



# PARCE QU'UN LOGEMENT C'EST UN DROIT

---

Mémoire présenté à la Société canadienne d'hypothèques et de logement  
dans le cadre de la consultation pour la nouvelle  
Stratégie nationale sur le logement

Octobre 2016



[rqoh.com](http://rqoh.com)

# Table des matières

---

<b>Présentation du Réseau québécois des OSBL d'habitation .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>Les pistes d'un avenir durable et enviable .....</b>	<b>6</b>
Un droit humain universel.....	6
Des besoins criants, une volonté d'agir présente dans le milieu .....	7
<i>Un bon logement, un traitement choc contre la pauvreté et la maladie .....</i>	<i>7</i>
<i>Développer l'offre en logement adéquat .....</i>	<i>8</i>
<i>Une intervention qui a des retombées durables .....</i>	<i>9</i>
Pas qu'un enjeu financier .....	9
<i>La clé de la stabilité résidentielle.....</i>	<i>10</i>
<i>Une réponse de choix aux besoins des aînés.....</i>	<i>10</i>
<i>Des milieux de vie de qualité.....</i>	<i>11</i>
Des retombées économiques majeures.....	12
<i>Des gains pour les individus .....</i>	<i>12</i>
<i>Des gains pour les communautés.....</i>	<i>13</i>
Le supplément au loyer sur le marché privé, une fausse bonne idée .....	14
Portrait d'un succès .....	15
<i>Le bilan positif du secteur sans but lucratif.....</i>	<i>15</i>
Les quatre défis du logement sans but lucratif .....	16
L'itinérance dans tout ça ?.....	19
<i>La Stratégie des partenariats de lutte à l'itinérance.....</i>	<i>19</i>
Tirer les leçons du portrait.....	20
<b>Trois projets, un même objectif.....</b>	<b>21</b>
Une nouvelle approche conceptuelle .....	21
Des propositions concrètes .....	22
<i>Permaloge.....</i>	<i>22</i>
<i>VaLoCom.....</i>	<i>23</i>
<i>Fiducie.....</i>	<i>24</i>
<b>Rattraper le temps perdu .....</b>	<b>26</b>
Protéger les acquis .....	26
<i>Les locataires d'abord ! .....</i>	<i>26</i>
<i>Les programmes des articles 15, 56.1 et 95 .....</i>	<i>26</i>
<i>Le Programme sans but lucratif – privé.....</i>	<i>26</i>
<i>Profiter de la fin des conventions pour aider plus de personnes en difficulté.....</i>	<i>27</i>
600 000 nouveaux logements communautaires d'ici 2035 .....	28
<i>Un objectif audacieux mais réaliste.....</i>	<i>28</i>
<i>Des retombées économiques de 13,8 milliards \$ par année à travers le pays.....</i>	<i>28</i>
<i>Un effort partagé.....</i>	<i>29</i>
<i>Deux milliards \$ par année annoncés par les promoteurs sans but lucratif.....</i>	<i>29</i>
<b>Chaque chose en son temps .....</b>	<b>30</b>
Éviter de trébucher .....	30
<b>Conclusion .....</b>	<b>32</b>
Un message à l'intention du ministre Duclos.....	33
<b>Sommaire des recommandations .....</b>	<b>34</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>35</b>

# Présentation du Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH)

---

Le RQOH forme, depuis plus de 16 ans, un réseau solidaire dont la mission est de rassembler, soutenir et représenter la communauté des OSBL d'habitation (OSBL-H) québécoise.

Par ses actions, il vise à favoriser le développement et la pérennité des OSBL d'habitation, la reconnaissance du droit au logement, de même que l'accessibilité au logement social de qualité.

Les 50 000 logements en OSBL du Québec sont partagés entre 1 200 organismes. Ceux-ci sont organisés au sein de huit fédérations régionales, toutes affiliées au RQOH. Plus de 10 000 personnes sont actives à titre bénévole d'une façon ou d'une autre dans ce réseau qui compte également sur la participation d'au moins 6 500 salariés.

Les différents indicateurs socio-économico-sanitaires situent nos locataires parmi les personnes les plus vulnérables de la société québécoise en général.

Les valeurs de justice sociale, de démocratie, de solidarité et d'autonomie guident les actions, les orientations et les prises de position du RQOH. Notre travail est encadré par une approche mobilisatrice et participative impliquant toutes les composantes et instances du mouvement : OSBL, fédérations, conseils d'administration, comités de travail, bénévoles et salariés.

Le RQOH est une organisation dont le financement provient principalement de diverses contributions faites par les OSBL d'habitation et des bénéficiaires associés à son offre de services aux fédérations régionales et aux OSBL-H locaux.

# Introduction

---

Depuis déjà plusieurs années, une crise du logement apparaît à l'échelle du Canada. Il s'agit d'un problème dramatique car l'accès à des conditions de logement adéquates est un des éléments essentiels qui permet aux individus d'avoir une vie satisfaisante et aux communautés de jouir de l'harmonie et la cohésion nécessaires pour assurer leur prospérité.

Le logement est à la fois un droit fondamental, un besoin essentiel et une activité économique importante. À ce titre, depuis le début de la colonisation jusqu'à nos jours, tous les paliers gouvernementaux sont intervenus de manière significative en la matière par des moyens législatifs, fiscaux et budgétaires.

Depuis une vingtaine d'années, l'intervention fédérale en habitation s'est essentiellement concentrée sur l'aide au secteur privé, en privilégiant des interventions alimentant la demande pour l'achat de maisons et de condominiums. Pendant ce temps, le gouvernement diminuait l'ampleur de son intervention en matière de soutien à l'offre et ses engagements en matière de logement social et communautaire.

En fait, depuis 20 ans, alors que la population du Canada a connu une croissance de 30 %, l'investissement fédéral annuel en logement social et communautaire a diminué de 46 %. Durant la même période, les mesures de soutien au secteur privé ont doublé pour atteindre 1 000 milliards \$ en assurance de prêts hypothécaires et activités de titrisation; les dépenses fiscales ont connu une croissance similaire, atteignant 8,5 milliards \$ en 2015.

Pendant ces mêmes 20 années, la quote-part du logement social et communautaire passait de près de 9 % à à peine plus de 4 % de l'ensemble du parc immobilier canadien.

Le résultat de ces choix politiques est spectaculaire : les segments de la population qui ont eu accès aux ressources gouvernementales ont connu un enrichissement important, pendant que ceux pour qui ces mesures n'étaient pas adéquates ont été laissés pour compte. Et il s'agit d'un nombre important et en croissance. En consultant les données rassemblés dans l'Indice du logement locatif, on peut constater que 1,622 million de ménages locataires versent plus de 30 % de leur revenus au paiement du loyer; parmi eux, ils sont 773 725 à y consacrer plus de 50 %. En outre, 425 205 ménages vivent dans des logements trop petits, forçant des familles entières à partager des logements d'une seule chambre à coucher ou à vivre en colocation.

Les ménages vivant ces situations sont souvent composés de personnes aux prises avec des situations sociales et économiques difficiles. Il est ici question des autochtones, des familles nombreuses et/ou monoparentales (qui, faut-il le rappeler, sont à plus de 80% dirigées par des femmes), des personnes à faible revenu, des minorités racisées, des personnes atteintes d'un handicap physique ou de troubles de santé mentale, etc.

Tout cela explique bien pourquoi le RQOH, qui représente le mouvement québécois du logement à but non lucratif – dont les 1 200 OSBL d'habitation rassemblés au sein de huit fédérations régionales offrent plus de 50 000 logements – est heureux de participer à cette consultation et confiant que cette démarche permettra de prendre sérieusement en considération les besoins de l'ensemble de la population.

Nous tenons d'ailleurs à souligner publiquement que la démarche lancée par le gouvernement fédéral et la SCHL est exemplaire et souhaitons féliciter la société d'État et M. le ministre Duclos, tant pour les moyens consacrés au processus que pour la disponibilité dont ils ont fait preuve depuis le début de la consultation. Cette confiance a été encore davantage renforcée par le premier ministre lui-même lorsqu'il a récemment déclaré devant les nations du monde réunies à New York :

Nous sommes déterminés à bâtir une économie qui fonctionne pour tout le monde – pas seulement pour le 1 % des plus riches – de façon à ce que chaque personne bénéficie de la croissance économique.<sup>1</sup>

Il serait invraisemblable qu'un tel déploiement de ressources et de tels engagements publics n'aient pour toute conclusion que de maintenir sur la touche les groupes exclus depuis 20 ans.

Au cours des pages qui suivent, nous ferons la démonstration que la future Stratégie nationale sur le logement doit s'appuyer sur les axes suivants :

- La protection du parc de logement social et communautaire existant ;
- Un ambitieux plan de développement d'au moins 600 000 nouveaux logements sans but lucratif d'ici 2035 ;
- La mise en place de mécanismes de pérennisation financière, juridique et organisationnelle du logement sans but lucratif qui soient adaptés à ses caractéristiques.

Ces trois objectifs doivent être réalisés en ayant en tête les caractéristiques socioéconomiques de la population visée par notre action et par les défis particuliers qu'imposent, à juste titre, les exigences associées au processus de réconciliation avec les peuples autochtones.

---

<sup>1</sup> Justin Trudeau, 20 septembre 2016, *Allocution du premier ministre Justin Trudeau à la 71e session de l'Assemblée générale des Nations Unies*. <http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/09/20/allocution-du-premier-ministre-justin-trudeau-la-71e-session-de-lassemblee>

# Les pistes d'un avenir durable et enviable

---

## Un droit humain universel

En énonçant dans son budget sa volonté d'élaborer une nouvelle stratégie nationale en matière de logement, le gouvernement du Canada s'est donné un objectif à la fois ambitieux et inspirant : « Tous les Canadiens ont besoin d'un logement sécuritaire, adéquat et abordable, et devraient y avoir droit. »<sup>2</sup> En abordant ainsi le problème de l'accès à un logement convenable sous l'angle d'un droit de la personne, le gouvernement s'inscrit dans une tradition désormais bien ancrée en matière de droits fondamentaux.

En effet, la communauté internationale reconnaît depuis longtemps que le logement constitue un droit universel. Le droit à un logement convenable a notamment été reconnu comme faisant partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant inscrit dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Plus tard, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* est venu confirmer cette interprétation. L'article 11 de ce traité, que le Canada a ratifié en 1976, dispose explicitement que le logement, au même titre que la nourriture et un vêtement, est compris dans « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille ».

Appelé à préciser quelles sont les conditions pour qu'une forme quelconque d'abri puisse être considérée comme un logement convenable, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU s'est dit d'avis qu'un tel logement doit assurer la sécurité de ses occupants et qu'il doit être habitable et accessible. Il doit aussi respecter leur capacité de payer : ainsi, « un logement n'est pas convenable si son coût menace ou compromet l'exercice, par ses occupants, d'autres droits fondamentaux »<sup>3</sup>.

En attendant que les instruments juridiques de protection des droits et libertés dont le Canada dispose confèrent une reconnaissance explicite au droit au logement, la décision du gouvernement d'élaborer une nouvelle stratégie nationale en matière d'habitation offre une opportunité exceptionnelle de progresser dans la mise en œuvre des engagements auxquels le pays s'est obligé. À notre avis, les diverses mesures et les programmes qui seront mis en place dans le cadre de cette stratégie doivent être soigneusement conçus dans l'objectif de promouvoir, valoriser et réaliser le droit de tous les Canadiens à un logement sécuritaire, adéquat et abordable.

