



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

Consultation sur le projet de loi<sup>o</sup> 67 instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions.

## **Mémoire de la FLHLMQ**

**Assurer la réalisation de logements à loyer modeste par les  
offices d'habitation du Québec**

**Déposé à la Commission de l'aménagement du territoire  
le 26 octobre 2020**

## **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 180 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.

### **1. Introduction**

D'entrée de jeu, nous souscrivons aux objectifs des articles 104 à 109 du projet de loi qui visent à modifier la *Loi de la Société d'habitation du Québec* afin de permettre aux offices d'habitation d'acquérir, de construire et de rénover des immeubles d'habitation avec l'autorisation de la Société d'habitation du Québec.

Depuis plus de cinquante ans, à travers tout le Québec, plus de 30 000 ménages à faible revenu se tournent chaque année vers les offices d'habitation dans l'espoir d'obtenir un logement public à loyer modique. Il est donc plus que temps que l'on permette à ceux-ci d'être maître d'œuvre dans la réalisation de nouveaux logements sociaux pour répondre aux besoins de ceux et celles qui frappent à leur porte. C'est le grand mérite des amendements proposés par la ministre.

Cependant, fort de l'expérience que nous avons dans le cadre des dizaines de milliers de logements administrés par les offices d'habitation tant dans le cadre du programme HLM que dans le cadre du programme AccèsLogis, nous souhaiterions vous faire part de suggestions d'amendements afin de nous assurer que le projet de loi<sup>o</sup> 67 permette véritablement d'atteindre l'objectif visé : fournir des logements à loyer modeste et les conserver ainsi par la suite.

### **2. Logements à loyer modique, à loyer modeste ou à prix abordable ?**

L'article 104 du projet de loi propose de modifier ce qui constituait depuis cinquante ans l'une des principales raisons d'être de la SHQ, soit de mettre à la disposition des citoyens du Québec des logements à loyer modique. Il est proposé d'y ajouter également la notion de logements à loyer modeste.

Si la notion de logements à loyer modique est largement connue et a fait ses preuves au Québec, comme en témoigne notamment l'évaluation de la SHQ sur les retombées positives du programme HLM en 2011, le concept de logements à loyer modeste reste à définir. Nous comprenons à la lecture de l'article 109 que celui-ci fera l'objet d'une réglementation de la part de la Société et donc qu'il y

aura possibilité de débattre publiquement de ce nouveau standard qui fixera l'accessibilité financière des nouveaux logement sociaux conçus à la lumière de ce nouvel objectif.

Compte tenu que le programme fédéral/provincial de HLM a pris naissance en 1949 et a, de fait, pris fin en 1993, suite au retrait unilatéral d'Ottawa, nous approuvons l'idée que le Québec définisse mieux ses propres objectifs en matière de logements sociaux et ne se limite plus à cette seule initiative conjointe. Dans cet esprit, nous approuvons l'objectif confié à la SHQ de mettre à la disposition des citoyens des logements à loyers modestes en opposition précisément au concept fédéral beaucoup plus flou de logement abordable.

### **3. L'attribution des logements à loyer modeste est toujours un enjeu.**

Il existe une réelle difficulté pour les populations les plus pauvres et les plus discriminées d'accéder à un logement qu'il soit privé, communautaire ou public. Il est donc essentiel que la SHQ dispose du pouvoir d'édicter des règles d'attribution qui permettront d'assurer l'accès aux loyers modestes à ces ménages.

C'est pourquoi nous approuvons l'article 105 du projet de loi qui permettra à la Société de réglementer l'attribution des logements à loyer modeste de la même façon qu'elle réglemente actuellement l'attribution des logements à loyer modique. Il s'agit d'un enjeu très important afin de garantir que les logements seront octroyés à ceux et celles qui en ont le plus besoin, en toute équité et transparence, sans favoritisme ou discrimination. C'est le meilleur moyen de s'assurer que les subventions que verse la Société permettent d'atteindre les populations pour qui les programmes sont créés.

### **4. Permettre aux offices d'agir comme maître d'œuvre du logement à loyer modeste en évitant les dérives.**

Comme nous le disions en introduction, notre fédération soutient sans hésiter la majeure partie de l'article 108, qui propose d'autoriser les offices à acquérir, construire et rénover des immeubles d'habitation avec l'accord de la Société.

