se retrouvent en quelque sorte hors du marché pour un certain temps après les rénovations. En effet, selon la convention établie en pratique, le propriétaire doit respecter certaines règles en échange de la subvention, soit garder le locataire qui veut rester et se conformer à des règles concernant les augmentations de loyer. Ces règles font en sorte que le ménage ne paie pas la différence pour un logement de meilleure qualité et continue d'avoir accès à un loyer en deçà du prix du marché, grâce à l'importance des subventions à la rénovation.

D'après lui, ce conventionnement équivaut en pratique à ce qu'on trouve dans certains pays européens, en France, par exemple, où on appelle «logements conventionnés» à la suite de la rénovation des logements ayant reçu une subvention importante, mais dont le propriétaire a signé une vraie convention, sur une période de neuf ans, pour maintenir le loyer à un certain niveau. Il est intéressant de constater que ces propriétaires s'engagent

aussi à recevoir par la suite d'autres ménages à faible revenu advenant le départ du ménage en place, de sorte que la convention se maintient indépendamment du maintien du même ménage, ce qui peut constituer une piste d'action. En effet, on s'assure ainsi d'un véritable logement social pendant toute cette période, ce que reconnaît d'ailleurs la loi *Solidarité et Renouvellement urbains*, puisque ces logements y sont définis officiellement comme des logements sociaux.

Le partenariat des propriétaires privés et la contribution des sociétés paramunicipales

Jean-Jacques Bohémier (Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve) signale que les présentations, malgré leur qualité, ont occulté une réalité, soit le partenariat incontournable du propriétaire, celui du petit propriétaire et du petit promoteur à l'échelle locale. Selon lui, la conception des programmes devrait partir de là : susciter l'intérêt de ces propriétaires ne dépend pas seulement du quantum d'argent offert, mais aussi de la façon de livrer les programmes.

Denis Quirion fait remarquer qu'il voulait émettre le même commentaire en évoquant les différentes tenures. Selon lui, on a tendance à parler du locatif et de l'impact de la rénovation sur les locataires, à fixer des règles du jeu pour s'assurer que l'impact social est atteint ou que les droits des locataires et leur capacité de payer sont respectés raisonnablement, mais il reste que les programmes doivent être intéressants pour les propriétaires - les petits propriétaires ou les investisseurs de toute taille - afin que le secteur privé intervienne. Il estime qu'on contrôle plus directement les programmes comme AccèsLogis ou les interventions portées par des organismes sans but lucratif, mais qu'on est limité lorsque qu'on veut s'attaquer à l'ensemble de l'état du parc, qui demeure quand même à 90 % privé.

Jacques Trudel (SHQ) estime qu'il faut évidemment se préoccuper du propriétaire, la première clientèle du programme en fait, car c'est lui qui doit accepter d'utiliser l'aide à la rénovation. Il note que, selon les indicateurs, les programmes de la SHQ rencontrent assez bien l'objectif d'intéresser le propriétaire. D'une part, il y a toujours plus de demandes que d'offres en matière d'aide à la rénovation, c'est-à-dire que les programmes actuels ne suffisent pas à répondre à la demande des propriétaires. L'évaluation du programme PRVQ, faite par voie d'enquête, a montré que, parmi toutes les clientèles à qui on a demandé leur niveau de satisfaction, les propriétaires se révèlent assez satisfaits. De plus, dans l'ensemble des résultats atteints par le PRVQ, la participation financière des propriétaires a dépassé largement le minimum exigé et a atteint le double presque. Selon lui, c'est dire qu'il y a, malgré tout, suffisamment d'attraits dans les mécanismes actuels du programme pour qu'il n'y ait pas, semble-t-il, de problème significatif quant à l'acceptation des modalités du programme actuel par les propriétaires.

Denis Quirion ajoute que les programmes de rénovation majeure présentent une certaine complexité, d'où des taux de désistement assez importants (80% dans certain cas) en raison notamment des coûts non négligeables, des exigences quant à l'absence de défectuosité dans le bâtiment, des contrôles de loyer et de l'obligation de reloger temporairement les locataires. Dans les enquêtes sur ces programmes, les propriétaires disent, entre autres, qu'ils aimeraient mieux que l'approche se fasse plus graduellement en matière d'investissement dans l'immeuble, d'où l'intérêt des programmes de rénovation mineure.

Ainsi, le programme de rénovation mineure RÉNOVE a suscité, en l'espace de cinq semaines après son lancement, des demandes pour 5 000 logements, de telle sorte qu'on a été obligé de clore immédiatement les inscriptions. Il conclut que, de toute évidence, on a réussi à déployer et à dépenser des budgets, sans toutefois répondre au grand nombre de demandes; il reste qu'il faut, selon lui, offrir différents produits si on veut avoir une pénétration dans les milieux résidentiels où il s'avère urgent de faire des travaux de rénovation.

Pierre Laurence souligne que la question posée constitue à la fois un «lieu de paradoxe et de tension», car la situation varie d'une ville à l'autre. À Trois-Rivières, par exemple, il n'y a pas eu de problème, car ce sont les propriétaires qui ont participé à la plupart des rencontres de quartier et qui ont majoritairement profité du financement. Par contre, à Shawinigan, beaucoup de logements demeurent inoccupés, ce qui tient surtout à la proximité d'une institution psychiatrique, et les propriétaires montrent tellement de réticences à faire appel aux programmes de rénovation qu'on pense mettre en place une fiducie pour racheter les logements, ceux-ci étant en voie de détérioration. Par ailleurs, à Joliette, entre autres, des propriétaires possédant plusieurs logements au centre-ville attendent qu'ils se détériorent pour les revendre dans un deuxième temps. Selon lui, ce sont des réalités auxquelles sont confrontées plusieurs municipalités et qui montrent que la situation n'est pas simple dans tout le monde municipal, exception faite peut-être des grands centres urbains, où les propriétaires ont sauté sur l'occasion de faire des rénovations.

De son côté, John Johnston demande à Denis Quirion si la Ville de Montréal a l'intention de se servir de la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) - une société paramunicipale qui, selon lui, a été un outil assez efficace, à une certaine époque, pour faire de la rénovation urbaine - afin d'aller un peu plus loin dans les rénovations urbaines, un domaine où on ne voit pas beaucoup d'action pour le moment. Comme gestionnaire d'un des immeubles de la SHDM, il a pu constater les effets de ces rénovations sur la vie de quartier, ce qui peut représenter un élément positif compte tenu du maigre budget alloué à l'administration des programmes de rénovation. Monsieur Quirion reconnaît qu'il y a effectivement eu une période (de 1987 à 1992) où la SHDM a acquis environ 3 000 logements. Toutefois, il y a eu, par la suite, la création du programme d'achat et de rénovation par des coopératives et des OSBL, lequel a occupé à peu près le même créneau dans l'acquisition de bâtiments.

Il souligne que la Ville de Montréal a travaillé en concertation avec les groupes pour intervenir le plus possible dans les endroits les plus stratégiques où on retrouvait des bâtiments vacants ou présentant des difficultés de gestion, des problématiques de nuisance, etc. À la suite du retrait du gouvernement fédéral en 1994, on a donc fait des interventions en achat et rénovation à partir de la «résolution Montréal», devenues par la suite le programme d'Achat-rénovation qui, lui-même, a fait place à ce qu'on connaît maintenant comme le programme AccèsLogis. Il spécifie que la SHDM n'a pas fait d'autre acquisition depuis ce temps, mais qu'elle suit plutôt un plan de redressement financier du portefeuille, déficitaire, incluant le remboursement des dettes et des travaux de rénovation, ce qui signifie des investissements à faire pour ce portefeuille, qui doit être en bon état. La SHDM a aussi un plan pour céder un certain nombre de ses propriétés à des coopératives ou des OSBL qui les gèrent déjà, suivant un objectif d'environ 25 % du portefeuille à céder. Pour ce qui est du rôle de la SHDM dans le développement du logement abordable (un programme

à venir), il affirme qu'il n'y a pas, à sa connaissance, d'orientation de la nouvelle administration à cet égard, qui pourrait éventuellement introduire un quatrième joueur (outre les coopératives d'habitation, les OSBL et les OMH) dans la production du logement social au Québec.



SÉANCE 4

L'approche intersectorielle à l'échelle locale et métropolitaine

Au-delà de l'habitation, les pouvoirs publics poursuivent de multiples objectifs sociaux et économiques, relevant de différents secteurs, dans le développement des collectivités locales de toutes tailles. Comment l'approche intersectorielle peut-elle être efficacement mise en oeuvre dans les modalités d'intervention et dans la concertation des intervenants pour répondre de façon intégrée à ces objectifs ?

Politiques de renaissance urbaine et approche intersectorielle à l'échelle locale

Gérard Divay, directeur
INRS-Urbanisation, Culture et Société

En ce début de dernière session du colloque, pour stimuler les esprits, je pose d'emblée le postulat arithmétique sous-jacent des politiques dont je vais présenter un aperçu très synthétique : deux plus deux égalent cinq (éventuellement). Cette formule illustre parfaitement l'intention globale des politiques intégrées qui tentent de mieux arrimer diverses politiques sectorielles les unes aux autres, à l'égard de certains territoires ou de certaines clientèles. On suppose qu'en combinant de manière concertée diverses mesures sectorielles, on obtient des résultats et des effets bien plus importants que si l'on se contente de mettre en œuvre ces mesures de manière parallèle. L'arrimage intersectoriel engendrerait un bonus d'efficacité.

L'approche intersectorielle vise à formaliser et renforcer les interactions entre institutions, associations ou personnes de secteurs d'activité différents dans la définition et la réalisation d'objectifs communs. Il ne s'agit pas de la simple interdépendance de fait, mais d'efforts délibérés pour rechercher les complémentarités, les convergences, l'interfécondation des changements dans les façons de faire. Il en résulterait une meilleure contribution réciproque à l'atteinte d'objectifs communs. Cette approche intersectorielle est aussi parfois qualifiée d'holistique.

L'intersectorialité est privilégiée dans les approches actuelles des questions urbaines. Pour l'illustrer, je ferai un survol très rapide des politiques urbaines en France, en Angleterre et aux États-Unis, avec quelques allusions au Québec, plus spécifiquement au programme qui vise les quartiers défavorisés de Montréal. Un survol en haute altitude amène certes un biais : les similarités apparaissent plus fortes que les particularités qu'un exposé plus long permettrait de préciser.

Les politiques et les programmes dont les traits communs sont résumés dans cet exposé sont les suivants :

- Pour les États-Unis, le triptyque EC/EZ/RC et le programme CDBG. Les deux premiers programmes *Empowerment Zones* et *Enterprise Communities* ont démarré en 1994. Cent cinquante quatre zones ont été visées depuis le début. Le *Renewal Communities* est effectif à partir de 2002 et bénéficie à quarante villes dans un premier temps. Le *Community Development Block Grant* est en opération depuis 1974.
- Pour la France, la politique de la ville et les contrats de ville qui encadrent les actions sur les zones sensibles. La politique de la ville vise à contrer les processus d'exclusion. La première vague de contrats de ville a couvert la période 1994-1998 et la deuxième, en cours, la période 2000-2006.
- Pour l'Angleterre, la politique urbaine dont j'emprunte un des termes pour le titre de l'exposé : *Our Towns and Cities : The Future Delivering an Urban Renaissance*. Et la stratégie nationale d'action sur le *Neighborhood Renewal* qui vise les zones les plus défavorisées. Sous le gouvernement du New Labour, l'Angleterre connaît une grande ébullition dans les politiques et les mesures qui visent le local sous de multiples aspects : réduction des

disparités, revitalisation économique, amélioration de la gestion locale, réhabilitation de l'habitat et de l'environnement.

L'exposé retrace les éléments d'approche intersectorielle dans ces trois pays, sous quatre rubriques : prémisses et stratégies, objectifs et programmes, opérations et complications, initiatives et résultats.

