

Mettre davantage à contribution le parc de logements publics au Québec

À quand un pacte avec les 108 offices d'habitation pour offrir un toit aux 30 000 demandeurs en attente d'un HLM et aux 128 800 ménages consacrant plus de 50% de leur revenu pour se loger ?

Mémoire déposé au ministre des Finances dans le cadre des consultations prébudgétaires 2025-2026

13 FÉVRIER 2025

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

2520, av. Lionel-Groulx, local 202
Montréal, (Québec H3J 1J8)
info@flhlmq.com

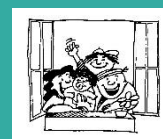


Table des matières

1. Présentation de la FLHLMQ	2
2. Mieux répondre aux besoins des ménages ayant les plus grandes difficultés à se loger	3
3. À quand un pacte avec les offices d’habitation ?	5
4. Profiter des milliards \$ disponibles pour agrandir le parc HLM	7
5. La valeur réelle des budgets alloués à la rénovation des HLM a fondu de moitié.....	8
6. Favoriser une meilleure occupation du parc public	9
7. Mieux supporter l’action des locataires pour améliorer leur milieu de vie	11
8. Résumé de nos recommandations	13

1. Présentation de la FLHLMQ

Depuis 1993, la Fédération des locataires d’habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ) représente 66 600 ménages à faible revenu habitant dans des logements à prix modique administrés par les 108 offices d’habitation au Québec (excluant les HLM du Nunavik). Elle regroupe également plusieurs milliers de locataires vivant dans des immeubles construits en vertu du programme AccèsLogis (ACL) depuis la fin des années 90 et gérés par les offices d’habitation.

Notre fédération est constituée de près de 300 associations de locataires et de 65 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.

Nous poursuivons deux objectifs fondamentaux :

- 1- S’assurer de la bonne gestion et de la pérennité du parc de logements publics au Québec en favorisant la participation des citoyen-ne-s aux principales décisions et en organisant l’entraide et la solidarité entre les locataires dans les immeubles ;
- 2- Collaborer avec les pouvoirs publics au développement de nouveaux logements HLM afin de répondre aux dizaines de milliers de ménages inscrits sur des listes d’attente dans toutes les régions du Québec.

En cette période de crise du logement, il est essentiel de rappeler que le parc de logements publics est le seul qui, par une réglementation très stricte et la présence obligatoire des comités 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 30 000 ménages¹, parmi les plus pauvres du Québec, soient dûment inscrits sur les listes d'attente des 108 offices d'habitation dans l'espoir d'obtenir un logement HLM. Cet espoir ne doit pas être ignoré !

En date du 31 décembre 2023, le temps d'attente pour obtenir un HLM était de 70,8 mois à Montréal, de 22,6 mois à Laval et de 19,4 mois à Longueuil. La situation est aussi dramatique dans presque toutes les régions du Québec : 29,1 mois dans le Haut-Richelieu, 43,4 mois à Magog, 30,3 mois dans le Centre-Témiscamien, 47,5 mois à Grande-Rivière, 25,9 mois à Joliette, 27,9 mois à Havre-Saint-Pierre, 27,1 mois dans l'Outaouais, 24,3 mois à Rimouski-Neigette, 28,7 mois à Saint-Hyacinthe, etc.

2. Mieux répondre aux besoins des ménages ayant les plus grandes difficultés à se loger

Malgré les efforts financiers considérables consentis par le gouvernement du Québec pour réaliser 8 000 logements sociaux ou abordables, au cours des dernières années, et la collaboration de ses partenaires fédéraux et municipaux, force est de constater que le nombre de logements réellement accessibles pour les ménages à faible revenu est encore loin de répondre aux besoins criants de la population. Tous les indicateurs sont au rouge : 128 800 ménages payaient plus de 50 % de leur revenu pour se loger en 2021², hausse moyenne des loyers de 47 % au cours des six dernières années, explosion de l'itinérance visible et cachée dans de très nombreuses villes, etc.

