

CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES 2022

Mémoire présenté à Monsieur Éric Girard,
ministre des Finances du Québec

Regroupement des offices d'habitation
du Québec, 11 février 2022



REGROUPEMENT DES OFFICES
D'HABITATION DU QUÉBEC



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF	4
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	5
PRÉSENTATION DU REGROUPEMENT DES OFFICES D'HABITATION DU QUÉBEC	7
PARTIE 1 : PROTÉGER LE PROGRAMME DE LOGEMENTS HLM PUBLICS	9
1.1 Défendre les fondements sociaux du programme HLM public	9
1.2 Préserver les logements sociaux à titre d'infrastructures publiques	10
• Remplacer, améliorer, moderniser le parc immobilier social.....	10
• Actualiser le seuil de vérification diligente et le Prix maximum par logement (PML)	11
• Optimiser la planification et les coûts avec des budgets pluriannuels.....	11
1.3 Financer le soutien social	12
• Financer le développement social et communautaire.....	12
• Augmenter le financement alloué au <i>Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire</i>	13
PARTIE 2 : DÉVELOPPER DE NOUVEAUX LOGEMENTS SOCIAUX ET ABORDABLES	14
2.1 Développer des logements sociaux	14
2.2 Développer des logements abordables : le nouveau <i>Programme d'habitation abordable du Québec (PHAQ)</i> et ses enjeux	15
CONCLUSION	17

Dans le but d'alléger le texte et de faciliter la lecture, le genre masculin est utilisé comme genre neutre et le terme « offices » englobe les offices d'habitation (OH), les offices municipaux d'habitation (OMH) et les offices régionaux d'habitation (ORH).



Le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) est heureux de présenter son mémoire à l'occasion des consultations en vue des travaux préparatoires sur le budget du Québec 2022-2023.

Le ROHQ est un organisme sans but lucratif fondé en 1972 qui représente et soutient ses membres, les 158 offices d'habitation répartis sur l'ensemble du territoire québécois qui gèrent 52 % des logements sociaux et abordables du Québec. Le réseau des offices regroupe plus de 1 600 administrateurs et 2 500 employés.

C'est à titre d'intervenant majeur en logement social depuis 50 ans que le ROHQ adresse ce mémoire à l'effet de sensibiliser le ministère des Finances sur les enjeux budgétaires qui conditionnent l'intervention gouvernementale en matière de logement social et abordable.

Le ROHQ remercie M. Éric Girard, ministre des Finances, député de Groulx, de l'intérêt qu'il portera aux recommandations formulées dans ce mémoire, des orientations qui permettront aux offices d'habitation du Québec de répondre adéquatement aux besoins des citoyens et citoyennes en matière d'habitation.



SOMMAIRE EXÉCUTIF

Résilience

Cette année supplémentaire de gestion pandémique n'a épargné personne. Tout au long de l'année, les employés des offices ont redoublé d'énergie pour sécuriser, protéger, soutenir, supporter et encourager leurs locataires dans l'application et le respect des mesures sanitaires. Les confinements et les restrictions ont mis à rude épreuve la santé psychologique d'un bon nombre de locataires. Mais pour la majorité d'entre eux, habiter un logement social ou communautaire leur a permis de passer dignement à travers toutes ces épreuves, et ce, avec l'assurance d'avoir et de garder un toit bien à eux.

Crise

Cette crise a aggravé les inégalités sociales et économiques¹ qui existaient déjà. Aujourd'hui, beaucoup d'indicateurs sont au rouge :

- Des taux d'inoccupation encore en deçà de 2 % dans plusieurs villes à travers tout le Québec et des loyers qui ne cessent d'augmenter particulièrement dans les grands centres urbains²;
- 37 149 ménages sur les listes d'attente des offices pour un logement social³;
- Une inflation galopante (5,2 % en novembre 2021 pour la province) et un prix du panier d'épicerie qui explose⁴.

Perspectives

Dans ce contexte, l'habitation sociale doit rester au cœur des discussions de la société québécoise, que ce soit au sein des différents ministères ou à l'échelle municipale. Les impacts socio-économiques de cette pandémie ne sont pas encore ultimement ressentis dans leur entièreté et il est important de protéger le filet social que constituent les logements sociaux et communautaires du Québec. Le gouvernement doit soutenir financièrement ce secteur trop longtemps négligé en s'assurant d'investir adéquatement dans le programme actuel des HLM publics et de financer la construction de nouvelles unités sociales et abordables pour répondre aux besoins des ménages.

1 « Réduire les vulnérabilités et les inégalités sociales : tous ensemble pour la santé et le bien-être », Direction de la valorisation scientifique et qualité - Institut national de santé publique, Mars 2021. P.2.