1. PRÉMISSSES ET STRATÉGIES

Les politiques reposent sur un certain nombre de conceptions touchant le fonctionnement global de la société, les relations dans les différents domaines, les causes des problèmes des quartiers défavorisés. Elles s'inspirent aussi de croyances sur l'efficacité de certaines formules de solution. Ces croyances sont parfois inspirées de résultats d'expériences dûment évaluées; parfois elles tiennent davantage de la pratique incantatoire où de nobles justifications globales légitiment des interventions dont on ne sait prédire les impacts

- *Première prémissse.* Le cumul des actions sectorielles est le meilleur antidote pour combattre les handicaps cumulatifs observés dans certains quartiers défavorisés; le mot cumulatif n'est d'ailleurs peut-être pas tout à fait approprié, il faudrait plutôt parler de handicaps composés, puisque ces handicaps se renforcent mutuellement.
- *Deuxième prémissse.* La clé de l'action publique intégrée se trouve dans le local. L'intégration de l'action publique ne peut se concevoir efficacement qu'au niveau local, lieu de condensation visible de multiples phénomènes. C'est à ce niveau aussi que se révèlent concrètement et plus facilement les lacunes des politiques et éventuellement les effets de leur correction. Le local est d'ordre géographique, même si son échelle spatiale est floue; il n'est pas d'ordre juridique; le local ne doit pas être réduit au municipal.
- *Troisième prémissse.* Les disparités socio-spatiales sont des germes de désagrégation sociale. Aux États-Unis, en France et en Angleterre, divers quartiers dits sensibles ont connu au cours des dernières décennies, des épisodes de troubles ou d'émeutes qui ont poussé les responsables publics à trouver des solutions pour désamorcer les risques d'explosion sociale.
- *Quatrième prémissse.* La non ségrégation, la mixité peuvent se décréter. Diverses interventions, comme la dissémination géographique des pauvres ou la déconcentration des logements publics supposent que la mixité sociale peut s'obtenir de manière simple, par exemple par des mesures d'ordre physique, faisant fi de la complexité des processus sociaux à la base de phénomènes comme celui de la ségrégation et de l'exclusion.
- *Cinquième prémissse.* La réinsertion des quartiers passe par la réinsertion sociale individuelle. Les politiques opèrent sur deux registres simultanés : le désenclavement physique des quartiers qui s'obtient par des mesures très concrètes d'accessibilité, de rénovation de l'habitation, d'amélioration des liens physiques et visuels, et la réinsertion des individus qui implique le plus souvent l'amélioration de leur employabilité et leur intégration effective au marché du travail.
- *Autre prémissse.* Les conditions d'habitat sont déterminantes dans l'intégration des quartiers. En changeant les conditions d'habitat, on accélérerait l'amélioration de la qualité contextuelle du quartier (notamment sécurité, interaction sociale) et des conditions de vie individuelles (notamment santé). Cette prémissse est pratique et reconfortante : on fait d'une pierre (ou plutôt d'une action sur la pierre) de multiples

coups individuels et collectifs. En changeant un état de fait physique (ce qui est relativement facile et surtout visible), on en vient cependant parfois à faire l'économie d'une action à plus long terme sur les processus qui conditionnent l'évolution des conditions d'habitat.

Ces différentes prémisses, combinées à l'approche intersectorielle, inspirent les stratégies de revitalisation des quartiers défavorisés, au plan physique et socio-économique. Dans les différentes politiques et programmes examinés, on retrouve une approche commune ayant pour principales caractéristiques :

- *La démarche stratégique.* Dans les trois pays, obligation est faite au local, en l'occurrence aux autorités locales, d'adopter d'abord une démarche stratégique et de ne pas se contenter d'un interventionnisme pragmatique à la pièce, projet par projet. Cette démarche stratégique locale, d'ailleurs balisée centralement, doit dégager une vue d'ensemble sur la situation, les problèmes et les lacunes des interventions publiques, une vision sur le devenir de la zone au sein de la ville et préférablement de l'agglomération, une analyse des besoins et un ensemble de mesures priorisées pour y répondre. Cette démarche doit être inclusive localement, c'est-à-dire mobiliser les représentants de différents secteurs de la société susceptibles de devenir partenaires dans l'entreprise collective d'amélioration, favoriser la participation des citoyens et se faire selon des mécanismes transparents. Ces différents éléments se retrouvent à des degrés divers dans les plans stratégiques que le local doit fournir pour obtenir des fonds centraux : Consolidated Plan aux États-Unis, le Plan local de l'habitat en France, Community Strategy et Local Housing Strategy en Angleterre.
- *Les partenariats locaux.* La mise en œuvre des stratégies de revitalisation privilégie la concertation et la collaboration entre les différents intervenants locaux du secteur public, des entreprises privées, des associations et des groupes communautaires, autant dans la stratégie globale que dans les mesures ponctuelles et particulières. Ce partenariat est recherché pour plusieurs raisons : il facilite l'acceptation des interventions; il crée un effet de levier qui multiplie l'impact des fonds publics par l'addition d'initiatives privées; il génère un effet de masse qui transforme la perception du contexte local. L'insistance sur ces partenariats locaux est particulièrement forte en Angleterre où des fonds sont disponibles pour faciliter la participation des groupes du milieu.
- *Les ententes contractuelles dans les relations locales-centrales.* Le partenariat caractérise aussi, d'une certaine façon, les relations entre le local et les autorités centrales. La stratégie globale de revitalisation repose moins sur des programmes normés (même si elle peut en combiner certains) que sur une entente contractuelle entre les autorités locales et les autorités centrales. Les deux parties s'entendent sur les objectifs et sur le niveau de ressources et d'efforts qu'elles vont consacrer pour les atteindre. Le caractère contractuel de ces relations est plus accentué en France et en Angleterre qu'aux États-Unis. En France il se manifeste dans les contrats de ville. En Angleterre, la formule contractuelle est même poussée plus loin : des fonds additionnels sont consentis à certains services publics sur la foi d'engagement à atteindre certains seuils de performance et de résultats. Les ententes entre Montréal et Québec sur les quartiers ciblés et les quartiers sensibles procèdent du même esprit contractuel.
- *L'emboîtement des niveaux d'action.* Le niveau d'intervention privilégié dans la revitalisation reste le quartier ou même l'unité de voisinage. Mais les stratégies

reconnaissent que tout ne peut pas se régler à ce niveau. Elles cherchent donc à insérer les actions sur les unités de voisinage ou sur les quartiers dans des approches à plus grande échelle, au niveau de la ville ou préférablement au niveau de l'agglomération (avec moins de succès cependant à ce dernier niveau). Les problèmes locaux de voisinage résultent aussi de processus socio-économiques qui les débordent; on cherche donc à maximiser l'impact des interventions publiques locales par des interventions à d'autres niveaux. Mais dans l'état actuel des connaissances et des savoir-faire, l'articulation entre action locale et action métropolitaine reste souvent de l'ordre de l'intuition ou du souhait. On peut illustrer l'ampleur de ce défi par une image. L'impact d'une pierre sur un plan d'eau génère la propagation d'ondes concentriques. Avec l'emboîtement des niveaux d'action, on cherche à inverser la propagation des ondes : à partir d'actions englobantes à échelle de plus en plus petite, on cherche à amplifier le point d'impact : la renaissance des unités de voisinage.

- *Un front multi-sectoriel.* Les stratégies de revitalisation abordent de front de multiples dimensions de la réalité locale. La réhabilitation physique des infrastructures, des logements et du cadre urbain s'y retrouve comme élément essentiel. Trois autres composantes s'y ajoutent habituellement : l'amélioration des services publics de base (éducation et santé), la stimulation du développement économique (création d'emplois locaux, accessibilité à l'emploi), la sécurisation du milieu (lutte à la criminalité, contrôle des comportements anti-sociaux).

Bref, les stratégies de revitalisation qui cherchent à multiplier les effets des interventions publiques sont caractérisées par le multi : multipartites, multidimensionnelles, multi-niveaux spatiaux et temporels pour des zones qui sont souvent multiethniques.

2. OBJECTIFS ET PROGRAMMES

Les stratégies de revitalisation se veulent centrées surtout sur des objectifs et des résultats avec la plus grande flexibilité possible dans la combinaison des moyens pour mieux s'adapter aux conditions locales particulières. Les moyens mis en œuvre restent cependant souvent plus clairs que les objectifs poursuivis.

Les objectifs poursuivis se présentent sous forme d'une chaîne, des plus généraux aux plus particuliers, dont certains maillons sont flous. Les orientations générales s'opérationnalisent plus ou moins facilement dans des objectifs mesurables. En France, la lutte à l'exclusion qui inspire la politique de la Ville suggère un processus sans fin d'intervention. En Angleterre, l'ambition générale que d'ici dix à vingt ans, personne ne soit désavantagé par l'endroit où il vit est traduit dans un objectif spécifique de réduction des écarts sur plusieurs dimensions entre les quatre-vingt-huit communautés les plus défavorisées et la moyenne nationale. Les objectifs des divers programmes mis en œuvre peuvent être de nature différente. Tantôt ils spécifient des réalisations physiques de projet, tantôt des niveaux de performance (les Floor Targets en Angleterre, avec par exemple engagement à rénover en trois ans un tiers des 40% de logements sociaux qui doivent être rénovés), tantôt des niveaux de bénéfice pour certaines clientèles (70 % des fonds utilisés dans le CDBG aux États-Unis doivent bénéficier à des clientèles à revenu faible ou modeste). Au niveau des objectifs, l'Angleterre se démarque par la plus grande spécificité des résultats attendus.

Les stratégies de revitalisation urbaine, avec leur front multidimensionnel, mettent en œuvre une large panoplie de programmes gouvernementaux. Certains de ces programmes

sont spécifiques pour les zones à revitaliser, d'autres sont généraux mais peuvent être mis à profit dans ces zones. L'éventail des programmes et mesures disponibles est impressionnant; par exemple aux États-Unis, dans une liste des programmes fédéraux et d'État qui peuvent bénéficier aux zones sensibles, on dénombre 201 mesures possiblement applicables. En outre, un programme cadre général, le CDBG, donne aux autorités locales une marge de manœuvre et une flexibilité qui leur permet de réaliser leurs propres priorités tout en tirant le meilleur parti des programmes sectoriels spécifiques; en fonction de certaines caractéristiques de leur population et de leur parc de logements, les municipalités obtiennent statutairement des fonds peu normés si ce n'est dans les clientèles qui doivent en bénéficier; et ces fonds sont substantiels; en moyenne une ville d'un million reçoit environ 45 M \$ par an. En Angleterre, spécifiquement pour les zones défavorisées, le Neighborhood Renewal Fund accorde aussi une marge de manœuvre aux autorités locales.

Ces programmes offrent différentes formes d'aide : support technique et subvention à l'appui des interventions, mais aussi des incitatifs fiscaux, notamment pour la création d'emplois. La gamme des incitatifs fiscaux est la plus large aux États-Unis.

Le succès local tient en bonne partie à l'habileté combinatoire des responsables locaux, à leur capacité à faire application simultanément à divers programmes et à combiner ces différentes aides pour produire des résultats sur plusieurs dimensions des quartiers défavorisés.

3. OPÉRATIONS ET COMPLICATIONS

L'efficacité d'une stratégie globale de revitalisation et de ses programmes sectoriels ne tient pas seulement à la justesse de la visée stratégique dans le choix des zones, des cibles sectorielles et des clientèles ni à l'adéquation des moyens; elle est aussi conditionnée par les modalités de mise en œuvre et c'est à ce niveau que se manifestent diverses complications qui viennent entraver les efforts et contrecarrer les bonnes intentions.

Dans le design des modalités de mise en œuvre, deux groupes de facteurs apparaissent plus critiques : le choix des « décideurs » et celui des formules de coopération. Dans le premier groupe, trois questions reçoivent des réponses sensiblement différentes dans les trois politiques examinées.

- Comment et par qui sont définies les zones sensibles prioritaires et les enveloppes financières qui leur sont réservées ? En Angleterre, les autorités centrales ont défini les quatre-vingt-huit zones de plus grande défavorisation; mais de manière plus générale, les autorités locales doivent compétitionner pour l'obtention de fonds surtout dans le cadre de démarrage de nouveaux programmes (municipalités Beacon ou Pathfinder). Aux États-Unis, le choix des bénéficiaires des programmes EC/EZ/RC se fait suite à un concours où, en plus de démontrer leur éligibilité en fonction des critères, les autorités locales doivent s'efforcer de présenter la meilleure stratégie. En France, le nombre de zones sensibles s'est accru de la première à la deuxième vague des contrats de ville de 700 à 1 300, au gré des négociations locales-centrales où le préfet de région a le dernier mot.
- Au niveau local, comment et par qui est assurée la coordination de la stratégie, tant au plan politique qu'administratif ? Les formules appliquées sont très variées et n'ont pas toutes fait l'objet d'analyse comparative systématique. Il semblerait cependant que le nombre et la nature des acteurs qui interviennent dans l'allocation des fonds ne sont pas

neutres sur le degré de concentration ou de saupoudrage des projets, tant au plan spatial que sectoriel. Un budget, qui reste géré centralement, a tendance à être canalisé dans des initiatives plus ciblées qu'un budget réparti dès le départ entre différents services ou différentes organisations. Une forme de coordination administrative, au niveau du quartier même ou de l'unité de voisinage et pas seulement au niveau central de la ville semblerait aussi donner de meilleurs résultats.