Afin de réaliser plus rapidement de nouveaux logements sociaux et abordables, le gouvernement du Québec a cru bon, en 2021, de mettre en place le programme habitation abordable Québec (PHAQ). Il a aussi été décidé de financer des initiatives hors programme en collaboration avec des fonds fiscalisés et des fondations privées. Si le gouvernement peut, enfin, commencer à se réjouir du nombre de logements qui finissent par sortir de terre, suite à l'Entente de 1,8 milliard \$ avec le gouvernement fédéral, il ne peut cependant pas prétendre à un juste retour sur l'investissement en termes d'accessibilité de ces immeubles aux ménages ayant les plus faibles revenus.

Sur les 29 projets en réalisation et en exploitation dans le cadre du PHAQ³, en décembre 2024, qui totalisent 1275 logements, nous constatons qu'à peine 40% de ceux-ci, soit 518 logements, pourront bénéficier d'un supplément au loyer (PSL) pour être accessibles financièrement aux ménages les plus pauvres. Pire, seulement 4 projets, totalisant 247 logements, ont été réalisés par des offices d'habitation ou des OBNL apparentés malgré les 30 000 ménages officiellement inscrits sur les listes d'attente.

¹ Listes d'attente et portrait des HLM des offices d'habitation au 31 décembre 2023.

² Indice du logement locatif (ILL), recensement 2021.

³ Nombre d'unités du Programme de supplément au loyer par projet PHAQ en réalisation et exploitation, document transmis dans le cadre d'une demande d'accès, SHQ, 9 décembre 2024.

Aucune réglementation ne forcera les promoteurs des 1151 autres unités de logement subventionnées grâce au PHAQ, y compris les OH, à offrir leurs loyers abordables aux ménages demandeurs de HLM. De toute façon, ils et elles n’auraient pas les moyens de les payer.

Il en est de même pour le millier d’unités de logements réalisés par le Fonds de solidarité de la FTQ ou par la Société Angus qui n’ont aucune obligation contractuelle de fournir ne serait-ce qu’un seul logement à un des 30 000 ménages demandeurs d’un HLM. Même constat pour les 500 multilogements préusinés qui devront être livrés d’ici l’été 2026, suite à un appel d’offre lancé par la SHQ en janvier 2025. Ce 3^e volet du PHAQ n’impose aucune obligation supplémentaire en termes de pourcentage de ménages à faible revenu.

Alors que le gouvernement du Québec s’est appuyé, en 2020, sur le rapport de la Vérificatrice générale du Québec⁴ pour mettre fin au programme AccèsLogis Québec sous prétexte que les unités subventionnées n’allaient pas suffisamment aux ménages les plus pauvres compte-tenu de leurs coûts de réalisation, le PHAQ et les fonds fiscalisés atteignent encore moins ces deux objectifs malgré les centaines de millions \$ qui y sont investis.

Pour s’en convaincre, il suffit de consulter les loyers maximaux qui sont autorisés par la SHQ dans le cadre du PHAQ :

Ville	Studio	Une chambre	Deux chambres
Montréal	817 \$	944 \$	1062 \$
Gatineau	734 \$	925 \$	1119 \$
Québec	709 \$	899 \$	1043 \$
Saguenay	538 \$	608 \$	795 \$
Gaspé	582 \$	696 \$	884 \$

**Les coûts d’électricité, de chauffage et d’eau chaude ne sont pas inclus dans le loyer.*

En comparaison avec les loyers payés en HLM par les ménages à très faible revenu⁵ :

	1 adulte	2 adultes	1 adulte 1 enfant	1 adulte 2 enfants	2 adultes 1 enfant
Sans enfant – Solidarité sociale (SD)	192 \$	291 \$			
Sans contrainte à l’emploi- SD	—	—	253 \$	284 \$	322 \$
Contraintes temporaires - SD	—	—	292 \$	322 \$	388 \$
Contraintes sévères à l’emploi - SD	—	—	446 \$	477 \$	637 \$
PSV + SRG (65 à 74 ans) ⁶	430 \$	656 \$	—	—	—
PSV + SRG (75 ans et plus) ⁷	448 \$	690 \$	—	—	—

**Les coûts d’électricité, de chauffage et d’eau chaude ne sont pas inclus dans le loyer.*

⁴ Rapport du Vérificateur général du Québec, Programme AccèsLogis Québec : réalisation des projets d’habitation, octobre 2020.

