

L'habitation et le logement social
dans Lanaudière

Portrait et développement

Pour

La Table des partenaires
du développement social de Lanaudière

Préparé par

Allan Gaudreault, analyste-conseil
Habitation et développement communautaire

Juin 2003

Portrait et développement

Crédits

Ce document a été préparé pour la Table des partenaires du développement social de Lanaudière, sous la supervision du Comité de travail sur l'habitation. Sa production a été rendue possible grâce à une aide financière de la Société d'habitation du Québec. Son contenu ne traduit pas nécessairement la position de la Société d'habitation du Québec. Il n'engage que la responsabilité de l'auteur.

L'auteur tient à remercier les membres du Comité de travail sur l'habitation :

- Manon Bonin, ministère du Développement économique et régional
- Francine Cloutier, Société d'habitation du Québec
- Yves Côté, Table des partenaires du développement social de Lanaudière
- Denise Robitaille, Groupe d'aménagement de logements populaires de Lanaudière
- Isabelle Rousseau, Groupe d'aménagement de logements populaires de Lanaudière

Merci également aux personnes suivantes pour leur disponibilité et les informations fournies :

- Marie-Noëlle Ducharme, Fonds dédié à l'habitation communautaire de Montréal
- Gilles Pinard, Société d'habitation du Québec
- André Poulin, Société canadienne d'hypothèques et de logement
- Claude-Rodrigue Deschênes, Société d'habitation du Québec

Nous remercions tout spécialement Manon Théolis et Michel Lapierre dont les travaux identifiés en bibliographie ont été indispensables à l'élaboration du présent document.

Le document est édité et distribué par la Table des partenaires du développement social de Lanaudière dont voici les coordonnées:

Table des partenaires du développement social de Lanaudière

3, rue Papineau, Suite 107

Joliette, Québec

J6E 2K3

Téléphone : (450) 759-9944

Télécopieur : (450) 759-8889

Courriel : lanaudiere@tpdsl.org

Table des matières

Liste des tableaux		p. iv
Sommaire		p. v
Introduction		p. 1
Section 1	Lanaudière : quelques repères régionaux	p. 3
Section 2	L'habitation dans Lanaudière	p. 6
2.1	Mode d'occupation	p. 6
2.2	Coûts d'habitation	p. 7
2.3	Taux d'effort	p. 7
2.4	Taux d'inoccupation	p. 9
2.5	État des logements	p. 10
2.6	Observations sommaires	p. 11
Section 3	L'aide gouvernementale au logement social	p. 12
3.1	Évolution et tendances du financement	p. 12
3.2	Les programmes d'aide à la production de logements sociaux dans Lanaudière	p. 15
	Observations sommaires sur les programmes d'aide à la production	p. 21
3.3	Les programmes d'aide à l'abordabilité	p. 22
3.4	Les programmes d'aide à l'Amélioration de l'habitat	p. 23
Section 4	Le patrimoine de logement social de Lanaudière	p. 26
4.1	Un parc de logement social diversifié	p. 26
4.2	La répartition du parc de logement social dans les MRC	p. 27
Section 5	Évaluation des besoins	p. 31
5.1	Taux de pénétration des programmes	p. 31
5.2	La rareté des logements	p. 35
5.3	La demande de logements sociaux	p. 36
5.4	La stabilité résidentielle	p. 37
5.5	Observations sommaires relatives aux besoins	p. 38
Section 6	Les ressources et les contraintes au développement de l'habitation sociale	p. 39
6.1	Les ressources au développement	p. 39
6.2	La consolidation des ressources à l'habitation	p. 42

6.3	Les contraintes au développement	p. 43
Section 7	Énoncé des propositions pour une stratégie régionale d'habitation et de logement social	p. 46
	Conclusion	p. 51
	Bibliographie	p. 52
Annexe 1	Membres de la Table des partenaires du développement social de Lanaudière	p. 54
	Note sur l'auteur	p. 56

Liste des tableaux

- Tableau # 1 : Répartition des ménages privés selon le mode d'occupation et le territoire de MRC, Lanaudière et le Québec, 1996 (données échantillon de 20 %) – page 13
- Tableau # 2 : Répartition des ménages selon le mode d'occupation et le taux d'effort dans les MRC, Lanaudière et le Québec – page 14
- Tableau # 3 : Taux d'inoccupation des logements locatifs dans trois agglomérations de Lanaudière en octobre 2002 – page 16
- Tableau # 4: Origine des fonds destinés aux programmes de production de logement social et répartition par MRC, 1968-2003 – page 28
- Tableau # 5 : Répartition des programmes d'aide à l'Amélioration de l'habitat provenant de la Société d'habitation du Québec pour des périodes variables, par MRC – page 30
- Tableau # 6 : Répartition des unités de logement social dans Lanaudière par type de gestionnaire et par MRC – page 35
- Tableau # 7 : Écarts selon le taux de pénétration des programmes en fonction de quatre facteurs – Comparaison entre Lanaudière et le Québec – page 39

Sommaire

Le portrait de l'habitation dans la région de Lanaudière est marqué par les contrastes. Le mode d'habitation urbain côtoie le mode rural et l'on retrouve dans la région une majorité de ménages propriétaires de leur habitation alors que la proportion de ménages locataires dont le taux d'effort dépasse 30 % est un des plus élevés au Québec. Et bien que l'on constate chez les ménages lanaudois un revenu moyen plus élevé que la moyenne québécoise, on retrouve quand même dans la région plus de 15 000 ménages dont le taux d'effort pour se loger dépasse 50 %, dont plus de 8 000 ménages locataires. Le portrait est également contrasté quant à l'état des logements : plusieurs observations montrent une détérioration du bâti existant, notamment dans les résidences secondaires converties en résidences permanentes.

En réponse aux besoins des ménages qui sont laissés pour compte ou défavorisés par le marché privé du logement, plus de 3 090 logements sociaux ont été réalisés dans la région dans le cadre des différents programmes d'aide : 1 613 logements en habitation à loyer modique (HLM) sont gérés par les offices municipaux d'habitation (OMH). Dans le secteur communautaire d'habitation, 306 logements sont détenus par des coopératives et 785 unités sont détenues par des organismes à but non lucratif (OBNL) d'habitation. On compte également 306 unités d'hébergement public et 80 unités du programme de Supplément au loyer dans le secteur privé.

On observe malgré tout que peu importe le mode de calcul utilisé, la région de Lanaudière souffre d'un écart dans l'utilisation des programmes d'aide gouvernemental. Le taux de pénétration des programmes doit donc être haussé dans un contexte marqué par

- le taux d'inoccupation des logements locatifs inférieur à 1 %;
- la demande élevée de logements sociaux caractérisée par de longues listes d'attente et la stabilité des résidents actuels et
- la détérioration appréhendée du parc résidentiel.

Plusieurs contraintes au développement ont été identifiées :

- le financement des ressources au développement;
- le niveau de contribution financière obligatoire du milieu;
- le syndrome « pas dans ma cour » et
- la disponibilité de terrains et de bâtiments.

En conséquence, le Comité de travail sur l'habitation, en s'appuyant sur les ressources régionales en aménagement et en gestion de l'habitation sociale, soumet à la Table des partenaires du développement social de Lanaudière un ensemble d'orientations stratégiques touchant les objectifs de production de logements, le financement et la planification des interventions en habitation. Avec comme objectif principal sur dix ans de réduire de 50 % le nombre de ménages dont le taux d'effort logement dépasse 50 %, le Comité propose :

- Au plan de la production
 - Produire 750 nouveaux logements sociaux d'ici 5 ans
- Au plan du financement
 - Ajuster l'aide gouvernementale aux particularités régionales et sous-régionales
 - Créer un fonds de développement régional
 - Octroyer une avance de fonds récurrente au GALOP
- Au plan de la planification
 - Créer un comité de concertation sur l'habitat
 - Lancer une campagne de sensibilisation au logement social
 - Adopter un plan de conservation du parc résidentiel
 - Encourager l'innovation pour répondre à l'évolution constante des besoins

Dans la mesure où le présent document constitue un outil de réflexion et de discussion, nous espérons que les organismes de Lanaudière qui souhaitent participer à l'élaboration d'un plan d'action régional de développement de l'habitation et du logement social se l'approprient et l'enrichissent de leur contribution.

Le logement social dans Lanaudière Portrait et développement

Introduction

Partant du principe qu'une région en santé est une région bien logée, la Table des partenaires du développement social de Lanaudière a constitué un Comité de travail sur l'habitation. Ce comité présente ici une étude des conditions d'habitation des Lanaudois et suggère des axes de développement qui permettront d'élaborer un plan d'action régional.

La Table regroupe les forces vives du milieu dans le domaine de la santé, de la culture, de l'éducation, de l'emploi et du développement économique et social. Ses participants sont issus du monde institutionnel, communautaire, syndical et gouvernemental.¹

Sa composition démontre son enracinement et annonce ses préoccupations : l'habitation est considérée comme un déterminant fondamental de la santé et du développement intégré des personnes et des collectivités. Dans un contexte où le financement des interventions sur le logement requiert l'engagement accru du milieu, les partenaires souhaitent se donner un outil de connaissance et de planification.

Ce rapport vise essentiellement les objectifs suivants :

- Dresser un portrait des ressources régionales en habitation et en logement social (programmes d'aide aux habitations à loyer modique, aux coopératives d'habitation et aux organismes à but non lucratif et programmes d'amélioration de l'habitat) ;
- établir l'ampleur des besoins régionaux de logement social ;
- mesurer l'écart entre les besoins et les ressources ;
- présenter la contribution potentielle des organismes communautaires et municipaux de la région en matière de réponse aux besoins.

Il s'appuie d'abord sur une description sommaire de la région et de sa population et esquisse son portrait en lien avec certains indicateurs pertinents au monde de l'habitation.

Il s'agit d'un portrait contrasté. Comparativement aux autres régions du Québec le portrait révèle une population qui est majoritairement propriétaire de son logement. Mais la proportion de locataires dont le taux d'effort logement dépasse 30 % est un des plus élevés au Québec.

¹ Voir liste des membres à l'Annexe 1.

Si l'on souhaite répondre de façon appropriée aux résidants en situation précaire, l'étude détaillée des ressources logement disponibles révèle que Lanaudière accuse un écart significatif comparativement à la moyenne québécoise.

La région peut cependant compter sur des groupes du milieu spécialisés en habitation et en développement communautaire qui sont engagés depuis de nombreuses années auprès de la population. Leur enracinement et leur expertise leur permettent :

- De saisir les besoins des plus démunis ;
- de canaliser les ressources du milieu ;
- de susciter les appuis organisationnels et financiers et finalement
- de produire de nouveaux services dans une perspective de développement durable et de prise en charge.

Le Comité de travail sur l'habitation de la Table des partenaires du développement social de Lanaudière et les principaux organismes du réseau communautaire d'habitation de la région proposent ici une vision stratégique qui place l'habitat au centre des préoccupations de développement communautaire. Le milieu doit s'approprier cette vision et doit la traduire en une série d'actions et d'investissements qui mettront à contribution l'ensemble des acteurs de la région.

Section 1.

Lanaudière : quelques repères régionaux

1.1 Le territoire

Couvrant 13 518 km² sur la rive nord du fleuve Saint-Laurent, la région de Lanaudière compte 6 municipalités régionales de comté (MRC). Les MRC Les Moulins, L'Assomption et D'Autray bordent le fleuve sur près de 60 km. Progressant en altitude, les MRC de Montcalm et de Matawinie s'allongent vers le Nord sur près de 250 km et la MRC de Joliette occupe le centre de la région.

Au 1er juillet 2001, la région compte 60 municipalités réparties dans un territoire largement rural. Ses principales agglomérations se concentrent au Sud. Les municipalités de Terrebonne, de Repentigny et de Berthierville sont ses portes d'entrée.

La région se distingue par le voisinage de zones urbaines et rurales. Les zones plus urbanisées sont situées en périphérie de la zone métropolitaine : ce sont les MRC de Joliette, D'Autray, Les Moulins et L'Assomption. Leur développement est fortement lié à l'étalement résidentiel de la métropole et à l'aménagement de nouveaux développements de maisons unifamiliales favorisant l'accession à la propriété. C'est plus au nord que se situent les MRC à dominance rurale de Montcalm et de Matawinie. Elles comptent deux réserves fauniques où le tourisme et la villégiature jouent un rôle économique plus déterminant.

1.2 La population

La population de la région de Lanaudière est en croissance constante et a presque doublé depuis 1976. Elle atteignait 401 801 personnes en juillet 2001, ce qui représente 5,4 % de la population québécoise² (...). Sa population a connu de 1991 à 1996 un taux d'accroissement trois fois supérieur à celui du Québec, soit 11,8 % contre 3,5 % respectivement. La population est relativement jeune par rapport à la population québécoise, les personnes de moins de 15 ans comptant pour 20 % dans Lanaudière comparativement à 17,7% au Québec; quant aux personnes de plus de 65 ans, elles représentent 10,6 % de la population alors que cette proportion est de 13 % pour le Québec. Cela s'explique principalement par la forte croissance observée dans les MRC Les Moulins et L'Assomption qui représentent à elles seules 55 % de la population lanaudoise³.

Ces données illustrent bien les différences dans Lanaudière entre les zones urbaines et les zones rurales. Par exemple, c'est dans la MRC de Matawinie, à dominance rurale, que l'on retrouve la plus forte proportion de population âgée

² Marquis et Cadieux (2001) dans Théolis (2002 a).

³ Théolis (2002 a).

de 65 ans et plus, soit 18 %. Cette proportion n'est que de 5,7 % dans la MRC Les Moulins. C'est également dans la MRC Les Moulins que l'on retrouve le plus fort pourcentage de population âgée de 15 ans et moins, soit 23 %, alors que cette proportion n'est que de 16,3 % dans la MRC de Matawinie.⁴

On observe également cette distinction entre les zones urbaines et les zones rurales au plan de la concentration de population. « Les deux tiers des logements occupés par la population lanaudoise se situent en milieu urbain, c'est-à-dire une concentration démographique d'au moins 1000 habitants et une densité de population d'au moins 400 habitants au kilomètre carré ».⁵

Caractéristiques socioéconomiques

Au plan socio-économique, le récent portrait produit par Manon Théolis présente deux constats majeurs.

« En premier lieu, la majorité des indices retenus démontrent, de manière générale, que la situation socio-économique de la population lanaudoise est sensiblement plus favorable que dans l'ensemble du Québec. (...) la région de Lanaudière détient des proportions inférieures à la moyenne québécoise pour les personnes prestataires de la sécurité du revenu, pour les personnes vivant sous le seuil de la pauvreté ainsi que pour les personnes inactives. Enfin le revenu moyen annuel des ménages lanaudois s'avère plus important que celui des ménages québécois. En deuxième lieu les cinq indices socio-économiques mettent tous en évidence l'écart marqué entre les ménages des MRC de l'Assomption et Les Moulins et ceux des quatre autres MRC. Les valeurs sous-régionales de chacun de ces indices concordent pour démontrer que les ménages résidant dans les MRC de D'Autray, de Joliette, de Matawinie et de Montcalm sont susceptibles de connaître des conditions de vie précaires ».⁶

Le portrait révèle en effet que :

- Le revenu annuel moyen des ménages de Lanaudière est de 43 235 \$ en 1995 contre 42 229 \$ pour le Québec; L'Assomption est au premier rang avec 51 593 \$ alors que Matawinie se retrouve au sixième rang avec 32 722 \$, Montcalm précédant au 5e rang avec 35 200 \$;
- pour la même année, on comptait également 18,9 % des ménages lanaudois sous le seuil de pauvreté contre 23,4 % au Québec; Matawinie a le plus fort taux avec 22,6 %, suivie de près par Montcalm avec 22,2 % ;

⁴ Théolis, Manon (2002 a). *Se loger dans Lanaudière : Portrait statistique de la situation résidentielle de la population lanaudoise*. Table des partenaires du développement social de Lanaudière, 8 mars 2002, page 9. Source SHQ (2000).

