



Fédération des locataires  
d'habitations à loyer modique du  
Québec (FLHLMQ)

## Mémoire de la FLHLMQ

Pour répondre à la crise du logement, densifions  
intelligemment le parc de HLM publics au Québec



Pelletée de terre pour un projet de densification de HLM à Rosemère

Déposé au ministre des Finances dans le cadre  
des consultations prébudgétaires

2 février 2024

## Table des matières

1. Présentation de la FLHLMQ. ....	2
2. Le gouvernement du Québec peut faire beaucoup mieux.....	3
3. Oser relancer un programme québécois de HLM. ....	4
4. Donner un mandat clair de développeur aux offices d’habitation. ....	6
5. Adopter un programme pour financer le déficit d’exploitation des HLM pour ne pas piger dans les fonds destinés à la rénovation des HLM.....	7
6. Indexer véritablement le budget d’opération des offices d’habitation.....	8
7. Mieux supporter l’action des locataires à l’intérieur du Soutien communautaire en logement social.....	9
8. Résumé de nos recommandations. ....	10

### 1. Présentation de la FLHLMQ

La FLHLMQ représente 65 673 ménages à faible revenu habitant dans des logements à prix modique administrés par les 149 offices d’habitation au Québec (excluant les HLM du Nunavik). Elle regroupe près de 300 associations de locataire et 70 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.

En cette période de crise où il est devenu extrêmement difficile pour tous les ménages de se trouver un logement dans toutes les régions du Québec. Il est essentiel de rappeler que le parc de logements publics est le seul qui, par une réglementation très stricte et la présence obligatoire de

comité de sélection, assure un droit au logement sans discrimination aux ménages les plus pauvres et les plus vulnérables du Québec. Il garantit également des loyers correspondant à un taux d'effort de 29 % des revenus bruts des ménages en incluant les coûts pour l'électricité domestique et le chauffage.

Il est donc parfaitement compréhensible et légitime que 38 735 ménages, parmi les plus pauvres du Québec, soient dûment inscrits sur les listes d'attente des 149 offices d'habitations, en date du 31 décembre 2022, dans l'espoir d'obtenir un logement HLM. Cet espoir ne doit pas être ignoré !

## **2. Le gouvernement du Québec peut faire beaucoup mieux**

Face à l'ampleur et à la gravité de la crise du logement qui s'est étendue à toutes les villes et villages du Québec, le gouvernement doit en faire beaucoup plus pour offrir des solutions de logements à bas loyer aux populations les plus durement frappées par la pénurie et par l'explosion des coûts des logements locatifs privés.

Qu'a fait le gouvernement depuis 2018 à part promettre un plan d'action en habitation qui n'a pas encore vu le jour ? Sa principale action a été de supprimer le seul programme structurant qui existait depuis près de 20 ans au Québec. Le programme AccèsLogis Québec (ACL) permettait pourtant de construire des logements sociaux sous toutes ses formes (publics, OBNL ou coopératif). Il a été remplacé par un nouveau programme à l'efficacité plus que douteuse appelé PHAQ (Programme d'habitation abordable Québec).

Non seulement ce programme ne permet pas la construction rapide de logements puisque, depuis son annonce, en 2022, seulement quelques dizaines de logements ont vu le jour mais il ne permet pas non plus de venir en aide aux populations les plus touchées par la crise du logement. Sur les 2722 unités de logements qui seront subventionnées dans le cadre des deux premiers appels à projets du PHAQ, seulement 423 iront à des offices d'habitations pour loger les 38 000 ménages les plus pauvres en attente d'un HLM, soit à peine 15,5 % des unités.

Dans sa deuxième programmation du PHAQ annoncée à la fin de 2023, la Société d'habitation du Québec accorde 26 % des unités aux résidences pour étudiant-e-s avec 180 logements et au secteur locatif privé avec 81 logements sans aucune obligation de loger les ménages les plus démunis alors qu'un seul des 149 offices d'habitation au Québec se voit accordé 50 logements pour seulement 5 % des unités totales prévues au PHAQ pour 2023.