⁵ Avis d’indexation, règlement sur les conditions de location des HLM, SHQ, 1^{er} mars 2024.

⁶ Pension de la sécurité de vieillesse et supplément de revenu garanti de 2022.

⁷ Idem.

Comme si cela n'était pas déjà hors de prix, une modification apportée par décret au PHAQ, le 18 décembre 2024, introduit « *la possibilité de majorer les loyers si le demandeur a fait des démarches raisonnables afin d'optimiser le montage financier et que celui-ci n'est toujours pas viable ou si le projet est viable sur 10 ans mais manque de rentabilité à court terme.* »

Bref, non seulement le logement abordable n'est-il en rien du logement social mais il risque fort de devenir de plus en plus inabordable grâce à la grande flexibilité de la ministre en faveur du secteur privé.

En matière de réalisation future de logement sociaux au Québec, il est dommage que les député-e-s de la CAQ aient rejeté, le 27 novembre dernier, à l'Assemblée nationale, une proposition conjointe des trois partis d'opposition demandant de fixer des cibles précises à atteindre pour la réalisation de logements sociaux. Cela n'aurait pas été inutile.

Le refus, le 7 février dernier, de débattre de l'enjeu du manque flagrant de HLM dans le cadre des travaux de la Commission sur l'aménagement du territoire s'apparente plus à de l'aveuglement volontaire qu'à une recherche de solutions pour venir en aide aux ménages les plus durement touchés par la crise du logement.

3. À quand un pacte avec les offices d'habitation ?

Au même moment, le 7 février 2025, le gouvernement français et le mouvement HLM⁸ signaient un pacte avec l'objectif de construire 100 000 logements sociaux pour 2025. La ministre du logement, Valérie Letard, n'a pas craint de se fixer des objectifs en temps de crise.

La question qui tue !

Pourquoi les principaux mandataires de la SHQ, le réseau des 108 offices d'habitation (OH) du Québec qui existe depuis plus de 50 ans, n'ont-ils réalisé, depuis 2021, qu'une petite poignée de projets dans le cadre du seul programme permettant de réaliser des logements sociaux et abordables, le PHAQ, alors que 30 000 ménages se désespèrent sur leurs listes d'attente ?

Réponse simple : Parce que ce programme n'a pas été fait pour eux, ni pour les populations les plus pauvres qu'ils tentent de desservir sans grand succès.

Cette année encore, nous constatons que les principaux mandataires de la Société d'habitation du Québec, le réseau des offices d'habitation, sont de plus en plus nombreux à se déguiser en OBNL, en se créant une structure apparentée, pour avoir les coudées franches en matière de développement de nouvelles unités. Aucun office n'est reconnu comme développeur qualifié par la SHQ.

⁸ Logement social : un objectif de 100 000 pour 2025, Ouest France, 7 février 2025.

Alors que la ministre de l'Habitation, France-Élaine Duranceau, s'évertue à expliquer à l'ensemble des partenaires de l'habitation sociale et communautaire les bienfaits des regroupements afin d'être plus efficaces, ses principaux mandataires se dédoublent, à qui mieux mieux, pour pouvoir prendre des initiatives en faveur des mal logé-e-s en se sortant du carcan législatif imposé par le même gouvernement.