---

<sup>2</sup> Ministère des Finances du Canada, 2016, *Assurer la croissance de la classe moyenne, Budget fédéral 2016-2017*, p. 109. <http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-fr.pdf>

<sup>3</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, juin 2010, *Le droit à un logement convenable*, Fiche d'information n° 21 (Rev. 1), p. 4. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_fr.pdf)

## Des besoins criants, une volonté d’agir présente dans le milieu

Nous avons évoqué en introduction les difficultés qu’éprouvent un trop grand nombre de ménages canadiens à se loger convenablement. Ces difficultés apparaissent évidentes quand on s’attarde au taux d’effort que les ménages locataires doivent consacrer pour se loger. Il existe un consensus quant au fait que lorsque les dépenses de logement accaparent une trop grande proportion du revenu, ce sont les dépenses pour les autres besoins essentiels qui écopent, à commencer par l’alimentation. Les personnes qui se trouvent dans cette situation sont entraînées dans une sorte de spirale, où l’insécurité résidentielle provoque ou aggrave l’insécurité alimentaire, la désaffiliation sociale et les troubles de santé – autant de problèmes qui par la suite viendront aggraver à leur tour l’insécurité résidentielle, dans ce qui s’avérera un véritable cercle vicieux.

### Un bon logement, un traitement choc contre la pauvreté et la maladie

Dans un rapport fort instructif publié récemment<sup>4</sup>, le Directeur de santé publique de Montréal soulignait que cet impact du manque de logements abordables sur l’insécurité alimentaire des ménages se fait particulièrement sentir chez les familles à faible revenu. Les données recueillies en préparation de ce rapport démontrent que près de la moitié (45 %) des ménages locataires dont le taux d’effort est supérieur à 30 % éprouvent de fait des problèmes d’insécurité alimentaire. Compte tenu du rôle important que joue la mauvaise alimentation dans l’apparition de ces troubles, le rapport relève que les personnes qui composent ces ménages sont plus susceptibles de souffrir de problèmes tels l’obésité, le diabète, l’hypertension, les maladies cardiovasculaires, voire plusieurs types de cancer.

Bien qu’il existe des écarts d’une province ou d’une région à l’autre, il n’est pas d’endroit au Canada où l’on ne retrouve une proportion significative de ménages en situation de vulnérabilité en matière de logement. Les ménages à faible revenu sont évidemment ceux qui sont les plus susceptibles de se retrouver dans cette situation. Or, la sur-représentation de certains groupes – dont les Autochtones, les femmes, les personnes racisées, les personnes en situation de handicap ou éprouvant des troubles de santé mentale et les familles monoparentales – parmi cette catégorie de la population est indicatrice d’un phénomène de discrimination systémique en matière de logement.

Selon le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le logement convenable, un des facteurs importants qui explique le nombre élevé de ménages dont le taux d’effort est supérieur à 30 % est l’écart entre la hausse des coûts de logement et celle, beaucoup plus faible, des revenus des ménages défavorisés.<sup>5</sup> Globalement, tandis que les coûts de logement des ménages locataires ont augmenté de 17 % entre 2006 et 2011, leur

---

<sup>4</sup> Directeur de santé publique de Montréal, 2015, *Pour des logements salubres et abordables*, Direction régionale de santé publique, CIUSSS du Centre-Sud-de-l’Île-de-Montréal.

[http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx\\_assmpublications/978-2-89673-500-6.pdf](http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_assmpublications/978-2-89673-500-6.pdf)

<sup>5</sup> *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu’élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, Miloon Kothari, 17 février 2009.

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.7.Add.3\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.7.Add.3_fr.pdf)

revenu médian n'a progressé que de 13 %.<sup>6</sup> De toute évidence, la surchauffe du marché de l'habitation affecte l'abordabilité du logement, en particulier pour les ménages à faible revenu.<sup>7</sup>

Les difficultés rencontrées par les ménages à faible revenu pour se loger convenablement présentent la plupart du temps une composante financière. À cet égard, tout programme qui se propose de mettre en œuvre le droit au logement doit s'attaquer à cet enjeu. Cela dit, les barrières financières ne sont pas l'unique facteur à contribuer aux problèmes de logement : il suffit de penser aux difficultés que connaissent les personnes en situation d'itinérance ou celles qui éprouvent des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. Souvent victimes de discrimination, ces personnes ont certes besoin d'un logement à la mesure de leurs moyens ; mais il faut aussi que leur environnement facilite l'accès aux services et aux ressources susceptibles de leur venir en aide ou leur offre un soutien adapté à leur situation.

### Développer l'offre en logement adéquat

La disponibilité des logements abordables et l'inadéquation entre l'offre sur le marché locatif privé et les besoins des ménages en demande sont autant de facteurs à prendre en considération. Si, à certains endroits, le manque de logements abordables peut être flagrant, ailleurs ce sera l'absence de logements pouvant répondre aux besoins particuliers de certaines clientèles qui causera problème : manque de logements qui répondent aux normes d'accessibilité universelle pour les personnes à mobilité réduite ou les aînés en légère perte d'autonomie ; absence de logements de trois chambres à coucher et plus pour les grandes familles ; logements peu accessibles aux personnes ne disposant pas d'un moyen de transport individuel ; etc.

Le fait qu'un si grand nombre de ménages éprouvent encore des besoins impérieux en matière de logement et que le nombre de personnes en situation ou à risque d'itinérance soit aussi dramatiquement élevé qu'il l'est actuellement – cela, en dépit des efforts qui ont été consacrés pour tenter de diminuer la prévalence de ces situations – démontre que le marché privé de l'habitation ne peut, à lui seul, répondre à la variété des besoins de l'ensemble des Canadiennes et Canadiens, en particulier ceux des ménages à faible revenu.

Parmi les stratégies et modes d'intervention à la disposition des gouvernements et organismes intéressés au droit au logement, le logement sans but lucratif se distingue en ce qu'il offre une solution pérenne et adaptée aux besoins des ménages à faible ou moyen revenu.

---

<sup>6</sup> Front d'action populaire en réaménagement urbain, 2014, *Dossier noir – Logement et pauvreté*, p. 21. [http://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2014/09/Dossier-noir-2014VF\\_web.pdf](http://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2014/09/Dossier-noir-2014VF_web.pdf)

<sup>7</sup> Dans une étude publiée en juin 2014, l'Organisation de coopération et de développement économique a d'ailleurs mis en garde le Canada contre les dangers de cette surchauffe et s'est dite préoccupée par l'accessibilité financière des logements : *Études économiques de l'OCDE : Canada (synthèse)*, juin 2014. [http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Synth%C3%A8se\\_CANADA\\_2014.pdf](http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Synth%C3%A8se_CANADA_2014.pdf)

## Une intervention qui a des retombées durables

Le logement sans but lucratif favorise l'abordabilité à long terme des unités créées. L'exploitation de ces ensembles ne vise pas à générer un profit ; comme ils ont pour vocation d'offrir de manière pérenne des logements abordables à des ménages à faible ou moyen revenu, ils ne sont pas destinés à être revendus et sont ainsi soustraits aux tendances spéculatives du marché. Une fois l'hypothèque remboursée, si un projet dégage un surplus, celui-ci sera consacré à améliorer le sort des locataires ou à l'entretien et l'amélioration du cadre bâti. Le surplus pourra également servir à des fins sociales ou communautaires conformes à la mission de l'organisme, comme le développement d'un nouveau projet de logement abordable.

Comme le démontre l'expérience des projets réalisés avec l'appui des programmes administrés par la SCHL au cours des années 1970 et 1980, les loyers de base des logements sans but lucratif sont largement inférieurs à ceux du marché privé. Une recherche réalisée en 2014-2015 auprès de nos membres a notamment démontré que leurs loyers augmentent plus faiblement que ceux du marché locatif dans son ensemble.<sup>8</sup> Selon les données recueillies, le loyer moyen des OSBL d'habitation du parc fédéral sur le territoire québécois révèle un écart de près de 33 % avec celui du marché, toutes typologies confondues. Logiquement, on retrouve sensiblement le même écart entre le coût moyen des suppléments au loyer offerts dans les projets du parc fédéral, qui s'établissait en 2013 à 230 \$, et ceux qui sont offerts dans le marché locatif privé, qui se chiffrait la même année à 316 \$.<sup>9</sup>

## Pas qu'un enjeu financier

Cela dit, et bien qu'il s'agisse d'un enjeu incontournable, l'abordabilité n'est pas le seul facteur qui contribue aux difficultés que rencontrent tant de ménages en matière de logement. Comme le souligne une étude récemment commandée par la SCHL, « les mesures en matière de logement abordable seraient plus profitables si elles étaient offertes concurremment à d'autres types de soutien »<sup>10</sup>. Or, le logement sans but lucratif offre justement des formes de soutien qui favorisent la stabilité résidentielle, l'insertion sociale et l'action citoyenne des ménages qui y ont accès.

Au fil du temps, les OSBL d'habitation que nous représentons ont développé un mode d'intervention auprès des clientèles qui habitent dans leurs immeubles dont les résultats font l'unanimité auprès de ceux qui ont eu l'occasion d'en bénéficier ou d'être témoin de son impact. Cet ensemble de pratiques a fait l'objet d'un cadre de référence

---

<sup>8</sup> Gaudreault, Allan, 2015, *Les caractéristiques économiques et financières du parc des OSBL d'habitation du Québec*, p. 33. <https://rqoh.com/wp-content/uploads/2015/09/Les-caractéristiques-économiques-et-la-viabilité-financière-du-parc-des-OSBL-dhabitation-du-Québec.pdf>

<sup>9</sup> Aubin, Jacinthe, 2013, *Rapport d'évaluation du Programme de supplément au loyer*, Société d'habitation du Québec, Gouvernement du Québec, p. 67. [https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique\\_v2/AffichageNotice.aspx?idn=51309](https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=51309)

<sup>10</sup> Pomeroy, Steve, Marquis-Bissonnette, Maude, 2016, *Non-Housing Outcomes of Affordable Housing*, Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), p. vi. [https://carleton.ca/cure/wp-content/uploads/Non\\_Housing\\_Outcomes\\_of\\_Affordable\\_Housing.pdf](https://carleton.ca/cure/wp-content/uploads/Non_Housing_Outcomes_of_Affordable_Housing.pdf)

en 2007, auquel ont adhéré l'ensemble des partenaires des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'habitation au Québec. On y définit ce mode d'intervention comme ceci :

Le soutien communautaire recouvre un ensemble d'actions qui peuvent aller de l'accueil à la référence, en passant par l'accompagnement auprès de services publics, la gestion des conflits entre locataires, l'intervention en situation de crise, l'intervention psychosociale, le support au comité de locataires et aux autres comités et l'organisation communautaire. En fait, la notion de support communautaire désigne : « [...] ce qui relève de l'accompagnement social des individus et/ou des groupes » incluant la gestion du bail.<sup>11</sup>

### La clé de la stabilité résidentielle

Ces actions, qui s'inspirent de modèles favorisant l'autonomisation des personnes, permettent notamment d'identifier et de prévenir les situations où un locataire éprouve des difficultés qui pourraient avoir pour effet de le faire chuter de nouveau dans une situation de précarité face au logement. Fait à signaler, l'accompagnement offert par le soutien communautaire peut être adapté et mis en œuvre auprès de tous les types de clientèles : familles, aînés ou personnes seules ayant des besoins particuliers.