⁵ Idem, page 14.

⁶ Idem, page 10.

- en 1998, le taux des prestataires de la sécurité du revenu était respectivement de 5,8 % dans Lanaudière contre 6,8 % au Québec ; Matawinie présentait un taux de 11 % et était suivie de Montcalm avec 10% ; les MRC rurales ont donc un taux de prestataires deux fois plus élevé que la moyenne régionale, ce qui illustre une fois de plus l'écart entre le monde urbain et le monde rural dans Lanaudière en matière d'emploi.

D'autre part, on observe que la répartition des composantes du revenu personnel des ménages lanaudois fluctue depuis quelques années. Alors que le revenu provenant du travail est de 71,9 % en 1995, il est de 74,1 % en 2001, suivant en cela une courbe d'augmentation régulière. Pour la même période, la composante « revenus de placement » diminue, passant de 11,5 % à 10,2 % ; la composante « transferts des administrations publiques » affiche également une baisse, passant de 16,6 % à 15,7 %.⁷ Ces mouvements peuvent indiquer une activité économique positive qui se traduit au plan du mode d'occupation par un fort taux de ménages propriétaires.

⁷ Site Internet de l'Institut de la Statistique du Québec : *Revenu personnel et ses composantes-Région de Lanaudière 1995-2001*.

Section 2. L'habitation dans Lanaudière

Cette section montre que la région compte une forte majorité de propriétaires. Les coûts d'habitation des résidents sont légèrement inférieurs à la moyenne québécoise pour les locataires mais ils sont comparables à la moyenne québécoise pour les propriétaires. Le taux d'effort est très contrasté entre propriétaires et locataires : la proportion de ces derniers qui consentent un taux d'effort élevé constitue l'une des plus fortes au Québec. Par ailleurs, on observe une rareté de logements locatifs dans tous les secteurs - privé, communautaire et public - que ce soit dans les zones urbaines ou dans les zones rurales.

2.1 Mode d'occupation

Lanaudière est majoritairement une région de propriétaires. Des 136 400 ménages privés de la région⁸, 74,5 % sont propriétaires de leur logement, comparativement à la moyenne québécoise qui est de 56,5 %.⁹ C'est dans la MRC Les Moulins que la proportion de propriétaires est la plus élevée à 79,3 %. C'est par contre dans Joliette qu'on compte la plus grande proportion de locataires soit 40,9 %, un peu moins que la moyenne québécoise qui est de 43,5%.

Tableau # 1 : Répartition des ménages privés selon le mode d'occupation et le territoire de MRC, Lanaudière et le Québec, 1996 (données échantillon de 20 %)

Territoire	Ménages locataires %	Ménages propriétaires %
Au Québec	43,5	56,5
Lanaudière	25,5	74,5
Joliette	40,9	59,1
D'Autray	26,1	73,9
Montcalm	21,8	78,2
Matawinie	21,2	78,4
Les Moulins	20,7	79,3
L'Assomption	24,5	75,5

Source : Garand et al. dans Théolis (2002a); nous avons noté que les pourcentages concernant Matawinie ne totalisent pas 100 %.

Notons par ailleurs que la proportion de propriétaires chez les couples avec enfants est très élevée; elle atteint même 88 % dans Lanaudière. Cette situation se retrouve même chez les familles monoparentales de Lanaudière dont 52 % sont propriétaires comparativement à la moyenne québécoise qui est de 40 % et à Montréal, où les familles monoparentales sont propriétaires dans 24 % des cas.¹⁰ Bien que ce phénomène soit accentué par la proximité de la ville de Montréal qui déverse une partie des accédants à la propriété dans Lanaudière en

⁸ Source : Institut de la Statistique du Québec. *Données sommaires sur la région administrative de Lanaudière (14)*. 31 octobre 2000.

⁹ Garand et al (1999) dans Théolis (2002a)

¹⁰ Viannay (2002), page 45.

raison de certains coûts d'habitation moins élevés, on peut dès lors constater que l'accession à la propriété est plus répandue qu'ailleurs et qu'elle ne constitue pas un enjeu prioritaire dans la région.

2.2 Coûts d'habitation

Chez les propriétaires de Lanaudière, les coûts d'habitation par mois sont très dispersés, variant presque du simple au double, de 462 \$ à 801 \$; les propriétaires paient en moyenne 677 \$ pour se loger, ce qui dépasse d'un dollar la moyenne québécoise.

Les coûts mensuels d'habitation des locataires sont par contre plus concentrés autour de la médiane et varient de 423 \$ à 547 \$; ils paient en moyenne 486 \$ comparativement à 506 \$ qui est la moyenne québécoise.¹¹

2.3 Taux d'effort

On admet généralement qu'un ménage ne devrait pas consacrer plus de 30 % de ses revenus bruts à ses frais de logement au risque de gruger sur le budget alloué aux autres dépenses essentielles comme la nourriture, le transport, les vêtements et l'éducation. La proportion de ménages consentant un effort pour se loger qui dépasse 30 % est donc généralement retenue comme un barème important de non-abordabilité. Le tableau suivant résume les tendances observées dans Lanaudière.

Tableau # 2 : Répartition des ménages selon le mode d'occupation et le taux d'effort dans les MRC, Lanaudière et le Québec.

Territoire	Taux d'effort > 30 %			Taux d'effort > 50 %		
	1 Locataires	2 Propriétaires	3 Ensemble Ménages	4 Locataires	5 Propriétaires	6 Ensemble Ménages
Québec	42,6 %	16,6 %	28,0 %	23,1 %	6,9 %	13,8 %
Lanaudière	43,9 %	17,6 %	24,3 %	22,3 %	7,6 %	11,7 %
Joliette	43,4 %	14,2 %	26,2 %	21,9 %	6,3 %	12,8 %
D'Autray	43,6 %	17,0 %	24,1 %	21,6 %	7,7 %	11,7 %
Montcalm	50,8 %	22,4 %	28,7 %	27,2 %	10,7 %	14,6 %
Matawinie	48,5 %	18,0 %	24,7 %	27,7 %	9,5 %	13,6 %
Les Moulins	44,2 %	18,7 %	24,1 %	22,5 %	7,7 %	10,9 %
L'Assomption	39,9 %	15,9 %	21,8 %	22,2 %	6,0 %	10,0 %

Source : pour colonnes 1-2-3-6 : Théolis (2002a); pour colonnes 4-5, calcul Allan Gaudreault basé sur données de Lapierre (2002e)

¹¹ Forest et Deschênes (2001a), dans Théolis (2002a).

Dans Lanaudière, bien que la proportion de ménages consacrant plus de 30 % de leur revenu au logement soit inférieure à la moyenne québécoise - laquelle est de 28 % - près du quart des ménages de la région (24,3 %) se retrouvent dans cette catégorie et 11,7 % des ménages dépassent le taux d'effort de 50 % des revenus.

Plus spécifiquement, 32 795 ménages de Lanaudière consentent un taux d'effort dépassant 30 % et parmi eux, 15 775 ménages consentent un effort dépassant 50 %. On note par ailleurs que dans Lanaudière comme ailleurs au Québec « la part des revenus consacrée au paiement du loyer et des autres frais associés au logement est plus importante chez les femmes que chez les hommes. En somme, il s'agit d'un homme sur cinq et d'une femme sur trois soutiens de ménages qui connaissent un taux d'effort de 30 % et plus ».¹²

Chez les 33 418 ménages locataires lanauois, la proportion de ménages dont le taux d'effort est supérieur à 30 % est de 43,9 %, soit 14 670 ménages, ce qui dépasse la moyenne québécoise qui se situe à 42,6 %. Les locataires des MRC de Montcalm (50,8%) et de Matawinie (48,5 %) sont les plus touchés au plan du taux d'effort. On peut émettre l'hypothèse que le fort taux de prestataires d'aide sociale et le nombre élevé de ménages sous le seuil de la pauvreté de ces MRC à dominance rurale influencent à la hausse la proportion de ménages dont le taux d'effort est élevé.

Cette proportion de ménages démontrant un taux d'effort supérieur à 30 % baisse à 17,6 % chez les propriétaires lanauois. Elle dépasse la moyenne québécoise de peu (1%). C'est encore la MRC de Montcalm qui se démarque : on retrouve dans cette sous-région la plus grande proportion de propriétaires ayant un taux d'effort dépassant 30 % soit 22,4 %; la MRC où le taux d'effort des propriétaires est le plus bas est celle de Joliette avec 14,2 %.

Comme on retrouve dans les zones rurales une plus grande proportion de ménages à plus faible revenu que dans les zones urbaines, le taux d'effort logement de l'ensemble des ménages y est plus élevé.

Si l'on considère l'âge des ménages, on constate que « les proportions des ménages qui octroient 30 % et plus de leur revenu à leur logement décroissent avec l'âge. En effet, les ménages qui fournissent ce niveau d'effort représentent 45,6% des soutiens de ménage âgés de moins de 25 ans, 25,4 % de ceux âgés entre 15 et 44 ans, 22,2 % de ceux âgés entre 45 et 54 ans et, enfin, 21,5 % de ceux âgés de 65 ans et plus (...) les écarts les plus marqués apparaissent chez les ménages dont les soutiens sont âgés de moins de 25 ans et de 65 et plus ».¹³ Le départ des enfants, la diminution du besoin d'espace, l'augmentation des revenus peuvent expliquer en partie ce phénomène.

¹² Théolis (2002a), page 19.

¹³ Idem, page 20.

2.4 Taux d'inoccupation

Le taux d'inoccupation des logements est un indicateur très important de l'état du marché locatif. Le taux est établi par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et il est généralement publié annuellement. Pour le déterminer, la SCHL établit dans les villes de plus de 10 000 habitants un relevé des logements vacants dans des édifices de plus de 3 logements. On convient généralement qu'un taux de 3 % révèle un marché locatif équilibré. Un taux d'inoccupation inférieur à 3 % indique donc un manque de logements locatifs, ce qui entraîne généralement une pression à la hausse sur les loyers.

Dans trois agglomérations du sud plus urbanisé de la région de Lanaudière se situant dans les MRC de Joliette, Les Moulins et L'Assomption, les relevés de la SCHL indiquent que le taux d'inoccupation varie entre 0,2 % et 0,9 % en octobre 2002, en baisse dans deux agglomérations.

Par ailleurs, on observe « une très grande rareté des espaces locatifs dans les milieux ruraux non agricoles de Lanaudière »¹⁴ situés plus au nord.

À titre comparatif, le taux d'inoccupation était en octobre 2002 de 0,3 % à Québec et de 0,7 % à Montréal, deux villes durement touchées par la rareté de logements.

Tableau # 3 : Taux d'inoccupation des logements locatifs dans trois agglomérations de Lanaudière en octobre 2002

MRC	Agglomération		Studio	1 ch.	2 ch.	3 ch. +	Taux moyen d'inoccupation
JOLIETTE	Joliette-Saint-Charles-Borromée	2001	4,6	2,5	1,8	1,3	2,2 %
		2002	0,8	1,7	0,6	0,6	0,9 %
LES MOULINS	Lachenaie-Mascouche Terrebonne-Laplace	2001	nd	0,6	0,2	1,0	0,5 %
		2002		0,0	0,2	1,7	0,4 %
L'ASSOMPTION	Charlemagne-L'Épiphanie-Le Gardeur-L'Assomption-Repentigny-Saint-Gérard-Saint-Sulpice	2001	nd	0,2	0,1	0,0	0,1%
		2002		0,8	0,0	0,0	0,2%

Sources : SCHL et SHQ

¹⁴ Théolis (2002c), page 7.

2.5 État des logements

L'état des logements est fort varié selon que l'on se trouve en milieu urbain ou en milieu rural dans Lanaudière. Diverses problématiques sont particulières à la région : « Les territoires ruraux du nord lanauois se distinguent de ceux du sud par une forte majorité de propriétaires, par un développement résidentiel marqué par la villégiature – pouvant compter jusqu'à une propriété sur trois comme résidence secondaire – et, incidemment, par une mauvaise qualité du bâti de plusieurs résidences secondaires converties en résidences principales. Les programmes gouvernementaux actuels permettent de maintenir, sans pour autant l'améliorer, l'état des propriétés appartenant à des ménages financièrement démunis ».¹⁵

De façon générale, en 1996, selon les critères de Statistique Canada, « pour les deux tiers des ménages lanauois, le logement requiert un entretien régulier, tandis que pour le dernier tiers, des réparations mineures ou majeures sont nécessaires »¹⁶ Plus précisément, 9,4 % des résidants indiquent des réparations majeures (touchant notamment la plomberie, l'installation électrique, la charpente des murs, des planchers ou des plafonds). Ces proportions dépassent la moyenne québécoise qui est de 8,6 %.

Notons en effet que la SHQ s'inquiète de l'état de détérioration du parc de logement au Québec. Elle constate que « la proportion de logements ayant besoin de réparations majeures, selon leurs occupants, y est passée de 7,2 % à 8,6 % , entre 1981 et 1996 ».¹⁷ La SHQ précise également que l'augmentation du nombre de logements détériorés est plus problématique encore en zone rurale où les ménages propriétaires n'ont pas les ressources financières suffisantes pour faire effectuer les réparations requises et ne peuvent se reloger de façon convenable, faute de logements disponibles à coût abordable ».¹⁸ Au-delà des questions de salubrité déjà identifiées, ce phénomène soulève les questions de conservation du bâti et de qualité de vie. Mentionnons entre autres le stress occasionné par la précarité financière et le danger de détérioration et de perte des actifs résidentiels.

On peut également établir un lien entre le revenu des résidants et l'état des habitations. Mentionnons par exemple que dans les MRC de Montcalm, de Matawinie et de D'Autray, l'ensemble des ménages dont le taux d'effort dépasse 30 % sont « proportionnellement plus nombreux que dans l'ensemble de la région à indiquer que leur logement nécessite des réparations mineures ou majeures ».¹⁹

¹⁵ Idem.

¹⁶ Théolis (2002a), page 24.

¹⁷ SHQ (2002a), page 28.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Théolis (2002a), page 25.

2.6 Observations sommaires

En bref, les résidants de Lanaudière sont en grande majorité propriétaires du logement qu'ils habitent.²⁰ À titre d'exemple, près de huit ménages sur dix de la MRC Les Moulins sont propriétaires. Il s'agit de la MRC la plus rapprochée de la métropole et elle semble attirer un grand nombre d'accédants à la propriété. Par contre on retrouve une forte concentration de locataires dans la MRC de Joliette : quatre ménages sur dix.

Une autre caractéristique de Lanaudière au plan de l'habitation est la proportion de locataires dont le taux d'effort dépasse 30 %.²¹ Alors que la moyenne québécoise est de 42,6 %, celle de Lanaudière est de 43,9 %. La situation est plus dramatique dans les MRC rurales : par exemple, dans la MRC de Montcalm, plus d'un locataire sur deux et plus d'un propriétaire sur cinq consacrent plus de 30 % de leurs revenus au logement. Cette MRC compte aussi la plus forte proportion de ménages en précarité extrême, soit ceux dont le taux d'effort dépasse 50 %.