La saga entourant la subvention de 235 millions \$⁹ accordée par la SHQ à la Fondation Mission Unitâinés de Luc Maurice illustre bien la situation absurde dans laquelle se retrouve les OH. Cette fondation, qui compte réaliser dix immeubles de 100 logements pour les personnes âgées dans dix villes différentes pour ensuite en céder la propriété à un gestionnaire local de confiance, a provoqué bien des réflexions auprès des offices d'habitation qu'elle a approchés. Plusieurs, notamment Saint-Hyacinthe et Granby, ont préféré que les logements soient confiés à un OBNL apparenté à l'office plutôt qu'à l'office lui-même.

Cette décision n'est pas sans conséquence. Alors que les OH sont assujettis à une réglementation sévère¹⁰ assurant qu'il ne peut y avoir aucune forme de discrimination ou de favoritisme dans l'octroi des logements sociaux et que ceux-ci sont attribués aux ménages les plus pauvres dûment inscrits sur leurs listes d'attente, rien n'oblige un autre organisme sans but lucratif à devoir loger en priorité les ménages demandeurs inscrits sur la liste des HLM.

Si des offices agissent ainsi, et doivent dépendre des efforts de fondations privées, c'est parce que la Loi de la SHQ les cantonne dans un simple rôle de gestionnaire d'immeubles plutôt que de leur reconnaître un mandat de développeur social avec les ressources et les moyens appropriés.

Les OH qui veulent réaliser de nouveaux logements sociaux ne peuvent utiliser l'équité de leurs immeubles pour contracter des prêts à des taux avantageux pour construire ou retirer rapidement des immeubles du marché spéculatif et les rénover. Pourtant, 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 empêche les offices de rivaliser à armes égales avec le secteur privé. Le gouvernement réclame de l'agilité et de la rapidité de la part des offices d'habitation mais, en pleine pénurie de main d'œuvre, il leur interdit de prendre des ententes à moyen terme avec des partenaires du secteur de la construction.

Si le gouvernement du Québec accordait le même genre d'aide aux offices d'habitation qu'à la Fondation Mission Unitâinés, soit des centaines de millions garantis, la possibilité d'utiliser les mêmes

⁹ Communiqué de presse de la SHQ, un partenariat novateur, 26 février 2024.

¹⁰ Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique.

plans et de prendre des ententes à moyen terme avec des constructeurs, ce ne sont pas 1 000 logements qui seraient en chantier par une fondation privée mais plutôt 5 000 par le secteur des offices publics.

Alors à quand un pacte entre le gouvernement du Québec et les offices d'habitation pour leur offrir les moyens législatifs et financiers d'agir comme développeur social à grande échelle dans toutes les régions du Québec ?

4. Profiter des milliards \$ disponibles pour agrandir le parc HLM

Comme notre fédération le soulignait dans son mémoire de l'an dernier, le gouvernement du Québec a devant lui une opportunité historique de bien faire les choses en matière de développement du parc de logements publics actuel et à venir.

Grâce à l'Entente Canada-Québec sur le logement (ECQL), signée en 2020, il dispose d'une somme de 3,6 milliards \$, d'ici 2028, pour moderniser le parc HLM. Selon les dires de la ministre de l'Habitation, plus de 700 millions \$ seront investis en 2024-2025 dans la remise en état de dizaines de gros projets d'habitation un peu partout à travers le Québec. Parallèlement, le gouvernement compte poursuivre ces investissements dans la construction de nouvelles unités de logement social et abordable.

Alors, pourquoi ne pas faire d'une pierre deux coups en utilisant le vaste potentiel que représentent les 2 879 projets immobiliers HLM, répartis dans les 108 offices d'habitation couvrant l'ensemble du territoire québécois, pour, à la fois, moderniser mais aussi densifier intelligemment les sites qui le permettent ?

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

Les plus gros offices d'habitation, réunis au sein de la Table de concertation réseau, estiment à au moins 3 300 unités le nombre de logements supplémentaires qu'ils pourraient rapidement livrer en agrandissant leur parc de l'intérieur. 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. Le 10 février dernier, l'ORH de la MRC de Charlevoix annonçait le remplacement de trois duplex en très mauvais état par un immeuble de 15 logements HLM dans le cadre du PRHLM.