2 Rapport sur le marché locatif, Société canadienne d'hypothèque et de logement – Janvier 2021 et Enquête sur les logements locatifs – Centres urbains, Société canadienne d'hypothèque et de logement – Octobre 2020 = taux d'inoccupation de Gatineau 1,6 %, Drummondville 1,8 %, Sherbrooke et Trois-Rivières 1,3 %, Rouyn-Noranda 1,1 %, Alma 0,9 %, Saint-Hyacinthe 0,6 %, Granby 0,2 % - Augmentation des loyers de Montréal 4,2 % et Québec 2,7 %.

3 « Habitation en bref 2021 » Société d'habitation du Québec « Nombre de ménages en attente d'un HLM public ou d'un supplément au loyer régulier par région administrative au 31 décembre 2021 ».

4 Indicateurs clés : Indice des prix à la consommation décembre 2021 – Institut de la statistique du Québec – Janvier 2022.



RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

AXE 1 – PROTÉGER LE PROGRAMME DE LOGEMENTS HLM PUBLICS



Recommandation 1

Protéger et préserver les fondements du *Programme de logements sans but lucratif public* grâce à du financement permanent et à la hauteur des besoins. Cet investissement doit permettre notamment le maintien du principe de financement du déficit d'exploitation et celui du loyer fixé à 25 % des revenus des ménages-locataires.



Recommandation 2

Attribuer un budget annuel de 450 millions de dollars par an pour la rénovation en continu des immeubles HLM publics et permettre l'atteinte des objectifs stratégiques de la SHQ et la mise en place des conditions assurant la qualité et la pérennité du parc de logements HLM publics.



Recommandation 3

Ajuster et indexer annuellement les seuils de vérification diligente et notamment le Prix moyen par logement (PML) selon les coûts de construction et des matériaux actualisés incluant un ajustement par région.



Recommandation 4

Autoriser la mise en place de budgets pluriannuels permettant d'assurer une saine gestion des fonds publics et une meilleure planification des travaux.



Recommandation 5

Que le réseau des offices d'habitation puisse disposer d'un budget récurrent de 15 millions de dollars par année permettant l'affectation d'une ressource par 300 logements, spécifiquement dédiée aux priorités d'interventions en développement social et communautaire auprès des résidents en HLM.



Recommandation 6

Augmenter le montant du financement provenant du Ministère de la Santé et des Services sociaux alloué au Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire à hauteur de 30 millions de dollars par an.



AXE 2 - DÉVELOPPER DE NOUVEAUX LOGEMENTS SOCIAUX ET ABORDABLES



Recommandation 7

Financer la construction d'au moins 5 000 logements sociaux et abordables par an pendant les cinq prochaines années.



Recommandation 8

Dans le cadre du nouveau *Programme Habitation abordable Québec* (PHAQ), que le gouvernement mette en place tous les outils à sa disposition permettant de s'assurer que les nouveaux logements abordables, qui seront développés avec ce programme, soient accessibles, de manière pérenne, aux 244 000 ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement.



LE REGROUPEMENT DES OFFICES D'HABITATION DU QUÉBEC

Le ROHQ est l'intervenant majeur en habitation sociale au Québec. Organisme sans but lucratif fondé en 1972, le ROHQ promeut et favorise le développement du logement social et communautaire dans le respect du développement durable.

Plus de **52 %** des logements sociaux et abordables du Québec gérés par les membres du ROHQ



158
offices
d'habitation



1 600
administrateurs



2 500
employés

LES AXES D'EXPERTISE DU ROHQ

Dans l'exercice de sa mission, le ROHQ accroît la professionnalisation de ses membres et propose un panier de formations continues et adaptées. Le ROHQ est le partenaire de premier plan lors des consultations gouvernementales et des concertations intersectorielles.

Intervention
sociocommu-
nautaire

Consultation
en ressources
humaines

Consultation
juridique

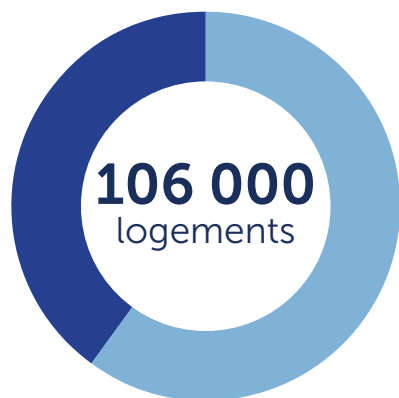
Gouvernance

Dossiers
stratégiques

Communication

LES OFFICES D'HABITATION

Les offices d'habitation agissent en tant que mandataires du gouvernement du Québec dans la gestion du programme de logement HLM et sont les agents des municipalités.