Les coûts d'habitation des résidants de Lanaudière se comparent à la moyenne québécoise chez les ménages propriétaires. Ces derniers paient en moyenne 677 \$ par mois pour se loger. Chez les ménages locataires, les coûts sont en moyenne de 486 \$ par mois, ce qui est inférieur de 4 % à la moyenne québécoise.

Au plan de la rareté, le taux d'inoccupation le plus récent calculé par la SCHL dans trois agglomérations est inférieur à 1 %²² et on constate également une rareté dans les zones plus rurales.

La détérioration du parc de logements est un enjeu dans Lanaudière, particulièrement dans les zones du nord où l'on retrouve beaucoup de résidences secondaires converties en résidences permanentes. Ce phénomène semble affecter davantage les ménages dont le taux d'effort est plus élevé.

Pour accentuer la pénétration des programmes existants chez ces clientèles fragiles, propriétaires et locataires, tant dans les zones urbaines que rurales, des programmes de soutien et de sensibilisation pourraient être mis en place en étroite collaboration avec les intervenants spécialisés et les associations desservant par exemple les personnes handicapées ou les personnes âgées.

²⁰ Tableau 1, page 12.

²¹ Tableau 2, page 13.

²² Tableau 3, page 15.

Section 3.

L'aide gouvernementale au logement social

Cette section présente l'évolution des tendances étatiques quant au financement du logement social et dresse un portrait descriptif des programmes d'aide utilisés dans Lanaudière.

3.1 Évolution et tendances du financement du logement social

Première période : l'État comme producteur de logement

Le rôle de l'État dans le domaine du logement s'est accéléré et développé durant et après la seconde Guerre mondiale. Le gouvernement fédéral est à l'époque intervenu directement dans la production de logement pour favoriser la mobilité et la disponibilité de la main-d'œuvre en temps de guerre et, par la suite, pour soutenir le retour des militaires à la vie civile.

« La création de la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL)²³ en 1945 favorisa surtout le prêt aux acheteurs de maisons individuelles et la construction de logements locatifs par les promoteurs privés. À l'exception de quelques initiatives expérimentales et de projets pilotes, c'est surtout durant la seconde moitié des années 1960 que la production directe de logements par l'État redémarrera grâce à des modifications à la Loi nationale sur l'habitation (LNH), permettant les prêts aux provinces pour la construction de logements publics, et prévoyant le partage 50/50 des frais d'exploitation des logements publics par les provinces et le gouvernement fédéral.²⁴ De plus, pour la première fois, des prêts directs à conditions avantageuses étaient disponibles pour les sociétés sans but lucratif pour fournir du logement à coût modéré ».²⁵

C'est d'abord le logement de type public qui s'est développé au Québec avec la création en 1967 de la Société d'habitation du Québec qui a été le maître d'œuvre de quelque 62 884 unités d'habitation à loyer modique (HLM).²⁶ Elle produisait ainsi quelque 5 000 logements par année en 1976.²⁷ Ces logements sont pour la plupart la propriété de l'Immobilière SHQ et sont administrés par les offices d'habitation (OMH) au plan local.²⁸

²³ Elle deviendra la Société canadienne d'hypothèques et de logement en 1979.

²⁴ La répartition du paiement des frais d'exploitation variera au cours des années selon les ententes fédérales/provinciales/municipales.

²⁵ Gaudreault et Bouchard (2002) page 12.

²⁶ SHQ (2002a).

²⁷ SHQ (1977), dans Gaudreault et Bouchard (2002).

²⁸ Pour les fins de la présente étude nous utiliserons le sigle OMH pour désigner les offices d'habitation autrefois désignées comme offices *municipaux* d'habitation. Notons également que certains offices, particulièrement les plus anciennes, sont propriétaires de leurs immeubles.

Seconde période : l'État comme facilitateur et le développement du logement communautaire

L'accent sur le logement public a été suivi, au cours des années 1970, par le développement du secteur communautaire d'habitation, lequel sera accéléré par la création d'un réseau de groupes de ressources techniques (GRT) encouragé par la SHQ et la SCHL. Parallèlement au secteur public, ce secteur communautaire d'habitation a réalisé quelques 22 000 unités dans les coopératives d'habitation et environ 25 000 autres l'ont été sous forme d'organismes à but non lucratif (OBNL) d'habitation.

« Le logement communautaire, tel qu'on le connaît au Québec, constitue une innovation sociale intéressante. Les coopératives et les OBNL d'habitation sont une forme de logement social, mais de propriété collective privée, ce qui les distingue du logement public de type HLM. La part de leurs ressources financières qui provient de subventions publiques varie selon les programmes et leur permet d'atteindre les cibles visées par la politique de logement social ».

« La gestion du logement communautaire est prise en charge par des usagers bénévoles et, dans le cas des organismes à but non lucratif, aussi par des employés. La gouvernance de ces organisations est assurée par des conseils d'administration formés de bénévoles. (...) Sauf pour les résidents bénéficiant d'une subvention au loyer, la gestion financière de ces organismes est également en partie soumise au marché, les loyers étant largement déterminés par les coûts d'opération. À ce titre, les coopératives d'habitation et les OBNL d'habitation sont des entreprises de l'économie sociale ».²⁹

Évolution des formes d'aide au logement social

Au rythme des cycles économiques, des récessions et des crises du logement, on observe que depuis environ cinquante ans, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ont apporté leur soutien au financement du logement social. Deux formes d'aide ont été généralement utilisées pour réguler l'offre et la demande :

- L'aide à la pierre : cette aide soutient l'offre, c'est-à-dire la production de logements nouveaux; elle est versée sous forme de subventions en capital, sous forme de rabais d'intérêts ou encore sous forme d'aide à l'exploitation selon des formules très variées ;
- l'aide à la personne, qui permet de combler la différence entre la capacité de payer d'un ménage et les coûts requis pour viabiliser un ensemble d'habitation; le supplément au loyer et l'allocation logement sont des formes courantes d'aide à la personne.

²⁹ Bouchard et Gaudreault (2003).

Les deux formes d'aide ont été utilisées de façon généralisée dans le domaine du logement social et dans le secteur privé, particulièrement depuis la fin des années 1970.

La production de logement social, dans sa forme publique et dans sa forme communautaire, a été fortement bouleversée par le retrait total du gouvernement fédéral de l'aide aux nouveaux logements, en 1993. Cette époque a notamment été caractérisée par l'abandon de la construction des HLM. Le Québec a cependant maintenu une production significative en mettant en place ses propres programmes d'aide à l'aménagement de nouveaux logements communautaires, en axant ses interventions sur la rénovation de logements coopératifs et de type OBNL. Par l'entremise de la SHQ et avec la participation des municipalités, il a aussi contribué au maintien du parc existant et à la revitalisation des quartiers par divers programmes d'aide à l'amélioration de l'habitat.

Le retrait du gouvernement fédéral et l'augmentation des coûts de production du logement ont forcé les gouvernements et l'ensemble des intervenants à explorer de nouvelles avenues.

En ce début de millénaire, une des tendances fondamentales de l'aide au logement dans le monde occidental est de diversifier les sources de financement du logement social. Dans l'ensemble des pays, l'ampleur des coûts impose des contraintes à l'État central qui ne veut plus assumer seul cette responsabilité.

L'aide est par ailleurs ciblée de plus en plus vers des ménages, des personnes, éprouvant des difficultés spécifiques.

« Il existe dorénavant une tendance partout dans le monde occidental, à aiguillonner davantage le logement social vers les nouveaux besoins issus des évolutions sociales et économiques récentes, soit la « désinstitutionnalisation » des handicapés physiques ou mentaux, la fragilité croissante des familles, la multiplication des personnes en situation précaire et, à la limite, sans-abri, etc. Le logement social s'adresse de moins en moins aux familles ouvrières ou salariées, pour répondre plutôt à des besoins particuliers ».³⁰

Ces orientations gouvernementales s'opposent parfois au discours des promoteurs du logement communautaire qui favorisent une conception plus ouverte du logement social et proposent des objectifs de mixité sociale et d'intégration au tissu urbain de façon à contrer la ségrégation spatiale de la pauvreté.³¹ Les récentes programmations des programmes québécois AccèsLogis font cependant une grande place aux projets destinés à des ménages aux revenus variés, notamment en ce qui concerne les projets coopératifs de logement.

³⁰ Morin, Dansereau et Nadeau (1990, page 17), dans Théolis (2002b, page 16).

³¹ Bouchard et Gaudreault (2003).

À cette tendance étatique à la « clientélisation » de l'aide se superpose également la tendance à limiter dans le temps les engagements budgétaires. En opposition aux engagements à long terme des années 1970 et 1980,³² l'aide de l'État prend maintenant la forme d'une subvention en capital versée lors de la réalisation d'un ensemble de logements. Cette contribution, plus économique et responsabilisante, permet au promoteur, en l'occurrence la coopérative ou l'OBNL (privé ou municipal), d'emprunter sur le marché des capitaux pour compléter son montage financier.

Finalement, au plan canadien et plus récemment au Québec, la décentralisation graduelle des responsabilités d'habitation vers les municipalités et vers les régions implique de plus en plus la mise à contribution financière du milieu socio-économique et par conséquent, la création de nouveaux partenariats et de nouvelles alliances locales mettant en présence les secteurs privé, public et communautaire. Par contre, ce virage municipal, bien qu'il apparaisse à plusieurs observateurs inévitable, soulève plusieurs questions :

- La capacité des municipalités de subventionner l'habitation à même une assiette fiscale essentiellement basée sur la taxe foncière, donc peu flexible ;
- les difficultés d'arrimage entre les programmes sociaux relevant de l'État central et les programmes d'habitation au plan local ;
- le clivage entre les zones urbanisées et les zones rurales alors que ces dernières sont moins pourvues au plan fiscal et que leurs résidents ont des revenus plus bas.

3.2 Les programmes d'aide à la production de logements sociaux dans Lanaudière

Tel qu'énoncé plus haut, la réalisation de logements visant les ménages qui peuvent difficilement se loger sur le marché privé nécessite la participation financière de l'État pour tout d'abord encourager la production de nouveaux logements et pour également réduire les loyers à des niveaux abordables. L'aide gouvernementale a donc été canalisée dans des programmes qui ont évolué au cours des années.

Les interventions basées sur la production par l'état ou le prêt direct aux promoteurs, au cours des années 1970, ont évolué vers une plus grande mise à contribution des producteurs communautaires et éventuellement vers les prêts assurés. La forme et la durée des engagements ont également évolué, passant des subventions à long terme³³ aux contributions de capital ponctuelles et ciblées.

³² Pomeroy (2001).

³³ Par exemple, c'est vers 2030 que les contributions découlant des derniers engagements de programmes fédéraux s'éteindront.

Voici un sommaire des programmes d'aide ayant soutenu cette production du logement social dans Lanaudière.³⁴ Bien que la plupart de ces programmes bénéficient toujours de crédits gouvernementaux, lesquels seront versés mensuellement jusqu'à l'expiration des conventions d'exploitation avec les organismes gestionnaires, seuls les programmes AccèsLogis (ACL), Logement abordable Québec (LAQ) et Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) peuvent financer de nouveaux engagements. On trouvera un tableau sommaire des programmes selon l'origine des fonds et par MRC en page 28.

Programme d'Habitation à loyer modique (HLM) (SCHL-SHQ), 1968-1993)

Production : les logements HLM ont été financés selon les termes de l'Entente-Cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale qui a été modifiée en 1985. Durant les premières années, les offices municipaux d'habitation (OMH) pouvaient obtenir du financement privé et des garanties de prêt de la SHQ. Avec le temps la SHQ a préféré agir comme maître d'oeuvre et a trouvé son financement sur le marché obligataire. La gestion du parc est confiée aux OMH. La plupart du temps les immeubles appartiennent à l'Immobilière SHQ, une société apparentée à la SHQ. Un total de 1 613 unités ont été réalisées dans Lanaudière.

Caractéristiques : bien que les ententes aient varié au cours des années, on estime de manière générale que le déficit d'exploitation des HLM est assumé à 60 % par la SCHL, à 30 % par la SHQ et à 10 % par les municipalités.³⁵

Fait saillant : de façon générale, les locataires des HLM paient un loyer correspondant à 25 % de leur revenu. Ils sont choisis en fonction de critères d'attribution et la liste d'attente des requérants est gérée par les OMH.

Article 61 de la Loi nationale sur l'habitation

(SCHL, 1973-79, anciennement Article 34, 18 et 15,1 de la LNH)

Production : ce programme s'adressait aux coopératives d'habitation et aux organismes à but non lucratif. Il a permis la création de 486 unités dans Lanaudière. De ces 486 unités de type privé sans but lucratif, 196 ont été

³⁴ Les informations relatives aux programmes d'aide sont tirées des documents suivants : Hudon, Marcellin (1992). *Coopératives d'habitation – Les programmes d'aide de 1973 à 1992*, Confédération québécoise des coopératives d'habitation et Association des groupes de ressources techniques du Québec.

Gaudreault Allan et Marie Bouchard (2002). *Le financement du logement communautaire : évolution et perspectives*. ARUC-Économie sociale, Cahier R-08-2002, juin 2002.

Les informations relatives à la répartition de logements par programme proviennent d'une compilation partielle tirée de Lapierre (2002d) et d'informations complémentaires fournies par le GALOP.

³⁵ Source : interview d'un gestionnaire de la SHQ.

converties en centres d'hébergement publics; 110 autres sont utilisées comme pavillon jeunesse et 180 unités sont gérées sous forme OBNL.

Caractéristiques : l'aide prenait la forme d'une remise gracieuse de 10 % de la SCHL et d'un prêt direct à 8 % amorti sur des périodes variant de 35 à 50 ans.

Fait saillant : les loyers sont établis selon les coûts d'exploitation et sont les mêmes pour l'ensemble des résidants selon la typologie.

Article 95 de la Loi nationale sur l'habitation

(SCHL, 1979-1985, anciennement Article 56,1 de la LNH)

Production : ce programme s'adressait autant aux coopératives d'habitation qu'aux organismes à but non lucratif. Sous ce programme, 316 logements ont été produits dans Lanaudière, répartis presque également entre les coopératives d'habitation et les OBNL.

Caractéristiques : l'aide à l'exploitation équivaut à la différence entre un remboursement de prêt au taux du marché et 2 %. Elle permet d'offrir un loyer au bas prix du marché à l'ensemble des résidants en plus d'une aide de dernier recours qui réduit le loyer de personnes à faible revenu. L'aide est administrée par l'organisme et comporte un mécanisme de réduction progressive.

Fait saillant : prêt hypothécaire contracté auprès d'une institution financière et assurance hypothécaire de la SCHL.

Programme fédéral des coopératives d'habitation

(PFCH) (SCHL, 1986-1993)

Production : s'adressant exclusivement aux coopératives d'habitation, ce programme a entraîné la création de 90 logements dans la région.