Une enquête réalisée à l'été 2015 par la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal témoigne plus particulièrement de l'efficacité de cette formule pour favoriser la stabilité résidentielle des locataires qui présentent des besoins spéciaux, comme les personnes en situation ou à risque d'itinérance, celles qui éprouvent des problèmes de toxicomanie ou des troubles de santé mentale, les victimes de violence conjugale, etc. Sur les 1 777 locataires visés par cette étude et qui habitent dans un OSBL d'habitation offrant du logement permanent, plus de 55 % y logent depuis au-delà de trois ans et 20 % occupent leur logement depuis plus de 10 ans.<sup>12</sup>

### Une réponse de choix aux besoins des aînés

Le soutien communautaire contribue également aux efforts visant à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées. Actuellement, quelque 45 % des unités locatives offertes par les membres de notre réseau, soit un peu plus de 22 000 unités, s'adressent à ce segment de la population ; les trois quarts de nos locataires âgés sont des femmes, dont la grande majorité dispose de revenus inférieurs à 20 000 \$ annuellement. Couplée à la perte d'autonomie associée au vieillissement, cela en fait une clientèle à haut risque de vulnérabilité. Le soutien communautaire permet alors d'identifier les facteurs de risque et d'agir en amont pour que ces personnes aient accès aux services appropriés.

---

<sup>11</sup> Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, Gouvernement du Québec, 2007, *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*, p. 8.  
<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/centredoc/NS19808.pdf>

<sup>12</sup> Fédération des OSBL d'habitation de Montréal, 2015, *Du Chez-Soi au Chez-Nous : résultats d'une enquête sur la stabilité résidentielle dans les OSBL-H dédiés aux personnes sortant de l'itinérance*.  
<http://fohm.rqoh.com/du-chez-soi-au-chez-nous-2/>

Dans un rapport qu'elle vient de publier à propos de la maltraitance des aînés, la Société d'habitation du Québec souligne l'avantage que procurent les projets de logement social et communautaire pour contrer ce phénomène. Selon ce rapport, ces projets « peuvent assurer, à l'aide d'un intervenant de terrain, un suivi personnalisé de la clientèle, de manière à “prévenir l'isolement de cette clientèle”. Ce suivi permettra aussi d'éviter l'émergence de cas de maltraitance en apportant de l'appui et de l'aide aux aînés. »<sup>13</sup>

En outre, le logement sans but lucratif facilite l'organisation et la dispensation des services de maintien à domicile aux aînés en perte d'autonomie. Les OSBL d'habitation qui s'adressent à cette clientèle collaborent avec le réseau de la santé et des services sociaux et n'hésitent pas à mettre leurs ressources et installations à sa disposition pour faciliter le travail des intervenants ; ainsi, plusieurs ont aménagé un local ou un poste de travail pour le personnel dépêché par le réseau. Des OSBL d'habitation offrent aussi des services non résidentiels, comme des repas et des activités de loisirs, et même dans certains cas des soins, à un coût qui respecte la capacité de payer de leurs locataires.

### Des milieux de vie de qualité

Qu'il s'agisse du soutien communautaire ou de l'offre de services non résidentiels comme ceux que nous venons d'évoquer, le fait de pouvoir regrouper ces interventions sous un même toit, au cœur même de ce qui s'avère un milieu de vie et de solidarité sociale, contribue à leur efficacité.

Le cadre collectif, démocratique et participatif des OSBL d'habitation favorise un rapport de proximité entre les locataires et les intervenants. Leur gouvernance permet et encourage la participation des locataires à la gestion et la prise en charge des affaires qui les concernent et celle des intervenants du milieu impliqués dans l'administration des projets : organisateurs communautaires, travailleurs sociaux, intervenants du milieu municipal, partenaires des organismes de bienfaisance, etc. Cela crée une synergie et une meilleure collaboration entre les ressources disponibles, qu'elles soient de type institutionnel ou communautaire. On peut ainsi planifier et déployer des interventions à plus long terme, qui prolongent l'aide d'urgence et immédiate.

Cette synergie et cette collaboration sont au cœur même du modèle développé par les OSBL d'habitation. Les projets qui ont été réalisés par les organismes que nous représentons – incluant ceux qui ont bénéficié du soutien de la SCHL – sont nés de l'implication et la volonté des communautés locales ; actuellement, nos membres exploitent des projets dans plus de 400 municipalités à l'échelle de la province, tant en secteur rural qu'en milieu urbain. La mobilisation des acteurs du milieu a toujours été et demeure un facteur essentiel de leur développement. Cette mobilisation vient témoigner des besoins de la communauté et s'avère un gage de succès, non seulement pour la réalisation des projets, mais aussi pour leur exploitation et leur viabilité à moyen et long terme.

---

<sup>13</sup> Carrier, Sébastien, Alexis, Fred-Édouard, 2016, *Maltraitance envers les aînés : les bonnes pratiques en habitation sociale et communautaire pour la prévenir*, Société d'habitation du Québec, Gouvernement du Québec, p. 14. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000024131.pdf>

Le secteur du logement sans but lucratif a également démontré sa capacité d'innover, de réaliser des projets et d'inventer des modèles susceptibles de répondre aux besoins particuliers des personnes et aux nouveaux défis qui apparaissent sur le marché de l'habitation. Il est ainsi reconnu pour sa performance en matière d'accessibilité universelle, qui dépasse largement celle du marché privé de l'habitation. Dans le même esprit, les projets réalisés au Québec depuis 2013 respectent les normes du programme Novoclimat 2.0, qui assure une efficacité énergétique supérieure. Notre secteur s'avère aussi un lieu d'expérimentation de nouveaux modèles prometteurs, incluant des projets intergénérationnels qui favorisent le décroisement des clientèles.

Dans le cadre de la consultation en cours, le gouvernement reconnaît explicitement l'importance du logement dans l'atteinte de ses objectifs en matière d'environnement. Les programmes de logement social et communautaire historiquement administrés par la SCHL ont toujours reposé sur des critères de modestie. Or, la modestie ne devrait pas s'opposer à la durabilité, l'efficacité et l'innovation. Des immeubles mieux bâtis, mieux entretenus et conçus de façon à assurer une meilleure efficacité énergétique contribueront à l'atteinte des objectifs du Canada en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Cela requiert certes un plus grand investissement au départ, mais cet investissement s'avérera payant à tous points de vue, socialement et économiquement.

## Des retombées économiques majeures

Afin de mesurer les retombées économiques et sociales de ses activités, la Société d'habitation du Québec a commandé une étude, dont les résultats ont été publiés en deux phases, en 2011 et 2013.<sup>14</sup> Cette étude fait état de retombées économiques considérables du logement social et communautaire, mais aussi d'une réduction importante des coûts associés à d'autres missions sociales de l'État. En fait, ses résultats témoignent d'un effet structurant du logement social et communautaire.

Parmi les impacts identifiés et quantifiés, l'étude mentionne notamment : une augmentation du revenu disponible pour se procurer d'autres biens essentiels, de l'ordre de 1 800 \$ par année et par ménage ; la création d'un environnement propice à l'insertion sociale et professionnelle ; l'amélioration de la réussite scolaire ; la réduction des inégalités socio-économiques et une déconcentration de la pauvreté dans les quartiers et communautés ; et enfin, une réduction de l'utilisation des services publics évaluée à plus de 129 millions \$ annuellement à l'échelle de la province.

## Des gains pour les individus

Les données recueillies par ses auteurs indiquent que l'accès à un logement financièrement abordable se traduit principalement par une augmentation des dépenses consacrées à l'alimentation, ce qui contribue directement à l'amélioration de l'état de

<sup>14</sup> AECOM, 2011, *Étude d'impacts des activités de la Société d'habitation du Québec*. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000021371.pdf> ; et 2013, *Étude sur les impacts sociaux des activités de la Société d'habitation du Québec : rapport final*. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000022972.pdf>

santé des personnes concernées. Le fait qu'elles disposent d'une marge de manœuvre additionnelle pour des dépenses de transport ou l'achat de vêtements et d'autres biens essentiels autrement inaccessibles favorise aussi une meilleure insertion sociale.

En soi, cet impact sur l'augmentation du revenu disponible n'est pas le propre du logement sans but lucratif ; toute personne bénéficiant d'un supplément au loyer jouit de cette marge de manœuvre. Il reste que de par sa vocation pérenne, l'impact de l'habitation communautaire et ses effets plus structurants ont l'avantage de s'inscrire dans la durée.

Parmi ces effets, les auteurs de l'étude indiquent que l'accès à un logement social « peut favoriser une démarche vers la formation ou l'intégration en emploi ». Cela confirme les témoignages relayés par nos membres, qui rapportent régulièrement des exemples de cas où l'acquisition de la stabilité résidentielle s'est avérée la première étape d'une démarche fructueuse d'insertion professionnelle.

### Des gains pour les communautés

Plus globalement, les interventions en logement social et communautaire ont un impact économique majeur. Au Québec, on évalue ainsi que pour chaque dollar versé par la SHQ à titre de subvention, 2,30 \$ sont injectés dans l'économie. Les sommes investies dans les douzaines de projets réalisés chaque année dans autant de régions et de municipalités produisent des effets directs dans les communautés. Elles font travailler des entrepreneurs et ouvriers locaux et bénéficient aux fournisseurs et commerçants du milieu. Elles contribuent en outre à freiner la dévitalisation des milieux de vie ; on n'a qu'à penser aux nombreux projets d'OSBL d'habitation pour aînés qui ont été réalisés dans des petites municipalités et ont permis aux personnes vieillissantes à la recherche d'un logement abordable couplé à des services de soutien de rester dans la communauté où ils ont passé leur vie, plutôt que d'avoir à déménager dans les grands centres.

En termes de retombées économiques, l'on doit aussi mentionner qu'une fois les projets complétés, leur gestion et la dispensation des services non résidentiels, qui sont autofinancés et payés par les locataires, génèrent la création de nouveaux emplois, occupés tout naturellement par des personnes du milieu. Actuellement, on évalue à plus de 6 500 le nombre de salariés à l'emploi des OSBL d'habitation québécois. Ce secteur d'emploi dynamique et en croissance est une retombée additionnelle non négligeable des investissements en habitation communautaire.

Enfin, l'on doit aussi souligner l'impact du logement sans but lucratif sur la revitalisation des quartiers et des communautés. Qu'il s'agisse de la construction d'un nouvel ensemble ou de la rénovation d'un immeuble existant, cela se traduit par une amélioration de l'environnement bâti, incluant des logements et immeubles plus accessibles et plus efficaces en matière énergétique. Les projets contribuent également à la réduction des méfaits et à la prévention de la criminalité, ce qui augmente le sentiment de sécurité. Lorsque conçus de façon à être bien intégrés dans le milieu et à favoriser la mixité sociale, ils concourent aussi à déconcentrer la pauvreté, tout en préservant les spécificités de la trame urbaine.

## Le supplément au loyer sur le marché privé, une fausse bonne idée

« Pourquoi ne pas simplement accorder une aide financière aux locataires mal pris et les laisser régler leurs problèmes par eux-mêmes ? » proposent les promoteurs du secteur privé. « Ce serait simple, efficace, moins lourd et moins dispendieux pour l'État puisque nous fournirons les immeubles » expliquent-ils en substance.

Si la simplicité est une vertu, le simplisme est un défaut, répondons-nous. D'abord parce que les problèmes d'accès au logement ne sont pas que financiers. De plus, l'aide sous forme de supplément au loyer sur le marché privé n'est ni pérenne ni structurante, que ce soit pour les individus, les communautés, ou les finances publiques.

L'aide directe aux personnes dans le marché privé constitue un puits sans fond pour les finances publiques. Elle doit être renouvelée de façon perpétuelle pour celles qui y ont accès, sans parler des prochaines cohortes qui viendront alourdir la charge fiscale de l'administration publique responsable de son financement.

