



DE L'AUDACE ET DE L'AMBITION

Les clés pour une approche gagnante

Mémoire présenté dans le cadre de la consultation
de la Société d'habitation du Québec sur
une nouvelle approche d'intervention en habitation

15 septembre 2016



rqoh.com

Table des matières

Table des matières	2
Présentation du Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH)	3
1. Introduction	4
2. Le droit au logement, au cœur de la nouvelle approche	5
3. Des besoins criants et variés	7
<i>Le taux d'inoccupation ne dit pas tout</i>	8
<i>Pas qu'un problème d'argent</i>	10
4. Une solution globale et pérenne aux problèmes de logement	11
<i>Le soutien communautaire, un facteur qualitatif déterminant</i>	12
<i>Des retombées économiques majeures pour les personnes et les communautés</i>	13
<i>La réponse la plus appropriée</i>	15
5. Des programmes plus efficaces et efficients : nous en sommes !	17
<i>Envisager l'ensemble des coûts, pas seulement la construction</i>	18
<i>Des actifs et des ressources négligées</i>	19
<i>Transformer le Fonds québécois d'habitation communautaire en réserve mutualisée</i>	19
<i>Le soutien communautaire là où il le faut et au niveau nécessaire</i>	20
<i>De la cohérence dans la réglementation</i>	21
<i>Sortir des sentiers battus...</i>	22
<i>... mais avoir un cadre clair...</i>	22
<i>... et réussir à éviter les écueils</i>	23
6. Un réseau de partenaires	27
<i>Une coordination respectueuse de l'autonomie des groupes, mais aussi des locataires</i>	27
<i>Pour garantir des milieux de vie de qualité</i>	28
<i>Le RQOH et ses fédérations</i>	29
<i>Des moyens à la hauteur des ambitions</i>	30
7. Conclusion	32
8. Sommaire des recommandations	34

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 bénéfices associés à son offre de services aux fédérations régionales et aux OSBL-H locaux.

1. Introduction

Le présent mémoire est déposé dans le cadre de la consultation actuellement menée par le gouvernement et la Société d'habitation du Québec sur *la nouvelle approche d'intervention en habitation* que le gouvernement compte adopter. Le RQOH se réjouit de la tenue de cette consultation, qui fait suite à de nombreux chambardements à la SHQ et dans les programmes qu'elle administre. Ainsi, les deux derniers budgets ont introduit des mesures importantes, dont la réduction du nombre d'unités planifiées dans le cadre du programme AccèsLogis Québec et la mise en œuvre d'un nouveau programme de supplément au loyer dans le marché privé, sans que les principaux partenaires aient eu l'occasion de se faire entendre. Nous souhaitons que les échanges qui auront lieu dans le cadre de cette consultation favorisent la mise en place de programmes « plus efficaces et efficients, ajustés aux besoins de la clientèle et aux réalités des régions et soutenant le plus grand nombre possible de personnes démunies », comme l'exprime le document de réflexion publié par la SHQ.

Même si le déroulement de la consultation repose surtout sur la tenue de rencontres régionales avec les partenaires et qu'aucun appel à présenter des mémoires n'a été fait formellement, nous avons jugé bon de rassembler nos points de vue et propositions sous cette forme, en pensant que cela en facilitera la compréhension. Cela dit, nous nous en tiendrons à l'essentiel, sachant qu'il y a actuellement d'autres forums auxquels notre regroupement participe et où nos propositions font l'objet de discussions plus approfondies avec les divers partenaires.

Enfin, bien que cette présentation ne suive pas à proprement parler l'ordre des questions soulevées dans le document de réflexion préparé par la SHQ, les éléments qu'on y retrouve recoupent néanmoins la plupart des enjeux à propos desquels la Société et le gouvernement souhaitent recueillir l'expertise et les avis des intervenants en habitation.

2. Le droit au logement, au cœur de la nouvelle approche

Avant d'aborder les enjeux plus précis à propos desquels le gouvernement et la SHQ souhaitent obtenir l'avis des principaux acteurs du logement social, on nous permettra de rappeler en quelques lignes le contexte dans lequel s'inscrivent leurs interventions en matière de logement et les principes qui devraient selon nous guider la nouvelle approche que le gouvernement compte adopter.