Caractéristiques : le PFCH introduit un nouvel outil, le prêt hypothécaire indexé (PHI). L'aide est indexée mais un mécanisme d'ajustement assure sa réduction à compter de la seizième année. Le programme provincial de Supplément au loyer est également disponible et peut bénéficier à des ménages dans l'ordre de 15 à 50 %. Ces ménages doivent être choisis parmi les ménages répondant aux critères de besoins impérieux.³⁶ Un fonds de sécurité d'occupation est créé et administré par la coopérative. Un

³⁶ Un ménage a des besoins impérieux si son logement « ne satisfait pas à au moins l'une des trois normes (qualité convenable, taille convenable et prix abordable) et s'il doit consacrer 30% ou plus de son revenu au paiement du loyer moyen d'un logement équivalent répondant aux trois critères dans sa localité ». Source : SCHL : *Études spéciales sur les données du recensement de 1996 – Le logement des enfants au Canada*. Collection *Le point en recherche*, Série socio-économique, numéro 55-4. Tiré du site Internet de la SCHL.

fonds de stabilisation pancanadien permet d'accorder des prêts à certains projets en difficulté.

Fait saillant : il s'agit du premier programme de logement social dont les loyers initiaux correspondent à la définition de loyer du marché.

Programme intégré québécois

(PIQ) (SHQ, 1984-1986)

Production : ce programme québécois a permis l'achat, la rénovation ou le recyclage de 51 logements dont 6 logements coopératifs et 45 logements de type sans but lucratif.

Caractéristiques : l'aide prend la forme d'un cumul de subventions de capital du programme Logipop, de subventions à la rénovation du programme Loginove, de subventions de capital Corvée-Habitation et d'unités de Supplément au loyer pour 40 % des ménages.

Fait saillant: ce programme ne comprend pas d'aide à l'exploitation mais prévoit la création d'une réserve de gestion par l'organisme.

Programme sans but lucratif privé

(PSBLP) (SCHL-SHQ, 1986-1993)

Production : programme à coûts partagés entre la SCHL et la SHQ. Il s'adresse aux coopératives et aux OBNL. Les coopératives ont produit 70 logements et les OBNL 85 logements dans le cadre de ce programme, soit un total de 155 logements. Le volet public de ce programme a financé les logements en HLM à compter de 1986 jusqu'en 1993.

Caractéristiques : l'aide gouvernementale comble la différence entre 25 % des revenus des résidants et les coûts d'exploitation des ensembles. Prêt contracté auprès d'une institution financière et assuré à 100 % par la SCHL.

Fait saillant : s'adresse exclusivement aux ménages à très faible revenu et selon les programmations, visait les familles, les personnes âgées en perte d'autonomie et les sans-abri.

Programme d'achat-rénovation pour la réalisation de logements coopératifs et sans but lucratif

(PARCO) (SHQ, 1995-1996)

Production : s'adressant autant aux coopératives qu'aux OBNL, ce programme québécois visait exclusivement l'achat-rénovation ou le recyclage de bâtiments. Dans Lanaudière, 18 logements ont été produits par un OBNL; le PARCO est un programme expérimental précurseur d'AccèsLogis.

Caractéristiques : subvention de capital couvrant de 40 à 50 % des coûts admissibles et garantie de prêt de la SHQ. Supplément au loyer disponible pour 20 à 40 % des logements.

Fait saillant : ce programme introduit la contribution financière obligatoire du milieu et inclut une forme de contribution des résidants au financement de nouvelles unités.

AccèsLogis

(ACL) (SHQ, 1997 à ce jour)

Production : le programme est financé par Québec et a permis de développer 163 logements pour des OBNL de Lanaudière. À ce jour, aucune coopérative ne s'est prévaluée du programme dans la région.

Caractéristiques : subvention de capital couvrant de 40 à 50 % des coûts admissibles et gagnables sur 25 ans; garantie de prêt de la SHQ. Supplément au loyer disponible pour 20 à 60 % des ménages. La contribution financière du milieu est obligatoire; le programme permet un refinancement des ensembles après 10 ans, assorti de la possibilité de réinvestir une partie des fonds dans la création de nouvelles unités sociales.

Fait saillant : AccèsLogis comprend trois volets : Volet 1, destiné aux familles et personnes autonomes, Volet 2, destiné aux personnes âgées en légère perte d'autonomie, et Volet 3, destiné aux personnes ayant des besoins particuliers.

Programme de Logement abordable Québec

(LAQ) (SCHL-SHQ, 2002 à ce jour)

Production : ce programme à frais partagés permet la création de logements privés, publics ou coopératifs et de type sans but lucratif. À ce jour, 30 logements de type sans but lucratif sont en planification dans Lanaudière dans le cadre de ce programme. Les OMH sont susceptibles d'utiliser ce programme pour réaliser de nouveaux logements publics.

Caractéristiques : subvention de capital gagnable sur 10 ans, permettant de réduire le loyer de l'ensemble des résidants jusqu'au niveau moyen du marché et garantie de prêt de la SHQ. La participation du milieu est obligatoire et doit être d'au moins 15 % des coûts reconnus. Le programme vise surtout la construction neuve et est disponible dans les municipalités où le taux d'inoccupation est inférieur à 2,5 %.

Fait saillant : L'ensemble des locataires doit provenir des listes de requérants constituées par les offices municipaux d'habitation. Le programme comprend deux volets : la volet communautaire qui s'adresse aux coopératives et aux OBNL d'habitation et le volet privé qui vise les promoteurs du secteur privé.

Initiative de partenariats en action communautaire
(IPAC) (Secrétariat aux sans-abri, depuis 2000)

Production : ce programme fédéral vise à réduire l'itinérance et encourage l'aménagement de logements et le développement de programmes visant les personnes sans-abri. Il inclut également un volet destiné aux jeunes sans-abri. Dans Lanaudière, les fonds IPAC seront utilisés pour la réalisation d'un projet de 8 unités d'hébergement ainsi qu'en complément du programme AccèsLogis pour l'aménagement de 16 unités réparties dans 2 projets, en plus d'un projet de local pour jeunes de la rue ne comprenant aucun logement.

Caractéristiques: les fonds sont versés sous forme de subventions de capital applicable sur les coûts de réalisation ou sous forme de subventions attribuées à des initiatives spécifiques des organismes.

Fait saillant : le programme fait appel à un partenariat large des secteurs communautaires, public et privé pour la gestion locale des fonds. Au Québec, les régies régionales de la santé et des services sociaux sont reconnues comme instances gestionnaires. La SHQ participe au comité aviseur, lequel formule des recommandations quant à la sélection des projets soumis.

Observations sommaires sur les programmes d'aide à la production

Le tableau qui suit permet de constater que les fonds versés par le gouvernement fédéral en vertu des programmes unilatéraux ont permis la réalisation de 892 unités de logement, ce qui représente environ trois logements sociaux sur dix dans Lanaudière; les deux tiers des logements financés dans le cadre de ces programmes fédéraux sont détenus par des OBNL et des coopératives, le reste faisant partie du réseau d'hébergement public.³⁷

Tableau # 4: Origine des fonds destinés aux programmes de production de logement social et répartition par MRC, 1968-2003

MRC	Programmes fédéraux : 892 log.			Programmes à frais partagés : 1822 log.			Programmes québécois : 232 log.				Total
	Art. 61 73-79	Art. 95 79-85	PFCH 86-93	HLM 68-93	PSBL 86-93	LAQ 02-03	IPAC- ACL 01-03	PIQ 84-86	PARCO 95-96	ACL 97-03	
Joliette	290	62	41	526	71	0	8 ³⁸	24	18	26	1 066
D'Auray	75	99	0	172	23	0	0	6	0	27	402
Montcalm	49	21	21	151	0	0	0	0	0	34	276
Matawinie	72	11 ³⁹	24	157	6	0	0	5	0	0	251
Les Moulins	0	0	12	366	18	30	16	16	0	0	458
L'Assomption	0	123	16	241	37	0	0	0	0	76	493
LANAUDIÈRE	486	316	90	1 613	155	30	24	51	18	163	2 946 ⁴⁰

Source : Compilation Allan Gaudreault à partir de Théolis (2002b) et GALOP (2003)

On observe également que la majorité des logements, soit 1822, ont été réalisés grâce aux programmes à frais partagés, lesquels ont financé 62 % des unités; 89% de ces logements sont des HLM.

Par ailleurs, les programmes unilatéraux québécois ont permis de financer à ce jour 232 logements, soit 8 % du parc social de logements; à l'exception d'un projet coopératif de 6 logements, il s'agit de logements détenus par des OBNL. Le tableau inclut d'ailleurs les 30 logements en planification dans le cadre du programme LAQ.

Le rythme de production des logements sociaux a sensiblement diminué vers le milieu des années 1980 et ce phénomène s'est poursuivi au cours des années 1990 jusqu'au retrait fédéral. Nous basant sur les périodes d'activité des programmes, nous constatons que la moyenne de logements produits de 1968 à 1993 a été d'environ 123 logements par année. La production de logements

³⁷ Voir note 56.

³⁸ Il s'agit ici d'un ensemble de 8 logements financés exclusivement par le programmes IPAC.

³⁹ Ces 11 unités ont fait l'objet de cession au secteur privé en 1999 et ne font pas partie du Tableau 6 de la page 35.

⁴⁰ Ce total n'inclut pas 80 unités de supplément au loyer. Les informations disponibles ne permettent pas d'identifier l'origine de tous les fonds, ce qui explique entre autres la différence avec le tableau de la page 35.

sociaux a par la suite chuté davantage pour atteindre une moyenne annuelle de 29 logements pour la période de 1994 à 2002.⁴¹

3.3 Les programmes d'aide à l'abordabilité

Alors que les programmes décrits plus haut visaient la production de nouveaux logements, les programmes suivants s'adressent exclusivement aux problèmes d'abordabilité.⁴²

Le Supplément au loyer

« Ce programme s'adresse aux personnes à faible revenu qui sont sélectionnées en fonction de leurs revenus et de l'état du logement qu'elles occupent ».

Le coût du loyer est fixé à 25 % du revenu du locataire et la SHQ paie la différence entre ce montant et les coûts réels indiqués au bail.

Le programme est administré par la SHQ. Les OMH assurent le service local à titre de mandataires de la SHQ. Les modalités d'application sont régies par des conventions signées avec le propriétaire des logements. Le logement occupé peut être géré par un propriétaire privé, par une coopérative ou par un OBNL.

Pour Lanaudière, de 1996 à 2001, les unités de Supplément au loyer ont varié entre 223 et 257 unités ce qui équivaut à un versement annuel moyen de 557 056 \$, soit 191 \$ par mois par logement.⁴³

L'Allocation-logement

Il s'agit d'un programme « d'aide financière à des ménages à faible revenu qui consacrent une part trop importante de leur budget pour se loger ». Les ménages bénéficiaires sont admissibles en fonction de critères d'âge, de revenus ou de composition du ménage.

L'allocation s'adresse aux propriétaires, aux locataires, aux chambreurs ainsi qu'à toute personne qui partage un domicile avec un ou plusieurs occupants. L'aide maximale ne peut dépasser 80 \$ par mois. Ce programme a rejoint 7 430 ménages lanaudois en 1998-1999, ce qui totalise 4 667 739 \$, soit une contribution moyenne 52,35\$ par mois.⁴⁴

⁴¹ La date d'ajustement des intérêts n'étant pas disponible pour tous les projets nous référons ici à la période où les programmes d'aide étaient disponibles.

⁴² Informations tirées du site Internet de la SHQ : www.shq.gouv.qc.ca.

⁴³ SHQ (2002b), compilation spéciale.

⁴⁴ Idem.

3.4 Programmes d'aide à l'Amélioration de l'habitat

En plus des programmes d'aide au logement social, la SHQ dispose d'un certain nombre de programmes qui s'adressent à l'amélioration de l'habitat existant dont certains font partie intégrante d'opérations de revitalisation initiées par les municipalités. La SHQ indique que 417 ménages lanaudois ont bénéficié de ces programmes en 2001.⁴⁵

Le tableau suivant résume l'apport de la Société d'habitation du Québec pour diverses périodes. Une description de chaque programme suit le tableau.⁴⁶

Tableau # 5 : Répartition des programmes d'aide à l'Amélioration de l'habitat provenant de la Société d'habitation du Québec pour des périodes variables, par MRC

MRC	PRVQ 1996-2001 # - \$ - travaux	RénoVillage 1998-2002 # - \$ - travaux	PRU 2001 #	PAMH 2001 # - \$	PAD 1991-2002 # - \$	LAAA 1996-2002
D'Autray		157- 825 706 \$ 1 190 470 \$			76 - 696 650 \$	4 - 35 568 \$
Joliette	188 - 628 808 \$ 2 835 751 \$	100 - 563 603 \$ 848 788 \$			25 - 228 575 \$	2 - 29 509 \$
L'Assomption		64 - 325 483 \$ 430 029 \$			47 - 453 416 \$	4 - 37 079 \$
Les Moulins		61 - 322 232 \$ 440 015 \$			114 - 1 172 999 \$	7 - 51 773 \$
Matawinie		186 - 1 067 034 \$ 1 557 324 \$			68 - 561 506 \$	7 - 48 241 \$
Montcalm		200 - 1 151 067 \$ 1 587 020 \$			77 - 873 331 \$	12 - 146 603 \$
TOTAL	188 - 628 808 \$ 2 835 751 \$	768 - 4 258 125 \$ 6 053 646 \$	27	15 - 113 000 \$	407 - 3 986 437 \$	36 - 348 973 \$
					Total tous programmes Unités et subventions	1 441 unités 9 335 343 \$

Source : compilation spéciale de la SHQ au 15 janvier 2002

Revitalisation des vieux quartiers (PRVQ)

« Depuis 1995, le programme Revitalisation des vieux quartiers soutient les villes-centres et d'autres villes désignées dans l'amélioration de leurs vieux quartiers ». La SHQ verse un dollar pour chaque dollar investi par une municipalité, le propriétaire étant tenu d'assumer au moins un tiers du coût des travaux de rénovation. Le gouvernement fédéral participe également au financement d'une partie des projets. Les municipalités, dans le cadre de la politique québécoise de décentralisation, peuvent compter sur une grande flexibilité quant à la définition et à la gestion du programme. Le programme comporte trois volets : rénovation, mise en valeur et patrimoine bâti. De 1996 à 2001, la région de Lanaudière, plus précisément la ville de Joliette, a obtenu des fonds totalisant 628 808 \$ dans le cadre du PRVQ, ce qui a contribué à la rénovation de 188 logements entraînant des travaux de 2 835 751\$. Notons que ce programme est maintenant connu sous

⁴⁵ SHQ (2002a).

⁴⁶ Les informations qualitatives de cette section sont tirées de SHQ (2002a). Les informations quantitatives proviennent de SHQ (2002b), une compilation spéciale en date du 15 janvier 2002.

l'appellation Rénovation Québec et que toutes les municipalités y sont admissibles.

RénoVillage

Lancé en 1998, le programme RénoVillage prévoit « une aide financière aux propriétaires à faible revenu vivant dans des municipalités de moins de 5 000 habitants ou dans des secteurs qui ne disposent pas de services d'aqueduc ou d'égout dans les municipalités de 5 000 habitants et plus. » Le programme vise à corriger des déficiences graves et l'aide peut couvrir 90 % des travaux sans dépasser 6 500 \$. La gestion du programme est confiée aux MRC. Le gouvernement fédéral participe au financement du programme. 768 unités ont été rénovées dans le cadre de ce programme dans Lanaudière. Pour la période de 1998 à 2002, le montant versé en subventions atteint 4 258 125 \$ et les travaux réalisés sont estimés à 6 053 636 \$.