Ces projets doivent évidemment se faire en association avec les comités consultatifs de résident-e-s (CCR) présents dans chaque office d'habitation.

À l'exemple de ce qui se passe présentement à Jonquière avec la reconstruction en préfabriqué du HLM Saint-Dominique, il serait même possible d'utiliser cette formule novatrice pour ajouter plus rapidement de nouvelles unités dans les projets existants. La SHQ vient d'annoncer un 3^e volet à son PHAQ¹¹ pour subventionner le préusiné.

En complément du Programme de rénovation des HLM (PRHLM) adopté par la Société d'habitation du Québec, en 2022, pour financer ces vastes travaux de modernisation du parc public, il faudrait que celle-ci puisse ajouter un 4^e volet à son PHAQ afin de rendre admissible à des subventions la réalisation de nouvelles unités de logements dans le cadre de la densification des projets existants.

Le gouvernement du Québec qui est désespérément à la recherche de solutions novatrices pour diminuer le coût de réalisation des unités de logements sociaux et qui mentionne le mot « agilité » dans chacun de ses communiqués de presse, n'a pas le droit de se priver de cette fenêtre d'opportunité. Si l'on veut conjuguer rénovation et densification, c'est le temps ou jamais de passer à l'action !

5. La valeur réelle des budgets alloués à la rénovation des HLM a fondu de moitié !

Il ne faudrait pas que le gouvernement du Québec rate l'opportunité de faire d'une pierre deux coups en matière de densification du parc HLM, comme il vient malheureusement de manquer son coup au niveau de l'utilisation efficiente des fonds alloués à la rénovation de ses immeubles.

Comment peut-on faire une telle affirmation quand la ministre responsable de l'Habitation, France-Élaine Duranceau affirme que plus de 700 millions \$ en travaux majeurs auront été dépensés en 2024 et que des investissements historiques de 3,6 milliards \$ sont à prévoir d'ici 2028 ?

Le problème réside dans le fait que le gouvernement de la CAQ s'est traîné les pieds pendant quatre ans, de 2020 à 2023, réduisant les sommes allouées à la rénovation des HLM alors qu'il aurait pu, au contraire, les augmenter de façon importante grâce à l'Entente Canada-Québec sur le logement (ECQL), signée en 2020, qui rendait disponible une somme de 2,2 milliards \$. Pendant ces quatre années de vache maigre, notre fédération a dénoncé le refus de Québec d'utiliser immédiatement ces sommes afin d'éviter que le parc HLM ne se détériore à vitesse grand V. Malheureusement, au lieu de nous écouter, la SHQ s'est servie de ces fonds à d'autres fins, principalement pour financer le programme AccèsLogis.

¹¹ Appel de projet du PHAQ, modifications apportées au programme le 18 décembre 2024, SHQ.

C'est pourquoi le nombre de logements HLM en mauvais état à travers le Québec est passé de 16 000 en 2019 à 22 000 en 2024.¹²

Il aura même fallu attendre jusqu'en mai 2023, trois ans après la signature de l'ECQL, pour voir apparaître le cadre normatif du Programme de rénovation des HLM (PRHLM) qui permet, enfin, aux offices de soumettre des projets de travaux majeurs pour la partie des HLM les plus âgés, ceux en fin de convention. C'est ce qui explique le recul bien décrit par les journaux et par les témoignages de locataires souffrant de problèmes de santé dans des immeubles vétustes.

Durant ce temps perdu, le coût estimé des travaux pour remettre en état le parc HLM a plus que doublé, sinon triplé et la valeur réelle de l'investissement « historique » de 3,6 milliards \$, bien que très positif, a fondu d'autant et risque même de s'avérer insuffisant pour remettre véritablement en état l'ensemble du parc HLM au Québec. Ainsi, par exemple, les travaux de la tour HLM, au 850 rue des Seigneurs à Montréal, sont passés d'une estimation de 8 millions \$, en 2019, à 16 millions \$ en 2025.