60 %
personnes
âgées

40 %
familles,
personnes seules,
personnes
handicapées



150 000
personnes à faibles revenus
occupent les logements gérés
par les offices d'habitation



67 000 HLM
dont 3 600 unités du volet inuit

19 000
Accès logis, ACL

15 000
Programme supplément au loyer, PSL

5 000
Logement abordable Québec, LAQ
et autres programmes



17 500
demandes de logements
sociaux traitées par les
offices d'habitation en
2019



40 000
requérants sur
les listes d'attente des
offices d'habitation



30
Centre de services

PARTIE 1 : PROTÉGER LE PROGRAMME DE LOGEMENTS HLM PUBLICS

1.1 Défendre les fondements sociaux du programme HLM public

Dans une annonce du 22 novembre 2021, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, M^{me} Andrée Laforest, confirmait l'utilisation des sommes découlant de l'Entente Canada-Québec sur le logement : « La somme de 3,7 milliards de dollars entre 2019 et 2028 se traduira par des investissements combinés de l'ordre de 3,189 milliards de dollars pour la construction de logements sociaux et abordables, la rénovation de HLM et la bonification du programme Allocation-logement ». ⁵

Mis sur pied il y a plus de cinq décennies, en même temps que la Société d'habitation du Québec (SHQ) et les offices, mandataires du gouvernement, qui en sont les principaux gestionnaires, le programme de logement sans but lucratif public, communément appelé « programme HLM public », permet d'offrir aujourd'hui près de 67 000⁶ logements sociaux aux ménages à faible revenu du Québec. Il dessert essentiellement une clientèle en situation de pauvreté, de plus en plus diversifiée en termes d'origine ethnoculturelle, de plus en plus vieillissante, en perte d'autonomie, avec des besoins spécifiques et majoritairement composée de femmes. On retrouve aussi, chez des locataires de tous les âges, une situation de détresse psychologique et de désorganisation sociale de plus en plus grande.

Le programme de logements HLM publics doit être protégé par un financement solide. Les fondements de ce programme, et principalement le financement du déficit d'exploitation et celui des loyers correspondant à 25 % des revenus du ménage, doivent être protégés au bénéfice des citoyens québécois les plus vulnérables. Vecteur décisif de lutte contre la pauvreté chronique des populations à haut risque, ces fondements constituent les derniers remparts pour lutter efficacement contre l'itinérance.

En 2020, la signature de l'Entente Canada-Québec sur le logement a permis de constater que le palier fédéral allait réinjecter du financement en logement social⁷. Cependant, la vision inhérente à la Stratégie nationale du logement du Canada ne garantit pas le maintien de ce financement à très long terme : l'Entente n'est que sur une période de 10 ans (du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2028). Aujourd'hui, le Québec n'a aucune garantie financière qui préserve le principe du financement des déficits d'exploitation des immeubles HLM à long terme ni aucune garantie financière de pouvoir maintenir les loyers à 25 % des revenus des locataires.



RECOMMANDATION 1

Protéger et préserver les fondements du Programme de logements sans but lucratif public grâce à du financement permanent et à la hauteur des besoins. Cet investissement doit permettre notamment le maintien du principe de financement du déficit d'exploitation et celui du loyer fixé à 25 % des revenus des ménages-locataires.

5 « Investissements majeurs dans le logement social et abordable au Québec », Société d'habitation du Québec. CISION, 22 novembre 2021.

6 « Habitation en bref 2021 » Société d'habitation du Québec « Résultats par programme 2020-2021 / Nombre d'interventions et subventions annuelles 2020-2021 – Tous les programmes » - Janvier 2022.

7 Le financement du déficit d'exploitation du programme HLM public est basé sur des conventions tripartites entre le fédéral, le provincial et les municipalités : la contribution du gouvernement fédéral est de 55 %, 35 % sont assumés par Québec et les municipalités contribuent à hauteur de 10 %. Mais la fin des conventions remet en cause cet équilibre et permet au palier fédéral de se désengager progressivement du financement des déficits d'exploitation des immeubles HLM.



1.2 Préserver les logements sociaux à titre d'infrastructures publiques

La presque totalité du parc de logements sociaux a été construite entre 1969 et 1997. Plusieurs offices d'habitation, ainsi que le ROHQ, fêtent leurs 50 ans d'existence. Les logements, construits dans cette même période, nécessitent aujourd'hui des rénovations. Dans cet objectif, et depuis le milieu des années 2000, les offices réalisent des *Bilans de Santé des Immeubles* (BSI). Les immeubles sociaux étant classés propriétés gouvernementales, ils sont logiquement arrimés au *Plan québécois des infrastructures* (PQI) depuis 2008. Les immeubles sont classifiés selon leur niveau de dégradation et de défektivité (« *Indice d'état* ») : de « A » très bon à « E » très mauvais état.

Remplacer, améliorer, moderniser le parc immobilier social

La SHQ planifie une partie de ses actions et orientations via les budgets RAM (*Remplacement, Amélioration, Modernisation*) affectés au maintien des actifs et répartis sur l'ensemble du territoire selon les besoins en rénovation. Ces budgets sont exclusivement réservés à la réfection du parc HLM public. Depuis 2018, les budgets annuels alloués pour la réfection du parc HLM public ne permettent pas de maintenir la totalité des immeubles au-dessus de la côte C⁸ et, de ce fait, ne répondent pas adéquatement aux exigences du Plan stratégique 2017-2021 de la SHQ en ce qui a trait aux besoins d'entretien, d'amélioration et de rénovation des logements HLM publics. Depuis 3 ans, ce budget a diminué drastiquement passant de 392 M\$ en 2018 à 245 M\$ en 2020.⁹ Le budget de 300 millions de dollars alloué en 2021 n'a pas été en mesure d'améliorer la situation, et c'est ce même montant qui sera reconduit en 2022. Pour fins de comparaison, ce budget est presque identique au budget de 2012 (294,3 millions de dollars) alors que l'inflation, les coûts de construction et de matériaux ont depuis explosés.