Les formules de « partenariat », de collaboration entre différents intervenants locaux sont aussi très variées. De manière minimale, il s'agit plutôt d'un parallélisme concerté dans l'action : chacun intervient selon son mode d'action habituel, mais tout le monde s'entend pour prioriser les mêmes zones, les mêmes clientèles, en même temps. À un second degré, certaines opérations peuvent être menées conjointement, par exemple collaboration entre les intervenants du milieu de l'éducation et du milieu de la sécurité publique pour mener des opérations anti-drogue auprès des jeunes. À un niveau plus intense et plus formel de collaboration, plusieurs intervenants, publics, privés ou communautaire, peuvent s'unir pour créer un nouvel organisme chargé d'opérations particulières.

Les formes concrètes du partenariat local sur lequel insistent les autorités centrales évoluent dans les faits au gré des rapports d'indifférence, de compétition ou de collaboration entre les diverses associations et institutions locales. Ces rapports sont sous-tendus par trois logiques d'action entrecroisées, au plan politique, organisationnel et financier. Au plan politique, le partenariat local suscite automatiquement une tension entre les élus locaux comme interprètes et porte-parole de l'intérêt commun et le collectif des autres partenaires qui s'approprient la responsabilité du destin de leur collectivité. Cette tension reste implicite ou se manifeste dans des débats et des oppositions selon l'implantation politique et l'habileté de l' élu local. Au plan organisationnel, la collaboration inter-institutionnelle rencontre parfois des difficultés triviales, par delà les tendances naturelles à la défense du territoire d'intervention, comme par exemple les différences dans les biorythmes administratifs propres à chaque institution (différence dans les cycles annuels de budget, de programmation d'action, de rapport et de reconnaissance). Ces difficultés sont souvent surmontées surtout grâce à l'étendue et à l'intensité des réseaux de relations personnelles des responsables institutionnels. Mais les coûts en temps et en énergie de ces transactions inter-organisationnelles restent un facteur limitatif aux collaborations. La collaboration est aussi affectée par des considérations financières. Les intervenants se comportent différemment si la stratégie de revitalisation amène beaucoup d'argent neuf ou si elle recycle plutôt de l'argent existant dans des programmes, s'ils sont compensés pour leur participation à un partenariat ou s'ils doivent l'assumer à même leurs ressources propres. Ces considérations financières sont particulièrement névralgiques pour les groupes et associations.

4. INITIATIVES ET RÉSULTATS

Il est un peu inconvenant d'évaluer en quelques phrases des stratégies et des politiques dont certaines sont en œuvre depuis plus d'une décennie, qui mobilisent tant de fonds publics, d'intervenants et d'énergie collective et qui ont fait, globalement ou sur certaines mesures, l'objet d'évaluations approfondies. Mais comme le Québec vient d'annoncer un nouveau programme qui s'inspire de ces politiques, le programme de renouveau urbain, permettez-moi de donner quelques impressions personnelles sur les progrès que ces politiques accomplissent et sur leurs conditions de succès.

À court terme, sur une période de deux à trois ans, les interventions donnent parfois des résultats spectaculaires, comme par exemple réduction drastique de certains indicateurs de criminalité ou même amélioration marquée de la performance scolaire... Un des facteurs efficaces de changement du climat local pourrait être le déploiement de «généralistes» dans des unités de voisinage, de personnes qui remplissent plusieurs fonctions de présence publique, de surveillance et d'intervention, comme les *Neighborhood Warden* en Angleterre; mais cette présence est parfois perçue négativement comme une forme de contrôle trop visible.

Les résultats à long terme sont plus énigmatiques, comme le montre une évaluation du CDBG après une vingtaine d'années d'opération. Parmi les secteurs de recensement qui ont connu des interventions, la moitié ont vu leur niveau de pauvreté rester stable, un tiers se détériorer et le reste s'améliorer. Dans ces derniers cas, l'amélioration s'explique en partie par l'arrivée de nouvelles populations. Les interventions les plus intenses et les plus soutenues ont donné de meilleurs résultats. Les stratégies de revitalisation se donnent parfois pour ambition de changer les processus qui entraînent la défavorisation et la détérioration des quartiers. Elles réussissent parfois à changer significativement l'état des faits et le positionnement relatif d'un quartier par rapport au reste de la ville. Mais changer l'état des faits n'est pas maîtriser les processus; changer le positionnement relatif d'un quartier n'est pas synonyme de progrès collectif si d'autres quartiers se sont détériorés et s'il n'y a eu que déplacement des problèmes. Les processus de détérioration sont en grande partie externes aux zones sensibles, comme on l'a mentionné à propos des défis de l'emboîtement des niveaux d'action.

Le succès des opérations de revitalisation, en termes d'intensité d'intervention et d'effets immédiats plutôt qu'en termes de résultat à long terme, apparaît aussi lié à certaines caractéristiques de mise en œuvre. Ces opérations, même si elles sont d'initiative locale, ne sont menées que grâce à une forte implication financière centrale; elle suppose donc des négociations centrales/locales intenses. Ces négociations sont fructueuses quand un leadership local fort se manifeste, souvent sous impulsion du maire, et quand le central dose adéquatement les obligations et les incitatifs, le bâton et la carotte. Par ailleurs, ces opérations interpellent et mettent à contribution autant les autorités et les institutions locales que les représentants locaux des services centraux. En tissant des liens horizontaux à l'échelle locale, les opérations de revitalisation en viennent parfois à remettre en cause certaines politiques ou certaines pratiques des services et institutions de juridiction centrale. Si l'exposé a commencé par un drôle de postulat arithmétique, il finit, presque, par un énoncé plus géométrique : l'horizontal local ne peut-être traité que verticalement...

Enfin, je voudrais conclure en soulignant une dernière caractéristique de la mise en œuvre de ces politiques. Elle suit un processus quasi expérimental et développemental. En effet, beaucoup d'efforts sont déployés pour documenter, diffuser et évaluer les expériences, pour soutenir des réseaux d'interaction continue entre les différents projets. La formation continue des intervenants, l'ajustement progressif des programmes en fonction des expériences font de la démarche stratégique de revitalisation urbaine un exercice de réingénierie sociale quasi expérimentale. Maîtriser les processus de revitalisation ne peut être qu'un processus d'apprentissage collectif, de développement de nouveaux savoir-faire collectifs.



Expériences canadiennes et américaines

Robert Cohen

Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine

J'aimerais remercier les organisateurs de ce colloque de leur invitation. Nous traversons un moment historique en ce qui concerne l'administration des collectivités au niveau local et métropolitain, et je considère votre invitation comme un privilège.

La réorganisation municipale actuellement en cours aura des conséquences énormes, tant au niveau politique qu'au niveau social et économique. Il faut en assurer la bonne marche pour améliorer la qualité de vie dans les collectivités et modifier fondamentalement les relations entre les citoyens et leur administration publique, locale et métropolitaine.

On m'a demandé de partager mes réflexions sur le thème suivant : au-delà du logement, les autorités publiques poursuivent des objectifs sociaux et économiques multiples, dont la responsabilité relève de différents secteurs engagés dans le développement communautaire local. Dans ce contexte la question suivante se pose : comment peut-on employer efficacement l'approche intersectorielle en concertation avec les intéressés, afin d'atteindre des objectifs socio-économiques ?

Ma présentation porte sur mon expérience professionnelle à Montréal et aux États-Unis. Mes commentaires se divisent en deux parties. Je vous parlerai d'abord de la concertation intersectorielle, tant à Montréal qu'à Dayton, Ohio. Ensuite, je vous ferai part de l'expérience américaine en logement public, notamment en ce qui concerne la planification et les programmes intégrés et holistiques touchant plusieurs secteurs.

1. QU'EST-CE QUE L'APPROCHE INTERSECTORIELLE ?

Dans un premier temps il faut définir notre unité de base, soit le secteur, de la façon la plus globale possible. Le secteur est constitué des organisations et des individus qui partagent une discipline et un savoir-faire à l'intérieur d'un champ d'activité. Selon cette définition, les secteurs qui nous intéressent aujourd'hui touchent le logement, l'éducation, l'emploi, la santé et les services sociaux, la sécurité publique, l'environnement et l'urbanisme. Vous verrez que j'élargis cette définition pour tenir compte de la nouvelle structure municipale et, notamment, de la nouvelle Ville de Montréal. Chacun de ces secteurs a des frontières déterminées qui convergent vers les autres secteurs mentionnés.

Les communautés équilibrées et en santé encouragent une démarche intersectorielle. Les représentants de chaque secteur se concertent en développant les politiques et les programmes, et les pratiques intersectorielles dépassant le travail de chacun des secteurs. Les communautés s'assurent ainsi que les ressources sont employées efficacement afin de fournir aux citoyens la meilleure qualité de vie possible.

2. L'APPROCHE INTERSECTORIELLE À MONTRÉAL : LA CONCERTATION ENTRE ORGANISMES MULTISECTORIELS

J'ai passé les six premières années de ma carrière professionnelle comme avocat aux Services Juridiques Communautaires de Pointe Saint-Charles et de la Petite-Bourgogne. Nous étions dans les années 1970. C'était le premier bureau d'aide juridique au Québec, celui qui a servi de modèle pour le système provincial de l'aide juridique. Il était situé dans un des quartiers les plus démunis de Montréal.

La Clinique fut une expérience d'apprentissage pour le jeune avocat équipé de ses tomes de droit et du petit livre de Saul Alinsky, *Rules for Radicals* – les règles du jeu pour les radicaux. C'était une période excitante. Nous avons empêché les huissiers de signifier les brefs d'éviction autour du Canal Lachine. Nous avons combattu les propriétaires sans scrupules, les agences de crédit chargeant des taux usuraires et les services publics qui coupaient le service pendant l'hiver. Nous avons négocié ou contesté les décisions des administrations publiques touchant l'aide sociale et l'assurance-chômage. L'Office municipal d'habitation de Montréal est devenu le propriétaire de logements le plus important de la Petite Bourgogne et notre bureau d'aide juridique travaillait de près avec les locataires et leurs associations pour empêcher les pratiques illégales. Nous étions la solution de dernier recours quand les mariages s'effondraient. Nous avons réglé les divorces de la moitié de la Pointe, un exploit en soi, considérant que nos bureaux se trouvaient dans le presbytère de l'église Saint-Charles.

Les avocats de la Clinique juridique participaient à plusieurs initiatives communautaires. Je tiens à le souligner parce que les militants, les professionnels, les résidents et les organismes communautaires préparaient le terrain pour établir l'infrastructure collective qui est toujours en place aujourd'hui. Nous avons créé les premières coopératives d'habitation. La clinique médicale de Pointe Saint-Charles – qui existait avant le réseau des CLSC – a été le premier centre de cette nature, accueillant les jeunes professionnels en médecine de l'Université de Montréal et de l'Université McGill afin de fournir des soins préventifs et curatifs dans un centre de santé communautaire. Les autres initiatives étaient les coopératives alimentaires, un centre d'éducation pour adultes et des garderies. Quinze ans plus tard le RESO (Regroupement pour la Relance sociale et économique du Sud-Ouest) en devenait la dernière pierre angulaire. Cette corporation de développement économique communautaire a été fondée en 1990 afin de stimuler la création d'emplois dans le sud-ouest de Montréal.

Ces expériences se sont basées sur le modèle des organismes démocratiques à but non-lucratif contrôlés par les gens du milieu. Les organismes communautaires à Pointe Saint-Charles développaient un cadre touchant les secteurs du droit, de la santé et des services sociaux, du logement, de la consommation et du développement économique. Les résidents, les professionnels et le personnel de soutien des organisations de Pointe Saint-Charles et de la Petite Bourgogne ont créé un nouveau modèle culturel à partir des capacités et des actifs locaux. Ils ont encouragé la participation des citoyens et des professionnels afin de créer, planifier, livrer et évaluer les services dans plusieurs secteurs apparentés.