Bien que la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* ne reconnaisse pas explicitement le droit au logement¹, il est néanmoins admis que ce dernier fait partie du *droit à des mesures sociales et financières susceptibles d'assurer un niveau de vie décent*, prévu à l'article 45. En avril 1976, dans la foulée de l'adoption de cette pièce législative dite « quasi constitutionnelle », le gouvernement du Québec ratifiait le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et s'engageait à participer à sa mise en œuvre, en collaboration avec le gouvernement fédéral. Or, l'article 11 de ce traité reconnaît 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 ».

À la suite de la mission qu'il a effectuée en 2007 au Canada², le Rapporteur spécial sur le logement convenable des Nations unies a exprimé le souhait que le droit interne canadien reconnaisse un droit distinct à un logement convenable, cette reconnaissance devant notamment se traduire par l'adoption d'une « stratégie nationale globale en matière de logement, assortie d'un financement stable et durable » et basée sur « l'indivisibilité des droits de la personne et la protection des plus vulnérables ».

En l'absence et dans l'attente d'une telle stratégie, les politiques publiques doivent néanmoins favoriser la réalisation du droit au logement. Pour reprendre les termes de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « le logement est beaucoup plus que le simple fait d'avoir un toit sur la tête, c'est le point d'ancrage de

¹ Parmi bien d'autres, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande depuis plusieurs années que le droit au logement y soit officiellement consacré. La Commission suggère en outre que les droits économiques et sociaux mentionnés au chapitre IV de la Charte se voient accorder un statut prépondérant sur toute autre législation, au même titre que les autres droits qui y sont nommés (voir notamment : (2003), *Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés – Modifications recommandées par la Commission*. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/bilan_charte_fiches.pdf). À l'occasion de la campagne électorale de 2003, le Parti libéral du Québec s'était également engagé à modifier la Charte québécoise « afin de reconnaître le droit au logement comme un droit fondamental qui doit s'exercer dans le respect de la dignité de la personne » (voir (2003), Parti libéral du Québec, *L'habitation, un levier de développement économique et social*. https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2003lib_doc_de_travail_habi._05062009_125000.pdf).

² (2009), *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. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/115/03/PDF/G0911503.pdf?OpenElement>

l'individu dans la famille, dans la communauté et dans la société ». Pour le Rapporteur spécial des Nations unies, le droit au logement inclut bien sûr la notion d'abordabilité, mais il implique aussi l'accès à un logement sécuritaire, à l'abri des menaces d'éviction, qui permet en outre l'accès aux services, à l'école et au travail.

Le lien étroit entre le logement et le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille est également reconnu dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Celle-ci prévoit en effet que « les actions liées au renforcement du filet de sécurité sociale et économique doivent notamment viser à [...] favoriser l'accès à un logement décent à un prix abordable par des mesures d'aide au logement ou par le développement du logement social, de même que par le renforcement du soutien communautaire aux personnes plus démunies socialement, dont les sans-abri ». Les plans d'action qui ont suivi l'adoption de cette loi ont tous deux reconnu l'importance de contrer la pénurie de logements abordables et de mettre en œuvre des projets jumelant habitation et soutien communautaire, afin de diminuer la pauvreté.

Offrir des logements aux personnes à revenu faible ou modeste et soutenir le plus grand nombre possible de personnes démunies, comme le propose le document de réflexion publié par la SHQ, ne doit pas être envisagé uniquement sous un angle caritatif. Pour le RQOH, la nouvelle approche d'intervention en habitation et les mesures et programmes concrets qui en découleront doivent être conçus en ayant en tête l'objectif de promouvoir, valoriser et mettre en œuvre le droit au logement comme un droit de la personne, et dans une optique plus globale de lutte à la pauvreté.

RECOMMANDATION N° 1 :

- Que la nouvelle approche gouvernementale en habitation poursuive comme objectif central la pleine reconnaissance du droit au logement dans le respect de la dignité des personnes.