En maintenant, depuis plusieurs années, des financements insuffisants pour la rénovation des immeubles HLM, les gouvernements successifs ont entretenu la vétusté du parc immobilier social. Cette déficience financière est aujourd'hui visible sur de nombreux immeubles HLM du Québec et des logements, qui devraient être attribués à des ménages dans le besoin, restent barricadés et vacants faute de rénovations.

Suite à la signature de l'Entente Canada-Québec sur le logement en octobre 2020, plusieurs millions de dollars ont été promis pour la rénovation du parc immobilier HLM. Le 22 novembre dernier, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, Mme Andrée Laforest, annonçait par voie de communiqué qu'elle utilisera les sommes en provenance du volet 2 de l'Entente Canada-Québec pour le logement, soit plus de 2 milliards de dollars pour accélérer la rénovation du parc HLM entre 2022 et 2028¹⁰. Les budgets des prochaines années doivent être évalués à la hauteur des besoins réels, selon les bilans de santé des immeubles et réactualisés, en continu, selon les coûts réels de construction et des matériaux.

Le budget minimum et raisonnable permettant de remettre en état et de maintenir le parc immobilier HLM public en bon état est estimé à 450 millions de dollars par an. Ce budget doit faire l'objet d'une réactualisation annuelle selon les bilans de santé des immeubles.



RECOMMANDATION 2 :

Attribuer un budget annuel minimum de 450 millions de dollars par an pour la rénovation en continu des immeubles HLM publics et permettre l'atteinte des objectifs stratégiques de la SHQ et la mise en place des conditions assurant la qualité et la pérennité du parc de logements HLM publics.

8 Le plan stratégique de la SHQ 2017-2021 prévoyait dans son objectif 3.1 « Mettre en place les conditions assurant la qualité et la pérennité du parc immobilier » : 100 % des immeubles du parc de logements publics classés « D » ou « E » passeraient en côte « C » ou mieux en 2021. En 2021, un peu plus de la moitié des 1 426 immeubles classés « D » ou « E » ont eu des rénovations.

9 Habitation en bref 2021 – « Investissements pour les travaux de remplacements, d'amélioration et de modernisation (RAM) des HLM. – Société d'habitation du Québec. Janvier 2022.

10 « Investissements majeurs dans le logement social et abordable au Québec » - Communiqué publié par la Société d'habitation du Québec en collaboration avec le cabinet de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation – 22 novembre 2021.



Actualiser le seuil de vérification diligente et le Prix maximum par logement (PML)

Dans le cadre des ententes fédérales-provinciales, un processus de vérification diligente encadre le financement de tous les travaux de rénovation des immeubles de logements sociaux. Les seuils de vérification diligente sont établis pour déterminer si le coût des travaux est raisonnable, et l'un des indicateurs mis en place est le *Prix moyen par logement* (PML) qui sert de balise dans l'analyse des coûts d'un projet de rénovation.

Le seuil, réajusté conjointement par la SHQ et la SCHL en 2017, est fixé à 35 000 \$ par logement. Ce seuil est très en dessous des coûts réels constatés sur le terrain et inadapté aux bâtiments HLM. L'augmentation des coûts des travaux de ces dernières années et le parc immobilier HLM vieillissant (alimenté par un sous-investissement chronique d'entretien) font que les dossiers de rénovations transmis à la SHQ ont un PML presque systématiquement au-delà du seuil de 35 000 \$ par logement. Ces dossiers sont donc réorientés vers les canaux plus complexes et plus longs de vérification. Les offices sont dans une impasse : les projets sont suspendus ou reportés à l'année suivante faute de temps pour les réaliser dans l'année en cours.

Ce seuil inadéquat pénalise les initiatives de rénovation du parc immobilier social et participe à son inéluctable dégradation (travaux au compte-gouttes ou partiels, choix de matériaux de qualité inférieure, report de travaux ...). Il en résulte, en fin de compte, des logements vides, des bâtiments barricadés et une diminution de l'offre de logements alors que les besoins n'ont jamais été aussi grands.

Il est nécessaire de mettre en place un système adapté à la réalité du terrain et de réévaluer ce seuil selon les coûts de construction réels. En outre, une réflexion sur l'ajustement par régions serait opportune.¹¹



RECOMMANDATION 3 :

Ajuster et indexer annuellement les seuils de vérification diligente et notamment le Prix moyen par logement (PML) selon les coûts de construction et des matériaux actualisés incluant un ajustement par région.