Le coût trop élevé des loyers dans le marché privé et leur tendance marquée à une hausse plus rapide que l'inflation sont parmi les principaux facteurs qui expliquent les difficultés de logement rencontrées par les ménages à faible, voire à moyen revenu. Dans ce contexte, les formules de type supplément au loyer fournissent en quelque sorte une « prime » à l'expansion de ces tendances négatives.

Plusieurs études<sup>15</sup> réalisées dans des juridictions où l'on a privilégié cette approche révèlent son effet inflationniste sur le coût global des loyers dans l'ensemble du marché.

<sup>15</sup> Notamment : Grislain-Létrémy, Céline et Trevien, Coentin, 2014, *L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé*, Institut national de la statistique et des études économiques, <http://www.insee.fr/fr/ffc/iana/ia19/ia19.pdf>; et Susin, Scott, « Rent vouchers and the price of low-income housing », *Journal of Public Economics* 83 (2002), <http://piketty.pse.ens.fr/files/Susin2002.pdf>

Lorsque les taux d'inoccupation sont à la hausse, il se trouve certes des locataires prêts à louer leurs logements à des ménages en difficulté, sous réserve que ces derniers bénéficient d'une telle aide. Or, dès que la situation du marché se resserre, ils n'y voient plus nécessairement d'intérêt, la gestion des clientèles aux prises avec des difficultés d'intégration sociale leur posant trop de difficultés. L'expérience démontre que même quand ces locataires se comportent de manière exemplaire, si des clients capables de payer plus se présentent, les propriétaires n'hésitent pas à rompre leurs ententes pour accueillir ces nouveaux demandeurs.

Au-delà de l'aide immédiate à très court terme qu'ils peuvent apporter, les programmes de supplément au loyer ont surtout comme caractéristique de laisser le marché du logement locatif en l'état. Il en est ainsi des problèmes de salubrité et de détérioration du cadre bâti résultant d'un défaut d'entretien. Ces programmes n'ont pas l'effet de revitalisation des immeubles et des communautés que permet la réalisation de nouveaux projets de logements sans but lucratif – qu'il s'agisse de construction neuve ou d'achat et de rénovation d'immeubles existants.

Surtout, ces programmes ne s'inscrivent pas dans une démarche d'accompagnement, de soutien et d'autonomisation que permet l'habitation communautaire, où l'acquisition de la stabilité résidentielle s'inscrit dans un continuum d'interventions auprès des personnes éprouvant des problèmes de désaffiliation sociale, d'isolement ou de perte d'autonomie, caractéristiques des ménages en difficulté en matière de logement.

Fonder la future Stratégie nationale sur le logement sur ce type de programmes et en faire un mode d'intervention privilégié, ce serait comme poser un pansement sur une jambe de bois : une fausse bonne idée, qui ne permettra pas d'atteindre les objectifs souhaités.

## Portrait d'un succès

Le logement sans but lucratif représente la formule d'habitation la plus apte à répondre de manière pérenne aux besoins des populations les plus fragiles (financièrement, socialement, médicalement). Comme on l'a vu, les avantages de cette formule sont nombreux et les impacts positifs sur les locataires et les communautés où les projets sont implantés foisonnent.

Concentrons-nous maintenant sur l'aspect financier de la question. L'essentiel des 570 000 unités d'habitation sociale et communautaire du pays a été développé de la fin des années 1960 au milieu des années 1990. Ce parc est apparu en bonne partie grâce à la volonté des gouvernements fédéraux de l'époque de répondre aux besoins de logements à prix abordable. Les différents programmes encourageaient le développement de ces logements, soit en offrant une contribution au capital lors de la réalisation, soit par un financement hypothécaire avantageux, soit par une combinaison des deux. De plus, un peu moins de 60 % des ménages habitant ce parc bénéficient d'une aide financière pour le paiement du loyer. Les normes définissant ces formules sont contenues dans ce que l'on appelle les *accords (ou conventions) d'exploitation*.

Au cours des prochaines années, ce parc de logement locatif vivra un grand chambardement car les conventions arrivent à échéance et, à moins d'un retournement de situation, l'aide versée aux organismes promoteurs et aux locataires prendra fin. Cette situation est préoccupante car, contrairement aux prévisions établies lors du développement de ces projets, il sera très difficile, sinon carrément impossible de maintenir tout ce parc de logements en bon état à un prix abordable pour les locataires. Le volet « logement public » du logement social et communautaire est particulièrement menacé par cet état de fait.

### Le bilan positif du secteur sans but lucratif

Pour ce qui est plus précisément des OSBL d'habitation, les perspectives de viabilité post-convention des projets ayant été réalisés avec l'appui des anciens programmes de la SCHL (articles 15, 56.1 et 91) apparaissent toutefois plus encourageantes que celles des logements publics de type HLM. Les modalités de financement et les normes d'exploitation de ces projets ont favorisé une plus grande diversité de clientèle, se traduisant par une plus grande proportion de revenus autonomes. Dans ces cas, l'impact de l'arrêt des subventions à l'échéance de la convention sera donc moins sensible. Certains de ces organismes dégageront des surplus, ce qui devrait faciliter le financement des travaux de réparation et de remise à niveau qu'ils auront à réaliser.

De plus, le mode de gouvernance des OSBL d'habitation favorise la viabilité et la pérennité des projets réalisés. L'administration et la gestion de nos organismes reposent sur la mobilisation des forces vives du milieu : organismes communautaires, acteurs du milieu municipal et des réseaux institutionnels, locataires, etc. La diversité des compétences et des intérêts de ces intervenants les pousse à agir dans le sens des intérêts à moyen et long terme de l'organisme et à s'assurer de la pérennité de sa

mission. Ce facteur encourage la prise de décisions favorisant la viabilité financière et immobilière des projets.

Cela dit, le secteur que nous représentons n'est pas à l'abri des difficultés posées par les fins de convention. Même parmi ceux qui seront financièrement viables et qui pourront, sur papier, maintenir l'abordabilité des loyers, il en est un certain nombre dont les réserves de remplacement immobilières sont insuffisantes et qui ne dégageront pas suffisamment de surplus pour pouvoir financer les travaux de rénovation majeurs. Leur capacité de maintenir les loyers abordables sera alors mise à l'épreuve. En outre, les projets ayant été soutenus par le Programme sans but lucratif – privé (PSBL-P), subventionnés au déficit d'exploitation, se trouveront selon toutes probabilités dans une situation similaire à celle des logements publics de type HLM. Il est donc crucial de corriger les défaillances mises en lumière par les anciens programmes de développement pour garantir la pérennité de la totalité des logements communautaires.

## Les quatre défis du logement sans but lucratif

Nous traiterons ici plus spécifiquement des défis du parc de logements sans but lucratif dont le RQOH est le représentant au Québec, soit 50 000 unités, dont 22 000 issues des programmes fédéraux.

Les programmes qui ont soutenu le développement de ces logements s'appuyaient sur une hypothèse fondamentale : une fois l'hypothèque payée, les revenus de loyer versés directement par les locataires seraient suffisants pour assurer la viabilité des projets de manière permanente. Pourtant, la fin des conventions nous force à constater que cette hypothèse n'est que partiellement avérée. Il importe de comprendre pourquoi les prévisions des planificateurs d'hier sont devenues, en partie, les problèmes des gestionnaires d'aujourd'hui.

On peut catégoriser les défis du parc de logements sans but lucratif en fin de convention en quatre grands volets.

### 1. La remise aux normes des immeubles

Une partie importante du parc doit être soumise à un vaste programme de remise en état et de remise aux normes. Comme n'importe quelle construction, ces immeubles qui ont 30, 40 ou 50 ans ont besoin d'être « rajeunis » afin de continuer d'offrir des conditions d'habitation adéquate. Les normes en matière de construction ayant évolué, les investissements requis sont souvent élevés car ils impliquent des travaux qui dépassent le cadre d'une simple remise en état. Par exemple au Québec, les résidences pour aînés doivent désormais procéder à l'installation de gicleurs.

Une récente enquête menée par le RQOH permet d'estimer qu'il faut prévoir un investissement moyen de l'ordre de 25 000 \$ par unité pour préserver le stock de logements OSBL au Québec. Malheureusement, peu de projets ont ce type de réserves en main. Ce qui signifie qu'à plus ou moins long terme, des projets ne seront plus

capables d'assumer leur mission d'offrir des logements de qualité à un prix abordable pour les plus pauvres.

De toute évidence, les programmes avaient une « limite d'horizon » à trop court terme. Il y a là une leçon fondamentale à tirer tant pour l'État que pour le mouvement de l'habitation communautaire. Il ne suffit pas de planifier pour 25, 35 ou même 50 ans. Le logement est un besoin permanent, et il faut que les programmes prennent cette réalité en considération. Il faut intégrer des réponses permanentes qui garantissent l'autonomie et l'autosuffisance du parc de façon perpétuelle.

## 2. L'appauvrissement des locataires

Les revenus des locataires sont simplement trop bas pour qu'ils puissent payer un loyer suffisant pour maintenir les logements en bon état. Par exemple, le salaire minimum en 1978 au Québec était de 160 \$ par semaine (pour 40 heures de travail) ; il est aujourd'hui de 430 \$. Pourtant, selon la Banque du Canada, il devrait atteindre 553 \$ pour être en mesure de faire face aux mêmes dépenses. Des démonstrations similaires peuvent être faites avec bon nombre de situations typiques des locataires d'OSBL d'habitation qui vivent de revenus de transfert (aide sociale, pension de vieillesse, indemnisation à la suite d'un accident ou d'une maladie du travail, etc.). Lorsque les programmes de logement sans but lucratif ont été mis en branle, les prévisions de viabilité tenaient pour acquis que les revenus des locataires seraient stables, sinon même à la hausse. La réalité a déjoué ces prévisions. Conséquemment, il est indispensable de prévoir un mécanisme d'aide aux locataires qui ne soit pas frappé d'une date d'expiration et qui soit le plus autonome possible afin de le protéger, au moins en partie, des variations de revenu des locataires.

Bien qu'il ne soit ni souhaitable ni possible de demander au mouvement de l'habitation communautaire de se substituer aux programmes sociaux, nous croyons qu'il est nécessaire de constituer un mécanisme qui protège de manière pérenne (donc indépendant des choix budgétaires annuels des gouvernements) un seuil minimum d'aide aux locataires. Cela aura pour effet d'offrir un minimum de garantie aux promoteurs sans but lucratif et à leurs locataires.

## 3. Un traitement équitable... pour l'accès à l'équité

Dans le monde de l'immobilier, il est normal d'utiliser l'actif net d'un immeuble pour obtenir du financement. Cet argent peut servir à payer pour des rénovations ou encore servir de mise de fonds pour le développement d'un nouveau projet. Il s'agit là d'un mécanisme puissant et éprouvé qu'aucun gestionnaire immobilier sérieux ne négligerait. Le RQOH évalue que l'actif net par logement OSBL québécois en fin de convention est de 100 000 \$<sup>16</sup>, pour un total combiné de 2,2 milliards \$ dans les cinq prochaines années.

Pourtant, en pratique, les OSBL développés avec l'aide du gouvernement fédéral n'ont pas eu accès à cet outil avant l'expiration de leur convention d'exploitation. Il s'agit là

---

<sup>16</sup> Allan Gaudreault, *op. cit.*

d'une contrainte majeure qui a gravement handicapé les promoteurs et qui est en bonne partie responsable du déficit d'entretien qui caractérise une partie du parc.

On peut comprendre que l'objectif de cette mesure était d'éviter une gestion aventureuse des actifs qui aurait mis les projets en péril. Mais, entre une gestion prudente et la paralysie, il y a un écart qu'il importe d'identifier et qu'il ne faut pas hésiter à franchir. Tout nouveau programme devra nécessairement corriger cette incongruité s'il veut éviter de retomber dans les mêmes écueils.