Je prends le temps de vous faire part de cette expérience parce qu'elle a été reproduite dans tous les quartiers de Montréal au cours des trente dernières années. Aujourd'hui les organismes similaires sont des partenaires de l'économie sociale dans tous les quartiers de Montréal. Ces organismes communautaires ont une longue expérience de collaboration

pour offrir des services aux individus, échanger des renseignements sur leurs activités respectives et planifier et mettre en place de nouvelles initiatives.

Citons le Conseil régional de développement de l'île de Montréal dans *L'avis sur la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté* (novembre 2001, page 2) :

De plus, les partenaires du CRDÎM tiennent à rappeler que la lutte contre la pauvreté a suscité, depuis de nombreuses années, des actions d'envergure de la part de différents intervenants sur l'île de Montréal. Ainsi, le Conseil scolaire de l'île de Montréal soutient depuis le début des années 70 des interventions en milieux défavorisés dans les écoles des commissions scolaires de son territoire. La Régie régionale de la santé et des services sociaux accorde un appui financier à plusieurs organisations communautaires engagées dans la lutte contre la pauvreté. La Direction régionale de la santé publique apporte un soutien aux tables locales de concertation en développement social et coordonne les travaux d'un groupe de partenaires en matière de sécurité alimentaire. Centraide du Grand Montréal appuie également les tables locales de concertation et finance l'action de près de 200 organismes sur l'île de Montréal.

La Ville de Montréal a quant à elle initié, à la fin des années 80, un programme de quartiers en santé et soutient les tables locales de concertation sur son territoire. Au cours des dernières années elle a développé une intervention intégrée dans les quartiers ciblés et sensibles. D'autres municipalités ont favorisé le développement communautaire et social sur leur territoire par le soutien des forums locaux de concertation, comme à Verdun, ou par l'élaboration de programmes d'action axés sur la famille, comme à Saint-Laurent. La Chambre de commerce du Montréal métropolitain consacre ses efforts à lutter contre le décrochage scolaire. Enfin, soulignons l'action des 1 000 organisations communautaires de l'île de Montréal qui viennent quotidiennement en aide aux personnes vivant des situations de pauvreté et qui contribuent au développement de leur potentiel et à leur inclusion sociale et économique.

Ces tables de concertation forment une infrastructure collective remarquable dans les arrondissements de Montréal. Elles devraient constituer le lieu privilégié pour permettre aux citoyens de participer pleinement à la vie et au fonctionnement des nouveaux arrondissements.

3. UN NOUVEAU DÉFI : LA CONCERTATION DANS LES ARRONDISSEMENTS

Les responsables des nouveaux arrondissements de Montréal commencent une nouvelle ère dans l'administration des collectivités locales. Ils ont le mandat de mettre en place les outils nécessaires pour assurer la décentralisation politique et administrative touchant un large éventail d'activités multisectorielles. Ils doivent maintenant rechercher et encourager la participation de ces organismes multisectoriels oeuvrant localement depuis une trentaine d'années. Ces organismes joueront un rôle indispensable afin d'aider les élus et la fonction publique dans les arrondissements à établir les priorités dans les domaines suivants, qui relèvent de l'arrondissement, en réservant toujours aux élus le pouvoir décisionnel :

- l'urbanisme
- l'habitation

- le respect du code du logement
- le développement économique
- le développement social, incluant la lutte contre la pauvreté
- les services municipaux
- les parcs et la récréation
- la culture et les bibliothèques
- la police et la prévention des incendies et les services d'urgence.

Je suggère également que les arrondissements deviennent des lieux d'échange sur certains aspects qui relèvent normalement des compétences fédérale et provinciales, et notamment sur certaines questions comme la santé, l'éducation, l'économie, l'environnement et le code criminel. De plus en plus nos arrondissements voudront débattre des questions touchant la santé et les services sociaux, le décrochage scolaire, les fermetures d'usines, l'autonomie économique des familles exclues, la problématique de l'enfouissement des déchets, l'itinérance ou la décriminalisation de la prostitution. Ce sont des exemples où les intérêts de l'arrondissement chevauchent d'autres juridictions.

Pour réussir, les autorités municipales ou autres devront fournir aux organismes du milieu le financement requis pour assumer ces nouvelles fonctions.

4. L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE : LE CONSEIL DES PRIORITÉS À DAYTON, OHIO

J'aimerais maintenant vous faire part d'une autre expérience que j'ai vécue plus récemment auprès du Dayton Metropolitan Housing Authority (DMHA), une agence de logement public située à Dayton dans l'état de l'Ohio aux États-Unis.

Dayton est une ville de taille moyenne située à une heure de Columbus, la capitale de l'État, et de Cincinnati. C'est le lieu de naissance des frères Wright qui ont construit le premier avion, aussi bien que du poète afro-américain Paul Laurence Dunbar. La base des forces aériennes Wright-Patterson, une des bases militaires les plus importantes aux États-Unis, se trouve à Dayton. La ville a une population de 180 000 personnes et se trouve dans le comté de Montgomery qui a une population d'environ 500 000 personnes. Un exode massif a eu lieu vers les banlieues au cours des années 1950 et 1960. Le centre du comté de Montgomery est toujours la ville de Dayton, mais elle doit travailler fort pour garder une vie commerciale, et ses écoles publiques sont en déclin. Les quartiers résidentiels, dans la vieille ville comme dans les banlieues modernes, portent toujours l'histoire de la ségrégation entre les Blancs et les Noirs. Des programmes de revitalisation ont renouvelé certains quartiers près du centre-ville. D'autres quartiers reflètent la déshérence socio-économique que l'on trouve souvent dans les vieux quartiers américains.

La Ville de Dayton est reconnue pour la participation de ses citoyens dans le processus de décision au niveau municipal. La Ville a créé, il y a plus de 20 ans, sept différents conseils de priorité. Les citoyens et les représentants des organismes communautaires sont élus ou nommés pour siéger sur ces conseils de priorité. Ils se rencontrent régulièrement pour conseiller les élus municipaux sur toute question affectant leur district. Les conseils de priorité expriment les besoins locaux et font des recommandations sur les priorités sociales

et économiques. La Ville fournit des ressources modestes à ces conseils de priorité. J'estime que ces conseils pourraient constituer un modèle pour notre système d'arrondissements à Montréal.

Les conseillers municipaux détiennent l'autorité pour prendre les décisions. Mais les recommandations provenant des conseils de priorité sont des éléments importants dans la prise de décision.

5. LE DÉVELOPPEMENT RÉSIDENTIEL AU-DELÀ DU LOGEMENT : HOPE VI AUX ÉTATS-UNIS

Les exemples que j'ai élaborés jusqu'à maintenant concernent la participation des organismes communautaires et des citoyens à la prise de décision touchant des champs d'activités intersectorielles. Je vous fais part maintenant des programmes de développement résidentiel qui se sont réalisés en tenant compte de plusieurs dimensions multisectorielles.

J'ai mis en place une équipe multidisciplinaire composée d'architectes, d'experts en financement et de planificateurs sociaux. Ils travaillaient avec le Dayton Metropolitan Housing Authority (DMHA). Cette équipe a obtenu une subvention du U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) de 14 millions de dollars.

Le DMHA est l'agence de logement public du comté de Montgomery. Il possède et gère environ 4 000 unités d'habitation et administre le programme correspondant à notre programme de supplément au loyer. Le programme HOPE VI est géré par le HUD. Depuis 1993 le gouvernement fédéral investit 500 millions \$ annuellement pour améliorer le logement public dégradé à travers les États-Unis.

Le HUD établit le cadre de référence pour un concours annuel. C'est un exemple frappant d'une stratégie menée par le gouvernement fédéral à Washington, D.C. pour encourager et même imposer, aux instances du logement public, l'adoption d'une approche progressive pour résoudre les graves problèmes qui s'y posent. Voici quelques faits saillants de notre proposition :

- démolir 200 unités d'habitation construites il y a 50 ans sans égard à la trame urbaine;
- remplacer ces immeubles en respectant le tissu urbain en ce qui concerne la densité, la hauteur, le recul et le design;
- construire des logements locatifs et en accession à la propriété individuelle pour le compte des organismes communautaires ou pour des familles à titre individuel;
- encourager l'accès à la propriété pour les ménages à revenu faible et modéré;
- favoriser la mixité sociale, économique et multiraciale.

Notre proposition comprenait également un programme intégré favorisant l'autosuffisance familiale, les garderies, les services aux jeunes et la formation à l'emploi. À titre d'exemple, ce programme :

- offre des services de soutien psychosocial individuel aux résidents qui sont touchés par le redéveloppement;

- fournit des garderies pour les résidents du logement public et ceux du quartier avoisinant;
- fournit des activités récréatives et sociales pour les jeunes;
- crée un centre d'éducation locale comprenant l'éducation pour les adultes, des programmes pour les jeunes et des cours d'informatique;
- prépare les gens à l'emploi;
- améliore leurs connaissances et offre des opportunités d'emploi, en collaboration avec les employeurs du secteur privé;
- travaille avec les commerçants du quartier et les universités de Dayton pour promouvoir le développement économique et créer un incubateur auprès des petites entreprises;
- collabore avec les agences des services sociaux et utilise les ressources existantes, autant que possible.

Je considère que ce modèle offre des leçons importantes. Il favorise l'autonomie, l'indépendance et l'autosuffisance des familles. Il encourage le partenariat entre le secteur privé, les organismes communautaires, les agents des services sociaux et le secteur privé. À mon avis, les nouveaux offices municipaux d'habitation au Québec, les groupes de ressources techniques, les représentants des coopératives d'habitation et d'autres organismes à but non lucratif et les acteurs de l'économie sociale devraient examiner sérieusement cette approche intersectorielle très avant-gardiste aux États-Unis.

6. LA PLANIFICATION ET L'APPROCHE INTERSECTORIELLE

Il existe 3 300 agences de logement public aux États-Unis où sont logés 1,3 million de ménages. Le HUD exige que ces agences produisent des plans annuels et quinquennaux faisant état de la mission de l'agence de logement public et de ses objectifs pour répondre aux besoins des familles à revenu bas et très bas.

Ces plans intégrés décrivent, entre autres, la gestion des actifs immobiliers et ils présentent les projections financières, tant les budgets d'exploitation que les budgets d'immobilisation, pour remettre en état et moderniser le parc immobilier.

Ces plans annuels et quinquennaux doivent aussi incorporer les éléments qui vont au-delà du logement :

- tout programme correspondant aux services fournis ou offerts aux familles;
- toute politique ou tout programme pour améliorer l'autosuffisance sociale et économique des familles, incluant les ententes de partenariat avec les bureaux d'aide sociale pour fournir ces programmes;
- les mesures pour empêcher la criminalité;
- les programmes pour favoriser la propriété à titre individuel pour les familles à bas revenu.

Voici quelques exemples des services et des programmes offerts aux résidants, qui sont souvent incorporés dans les plans :

- la formation à l'emploi;
- la gestion financière;
- la formation en informatique;
- l'insertion en emploi;
- d'autres services pour préparer les participants à obtenir un emploi (incluant les programmes de santé mentale et de toxicomanie / alcoolisme);
- l'éducation des adultes;
- la garderie;
- les services médicaux.

CONCLUSION

L'approche intersectorielle permet aux intervenants oeuvrant dans les domaines apparentés de se concerter pour mieux servir les citoyens. Je vous ai fait part des expériences de longue date à Montréal et aux États-Unis. Les responsables des nouveaux arrondissements à Montréal ont tout intérêt à examiner en profondeur ces pratiques afin de susciter la participation de tous les acteurs. Je voulais aussi signaler mes expériences personnelles dans le secteur du logement public aux États-Unis où la planification et les programmes de développement incorporent déjà l'approche intersectorielle. Je vous invite à regarder attentivement ces expériences.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Conseil régional de développement de l'île de Montréal. *L'avis sur la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, novembre 2001.

Quality Housing and Work Responsibility Act, 1994. Aussi connu comme *Public Housing Reform Act*, 112 Stat. 2461, article 511. (Disponible sur le site web www.hud.gov).

U.S. Department of Housing and Urban Development. *Public Housing Agency Plans: Final Rule*, 24CFR, Part 903, 21 octobre 1999. (Disponible sur le site web www.hud.gov).

U.S. Department of Housing and Urban Development. *HOPE VI Program*. (Disponible sur le site web www.hud.gov).

White, Deena. «Repenser l'action intersectorielle», publié dans *Actes du colloque, Le logement et les services de soutien en santé mentale : une solution à partager*, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 2001.