Optimiser la planification et les coûts avec des budgets pluriannuels

Au-delà du seuil d'investissement requis pour répondre aux besoins de rénovation, la capacité des offices à pouvoir planifier les travaux grâce à des budgets pluriannuels est déterminante. Obtenir un financement annuel aussi tard qu'à la fin de l'hiver ou au printemps et devoir réaliser les travaux dans la même année civile, avant le 31 décembre, demeure une contrainte sévère dénoncée depuis plusieurs années par le réseau des offices, et relayée par le ROHQ auprès de la SHQ. En outre, la décision d'assujettir les offices à la Loi sur les cités et villes en 2018 a considérablement rallongé les processus d'approvisionnement par appels d'offres publics, a réduit leur capacité à utiliser les budgets qui leur sont octroyés dans les délais et a favorisé une pression à la hausse sur le coût des travaux en réduisant la capacité des offices à lancer les appels d'offres au moment le plus opportun.

¹¹ Le PML est identique pour tous les projets de rénovation des logements HLM publics déposés par les offices d'habitation et de toutes les régions du Québec (incluant l'OMH de Kativik dont, c'est un fait, les travaux de rénovations ont des surcoûts notables).

Mettre en place un principe de planification pluriannuelle aurait des effets bénéfiques tant financiers qu'organisationnels : il permettrait l'optimisation des coûts, aurait un impact sur la qualité de réalisation des travaux et permettrait aux offices de planifier des rénovations sur plus d'une année. En effet, pouvoir envisager les travaux sur un calendrier financier de 2 à 5 ans permettrait de réaliser les travaux de rénovation majeurs notamment sur les immeubles les plus menacés actuellement.



RECOMMANDATION 4 :

Autoriser la mise en place de budgets pluriannuels permettant d'assurer une saine gestion des fonds publics et une meilleure planification des travaux.

1.3 Financer le soutien social

Financer le développement social et communautaire

Depuis de nombreuses années, les offices bénéficient d'une légitimité et d'une expertise en développement social et communautaire. Ils sont des acteurs majeurs en termes d'amélioration de la qualité de vie et dans l'épanouissement des citoyens les plus démunis de notre société.

Le développement social et communautaire est un savoir-faire précieux dans notre réseau développé dans la plupart des offices depuis plus de 30 ans; créateur de milieux de vie, il profite aux locataires, mais aussi à la communauté et aux collectivités.

Aujourd'hui, l'enjeu est l'obtention d'un financement durable et adapté aux besoins identifiés par les offices. Le budget actuellement réservé au développement social et communautaire est famélique et inadapté aux réalités sociales actuelles (vieillesse, perte d'autonomie, fragilités mentales et autres besoins spécifiques ...)¹². Ce financement ne permet pas, à la plupart des offices, de recruter la/les ressource(s) nécessaire(s) pour mener à bien sa mission sociale et communautaire.¹³

Nous recommandons au gouvernement de financer, à hauteur de 15 millions de dollars par année, le Développement social et communautaire permettant l'affectation d'une ressource à temps complet par tranche de 300 logements¹⁴. Ce ratio permettra d'assurer pleinement la mission sociale et communautaire indispensable dans nos immeubles.



RECOMMANDATION 5

Que le réseau des offices d'habitation puisse disposer d'un budget récurrent de 15 millions de dollars par année permettant l'affectation d'une ressource par 300 logements, spécifiquement dédiée aux priorités d'interventions en développement social et communautaire auprès des résidents en HLM.

12 À l'occasion d'un vaste sondage réalisé en 2020 auprès des offices d'habitation, le 1^{er} impact identifié face au vieillissement de la clientèle et aux besoins spécifiques est le « manque de ressources humaines, matérielles et financières pour soutenir et accompagner une clientèle en perte d'autonomie. » De plus, la première demande des offices pour répondre au mandat qui leur est confié est « d'augmenter les ressources humaines et financières ».

13 Le poste budgétaire « Soutien à la clientèle » (66923) équivaut à 22 \$/logement/an et peut aller jusqu'à 37 \$ par logement et par an en le regroupant avec le poste « Activités communautaires et sociales » (66921) soit un financement total annuel de 1,5 M\$ à 2,5 M de \$ par an pour les 66 000 logements HLM du Québec.

14 « Le développement communautaire en HLM, pour un financement adéquat » publié par le ROHQ en janvier 2015 : « À partir des données fournies par les offices d'habitation sondés, nous avons évalué à 62 000 \$ le budget annuel moyen pour un agent de soutien communautaire – incluant les avantages sociaux et contingences. ». Cette donnée a été réactualisée en 2018 à hauteur de 70 000 \$ par an par intervenant. = 68 000 unités HLM /300 logements = 220 x 70 000 \$ (coût moyen d'un ETC par an) = 15,4 millions de \$ soit environ 227 \$ par porte.