**Pourtant, aux dires de la ministre, le programme ACL méritait d'être remplacé car il ne permettait pas de rejoindre les clientèles ayant les plus grands besoins. Cet objectif est encore**

## **moins atteint dans le cadre du PHAQ où les demandeurs de HLM sont laissés sur le carreau.**

Dans les faits, heureusement que quelques milliers de projets en AccèsLogis étaient toujours en attente de réalisation car ce sont ces logements qui ont pu sortir de terre au cours des dernières années, principalement grâce à l'aide du fédéral et de l'ICRL. Ce sont d'ailleurs souvent devant ces projets que les ministres Laforest et Duranceau ont pu convoquer la presse pour indiquer que le développement du logement social se portait bien au Québec. Dommage que la ministre ait aboli le programme !

Pendant ce temps, la crise continue de s'étendre avec comme résultat :

- Que la pénurie de logements locatifs se creuse et touche à présent toutes les régions du Québec <sup>1</sup> ;
- Que le prix des loyers a explosé de près de 25 % depuis 2018 <sup>2</sup>;
- Que la part du logement social au sein du parc locatif québécois a diminué pour la première fois de son histoire passant de 11,2 % à 10,1 %.

Il est donc temps pour le gouvernement du Québec de reconnaître que les efforts faits jusqu'ici n'ont pas été suffisants et qu'il est préférable de mettre à contribution les ressources du secteur sans but lucratif.

### **3. Oser relancer un programme québécois de HLM**

Le gouvernement du Québec qui souhaite à tout prix relancer la construction de logements locatifs de toute urgence et qui se bute à l'absence de terrain, aux zonages limitatifs, à la difficulté de trouver des partenaires dans les différentes régions, se prive d'utiliser le potentiel que représente les 2 879 ensembles immobiliers HLM existants répartis sur l'ensemble du territoire québécois. **Ce parc public d'une valeur de plus de 12 milliards \$, géré par 149 offices d'habitation, pourrait facilement être densifié intelligemment pour accueillir rapidement des milliers de nouvelles unités de logement social.** Non seulement, les terrains et le zonage sont déjà au rendez-vous mais, qui plus est, des élu-e-s municipaux siègent au conseil d'administration de chacun de ces offices et pourraient faciliter la contribution financière demandée aux municipalités pour le développement de nouvelles unités.

Cela n'a rien d'impossible puisque déjà dans le cadre du programme AccèsLogis, certains offices, notamment à Granby, Rosemère et Vaudreuil, avaient ajouté des sections d'immeubles aux

---

<sup>1</sup> Rapport sur le marché locatif, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), publié en janvier 2023

<sup>2</sup> Idem

habitations HLM existantes. Ces ajouts ont aussi permis d'inclure un ascenseur ou une salle communautaire, au grand bonheur des habitant-e-s déjà en place. **Ces projets doivent évidemment se faire en association avec les comités consultatifs de résident-e-s (CCR) présents dans chaque office d'habitation.**

Cet ambitieux chantier de densification du parc HLM existant pourrait, de plus, être facilité par l'investissement déjà annoncé par les gouvernements d'Ottawa et de Québec de 2,2 milliards \$, d'ici 2028, dans la remise en état des 74 062 HLM existants. **Il serait regrettable que les offices mènent isolément la modernisation des 2 879 projets HLM existants dans 660 villes et villages du Québec sans profiter de l'opportunité qui s'offre à eux de faire d'une pierre deux coups en densifiant certains sites par des agrandissements ou l'ajout d'étages supplémentaires.**

À l'exemple de ce qui se passe présentement à Jonquière avec la reconstruction en préfabriqué du HLM Saint-Dominique, pourquoi la SHQ ne profiterait-elle pas de la collaboration du réseau des 149 offices d'habitation pour réaliser rapidement le programme expérimental de 500 unités en modulaires annoncé le 29 janvier 2024 par le président de la SHQ ?

D'ailleurs, notre fédération a déposé en septembre 2022 à la ministre responsable de l'Habitation une proposition pour réaliser une nouvelle génération de HLM en partenariat avec les villes. Elle se résume ainsi :

**80%** des coûts totaux seraient assumés directement par le gouvernement du Québec qui financerait les coûts de construction et **20%** par la municipalité qui fournirait les terrains. Les villes en possèdent déjà ou pourront en acquérir grâce à leur droit de préemption. Les offices d'habitation seraient responsables de la réalisation et de la gestion des immeubles.