C'est pure logique que de donner à des organismes qui administrent avec succès, depuis cinquante ans, plus de 65 673 unités de logements à prix modique, la permission d'utiliser les programmes de financement de nouvelles unités.

C'est conséquent pour aux moins trois bonnes raisons :

- Ce sont vers eux que plus de 30 000 ménages parmi les plus pauvres acheminent annuellement une demande de logement;
- Les offices ont su démontrer leur capacité de réaliser des projets d'habitation en utilisant judicieusement près de quatre milliards \$ de subventions fédérales/provinciales dans la rénovation du parc de logements publics au Québec;
- La bonne gouvernance des offices d'habitation provient des conseils d'administration à la composition multiple (municipalité, délégués socio-économiques et élus des locataires), des règles précises concernant l'octroi des contrats publics et par l'adoption par la SHQ d'un code de déontologie des administrateurs et dirigeants d'office.

Ceci dit, nous nous opposons cependant farouchement à l'ajout de la notion de logement abordable dans le mandat que l'article 108 veut confier aux offices.

Il nous apparaît pour le moins incohérent que l'on modifie les objets de la *Loi de la Société d'habitation du Québec* à l'article 3 pour y inclure l'objectif de mettre à la disposition des citoyens du Québec des logements à loyer modique ou à loyer modeste et qu'on prévoit l'adoption d'une réglementation à cet effet et qu'on mandate ensuite les offices pour réaliser autre chose, qu'on qualifie de logement abordable.

C'est un concept nullement défini dans le cadre de la Loi de la Société qui ouvre la porte à des dérives si on se base sur l'expérience des programmes en vogue dans d'autres provinces canadiennes sous l'inspiration du gouvernement fédéral.

#### **5. Comment maintenir à long terme le caractère à loyer modeste des investissements consentis aux offices d'habitation ?**

Le rapport de la Vérificatrice générale du Québec, Guylaine Leclerc, remis à l'Assemblée nationale en octobre 2020 sur le programme AccèsLogis Québec rappelle avec pertinence qu'il ne suffit pas de financer le logement social pour que celui-ci demeure, en tout temps et en tout lieu, accessible financièrement aux personnes qui en ont si cruellement besoin.

Ainsi, dans son rapport, la VG indique que *«selon l'examen de 30 dossiers, les contrôles financiers exercés par la SHQ concernant le budget d'exploitation sont inadéquats.(...) Le tiers des dossiers examinés indiquaient que les dépenses prévues avaient été surévaluées de façon importante. Comme les loyers sont fixés en fonction*

*des coûts d'exploitation, la surévaluation des dépenses permet de hausser les loyers projetés de façon disproportionnée par rapport aux coûts d'exploitation réels.»*

Ce constat de la VG, nous permet d'affirmer qu'il existe au Québec, non seulement dans les OSBL en habitation et dans les coopératives mais également dans les offices d'habitation une énorme disparité dans le coût des loyers imposé aux locataires à faible revenu qui ne bénéficient pas d'un supplément au loyer (PSL) ou d'un HLM (ce qui leur assure un loyer à 25 % des revenus du ménage). Certains paient 30 %, 40 % et même 50 % de leur revenu même s'ils habitent dans un logement qui a bénéficié d'une aide souvent importante de l'État mais où le déficit d'exploitation annuel n'est pas assumé par la SHQ mais par les loyers des locataires.

Ces situations s'expliquent évidemment par le niveau de subvention reçu versus les coûts de réalisation des projets mais aussi, par la suite, par les choix de gestion et le budget d'exploitation que déterminent les décideurs locaux. Bref, certains administrent bien en faisant des choix économiques judicieux et d'autres peuvent administrer de façon plus laxiste et surtout plus coûteuse. Dans le cas des dizaines de milliers de logements réalisés dans le cadre du programme AccèsLogis, la moitié des locataires ne bénéficient pas d'un PSL et doivent donc payer l'entièreté du loyer fixé en fonction des coûts d'exploitation.

Dans les coopératives, les membres locataires assurent en assemblée générale un contrôle vigilant sur le budget d'exploitation de l'immeuble et par le fait même sur le coût de leur loyer. Mais qu'en est-il pour les milliers de locataires qui habitent dans des projets en AccèsLogis, en Logement abordable ou dans les coquilles parallèles (Société municipale d'habitation Champlain, Habitations de l'Outaouais métropolitain, Parallèle de l'habitation sociale, etc.) que les offices ont constitué au fil du temps pour contourner les limitations imposées à leur développement par la Loi de la SHQ ?