3. Des besoins criants et variés

En tout premier lieu, il nous apparaît important de rappeler l'ampleur et la diversité des besoins de larges secteurs de la population québécoise en matière de logement. Dans leur mot d'introduction, le ministre responsable des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, M. Martin Coiteux, et son adjoint parlementaire M. Norbert Morin rappellent que chaque année, plus de 1 milliard de dollars sont investis au Québec afin de répondre aux besoins des ménages les plus démunis en matière de logement, ce qui permet à la SHQ de soutenir quelque 228 000 ménages. Il y a certes lieu de se réjouir des impacts sociaux et économiques indéniables des interventions réalisées par la SHQ au cours des 20 dernières années. Néanmoins, nous convenons avec messieurs Coiteux et Morin qu'il est nécessaire de réfléchir à des façons d'optimiser ces investissements afin d'aider encore plus efficacement les ménages soutenus de même que ceux, ajoutons-nous, qui présentent actuellement des besoins importants sinon impérieux, mais qui ne bénéficient pas encore d'une telle aide.

Plusieurs indicateurs permettent de prendre la mesure des besoins des ménages se trouvant en situation de vulnérabilité et de précarité en matière de logement. Parmi eux, le taux d'effort des ménages lié à l'occupation de leur résidence principale est certes l'un des plus éloquents.

Actuellement, près de 480 000 ménages locataires québécois consacrent plus de 30 % de leur revenu au paiement du loyer, ce qui représente plus du tiers (37 %) de l'ensemble des ménages locataires³. Les dépenses de logement de ces ménages dépassent le seuil d'abordabilité généralement reconnu, au-delà duquel les personnes éprouvent des problèmes d'insécurité résidentielle – voire éventuellement d'itinérance – et des problèmes additionnels de santé, d'insécurité alimentaire ou d'intégration sociale⁴. Pire encore, parmi ces 480 000 ménages, il y en a près de 228 000 dont les dépenses de logement représentent plus de la moitié de leur revenu et dont la situation est encore plus précaire.

S'intéressant plus particulièrement à la situation des ménages à faible revenu, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion souligne qu'en 2010, ces ménages consacraient en moyenne 60 % de leur revenu au loyer ; en outre, lorsqu'on isole les personnes seules, la moyenne de leurs dépenses de logement se chiffre à 75 %⁵. On imagine sans peine l'état de détresse dans lequel se retrouvent les personnes à qui un tel taux d'effort est imposé.

³ Données tirées de l'*Indice du logement locatif canadien*, disponible au <http://rentalhousingindex.ca/>.

⁴ Voir à ce sujet le rapport du directeur de santé publique de Montréal, *Pour des logements salubres et abordables*, publié en 2015. http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_asssmpublications/978-2-89673-500-6.pdf

⁵ Lechaume, Aline, Savard, Frédéric, (2015), *Avis sur la mesure de l'exclusion sociale associée à la pauvreté : des indicateurs à suivre*, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE), Gouvernement du Québec, p. 14. http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_2015_Indicateurs_exclusion_sociale.pdf

La nécessité d'une intervention gouvernementale et collective vigoureuse pour faire face à cette situation est d'autant plus criante que tout indique qu'elle est appelée à se détériorer. Les données recueillies dans le cadre de l'*Enquête nationale auprès des ménages* menée par Statistique Canada indiquent en effet que le prix des loyers augmente plus vite que le revenu des ménages. Ainsi, entre 2006 et 2011, le loyer médian a augmenté de 13,6 % au Québec, alors que la hausse du revenu médian des locataires a été à peine supérieure à 9 % pour la même période⁶.

Autre indice de l'ampleur et de la persistance des besoins en matière de logement décent et abordable, le nombre de ménages en attente d'un logement à loyer modique oscille bon an mal an entre 37 000 et 38 000 à l'échelle de la province et se maintient à ce niveau depuis une bonne quinzaine d'années, en dépit des unités supplémentaires qui ont été développées grâce au programme AccèsLogis⁷. Pour les ménages qui se trouvent sur ces listes, le délai d'attente était d'un peu moins de quatre ans (46,7 mois) en 2011 et dépassait les cinq ans dans la seule région de Montréal⁸.

