

**Fédération des locataires  
d'habitations à loyer modique  
du Québec (F L H L M Q)**

## Mémoire de la FLHLMQ

# Des investissements durables dans le logement public

Déposé au ministre des Finances dans le cadre des  
consultations pré-budgétaires 2022-2023

4 février 2022

## Portrait de la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec

La FLHLMQ représente 65 673 ménages à faible revenu habitant dans des logements à prix modique administrés par les 158 offices d'habitation au Québec. Elle regroupe près de 300 associations de résident-e-s et une centaine de comités consultatifs de résident-e-s (CCR) dans des projets d'habitation pour familles ou pour personnes âgées à travers les villes et villages du Québec.

Depuis 1993, notre fédération se soucie d'assurer la bonne gestion et la pérennité du parc de logements publics au Québec, notamment en favorisant la participation des citoyen-ne-s aux principales décisions et le développement de nouveaux logements HLM pour tous ceux et celles qui en ont besoin.

Il est important de préciser que la moyenne de revenu des locataires de HLM, en 2020, se situait à 13 928 \$ si on se base sur les données du rapport annuel de l'Office municipal d'habitation de Montréal <sup>1</sup>. Il s'agit d'une preuve évidente que le parc public remplit bien sa mission de loger les citoyens, et surtout les citoyennes puisqu'elles représentent plus de 70% des locataires, parmi les plus pauvres au Québec.

### 1. Introduction

Y a-t-il une crise du logement au Québec ? Même si le gouvernement refuse d'utiliser le mot qui commence par un « c », la réalité a la tête dure. Avec un taux d'inoccupation moyen de 2,4 %<sup>2</sup> en 2021 et 195 645 ménages locataires ayant un taux d'effort de plus de 50 %<sup>3</sup>, la pénurie de logements à bas loyer fait terriblement mal aux plus pauvres de notre société. C'est pourquoi, annuellement, plus de 37 149 ménages renouvellent leur inscription sur les listes d'attente pour obtenir un HLM<sup>4</sup>.

Comme les journaux ont injustement titré que 7000 HLM étaient non utilisés<sup>5</sup> et que la ministre des Affaires municipales, Andrée Laforest, a cru bon de prendre des initiatives pour assouplir les règles d'attribution concernant quelques centaines de logements HLM pour personnes âgées vacants dans une vingtaine de villages dévitalisés loin des services, nous tenons à préciser qu'il n'y a pas de scandale de HLM vacants au Québec puisque sur les 74 000 unités de logements HLM moins de 700 sont inoccupées, soit moins de 1% de l'ensemble du parc.

Le tableau produit par la SHQ sur le nombre de ménages demandeurs en attente d'un HLM public, par région, en date du 31 décembre 2020 indique bien qu'il continue d'exister des besoins bien réels dans chacune des régions du Québec.

Région administrative	Nombre de ménages en attente
01 Bas-Saint-Laurent	446
02 Saguenay-Lac-Saint-Jean	402
03 Capitale-Nationale	1 955
04 Mauricie	335
05 Estrie	536
06 Montréal	23 529
07 Outaouais	1 052
08 Abitibi-Témiscamingue	324
09 Côte-Nord	84
10 Nord-du-Québec	1 165
11 Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	337
12 Chaudière-Appalaches	441
13 Laval	1 244
14 Lanaudière	623
15 Laurentides	709
16 Montérégie	3 676
17 Centre-du-Québec	291
<b>Total</b>	<b>37 149</b>

<sup>1</sup> Rapport annuel 2020, Office municipal d'habitation de Montréal

<sup>2</sup> L'habitation en bref 2021, Société d'habitation du Québec

<sup>3</sup> Idem

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> La Presse, Francis Vailles, 11 janvier 2022.

## 2. Assumer le déficit d'exploitation des HLM existants malgré la fin du financement fédéral.

Au cours des cinquante dernières années, le Québec s'est doté d'un parc de HLM public présent sur l'ensemble du territoire. Il s'agit d'un patrimoine précieux, d'une valeur de près de 20 milliards \$, mais également d'un patrimoine utile. Grâce à lui, les femmes victimes de violence conjugale, les victimes d'incendie, les nouveaux arrivants, les femmes âgées se retrouvant seules avec le minimum de pension, les personnes discriminées, bref tous ceux et celles qui sont vulnérables, peuvent se trouver un logement dans presque toutes les municipalités du Québec.