Après tout, la SCHL accompagne les promoteurs privés dans ce type de démarche en leur offrant son assurance prêt hypothécaire aussi souvent qu'ils le désirent, tant qu'ils respectent les normes de celle-ci. Pourquoi le financement des OSBL d'habitation ne bénéficierait pas de la même flexibilité ?

#### **4. Des mécanismes de mutualisation et de consolidation des projets et du secteur**

L'une des caractéristiques à l'origine de la qualité de l'offre de logement sans but lucratif est certainement le lien étroit qui attache les gestionnaires et administrateurs avec les locataires et la communauté environnante des projets. L'expression « small is beautiful » pourrait bien résumer la chose. Pourtant, il est des enjeux où « la grandeur fait une différence ».

Si les OSBL d'habitation ont tous les bienfaits d'un service de proximité, ils ont rarement la force que procure la grandeur. Ces ressources manquent cruellement aux OSBL issus des projets fédéraux. En pratique, ils ne sont pas capables d'obtenir des ententes avantageuses avec les fournisseurs, ne réussissent pas à tirer un rendement intéressant de leurs réserves (qui représentent près de 200 millions \$ au Québec seulement) et peinent à offrir un parcours professionnel stimulant à long terme à leurs employés, etc.

L'isolement vécu par les OSBL les expose à toutes sortes d'aléas liés à des enjeux locaux, qui semblent souvent insurmontables à cette échelle mais qui seraient facilement résolus s'ils étaient affrontés collectivement.

Afin de tirer le meilleur des deux mondes, le RQOH croit qu'il est nécessaire d'intégrer dans les programmes de logement communautaire des éléments de mutualité qui permettent de surmonter ces obstacles. La mise en commun des réserves, l'accès à du personnel compétent, des ententes avantageuses avec des fournisseurs sont autant d'exemples qu'un programme de qualité pourrait prévoir, sans coût, mais avec un impact majeur sur la saine gestion des projets et leur pérennité.

Dans le même esprit, il est indispensable que les groupes soient supervisés et accompagnés afin de pouvoir identifier rapidement les situations problématiques et de les résoudre de manière plus efficace, plus rapide et à moindre coût. À cet égard, le travail fait par l'Agence des coopératives d'habitation est un modèle qui inspire le RQOH. Nous avons d'ailleurs déjà entamé des discussions avec l'Agence et présenté une proposition conjointe à la SCHL en ce sens.

## L'itinérance dans tout ça ?

L'itinérance est un problème complexe qui requiert une intervention multisectorielle. Le RQOH considère que cette intervention doit s'articuler autour d'une offre de logements permanents avec soutien communautaire suffisamment importante pour garantir un toit à toutes les personnes en situation ou à risque d'itinérance. Après tout, l'itinérance n'est pas qu'une question de logement, mais c'est toujours une question de logement.

Le volet « habitation » de la lutte à l'itinérance doit être construit sur trois piliers : une offre de logement suffisante, des loyers abordables et la stabilité résidentielle.

Nous sommes convaincus que la manière la plus efficace et la plus économique de répondre à ces trois piliers passe par le logement sans but lucratif. La démonstration de cette efficacité est bien exposée à de multiples reprises à travers le mémoire.

Cependant, comme le ministre nous invite à faire nos recommandations pour l'élaboration d'une Stratégie nationale en matière de logement, il nous semble important d'émettre notre position sur le principal programme fédéral visant l'itinérance, la Stratégie des partenariats de lutte à l'itinérance (SPLI).

### La Stratégie des partenariats de lutte à l'itinérance

Depuis sa mise en place, la SPLI fait l'objet d'une bataille systématique de la part de centaines de groupes agissant contre l'itinérance partout au Québec et au Canada. Cette situation a été engendrée parce qu'en pratique, la SPLI est le seul véritable programme fédéral en la matière. Par conséquent, l'ensemble des intervenants réclame que ce programme réponde aux besoins qu'ils ont identifiés, y compris dans le développement immobilier.

Pour nous, **les sommes et le cadre régissant la SPLI doivent être ajustés en fonction des investissements que le gouvernement fédéral consacrera au développement du logement communautaire.** En clair, si des investissements de grande envergure pour le développement du logement communautaire permanent sont en

place, le volet « immobilisation » de la SPLI devrait se limiter à servir de mesure d'ajustement pour répondre aux caractéristiques particulières des immeubles destinés aux populations à risque d'itinérance (locaux pour les bureaux d'intervenants, équipement collectif, salles communautaires, budget d'entretien plus généreux, etc.), et la balance du programme devrait être consacrée aux autres éléments de la lutte à l'itinérance.

**La gamme et l'ampleur des ressources consacrées à la SPLI doivent être déterminées à la suite d'une analyse qui prend en compte une approche généraliste** (qui inclut aussi la prévention, le soutien et l'intervention communautaire, en plus des mesures à caractère individuel) et être suffisantes pour répondre à l'ensemble des besoins identifiés par les groupes communautaires et les services sociaux actifs dans ce secteur. Cependant, pour le RQOH, il est clair que **même la mise sur pied d'un vaste programme de développement du logement sans but lucratif et l'ajustement conséquent des lignes directrices de la SPLI ne permettraient pas d'échapper à l'exigence d'une augmentation majeure de l'enveloppe budgétaire accordée à la SPLI.** En effet, dans ce volet comme dans bien d'autres, les mesures d'austérité imposées par le précédent gouvernement ont causé d'importants dommages qu'il faut maintenant réparer.

Pour ce qui est des modalités du programme, **les ressources fédérales investies dans la lutte à l'itinérance doivent être complémentaires et en appui aux efforts déployés par les organisations communautaires, les villes et les provinces** en la matière, car ce sont ces instances qui travaillent en première ligne. Au Québec, il existe un vaste consensus autour d'une *Politique nationale de lutte à l'itinérance* adoptée en 2014. Le RQOH croit que **la SPLI devrait donc être mise en œuvre sur le territoire québécois de manière à soutenir cette politique.**

Cela dit, **le gouvernement fédéral est tout à fait en droit d'exiger que l'argent versé par le biais de la SPLI soit ajouté (et non pas utilisé en remplacement) aux sommes déjà investies par les villes et les provinces en la matière.**

## Tirer les leçons du portrait

Six grands apprentissages peuvent être extraits de ce portrait :

1. L'intervention gouvernementale en habitation est une constante avec laquelle toutes les composantes de la société sont fondamentalement d'accord. Que ce soit les entreprises du secteur privé en habitation – avec au premier plan les institutions financières –, les promoteurs du logement sans but lucratif ou les citoyennes et les citoyens directement, tous s'attendent à ce que le gouvernement soit un partenaire actif pour garantir le droit à un logement décent et abordable pour tous et toutes. En ce sens, **le gouvernement peut avancer sans crainte de ressac politique afin de mettre en place les moyens nécessaires à la réalisation du droit au logement.**
2. **Le parc de logement sans but lucratif a besoin d'un apport de capital important** pour remettre les immeubles en bon état et corriger les failles des programmes qui ont financé son édification.
3. Il est indispensable que **des mécanismes de stabilisation des revenus de location soient développés** pour protéger les locataires pauvres et les promoteurs communautaires.
4. Une autre constatation, c'est que l'intervention gouvernementale peut prendre différentes formes et qu'**il est possible pour l'État de stimuler l'évolution du secteur sans pour autant avoir besoin de consacrer des sommes trop importantes de son budget d'opération, car ce dont le secteur des OSBL a surtout besoin de façon urgente et importante, c'est de mesures de facilitation d'accès à du financement stable et à bas taux dans un environnement règlementaire qui autorise une gestion flexible et dynamique.**
5. L'analyse démontre également qu'il est nécessaire de s'assurer que **les projets d'OSBL soient intégrés dans un écosystème qui, tout en protégeant leur caractère communautaire, permet de tirer avantage de l'ampleur du secteur par des mécanismes de mutualisation financière et organisationnelle.**
6. Enfin, compte tenu de la spécificité et la complexité des enjeux qui caractérisent le phénomène de l'itinérance, il importe qu'**une intervention particulière lui soit consacrée, qui prolonge et complète les efforts visant à fournir un logement abordable à tous les Canadiens**, comme le propose la Stratégie nationale en matière d'habitation.

Dans la section qui suit, nous présentons des propositions concrètes pour concrétiser ces objectifs.

# Trois projets, un même objectif

---

Grâce à sa connaissance du parc locatif à but non lucratif, le RQOH a élaboré une proposition cohérente pour la préservation et le développement d'une offre de logement de qualité, capable de répondre de manière pérenne aux besoins des personnes les plus fragilisées. Cette proposition est innovante par rapport aux programmes élaborés jusqu'à maintenant car elle permet d'atteindre, à terme, l'autonomie financière des projets. Cela a l'immense avantage de permettre à l'État de concentrer ses ressources sur le développement de l'offre de nouveaux logements à but non lucratif.

Ces trois projets constituent les pointes d'un triangle qui ont chacun une finalité. Une première pointe cible le développement de l'offre de logements sans but lucratif. La seconde pointe vise à maintenir la pérennité matérielle des projets ; et la troisième, à garantir la mission sociale des immeubles.

## Une nouvelle approche conceptuelle

Ces propositions changent le cadre conceptuel qui définissait jusqu'à maintenant les programmes de logements sociaux et communautaires et ce de trois façons.

D'abord, nos immeubles ne doivent plus être considérés comme des dépenses mais bien comme des actifs ayant une valeur qu'il convient d'utiliser. Jusqu'à maintenant, les programmes négligent la valeur des actifs accumulés par les projets. Contrairement au secteur privé traditionnel, le monde du secteur sans but lucratif n'utilise à peu près pas l'extraordinaire valeur de son patrimoine immobilier comme levier économique. Cette situation trouve sa source dans les normes imposées par les programmes jusqu'ici. Cela doit changer, et il existe un vaste consensus au sein du secteur à cet égard.

Le second élément des propositions du RQOH est beaucoup plus original. Il s'agit de constituer une nouvelle source de financement en faveur du logement à but non lucratif. Jusqu'à maintenant, toutes les hypothèses et les réflexions autour du logement social et communautaire s'appuyaient sur deux sources de financement potentielles : les loyers, les gouvernements. Le RQOH avance qu'il est possible d'introduire une troisième source : les rendements de fonds d'investissement.

La troisième composante repose sur une évolution radicale des pratiques de gestion de notre secteur, qui permettrait de valoriser les impacts positifs d'une mutualisation à grande échelle d'une partie des activités et des ressources qui s'y trouvent.

## Des propositions concrètes

Les trois projets qui suivent tiennent tous compte du changement de paradigme exposé plus haut. Chacun des trois projets a une cible spécifique et pourrait être mis en place de façon distincte et autonome, mais nous croyons qu'ils forment un ensemble où chaque élément supporte les deux autres et ainsi augmente la valeur et l'efficacité de l'ensemble.

### Permaloge

L'étude des projets développés depuis les années 1960 à aujourd'hui permet de constater que les projets de logement sans but lucratif sont une solution efficace et durable pour l'offre de logement à prix abordable. Ce modèle d'exploitation répond aux besoins des locataires à revenus modestes, mais plus difficilement à ceux qui ont des revenus très bas (provenant principalement des programmes de transferts tels que la sécurité du revenu, la Pension de vieillesse ou les prestations aux victimes d'accidents professionnels, etc.).