Augmenter le financement alloué au *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire*

Durant 2 années consécutives (2019 et 2020), les membres du Comité national, regroupant le ministère de la Santé et des Services sociaux, la Société d'habitation du Québec et plusieurs acteurs de la santé et du logement social et communautaire, se sont réunis afin de travailler en concertation sur la mise à jour du *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* qui datait de 2007. Ce document normalise et encadre l'intervention intersectorielle en matière d'intervention en soutien communautaire dans les logements. Ces interventions assurent le maintien et la stabilité résidentielle des populations dans leur logement, d'anticiper les risques d'itinérance et de prévenir l'institutionnalisation et l'hospitalisation des clientèles fragiles, dont les impacts financier et sociétal sont largement plus conséquents. Ce modèle d'intervention a un impact significatif sur le déploiement des services de Première ligne du réseau des services de la santé.

En février 2021, il y a maintenant un an, les membres du Comité ont finalisé la mise à jour du nouveau *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire*, qui était une condition sine qua non à la réactualisation de son financement.

Le budget actuel, alloué aux interventions communautaires dans les logements sociaux et communautaires, et diffusé à travers les entités régionales du MSSS, s'établit à environ 10 millions de dollars. Ce n'est pas suffisant pour répondre aux besoins.

Depuis maintenant près de 5 ans, les acteurs en logements sociaux et communautaires revendiquent un financement à hauteur de 30 millions de dollars.

Lors de la dernière assemblée générale du ROHQ du 14 mai 2021, les membres ont appuyé la résolution voulant que soit augmenté le montant du financement alloué au *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire*.



RECOMMANDATION 6

Augmenter le montant du financement provenant du Ministère de la Santé et des Services sociaux alloué au *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire* à hauteur de 30 millions de dollars par an.





PARTIE 2 : DÉVELOPPER DE NOUVEAUX LOGEMENTS SOCIAUX ET ABORDABLES

Le Québec a besoin de construire plus de logements sociaux et abordables. Les municipalités, les villes et de nombreux autres organismes œuvrant en habitation, pour ne citer qu'eux, ont démontré, depuis plusieurs années, qu'il était urgent d'investir massivement dans le développement de nouveaux logements.

Le 25 novembre dernier, la mise à jour économique du gouvernement du Québec confirmait des investissements de 197,3 millions de dollars (incluant 41,4 millions de dollars provenant du gouvernement fédéral dans le cadre de l'Entente Canada-Québec sur le logement) qui seront destinés à la mise en place d'un programme « d'aide à la construction de logements abordables » permettant la construction de 2 200 logements abordables de 2022 à 2027¹⁵. En contrepartie, une entente visant à réduire les loyers sera exigée « afin de maintenir les loyers à des niveaux abordables ».

L'objectif d'appuyer l'accélération de la construction de nouveaux logements est en soi une bonne nouvelle. Le programme AccèsLogis ayant été trop peu financé ces 10 dernières années, le Québec a pris du retard dans le développement de nouvelles unités sociales, et les besoins sont criants. Mais 2 200 logements programmés sur les cinq prochaines années, c'est trop peu. Avec près de 40 000 ménages à faibles revenus sur les listes d'attentes des offices d'habitation et plus de 244 000 ménages québécois locataires ayant des besoins impérieux en matière de logement, le ROHQ recommande au gouvernement d'investir dans le développement d'au moins 5 000 logements sociaux et abordables par an durant les cinq prochaines années.



RECOMMANDATION 7 :

Financer la construction d'au moins 5 000 logements sociaux et abordables par an pendant les cinq prochaines années.

2.1 Développer des logements sociaux

Le Québec a besoin de nouvelles unités sociales destinées aux ménages les plus défavorisés. Les besoins spécifiques pour les clientèles particulières, les logements avec services pour les personnes âgées, les grands logements pour les grandes familles et les projets résidentiels avec intégration des locataires ayant des besoins spécifiques ne sont que quelques exemples des dossiers qui exigent une approche intégrée de conception. Une approche qui doit prendre en compte les impératifs de développement et de réalisation conjugués aux réalités vécues en exploitation. Les ménages en attente d'un logement social HLM sont les plus vulnérables du Québec¹⁶, ils n'ont souvent même pas les moyens d'habiter les logements abordables basés sur les Loyers médians du marché (LMM) sans subventions gouvernementales. Les besoins sont nombreux et variés selon les régions du Québec et le développement de futures unités sociales doit s'adapter aux clientèles et aux réalités de chaque territoire. Ainsi, le gouvernement pourrait développer des logements sociaux et garantir leur pérennité en restant propriétaire des unités construites :

- En confiant le développement et l'exploitation aux offices d'habitation qui sont ses mandataires,
- En favorisant l'accès aux ménages les plus faibles,
- En garantissant un loyer basé sur le revenu des ménages qui conserverait le principe d'un loyer correspondant à 25 % des revenus des ménages.

15 « Le point sur la situation économique et financière du Québec Automne 2021 » - Gouvernement du Québec Finance Québec, 25 novembre 2021. Section A p.8 et Section C p.21.

16 Ménages à faible revenu, personnes âgées, ménages monoparentaux, femmes violentées, personnes en situation de handicap, personnes aux prises avec des problématiques en santé mentale, personnes itinérantes ou à risque de l'être.