#### **6. Permettre aux locataires d'assumer un contrôle sur les coûts d'exploitation de leur immeuble dans le parc de logements publics.**

Même si nous demeurons convaincus que les offices d'habitation possèdent les ressources et les compétences pour développer de façon dynamique le parc de logements publics au Québec et que nous appuyons les amendements à cette fin, nous pensons cependant qu'il faut aussi améliorer le contrôle exercé sur les coûts d'exploitation des logements sociaux, surtout lorsque le déficit d'exploitation doit être assumé par le loyer des locataires, afin d'être le plus performant possible au profit de ceux et celles qui doivent payer leur loyer à la fin du mois et qui bénéficient de peu ou de très peu de ressources financières.

Cette pression sur les administrations, sur les membres des conseils d'administration, pour qu'ils et elles prennent les meilleures décisions de gestion doit reposer sur l'action citoyenne et demande donc de la transparence, de la consultation et de l'imputabilité.

Comme la Vérificatrice générale du Québec, nous constatons que la supervision qu'exerce la SHQ s'avère parfois déficiente et que les fonctionnaires ne peuvent pas, à eux-seuls, être partout pour contrôler les charges. Ce n'est d'ailleurs pas nécessairement leur rôle.

C'est pourquoi nous revendiquons haut et fort que les principaux concernés, les locataires des logements administrés par les offices d'habitation, puissent obtenir le droit d'être informés et consultés sur l'établissement annuel du budget d'exploitation des projets sans subvention au déficit (AccèsLogis, Logements abordables Québec et possiblement le logement modeste) et sur le montant des augmentations annuelles de loyer qui seront proposées pour adoption aux membres du conseil d'administration des offices.

De telles pratiques existent déjà dans certains offices, comme par exemple à Gatineau ou à Montréal mais elles ne sont ni systématiques, ni obligatoires. Elles ont permis une discussion entre administrateurs et administrés et se sont conclues par des hausses de loyer moins grandes que prévues suite à des ajustements dans le budget d'exploitation.

Permettre collectivement aux locataires de donner leurs avis aux membres du conseil d'administration de l'office sur une question aussi essentielle que l'évolution des coûts de leur loyer assurerait une pression salutaire sur les CA d'office, les obligeant d'une part à devoir justifier leurs décisions et d'autres part, à prendre des décisions éclairées en tenant compte des avis exprimés par les gens qu'ils ont pour mission de bien loger.

Cette demande n'a rien de révolutionnaire puisqu'elle cadre bien avec des dispositions qui existent déjà depuis 2002 dans la *Loi de la Société d'habitation du Québec* au sujet des comités consultatifs de résidant-e-s (CCR) Ainsi, il est déjà prévu que :

**58.4.** *Chaque office doit créer un comité consultatif de résidants. Le comité est formé d'un maximum de 25 membres choisis parmi les personnes qui habitent des immeubles d'habitation administrés par l'office. Sont membres du comité, les locataires élus comme administrateurs de l'office. Les autres membres sont nommés par les associations de locataires reconnues par l'office ou, à défaut, par ce dernier. Toutefois, dans le cas d'un office visé à l'article 58.6, les membres sont nommés par les locataires qui siègent sur les comités de secteur.*

*2002, c. 2, a. 12; 2018, c. 8, a. 212.*

*58.5. Le comité consultatif doit promouvoir la participation des personnes qui habitent ces logements aux activités à caractère social et communautaire mises en oeuvre ou reconnues par l'office et favoriser la vie associative.*

*Il peut faire les représentations qu'il juge utiles à l'office sur toute question d'intérêt commun concernant l'entretien des immeubles, la qualité des services, leur accessibilité, les règlements d'immeuble, les choix budgétaires de l'office et la planification des travaux majeurs d'amélioration et de modernisation. Il peut également faire des représentations sur toute matière relative au développement social et communautaire.*

La FLHLMQ demande simplement qu'un amendement vienne préciser à l'article 58.5 que les offices doivent annuellement soumettre au comité consultatif de résident-e-s (CCR) les propositions d'augmentations de loyer des immeubles non subventionnés au déficit d'exploitation afin que le CCR puisse émettre, dans un délai de 30 jours, un avis aux membres du conseil d'administration. Cette obligation serait appuyée par la possibilité accordée à la SHQ d'invalider une hausse de loyer qui se ferait sans consultation.