En pratique, les différents programmes du passé ont répondu à cette situation à travers une aide au paiement des loyers (*aide ajustée au contrôle du revenu, supplément au loyer*, etc.). Le problème de cette approche tient au fait qu'elle représente une dépense perpétuelle et exponentielle<sup>17</sup> pour l'État. Le RQOH propose donc de constituer, progressivement, un portefeuille d'investissement dont le rendement servirait à couvrir l'aide aux locataires, et ce de façon perpétuelle.

La capitalisation de ce portefeuille proviendrait de trois sources. D'abord, une mise initiale prêtée (donc remboursable) par l'État. Ensuite, de contributions de la part des groupes promoteurs pendant les 15 premières années d'exploitation de leur projet. Enfin, par le rendement obtenu par les investissements faits avec les sommes versés dans le portefeuille<sup>18</sup>.

Les groupes promoteurs seront en mesure de verser une contribution au portefeuille d'investissement grâce à deux mécanismes. D'abord, parce que pendant les 15 premières années, les locataires seront en mesure de payer le plein prix du loyer qu'ils occuperont grâce à un programme de supplément au loyer. Ensuite parce que le financement pour la construction de l'immeuble passe par un prêt direct à bas taux

---

<sup>17</sup> Il s'agit d'une dépense exponentielle puisque chaque fois qu'un supplément au loyer est offert à un ménage supplémentaire, cette somme devient une dépense récurrente qui s'ajoute aux suppléments au loyer déjà versés.

<sup>18</sup> On peut comparer ce processus à d'autres déjà largement utilisés dans notre société. L'exemple le plus connu est certainement les régimes publics de retraite tels que le Régime de pensions du Canada et la Régie des rentes du Québec. Ces régimes fonctionnent aussi en deux temps et ont trois sources de capitalisation. Pendant une première phase, l'employeur et l'employé versent leurs contributions. Ces contributions sont bonifiées par l'appréciation générée par les gestionnaires qui investissent cet argent (bourse, obligations, investissements privés, etc.). La deuxième phase du programme débute quand l'employeur et l'employé cessent de contribuer au RPC et que l'employé se met à encaisser les sommes que lui et son employeur ont versées au fonds, plus les gains apportés par les investissements du fonds.

remboursable en un seul versement à la fin de la 15<sup>e</sup> année. Pendant les 15 premières années, seuls les intérêts sont payés.

A la 16<sup>e</sup> année, le programme entre dans sa seconde phase, ce qui signifie l'avènement de six opérations :

1. Le remboursement du capital qui a financé la construction est fait par le portefeuille d'investissement ;
2. L'immeuble devient un avoir net appartenant au promoteur sans but lucratif ;
3. Le promoteur cesse de verser une contribution au portefeuille d'investissement ;
4. Le loyer mensuel est diminué d'une valeur égale à la contribution versée par le promoteur au portefeuille d'investissement pendant les 15 premières années. Ainsi une grande partie des locataires n'auront plus besoin d'aide pour faire face à leur obligation de paiement ;
5. L'État cesse de verser de l'aide aux locataires habitant l'immeuble ;
6. Le solde du portefeuille d'investissement est suffisant pour fournir l'aide financière aux locataires qui continuent à avoir besoin d'un supplément de revenu pour payer leur loyer.

Le résultat de l'ensemble de l'opération est positif pour l'État, les locataires et les promoteurs à but non lucratifs.

- Pour l'État, ce programme est moins dispendieux, tant pour le financement de la construction que pour l'aide aux locataires ;
- Pour les locataires, le développement d'une offre de logements à prix abordable (incluant une aide financière) et de qualité répond à leurs besoins ;
- Quant au promoteur, il peut remplir plus efficacement sa mission d'offrir du logement à prix abordable et s'assurer que ses locataires pauvres auront toujours accès à de l'aide financière pour payer leur loyer.

Le programme Permaloge est présenté avec beaucoup plus de détails dans le document intitulé *Permaloge, une proposition pour assurer le développement du logement communautaire*<sup>19</sup>, joint au présent mémoire.

## VaLoCom

Cette proposition cherche à assurer aux OSBL d'habitation l'accès aux capitaux nécessaires pour garantir la pérennité des immeubles en faisant les travaux de rénovation et de mise aux normes requis.

Ce programme permettrait de maximiser l'usage de la valeur des immeubles du parc de logements sans but lucratif en mutualisant celle-ci au moyen d'un programme de prêt hypothécaire qui prend en considération les caractéristiques financières et organisationnelles de notre secteur. Cela est nécessaire car nous avons constaté que les institutions financières ne comprennent pas nos dynamiques (pas de recherche de

---

<sup>19</sup> <https://rqoh.com/permaloge/>

profit, gestion à long terme, mécanismes décisionnels participatifs, etc.) et hésitent à s'engager de façon conséquente avec les OSBL d'habitation.

De façon schématique, VaLoCom, qui vient de l'expression *valorisation du logement communautaire*, prévoit offrir aux OSBL la possibilité de contracter une hypothèque à bas taux (grâce à un prêt direct de la SCHL ou via une garantie gouvernementale) pour 50 % de la valeur de l'immeuble. Cette hypothèque aurait aussi comme caractéristique particulière de réclamer le remboursement du capital seulement à la fin de la 15<sup>e</sup> année du prêt. Entretemps, seuls les intérêts seraient versés au prêteur.

Les liquidités obtenues grâce au prêt seraient utilisées à deux fins. En premier lieu, la réalisation des travaux de rénovation et de mise aux normes dont l'immeuble a besoin. Mais, puisque les projets des OSBL d'habitation ont typiquement besoin d'une somme bien plus modeste pour faire ces travaux, la balance de l'argent (plus les réserves financières des groupes) peut être mutualisée au sein d'un portefeuille d'investissement.

Le différentiel entre le rendement de ce fonds d'investissement et les intérêts réclamés par le prêteur permettra d'accumuler du capital qui sera utilisé pour rembourser le prêt à la fin de la 15<sup>e</sup> année.

Les avantages de cette démarche sont triples. En premier lieu, l'existence d'un programme cadre donne accès beaucoup plus facilement aux capitaux nécessaires pour garantir le bon état de l'immeuble. Les conditions de vie et d'habitation des locataires sont donc améliorées et l'immeuble joue un rôle positif dans la trame urbaine où il est construit. En second lieu, le taux d'intérêt payé par les groupes pour avoir accès à ces sommes est plus bas qu'un prêt commercial normal, ce qui améliore la rentabilité de l'opération. Tertio, les rendements obtenus grâce au processus de mutualisation des réserves sont bien plus élevés et bien moins risqués que si le groupe essayait d'investir les mêmes sommes de manière indépendante. Cela aide donc le groupe à remplir sa mission qui est d'offrir des logements à prix abordable.

Une présentation beaucoup plus détaillée de cette proposition, *VaLoCom, une proposition pour assurer la pérennité du logement communautaire*<sup>20</sup>, est jointe à ce mémoire.

## Fiducie

L'immense majorité des gestionnaires et des administrateurs qui assument la direction des 1 200 OSBL d'habitation du Québec sont des gens de bonne foi. Cependant, le mouvement des OSBL-H, comme n'importe quel mouvement d'une ampleur similaire, n'est pas à l'abri de l'intervention d'individus qui pourraient être tentés de détourner les biens collectifs (la valeur consolidée des OSBL d'habitation québécois atteint 5 milliards \$) dont ils ont la responsabilité, soit pour leur intérêt personnel, soit au bénéfice d'autres causes. Il est aussi possible que des groupes se retrouvent « à bout de

---

<sup>20</sup> <https://rqoh.com/valocom/>

souffle » et choisissent de liquider les actifs plutôt que d'investir les efforts nécessaires pour relancer l'organisme. Le RQOH croit qu'il est nécessaire de corriger cette situation.

Ce problème est mis en évidence avec la fin imminente des conventions d'exploitation des 22 000 logements OSBL du parc fédéral au Québec. Bien que dans un avenir un peu plus éloigné, les 28 000 logements sans but lucratif réalisés avec l'appui des programmes de la SHQ seront aussi éventuellement confrontés à ce défi.

La proposition vise à constituer un mécanisme permanent de protection de l'ensemble des actifs immobiliers des OSBL d'habitation au Québec par le moyen d'une fiducie indépendante et impartiale à laquelle les OSBL confieraient un mandat d'intervention en cas de signe de malversation, de détournement des ressources ou d'abandon du mandat.

On peut schématiser les éléments principaux de cette proposition autour de cinq axes :

1. L'autonomie locale des OSBL-H
2. L'entraide et le soutien mutuel entre les OSBL-H
3. La simplicité administrative
4. L'efficacité juridique
5. Le faible coût.

La mécanique de base de la fiducie serait la suivante : celle-ci serait propriétaire d'une partie symbolique de chaque projet d'habitation sans but lucratif (l'équivalent de 1\$ ou d'une brique). Mais cette copropriété serait encadrée par une entente exigeant que les deux copropriétaires donnent leur accord avant de procéder à la vente de l'immeuble.

La fiducie n'aurait pas de droit d'intervention sur la gestion ou le fonctionnement de l'organisme, mais son caractère de copropriétaire de l'immeuble ferait en sorte que les données financières touchant celui-ci seraient disponibles et qu'elle serait informée de toute transaction majeure (hypothèque, mise en garantie, vente, etc.) du fiduciaire.

Les membres du CA de la fiducie seraient des personnalités connues et respectées du mouvement communautaire ayant des compétences reconnues en gestion. Il faudrait aussi y compter un représentant de la SCHL et un autre de la SHQ.

Nous joignons au présent mémoire un document plus détaillé, intitulé *La fiducie du logement communautaire : Pour garantir la pérennité des OSBL-H au-delà de la fin des conventions*.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> <https://rqoh.com/article-fiducie-du-logement-communautaire/>

# Rattraper le temps perdu

---

Depuis 20 ans, l'inadéquation de l'offre de logements destinés aux ménages les plus pauvres et les plus fragiles socialement est de plus en plus évidente. Cette situation est largement due au fait que pendant ces mêmes 20 années, le gouvernement fédéral a presque cessé son soutien au développement de nouveaux logements sans but lucratif. La nouvelle stratégie nationale doit donc débiter par une grande opération de rattrapage qui permettra de rééquilibrer le marché et, surtout, de soulager la misère vécue par les laissés-pour-compte des deux dernières décennies.

## Protéger les acquis

Bien qu'indispensable, le développement de nouveaux logements communautaires serait bien peu utile si au même moment, des ensembles déjà existants devaient abandonner leur mission. Il faut donc d'abord consolider les acquis.

### Les locataires d'abord !

**Le premier élément d'une telle démarche est de protéger l'aide aux locataires à faible et très faible revenus.** Concrètement, au Québec une personne seule éligible à l'aide sociale reçoit une prestation de 623 \$ par mois. Réclamer plus de 155 \$ pour le loyer de cette personne signifie la priver de nourriture, de vêtements et d'autres besoins essentiels. Avec ce genre de rentrée de fonds, aucune formule d'habitation ne peut faire ses frais. Même en comptant sur du travail bénévole et l'appui de la communauté, aucun projet n'est en mesure d'éviter la faillite à court ou moyen terme.

### Les programmes des articles 15, 56.1 et 95

Au Québec, une récente étude du RQOH démontre que plus de 88 % des OSBL en fin de convention devraient avoir les reins suffisamment solides pour poursuivre leur mission, tout en maintenant des loyers à prix abordable, tant et aussi longtemps qu'ils n'auront pas à investir de façon significative pour de grandes opérations de remise en état et d'ajustement aux nouvelles normes. **Pour ces groupes, un programme gouvernemental garantissant l'accès à du financement à bas coût (tel que le propose le concept VaLoCom présenté plus haut), appuyé sur l'actif net des projets, serait suffisant pour maintenir leur offre de logement à prix abordable de manière pérenne.** Ces immeubles sont généralement ceux construits grâce aux programmes des articles 15, 56.1 et 95 de la *Loi nationale sur l'habitation*.

