



**Fonds québécois
d'habitation communautaire**
Un foyer de solidarité

**Allocution de la coordonnatrice au développement du
Fonds québécois d'habitation communautaire,
madame Andrée Richard**

À l'occasion du 35^e congrès de l'ACHRU

**La politique de l'habitation :
pour une démarche mobilisatrice porteuse d'avenir**

Toronto, le jeudi 10 avril 2003

Mesdames, Messieurs,

J'aimerais tout d'abord remercier les dirigeants de l'ACHRU de leur aimable invitation à participer à cette plénière. Je suis d'autant plus heureuse que cette invitation me permet de m'adresser à un auditoire sensible et sensibilisé aux questions relatives à l'habitation et, plus précisément à l'habitation dans son sens large. Je peux donc prendre pour acquis que je m'adresse à un auditoire avec lequel je partage plusieurs préoccupations en matière d'habitation et avec lequel je dispose d'un certain langage commun.

J'apprécie également cette invitation puisqu'elle a été adressée à une représentante du secteur de l'habitation communautaire, opportunité qui m'apparaît moins fréquente puisque l'on interpelle souvent, sur les questions d'habitation, des représentants des divers paliers de gouvernement ou d'organismes publics ou parapublics. C'est donc pour moi une occasion privilégiée.

Je partagerai avec vous aujourd'hui une réflexion sur certains éléments qui devraient se retrouver dans une politique de l'habitation, l'importance du partenariat dans son élaboration et les conditions pouvant contribuer à faire en sorte que sa mise en œuvre soit couronnée de succès.

Au préalable, en introduction, il m'est apparu pertinent de présenter le Fonds québécois d'habitation communautaire. En effet, il s'agit d'une expérience de partenariat particulière, peu connue à l'extérieur du Québec, parfois méconnue au Québec même, dont monsieur Yves Vaillancourt, lors d'une conférence devant les représentants de l'ACHRU en Congrès annuel à Québec en 2001, vantait le caractère « novateur et original » au chapitre de la gouvernance.

Le Fonds québécois d'habitation communautaire

Le Fonds québécois d'habitation communautaire est un organisme à but non lucratif institué le 10 septembre 1997. Il fait suite à des représentations faites par la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (porte-parole québécois du mouvement coopératif en habitation) auprès des instances gouvernementales dans le cadre du Sommet sur l'Économie et l'Emploi de 1996 (convoqué par le Gouvernement du Québec et regroupant des représentants de tous les acteurs sociaux et économiques du Québec). Les demandes du mouvement coopératif visaient la constitution d'un fonds d'habitation communautaire. L'engagement gouvernemental pour ce Fonds, annoncé lors du Discours sur le budget de mars 1997, se chiffrait alors à 43 M \$ annuellement sur une période de cinq ans, soit au total 215 M \$. Il s'est concrétisé par le biais du programme AccèsLogis géré par la Société d'habitation du Québec. L'argent investi devait servir à réaliser au total quelque 6 400 nouvelles unités de logement de type coopératif et sans but lucratif pour les ménages à revenu faible et modeste ainsi que les personnes ayant des besoins particuliers de logement.

Par la suite, lors des Discours sur le budget de novembre 2001 (budget 2002 - 2003) et de mars 2003 (budget 2003 - 2004), le gouvernement du Québec annonçait le renouvellement de l'investissement dans le programme AccèsLogis (315 M \$ sur 5 ans) et un investissement dans un nouveau programme de Logement abordable - volet social et communautaire (142 M \$ sur 3 ans jumelés aux fonds du gouvernement fédéral). Ces nouveaux investissements devraient permettre d'ici la fin 2005 de supporter la réalisation de quelque 12 372 nouveaux logements. (Les prévisions de réalisation pour le volet privé de Logement abordable Québec sont de l'ordre de 5 600 unités.)

Afin d'ajouter à cette contribution gouvernementale, le Fonds a le mandat de solliciter et d'administrer tous les dons, les legs et les autres formes de contribution provenant des différents partenaires, associations, fondations, entreprises, citoyens, en vue d'encourager et de stimuler le développement du logement communautaire au Québec.

La mission du Fonds est essentiellement de mettre en commun les efforts de tous les acteurs du monde de l'habitation, notamment les pouvoirs publics, les organismes du milieu et l'entreprise privée afin de favoriser la réalisation de logements communautaires à coût abordable.