Réparations d'urgence (PRU)

Ce programme « s'adresse aux ménages les plus défavorisés des régions rurales qui ont un besoin urgent de réparer leur logement parce qu'il représente une menace pour leur santé ou leur sécurité ». En 2001, 27 ménages lanaudois ont bénéficié de ce programme.⁴⁷

Amélioration des maisons d'hébergement (PAMH)

Ce programme de prêt permet d'aider les OBNL « qui gèrent des unités d'habitation destinées aux femmes et à leurs enfants ainsi qu'aux jeunes de moins de 29 ans victimes de violence familiale ». Le programme requiert la collaboration du ministère de la Santé et des Services sociaux. En 2001, ce programme a rejoint 15 unités de la région.

Adaptation de domicile pour personnes handicapées (PAD)

« Ce programme aide les personnes handicapées à payer le coût des travaux pour rendre accessible et adapter le logement qu'elles habitent ». La SCHL contribue également au financement du programme. De 1991 à 2002, 407 personnes handicapées ont bénéficié du programme dans Lanaudière, ce qui correspond au versement de 3 986 437 \$ en subventions.

⁴⁷ Répartition spéciale 2003 d'un total du rapport annuel 2001 de la SHQ.

Logements adaptés pour les aînés autonomes (LAAA)

Ce programme « s'adresse aux personnes à faible revenu âgées de 65 ans afin qu'elles puissent adapter certaines composantes de leur logement pour continuer à y vivre de façon autonome et sécuritaire le plus longtemps possible. » L'aide prend la forme d'une subvention pouvant atteindre 2 500 \$. De 1996 à 2002, 190 ménages lanaudois ont profité du LAAA, ce qui représente une contribution gouvernementale de 404 032 \$ répartie à raison de 75 % du gouvernement fédéral et 25 % du gouvernement québécois. Depuis 2000, la SHQ fait appel aux MRC pour la gestion du programme.

Section 4.

Le patrimoine de logement social de Lanaudière

Le patrimoine social d'habitation de Lanaudière est estimé à 3 090 unités correspondant à des coûts de réalisation totaux dépassant 115 M \$.⁴⁸ Il se répartit entre le parc public en HLM, les centres d'hébergement public et le parc communautaire des coopératives et des OBNL. Il met à contribution 100 organismes gestionnaires.

4.1 Un parc de logement social diversifié

Le parc public : les HLM

Les 41 offices d'habitation (OMH) de la région de Lanaudière gèrent un total de 1 613 logements et 80 unités de Supplément au loyer dans le secteur privé.⁴⁹ Ces 1 613 unités totalisent des coûts de réalisation approximatifs de 56 M \$ soit environ 35 000 \$ par logement. Le parc de logements en HLM dessert principalement les personnes âgées dans une proportion de 67 %. La clientèle familiale est visée par 33 % des logements sous gestion des OMH.

Le parc communautaire : les coopératives et les OBNL

Le parc d'habitation communautaire est détenu par des coopératives d'habitation et des OBNL qui ont créé au cours des années 1 397 unités.⁵⁰

Le parc coopératif compte 21 coopératives d'habitation totalisant 306 logements.

Les 33 OBNL de la région possèdent de leur côté 785 logements.

Nous incluons également dans le parc communautaire 306 unités qui font maintenant partie intégrante du patrimoine d'hébergement public mais qui ont été réalisées dans le cadre des programmes d'aide destinés au secteur

⁴⁸ Lapierre (2002 a) *Le financement des HLM dans Lanaudière : coûts de réalisation* et Lapierre (2002 b) *Compilation des coûts de réalisation par projets coops et OBNL - par unité - par MRC et distribution en % d'unités et projets par MRC et pour Lanaudière*.

⁴⁹ Notons que selon une compilation spéciale, SHQ (2002b), 235 unités du programme de Supplément au loyer étaient disponibles dans Lanaudière en 2001. 80 unités sont attribuées au secteur privé alors que les 145 autres sont attribuées à des coopératives et à des OBNL. Ces dernières s'appliquent à des logements sociaux existants, elles ne sont pas incluses au total de 3090 unités.

⁵⁰ Selon les données disponibles en mars 2002 dans Théolis (2002b) et GALOP (2003). D'autres unités de logement social ont pu être réalisées depuis cette date.

communautaire.⁵¹ Il s'agit de 5 des 7 projets réalisés dans le cadre de l'Article 61 LNH entre 1971 et 1978.⁵²

Nous basant sur une estimation partielle des coûts de réalisation,⁵³ nous pouvons avancer que cette production a généré des projets dont le coût de réalisation a été d'environ 59 M \$, soit un coût unitaire approximatif de 42 000 \$.⁵⁴

La clientèle des coopératives est majoritairement familiale avec 95 % des unités destinées aux familles et 5 % destinées aux personnes âgées.

Les OBNL desservent par contre majoritairement les personnes âgées (57% des unités); les personnes ayant des besoins spéciaux ont accès à 13 % des unités. Environ 30 % des unités gérées par des OBNL desservent une clientèle mixte composée de personnes seules, de familles et de personnes âgées, dont un organisme qui gère 180 logements pour diverses clientèles.

⁵¹ Programmes décrits à la section 3.2 et excluant les programmes HLM et PSL.

⁵² Lapierre (2002c).

⁵³ Lapierre (2002b).

⁵⁴ On peut difficilement comparer les coûts de réalisation des logements en HLM, en coopératives et en OBNL, car leur période de réalisation ne concorde pas toujours. Le parc HLM compte une plus grande proportion de logements destinés aux personnes âgées et qui sont donc de petite superficie. Leur réalisation date forcément d'avant 1993, ce qui explique en partie la différence de coûts avec le logement communautaire. Par ailleurs, l'inventaire inclut des projets coopératifs et de type OBNL réalisés dans le cadre du PARCO et d'AccèsLogis qui sont plus récents donc plus coûteux, ce qui contribue à hausser la moyenne.

4.2 La répartition du parc de logement social dans les MRC⁵⁵

Le tableau suivant présente l'ensemble du parc de logements sociaux disponibles dans la région de Lanaudière et leur répartition par MRC selon le type de gestionnaire.

Tableau # 6 Répartition des unités de logement social dans Lanaudière par type de gestionnaire et par MRC, 2003

MRC	Gest. HLM (OMH)	Unités HLM	Gest. Héber. public ⁵⁶	Unités Héber. public	Gest. Coop	Unités Coop	Gest. OBNL	Unités OBNL	Total Gestionnaires	Unités PSL privé	Total unités	% par MRC
Joliette	8	526	1	110	10	131	15	359	34	19	1 145	37 %
D'Autray	7	172	1	75	3	71	3	84	14	0	402	13 %
Montcalm	9	151	1	49	1	21	4	61	15	0	276	9 %
Matawinie	9	157	2	72	0	0	5	67	15	0	296	10 %
Les Moulins	4	366	0	0	2	22	4	29	10	61	478	15 %
L'Assomption	4	241	0	0	5	61	3	191	12	0	493	16 %
LANAUDIÈRE	41	1 613	5	306	21	306	33	785	100	80	3 090	100 %

Compilation Allan Gaudreault à partir de Théolis (2002b) et GALOP (2003)

MRC de Joliette

Avec 526 logements, les 8 OMH de la MRC de Joliette gèrent le tiers (33%) des logements publics de la région. Notons que l'OMH de Joliette gère à lui seul la moitié des projets de la MRC, ce qui représente 428 logements (81 %). Il est le seul OMH de la MRC à offrir du logement familial et il gère ainsi le tiers des logements sociaux familiaux de toute la région de Lanaudière.

On compte également un projet spécial d'hébergement pour l'enfance exceptionnelle de 110 unités, situé à Joliette.

C'est dans la MRC de Joliette qu'on trouve près de la moitié des coopératives lanaudoises; ces 10 coopératives possèdent 131 logements.

Les 15 OBNL de la MRC possèdent 359 logements. Un OBNL gère d'ailleurs à lui seul 180 unités.

La MRC de Joliette compte 37 % de tous les logements sociaux de la région. Cette observation est cohérente avec le fait que c'est dans cette MRC qu'on compte la plus forte proportion de locataires dans Lanaudière, soit 41 %.

⁵⁵ Les données concernant le parc HLM ont été compilées à partir de Théolis (2002b) et de Lapierre (2002c).

⁵⁶ Les 306 unités répertoriées dans la catégorie « hébergement public » comprennent 196 unités dans des foyers pour personnes âgées et 110 unités en pavillon jeunesse qui font maintenant partie du réseau de la santé et des services sociaux; ils ont par contre été réalisés grâce au programme de la SCHL résultant de l'Article 61 LNH, ce qui d'après nous justifie de les inclure à cet inventaire.

MRC D'Autray

Les 7 OMH de cette MRC gèrent 172 logements répartis dans 11 projets. 77 % des logements sont destinés aux personnes âgées. Les logements familiaux sont concentrés à Berthierville (24 unités) et Saint-Gabriel (15 unités).

Le réseau d'hébergement public compte ici un projet de 75 unités pour personnes âgées.

Le parc coopératif compte 3 coopératives possédant 71 logements.

Les 3 OBNL détiennent 84 logements.

MRC Montcalm

Le parc HLM de Montcalm compte 151 logements gérés par 9 OMH. 88 % des logements s'adressent aux personnes âgées. Les logements pour familles sont au nombre de 18 et sont répartis dans 2 OMH.

Un projet d'hébergement public de 49 unités dessert les personnes âgées.

La MRC ne compte qu'une coopérative de 21 logements.

On y trouve 4 OBNL possédant un total de 55 logements.

MRC Matawinie

Les 9 OMH de la MRC gèrent 157 logements répartis dans 12 projets. Un seul office se trouve en milieu plus urbanisé (Rawdon) et les autres en milieu rural.

On compte également deux foyers d'hébergement public totalisant 72 unités pour personnes âgées.

Aucune coopérative ne s'est implantée sur ce territoire mais on dénombre 4 OBNL détenant 67 logements.

MRC Les Moulins

Le territoire compte 4 OMH gérant 366 unités en HLM répartis en 11 projets. La majorité de ces logements sont destinés aux familles, ce qui est exceptionnel pour la région car les logements en HLM y sont généralement réservés à la clientèle des personnes âgées. L'OMH de Terrebonne compte d'ailleurs 75,7 % des logements familiaux en HLM de la MRC et 32,5 % des logements familiaux de la région de Lanaudière.

Les 2 coopératives du territoire possèdent 22 logements.

Les OBNL, au nombre de 4, détiennent 29 logements.

MRC L'Assomption

La MRC compte 4 OMH gérant 241 logements répartis en 8 projets. 41 % de ses logements sont pour les familles et sont gérés par l'OMH de l'Épiphanie. C'est également dans cette municipalité que se trouvent 50 % des logements pour personnes âgées en HLM.

On retrouve ici 5 coopératives détenant 61 logements.

Les 3 OBNL du territoire possèdent 191 logements destinés aux personnes âgées.

Section 5. Évaluation des besoins

Cette section présente une évaluation des besoins régionaux en logement social. L'évaluation prend en considération différents facteurs comme le taux de pénétration des programmes sociaux, la rareté des logements et la nature des besoins. Examinons les diverses approches et leur impact sur la formulation des stratégies de développement.

5.1 Taux de pénétration des programmes

Afin de mieux cibler les interventions stratégiques de développement de l'habitation sociale dans la région de Lanaudière, il convient de vérifier la façon dont les différents programmes atteignent la population. C'est le « taux de pénétration des programmes » qui nous l'indique.

On peut exprimer ce taux de diverses façons en établissant le rapport :

- Entre le nombre de logements sociaux réalisés et l'ensemble des ménages de la région ;
- entre le nombre de logements sociaux et les ménages locataires de la région ;
- entre l'aide totale versée et l'ensemble des ménages de la région ;
- entre l'aide totale versée et les ménages dont le taux d'effort dépasse 30 %.

Le tableau de la page suivante démontre l'écart négatif qui en résulte selon les quatre approches principales ainsi que les besoins à combler correspondants. Nous examinons ensuite chaque approche individuellement.

Tableau # 7 : Écarts selon le taux de pénétration des programmes en fonction de quatre facteurs – Comparaison entre Lanaudière et le Québec

	1-Taux selon logements sociaux et ensemble des ménages de la région	2-Taux selon logements sociaux et ménages locataires dont le taux d'effort dépasse 30 %	3-Taux selon aide totale versée et ensemble des ménages de la région	4-Taux selon aide totale versée et ensemble des ménages dont le taux d'effort dépasse 30%
	3 090 log./ 136 400 ménages	3 090 log./ 14 670 ménages locataires >30%	10 003 mén. aidés/ 136 400 mén.	10 003 mén. aidés/ 32 795 ménages >30 %
Lanaudière	2,27 %	21,1 %	7,33 %	30,5 %
Québec	4,39 %	23,9 %	9,24 %	33,4 %
Différence	2,12 %	2,8 %	1,90 %	2,9 %
Écart négatif	48,39 %	11,7 %	20,6 %	8,74 %
Besoin à combler	2 897 logements sociaux	410 logements sociaux	2 598 ménages	958 ménages

Taux de pénétration selon le nombre de logements sociaux et l'ensemble des ménages

Cette approche consiste à comparer le nombre de logements sociaux de la région avec le nombre de ménages qu'on y trouve. Bien que tous les ménages ne soient pas des candidats pour le logement social, cet indicateur révèle une tendance relativement fiable de la distribution de l'aide entre les différentes régions du Québec.

La population lanaudoise étant composée de 136 400 ménages, on peut considérer que les 3 090 unités de logement social répertoriées permettent de desservir 2,27 % des ménages de la région, comparativement à l'ensemble du Québec où 4,39 % des ménages ont accès à un logement social.⁵⁷ On constate alors une différence de 2,12 %, ce qui correspond à un écart négatif régional de 48,39 %.

En appliquant cette méthode de calcul, un rattrapage de 2 897 logements est requis pour que Lanaudière puisse compter sur la même proportion de logements sociaux que le reste du Québec par rapport au nombre de ménages. Cela représente presque la production historique de la région, tous programmes confondus.

⁵⁷ En nous basant sur des informations de la SHQ (SHQ 2002a) et de la SCHL (SCHL 2003), nous estimons à 123 740 le nombre d'unités de logement social pour 2 818 910 ménages au Québec. Ce nombre inclut 37 464 unités financées unilatéralement par la SCHL. Pour ne pas compter deux fois les mêmes logements, nous avons exclu les unités de PSL destinées aux coopératives et aux OBNL, au nombre de 4 173.

Taux de pénétration selon le nombre de logements sociaux et les ménages locataires dont le taux d'effort dépasse 30 %

Comme les ménages locataires sont ceux visés par la production de logements sociaux et que le taux d'effort indique un niveau élevé de besoin, cette approche permet d'estimer plus précisément la pénétration des programmes en distinguant les ménages locataires des ménages propriétaires. Notons en effet que bien que plusieurs propriétaires aient un taux d'effort élevé, ils disposent d'un avoir personnel immobilisé.⁵⁸

La région comptant 3 090 logements sociaux pour 14 670 ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 30 %, le taux de pénétration des programmes est de 21,1 % dans Lanaudière comparativement à 23,9% pour l'ensemble du Québec. La différence est de 2,8 % ce qui donne un écart négatif de 11,7 % par rapport au Québec.

L'écart à combler est ainsi de 410 logements sociaux.

Taux de pénétration selon l'aide totale versée et l'ensemble des ménages

Comme les programmes gouvernementaux d'habitation touchent des ménages aux besoins variés et non seulement des ménages ayant des besoins de logement social, on peut ici considérer un autre repère, en l'occurrence l'ensemble des ménages recevant une aide gouvernementale.