L'habitation à l'heure du renouvellement urbain

L'approche intersectorielle à l'échelle locale et métropolitaine

Serge Viau, directeur général adjoint au développement durable

Ville de Québec

Les réflexions qui suivent sont présentées en vrac. Elles sont inspirées par la notion «d'intersectorialité» que met en lumière ce colloque. Notion qui renvoie aussi à celles d'intégration, de complexité, de synergie, d'interaction et d'interdépendance. Toutes ces notions sont indissociables de l'analyse et de l'intervention urbaines. Elles sont complétées par une courte présentation de trois expériences de réhabilitation des quartiers du centre-ville de Québec, qui font justement ressortir cette nécessité, cette difficulté aussi, de prise en compte de l'aspect intersectoriel de la vie urbaine. Enfin, des éléments de conclusion proposent quelques pistes pour la mise en place de nouveaux programmes d'intervention en milieu fortement urbanisé.

1. LA COMPLEXITÉ DES MILIEUX URBAINS

C'est une évidence que de dire que les milieux urbains sont complexes et inextricables. Les fonctions urbaines interagissent entre elles, s'influencent l'une l'autre, s'animent, se bonifient ou se détruisent mutuellement, se mélangent dans des proportions diverses, sans recettes infaillibles, totalement dépendantes de leur environnement général. Il est heureusement révolu le temps où on planifiait l'aménagement de nos villes en séparant les fonctions de manière presque étanche. Aujourd'hui, comme autrefois, on reconnaît que les milieux urbains sont ainsi plus riches, plus satisfaisants, correspondent plus aux désirs de nos sociétés. Mais ce faisant, nos interventions d'aménagement deviennent plus difficiles, plus risquées, plus aléatoires.

2. L'HABITAT ET L'HABITATION

L'habitat est de même un milieu intégré, complet, multiple. Certes l'habitation en est une composante essentielle; elle est en quelque sorte un indicateur de l'état du milieu, mais elle n'en est pas l'unique. Intervenir sur l'habitation sans se soucier des autres composantes du milieu urbain finirait par créer des habitats handicapés, déséquilibrés. Un plan d'action de revalorisation de l'habitat urbain se doit donc de prendre en compte tous les aspects qui constituent ce milieu complexe. Nos plans se doivent d'être intersectoriels, doivent agir sur plusieurs fronts à la fois et utiliser toutes les dynamiques du milieu.

3. RÔLE PROMOTEUR, CATALYSEUR, INTÉGRATEUR ET RÉGULATEUR DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

L'intervention publique a un rôle multiple. Si dans beaucoup de cas elle agit comme promoteur, voire catalyseur ou intégrateur du développement, elle a un rôle régulateur important qu'on a souvent tendance de nos jours à vouloir ignorer, comme si cela ne faisait

plus «politiquement correct». Mais on se doit de mettre en place des mécanismes de régulation qui agissent à la fois sur les forces dominantes ou envahissantes qui sont de nature à contraindre, voire supplanter certaines autres fonctions plus fragiles. Il y a, dans le milieu urbain comme dans le milieu naturel, des éléments prédateurs.

Les citoyens eux-mêmes sont de plus en plus préoccupés par la «qualité totale» de leur habitat. Ils sont d'ailleurs les intervenants les plus intersectoriels qui soient. Ils s'adressent à l'administration municipale pour que celle-ci intervienne sur toutes les problématiques qui sous-tendent cet habitat, qu'il s'agisse d'aménagement physique, de développement économique local, de contrôle environnemental, d'animation urbaine et, de plus en plus, de développement social. L'administration ne peut négliger aucun de ces facteurs. Ces milieux fortement intégrés, d'une part, nécessitent l'établissement d'un équilibre, supposent une planification détaillée elle aussi intégrée, et d'autre part impliquent des mécanismes constants et perpétuels de «monitoring» et de contrôle; il est illusoire de penser qu'on peut simplifier, voire déréglementer ces mécanismes comme le voudrait une certaine tendance des administrations. Malgré certains discours politiques, les forces du milieu et la pratique des dernières décennies à cet égard le démontrent éloquentement.

4. DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES D'HABITATION CONFORMES À CETTE ORIENTATION

Nos politiques et programmes d'habitation doivent donc être modelés pour favoriser cette intégration, voire même pour la réaliser. À tout le moins, devrions-nous avoir à notre disposition des programmes intégrateurs. Dans l'histoire récente des interventions urbaines gouvernementales, on peut signaler deux périodes intéressantes à cet égard.

Après l'époque de rénovation urbaine de type «bulldozer» des années soixante, on a connu celle des Programmes d'amélioration de quartier (P.A.Q.) des années soixante-dix. Ces programmes avaient ce caractère multisectoriel, bien que partiels. Beaucoup de nos quartiers anciens furent alors protégés et réhabilités. On se rend compte aujourd'hui de leurs effets bénéfiques tant sur le plan de la préservation historique que sur ceux de la réhabilitation des logements et du développement des équipements de quartier. On ne pourra jamais avoir une idée précise des économies monétaires et sociales qu'on a pu faire à ce moment. Ce fut même le début de la mise en valeur des artères commerciales. Ce sont des milieux d'habitat qu'on protégeait ainsi et non seulement l'habitation. Et malgré la disparition de ces programmes, les villes ont cependant continué suivant leurs propres moyens dans le même esprit.

Mais ces interventions furent coûteuses pour les contribuables des villes centres où ces problématiques étaient concentrées. D'autant plus que les deux dernières décennies furent plutôt marquées, au chapitre des interventions gouvernementales, par un rétrécissement des domaines d'action. Au niveau fédéral bien sûr, mais même au Québec, où on s'est surtout concentré, vu la rareté des moyens, sur le logement lui-même, oubliant les autres composantes. On revenait en quelque sorte au domaine premier de la SHQ, sachant cependant que personne ne prendrait la relève au gouvernement pour des programmes d'interventions plus globaux. Pas même le ministère des Affaires municipales dont cela aurait été le mandat naturel.

Toutefois, depuis les toutes dernières années, on revient à ces concepts plus intégrés. Des «programmes de rénovation des vieux quartiers» aux «programmes des quartiers ciblés», on recommence à intégrer aux programmes d'habitation des dimensions plus globales, touchant plusieurs aspects du milieu résidentiel : protection des ensembles historiques, équipements communautaires, parcs et espaces verts, etc. C'est un premier bon pas dans la bonne direction qui touche encore trop peu de municipalités. Il faut souhaiter que cette tendance s'accroisse et qu'on pourra compter sur des programmes plus complets et mieux intégrés. Plusieurs instruments actuellement disponibles peuvent ainsi se conjuguer pour favoriser cette intégration. Qu'on songe aux mandats des CLE ou des CLD, aux programmes de diversification économique et de développement de la technologie, d'économie sociale, de formation de la main-d'œuvre, d'animation culturelle, etc. Les nouvelles villes associées aux nouveaux CLD auront un rôle encore plus important à jouer, mais les gouvernements seront appelés à faire un effort encore plus marqué pour favoriser, voire obliger, la jonction de tous ces mécanismes en vue de créer des milieux urbains plus valorisants, plus confortables. À quand une véritable politique urbaine intégrée?

5. LES CENTRES-VILLES, CES GRANDS OUBLIÉS ?

Aucun secteur urbain ne peut davantage manifester des effets de cette «intersectorialité» que les centres-villes eux-mêmes. C'est là que les forces sont les plus vives, les plus tendues, les plus riches, les plus discordantes, engendrant les plus grands impacts. Mais en même temps, ce sont ces secteurs qui souffrent le plus de la non-intégration des programmes. Les centres-villes ont leur dynamique propre et demandent des interventions spécifiques.

L'habitation a toujours été une fonction fragile des centres-villes, à tel point que plusieurs de ceux-ci, particulièrement en Amérique, se sont peu à peu vidés de leurs habitants. Revaloriser, réinsérer, voire protéger l'habitation dans ces environnements plus difficiles et dérangeants, sont des opérations complexes. Pourtant, elle n'en constitue pas moins une fonction essentielle. Ces opérations appellent des mécanismes de concertation, des efforts conjugués de tous les partenaires et surtout, une flexibilité des programmes que nos contraintes administratives ne permettent pas toujours.

Nous nous devons d'imaginer des programmes d'intervention en centres-villes qui favorisent cette insertion résidentielle d'une manière qui soit propre à cet environnement particulier. On ne peut, ni ne doit intervenir dans ces secteurs de centralité de la même manière qu'en banlieue, ni même que dans les faubourgs anciens périphériques. Ces programmes doivent inciter la complémentarité des fonctions, de celles surtout qui bonifient la vie résidentielle urbaine : parcs et terrains de jeux, stationnements, commerces d'appoint, etc. Il ne faudrait pas que les barèmes économiques ou les codes de construction ou les normes de gestion empêchent cette adaptation. Cela s'est vu souvent; on pourrait citer plusieurs exemples.

Il faut dire que l'habitation a dans les centres-villes une fonction de temporisation, de sécurisation, d'apaisement. C'est une fonction régulatrice qui empêche les excès. Elle oblige la concertation, la mise en relation. En revanche, elle nécessite qu'on l'appuie fortement, qu'on la protège expressément par des actions complémentaires, si on veut qu'elle survive.

6. LES CAS PARTICULIERS DU CENTRE-VILLE DE QUÉBEC

Le centre-ville de Québec a la particularité d'être fragmenté fonctionnellement et géographiquement en trois grands secteurs, mais chacun est habité à sa façon. D'ailleurs depuis 25 ans, la réinsertion et la consolidation résidentielles sont à la base de nos politiques de réhabilitation du centre-ville. On s'est servi de l'habitation comme facteur premier de réhabilitation. Tous ces secteurs sont multifonctionnels, chacun avec une vocation dominante cependant, mais l'habitation y est très présente, une habitation à clientèle multiple aux caractéristiques socio-économiques diversifiées et aux besoins variés aussi. Même les artistes et les chambreurs n'ont pas été oubliés.

Ainsi, le Vieux-Québec avec sa fonction touristique tentaculaire et parfois encombrante a réussi à conserver une multiplicité de fonctions urbaines assez exemplaire : administration, hôtellerie, commerces, divertissement, grandes écoles et musées côtoient une habitation extrêmement diversifiée : loyers modiques, étudiants, personnes âgées, chambreurs, condos de toutes catégories de prix. Mais tout cela au prix de programmes d'aide parfois très généreux. On aurait d'ailleurs pensé que ce besoin d'aide aurait diminué avec le temps surtout à cause du renforcement des valeurs foncières, mais si on veut que la mixité socio-économique demeure, cet appui au maintien en l'état est toujours nécessaire.

C'est aussi grâce à une concertation permanente avec tous les groupes du milieu et une vigilance aiguïlée d'un comité de citoyens particulièrement actif qu'on peut assurer que l'équilibre fonctionnel, toujours fragile cependant, n'est pas rompu, ni ne demeure statique d'ailleurs. Autrement, il y a belle lurette que les fonctions touristiques auraient éradiqué tout le reste, comme cela s'est souvent produit dans certains lieux touristiques anciens. Toutefois, on s'aperçoit que tous les intervenants, même les opérateurs touristiques, grâce à l'habitude de cette concertation, ont acquis cette volonté de protéger ce lieu, admettant que la force et l'attrait de celui-ci résident dans sa qualité de milieu habité.

En période économique active, comme celle que l'on connaît présentement, les pressions s'accroissent. Beaucoup de projets nous arrivent pour augmenter l'offre hôtelière de toutes les façons possibles; plusieurs utilisations illégales s'implantent et le contrôle s'avère parfois difficile. Si on laisse aller, il sera impossible de revenir à l'équilibre nécessaire à la qualité de vie résidentielle et celle-ci disparaîtra à nouveau. Il en est de même avec le problème de la multiplication des autocars touristiques et de la difficulté de mettre en œuvre des actions pour bien desservir les usagers touristiques tout en restreignant la circulation de ces mastodontes dans un secteur fragile aux rues étroites.

La gestion quotidienne d'un tel arrondissement multifonctionnel nécessite justement une approche intersectorielle à laquelle doit participer l'ensemble des intervenants du milieu. Dans un tel milieu, les retournements de situation s'effectuent rapidement, parfois subrepticement, sournoisement. Cette approche intersectorielle nous permet de maintenir notre vigilance.