Dans l'ensemble du Québec, des reculs sont à prévoir dans l'ampleur des travaux qui pourront être réalisés, notamment au niveau de l'adaptation des immeubles aux besoins des personnes âgées et aux changements climatiques.

En conclusion, on peut se réjouir que l'argent soit au rendez-vous mais trouver désolant la lenteur de la CAQ à passer à l'action.

6. Favoriser une meilleure occupation du parc public

Le parc HLM constituant une denrée rare et précieuse pour les ménages ayant les plus grandes difficultés à se loger au Québec, il est important que celui-ci soit géré efficacement mais aussi le plus humainement possible.

Depuis 1994, il existe un Règlement sur l'attribution des habitations à loyer modique qui fixe des normes d'occupation afin de maximaliser l'utilisation de chaque logement. L'article 1990 du code civil du Québec permet aux OH de reloger un-e locataire, sur un préavis de 3 mois, dans un autre logement si celui-ci ne correspond plus aux normes d'occupation.

Selon une évaluation de la SHQ¹³, de 10% à 15% des logements se retrouvent en sous-occupation, chaque année, en raison des changements dans la composition des ménages. Il est donc fréquent que des logements de 2, 3 ou 4 chambres à coucher soient sous-utilisés et que des OH doivent procéder à ce qui est appelé des transferts obligatoires de logement. Les locataires sont alors relogés dans un logement de la bonne grandeur et dans la bonne catégorie, famille ou personne âgée.

¹² Journal de Québec, 12 décembre 2024.

¹³ Rapport d'évaluation du programme de logement sans but lucratif public, page 59, SHQ, 2011.

Nous abordons ce point car deux mesures que nous avons proposé à la Société d'habitation du Québec afin de favoriser une meilleure utilisation des milliers de logements HLM en sous-occupation à travers le Québec ont été rejetées par celle-ci pour des raisons financières.

- Nous proposons de mettre en place un incitatif financier à partager son logement en colocation pour favoriser une plus grande utilisation des 10% de logements HLM en sous-occupation à travers le Québec.

Ainsi, si un incitatif de 30% avait été accordé en réduction de loyer à ceux ou celles qui auraient pu accepter de partager leurs logements, disons pour passer de 300 \$ à 210 \$ de loyer de base, l'ajout d'un-e deuxième colocataire payant également le même montant aurait permis de hausser le loyer à 420 \$ plus les autres frais.

Le 20 novembre 2024, en réponse à une lettre adressée à la ministre Duranceau, la vice-présidente de la SHQ, Annie Grégoire, nous écrivait qu'aucune réduction de loyer ne serait accordée à ceux et celles qui accepteraient de partager volontairement leur logement HLM devenu trop grand en accueillant un-e colocataire.

Ce refus est d'autant plus injustifiable qu'il prive, à la fois, la SHQ de la possibilité de maximaliser l'occupation de ces grands logements mais aussi de bénéficier de revenus de loyers supplémentaires. Combien de personnes seules sur les listes d'attente auraient ainsi pu bénéficier rapidement d'un nouveau toit ? Il est malheureux de constater que la ministre accueille à coût de centaines de millions \$ les solutions « agiles et novatrices » du secteur privé mais refuse une solution à coût nul qui permettrait de mieux utiliser le logement social.

- Nous demandons que soit indexé le montant forfaitaire de 500 \$ servant à défrayer les frais de déménagement alloué au locataire visé par un transfert obligatoire (art. 1990 du C.C.).

En février 2024, notre fédération demandait à la SHQ de bien vouloir indexer le montant forfaitaire établi en 2019, pour couvrir les frais de déménagement dans les cas des transferts obligatoires. Notre argument était simple : il en coûte beaucoup plus que 500 \$ pour payer un déménagement, ne serait-ce qu'en raison de l'augmentation du coût de la vie qui a été de 18% depuis 7 ans. Nous demandons minimalement une hausse à 600 \$.