Contrairement au programme HLM qui demandait au gouvernement du Québec et aux villes de s'engager sur 35 ou 50 ans, l'investissement serait prévisible et à court terme. Les offices d'habitation auraient le mandat de s'assurer que les coûts d'exploitation ne dépassent pas la capacité de payer des locataires. Enfin, des suppléments au loyer pourraient être accordés aux ménages les plus pauvres.

**80%** des logements seraient attribués aux demandeurs inscrits sur les listes d'attente des HLM tandis que **20%** des logements seraient attribués selon les besoins identifiés par la municipalité participante. 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 servie de leçon.

**Rappelons qu’au milieu des années 80, la SHQ réalisait près de 5 000 unités de HLM par année. Au regard de la crise actuelle, un tel nombre serait parfaitement justifié.** Cette initiative du gouvernement du Québec pourrait possiblement, comme c’est souvent le cas, être bonifiée par nos impôts à Ottawa lorsque le fédéral se décidera à réagir sur le tard comme il en a la fâcheuse habitude.

Une étude réalisée<sup>3</sup> en avril 2023 pour le compte du Regroupement des offices d’habitation du Québec conclut que chaque tranche de 12 500 nouvelles unités de logement social permettrait de réduire le taux de pauvreté de 0,8 point de pourcentage et aurait un coût réel de 0.66 \$ pour chaque dollar public.

#### **4. Donner un mandat clair de développeur aux offices d’habitation.**

Il est malheureux de constater que la ministre de l’Habitation a consacré des centaines d’heures à l’adoption d’un projet de loi (PL 31) qui, hélas, ne contient aucune mesure permettant de briser le carcan qui empêche les 149 offices d’habitation au Québec de prendre rapidement des initiatives en faveur de la construction de nouveaux logement sociaux. **On demande aux offices d’habitation de faire mieux que le secteur privé locatif mais on retire de leurs mains toutes les meilleures cartes du jeu.**

Il est totalement contre-productif et ridicule de constater que les offices d’habitation doivent se déguiser en OBNL, en se créant des structures apparentées, pour pouvoir avoir les coudées franches en matière de développement de nouvelles unités. La Loi de la SHQ doit cesser de cantonner les offices d’habitation au simple rôle de gestionnaire d’immeubles pour plutôt leur octroyer un mandat de développement régional du logement social avec les ressources et les moyens appropriés. Ceux-ci devraient pouvoir utiliser leurs immeubles libres d’hypothèque pour contracter des prêts à des taux avantageux pour construire ou retirer rapidement des immeubles du marché spéculatif et les rénover. **Sans risquer d’augmenter le ratio d’endettement du gouvernement du Québec, les offices pourraient profiter d’un fonds de 5 milliards \$ en utilisant l’effet de levier de leurs propriétés puisque que 30 % des unités HLM au Québec, soit 19 115 logements, appartiennent déjà aux villes ou aux offices.**

Finalement la Loi sur les cités et villes est un carcan pour les offices qui ne peuvent rivaliser avec le secteur privé. La ministre réclame de l’agilité et de la rapidité en pleine pénurie de main d’œuvre alors il faut permettre aux développeurs publics de prendre des ententes à moyen terme avec des partenaires du secteur de la construction.

---

<sup>3</sup> Impacts économiques et sociaux des investissements en logements sociaux, AVISEO Conseil pour le ROHQ, avril 2023.

## **5. Adopter un programme pour financer le déficit d'exploitation des HLM pour ne pas piger dans les fonds destinés à la rénovation des HLM.**

Le programme HLM étant un programme à frais partagé avec le fédéral, où Ottawa assumait autour de 55 % des déficits d'exploitation annuellement, le retrait progressif de celui-ci en raison de la fin des conventions est un enjeu financier majeur. 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 735 ensembles immobiliers (E.I.)**, ce qui représente 25 117 logements administrés par plus de 130 organismes en date du 31 mars 2022.