La colline parlementaire est un secteur qui a connu des années et des interventions dramatiques, irrespectueuses de l'identité du lieu. Je me souviens encore des batailles épiques pour arrêter le carnage. La réinsertion d'habitations dans ce milieu ne fut pas chose facile et il est encore des gens pour regretter par exemple le recyclage du complexe Bon-Pasteur. La difficulté d'y développer de grandes fonctions de capitale, comme par exemple le centre des congrès ou d'autres édifices à bureaux (certains, démesurés, promus par le

gouvernement lui-même - n'apprendra-t-il donc jamais!), et de bien établir les relations entre ces grands ensembles et les quartiers résidentiels adjacents reste présente et les solutions ne sont pas évidentes.

Il reste toujours difficile, voire impossible, d'amenuiser la rupture qu'on a créée autrefois. Ici aussi les pressions touristiques se font de plus en plus pressantes, autour de l'avenue Grande-Allée particulièrement, avec des contraintes de plus en plus sévères sur la qualité de vie résidentielle. Nous devons continuer nos efforts pour compléter la trame résidentielle et mieux intégrer ces grands ensembles. Le consensus des groupes et intervenants du milieu n'est pas encore atteint, surtout que de nouveaux joueurs viennent de s'y insérer. Ici aussi, l'équilibre que nous pensions avoir atteint est maintenant menacé. La participation de tous les secteurs de la vie urbaine est essentielle pour maintenir le contrôle et continuer de développer des environnements viables.

Le quartier Saint-Roch est celui qui a subi les transformations les plus spectaculaires au cours des dernières années. C'est aussi celui où on a pu expérimenter les politiques d'interventions les plus originales, tout en protégeant les objectifs fondamentaux d'un quartier habité par une clientèle parfois démunie, mais qui a commencé à se diversifier. En favorisant l'arrivée de fonctions plus douces telles les fonctions universitaires, de création artistique, d'entreprises du multimédia et de haute technologie, on s'assure un potentiel de clientèle résidentielle qui vient s'insérer dans un milieu qui vivait des heures difficiles, pour créer ainsi une nouvelle mixité socio-économique.

Ici aussi, cela a pris une bonne dose de concertation avec de multiples intervenants du milieu tant comités de citoyens, comités de pastorale, comités contre la violence et la prostitution, gens d'affaires, organismes d'aide aux démunis, CLD, CLSC, CREECQ, SIDAC, etc. Nous avons utilisé au maximum une combinaison de programmes gouvernementaux et municipaux et concerté une multitude d'acteurs économiques.

Et cela ne fait que commencer, l'équilibre n'étant pas encore atteint. Mais nous pensons qu'on aboutira à la création d'un quartier urbain original, parmi les plus vivants, les plus vibrants, manifestant d'une cote de centralité élevée. On voit même poindre une nouvelle forme d'attrait touristique. En même temps, on voit bien que plusieurs problèmes ne sont pas encore résolus. Comme par exemple une certaine «gentrification», même si celle-ci reste minime et ne touche que certains secteurs biens circonscrits. Comme aussi une pression grandissante de la circulation véhiculaire et une demande pour du stationnement difficile à satisfaire. D'ailleurs, il ne serait pas souhaitable qu'on le puisse. Enfin, on se rend compte que les problèmes sociaux que connaissait le quartier (prostitution, errance, violence) ont commencé à se déplacer vers d'autres secteurs en périphérie de Saint-Roch. Il faudra y intervenir immédiatement.

La renaissance de Saint-Roch constitue cependant un bel exemple d'une intervention multisectorielle qui a mis à contribution toutes les forces du milieu et toutes les capacités d'intervention des agents de développement publics ou privés. Mais ici comme dans les autres secteurs la partie n'est jamais totalement gagnée. Les équilibres urbains sont toujours fragiles, ne doivent jamais rester sans surveillance. Mais la présence de résidents, même et surtout dans ces milieux difficiles, est la garantie de base de cet équilibre.

7. L'HABITATION DOIT RESTER AU CŒUR DES PROGRAMMES D'INTERVENTIONS URBAINES

Pour conclure et à partir de ces expériences, on peut dégager cinq facteurs pour que ces programmes soient couronnés de succès.

Premièrement, ils doivent rester flexibles et adaptables. Pas de mur à mur. Même dans des milieux fortement urbanisés comme Montréal ou Québec, tous les secteurs ne sont pas semblables; ils ont des particularités et des identités propres. A fortiori, lorsqu'on considère des environnements plus petits, plus villageois. Les communautés locales devraient avoir la possibilité d'adapter leurs interventions aux conditions spécifiques de leurs milieux. Qui sont mieux placés qu'elles pour ce faire?

Deuxièmement, ils doivent faire appel à la participation et à la conjonction de tous les acteurs, de tous les promoteurs, à commencer par les résidents eux-mêmes. On doit faire appel à tous les dynamismes, miser sur leur synergie. L'approche intersectorielle est une condition essentielle.

Troisièmement, ces programmes doivent concerner les milieux globaux d'habitat et non seulement la composante résidentielle. Le confort de l'habitat est autant recherché que celui de l'habitation. Cette préoccupation est devenue primordiale pour les résidents.

Quatrièmement, certains programmes devront s'adresser particulièrement aux centres-villes. Ce sont des environnements plus difficiles, plus coûteux, demandant des interventions très particulières qui visent une meilleure intégration des fonctions commerciales, d'affaires et touristiques.

Cinquièmement, les interventions de l'État et des administrations locales resteront toujours nécessaires. Elles seront les modératrices du marché (qui a tendance à se débrider facilement), les gardiennes de la mixité (qui peut perdre rapidement son équilibre), les «stimulatrices» de qualité (pas toujours évidente dans un marché privé).

Il faut éviter de réduire les barèmes au point où on ne fera que du superficiel, du fragile et du temporaire. Les milieux urbains ont maintenant besoin de permanence, de durabilité, après ces périodes du jetable et de l'éphémère. Autrement, il n'y a pas d'économies à long terme. Il n'y a qu'illusion d'économie et d'efficacité.



Période d'échanges

Animateur : Fabien Cournoyer

OMH de Montréal

Le rôle des OMH et les besoins des clientèles particulières

Fatima Houda-Pépin, députée de La Pinière et porte-parole de l'opposition officielle en matière d'habitation à l'Assemblée nationale, rappelle qu'on vit actuellement une situation de crise très sévère et juge rassurant de savoir que des ressources seront disponibles pour régler, partiellement du moins, un aspect de cette crise. Elle signale que l'opposition officielle a appuyé le gouvernement pour aller chercher les ressources nécessaires à Ottawa et mettre de nouvelles unités de logement sur le marché. Quelle que soit la façon d'aborder la question ou la solution proposée, le problème se trouve, selon elle, dans la pénurie d'unités de logement, même dans le cas des suppléments au loyer. S'adressant aux personnes qui ont parlé du projet de loi 49, Madame Houda-Pépin souligne que, malgré ce qu'on en a déjà dit, ce projet est loin de faire consensus, comme elle a pu le constater lors d'une consultation particulière en Commission parlementaire, avant qu'on n'en fasse bientôt l'étude, article par article. Elle se dit d'accord avec certains aspects du projet de loi, notamment en ce qui a concerne la représentation des locataires, l'encouragement à se responsabiliser, etc. Selon elle, chacun a apporté sa pierre à l'édifice commun mais le débat est à poursuivre.

Elle demande à Robert Cohen (ACHRU) d'élaborer davantage sur ses réticences à voir le secteur public, le gouvernement, revenir dans le domaine du logement social par l'intermédiaire des offices municipaux d'habitation (OMH). Elle souhaite aussi qu'il fasse part d'autres expériences qui pourraient éclairer les participants. Monsieur Cohen nuance sa position en précisant qu'il ne s'oppose pas absolument à ce que les OMH reviennent mais qu'il fait une mise en garde quant à la nécessité d'évaluer leur portefeuille non seulement du point de vue physique mais aussi et surtout du point de vue social. Il croit qu'avant de se lancer dans le développement de nouvelles unités à l'intérieur d'un OMH, il faut regarder l'ensemble du portefeuille, les actifs possédés et voir où mettre les énergies. D'après lui, gérer environ 60 000 ménages locataires comme le font les OMH à l'heure actuelle représente tout un défi en soi, une autre culture également. Ainsi, quand on parle d'aller vers le programme AccèsLogis, il faut noter que, dans la partie de ce programme qui se trouve sur le marché «normal» du logement, les loyers sont inférieurs à ceux du marché, mais pas de façon substantielle et ne se comparent pas aux loyers demandés par les OMH. Or, même s'ils existent depuis une trentaine d'années, ceux-ci n'ont pas, à son avis, l'expertise voulue pour cet autre marché, où ils seront obligés de faire les apprentissages nécessaires car ils se sont occupés d'autre chose jusqu'à maintenant, et devront prendre un certain temps avant de se doter de cette expertise. Il ne s'oppose pas au principe de la participation des OMH comme tel mais il ne veut pas qu'on écarte cette question du revers de la main en la jugeant peu importante. Il croit, au contraire, qu'elle est très significative, qu'il faut l'évaluer et se doter des ressources nécessaires advenant le cas, surtout dans une ville comme Montréal.

Par ailleurs, il sait que ce qu'on dit au Québec, c'est qu'il n'existe peut-être pas d'autres intervenants aussi habiles et aptes que les OMH pour faire ce développement. Selon lui, il est inadmissible qu'il y ait un grand nombre d'OMH dans une seule MRC pour gérer chacun des six à douze logements, comme l'a mentionné Danielle Doyer : il y a donc une certaine consolidation à faire à cet égard. Dire que les OMH doivent faire du développement, c'est autre chose, affirme-t-il : ils devraient peut-être le faire à l'extérieur de Montréal, là où il y a probablement une autre synergie ou dans les grands centres où cela se justifie. Il conclut qu'il faut nuancer avant d'envisager des phases stratégiques dans différents endroits au Québec.

Selon lui, on n'a pas eu d'effort à faire dans le passé, mais il faut en faire un maintenant en s'inspirant peut-être des modèles qui existent aux États-Unis, où les autorités du logement public font du redéveloppement et possèdent un actif. Les OMH, incluant ceux situés en ville, pourraient ainsi occuper des terrains et y faire du développement, même s'il y a peu d'endroits pour cela à Montréal et qu'on ne démolira pas le logement public existant qui est meilleur que ce qu'on a fait ailleurs aux États-Unis ou même à Toronto. Il soutient, malgré tout, qu'il y a des sites à identifier et une stratégie de partenariat à établir avec d'autres intervenants, au lieu de dire que c'est l'OMH comme tel qui se dote de l'expertise nécessaire pour gérer ce genre d'immeuble.

Serge Viau (Ville de Québec) réagit à ces commentaires car il a l'impression qu'on est porté à «jeter le bébé avec l'eau du bain» quand on critique l'intervention des OMH, étant donné qu'ils ont connu bien des problèmes à une certaine époque. Selon lui, on est déjà intervenu de manière erronée, mais il y a eu une évolution depuis. En outre, les OMH desservent une clientèle très particulière qui n'a pu encore être desservie par d'autres moyens ou d'autres intervenants. Il estime finalement qu'à Québec le problème n'est pas tant la concentration de 8 000 logements en un seul organisme mais plutôt la manière de gérer ou de développer les éléments dans le futur.

Robert Cohen reconnaît l'existence d'une clientèle particulière, composée généralement de gens à très faible revenu, qui peuvent être là depuis une ou deux générations, même s'il y a beaucoup de gens qui gravitent vers ces logements actuellement. Selon lui, la stratégie devrait s'orienter vers la prise en charge de ces gens sur le plan de la gestion, mais aussi vis-à-vis de leur famille et de leurs enfants. Pour ce faire, il croit que l'État et les organismes locaux doivent se concerter afin d'offrir aux gens l'occasion de se prendre en charge et ce, avec une approche différente de celles adoptées jusqu'à maintenant. On entend dire qu'il y a trop d'unités, mais il y en a assez pour qu'on puisse aussi partager le redéveloppement, estime-t-il. Il existe effectivement une clientèle particulière alors que les nouveaux programmes sont axés vers la mixité, c'est-à-dire que les gens ne seront pas uniquement ceux qui, jusqu'à maintenant, se sont logés dans les logements publics. Monsieur Cohen conseille d'être attentifs à cette question car l'expertise de gestion en matière de développement ne réside pas nécessairement dans les OMH à l'heure actuelle. Il se demande comment on va s'en sortir et réussir à faire ce qu'il faut, dans un contexte où l'offre est très forte, supérieure à ce qu'on a vu depuis une vingtaine d'années, et où il faut dire comment on va gérer cette situation, d'autant plus qu'il faut livrer la marchandise à temps.