### Le Programme sans but lucratif – privé

Pour les projets construits dans le cadre du Programme sans but lucratif – privé (PSBL-P), les choses sont un peu plus complexes. En effet, les locataires de ces immeubles ne reçoivent pas explicitement une aide au paiement du loyer. Les locataires paient, sans

égard aux coûts d'exploitation, un loyer qui correspond à 25 % de leurs revenus, et les projets fonctionnent en mode « déficit d'exploitation ». Cela veut dire que l'aide versée aux projets varie d'une année à l'autre en fonction des dépenses annuelles.

Concrètement, les années où d'importants travaux ont lieu, le loyer moyen de ces projets dépasse le prix médian des loyers du marché privé, alors que les années sans travaux d'envergure, le loyer moyen est largement en deçà du loyer médian. Le corollaire de cette formule, c'est que les projets n'ont pratiquement pas de réserves, puisque c'est l'aide gouvernementale ajustée annuellement qui joue ce rôle. En conséquence, afin de garantir la pérennité des 4 000 logements OSBL québécois issus du programme PSBL-P, il faut une intervention en quatre volets lorsqu'ils arrivent en fin de convention :

- *Établir une juste valeur pour le loyer de chaque logement ; ce loyer doit être fixé à un seuil qui correspond aux coûts d'exploitation de l'immeuble.*
- *Apparier ce logement à un programme d'aide au locataire afin de permettre à celui-ci de faire face à son loyer.*
- *Doter le projet d'une réserve financière qui soit suffisante pour faire face aux exigences imposées par une gestion indépendante et lui permettre raisonnablement d'envisager les soubresauts inévitablement associés à l'entretien immobilier.*
- *Établir un programme d'accès à du financement à bas coût de type VaLoCom pour permettre de poursuivre les rénovations majeures et les mises aux normes du futur en utilisant l'avoir propre de l'immeuble comme garantie financière.*

### **Profiter de la fin des conventions pour aider plus de personnes en difficulté**

L'ensemble des mesures suggérées ici peuvent très bien être mises en œuvre à partir de l'enveloppe budgétaire d'aide au logement de la SCHL actuellement en place. Ainsi, au fur et à mesure que les conventions arrivent à échéance, la SCHL peut transférer les sommes dégagées vers ces nouveaux mécanismes. Il n'est donc pas nécessaire d'entamer le budget d'investissement en infrastructures sociales pour protéger le stock de logements sans but lucratif existant et l'aide aux locataires y vivant. En fait, cette approche permet de doubler le nombre de ménages recevant de l'aide assujettie au contrôle du revenu puisque pratiquement 50 % des 2 milliards d'aide au logement versé par la SCHL vise l'aide aux ménages locataires des logements sociaux et communautaires.<sup>22</sup> La fin des contributions de la SCHL pour le paiement des hypothèques permet donc, avec le même 2 milliards, de poursuivre l'aide aux locataires en place et d'aider une nouvelle cohorte.

---

<sup>22</sup> Canadian Housing and Renewal Association, 2014, *Housing For All: Sustaining and Renewing Social Housing for Low-Income Households – A Call for Federal Reinvestment as Operating Agreements Expire*, [http://housing4all.ca/sites/default/files/chra\\_housing\\_for\\_all\\_report\\_-\\_final.pdf](http://housing4all.ca/sites/default/files/chra_housing_for_all_report_-_final.pdf)

## 600 000 nouveaux logements communautaires d'ici 2035

Malheureusement, le nouveau gouvernement hérite des faux pas de ses prédécesseurs. En matière de logement, le RQOH reconnaît que cela alourdit considérablement l'effort nécessaire pour en arriver à corriger la situation de manière satisfaisante dans un délai raisonnable. D'un autre côté, cela rend cet effort d'autant plus urgent et incontournable.

### Un objectif audacieux mais réaliste

L'essentiel du parc existant de logement social et communautaire a pris une quarantaine d'années à développer. **Nous proposons donc au gouvernement canadien de se donner l'objectif de doubler le parc de logements sociaux et communautaires en 40 ans, soit d'ici 2035.** Nous savons bien que 2035 n'est pas dans 40 ans, mais puisque nous avons pris 20 ans de retard, il faut travailler deux fois plus fort pour y arriver dans les 20 prochaines années car les besoins, eux, n'ont pas cessé de croître. Malgré l'aspect audacieux de cette proposition, nous croyons qu'elle est tout à fait réaliste.

Cet objectif représente la construction et/ou l'achat de 30 000 logements par année pendant les deux décennies à venir. Ce nombre, à l'échelle du Canada, est plutôt modeste si on considère qu'il y avait 13,3 millions de ménages en 2011 au Canada et que la population est en croissance. Trente mille logements représentent seulement 0,2 % du nombre d'unités d'habitation au Canada. Une telle intervention n'aura donc pas comme effet de provoquer une chute des prix sur le marché immobilier, mais il est probable qu'elle contribuerait à une stabilisation des prix qui est souhaitée par la grande majorité des intervenants et des analystes. Le nombre de 30 000 logements est surtout très faible si on se souvient que 1,6 million de ménages locataires consacrent une trop grande part de leurs revenus au loyer et que 425 000 vivent une situation de surpeuplement. Il est aussi modeste quand on se rappelle que la quote-part des logements sociaux et communautaires a pratiquement été coupée en deux du début des années 1990 à aujourd'hui.

### Des retombées économiques de 13,8 milliards \$ par année à travers le pays

Financièrement, un programme de cette envergure aurait des retombées économiques majeures. À 200 000 \$ de coût de réalisation moyen, 30 000 logements signifient des dépenses directes de 6 milliards \$. Ces dépenses génèreraient plus de 13,8 milliards \$ par année en retombées économiques directes puisque, selon l'étude de la SHQ citée plus haut, chaque dollar investi en développement entraîne au moins 2,30 \$ d'activité économique.

L'aide aux ménages locataires de ces immeubles serait financée à partir des sommes dégagées par la fin des conventions ; il n'est donc pas nécessaire pour le gouvernement de prévoir des dépenses récurrentes supplémentaires à celles qu'il assume actuellement, même en doublant l'offre de logements sans but lucratif.

### Un effort partagé

Soulignons immédiatement qu'il ne s'agit pas d'une dépense de 6 milliards de fonds fédéraux. Quelles que soient les caractéristiques des programmes qui seront mis en place, il est normal que les instances provinciales et municipales contribuent, de même que les promoteurs sans but lucratif eux-mêmes. Par exemple au Québec, le programme AccèsLogis soutient la construction de logements communautaires depuis 20 ans et requière, en pratique, une contribution du promoteur variant de 35 % à 50 % des coûts de réalisation. Cela signifie que, même si le gouvernement fédéral décidait d'ignorer les idées de la proposition « Permaloge », il pourrait soutenir cet effort de développement avec 1,5 à 2 milliards \$ par année. Le RQOH est cependant convaincu qu'un programme basé sur les hypothèses de la proposition Permaloge présentée plus haut signifierait des dépenses budgétaires moindres pour l'État pour arriver aux mêmes résultats.

### Deux milliards \$ par année annoncés par les promoteurs sans but lucratif

De leur côté, les promoteurs sans but lucratif pourraient assumer les coûts de financement d'au moins deux milliards \$ par année si le programme avait l'ampleur évoquée ici. **La SCHL pourrait, quant à elle, offrir des prêts directs pour financer l'ensemble de la démarche.** Ces prêts, qui totaliseraient une valeur de 6 milliards \$, bénéficieraient des bas coûts de financement (autour de 1 %) dont jouit le gouvernement fédéral. Il s'agit là d'une différence majeure avec les programmes des années 1980 et 1990 alors que les taux d'intérêt dépassaient régulièrement les 15 %. **Les prêts devraient aussi être protégés par un programme d'assurance prêt hypothécaire**, une formule avec laquelle la SCHL est familière. Dans l'ensemble, ces sommes sont plutôt modestes si on les ramène à l'échelle des engagements de la SCHL sur le marché.

Cette approche s'adapte parfaitement bien avec l'engagement annoncé dans le budget 2016 de rendre disponible un demi-milliard de dollars par année pendant cinq ans de prêts à bas taux pour soutenir le développement de logement abordable. Cet engagement visait à permettre la construction de 10 000 logements en cinq ans, ce qui est nettement insuffisant pour répondre aux besoins des ménages fragilisés et aux obligations légales prises par le Canada. Il va de soi que l'ensemble des partenaires du monde de l'habitation s'attendent à ce que les engagements qui suivront la consultation fédérale ne soient pas limités au niveau des mesures annoncées avant la consultation.

# Chaque chose en son temps

---

Dans son budget de mars 2016, l'intention gouvernementale d'agir rapidement était évidente et largement justifiée.

Le caractère urgent de ces dépenses a très bien été exposé quand, à la fin juin, la SCHL a rendu publiques les conditions d'attribution des 500 millions \$ annoncés pour des rénovations axées sur l'économie d'énergie. Le premier critère imposé aux groupes fut celui de soumettre une demande dans les quatre semaines !

L'activité économique générée par l'habitation a de nombreux impacts positifs sur l'économie ; il faut en prendre acte et célébrer ce fait. Mais il faut surtout garder les choses en perspective et s'assurer que les choix d'intervention dans ces matières soient motivés par les considérations appropriées.

Le RQOH comprend et partage l'empressement d'agir pour soulager les difficultés vécues par les mal-logés et les promoteurs de logements sociaux qui sont littéralement privés d'oxygène depuis 20 ans. Personne ne saluera plus que nous une saine détermination à agir avec diligence et promptitude pour corriger la situation. Cependant, il faut prendre garde à inverser les choses et à considérer l'investissement en logement d'abord comme un outil de stimulation économique ayant accessoirement des retombées sociales positives ; ce serait là une grave erreur.

## Éviter de trébucher

C'est particulièrement vrai dans le domaine du logement sans but lucratif, où les maigres ressources qui sont rendues disponibles doivent être gérées de manière à d'abord en maximiser l'impact social et ensuite en apprécier les retombées économiques. Agir de manière expéditive n'est pas approprié dans un domaine comme le nôtre. En fait, cela risque d'être carrément contre-productif à moyen terme, car la précipitation multiplie le risque d'erreurs et celles-ci finissent par masquer aux yeux de l'opinion publique les effets positifs d'une politique sensée être orientée vers l'équité et la justice sociale, en plus de limiter les impacts économiques anticipés à l'occasion de ces investissements.

Il faudra donc que la stratégie nationale prévoit des phases de mise en œuvre avec des objectifs à court, moyen et long termes.

La première phase doit laisser place à l'innovation et à l'expérimentation, accompagnées de mesures d'observation et d'analyses poussées qui permettront de tirer rapidement des leçons sur les pistes les plus prometteuses, qui serviront de référence pour les moyens d'action à favoriser lors des phases ultérieures.

Durant cette phase, la SCHL devrait apporter un soutien technique et financier à la réalisation d'analyses et d'études sur les enjeux liés à la pérennité du parc de logements sociaux et communautaires existants et sur les modèles de développement – incluant des mécanismes de financement novateurs – qui permettraient de répondre de façon optimale et efficiente aux besoins de logement des ménages vulnérables, comme ceux que nous proposons dans ce mémoire.