Ce sont les seuls logements sur lesquels le gouvernement du Québec, via la Société d'habitation du Québec et son réseau d'offices d'habitation, assure un contrôle direct sur les populations qui bénéficieront de l'aide de l'état, notamment par des critères d'attribution très précis, une vérification annuelle de leur revenu et des critères d'occupation sur le nombre de chambres octroyées en fonction de la grandeur des ménages.

Le programme HLM étant un programme à frais partagé avec le fédéral, où Ottawa assume 50% des déficits d'exploitation annuellement, le retrait progressif de celui-ci en raison de la fin des conventions est un enjeu majeur en terme de financement.

Le 6 octobre 2021, le Gouvernement du Québec a adopté un décret (1296-2021) autorisant la SHQ à assumer, d'ici au 31 décembre 2023, les déficits pour près de 430 ensembles immobiliers (E.I.), ce qui représente 14 638 logements administrés par plus de 130 organismes. Malgré nos demandes répétées à la SHQ pour obtenir une évaluation précise du manque à gagner que cela représente, **nous estimons à au moins 54 millions \$ le montant nécessaire pour pallier au désengagement du fédéral pour 2022-2023.**

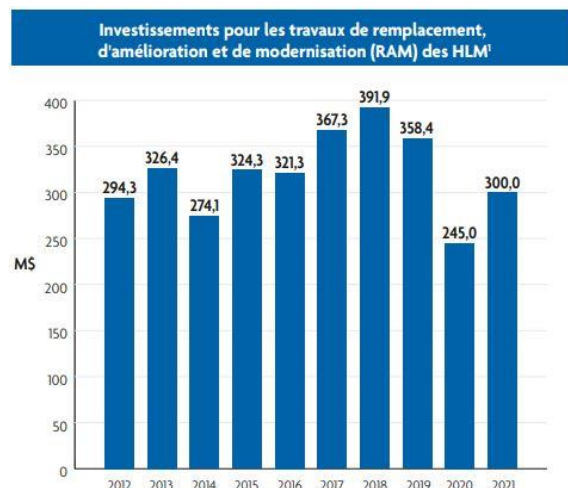
Il est, cependant, à prévoir que ces sommes iront en augmentant puisqu'au 31 mars 2027 ce seront 51 200 unités de HLM, soit 72 % des 71 060 qui seront devenues hors convention.

## 3. Poursuivre l'opération de rénovation du parc de HLM public appartenant au Québec.

Depuis 2008, la Société d'habitation du Québec a entrepris une énorme opération de remise en état de son parc public. Plus de 3 milliards \$ ont été investis avec des résultats intéressants dans la modernisation des 74 328 logements HLM du Québec.

Voici où nous en sommes rendus selon les données contenues dans le bilan de santé des immeubles (BSI) fourni par la Société d'habitation du Québec, en date du 1er juillet 2021.

Onze régions ont réussi à remettre dans un état très satisfaisant (cote A), satisfaisant (cote B) ou acceptable (cote C) plus de 75% de leurs logements. Il s'agit des régions du Centre-du-Québec (97%), de Chaudière-Appalaches (94%), Nord-du-Québec (89%), Saguenay-Lac-Saint-Jean (88%), Bas-Saint-Laurent (88%), Estrie (88%), Laurentides (87%), Côte-Nord (82%, Outaouais (81%), Abitibi-Témiscamingue (77%) et Mauricie (76%).



1. Les données des années 2012 à 2016 inclusivement sont basées sur des états financiers. Les données des années 2017 à 2021 s'appuient sur les budgets alloués.

Par contre, six régions demeurent aux prises avec un problème important de logements en mauvais (D) ou très mauvais (E) état. Il s'agit des régions de Laval (35%), Montréal (43%), Lanaudière (46%), Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (58%), Montérégie (63%) et Capitale-Nationale (67%).