Dans une réponse écrite lors de l'étude des crédits de la SHQ pour 2022-2023, la Société a évalué à 49,9 millions \$ le montant supplémentaire qu'elle a dû assumer en raison de la fin des ententes de financement avec la SCHL. 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. Dans une circulaire récente distribuée aux offices, la SHQ affirme que le financement du déficit d'exploitation des HLM sera un des défis principaux pour l'avenir étant donné qu'il se chiffrait à 309,2 millions \$ pour 2021.

La principale crainte de notre fédération est de voir la SHQ utiliser les sommes de l'initiative 2 de l'Entente Canada-Québec sur le logement (ECQL), soit 2,2 milliards \$ d'ici 2028, initialement destinés à la modernisation du parc HLM afin d'assumer le manque à gagner causé par le retrait progressif du fédéral. Déjà que de 2019 à 2022, la SHQ a utilisé plus de 100 millions \$ de l'initiative 2 de l'ECQL au profit du financement de la construction de nouvelles unités de logements dans le cadre du programme ACL.

Nos inquiétudes se basent sur le triste constat que malgré l'ECQL signée en 2020 et la mise à la disposition de la SHQ de près de 2.2 milliards \$ d'ici 2028, l'état du parc HLM continue de se dégrader à vitesse grand V. Dans son rapport annuel de gestion 2022-2023, la SHQ confirme que le pourcentage d'immeubles en bon état a encore une fois glissé de **72 % à 68 %** pour une troisième année de recul consécutif. Dans son plan stratégique 2021-2026, la SHQ s'était pourtant donné l'objectif plutôt modeste d'améliorer de 1% par année l'état général du parc HLM qui était alors à un indice de 75%. Elle a plutôt réussi à le dégrader de 2% par année depuis ce temps.

Les montants totalisant 2,2 milliards \$ prévus à l'ECQL sont essentiels pour stopper la dégringolade des immeubles publics dont la SHQ a la responsabilité, c'est pourquoi **nous demandons que le gouvernement du Québec octroie les sommes nécessaires à la mise en place d'un programme de financement du déficit d'exploitation des HLM.** On doit planifier correctement les conséquences financières du retrait fédéral afin d'éviter les mauvaises surprises

pour les dizaines de milliers de ménages à faible revenu qui comptent sur la pérennité du parc public. Il faut cesser de voguer à l'aveuglette, de décret en décret, ou pire en pigeant l'argent dans les budgets destinés à la rénovation de nos immeubles HLM.

À plusieurs reprises, notre fédération a demandé à la SHQ de discuter de cet enjeu au sein de la Table de concertation sur les HLM publics pour prévoir les actions à poser dès maintenant pour contrôler le déficit d'exploitation de nos habitations.

## **6. Indexer véritablement le budget d'opération des offices d'habitation.**

À titre de propriétaire d'un parc de logements publics de plus de 70 000 logements confiés à la gestion de 149 offices mandataires, la Société d'habitation du Québec a la responsabilité de s'assurer de la qualité des services offerts aux ménages à faible revenu qui y habitent. Ces services sont tributaires des budgets accordés annuellement aux offices d'habitation par la SHQ.

Pour une deuxième année consécutive, **le budget des offices d'habitation ne sera pas augmenté au même rythme que l'inflation au Québec**. Alors que le taux d'inflation a été de 3,4 % en 2023, la hausse accordée par la Société d'habitation du Québec aux OH, dans l'enveloppe Administration, conciergerie et entretien (ACE), ne sera que de 0,9 % pour 2024.

Ce recul dans la capacité financière des offices de payer pour l'entretien et la conciergerie de nos immeubles vient s'ajouter au manque à gagner de l'an passé où les OH n'avaient obtenu que 0,9 % malgré une inflation de 6,2 % en 2022. **La marge de manœuvre des offices pour voir au bon entretien de nos HLM s'est donc réduite de 7,8 % au cours des deux dernières années.**

Il ne faudra donc pas se surprendre si la qualité des services commence à s'en ressentir. Cela aura aussi un effet sur la possibilité pour les offices de garder leurs employé-e-s. La FLHLMQ s'inquiète des coupures de services qui seront occasionnées par cette mauvaise décision et revendique une indexation pleine et entière des budgets d'opération des offices d'habitation.