Les offices contribuent activement au développement économique et social des milieux urbains et ruraux où ils œuvrent et dans toutes les régions du Québec. Leur expertise, à titre de promoteurs de projets, est reconnue par la SHQ et bon nombre de municipalités n'hésitent pas à les solliciter et à faire appel à leur savoir-faire lorsqu'il s'agit de développer des projets.

2.2 Développer des logements abordables : le nouveau *Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ)* et ses enjeux

Le 3 février dernier, Mme Andrée Laforest, ministre des Affaires municipales et de l'Habitation officialisait l'initiative de la mise à jour budgétaire en annonçant le lancement du nouveau *Programme d'habitation abordable Québec* (PHAQ), un programme « *d'aide à la construction* » assorti d'un budget de 200 millions de dollars qui succéderait au programme AccèsLogis¹⁷. Un cadre normatif était publié la veille dans la Gazette officielle.¹⁸ La diffusion de ce document nous amène à poser notre réflexion sur des enjeux majeurs que nous avons choisi de partager dans ce mémoire.

Définir « abordable »

Depuis plusieurs mois, les termes « logement abordable » et « abordabilité »¹⁹ des logements se sont largement invités dans les discours, les articles médiatiques, les rapports, les communications et même dans nos réunions, au point de remplacer de plus en plus les termes logement social et logement communautaire. Cependant, et à chaque fois que nous utilisons le terme abordable, force est de constater que sa définition peut couvrir un large spectre²⁰.

Dans un rapport intitulé « *Qu'est-ce que le logement abordable au Canada ?* »²¹, la SCHL définit le logement abordable lorsque celui-ci coûte moins de 30 % du revenu avant impôt du ménage. La définition est complétée ainsi : « *Bien des gens croient qu'un « logement abordable » désigne uniquement un logement locatif subventionné par le gouvernement. En réalité, ce terme générique peut regrouper les habitations fournies par les secteurs privé, public et sans but lucratif. Il englobe également tous les modes d'occupation : logements locatifs ou pour propriétaire-occupant, coopératives d'habitation ou logements permanents ou temporaires.* »

Dans le cadre normatif du nouveau PHAQ, rédigé par la SHQ et publié dans la Gazette officielle du 2 février dernier, on peut lire la définition suivante de « logement abordable »²² : « *Logement dont le loyer respecte le loyer cible reconnu par la Société lors de la première année d'exploitation du projet et dont le loyer cible reconnu a été indexé selon les règles applicables en matière de fixation de loyer pour les années subséquentes.* »

Ces deux définitions sont différentes. Cela dit, aucune d'elles n'inclut la dimension sociale ni le concept de pérennité de l'accessibilité des logements. Et quelle sera la définition d'abordable lorsque le secteur privé deviendra l'exploitant de ces futurs logements ? Selon nous, le mot abordable doit garder en tout temps, sa définition première à savoir « Qui est d'un prix accessible »²³.

17 Nouveau Programme d'habitation abordable Québec – Encore plus de logements abordables pour les Québécois et les Québécoises. Nouvelles fournies par le Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation – CISION. 23 février 2022.

18 Gazette officielle du 2 février 2022 – 154^e année. Décret administratif n° 8-2022, p. 440.

19 Le mot « abordabilité » est entre guillemets, car il n'est pas dans les dictionnaires de la langue française. Il semble que ce soit une traduction littérale du mot anglais « affordability », largement utilisé dans les documents fédéraux de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) et les communications liées à la Stratégie nationale sur le logement. L'office québécois de la langue française confirme également que le terme « abordabilité » est un calque de l'anglais (il précise aussi qu'il peut être acceptable en raison de sa formation conforme au système linguistique du français).

20 Étant donné que les deux paliers gouvernementaux contribuent à ce nouveau programme, nous avons pris les définitions données à « Logement abordable » des deux instances gouvernementales en matière d'habitation, la SCHL et la SHQ.

21 « *Qu'est-ce que le logement abordable au Canada* » Section « *À propos du logement abordable au Canada - Programmes et investissements aidant les Canadiens à accéder à un logement abordable de qualité* », Société canadienne d'hypothèques et de logement- Date de publication 31 mars 2018.

22 « Le point sur la situation économique et financière du Québec Automne 2021 » - Gouvernement du Québec Finance Québec, 25 novembre 2021. Section C p.21.

23 Dictionnaire Larousse en ligne, définition du mot abordable (adj.).



Le secteur privé, la pérennité des logements abordables et la clause F du bail.

Que les entreprises privées soient efficaces pour construire rapidement des logements, nous n'en doutons pas. De leur côté, les offices d'habitation, à titre de mandataires du gouvernement, sont encadrés par des règles administratives, financières et budgétaires strictes, mais aussi assujettis, depuis 2018, à la Loi sur les cités et les villes. Mais dans la mesure où il y a une volonté affirmée d'offrir aux offices les mêmes conditions de succès, il y a toutes les raisons de penser qu'ils seront en mesure de répondre aux objectifs gouvernementaux en matière de développement.