Dans l'ensemble du Québec, 65 % du parc HLM, soit 47 382 logements, sont évalués en état acceptable, bon ou très bon. La SHQ estime, tout de même, à 566 millions \$ leur déficit d'entretien. Il demeure donc 35% du parc, soit 25 065 logements qui sont en mauvais ou en très mauvais état. La SHQ évalue à 1,2 milliards \$ les sommes nécessaires à leur remise en état. C'est donc 350 millions \$ par année pour les cinq prochaines années qui sont nécessaires.

Le 22 novembre 2021, par voie de communiqué, la ministre des Affaires municipales, Andrée Laforest, annonçait son intention d'utiliser les sommes en provenance du volet 2 de l'Entente Canada-Québec, signée en octobre 2020, soit 2,2 milliards \$, pour accélérer la rénovation du parc HLM entre 2022 à 2028.

Pour 2022-2023, le fédéral s'est engagé à verser 77 millions \$ dans l'*Initiative canadienne de logement communautaire* à la condition que le Québec en fasse autant. C'est donc 154 millions \$ d'argent supplémentaires qui devraient être alloués à la SHQ pour la rénovation du parc public dont les conventions sont échues avec le fédéral. Ces sommes devraient venir s'ajouter au montant versé conjointement par la SCHL et la SHQ pour les travaux majeurs dans les immeubles toujours sous convention avec le fédéral, soit 68 % des HLM.

L'entente convenue entre Ottawa et Québec sur le logement prévoit que les sommes versées par le fédéral augmenteront sensiblement au même rythme que diminueront ses contributions au déficit prévu aux conventions signées dans les 70 qui viennent à échéance. C'est le principe des vases communicants.

Les deux organismes sont, d'ailleurs, à renégocier un pacte de 5 ans pour les immeubles toujours sous convention auquel Ottawa contribuera à 50%, Québec à 40% et les villes à 10%. Notre fédération estime qu'une entente donnant une moyenne de 200 millions \$ serait une excellente nouvelle pour le Québec et nécessiterait une contribution annuelle de 80 millions \$ pour la SHQ.

En résumé, la SHQ a besoin de 77 millions \$ pour contribuer à l'Initiative canadienne pour ses HLM hors convention et de 80 millions \$ pour les budgets en travaux majeurs de ses HLM toujours conventionnés avec la SCHL. **Cet investissement de 157 millions \$ permettra de générer des investissements totaux de 354 millions \$ dans la rénovation du parc HLM au Québec**, notamment dans les six régions où 25 065 logements qui sont en mauvais ou en très mauvais état.

Un engagement financier sur 5 ans permettrait aux 158 offices d'habitation de mieux planifier les travaux et d'en diminuer les coûts par une utilisation plus judicieuse des appels d'offres.

#### **4. Ne pas abandonner le programme AccèsLogis.**

Dans sa mise à jour économique et financière de novembre 2021, le gouvernement a annoncé son intention d'investir 123,5 millions \$ dans un nouveau programme de logement abordable ouvert aux promoteurs privés qui viendrait remplacer le programme AccèsLogis (ACL) qui a pourtant fait ses preuves en logeant plus de 35 000 ménages dans des coops, des OSBL et des offices d'habitation.

Lorsque l'on veut se débarrasser de son chien, on prétend qu'il a la rage. C'est un peu ce que fait la ministre des Affaires municipales en mettant fin au programme AccèsLogis sous prétexte que, dans son rapport, la Vérificatrice générale<sup>6</sup> a constaté qu'un petit nombre indéterminé de ménages bénéficiait de revenus supérieurs aux seuils de besoins impérieux. Il aurait été simple de combler cette lacune par l'adoption, comme la loi de la SHQ le permet depuis les premiers mois de 2021, d'un règlement sur les critères d'attribution des unités de logements réalisées en ACL.

<sup>6</sup> Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, octobre 2020

En conférence de presse, le 3 février, pour annoncer les paramètres du programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), la ministre Laforest a indiqué que 200 millions \$ seraient disponibles pour réaliser de beaux 4½ tout neufs à 665 \$ à Saguenay, à titre d'exemple.