Selon la SHQ, 10 003 ménages lanaudois sur 136 400 sont aidés en vertu des programmes d'aide disponibles pour la région:

- Programmes d'aide au logement social et communautaire selon les volets
 - OMH
 - Coop-OBNL
 - Supplément au loyer
 - Allocation-logement
 - AccèsLogis et PARCO

- Programmes d'amélioration de l'habitat :
 - Revitalisation des vieux quartiers
 - RénoVillage
 - Réparations d'urgence

⁵⁸ À ce sujet voir Hulchanski (2001) qui démontre qu'au Canada, de 1984 à 1999, le revenu médian des propriétaires d'habitation a augmenté de 5 % alors que celui des locataires diminuait de 3 % (1 900\$). Le même phénomène s'observe au plan de la richesse nette. Pour la même période, elle a augmenté de 24 % chez les propriétaires, pour atteindre 145 000 \$. Elle a au contraire diminué de 48 % chez les locataires pour atteindre 2 100 \$ et le fossé s'agrandit constamment.

- Amélioration des maisons d'hébergement. 59

Le taux de pénétration de l'ensemble des programmes d'aide de la SHQ est donc de 7,33 % dans Lanaudière. Il est de 9,24 % pour l'ensemble du Québec, ce qui représente un écart de 1,90 %, soit un écart négatif de 20,6 %.⁶⁰

Cette méthode de calcul indique également un besoin de rattrapage significatif : selon ce critère, environ 2 598 ménages additionnels de Lanaudière devraient recevoir une forme d'aide en vertu des divers programmes pour recevoir l'équivalent de la moyenne québécoise. Une étude des besoins spécifiques à chaque MRC en fonction de sa clientèle ainsi qu'une estimation des fonds requis de chaque programme doivent être réalisées pour que nous soyons en mesure d'établir de façon plus précise les écarts et les stratégies d'intervention.

Taux de pénétration selon l'aide totale versée et l'ensemble des ménages dont le taux d'effort dépasse 30 %

Il peut cependant être plus pertinent de tenter de mesurer la pénétration des programmes en fonction du nombre des ménages dans le besoin, c'est-à-dire l'ensemble des ménages dont le taux d'effort logement est supérieur à 30 %.

Si on considère les 32 795 ménages lanaudois de 1996 dont le taux d'effort logement dépasse le seuil critique de 30 %, le taux de pénétration de l'ensemble des programmes d'aide au logement social est alors de 30,5 %. C'est dire que chez les résidants dont le taux d'effort dépasse 30%, les programmes touchent l'équivalent de 3 résidants sur 10.

Le taux de pénétration au plan québécois est de 33,4 %, soit 260 427 ménages aidés contre 779 180 ménages dont le taux d'effort dépasse 30%. C'est dire une différence de 2,9 %, soit un écart négatif de 8,7 % par rapport au reste du Québec. Dans le cas de ces ménages en situation précaire, un rattrapage impliquerait l'octroi d'aide à 959 ménages lanaudois.

⁵⁹ SHQ (2002a), page 18. Bien qu'elle indique clairement la répartition des fonds québécois, cette mesure a cependant une certaine limite car elle n'inclut pas l'aide versée en vertu des programmes d'aide fédéraux unilatéraux décrits plus haut, spécifiquement les logements financés en vertu de l'Article 61 et 95 LNH ainsi que du PFCH. En additionnant cette aide fédérale estimée à 937 logements dans Lanaudière, on constate que l'aide gouvernementale au logement (fédérale et provinciale) touche plutôt 10 940 ménages.

⁶⁰ Une grande partie des ménages aidés tirent leurs bénéfices du programme d'Allocation-logement, lequel touche 155 721 bénéficiaires sur les 260 427 ménages québécois aidés, soit une aide mensuelle moyenne de 53 \$ et qui, selon les paramètres du programme, ne peut dépasser 80 \$ par mois.

Observations sommaires sur le taux de pénétration

On constate donc au tableau précédent que peu importe la méthode de calcul utilisée, la région de Lanaudière accuse un retard quant à la pénétration de l'aide au logement. Sans vouloir affirmer que le taux de pénétration québécois soit satisfaisant, on observe que les écarts entre la situation régionale et la moyenne québécoise touchent :

- Le nombre de logements sociaux ;
- le total de l'aide tous programmes confondus ainsi que
- l'aide destinée aux ménages en situation précaire.

Une recherche plus détaillée dans chaque sous-région serait cependant requise pour déterminer la destination de l'aide accordée en fonction du rapport à la propriété dans Lanaudière.

La réponse aux besoins des propriétaires et des locataires est susceptible de mener à différentes stratégies. On peut avancer que les stratégies devant desservir les locataires passeront essentiellement vers la production de nouveaux logements sociaux alors que l'aide aux propriétaires à faible revenu proviendra des programmes d'amélioration de l'habitat. L'allocation au logement est disponible pour les deux catégories, propriétaires ou locataires.

Les plans d'action devront porter une attention particulière à différencier les enjeux des zones urbaines de ceux des zones rurales.

5.2 La rareté des logements

Les interventions étatiques dans l'habitation peuvent être dictées par un constat de rareté des logements et de façon complémentaire par l'importance du nombre de requérants de logement social.

La rareté de logements s'exprime entre autres par le taux d'inoccupation des logements locatifs. Dans Lanaudière, tel que décrit plus haut, le taux indiqué par la SCHL était dans trois agglomérations inférieur à 1 %, en octobre 2002, soit un état de crise aussi aigu que dans les grands centres urbains. Comme partout dans Lanaudière, on retrouve une majorité de propriétaires dans ces zones mais le manque de logement locatif indique également que les producteurs privés délaissent ce marché au profit du marché de la propriété, ce qui aggrave la situation des locataires qui sont généralement à faible revenu. La rareté touche la MRC plus urbanisée de Joliette, où l'on retrouve la plus forte proportion de locataires de Lanaudière soit 40,9%. Elle touche également celle de Les Moulins où la proportion de locataires n'est que de 20,7 %. On rapporte de plus une très grande rareté de logements locatifs dans les zones rurales non agricoles des MRC du Nord.⁶¹

⁶¹ Théolis (2002c) page 7.

5.3 La demande de logements sociaux

Parallèlement au phénomène de manque de logements locatifs, on observe que les organismes gestionnaires de logements sociaux gèrent un ressource en forte demande. Les locataires de logements sociaux, que ce soit sous forme HLM, coopérative ou OBNL sont extrêmement stables et quittent rarement leur logement. Les gestionnaires reçoivent néanmoins des demandes constantes de la part de ménages en quête d'un logement abordable.

Les listes d'attente de 16 OMH gérant 1088 logements, dont ceux de Joliette, Terrebonne et L'Épiphanie, soit un échantillon représentant les deux tiers du parc HLM de Lanaudière, révèlent une demande documentée de 417 ménages.⁶² C'est donc une demande correspondant à 38 % des logements HLM existants.

On observe une rareté encore plus aiguë chez les organismes communautaires d'habitation. Un relevé effectué auprès de 24 organismes sur 54 gérant 519 logements, indique que 1 057 ménages sont inscrits sur les listes de requérants, ce qui correspond au moins au double des logements gérés par les organismes interrogés. En projetant ce résultat à l'ensemble des gestionnaires de cette catégorie, on peut aisément estimer à 2 000 le nombre minimum de requérants, ce qui dépasse de beaucoup le nombre de logements coopératifs et de type sans but lucratif réalisé en 30 ans dans la région.

Le vieillissement de la population semble avoir des répercussions sur les listes d'attente. On observe chez plusieurs organismes dédiés aux personnes âgées une demande croissante de logement provenant de cette clientèle et par conséquent des listes d'attente de plus en plus importantes.⁶³

Considérant le manque d'offre de logements appropriés disponibles pour les personnes âgées dans leur village, plusieurs ménages de cette catégorie envisagent de déménager dans les zones plus urbanisées, dotées de plus de services, pensant du même coup trouver un logement correspondant mieux à leurs besoins.

Comme les jeunes ménages veulent également quitter pour trouver de l'emploi, plusieurs villages risquent de se « vider par les deux bouts » selon plusieurs intervenants sociaux. Ce phénomène aura évidemment un impact sur les listes d'attente, ce qui présente un défi pour les gestionnaires et pour les producteurs de logement.

Il faudrait donc au plan local entamer une réflexion sur les meilleures façons de favoriser le maintien des personnes âgées dans leur domicile et dans leur communauté. On peut songer à jumeler des stratégies axées sur la construction de logements à des stratégies visant plutôt la création de services adaptés aux différents besoins.

⁶² Relevé effectué par GALOP en avril et mai 2003.

⁶³ Théolis (2002b).

5.4 La stabilité résidentielle

Le logement social ne semble pas être considéré comme une solution temporaire ou un passage entre deux formes de logement. Presque tous les gestionnaires de logements permanents interviewés par Théolis « observent peu de changements chez les locataires. De manière générale, on assiste à une faible mobilité de résidents au cours de cette période (cinq ans) pour chaque type d'habitation sociale. Dans un cas, on rapporte que « treize des seize locataires de la coopérative sont les mêmes depuis vingt et un ans ».⁶⁴ Ce phénomène de stabilité de résidence est également observé par d'autres auteurs dans l'ensemble des OBNL d'habitation où « la stabilité résidentielle se situe généralement au-delà de six ans pour « la majorité des locataires ».⁶⁵

L'étude de Manon Théolis indique en effet que la majorité des répondants (60 %) rapportent qu'aucun logement de leur organisme ne demeure inoccupé et qu'une minorité (40 %) soutient qu'il peut arriver, rarement ou exceptionnellement, que des logements le soient. Le cas échéant, l'inoccupation est de courte durée, allant d'un à deux mois afin de permettre la transition de locataires ».⁶⁶

Cette stabilité observée constitue à notre avis un préalable à l'intégration dans leur milieu des résidents de logements sociaux. Ce facteur contribue à créer des liens entre les ménages, à favoriser l'entraide et éventuellement réduire les préjugés qui affectent ces ménages. Selon Théolis, « Une majorité des répondants des trois types d'habitation sociale s'emploient à faire connaître et reconnaître le logement social, soit en sensibilisant et en informant les membres de leur communauté, soit en propageant une image favorable de leur COOP , HLM ou OBNL ».⁶⁷

Notons que malgré une demande effective très forte, les listes d'attente pourraient être même plus longues, si les préjugés envers les locataires de logements sociaux n'étaient si persistants plus particulièrement envers les résidents des HLM. Une personne interviewée par Manon Théolis mentionne d'ailleurs que « ces préjugés sont suffisamment tenaces pour repousser des ménages qui nécessiteraient pourtant d'un logement à loyer modique ».

⁶⁴ Idem, page 15.

⁶⁵ Ducharme, Aubry et Vaillancourt dans Théolis (2002b) page 15.

⁶⁶ Théolis (2002b) pages 14-15.

⁶⁷ Idem , page 32.

5.5 Observations sommaires relatives aux besoins

L'ensemble des variables observées démontre le besoin de mettre en place des mesures diversifiées d'aide à l'habitation. L'analyse du taux de pénétration des programmes selon diverses approches démontre en effet que la région de Lanaudière présente un écart négatif comparativement à la moyenne québécoise.

Le taux d'inoccupation de logements locatifs rapporté par la SCHL démontre que Lanaudière n'échappe pas à la crise du logement qui frappe les grandes villes en manque de logements.

On observe une forte proportion de ménages propriétaires dans Lanaudière mais on constate également une forte proportion de locataires de la région dont le taux d'effort dépasse 30 %, dépassant même la moyenne québécoise. Situation plus alarmante, plus de 15 000 ménages lanaudois consacrent plus de 50 % de leur revenu au logement, ce qui les place dans une situation de précarité extrême. Les MRC rurales sont particulièrement touchées. Par exemple chez les locataires, la proportion varie selon les MRC de 21,6 à 27,7 % et elle est plus aiguë dans les zones rurales. Dans les MRC de Matawinie et de Montcalm, à dominance rurale, la proportion de locataires dont le taux d'effort logement dépasse 50 % est supérieur à 27%.⁶⁸

Dans le monde du logement social, les listes d'attente dépassent le nombre de logements existants et on observe une grande stabilité d'occupation chez les résidents actuels.

Ces facteurs conjugués appellent un ensemble de mesures touchant simultanément la production accrue de logements sociaux et l'appropriation étendue des programmes d'aide à l'amélioration de l'habitat en tenant compte des besoins différents selon les MRC.

Si les données relatives au taux d'inoccupation, aux listes d'attente et à la stabilité résidentielle indiquent une demande très forte, elles procurent en même temps une partie de la solution. Les gens dans le besoin qui ont effectué une démarche d'inscription constituent fréquemment le noyau à partir duquel un nouvel ensemble d'habitation sera développé. Cette demande peut également constituer l'élément déclencheur pour un projet d'expansion. Elle permet aux organismes producteurs, aux coopératives et aux OBNL d'identifier les tendances et les nouveaux besoins et de les traduire en projets d'habitation concrets.

⁶⁸ Voir tableau # 2 à la page 14.

Section 6.

Les ressources et les contraintes au développement de l'habitation sociale

En plus de la contribution financière de la SCHL et de la SHQ, la région de Lanaudière a pu compter sur les ressources locales des 41 offices d'habitation (OMH) pour favoriser la réalisation des 1 613 unités de HLM de la région. Au plan du logement communautaire, les coopératives et les OBNL d'habitation ont bénéficié principalement du Groupe d'aménagement de logements populaires de Lanaudière (GALOP), un organisme au centre du réseau communautaire de soutien à l'aménagement de nouveaux logements sociaux et à la gestion des ensembles.

6.1 Les ressources au développement

La décentralisation des responsabilités d'aide à l'habitation et la nécessité du partenariat financier fournissent une opportunité de consolider les ressources au développement du logement social. On observe ainsi un effort vers une plus grande complémentarité des organismes communautaires et municipaux.

Les deux principaux acteurs au plan de la production de nouveaux logements sociaux dans la région de Lanaudière demeurent les offices d'habitation (OMH) et le GALOP, lequel est impliqué dans un processus de consolidation avec d'autres organismes d'habitation issus du milieu communautaire. Un rapprochement entre ces deux formes de ressources et un arrimage « sur le terrain » pourraient contribuer à consolider l'expertise régionale, à optimiser son utilisation et à couvrir adéquatement l'ensemble du territoire.⁶⁹

Les OMH

La production de logements en HLM a été interrompue en 1993 par le retrait du gouvernement fédéral du financement du logement social. Les offices municipaux sont donc demeurés absents de la sphère du développement depuis près de 10 ans. Cette situation risque de changer puisqu'en 2002, l'adoption de la Loi 49 modifiant la Loi de la Société d'habitation du Québec a habilité les OMH à produire de nouveaux logements. L'article 51 précise en effet qu'une municipalité peut «procéder à la préparation d'un programme d'habitation visant à mettre des logements à la disposition de personnes ou de familles à faible revenu ou à revenu modique... Un tel programme peut prévoir qu'il sera réalisé par (...) la municipalité, par un office municipal d'habitation ou par un organisme

⁶⁹ Il convient ici de rappeler la cessation des activités de la Fédération lanaudoise des coopératives d'habitation (FLACH) en 2002. Cet organisme avait été créé en 1992 pour assurer la représentation des coopératives membres et leur offrir des services économiques, administratifs et associatifs. Il n'a manifestement pas été en mesure d'atteindre le niveau de viabilité souhaité par les fondateurs. Le processus de dissolution de l'organisme a été initié et devrait être complété en 2003.

sans but lucratif ». Cette fonction était depuis 1995 réservée aux groupes de ressources techniques (GRT) dans le cadre des programmes PARCO et AccèsLogis.