Toujours dans l'optique d'avancer résolument tout en laissant place à l'expérimentation et l'innovation, le gouvernement fédéral et la SCHL devraient aussi soutenir la mise en œuvre de projets permettant de tester à plus petite échelle les propositions comme celles que nous soumettons ; cela permettrait d'en déterminer les paramètres financiers détaillés, d'en préciser et d'en quantifier les facteurs de risques, et de clarifier les enjeux en matière de gouvernance et de gestion administrative.

Comme nous l'avons mentionné en introduction, la démarche lancée par le gouvernement fédéral et la SCHL en vue de l'élaboration de la nouvelle stratégie nationale nous est apparue exemplaire, en ce qu'elle a permis de consulter largement le public canadien et qu'elle a mobilisé et associé un large bassin d'intervenants intéressés au droit au logement. Nous croyons que pour la suite des choses, ce même esprit de collaboration doit guider la mise en œuvre de la stratégie nationale et des mesures et programmes qui en découleront.

Nous proposons donc la mise sur pied d'un comité de suivi, qui inclurait les partenaires nationaux ayant été impliqués dans la démarche d'élaboration de la stratégie et serait chargé d'évaluer périodiquement sa mise en œuvre. Ce comité pourrait donner son avis au ministre et à la SCHL sur la mise en place et l'impact sur le terrain des mesures et programmes et sur les résultats obtenus. Il serait aussi appelé à proposer les ajustements et améliorations jugées nécessaires à l'atteinte des objectifs visés par la stratégie nationale.

La consultation des partenaires aura permis d'élaborer une stratégie mieux adaptée aux besoins des Canadiennes et Canadiens; elle favorise en outre la mobilisation des ressources et de la capacité d'innovation des parties prenantes. Poursuivre dans cet esprit assurera selon nous des résultats optimaux.

# Conclusion

---

Monsieur le ministre Duclos a choisi de signaler clairement les résultats qu'il entend atteindre grâce à la future Stratégie nationale en matière de logement lorsqu'il a écrit que la démarche était fondée sur une affirmation claire et forte : « Le gouvernement du Canada estime que tous les Canadiens méritent d'avoir accès à un logement abordable qui répond à leurs besoins. »

C'est en gardant cet objectif en tête que le RQOH a participé à la consultation. Nous vous y offrons le meilleur de nous-mêmes car l'objectif annoncé correspond à notre propre raison d'être. Ce sont donc toutes nos connaissances et nos capacités que nous avons investies dans cette démarche.

Les trois axes que nous avons proposés en introduction de ce mémoire, autour desquels la stratégie nationale devrait selon nous s'articuler, permettraient de faire un pas de géant vers l'atteinte de l'objectif proposé par le ministre. Protéger le parc de logement social et communautaire existant ; adopter et mettre en œuvre un plan de développement ambitieux d'au moins 600 000 nouveaux logements sans but lucratif sur un horizon de 20 ans ; et soutenir la mise en place de mécanismes favorisant la pérennité du logement sans but lucratif : voilà un programme exaltant, à la hauteur des besoins des ménages locataires en situation de précarité en matière de logement.

Le logement sans but lucratif existe au Canada depuis plus de 150 ans. Cette formule a évolué avec le temps et a démontré de manière remarquable qu'elle constitue une composante essentielle de toute stratégie qui vise à satisfaire les besoins et les droits en matière d'habitation.

Le logement sans but lucratif offre une réponse pérenne qui favorise le lien social, l'engagement des personnes et des communautés. Il contribue à répondre de manière responsable et efficace aux aspirations de justice sociale et économique qui caractérise la population canadienne.

Au sein du RQOH, ce sont 10 000 personnes qui collaborent volontairement et bénévolement au bon fonctionnement de nos 50 000 logements répartis dans toutes les régions du Québec. Nos locataires sont des gens âgés isolés, des familles monoparentales, des personnes souffrant de maladies physique et mentale, des groupes ciblés par la discrimination. En habitant un OSBL d'habitation, ces personnes retrouvent leur dignité et reconstruisent des liens sociaux. Ce faisant, elles récupèrent la capacité de contribuer activement à la qualité de nos communautés.

## *Un message à l'intention du ministre Duclos*

Habiter un logement adéquat et abordable dépasse le simple fait d'avoir un lieu qui protège de nos hivers nordiques ; il s'agit d'avoir un endroit sécuritaire, qui favorise le développement du plein potentiel de ses habitants, qu'ils soient jeunes ou vieux, malades ou en santé, hommes ou femmes, riches ou pauvres, autochtones ou issus de l'une ou l'autre des centaines de vagues d'immigration qui ont peuplé le territoire. La formule du logement sans but lucratif a fait la démonstration depuis des décennies qu'elle est la meilleure offre pour de larges pans de la population.

Monsieur le ministre, votre stratégie doit identifier le logement sans but lucratif comme étant au cœur de l'approche renouvelée que vous vous apprêtez à mettre en place.

L'ensemble des OSBL d'habitation n'attendent que votre signal pour s'investir humainement, financièrement et socialement afin de mettre en œuvre votre stratégie. Les pages qui précèdent offrent des exemples de la capacité d'innovation, de créativité et de résilience de notre mouvement.

En plus d'aider les démunis, d'améliorer la cohésion sociale et de soutenir l'épanouissement de communautés de qualité, la décision d'investir des sommes significatives en logement sans but lucratif répondrait à l'objectif de stimuler l'économie et de développer les infrastructures sociales et physiques du pays.

Ces engagements étaient au cœur de la plateforme du Parti libéral du Canada aux dernières élections, en plus d'être une approche souhaitée par les grandes institutions internationales telles l'OCDE, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Pour une fois que les promesses électorales, la finance internationale et le mouvement communautaire sont sur la même longueur d'onde, ce serait à n'y rien comprendre s'il fallait que la stratégie, et les moyens qui y seront consacrés, ne soit pas à la hauteur de l'objectif annoncé de garantir un logement de qualité à un prix abordable pour tous et toutes.

Lors de son passage aux Nations Unies en septembre 2016, le premier ministre Trudeau indiquait la voix à suivre quand il a déclaré : « En bref, mes amis, nous avons un choix à faire. Les pays forts, diversifiés et résilients comme le Canada ne se sont pas construits par hasard, et ils ne le resteront pas tels qu'ils sont sans effort. »

Le temps est venu de passer aux actes.

# Sommaire des recommandations

---

- La Stratégie nationale sur le logement doit avoir comme principal objectif de promouvoir, valoriser et réaliser le droit de toutes les Canadiennes et tous les Canadiens à un logement sécuritaire, adéquat et abordable, en particulier pour les ménages qui présentent des caractéristiques de vulnérabilité. Les mesures et programmes qui seront privilégiés doivent être conçus et leur impact évalué en fonction de cet objectif.
- Pour atteindre cet objectif, trois axes d'intervention sont à privilégier :
  - La protection du parc de logement social et communautaire existant ;
  - Le lancement d'un plan de développement ambitieux d'au moins 600 000 nouveaux logements sans but lucratif d'ici 2035 ;
  - La mise en place de mécanismes de pérennisation financière, juridique et organisationnelle du logement sans but lucratif adaptés à ses caractéristiques.
- La stratégie doit favoriser et soutenir les programmes et projets offrant les meilleures perspectives de viabilité et d'efficacité non seulement à court, mais aussi à moyen et long termes, dont les retombées seront les plus durables.
- En ce qui a trait à la protection du parc de logement social et communautaire existant, la stratégie et les programmes doivent viser à :
  - protéger l'aide aux locataires à faible ou très faible revenus ;
  - garantir l'accès des organismes à du financement à bas coût, appuyé sur leur actif net ;
  - offrir un soutien particulier et continu aux organismes dont la viabilité est compromise, en particulier ceux dont les projets ont été réalisés avec l'appui du Programme sans but lucratif - privé.
- En matière de développement, la stratégie nationale doit soutenir les propositions et programmes innovants qui faciliteront la réalisation de logements sans but lucratif de qualité, capable de répondre de manière pérenne aux besoins des ménages en difficulté et qui favoriseront l'autonomie financière des projets.
- Afin que les programmes qui seront finalement mis en place s'avèrent les plus efficaces et efficaces possibles, la stratégie nationale devrait prévoir des phases de mise en œuvre avec des objectifs à court, moyen et long termes. La première phase devrait laisser place à l'innovation et l'expérimentation, ainsi qu'à la mise en œuvre de projets permettant de tester à plus petite échelle les propositions comme celles que nous avons soumises (Permaloge, VaLoCom et la Fiducie du logement communautaire).
- Enfin, nous proposons la mise sur pied d'un comité de suivi, qui inclurait les partenaires nationaux les plus impliqués dans la démarche d'élaboration de la stratégie et serait chargé de conseiller périodiquement le ministre et la SCHL sur sa mise en œuvre.

# Annexes

---

## Les ménages canadiens et le logement<sup>23</sup>

Nombre total de ménages	13 320 615
Ménages locataires	4 045 355
Ménages locataires (pourcentage de tous les ménages)	30 %
<b>Accessibilité et écart des dépenses</b>	
Revenu moyen par ménage locataire	46 110 \$
Moyenne du loyer et des services	848 \$
• <i>Part moyenne du revenu dépensée pour le loyer et les services</i>	22 %
Nombre de ménages locataires qui dépensent plus de 30 %	1 622 855
• <i>Part des ménages locataires qui dépensent plus de 30 %</i>	40 %
Nombre de ménages locataires qui dépensent plus de 50 %	773 725
• <i>Part des ménages locataires qui dépensent plus de 50 %</i>	19 %
<b>Surpeuplement</b>	
Nombre de ménages locataires qui vivent dans des conditions de surpeuplement	425 205
• <i>Part des ménages locataires en situation de surpeuplement</i>	11 %
<b>Logements sociaux et communautaires</b>	
Nombre de logements sociaux et communautaires	570 000
• <i>Part des ménages vivant en logements sociaux et communautaires</i>	4,3 %

### Annexes supplémentaires distribuées séparément :

- Permaloge, une proposition pour assurer le développement du logement communautaire
- VaLoCom, une proposition pour assurer la pérennité du logement communautaire
- La fiducie du logement communautaire : pour garantir la pérennité des OSBL-H au-delà de la fin des conventions.

---

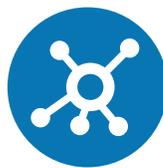
<sup>23</sup> Données tirées de l'Indice du logement locatif : <http://rentalhousingindex.ca/>



**50 000**  
logements



**1200**  
organismes



**8**  
fédérations



**1**  
voix

Les OSBL d'habitation au Québec ont la vocation d'offrir à des personnes socialement, physiquement ou économiquement défavorisées des conditions stables et décentes de logement. Plus de 10 000 personnes sont actives à titre bénévole dans ce réseau qui compte quelque 6 500 salariés. La valeur totale des actifs sous contrôle des OSBL d'habitation frôle les 5 milliards \$. Les OSBL d'habitation sont rassemblés en huit fédérations régionales formant un réseau solidaire.

## Nos valeurs

Justice sociale



Démocratie

Solidarité



Autonomie



Mobilisation et participation

## Nos actions

### Favoriser

le développement et la pérennité des OSBL d'habitation au Québec.

### Encourager

la reconnaissance du droit au logement et l'accessibilité à un logement social de qualité.

### Représenter

activement les OSBL-H auprès des autorités politiques et au sein d'une multitude de coalitions, concertations, comités et regroupements.

### Garantir

que les intérêts du logement communautaire sont protégés et mis en valeur.



**Rassembler, soutenir et représenter**

les fédérations régionales d'OSBL d'habitation du Québec

[rqoh.com](http://rqoh.com)