Le Fonds veut en priorité promouvoir l'habitation de type coopératif et sans but lucratif, dans une perspective de développement social et économique des communautés. La clientèle visée : les ménages à revenu faible et modeste, les personnes âgées, spécialement celles en perte légère d'autonomie, ainsi que les personnes dont les besoins de logement sont particuliers, entre autres, les sans abris, les personnes ayant une déficience intellectuelle, les jeunes en difficulté ou les femmes victimes de violence.

Le Fonds participe, de concert avec la Société d'habitation du Québec, à l'élaboration des orientations des programmes d'aide au logement communautaire et social. C'est ainsi que la reconduction du programme AccèsLogis (devenu AccèsLogis Québec), qui constituait un enjeu majeur dans le domaine de l'habitation sociale et communautaire et la mise en oeuvre du programme Logement abordable Québec : volet social et communautaire a monopolisé une grande partie des énergies du Fonds au cours de la dernière année.

Le conseil d'administration du Fonds constitue un lieu de rencontre privilégié et de discussions sur la question du logement social et communautaire pour des représentants de divers milieux. Ainsi, y sont représentés :

- Milieu communautaire :
Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ),
Confédération québécoise des coopératives d'habitation du Québec (CQCH),
Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH), Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), Fédération des locataires d'HLM du Québec (FLHLMQ), Chantier d'Économie sociale ;
- Milieu municipal :
Fédération québécoise des municipalités (FQM), Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ), Union des municipalités du Québec (UMQ),
Ville de Montréal, Ville de Québec ;
- Milieu financier :
Banque nationale et Mouvement Desjardins ;
- Milieu gouvernemental :
Société d'habitation du Québec.

Le Fonds québécois d'habitation communautaire permet donc de regrouper, autour d'une même table, les acteurs de l'habitation sociale et communautaire et de mobiliser, sur certains dossiers, les énergies de l'ensemble des partenaires qui y sont représentés. En ce sens, les actions concertées du Fonds et de plusieurs des organismes qui y siègent n'ont pas été sans peser dans la décision du gouvernement du Québec de maintenir et même d'accroître son investissement dans le financement des programmes AccèsLogis et Logement abordable.

Une politique de l'habitation : une politique sociale

Historiquement, la politique d'habitation canadienne a eu essentiellement pour but de fournir un outil contra-cyclique de création d'emplois pour les moments de crise économique. Sur la base du principe du « quand la construction va, tout va », le gouvernement est intervenu pour stimuler le marché. Parallèlement, les programmes de soutien à l'habitation communautaire (coopérative et sans but lucratif) sont demeurés souvent accessoires notamment en vertu d'une croyance très forte à l'effet que les vertus de la propriété individuelle et les forces du marché (privé, s'entend) suffisent pour réguler l'offre de logement.

La situation de crise du logement que traverse actuellement le Canada et qui frappe avec force les grands centres urbains du Québec, nous démontre, de façon évidente, l'incapacité de ses seuls éléments d'assurer un certain équilibre. La crise actuelle se manifeste à la fois par un problème d'« abordabilité » (accessibilité financière et réponse adéquate aux besoins) et par un problème d'offre de logements. Les taux d'inoccupation, notamment dans les grands centres sont particulièrement bas, le besoin de logement offrant des services de soutien communautaire à la clientèle desservie est en forte croissance et le marché privé ne peut et même, ne veut, intervenir dans certains secteurs et auprès de certaines clientèles.

Une nouvelle politique de l'habitation devra donc tenir compte du fait que le logement constitue un triple enjeu - économique, politique et social - correspondant aux différentes dimensions du logement : c'est-à-dire un bien marchand, un besoin individuel donnant droit et un milieu de vie.

Pour le Fonds québécois d'habitation communautaire, il est essentiel qu'une politique de l'habitation permette de considérer la question du logement en la repositionnant au cœur des préoccupations collectives puisque le logement est un déterminant majeur de la santé et du bien-être des individus. (C'est ici que se retrouve l'intérêt de s'adresser un public sensibilisé puisque je n'ai pas à faire l'apologie de cette position.) Elle devra donc viser l'amélioration des conditions de logements de l'ensemble des ménages et ce, dans une perspective de développement durable.

Sur la base d'une telle affirmation, si elle peut intégrer la dimension de la propriété individuelle, la politique de l'habitation doit également intégrer une composante de propriété collective et communautaire.

En fait, une politique de l'habitation se doit d'être ce qu'il conviendrait de désigner sous le vocable de « politique sociale ». Je reprendrai ici la définition qu'en livrait le professeur de l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal, monsieur Yves Vaillancourt, lors du Symposium 2002 de l'ACHRU sur le thème « Affordable Housing Policy ».