Gérard Divay (INRS-UCS) intervient pour rappeler qu'à la lumière des observations faites dans les pays analysés, il y a effectivement des clientèles particulières, mais aussi de plus en plus de fragmentation parmi ces clientèles. À son avis, il faut vraiment qu'on puisse avoir

une formule différente pour chaque clientèle. De plus, il ne faut pas oublier d'avoir des statistiques pour montrer qu'on retrouve également la clientèle du logement public dans le marché privé, avec exactement le même genre de handicaps, de problèmes. Par exemple, ce qui ressort clairement de certaines analyses sur le logement social en France et aux États-Unis surtout, c'est que, parmi les clientèles qui ont «apparemment le plus de besoins» en matière de logement social, on en retrouve une fraction beaucoup plus grande dans le marché privé du logement que dans le logement social, particulièrement le secteur public. Il abonde dans le sens de Robert Cohen pour souligner qu'il faut des mesures d'accompagnement pour ces clientèles. Il conclut qu'il faut veiller à avoir une diversité de formules pour les différentes clientèles et aller beaucoup plus dans le sens d'une approche et d'une politique d'accompagnement de ces clientèles, quel que soit le type de propriétaire des logements qu'ils habitent.

Pour sa part, Robert Mackrous, de l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM), tient à rectifier des idées toutes faites sur les OMH en précisant que les offices ont géré la mixité sociale jusqu'à 1987 et que ce qu'ils ont eu de la difficulté à gérer, ce sont les décisions des autres ministères de laisser les plus pauvres de la société à eux-mêmes et de les amener massivement dans les HLM. Depuis 31 ans qu'il travaille à l'OMHM, il se souvient qu'il y a eu jusqu'à 35% à 40% de travailleurs dans les HLM de Montréal et qu'il y avait un quota pour les travailleurs et un autre pour les non-travailleurs jusqu'à ce qu'on oblige les OMH à ne plus avoir de mixité sociale dans les HLM. Il juge important de dire, comme beaucoup de gestionnaires de logements sociaux, que les difficultés de gestion ont débuté avec l'arrivée, dans les HLM, de clientèles lourdes venant d'autres réseaux sans que les OMH disposent des outils de gestion adéquats. Enfin, il est d'accord avec lui pour dire qu'il faut de l'accompagnement et il en faut beaucoup, selon lui.

John Johnston (Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal et Réseau québécois des OSBL d'habitation) tient à renchérir sur ce que Robert Cohen a dit au sujet des tables de concertation. Il rappelle d'abord que CLSC veut dire «Centre local de services communautaires» et qu'il s'y trouvait, à une certaine époque, des travailleurs communautaires qui ont oeuvré avec différentes tables de concertation et réussi ensemble à mettre sur pied un projet très intéressant, soit la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM). Il regrette que les CLSC soient maintenant tellement axés sur la santé qu'ils ne mettent plus l'accent sur le développement communautaire. Il reprend aussi un autre point soulevé par Robert Cohen, soit la question de l'innovation dans le financement, pour rappeler qu'on discute actuellement d'un projet très intéressant, appelé le *fonds dédié*, en vue d'arrimer habitation et services de santé par l'intermédiaire d'OSBL. Ainsi, le fait de ne plus avoir d'hypothèques pour un bâtiment devrait permettre de payer des services liés aux besoins des locataires.

Monsieur Johnston revient sur un autre thème déjà soulevé, soit l'importance d'un leadership politique à l'échelle locale, c'est-à-dire d'un bon leadership au niveau des instances locales mais qui est aussi capable d'écouter. Il signale que les OSBL ne sont pas nécessairement sur un pied d'égalité avec d'autres acteurs pour ce qui est du budget, des ressources financières (qui leur font défaut). Selon lui, ils ont des idées et sont près du milieu, mais ils doivent absolument avoir des ressources pour pouvoir intervenir. Il conclut que le leadership est important, mais avec un bémol en ce qui concerne surtout la notion de prise en charge des personnes, qu'il n'a sans doute pas bien saisie, car il n'est pas question que les OSBL prennent les personnes en charge.

Robert Cohen précise qu'il ne parlait pas de prise en charge par des dirigeants, mais plutôt de prise en charge par les individus de leur habitat, leur milieu, leur environnement. Selon lui, il s'agit de leur faire savoir qu'ils peuvent profiter de l'occasion et avancer ensuite selon leur propre rythme, sans qu'on leur impose quoi que ce soit, car on ne fait pas de design de programme qu'ils doivent absolument suivre pour s'en sortir. Selon les expériences très intéressantes qu'il a eues récemment avec deux CLSC montréalais, ceux de Parc-Extension et du centre-ville (CLSC Métro), ces endroits regorgent d'énergie communautaire positive pour intervenir. Il se dit intéressé, dans l'évolution vers les arrondissements, à ce qu'il y ait un partage d'information entre les organismes et, peut-être, une réorientation de certains organismes s'ils en ont besoin. Compte tenu de la nouvelle dynamique politique et de son utilisation sur le plan administratif, il considère qu'on peut remettre en question certaines choses et regarder aussi le réseau existant ou encore l'évolution des organismes en réponse à ce qu'en disent les gens autour, puisqu'il y a un problème de santé, mais aussi des problèmes d'habitat, d'alimentation, etc.

Enfin, Pierre Goyer (Réseau québécois des OSBL d'habitation) verrait bien la tenue, d'ici six mois, d'un colloque et d'un débat sur les rôles respectifs des acteurs dans la livraison des logements sociaux, car il reste persuadé que les OSBL pourraient faire cette livraison si on leur en donnait les moyens.

Les réussites et les limites des interventions dans un quartier donné

François Saillant (FRAPRU) revient sur l'expérience de Saint-Roch pour demander plus d'information à Serge Viau, qui a abordé ce sujet, ainsi qu'à Gérard Divay. Il considère que cette intervention très concertée et très forte dans un quartier donné a connu des réussites mais aussi des limites. Selon lui, c'est sûrement l'un des cas les plus réussis au Québec du point de vue de la revitalisation d'un quartier, mais qui a entraîné le déplacement des problèmes. Ainsi, on a réglé certains problèmes qui ont été transposés, d'après son expérience personnelle, dans le quartier Saint-Sauveur, où on observe une dégradation en ce qui a trait aux problèmes de drogue ou de prostitution. Estimant que l'approche de quartier ciblé ou de zone sensible comporte des limites, il demande comment faire pour éviter de déplacer les problèmes. Il se demande également comment ce type d'intervention peut se tenir à l'écart des «grandes politiques» qui influencent nécessairement ce qui se passe dans un quartier donné. Il fait ainsi référence à ce que disait Gérard Divay au sujet des impacts d'une intervention où l'on s'aperçoit, par exemple, sur une durée d'une vingtaine d'années, que les gens sont aussi pauvres ou, même, qu'il y a encore plus d'appauvrissement. Lui-même y voit l'influence des grandes politiques intervenues aux États-Unis, par exemple, qui ont fait en sorte que les gens se sont appauvris, comme au Québec. Il conclut en se demandant comment intervenir pour régler les problèmes de pauvreté en dehors des grandes politiques qui déterminent justement le niveau de pauvreté, de revenu, etc.

Serge Viau juge la question très pertinente, car on ne prend pas nécessairement cet élément en compte. À savoir si la pauvreté s'accélère dans le quartier Saint-Roch, il répond que l'intervention s'est faite sur plusieurs fronts, celui de l'itinérance, entre autres, compte tenu qu'il y avait beaucoup d'itinérants dans ce quartier qui a aussi connu le phénomène de la désinstitutionnalisation, d'où une concentration de personnes fragilisées. L'intervention a aussi été menée avec toutes sortes d'organismes du milieu (des maisons pour itinérants, la fabrique de la paroisse Saint-Roch, etc.) afin de créer des centres de jour, des centres de nuit, etc. Il conclut qu'en l'absence de programmes spéciaux, c'est par des interventions *ad hoc* de

tous les groupes et par le financement particulier de la Ville de Québec qu'on a essayé de régler ces problèmes. Faute d'indicateurs, il ne peut affirmer qu'on l'a fait et que la pauvreté ne s'accroît pas, ce que les données de recensement permettront de vérifier, mais il ne pense pas, en se basant sur le travail avec les groupes du milieu et en particulier le conseil de quartier, que ces phénomènes se sont accélérés et estime qu'au contraire, ils ont pu être quelque peu tempérés.

Gérard Divay croit que Serge Viau a raison de dire que Saint-Roch est un bel exemple à la fois des vraies réussites de ce genre d'intervention et de ses limites. Les réussites sont sans doute liées en bonne partie à tout le soin qui a été pris pour mettre en place des mécanismes d'interaction avec le milieu, dont une demi-douzaine (comité, etc.) au moins notés par Serge Viau. Ces exemples sont typiques de ce qu'on a pu avoir comme réussites ailleurs, ce dont certains intervenants ont parlé. À son avis, il faut que le milieu prenne en charge la définition du problème et l'élaboration des solutions, mais qu'il tienne compte aussi des limites, comme le déplacement de certains phénomènes, qui renvoie directement aux processus liés à l'intervention. D'ailleurs, c'est la raison pour laquelle, dans les politiques mentionnées, lorsqu'il y a des actions très locales, on essaie jusqu'à maintenant d'appréhender les processus à un échelon plus grand, idéalement celui de l'agglomération - ce qui est très rare - et, au moins, à l'échelon de plusieurs quartiers ou de la ville, si elle n'est pas trop grande. Mais, même dans les politiques de la ville, des limites subsistent, car on n'affronte pas les vrais processus à la base des problèmes, qui sont structurels dans un certain nombre de politiques, comme celles du revenu et de la redistribution du revenu.

Il fait référence aux analyses fort intéressantes, citées par François Saillant, des raisons de la crise du logement, dont l'évolution des revenus. Il note, dans notre «nouvelle économie», une très grande polarisation des revenus entre des catégories disposant de très bons revenus et celles n'ayant pas forcément des revenus très élevés, comme dans les services, où s'est fait le plus gros de la création d'emplois dans les principales villes canadiennes depuis plusieurs années. Il considère que les politiques ne s'attaquent pas à ces phénomènes et qu'on ne pousse pas l'analyse plus loin, même dans le cas du marché du logement. Il observe, d'une part, des phénomènes d'appauvrissement relatif et, d'autre part, des changements dans l'évolution des patterns de consommation de logement chez les ménages, notamment la croissance des ménages d'une personne, qu'on découvre aujourd'hui dans tous les pays. Il conclut qu'il faut agir sur l'offre, mais aussi porter attention à la façon dont les comportements influencent les résultats. Par exemple, dans le domaine du transport, on observe toutes sortes d'initiatives, comme le co-voiturage et les «phénomènes de congestion», qui annoncent à certains égards une crise comme celle du logement. Mais, selon lui, on n'est pas encore rendu, au Québec actuellement, à se poser la moindre question sur l'évolution des patterns de consommation du logement et, surtout, sur les conséquences collectives des comportements individuels.

L'intersectorialité et les conditions de succès des interventions

Pierre Laurence, conseiller en développement social, demande à Gérard Divay d'élaborer davantage sur l'intersectorialité, parce que, dit-il, c'est comme si tout devait passer par l'aspect transversal. Selon lui, Gérard Divay a indiqué qu'il y a encore de la place pour ce qu'il appelle l'approche verticale, c'est-à-dire des interventions sectorielles (par exemple, l'habitation de la petite enfance). Il estime que le problème est de savoir comment on peut arriver à réaliser les politiques ou programmes de manière transversale et à les actualiser

dans leur milieu, à l'échelle des communautés qui les reçoivent. À son avis, cette démarche demande toutes sortes de partenaires et divers modes d'intervention en matière de gestion.