La réalisation de projets de logements par les OMH sera financée dans le cadre des programmes payés par les fonds gouvernementaux. C'est donc la municipalité par l'entremise de son OMH ou d'un autre OBNL municipal qui sera maîtresse d'oeuvre. La SHQ, contrairement à l'approche de réalisation des HLM où elle assumait une grande partie des tâches liées au développement des projets, ne sera ici que le pourvoyeur de fonds. Les OBNL municipaux auront donc le choix de réaliser leurs projets de façon autonome ou de concert avec les organismes du milieu, y compris avec les GRT comme le GALOP. La décision dépendra de la volonté politique, de l'expertise et du niveau de partenariat auquel les organismes parviendront.

Le GALOP

GALOP est un groupe de ressources techniques (GRT) qui fait partie d'un réseau national dédié à la réalisation de projets immobiliers communautaires, la plupart en habitation. Le rôle des GRT est reconnu par la SCHL et la SHQ et ces organismes sont considérés comme les principaux producteurs de logement communautaire au Québec, ce qui est rapporté dans de nombreuses recherches. « Si les aides financières des divers paliers de gouvernement ont pu converger, il faut reconnaître que la clé de voûte de ce développement était fournie par le support technique émanant des programmes et notamment des Groupes de ressources techniques qui ont réussi à mobiliser les personnes directement impliquées dans ces projets ». ⁷⁰

Les GRT sont des organismes à but non lucratif issus de leur milieu et qui ont comme mission d'accompagner les groupes dans la planification et la réalisation de logements et de projets immobiliers variés tels que des centres de la petite enfance ou des centres de services communautaires. À ce titre, le GALOP est impliqué dans son milieu depuis 1980. Il a réussi, grâce à ses liens avec la communauté, à réaliser plus de 700 logements, soit plus de 75 % des logements communautaires de Lanaudière, et à générer plusieurs dizaines de millions de dollars en investissements. Ces ensembles de logements demeurent disponibles pour l'ensemble de la communauté et ils font partie intégrante de l'économie régionale.

D'autres organismes extérieurs à la région de Lanaudière ont également participé à la réalisation de quelques projets d'habitation sociale mais leur contribution ne fut que ponctuelle et ne leur a pas permis de s'enraciner dans la région. Le groupe de ressources techniques GALOP est, dans Lanaudière, le seul organisme communautaire dédié à la production de logements sociaux dans une perspective de prise en charge par les usagers et les administrateurs

⁷⁰ Côté et Lévesque (2000) dans Théolis (2002b).

bénévoles. Il se distingue des OMH pour son approche d'accompagnement et son rôle d'expert-conseil. Sa fonction consiste, non pas à détenir et à gérer des propriétés mais plutôt à conseiller et à accompagner les groupes clients tout en assurant des tâches complexes et diversifiées telles que :

- La constitution du groupe, information et animation ;
- la formation à la gestion et le suivi de l'exploitation ;
- les relations avec les professionnels ;
- la recherche de terrains et de bâtiments ;
- les démarches d'autorisation et de zonage ;
- les études de viabilité ;
- la recherche de financement et le montage financier ;
- l'administration du chantier, etc.

Comme l'ensemble des GRT du Québec, le GALOP établit avec ses groupes clients une relation contractuelle prévoyant le versement d'honoraires qui couvrent une partie du coût de fonctionnement de l'organisme. Ces coûts sont reconnus par les organismes gouvernementaux et sont amortis à même les coûts de réalisation des ensembles.

La SLOP

La Société de logement populaire de Lanaudière (SLOP) est un organisme à but non lucratif créé en 1983 qui possède un parc immobilier modeste et qui offre aux coopératives et aux OBNL de la région un service de gestion immobilière complet. L'approche de la SLOP est de gérer des immeubles pour le compte des organismes intéressés. Il assure ainsi :

- La gestion physique des logements : entretien et réparation, gestion des fournisseurs, inspection des immeubles, planification et surveillance des travaux ;
- la gestion de la location : rédaction des baux, perception des loyers, représentation et suivi auprès de la Régie du logement ;
- la gestion des assurances : examen, étude des besoins et négociation des assurances immobilières et autres.

La SLOP est également considérée comme une « société acheteuse », c'est-à-dire une corporation qui a la capacité d'acquérir des immeubles et de les détenir temporairement pour en assurer le transfert éventuel à des organismes intéressés à en faire la gestion de façon permanente. Elle peut donc être appelée à intervenir dans le cadre du développement d'un projet pour, par exemple, retirer du marché un bâtiment et le gérer en attendant sa rénovation dans le cadre de différents programmes d'aide.

GESTA

GESTA existe comme entreprise depuis 1986 et comme coopérative de travail depuis 1994. Elle offre des services techniques et administratifs et vise à compléter l'offre de services au logement social de Lanaudière en assurant un soutien technique à la gestion bénévole des propriétés. En habitation sociale, ses services sont généralement requis par un organisme, coopérative ou OBNL, qui souhaite assumer diverses tâches administratives mais qui ressent un besoin de soutien professionnel. GESTA se consacre d'ailleurs à divers organismes des domaines de la santé, de la culture et de l'action sociale, dont l'habitation. Ses services touchent entre autres :

- Les services de paie : dépôt direct, paiement des remises gouvernementales, émission des relevés d'emploi, etc ;
- la comptabilité administrative : tenue de livres, états administratifs ;
- rédaction de formulaires gouvernementaux ;
- la formation : comptabilité, budgétisation et lecture d'états financiers ;
- la compilation, l'examen et la vérification d'états financiers.

Les services de GESTA permettent aux quelques soixante organisations qu'elle dessert de consacrer le meilleur de leurs énergies à leur mission tout en maintenant la qualité et la transparence administratives requises.

6.2 La consolidation des ressources à l'habitation

Pour arriver à relever les défis d'aménagement de nouveaux logements dans Lanaudière, tout en s'assurant que le parc existant demeure bien desservi, le GALOP, la SLOP et GESTA ont entamé une démarche de consolidation qui permettra de présenter une offre de services intégrée et complémentaire. En pouvant dorénavant compter sur une ressource plus versatile, les organismes de la région tels les coopératives d'habitation, les OBNL et les OMH pourront ainsi mieux remplir leurs rôles de promoteurs et de gestionnaires de logement social. Les services couvriront notamment :

- La rénovation et l'expansion de projets existants ;
- le développement de nouveaux ensembles d'habitation ;
- la formation associative ;
- le soutien à la gestion financière et immobilière et la gestion conseil.

Le GALOP s'associera à la SLOP pour développer l'offre de services en gestion d'immeubles. Tel que précisé plus haut, cet organisme gère déjà certains projets d'habitation sociale tout en offrant un soutien à la location, à la supervision de l'entretien et des réparations aux immeubles.

Par ailleurs, l'association touchera également GESTA, la coopérative de travail spécialisée en gestion financière sur mesure adaptée aux OBNL et aux

coopératives. Et pour assurer l'exécution de travaux d'entretien et de réparation de qualité, le regroupement fera appel à la coopérative de travail Adaptech.

Ce consortium d'entreprises d'économie sociale est donc appelé à constituer un véritable pôle d'expertise régionale en développement de nouveaux logements, en conservation du parc existant et en gestion de logement social de concert avec le réseau communautaire et institutionnel.

Pour ce faire, le GALOP et ses partenaires entendent développer une collaboration plus étroite avec l'ensemble des intervenants du développement social et plus particulièrement les OMH de la région qui sont maintenant habilités à réaliser de nouveaux logements dans le cadre des programmes d'aide à l'habitation. À titre d'exemple, à Terrebonne, le GALOP fait partie du Comité de logement social et il travaille actuellement à la réalisation d'un projet de logement en collaboration avec l'OMH, en lien étroit avec la municipalité, de nombreux organismes communautaires et des individus préoccupés par les questions de logement et d'aménagement. À Repentigny, L'Assomption, Rawdon, Joliette, Lanoraie, le GALOP a établi des liens avec les OMH de façon à explorer de nouvelles formes de collaboration.

Au plan interne, le GALOP complétera une restructuration qui aura comme effet de libérer des ressources en planification stratégique et d'augmenter la capacité de l'organisme à répondre aux besoins exprimés. Le GALOP entend également développer une formule de gouvernance qui assurera une présence accrue de représentants du milieu socio-économique au sein de son conseil d'administration. Cette ouverture accrue sur la communauté est un pas de plus vers la reconnaissance régionale du besoin en ressources permanentes et professionnelles dédiées à l'avancement du logement social.

6.3 Les contraintes au développement

Bien que les besoins en habitation soient pressants, quatre contraintes majeures doivent être surmontées pour permettre un développement harmonieux et constant : le niveau élevé de contribution financière obligatoire du milieu, le syndrome « pas dans ma cour », la disponibilité de terrains et de bâtiments et le financement des ressources de développement.

Contrainte 1 : Le niveau élevé de contribution financière obligatoire du milieu

Nous avons vu plus haut que la contribution financière du milieu est maintenant obligatoire pour obtenir le financement des programmes AccèsLogis et Logement abordable Québec. Jusqu'à maintenant, la communauté a contribué de façon significative en injectant 4 848 505 \$, ce qui a facilité la réalisation de 215 unités de logement. Cette contribution équivaut à 22 551 \$ par logement.⁷¹

La petite taille des projets réalisés dans la région et le bas niveau de loyer que l'on peut exiger de la clientèle visée rendent les ensembles difficiles, voire impossibles à viabiliser sans un apport financier important de la communauté.

Il ne fait aucun doute au sein du réseau du logement social que le développement d'un large partenariat jumelé à la contribution des municipalités soit la clé d'un financement approprié. Cependant, les exigences des programmes dépassent la capacité de collecte de fonds de plusieurs régions dont celle de Lanaudière, particulièrement dans les secteurs ruraux et semi-ruraux caractérisés par des revenus faibles et une faible densité de population. On observe ce phénomène dans d'autres régions du Québec comme la Gaspésie et la Côte-Nord, si bien que des démarches visant à assouplir les paramètres des programmes font l'objet de représentations continues auprès des autorités québécoises.

Contrainte 2 : Le syndrome « pas dans ma cour »

La faible disponibilité de terrains et de bâtiments est aggravée par divers facteurs dont le syndrome « pas dans ma cour » et l'absence de zonage permettant le logement locatif.

Dans certaines localités, les perceptions négatives des élus et de la population et leur opposition systématique au logement social aggravent la situation de rareté des terrains, ce qui a obligé plusieurs projets, y compris des projets destinés aux personnes âgées à « déménager » ou à modifier leur stratégie de développement.

Au plan du zonage, alors que certaines municipalités ont innové en désignant des terrains à des fins résidentielles incluant le logement locatif, d'autres municipalités ignorent cet enjeu ou s'y opposent. Au contraire, dans les municipalités ayant prévu au plan de zonage la fonction résidentielle locative, les projets se réalisent sans opposition, dans le respect des promoteurs et des résidents.

⁷¹ Compilation spéciale du GALOP.

Contrainte 3 : La disponibilité restreinte de terrains et de bâtiments

Compte tenu du manque de logements locatifs à rénover, les promoteurs de logement social doivent obligatoirement se tourner vers la construction neuve et le recyclage de bâtiments non-résidentiels. Lanaudière n'échappe pas à la logique économique nord-américaine du marché de l'habitation qui fait en sorte que la disponibilité et le prix des terrains soient déterminés par le marché de la propriété.⁷²

La propriété résidentielle rejoint en effet la grande majorité des ménages de Lanaudière avec le résultat qu'il est très difficile de trouver des terrains ou des bâtiments appropriés au logement locatif et « zonés » comme tels. La population étant en croissance, la demande est pressante et les terrains se vendent cher et rapidement, surtout dans les municipalités en fort développement. Les promoteurs de logements sociaux peuvent difficilement concurrencer, d'autant plus qu'ils ne disposent pas toujours du capital de risque pour garantir leurs offres d'achat.

Contrainte 4 : Le financement des ressources de développement

Tel que décrit précédemment, le GALOP se propose comme ressource régionale du développement de l'habitation sociale en complémentarité avec les autres organismes communautaires et les offices d'habitation de la région. Pour remplir cette mission, le GALOP devrait pouvoir compter non seulement sur les honoraires pouvant être perçus lors de la réalisation des projets mais également sur des fonds lui permettant d'assurer une présence régionale et de se doter de ressources dédiées au développement prospectif et à l'exploration de solutions innovatrices.

⁷² Hulchanski (2002).

Section 7.

Énoncé de propositions pour une stratégie régionale d'habitation et de logement social

Cette section résume les principales orientations soumises par le Comité de travail sur l'habitation à la Table des partenaires du développement social de Lanaudière quant à l'avenir de l'habitation sociale dans la région. Il s'alimente des constats qui découlent de la recherche ainsi que des propositions présentées par la région de Lanaudière lors du Rendez-vous des régions de novembre 2002. Dans la perspective de l'établissement d'un contrat de région liant Lanaudière et le gouvernement du Québec, le Comité présente cet énoncé comme matière à réflexion. Il souhaite alimenter une discussion et éventuellement inspirer la réalisation d'un plan d'action régional qui constituerait un engagement de l'ensemble des partenaires des secteurs de l'habitation, de la santé et du développement communautaire, ainsi que du secteur privé, en contrepartie d'engagements financiers de la part des autres niveaux de gouvernement.

Les propositions élaborées nous apparaissent comme autant d'idées qui devront être validées, enrichies et étayées par des études complémentaires et par des estimations précises de coût de réalisation. Une attention particulière doit être portée aux disparités entre le milieu urbain et rural, que ce soit au plan de l'abordabilité, de la construction de logements sociaux ou de la qualité du bâti.

Nous croyons cependant que toute stratégie doit participer à la réduction de la forte proportion de ménages affectés d'un taux d'effort logement élevé. En effet, malgré une proportion importante de propriétaires dans la région, 15 575 ménages lanaudois dont 8 050 ménages locataires consacrent plus de 50 % de leur revenu aux dépenses de logement, ce qui les place dans une situation de vulnérabilité extrême qui menace leur santé et leur intégration à la société. La région doit se donner l'objectif de réduire de 50 % cette proportion en dix ans, car cette situation de précarité extrême touche locataires et propriétaires, jeunes et vieux, en milieu rural et en milieu urbain.

La coordination de l'ensemble des intervenants institutionnels, privés, communautaires et gouvernementaux est requise pour assurer le succès de cette entreprise. Pour y arriver, le Comité propose une stratégie globale qui touche tant le logement social que l'amélioration du bâti. Elle prend en considération les besoins en rattrapage quant à la production de logements sociaux tout comme la modulation des programmes, notamment dans les milieux ruraux. Ces orientations s'articulent en trois volets soit :

- La production de logements ;
- le financement du logement social et des programmes d'amélioration de l'habitat ;
- les outils de planification.

Volet 1 : Production de logements

Proposition # 1 Produire 750 logements sociaux

Lors du Sommet des régions, les intervenants régionaux ont convenu de proposer un chantier de cinq ans prévoyant la réalisation de 150 logements sociaux par année dans Lanaudière. Cette production s'appuie sur les besoins spécifiques à combler ainsi que sur le rattrapage requis pour que la région bénéficie d'une part plus équitable des fonds gouvernementaux à l'habitation. Dans chaque municipalité et dans chaque MRC, les partenaires doivent identifier les besoins spécifiques et trouver ensemble des solutions locales.