À ce prix, ces logements seront abordables seulement pour les ménages gagnant 32 000 \$ et plus mais pas pour les 200 000 ménages plus pauvres payant déjà plus de 60% de leur revenu pour se loger. Ils seront aussi payants pour les promoteurs privés qui pourront obtenir de jolies subventions qui, auparavant, allaient au secteur sans but lucratif seulement.

Ce programme ne permettra pas de loger les 38 000 ménages inscrits sur les listes d'attente de HLM car il ne prévoit aucune aide financière obligatoire aux personnes incapables de payer ce niveau de loyer et il **ne prévoit pas non plus une priorisation des ménages les plus pauvres dans l'attribution des logements.**

Le programme AccèsLogis, que la ministre met au rencart, avait le grand avantage de prévoir que 50% des locataires puissent bénéficier d'un supplément au loyer pour ne payer que 25% de leur revenu en loyer. Ce n'est plus le cas dans le PHAQ où il est seulement fait mention de la possibilité d'obtenir, au cas à cas, certains suppléments au loyer. Mais quel propriétaire privé voudra s'encombrer des locataires les plus pauvres ?

Le gouvernement prétend ainsi mettre le public, les coopératives et le communautaire en saine compétition avec le privé mais la course est truquée d'avance tellement les forces en présence sont inégales au niveau des moyens financiers. L'histoire des programmes sociaux en habitation au Canada foisonne d'expériences scandaleuses où l'argent public a été dilapidé dans des projets immobiliers soi-disant pour les plus pauvres qui, tôt ou tard, ont été détournés de leur objectif de départ. Pensons notamment au programme fédéral des IRLM dans les années 70 et au programme Loginove au Québec dans les années 80. À croire que la leçon n'a pas suffi et que les gouvernements ont la mémoire courte et sélective lorsqu'il s'agit d'aider le privé à s'enrichir.



Notre fédération tient à exprimer son profond désaccord avec cette décision car les 37 149 ménages inscrits sur les listes d'attente pour obtenir un HLM à 25 % de leur revenu habitent déjà dans des immeubles locatifs privés dits « à prix abordable » qu'ils ne sont pas capables de payer et qu'ils souhaitent quitter pour aller dans un logement sans but lucratif. Des loyers fixés en fonction de ceux du marché qui sont en pleine montée sont difficilement réalistement abordables pour les ménages à faibles et modestes revenus.

De plus, si on laisse le pouvoir discrétionnaire à des centaines de promoteurs privés de décider à qui ils attribueront leurs logements parmi les locataires admissibles, il est évident que certains, particulièrement pour des intérêts financiers évidents, privilégieront ceux et celles ayant les meilleurs revenus, deux salaires, le meilleur dossier de crédit, la meilleure santé physique et mentale, le moins d'enfants, la bonne couleur, etc.

Il serait donc beaucoup plus avisé et profitable que le gouvernement utilise les fonds publics à sa disposition pour permettre aux offices d'habitation et aux autres organismes sans but lucratif de loger convenablement les gens en difficulté et de leur permettre d'exercer un contrôle sur leurs conditions de vie.

Financer la réalisation d'un nombre ambitieux de logements sociaux et communautaires, permettrait de sortir de la spirale inflationniste en cours dans le domaine du logement. Les habitations réalisées avec des programmes comme AccèsLogis ne sont pas destinés à être revendus pour encaisser un profit; elles

appartiennent à la collectivité, que ce soit sous forme de propriété publique ou communautaire; la spéculation y est impossible. Leur impact n'est donc pas qu'immédiat, mais à long terme, puisqu'elles pourront loger bien d'autres générations de locataires.

C'est pourquoi notre fédération souhaite la reconduction de ce programme et le financement d'au moins 5000 nouvelles unités dans le budget 2022-2023. **Un investissement estimé à un peu moins de 800 millions \$ par les organismes en habitation.**

## 5. Oser initier un programme québécois de HLM.

Depuis le retrait unilatéral du fédéral en 1993, jamais le Québec n'a été capable d'assumer sa responsabilité, comme le précise l'article 3 de la Loi de la Société d'habitation du Québec, de mettre à la disposition des citoyens du Québec des logements à loyer modique. Les listes d'attente en sont une preuve mais le nombre de locataires à la rue au 1<sup>er</sup> juillet ou à longueur d'année en sont une autre. Si en 2016, selon les données de Statistique Canada, 195 645 ménages locataires au Québec avaient un taux d'effort de plus de 50 %, imaginons le nombre qu'ils sont maintenant avec les hausses effrénées des 5 dernières années.