Le refus de la SHQ nous est parvenu le 31 janvier 2025, « *des raisons budgétaires ne permettent pas, pour le moment, d'envisager une révision de cette enveloppe en faveur d'un rehaussement. Si les conditions venaient de nous permettre d'analyser à nouveau les impacts de cette demande, la Société d'habitation du Québec pourrait à ce moment reprendre les échanges avec vous* ».

Au même titre que tous les autres locataires au Québec, les résident-e-s de HLM ont le droit d'être indemnisés par leur propriétaire dans une telle situation. En refusant d'indexer le montant forfaitaire, la SHQ pousse elle-même les locataires à devoir s'opposer à une mesure qui va les appauvrir puisqu'elle ne couvre pas les frais de leur déménagement.

Pour agir ainsi, il est évident que la ministre et ses fonctionnaires n'ont aucune idée des sacrifices que demande un déménagement pour des personnes qui sont seules, souvent très âgées et avec peu de ressources.

7. Mieux supporter l'action des locataires pour améliorer leur milieu de vie.

Depuis 2007, la SHQ et le MSSS ont convenu d'un cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire (SCLSC). Une somme estimée à environ 15 millions \$ est utilisée à travers les CISSS et les CIUSSS pour financer des interventions favorisant la stabilité résidentielle et contribuant à l'amélioration de la qualité de vie ainsi qu'à l'intégration des personnes dans l'ensemble du parc de logement social et communautaire.

Bien que ne représentant que 39 % du parc social et communautaire au Québec, les HLM sont, en raison de leurs règles d'attribution strictes, les immeubles qui logent, sans discrimination aucune, le plus fort pourcentage de ménages à faible revenu ayant différentes vulnérabilités.

Ces 2 879 milieux de vie, répartis dans 108 OH, sont animés par plus de 300 associations de locataires et 65 comités consultatifs de résident-e-s (CCR). L'action bénévole de ces quelques milliers de personnes permet de faire vivre un vaste réseau d'entraide et de solidarité à l'intérieur du parc HLM. Des centaines d'activités ont lieu au quotidien pour briser la solitude des personnes âgées ou initier des projets avec les familles. Une étude réalisée en 2007¹⁴ indiquait que les associations de locataires étaient engagées dans au moins 73 % des pratiques d'action communautaire en HLM.

Plus récemment, par une série d'entrevues avec des locataires¹⁵, notre fédération démontrait combien sont nombreux ceux et celles qui prennent différentes initiatives pour venir en aide aux personnes éprouvant des difficultés reliées à l'isolement, à la perte d'autonomie ou à des problèmes de santé mentale.

Ce travail bénévole et cette implication citoyenne sont supportés dans de nombreux HLM par des intervenantes communautaires dévouées et efficaces. Celles-ci, cependant, ne sont pas en nombre suffisant et reçoivent un salaire inférieur à 26 \$/heure dans 81 % des cas.¹⁶ Le roulement de personnel

¹⁴ Les pratiques d'action communautaire en HLM, inventaire analytique, page 79, Paul Morin, LAREPPS-UQAM, 2007.

¹⁵ Des éclaireurs dans les associations de locataires, FLHLMQ, 2024.

¹⁶ La pratique des intervenantes sociocommunautaires en HLM, page 27, Dominic Foisy, Denis Bourque et Paul Morin, ROHQ, 2023

est donc très élevé. C'est pourquoi nous revendiquons une augmentation de 15 à 50 millions \$ des sommes consacrées au SCLSC. D'autant plus, que le parc social et communautaire s'est élargi depuis 1997.

Bien que cette reconnaissance des bienfaits de la participation des locataires à l'intérieur du parc HLM soit au cœur de l'énoncé d'objectifs du SCLSC, qui affirme vouloir « *développer le pouvoir d'agir et la participation sociale et citoyenne* », ¹⁷ de même que dans la Loi de la Société d'Habitation du Québec, ¹⁸ nous constatons une dérive dans l'utilisation d'une partie des maigres ressources en SCLSC.