Gérard Divay répond que chaque institution (éducation, santé, habitation, etc.) peut agir pour avoir un impact à l'échelle d'un quartier ou d'une ville, mais en synchronisant ses interventions, comme cela ressort dans plusieurs expériences qui ont eu du succès. Non seulement il faut du temps, mais il faut aussi adopter le même rythme pour concentrer l'aide de tous les intervenants, ce qui est compliqué, car il arrive souvent que les différentes administrations (surtout dans les secteurs public, parapublic et communautaire) n'aient pas les mêmes périodes d'exercice budgétaire, par exemple, ce qui se répercute sur la façon de planifier les choses. De plus, dans le système de reconnaissance ou de valorisation des gestionnaires publics, ce qui compte actuellement, ce sont leurs résultats dans leur propre secteur. Il estime que, si l'on disait un jour à un directeur d'école qu'on va l'évaluer en regardant non seulement la performance scolaire de ses élèves, mais aussi la qualité de leur logement, cela changerait probablement sa façon de travailler avec les autres.

Il est d'accord avec Pierre Laurence pour dire que, dans tous les pays ainsi qu'au Québec, on en est à l'étape des balbutiements dans l'élaboration de nouvelles formes d'intervention, mais il croit que des changements radicaux sont en cours. En effet, les gens ne s'attendent plus à ce que les «autorités» raisonnent en termes de services à rendre mais plutôt de situations réelles. Par exemple, ils ne s'entendent plus à réclamer dix policiers mais à dire qu'il y a un problème de sentiment d'insécurité dans leur quartier et à demander aux «autorités» ce qu'elles vont faire pour le régler. À partir du moment où les organismes publics commencent à penser en termes de situations collectives à changer, cela modifie complètement les types d'intervention à faire, les partenaires avec qui travailler, etc. Il conclut qu'on entre dans une aire de «renaissance», comme l'ont bien perçu les Anglais, où la façon de penser l'intervention publique va changer.

En ce qui concerne l'approche intersectorielle, Pierre Goyer garde l'impression, malgré la qualité des présentations, qu'il manque un acteur autour de la table. En effet, selon lui, les pouvoirs publics ne sont pas les seuls à mettre de l'avant un grand nombre d'objectifs sociaux et économiques car la société en général, qui relève de différents secteurs, le fait aussi, ce qui justifie l'adoption d'approches territoriales, fondées sur des mécanismes de concertation - fort bien établis au Québec - qui deviennent de plus en plus élaborés et efficaces à mesure qu'on descend vers l'échelle locale, que ce soit dans des quartiers comme Saint-Roch ou des arrondissements montréalais. Ainsi, avec les notions de contrats de ville ou de dotations globales, on commence à avoir des moyens d'intervention qui permettent de toucher un peu à tout. Cette approche en est effectivement à l'étape des balbutiements, dit-il, mais, à un moment donné, chacun disposera peut-être, à l'échelle des communautés locales, de moyens d'intervention permettant de rencontrer de multiples objectifs tout en étant «à géographie variable».

Ce qui manque, selon lui, c'est un mécanisme de coordination gouvernementale quand on travaille sur le terrain et qu'on essaie de faire une opération globale en matière d'urbanisme, d'aménagement et de réinsertion sociale. En effet, on doit toujours s'adresser à un gouvernement qui se trouve, lui, encore découpé de façon sectorielle, notamment dans le domaine de l'habitation où quelqu'un peut se retrouver à mi-chemin entre le ministère de l'Industrie et du Commerce et la Société d'habitation du Québec (SHQ). Selon lui, les OSBL d'habitation se situent à cheval entre une problématique de santé et une problématique d'habitation mais, en fait, il n'y a plus aucun domaine de la vie sociale qui relève d'un seul

ministère. Il juge difficile, dans l'intervention sur le terrain, de contacter chacun des différents cabinets ou ministères concernés, dont on a besoin pour «rassembler les morceaux». Même s'il n'attend pas de réponse immédiate, il souhaite qu'on mette en place des mécanismes de coordination qui permettent de rompre la sectorialité gouvernementale. Il rappelle qu'on débat abondamment sur l'intersectorialité des intervenants œuvrant dans le cadre d'une intervention territoriale ou d'un simple projet d'habitation, sur des approches multiples et globales, tout en se butant constamment au même type de difficultés, soit la nécessité de s'adresser à tel ou tel cabinet dans l'attente d'une éventuelle réunion commune pour voir comment préparer un plan d'action global.

Gérard Divay signale qu'il y a de «nouvelles professions» qui se développent et qui permettent de faire du réseautage entre le niveau local et les différents ministères. En Angleterre, les *regional offices of government* ont été largement renforcés dans le cadre de la nouvelle politique urbaine : il s'agit de bureaux gouvernementaux qui sont chargés de faire l'interface entre eux et les *local partnerships* et qui relèvent directement du bureau du Premier ministre. Quand il parle de leadership politique, il fait référence à une volonté qui relève de la plus haute autorité centrale pour assurer la coordination des interventions. Mais il pense qu'à plus long terme, il y aura éventuellement une recomposition complète du secteur public qui ne sera pas fondée sur les secteurs, tels qu'on les connaît, mais plutôt sur certaines problématiques, sur des missions.

Au sujet de l'intersectorialité, Robert Mackrous affirme que tout le développement communautaire à l'OMHM s'est fait en travaillant davantage avec des réseaux et en faisant du réseautage. Par exemple, il a monté un «HLM en santé» dans Mercier-Est avec la collaboration de Pierre Laurence. L'OMHM a aussi travaillé avec la Coalition des organismes communautaires de la Petite-Bourgogne. À la fin des années 1980, il y avait dans ce quartier un taux de criminalité excessivement élevé : on comptait alors 67 vendeurs de drogue, de coke ou de crack, dans les HLM, en plus de treize piqueries. L'OMHM a incité la coalition à solliciter l'engagement des institutions publiques car le problème était trop grave pour que les organismes communautaires s'en occupent seuls. Ainsi, selon lui, la réussite de l'intervention tient à la concertation de plusieurs organismes et institutions, dont les trois associations de locataires, l'OMHM, la Ville de Montréal, le Service de police et les Départements de santé communautaire de l'époque. Il conclut que, par le réseautage ou l'intersectorialité, on a réussi à redonner à la Petite-Bourgogne une qualité de vie et à faire en sorte que c'est maintenant l'un des quartiers montréalais où la criminalité contre la personne est la moins élevée.

Enfin, Pierre Laurence demande à Serge Viau d'exposer la dernière partie de son texte qu'il n'avait pas eu le temps d'aborder. Celui-ci cite rapidement ce qu'il appelle des facteurs de succès, des souhaits devenus finalement, dans beaucoup de cas, des réalités ou des réalisations à venir incessamment, soit : 1) la flexibilité des programmes et des interventions, afin d'adapter l'ensemble des interventions aux situations particulières dans chaque contexte, milieu urbain ou rural, etc. et d'éviter ainsi le «mur à mur»; 2) la dynamique du milieu, qu'il faut essayer de faire monter le plus haut possible en comptant sur la participation de l'ensemble des acteurs, un facteur de succès important si l'on veut créer ces «problématiques globales» dont a parlé Gérard Divay; 3) des programmes qui portent sur l'ensemble des éléments de l'habitat et non seulement sur l'habitation, c'est-à-dire revenir à des interventions territoriales en vue de faire renaître des milieux d'habitat confortables et intéressants, ce qui demande de toucher à l'ensemble des aspects, de

repenser des milieux globaux incluant les parcs et les espaces verts, mais aussi les problématiques de circulation, de grands équipements, de lieux de travail, d'artères commerciales, etc.; 4) des innovations particulières pour les dynamiques ou les problématiques concernant le centre-ville; 5) l'intervention des États, ou même des municipalités, qui restera toujours nécessaire, car le système économique ne réglera pas l'ensemble de ces problèmes et l'État demeurera un acteur important, ce qui coûtera toujours très cher en fonds publics; 6) la réduction des coûts et des réglementations, dans le contexte de la production élargie de l'habitat abordable et de l'utilisation de nouvelles techniques de construction. Cependant, de l'avis de Serge Viau, ce n'est pas en diminuant les normes ou les critères d'habitabilité ou encore la qualité des logements - comme l'a montré l'expérience du gouvernement fédéral avec le programme Andras - qu'on peut réduire effectivement les coûts, l'effet contraire risquant de se produire à plus long terme.



Liste des inscriptions

André Archambault	Auberge communautaire du Sud-Ouest
Hélène Aubé	Société d'habitation du Québec
Pierre Aubry	Ligue des propriétaires de Montréal
Pierre Ayotte	Association des propriétaires d'appartements du Grand Montréal
Diane Barbeau	Députée de Vanier
Carmelle Benoît	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
Francine Bernèche	INRS Urbanisation, Culture et Société
Roger Bertrand	Conseil de la Science et de la Technologie
Michel Bettez	Société d'habitation du Québec
Jocelyn Bigras	Office municipal d'habitation de Québec
Rita Bissonnette	Présidente du conseil d'administration Société d'habitation du Québec
Jean-Jacques Bohémier	Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve
Josée Boileau	Le Devoir
Jocelyn Boivin	Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec
Geneviève Bouchard	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Marie Bouchard	Centre de recherche sur les innovations sociales, l'économie sociale, les entreprises et les syndicats, UQÀM
Jean-François Boudreau	Conseil du Trésor
Luc Bourgoïn	Association de la construction du Québec
Louis Breault	Commission de l'aménagement du territoire
Nathalie Campeau	Société d'habitation du Québec
Robert Chagnon	Association des résidences pour retraités du Québec
Robert Cohen	Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
Marie-Josée Corriveau	Regroupement Information logement
Christian Côté	Office des personnes handicapées du Québec
Mario Courchesne	Office municipal d'habitation de Gatineau-Hull
Fabien Cournoyer	Office municipal d'habitation de Montréal
Luc Courtemanche	Corporation des propriétaires immobiliers du Québec
Denis Cusson	Regroupement des comités logements et associations de locataires du Québec
Francine Dansereau	INRS Urbanisation, Culture et Société
Hubert de Ravinel	Conseil des aînés

André Dénomée	Office municipal d'habitation de Laval
Monique Desrochers	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
Gérard Divay	INRS Urbanisation, Culture et Société
Danielle Doyer	Députée de Matapédia Vice-présidente de la Commission de l'aménagement du territoire
Winnie Frohn	Département des études urbaines et touristiques, UQÀM
Robert Gagnon	Société d'habitation du Québec
Jacques Gariépy	Société d'habitation du Québec
Hélène Gauthier	Société d'habitation du Québec
Réal Gauvin	Député de Montmagny-L'Islet
Pierre Goyer	Réseau québécois des OSBL d'habitation
Lise Hamel	Régie du logement
Pierre J. Hamel	INRS Urbanisation, Culture et Société
Fatima Houda-Pepin	Députée de La Pinière
Marcellin Hudon	Association des groupes de ressources techniques du Québec
Massimo Iezzoni	Communauté métropolitaine de Montréal
Jean Isseri	Regroupement des organismes du Montréal ethnique pour le logement
Christian Jetté	Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, UQÀM
John Johnston	Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal
Gilles Lachance	Ministère des Finances
Marc Lamarche	Confédération québécoise des coopératives d'habitation
Pierre Laurence	Conseiller en développement social
Benoît Laprise	Député de Roberval
Daniel Lavoie	Regroupement des propriétaires d'habitation locative en Estrie
Yves Lessard	Union des municipalités du Québec
Robert Mackrous	Office municipal d'habitation de Montréal
Claude Mageau	Fédération des locataires d'HLM du Québec
Yvon Marois	Société d'habitation du Québec
Paul Masse	Société d'habitation du Québec
Martin Messier	Association des propriétaires du Québec
Suzanne Moffet	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Marco Monzon	Groupe Habitat Conseil
Richard Morin	Département d'études urbaines et touristiques, UQÀM
Robert Pilon	Fédération des locataires d'HLM du Québec
Yves Poirier	Société d'habitation du Québec

Denis Quirion	Ville de Montréal
Omer Rousseau	Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec
Louis Roy	Cabinet de la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole
Noël Roy	Confédération des Caisses Desjardins
François Saillant	Front d'action populaire en réaménagement urbain
Robert Sauvé	Ministère des Régions
Anne-Marie Séguin	INRS Urbanisation, Culture et Société
Gilles Sénécal	INRS Urbanisation, Culture et Société
Bernard Tanguay	Association des offices municipaux d'habitation du Québec
Claudel Toussaint	Société d'habitation du Québec
Jacques Trudel	Société d'habitation du Québec
Bernard Vachon	Département de géographie, UQÀM
Geneviève Vachon	École d'architecture, Université Laval
Yvon Vallières	Député de Richmond Président de la Commission de l'aménagement du territoire
Serge Viau	Ville de Québec



Société
d'habitation

Québec