Il est plus que temps que le gouvernement du Québec prenne l'initiative de mettre en place un programme d'habitation pour les plus démunis, ceux et celles qui sont le plus souvent refusés par le marché privé locatif. Ce programme pourrait s'appliquer en collaboration étroite avec les villes qui constatent un besoin évident de cette offre de logements pour les populations incapables de se loger sur le marché locatif privé, ou même dans le logement abordable, que souhaite financer les membres du gouvernement.

Pour se convaincre de la pertinence et de l'efficacité d'un programme HLM pour les personnes seules, les familles et les personnes âgées les plus vulnérables de notre société, il suffit de relire le rapport d'évaluation du programme de logement sans but lucratif public<sup>7</sup> produit par la SHQ en 2011.

Dans une étude sur les impacts sociaux des activités de la SHQ<sup>8</sup> réalisée par la firme AECOM, en 2013, qui démontrait les nombreuses retombées positives du programme HLM en terme de coûts/bénéfices pour l'état et pour les ménages y résidant, un tableau indiquait clairement que ce sont les locataires du quintile de revenus le plus bas qui y étaient aidés. Ceci grâce à la réglementation sévère sur l'attribution des logements à loyer modique qui priorise l'accès aux ménages ayant les plus bas revenus dans tout le Québec.

Tableau B.12 Nombre de ménages locataires en 2011 dans la base de données de la COGI, par programme et par quintile de revenus

Quintile de revenus	Règlement de location HLM	Supplément au loyer	Total général	Pourcentage des ménages
S. O.	1 123	479	1 602	2,4 %
1. Moins de 30 000 \$	49 044	13 651	62 695	94,5 %
2. De 30 020 à 49 000 \$	1 378	449	1 827	2,8 %
3. De 49 050 à 72 000 \$	165	66	231	0,4 %
4. De 72 001 à 110 000 \$	17	7	24	0,0 %
5. Plus de 110 000 \$	1	0	1	0,0 %
<b>Total général</b>	<b>51 728</b>	<b>14 652</b>	<b>66 380</b>	<b>100 %</b>

Sans répéter l'expérience du programme de HLM au Canada, imaginé en 1949, qui engageait le gouvernement fédéral, le provincial et les municipalités sur des périodes de 35 ou 50 ans, le Québec pourrait concevoir un programme où il assumerait d'un seul coup les coûts de construction dans un partenariat à 80/20 avec les municipalités intéressées. Ces immeubles seraient ensuite confiés à la bonne

<sup>7</sup> Rapport d'évaluation du programme de logement sans but lucratif public – volet régulier, Société d'habitation du Québec, 2011.

<sup>8</sup> Étude sur les impacts sociaux des activités de la SHQ, AECOM, juin 2013.

gestion des offices d'habitation qui devraient s'assurer que les coûts d'exploitation ne dépassent pas les loyers à prix modique défrayés par les locataires à faible revenu.

L'investissement pour le Québec et les municipalités seraient prévisible, à court terme et constituerait un outil utile pour intervenir là où les besoins en habitation sociale seraient clairement identifiés par le monde municipal.

Concept révolutionnaire, nous pourrions même revenir à des habitations mixtes où l'entraide entre les générations viendrait remplacer l'isolement et l'exclusion des personnes âgées afin que la pandémie nous ait servi de leçon.

**Une première programmation expérimentale de 1 000 unités de HLM, à 300 000 \$ par logement, demanderait un investissement de 240 millions \$ pour le Québec et de 60 millions \$ pour les municipalités participantes.** De nombreuses grandes villes préoccupées par l'accès au logement des plus démunis seraient probablement partantes pour une telle initiative sociale.