Comme le décrivait déjà, dès 2014, l'équipe de recherche sur les HLM ¹⁹ sur les enjeux de gestion du logement public : « *La gestion sociale est un défi pour les dirigeants, car un bon nombre d'entre eux sont habitués de se soucier presque uniquement de la gestion immobilière et ne possèdent pas les compétences nécessaires pour s'en occuper (Tanguay, 2009; Vaillancourt, 2001). Dans certains OH, il est également difficile de déloger une culture organisationnelle qui considère les locataires comme des bénéficiaires de l'État ou de simples clients de services d'habitation, plutôt que comme des citoyens dotés de besoins spéciaux avec qui il faut interagir, consulter et partager le pouvoir (Cairncross, Clapham, Goodlad, 1997).* »

Ce risque de secondariser la gestion sociale au profit de la gestion immobilière est bien présent comme le souligne une étude réalisée plus récemment, en 2023, pour le compte du Regroupement des offices d'habitation du Québec sur la pratique des intervenantes sociocommunautaires en HLM. ²⁰

« Le travail des intervenantes sociocommunautaires (ISC) au sein des OH n'est toutefois pas au beau fixe. On note que dans certains endroits la relation avec les directions peut encore être difficile. Les difficultés proviennent parfois d'un affrontement entre des logiques de gestion et des logiques d'intervention. Autre enjeu, certains gestionnaires limitent la pratique des ISC à de l'intervention individuelle uniquement. En interdisant des interventions collectives, les ISC ont l'impression que l'on cherche à limiter les interventions pouvant mener les locataires à revendiquer des conditions pour leur milieu de vie. Pour les ISC, cette approche comporte des inconvénients importants puisqu'elle limite la capacité des locataires à s'approprier collectivement leur milieu, à développer leurs compétences démocratiques et utiliser des mécanismes institutionnels pour exprimer leurs besoins ou leurs revendications ».

Ces situations conduisent notre fédération à demander que les fonds additionnels que nous réclamons en faveur de l'élargissement du SCLSC soient mieux encadrés régionalement quant aux

¹⁷ Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire, Gouvernement du Québec, 2022

¹⁸ Loi de la Société d'habitation du Québec, articles 58.2 à 58.8.

¹⁹ Focus sur le logement public, no. 3, Équipe de recherche en HLM, Centre affilié universitaire du CSSS-IUGS, février 2014.

²⁰ La pratique des intervenantes sociocommunautaires en HLM, page 37, Dominic Foisy, Denis Bourque et Paul Morin, ROHQ, 2023

objectifs à atteindre en matière de soutien à l'action collective et à la vie associative afin de ne pas être détournés au profit exclusif des activités de gestion immobilière des offices d'habitation.

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 financer les initiatives suivantes de la Société d'habitation du Québec :

- 1- Signer un pacte avec les offices d'habitation pour construire 5 000 unités HLM, par année, en leur permettant d'agir comme développeurs sociaux et d'utiliser leurs actifs ;
- 2- Jumeler au Programme de rénovation des HLM (PRHLM), qui gère les 3.6 milliards \$ alloués à la modernisation des HLM, un 4^e volet du Programme habitation abordable Québec (PHAQ) afin de densifier intelligemment les 2 879 ensembles immobiliers HLM ;
- 3- Mettre en place un incitatif financier, à coût nul, pour favoriser la colocation dans les HLM en sous-occupation en modifiant le Règlement sur la location d'un logement à loyer modique ;
- 4- Indexer à 600 \$ les frais de déménagement encourus lors de transferts obligatoires en HLM pour ne pas appauvrir les ménages à faible revenu et ainsi favoriser la mobilité et une meilleure occupation du parc social ;
- 5- Hausser de 15 à 50 millions \$ les fonds du MSSS alloués au Soutien communautaire en logement social et communautaire (SCLSC) et assurer une meilleure reconnaissance de 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