Cette disposition existe depuis des dizaines d'années dans les législations wallonnes et françaises où les locataires de logements sociaux doivent assumer la totalité des coûts d'exploitation et, de l'avis de tous, elle a un effet réel à la baisse sur l'augmentation des hausses annuelles puisqu'elle force les administrations à devoir justifier leurs dépenses aux principaux concernés qui suivent l'évolution de la situation année après année. C'est un mécanisme d'autocontrôle purement consultatif mais très efficace.

Nous souhaiterions également que suite à l'adoption des dispositions élargissant le mandat des offices d'habitation, ceux-ci soient tenus de dissoudre leurs organismes apparentés car les locataires vivant dans ces immeubles sont privés des droits d'association et de représentation reconnus «aux locataires de logements administrés par les offices» aux articles 58.2 à 58.7 de la Loi de la Société d'habitation du Québec.

## **7. Pourquoi retirer aux MRC le pouvoir de déclarer leur compétence en matière du logement social ?**

Il n'y a aucun doute pour nous que le processus des dernières années qui a permis au réseau des offices d'habitation de se restructurer passant de 583 offices municipaux à 180 offices d'habitation principalement regroupés sur la base du territoire de la municipalité régionale de comté (MRC) constitue un gage de plus de la capacité de ces organismes d'assurer non seulement la saine gestion du parc existant de 65 673 unités de logements publics et leur remise en état mais également le développements de nouvelles unités de logements sociaux. C'est aussi ce regroupement des forces qui a permis à ces

organisations de bien réagir aux deux crises que nous traversons, celle du 1<sup>er</sup> juillet et celle de la pandémie.

Nous trouvons donc inacceptable le premier amendement contenu dans l'article 108 qui propose de supprimer dans l'article 57 la possibilité pour une municipalité régionale de comté de déclarer sa compétence en matière de gestion du logement social.

C'est pour nous un non-sens quand on constate que dans les trois dernières années la majorité des offices se sont justement regroupés sur une base régionale, dont sept précisément grâce à une déclaration de compétence de la MRC. Cette possibilité pour les MRC de décréter le regroupement des offices sur leur territoire a également servi d'argument pédagogique dans de nombreux endroits pour convaincre villes et offices d'opter pour une fusion suite à une entente à l'amiable.

Alors que près de 85 % des offices ont uni leur force au cours des dernières années, et que seulement 15 %, soit une soixantaine maintiennent un esprit de clocher qui mine la planification, la réalisation et la gestion sur une base régionale du parc de logement social, nous ne comprenons aucunement le bien fondé d'un tel recul. Rien ne justifie le retrait en douce de ce pouvoir accordé depuis 2002 aux MRC dans une série d'amendements qui ne portent nullement sur cet enjeu.

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

- A) Nous souscrivons à l'ajout de la notion de logement à loyer modeste dans les objectifs de la *Loi de la Société d'habitation du Québec* aux articles 104, 105 et 107 du projet de loi;
- B) La SHQ doit pouvoir réglementer l'attribution des logements à loyer modeste comme le propose l'article 109;
- C) Nous appuyons l'article 108, qui élargit le mandat des offices d'habitation en matière de développement, mais nous demandons de remplacer les termes «visant la réalisation de logement abordable» par «visant la réalisation de logement à loyer modeste»;
- D) Nous demandons qu'un amendement soit apporté à l'article 58.5 de la *Loi de la Société d'habitation du Québec* afin de rendre obligatoire le dépôt annuel au comité consultatif des résident-e-s (CCR) des propositions d'augmentation de loyer des immeubles non subventionnés au déficit d'exploitation pour remise d'un avis au conseil d'administration dans les trente jours suivants. Cette obligation devrait être assortie du pouvoir



accordé à la SHQ d'invalider une hausse de loyer si la procédure n'est pas respectée;

- E) Qu'un amendement oblige les offices d'habitation à dissoudre leurs organismes apparentés car leur existence prive les locataires des droits d'association et de représentation reconnus aux citoyens aux articles 58.2 à 58.7 de la *Loi de la Société d'habitation du Québec*;
- F) Nous nous opposons farouchement au premier alinéa de l'article 108 qui propose de supprimer le droit des MRC de déclarer leur compétence en matière de gestion du logement social.