## **7. Mieux supporter l'action des locataires à l'intérieur du Soutien communautaire en logement social.**

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 (SCLSC). Essentiellement, le MSSS reconnaît qu'il y a des bénéficiaires importants à apporter une aide aux locataires dans le parc social et communautaire sur le plan 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 pandémie, est venue démontrer combien il était utile et précieux de pouvoir compter sur une mobilisation active des citoyen-ne-s dans les milieux de vie que constitue le parc social au Québec. Dans les pires périodes d'isolement, les locataires âgé-e-s ont pu recevoir le support de leurs voisin-ne-s de paliers et de la communauté pour supporter les épreuves, faire la promotion des mesures sanitaires et organiser la vaccination.

Face à l'enjeu des services aux aîné-e-s en perte d'autonomie et à l'enjeu de la santé mentale pour tous les groupes d'âge, **notre fédération a soumis aux ministres Dubé et Bélanger une initiative intitulée « HLM amis des aîné-e-s » afin de faire reconnaître le rôle de première ligne joué par de nombreuses personnes actives dans près de 300 associations de locataires de HLM** à travers le Québec. Par leur présence quotidienne (24/7/365 jours par année), ces locataires qui se soucient de leurs voisin-e-s, agissent comme référant auprès de ceux et celles qui ne sortent plus, négligent leur apparence ou se désorganisent. Pour cela, ils et elles ont besoin d'être mieux soutenu-e-s et supporté-e-s par le réseau de la santé et des services sociaux.

À l'exemple du programme des Éclaireurs en santé mentale, nous voulons contribuer à la mise en place d'une initiative visant à recruter, former et accompagner des locataires-pivots dans nos HLM. Ces locataires auraient un contact privilégié avec une personne du réseau de la santé et des services sociaux. Notons que pour que ces références soient efficaces, la personne du Réseau devra pouvoir adopter une « approche milieu » plutôt que « par services ». De tels maillages ont commencé à voir le jour dans plusieurs régions grâce à la collaboration des associations de locataires avec des intervenant-e-s communautaires financés dans le cadre du SCLSC.

Le cadre élaboré en 2007 par le MSSS et la SHQ a d'ailleurs été révisé en 2022 pour permettre le financement direct des associations de locataires de HLM qui sont reconnues comme partenaires.

Pour rendre possible ce projet, comme toutes les autres initiatives déjà en branle dans le réseau des offices, des OSBL et des coopératives, il est nécessaire de reconnaître que les montants qui y

sont alloués restent faméliques comparativement aux besoins. Environ 15 millions \$ sont présentement consentis annuellement aux différents organismes œuvrant à supporter individuellement et collectivement les locataires en difficulté dans le parc public et communautaire. **Le milieu de l'habitation sociale évalue que 50 millions \$ seraient nécessaires.**

## **8. Résumé de nos recommandations.**

Pour fournir une aide durable et efficace aux ménages souffrant le plus de la crise du logement au Québec, le gouvernement devrait, selon nous, financer les initiatives suivantes de la Société d'habitation du Québec :

- 1- Densifier intelligemment les 2 879 ensembles immobiliers HLM existants par la mise en place d'un programme de financement destiné aux 149 offices d'habitation ;
- 2- Confier aux offices la responsabilité de réaliser les 500 unités de logements modulaires ;
- 3- Permettre aux offices d'agir comme développeurs sociaux en utilisant leurs actifs ;
- 4- Mettre en place un programme de financement du déficit d'exploitation des HLM afin de ne pas détourner les fonds de 2,2 milliards \$ de l'ECQL prévus pour la rénovation du parc public ;
- 5- Indexer véritablement les budgets d'exploitation des HLM accordés aux offices d'habitation pour l'administration, l'entretien et la conciergerie ;
- 6- Porter à 50 millions \$ les sommes allouées au Soutien communautaire en logement social et communautaire pour notamment reconnaître et supporter l'action de première ligne des associations de locataires.

Vous remerciant, M. Girard, pour l'attention que vous porterez à nos recommandations.



Yves Dubé  
Président de la FLHLMQ