« ...la politique est à la fois une question de bien-être et de citoyenneté, une question d'argent et de dignité, une question d'avoir et d'être, une question de redistribution et de participation ou d'empowerment. Les politiques sociales commencent là où l'État intervient pour rendre accessible à des individus et à des communautés locales, une qualité de vie que les lois du marché ne peuvent leur donner. Elles cessent d'exister lorsque les décideurs publics ou les gestionnaires de l'État, que ce soit au

plan central, régional ou local, s'abandonnent aux seules lois du marché pour résoudre les problèmes sociaux, ou encore les refiler aux femmes dans la sphère familiale. »

De plus, une politique de l'habitation, en intégrant l'habitation dans une perspective plus large, permettra de rejoindre la préoccupation du logement communautaire tel que développé au Québec et qui vise à fournir à la clientèle desservie, au-delà d'un simple toit, un véritable milieu de vie. Ce faisant, le logement communautaire vise également des objectifs de cohésion sociale. Je citerai, madame Marie Bouchard, professeure-chercheuse de l'Université du Québec à Montréal :

« La contribution que peut faire le logement communautaire à la cohésion sociale peut donc être vue sous trois angles, soit 1) la production d'un service « alternatif de logement social », 2) servant à la fois de frein à l'exclusion et de milieu de vie favorisant un parcours d'insertion et la revitalisation des quartiers, 3) et représentant un terreau fertile à la cohésion sociale et à la démocratie, notamment par la génération de capital humain et social. »

Enfin, une politique de l'habitation devra permettre une action concertée avec d'autres secteurs, pensons notamment à celui de la santé et des services sociaux - pour l'offre de services de soins et de soutien à des clientèles vivant des problématiques particulières au chapitre de la santé ou de l'insertion sociale - ou à celui de l'emploi - pour l'offre de services d'insertion socioprofessionnelle. Elle s'inscrira donc dans des orientations gouvernementales plus larges telles que la lutte à la pauvreté et l'exclusion, le soutien communautaire, la politique de ruralité et les cadres d'aménagement du territoire.

En résumé, une politique de l'habitation devra, notamment :

- réaffirmer l'importance du logement comme facteur de santé et de bien-être des individus, des ménages et des collectivités ;
- confirmer la pertinence de maintenir une réponse variée en fonction des besoins diversifiés des individus et des ménages à faible et modeste revenu que ceux-ci soient liés à une incapacité financière d'avoir accès à un logement convenable ou à la nécessité de pouvoir disposer de services de soutien communautaire ;
- reconnaître l'apport du secteur du logement social et communautaire à titre d'acteur pouvant fournir une réponse adéquate et innovatrice aux besoins de la clientèle à faible et modeste revenu ;
- favoriser, par des mesures financières appropriées, le développement du logement social et communautaire, et ce, dans le respect de sa spécificité

Qui doit être associé à la définition de la politique de l'habitation

La définition d'une politique correspond au rôle de l'État, en ce sens la responsabilité première lui en revient. Cependant, cette définition se fait actuellement dans le cadre d'une société où l'État se décentralise.

Nous croyons que l'État doit intervenir en étant porteur d'une vision de société, il demeure donc responsable de la définition des objectifs et des grandes orientations. Cependant, dans le contexte de la décentralisation et en ayant comme préoccupation l'intersectorialité, la définition de la politique de l'habitation devra être faite en s'associant un certain nombre de partenaires, c'est-à-dire les représentants des secteurs visés par la mise en œuvre - notamment, des représentants des milieux gouvernemental, municipal, financier et, bien sûr communautaire.

De façon usuelle, l'association des divers paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) entre eux est, disons, plus naturelle et sans doute plus usuelle quoique, certains la jugent souvent imparfaite. Quoiqu'il en soit, elle est, le plus souvent formalisée - ententes fédérales/provinciales/territoriales, ententes avec les municipalités, ... - incidemment, le Québec, s'inspirant d'expériences française et américaine et souhaitant mettre en place une nouvelle dynamique, vient de signer ses premiers « contrats de ville » (Montréal - 30 janvier 2003 et Québec - 3 avril 2003).

Quant aux habitudes de partenariat entre les gouvernements et le milieu financier, je ne crois pas qu'il soit nécessaire que j'aie des inquiétudes à ce sujet.

Cependant, il nous apparaît essentiel que ce partenariat soit élargi et qu'il associe d'autres groupes, soit ceux qui, sur le terrain auront à assurer la livraison des programmes, des projets qui seront mis en place en fonction des grandes orientations. Et, c'est le plus souvent, ces groupes - les usagers, les promoteurs et les développeurs du logement social et communautaire - qui sont oubliés lorsque vient le temps de « regrouper les partenaires »...