Concernant la pérennité des logements abordables, et dans la mesure où le gouvernement annonce développer ces logements avec des fonds publics, il est important de garantir qu'ils restent « d'un prix accessible » de manière pérenne. L'ouverture aux entreprises privées pour développer des logements abordables est un changement de paradigme drastique et sous-tend la transformation d'un modèle établi depuis plus de vingt ans au Québec.

Depuis toujours, et lorsque le développement est confié à des organismes sans but lucratif, l'exploitation reste à vocation sociale tant et aussi longtemps que les logements restent la propriété de ces organismes. Mais qu'arrive-t-il lorsque celle-ci est confiée aux entreprises à but lucratif du secteur privé dont l'existence même repose sur la création de richesse et de profits ? Comment imaginer que ces futurs projets restent abordables sur du long terme ? Nous pensons qu'il faut protéger ces investissements publics afin que les logements construits grâce aux subventions gouvernementales restent accessibles, de manière pérenne, aux ménages à revenus modestes.

Dans le cadre normatif du PHAQ, l'article 10.1²⁴ indique que les loyers seront fixés pour l'année 1 d'exploitation selon une grille des loyers médians du marché puis, pour les années subséquentes, les loyers pourront être augmentés selon les règles applicables en matière de fixation de loyer. Selon nous, il s'agit d'une faille du programme qu'il conviendrait de corriger, auquel cas les logements ne pourront rester accessibles aux ménages à revenus modestes. En effet, aucune mention spécifique n'empêche les futurs locataires de se prévaloir de la clause F du bail « *Restrictions au droit à la fixation du loyer et à la modification du bail (art. 1955 du CcQ)* » qui permet d'augmenter le loyer sans limitation durant les cinq premières années pour les constructions neuves. C'est également un enjeu en terme de droit au maintien dans les lieux, dans la mesure où ce seront des ménages modestes qui seront admissibles à ces projets.



RECOMMANDATION 8

Dans le cadre du nouveau *Programme Habitation abordable Québec (PHAQ)*, que le gouvernement mette en place tous les outils à sa disposition permettant de s'assurer que les nouveaux logements abordables, qui seront développés avec ce programme, de manière pérenne, soient accessibles aux 244 000 ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement.

24 Cadre normatif du PHAQ publié dans la Gazette officielle du 2 février 2022 (décret administratif 8-2022) – Article 10.1 Loyer après réalisation du projet : « Les loyers fixés lors de la première année d'exploitation du projet devront être égaux ou inférieurs aux loyers cibles établis par la Société. Le tableau des loyers cibles, par typologie et par secteur géographique, est mis à jour annuellement et rendu public par la Société par tous moyens qu'elle juge appropriée. Pour les années subséquentes, les loyers pourront être augmentés selon les règles applicables en matière de fixation de loyer. Cette section ne s'applique pas aux logements d'urgence, aux unités de répit et aux logements destinés aux personnes victimes de violence familiale. »



CONCLUSION

Il y a cinquante ans, l'État a décidé de construire et d'investir des fonds publics dans un parc immobilier social s'assurant ainsi d'un moyen unique d'intervenir en habitation. En se rendant responsable de plusieurs milliers de logements, le Gouvernement est devenu le garant et le protecteur de ce patrimoine collectif dont la valeur est aujourd'hui estimée à plus de 10 milliards de dollars. Il s'agit là d'un actif majeur pour la Société québécoise.

Les offices d'habitation, gestionnaires d'un parc immobilier social et abordable de 106 000 logements via différents programmes, se revendiquent comme des acteurs de premier plan dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en déployant une panoplie d'activités et de ressources de soutien aux locataires et défendent depuis de nombreuses années l'importance de leur rôle social dans leurs milieux. Fiers créateurs de milieux de vie, leur mission principale a toujours été d'aider les personnes et les familles à faible revenu à se loger convenablement et à les accompagner sur le plan de leur autonomisation dans une perspective de développement durable.

Le mandat de protéger l'accessibilité des logements qui sont financés via les subventions gouvernementales doit être une responsabilité partagée entre les organismes qui les développent et les gouvernements qui les subventionnent et, dans ce sens, le nouveau *Programme d'habitation abordable Québec* (PHAQ) amène des réflexions et des questionnements sur des enjeux importants.

L'implication financière et les choix budgétaires du gouvernement du Québec visant à assurer la pérennité du logement social permettront aux offices de pallier les enjeux et défis actuels auxquels ils font face. Dans la mesure où le gouvernement du Québec est préoccupé et sensible à la préservation du programme HLM public et du développement de nouveaux logements sociaux, il pourra compter sur l'implication et le soutien du ROHQ et des offices, et ce, au bénéfice des citoyens et des citoyennes du Québec.



rohq.qc.ca

280-1135, Grande Allée Ouest
Québec (Québec) G1S 1E7

Tél. : 418 527-6228
info@rohq.qc.ca