## **6. Augmenter le soutien communautaire en logement social et communautaire pour multiplier des initiatives efficaces comme celle de Chaudière-Appalaches.**

Depuis 2008, le Ministère de la santé et des services sociaux a convenu avec la Société d'habitation du Québec d'un cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire.

Essentiellement, le MSSS reconnaît qu'il y a des bénéfices importants à apporter une aide aux locataires dans le parc social et communautaire sur le plan de la santé et des services sociaux. Cela contribue à la qualité de vie de près de 150 000 ménages parmi les plus pauvres et représente une intervention efficace à faible coût.

La crise que nous traversons depuis deux ans, en raison de la pandémie, est venue démontrer combien il était utile et précieux de pouvoir compter sur une mobilisation active des citoyens dans les milieux de vie que constitue le parc social au Québec. Dans les pires périodes d'isolement, les locataires âgées ont pu recevoir le support de leurs voisins de paliers et de la communauté pour supporter les épreuves, faire la promotion des mesures sanitaires et organiser la vaccination.

Cependant, les sommes investies par les différentes composantes régionales du MSSS sont loin d'être suffisantes. Entre 8 et 12 millions \$ sont consentis annuellement aux différents organismes œuvrant à supporter individuellement et collectivement les locataires en difficulté dans le parc public et communautaire.

Notre fédération est particulièrement enthousiaste aux interventions menées dans la région de Chaudière-Appalaches où le CISSS, en collaboration avec l'ensemble des organismes en habitation social et communautaire, a mis sur pied un service d'intervention d'urgence permettant de venir en aide aux personnes en crise dans les immeubles. Cette équipe dédiée et spécialisée du CISSS vient supporter les gens en détresse dès qu'un signalement leur est adressé, que ce soit de la part d'un voisin ou d'un gestionnaire. Évidemment, un accompagnement est également offert à ces personnes. Cela permet à de nombreux locataires de demeurer dans leur logement à bas loyer et de maintenir leur réseau d'entraide dans la communauté grâce à ce soutien individuel.

Parallèlement, le CISSS maintient une équipe d'une dizaine d'organismes communautaires qui œuvrent dans les 6 500 logements sociaux et communautaires de la grande région à supporter l'action bénévole et l'organisation collective des locataires à travers une multitude d'activités d'entraide.

C'est ce type d'intervention que nous vous demandons de multiplier dans les différentes régions du Québec en permettant **au MSSS d'allouer 30 millions \$, au lieu de 12 millions \$, à ce type de soutien** qui contribue à la qualité de vie des ménages en combinant l'habitation, les services sociaux et de santé mais aussi le soutien à l'action citoyenne.

## 7. Résumé de nos recommandations

Pour fournir une aide durable et efficace aux ménages ayant le plus de difficulté à se loger au Québec, le gouvernement devrait :

- Accorder à la Société d'habitation du Québec, conformément au décret 1296-2021, les sommes nécessaires pour pallier au désengagement du fédéral en ce qui concerne le financement du déficit d'exploitation de 14 638 logements administrés par plus de 130 organismes pour 2022-2023. La FLHLMQ estime ce montant à environ **54 millions \$**.
- Investir **157 millions \$** dans la rénovation du parc HLM pour ainsi générer pour 350 millions \$ de travaux majeurs dans le parc public au Québec et préserver 25 065 logements en mauvais ou très mauvais état.
- Bonifier et relancer le programme AccèsLogis par une programmation de 5 000 unités de logements dans le secteur social et communautaire. Un investissement d'environ **800 millions \$**.
- Initier une première programmation expérimentale de 1 000 unités de HLM qui demanderait un investissement de **240 millions \$** pour le Québec et de 60 millions \$ pour les municipalités participantes.
- Permettre au Ministère de la santé et des services sociaux d'injecter **22 millions \$** supplémentaires dans le soutien communautaire en logement social afin d'accroître de 12 à 30 millions \$ le budget alloué pour multiplier les interventions du type de celle en Chaudière-Appalaches.

Espérant que le prochain budget du Québec s'inspirera de nos recommandations en faveur des ménages ayant le plus de difficulté à se loger.

Veuillez recevoir, Monsieur Girard, l'expression de nos meilleurs sentiments.



Yves Dubé  
Président de la FLHLMQ