Les organismes intervenant dans le développement et la livraison du logement social et communautaire ont comme préoccupation de permettre la réalisation de projets qui se distinguent par l'implication et le contrôle des collectivités locales et/ou des résidents dans la propriété et la gestion des immeubles. Leur volonté est de tenir compte tant du logement que de son environnement physique, social et culturel. Ces interventions sont donc des interventions communautaires et sociales ; elles le sont dans leurs conséquences et elles le sont également dans leur émergence. Il faut donc s'assurer d'entendre et de prendre en compte leur point de vue, d'autant plus, qu'au fil des années, ils ont développé une expertise qui en fait des partenaires de qualité.

En résumé, nous croyons essentiel que le processus de définition de la politique d'habitation soit un processus qui permettra d'associer et, encore plus, de mobiliser les acteurs du secteur qu'ils soient représentants des milieux gouvernemental, financier, municipal et communautaire.

En conclusion : un exemple québécois

Pour clore mon propos, et aborder les conditions de succès de la mise en œuvre d'une politique de l'habitation, je me permettrai de vous faire part de l'expérience québécoise en matière d'habitation communautaire.

La décision du gouvernement fédéral de se retirer, à compter du 1^{er} janvier 1994, du financement du logement social et communautaire est désormais passée à l'histoire. Cependant, alors que cela signifiait pour la quasi totalité des provinces la fin de tous nouveaux développements, quelques provinces - le Québec et la Colombie Britannique - poursuivirent le développement.

Le maintien de l'engagement du gouvernement du Québec constitue une victoire due à la mobilisation de plusieurs acteurs de la société, et particulièrement à celle des acteurs du secteur communautaire.

- En effet, dès 1993, au moment où le fédéral avait annoncé son intention de retrait du financement, l'Association des groupes de ressources techniques (AGRTQ) et la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) proposaient la mise en place d'un nouveau programme de financement du développement du logement communautaire ;
- 1994 voyait la création d'une coalition du milieu communautaire regroupant les groupes de requérants de logement (chapeautés par le Front d'action populaire en réaménagement urbain - le FRAPRU), les représentants de propriétaires de projets de logement communautaire (regroupés principalement au sein de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation - la CQCH) et les développeurs de projets d'habitation (représentés par l'Association des groupes de ressources techniques - l'AGRTQ). Cette coalition reçut un appui ferme des villes de Québec et Montréal. Cette dernière, notamment, adopta une résolution de son Conseil municipal appuyant la demande d'un réinvestissement gouvernemental en matière de logement social et communautaire (connue sous le nom de Résolution Montréal). Au cours de la campagne électorale de 1994, le Parti québécois prit des engagements en ce sens ;
- C'est ainsi, qu'en 1995, étaient entreprises des négociations entre la Société d'habitation du Québec (SHQ), l'AGRTQ et la CQCH pour la mise en œuvre d'un programme expérimental visant la réalisation de 1 200 logements. La CQCH et l'AGRTQ furent étroitement associées à la définition des normes du Programme d'aide à la rénovation des coopératives et des OSBL (PARCO) ;
- Nous arrivons alors à 1996 et au Sommet sur l'Économie et l'Emploi au cours duquel, la demande de l'habitation coopérative portée par le Chantier de l'Économie sociale devait conduire à l'engagement gouvernemental pour un programme à plus long terme ;
- Par la suite 1997 qui verra la création du Fonds québécois d'habitation communautaire et qui marquera le lancement du programme AccèsLogis.

Pour ce qui est de la suite, elle appartient désormais, tout comme le retrait du fédéral, à l'histoire. Mais ce qu'il importe de retenir c'est qu'une large coalition des acteurs du logement social et communautaire, de l'économie sociale et l'appui des villes furent déterminants dans la décision du Québec d'assumer ses responsabilités en matière de logement social et communautaire.

Et c'est ainsi, qu'en l'absence d'une politique de l'habitation nommément identifiée - la Société d'habitation du Québec a cependant déposé entre temps deux plans d'action - la mobilisation des représentants regroupés aujourd'hui au sein du Fonds québécois d'habitation communautaire aura obtenu un engagement gouvernemental devant permettre à terme la réalisation de près de 15 700 nouveaux logements sociaux et communautaires, plusieurs offrant des services de soutien communautaire.

Je crois qu'il s'agit donc là d'un exemple qui pourra contribuer à alimenter vos réflexions.

Je vous remercie de votre attention.