Volet 2 : Financement

Proposition # 2 Ajuster l'aide gouvernementale aux particularités régionales

Pour respecter la capacité de payer de la communauté lanauoise, principalement celle des petites communautés rurales, la contribution obligatoire du milieu dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable Québec doit être limitée à 15 % des coûts. La contribution des programmes d'aide doit être pondérée en fonction des possibilités financières du milieu. On doit s'inspirer du Pacte rural qui prévoit la modulation des programmes selon les caractéristiques des régions et cela particulièrement dans les zones rurales.

Proposition # 3 Créer un fonds de développement régional

Pour systématiser l'implication des administrations municipales, la création d'un fonds d'aide au logement social régional constituerait une source de capitalisation additionnelle pour compléter le montage financier des projets.

La décentralisation des responsabilités de financement de l'habitation s'accompagne de la création de fonds locaux dédiés au développement de nouveaux logements. Un tel fonds est disponible pour les MRC Les Moulins et L'Assomption dans le cadre de la Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM). La Loi 77 habilite cependant les autres MRC de la région à créer leur propre fonds. Dotée d'une structure de financement appropriée, la région serait en mesure de profiter pleinement des programmes en place tels AccèsLogis, Logement abordable Québec et Initiative de partenariats en action communautaire. Cette approche s'accorde parfaitement avec les efforts de décentralisation du gouvernement du Québec, notamment quant à la signature de contrats de ville.

Dans cette perspective, il faudra distinguer le fonds de développement consacré au logement social qui proviendrait des municipalités et une enveloppe gouvernementale régionale pour l'ensemble des programmes de la SHQ, enveloppe gérée par la région et qui serait liée à une entente du type contrat de ville.

Proposition # 4

Octroyer une avance de fonds récurrente au GALOP

Une avance de fonds annuelle estimée à 210 000 \$ pendant 5 ans permettra au GALOP de remplir adéquatement son mandat de couverture régionale et de voir à la réalisation des engagements régionaux en matière d'aménagement, de conservation et de gestion du parc de logement social. Le versement de ces avances représente une modification quant aux règles de financement des GRT. Mais dans une perspective de planification régionale, le travail de promotion, de développement et d'accompagnement doit être accompli avant même que les projets ne soient financés. Les avances seront graduellement couvertes par la production des 750 unités proposées.

Volet 3 : Outils de planification

Proposition # 5

Créer un comité de concertation sur l'habitat

On propose que la Table des partenaires du développement social de Lanaudière participe à la création d'un comité de concertation sur l'habitat. Ce comité régional assurerait la coordination, l'harmonisation, l'arbitrage intra-régional et la gestion des priorités de projets pour la région de Lanaudière. Soutenu par la Table, il regrouperait les intervenants concernés de façon à assurer une concertation permanente autour des enjeux de logement.

Proposition # 6

Lancer une campagne de sensibilisation au logement social

On doit mettre en œuvre une campagne de sensibilisation au logement social visant les municipalités, les MRC ainsi que la population en général. Une telle campagne viendrait compléter les efforts déployés par chaque partenaire du développement social déjà impliqué dans la lutte aux préjugés. Elle pourra éventuellement favoriser l'adoption de règlements de zonage inclusifs du logement social et augmenter la réceptivité des élus et de la population.

Du même souffle une telle campagne pourrait fournir l'opportunité de sensibiliser les résidants de Lanaudière aux différents programmes d'aide à l'amélioration de l'habitat.

Proposition # 7

Adopter un plan de conservation du parc résidentiel

La qualité du parc de logements est un facteur important de qualité de vie et de santé. Les programmes d'amélioration de l'habitat doivent être développés et leur accessibilité doit être facilitée. La région doit se donner un plan de travail pour systématiser l'utilisation des programmes d'aide disponibles, plus particulièrement dans les zones rurales.

Proposition # 8

Encourager l'innovation pour diverses clientèles

Pour affronter les défis posés par les changements sociaux et démographiques, on doit porter davantage attention à l'évolution à long terme des besoins pour l'ensemble de la population : les personnes âgées, les plus jeunes rencontrant des problèmes d'adaptation et d'itinérance, les personnes ayant des besoins spéciaux et les familles.

La clientèle des personnes âgées apparaît centrale pour plusieurs intervenants. Malgré la jeunesse relative de la population lanauoise, le vieillissement de la population amène de nouveaux défis. Diverses formes innovantes d'habitation pourraient être expérimentées pour permettre une meilleure qualité de vie et une meilleure intégration des projets. Par exemple, les possibilités offertes par la maison multidirectionnelle devront être étudiées. La formule de la coopérative de solidarité doit également être explorée car elle implique une structure de financement et une gouvernance qui allie participation des usagers, participation du milieu et participation des travailleurs. Elle permet aussi de fournir des services sur mesure et de garantir le contrôle de leur milieu de vie par les résidants. Cette formule semble donc particulièrement appropriée pour relever les défis de prise en charge autonome de la santé.

Les jeunes en difficulté doivent aussi trouver une réponse à leurs besoins à même le milieu lanauois. Cette clientèle doit souvent quitter la région pour trouver une ressource appropriée et se retrouve de fait déracinée de son milieu naturel et désorientée. La concertation des intervenants spécialisés, des services sociaux et des organismes de logement permettra de dégager des pistes de travail prometteuses.

Dans le cadre des nouveaux programmes d'aide, on doit également tenter de répondre aux besoins de financement spécifiques des familles, notamment par l'habitation coopérative qui demeure une formule à privilégier pour favoriser la prise en charge et l'autonomie des résidants à faible et moyen revenu.

De nouvelles approches expérimentales pourraient également être mises à contribution dans Lanaudière, particulièrement pour les jeunes ménages familiaux qui sont une des catégories les plus touchées en termes de taux d'effort, pour les familles monoparentales, pour les personnes handicapées ainsi que pour les femmes victimes de violence.

Conclusion

Le présent document a permis de dresser un portrait détaillé de la situation du logement dans la région de Lanaudière. Dans une région où la proportion de propriétaires dépasse de loin la moyenne québécoise, il permet de saisir plus particulièrement les besoins des ménages éprouvant des problèmes d'abordabilité et de qualité de vie; il met également en lumière l'importance du maintien en bon état du parc résidentiel.

Les questions d'aménagement du territoire concernent l'ensemble des citoyens car elles déterminent dans une grande mesure la santé des individus, leur capacité à faire des choix et à développer leur autonomie. Les avenues suggérées veulent ouvrir la discussion sur les enjeux qui touchent non seulement la production de logements sociaux mais l'habitat dans son ensemble. Cet habitat doit être pensé en termes de développement durable et éviter l'exclusion sociale. On doit donc se donner des outils pour mieux identifier les tendances et l'évolution des besoins régionaux d'habitation, pour mieux répondre aux besoins d'aujourd'hui et de demain. Une démarche de concertation soutenue permettra de formuler une vision à long terme et d'agir maintenant.

Sachant que la problématique du développement social est de plus en plus complexe, nous faisons appel à l'ensemble de la communauté. L'intersectorialité et la concertation des acteurs sont indispensables au succès du plan d'action. Dans la mesure où le présent document constitue un outil de réflexion et de discussion, nous espérons que les organismes qui souhaitent participer à l'élaboration d'un plan d'action régional de développement de l'habitation et du logement social se l'approprient et l'enrichissent de leur contribution.

Bibliographie

Archambault-Malouin, Diane (1996). Maisons de guerre, maisons de paix, Québec, Continuité no. 67, hiver 1996.

Bouchard, Marie et Allan Gaudreault, Le financement du logement communautaire : quelques nouvelles tendances. Relations, Montréal, avril-mai 2003.

Gaudreault Allan et Marie Bouchard (2002) Le financement du logement communautaire : évolution et perspectives , ARUC-Économie sociale, Cahier R-08-2002, juin 2002.

Groupe CDH (2001), Actes du Forum sur l'habitation communautaire de Montréal – Reconnaître nos acquis – Agir différemment, Montréal, 6 juin 2001.

Hudon, Marcellin (1992). Coopératives d'habitation – Les programmes d'aide de 1973 à 1992, Confédération québécoise des coopératives d'habitation et Association des groupes de ressources techniques du Québec.

Hudon, Marcellin (2003). Développer une alternative aux logements locatifs traditionnels. Urbanité, Volume 2, numéro 1, Ordre des urbanistes du Québec, mars 2003.

Hulchanski, J. David (2001). A Tale of Two Canadas – Homeowners Getting Richer, Renters Getting Poorer – Income and Wealth Trends in Toronto, Montreal and Vancouver, 1994 and 1999, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, Research Bulletin No.2, August 2001.

Hulchanski, J. David (2002). Housing Policy for Tomorrow's Cities. Discussion Paper F 27, Family Network, Canadian Policy Research Network, Ottawa, December 2002.

Lapierre (2002a) Le financement des HLM dans Lanaudière : coûts de réalisation. Préparé pour la Table des partenaires du développement social de Lanaudière, non-daté.

Lapierre (2002b). Compilation des coûts de réalisation par projets coops et OBNL- par unité - par MRC et distribution en % d'unités et projets par MRC et pour Lanaudière. Préparé pour la Table des partenaires du développement social de Lanaudière, non-daté.

Lapierre, Michel (2002c). Plan de consolidation et de développement du logement social et communautaire dans Lanaudière. Document de travail préparé pour la Table des partenaires du développement social de Lanaudière, 13 mai 2002.

Lapierre, Michel (2002d). Compilation des coûts de réalisation par projet coops et OBNL – par unité – par MRC et distribution en % d'unités et projets par MRC et pour Lanaudière. Préparé pour la Table des partenaires du développement social de Lanaudière, avril 2002.

Lapierre, Michel (2002e). Compilation spéciale sur les taux d'effort des ménages locataires et propriétaires entre 1981 et 1996 dans les municipalités et par MRC pour Lanaudière. Préparé pour les porteurs du dossier sur les demandes relatives au logement social au Rendez-vous national des régions du 12-13-14 novembre 2002 à Québec.

Pomeroy, Steve, Focus Consulting (2001) Affordable Housing in the 21st Century: Toward a Self Sustaining Sector. Montréal, texte présenté dans le cadre du Forum sur l'habitation communautaire de Montréal, Groupe CDH, 6 juin 2001.

Société d'habitation du Québec (2002a), Rapport annuel 2001.

Société d'habitation du Québec (2002b), Compilation spéciale au 15 janvier 2002.

Société canadienne d'hypothèques et de logement (2003), Compilation spéciale. 17 avril 2003.

Société canadienne d'hypothèques et de logement : Études spéciales sur les données du recensement de 1996 – Le logement des enfants au Canada. Collection Le point en recherche socio-économique, numéro 55-4. Tiré du site Internet de la SCHL.

Théolis, Manon (2002a). Se loger dans Lanaudière : Portrait statistique de la situation résidentielle de la population lanaudoise. Table des partenaires du développement social de Lanaudière, 8 mars 2002.

Théolis, Manon (2002b). Le logement social dans Lanaudière : coopératives, OBNL et HLM sous l'angle de leur fonctionnement, de leurs rôles et de leurs retombées. Table des partenaires du développement social de Lanaudière, 8 mars 2002.

Théolis, Manon (2002c). Le logement social dans Lanaudière : quel développement? Pourquoi? Pour qui? Comment et avec qui?. Table des partenaires du développement social de Lanaudière, 8 mars 2002.

Viannay, Patricia, sous la direction de Claude Roy, (2002). Les familles et le logement – Un profil quantitatif de la situation résidentielle des familles au Québec. Société d'habitation du Québec, septembre 2002.

Annexe 1

Membres de la Table des partenaires du développement social de Lanaudière

- Caisse d'économie de Lanaudière
- Coopérative de développement régional Lanaudière
- Centraide Lanaudière
- Centres jeunesse de Lanaudière
- Coalition des citoyens et citoyennes tannésEs d'attendre
- Comité local de développement de D'Autray
- Comité local de développement social de des Moulins
- Comité local de développement social de Joliette
- Comité local de développement social de L'Assomption
- Comité local de développement social de la Matawinie
- Comité local de développement social de Montcalm – Vision Montcalm
- Comité régional des assistés sociaux de Lanaudière
- Commission scolaire des Affluents
- Commission scolaire des Samares
- Communication-Québec
- Condition féminine Canada
- Conseil de la culture de Lanaudière
- Conseil de la santé et du bien-être
- Conseil des syndicats nationaux, Conseil central Lanaudière
- Conseil du statut de la femme
- Conseil régional de l'Âge d'or
- Conseil régional de l'environnement de Lanaudière
- Cose Lanaudière
- Député du comté de Masson
- Députée du comté de Terrebonne
- Développement des ressources humaines Canada
- Direction de la santé publique de la Régie régionale
- Emploi-Québec Lanaudière
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
- Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille
- Ministère de l'Environnement
- Ministère des Affaires municipales du Sport et du Loisir
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration
- Ministère des Transports
- Ministère du Développement économique et régional
- Mouvement d'éducation populaire autonome de Lanaudière
- Office des personnes handicapées du Québec
- Pastorale sociale de Joliette

- Régie régionale de la santé et des services sociaux de Lanaudière
- SEMO Essor 11
- Service de réadaptation Les Filandières
- Société d'habitation du Québec
- Société nationale des Québécois
- Société Saint-Vincent-de-Paul
- Syndicat de l'enseignement de Lanaudière
- Table de concertation des groupes de femmes de Lanaudière
- Table de concertation régionale des associations des personnes handicapées de Lanaudière
- Table des préfets
- Table régionale des organismes communautaires de Lanaudière

Note sur l'auteur

Allan Gaudreault est analyste-conseil en habitation et développement communautaire. Il s'intéresse particulièrement à la planification stratégique et à la recherche d'approches innovantes dans le domaine du développement et du financement de l'habitation. Il est détenteur d'une Maîtrise en Sociologie et oeuvre dans le domaine de l'habitation communautaire depuis 1978.

- De 1995 à 2000, il a été à l'emploi de la Société de développement de Montréal notamment comme Conseiller en planification et développement et Chargé de la programmation civique et culturelle.
- De 1990 à 1995, il a travaillé à la Société d'habitation et de développement de Montréal à titre de Responsable du Programme d'acquisition de logements locatifs et Conseiller senior en développement communautaire.
- Il a été membre du Conseil d'administration de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada de 1985 à 1990 et président de 1989 à 1990.
- De 1982 à 1990 il a dirigé le Groupe de ressources techniques BRICH à Chicoutimi.

Il a récemment réalisé plusieurs études dont :

- Étude de revenus dédiés et de fonds fiduciaires pour le logement, en collaboration avec Sylvie Moreau, Fonds dédié à l'habitation communautaire de Montréal, décembre 2002.
- Le transfert du logement social - Enjeux relatifs à la gestion du portefeuille de logements communautaires, AGRTQ et CQCH, juin 2002.
- Le financement du logement communautaire : évolution et perspectives, en collaboration avec Marie Bouchard, ARUC-Économie sociale, Symposium sur le logement communautaire du 25 février 2002, Cahier R-08-2002, Montréal, 2002.
- Illustration of Capital Grants Requirements - Ready to build - A Community Response to the Housing Crisis", Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), Ottawa, Novembre 2001.