Les rencontres régionales de consultation permettront certainement d'illustrer non seulement l'ampleur, mais aussi la variété des besoins dans les diverses régions administratives et, plus précisément encore, à l'intérieur d'une même région. À cet égard, il nous semble essentiel que la nouvelle approche gouvernementale tienne compte de cette diversité et qu'elle ne présuppose pas que les besoins des ménages et les tendances du marché sont partout identiques à l'échelle de la province. Il en est ainsi, à notre avis, lorsqu'on s'attarde au taux d'inoccupation des logements locatifs, dont la tendance à la hausse est évoquée dans le document de réflexion de la SHQ.

Le taux d'inoccupation ne dit pas tout

Selon les données les plus récentes publiées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le taux d'inoccupation des appartements d'initiative privée à l'échelle de la province s'établissait à 4,3 % en octobre 2015, en hausse de 0,6 % sur l'année précédente, alors que le seuil d'équilibre généralement admis se situe à 3 %⁹. À première vue, on pourrait penser qu'il est donc moins nécessaire de construire de nouveaux logements sociaux et communautaires. Mais quand on y regarde de plus près, on découvre d'importantes disparités entre régions et communautés.

En Abitibi-Témiscamingue par exemple, les taux d'inoccupation demeurent bas et se situent en deçà du seuil d'équilibre : 1,9 % dans l'agglomération de recensement d'Amos et 1,8 % dans celle de Val-d'Or. Globalement, on dénote d'importants écarts

⁶ Front d'action populaire en réaménagement urbain, (2014), *Dossier noir – Logement et pauvreté*, p. 3.
http://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2014/09/Dossier-noir-2014VF_web.pdf

⁷ Isabelle Porter, « HLM : près de 40 000 personnes sur les listes d'attente au Québec », *Le Devoir*, 4 août 2014.
<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/415075/hlm-pres-de-40-000-personnes-sur-les-listes-d-attente-au-quebec>

⁸ Lechaume et Savard, (2015), *op. cit.*, p. 14.

⁹ Données tirées du *Portail de l'information sur le marché de l'habitation*. <https://www03.cmhc-schl.gc.ca/hmip-pimh/fr#Profile/1/1/Canada>

d'un endroit à l'autre, alors que certains s'éloignent fortement de la moyenne provinciale.

Un taux d'inoccupation relativement élevé peut également recouvrir d'importantes disparités en fonction des besoins relatifs à la taille des ménages. Dans bien des endroits, on retrouve très peu de logements inoccupés pour des familles, de 2 ou 3 chambres à coucher. C'est le cas par exemple à Gaspé (0,8 % pour les logements de 3 c.c. ou plus) et à Mont-Laurier (1,1 % pour les logements de 2 c.c.). À l'inverse, le taux d'inoccupation des logements d'une chambre à coucher est de 0,9 % dans l'agglomération de recensement de Dolbeau-Mistassini et de 0 % à Montmagny. Dans ces cas-ci, ce sont les personnes seules et les couples qui peinent à trouver un logement qui soit à la fois abordable et convenable.

Cela dit, les taux d'inoccupation ne disent pas tout sur la situation du marché du logement et les difficultés qu'éprouvent de nombreux ménages à se loger. Même s'il semble y avoir un nombre suffisant de logements inoccupés dans une communauté donnée, encore faut-il qu'ils correspondent à la capacité de payer des personnes. Si l'offre disponible se caractérise principalement par du logement haut de gamme, les ménages à faible revenu ne sauront trouver leur compte.

Dans le même esprit, il faut se demander si les logements actuellement inoccupés satisfont aux normes de salubrité. Sont-ils accessibles et adaptés à la condition des requérants ? Leur environnement facilite-t-il la dispensation des services de soutien et l'arrimage avec les ressources communautaires et institutionnelles du milieu ?

Un autre facteur à prendre en considération est celui de la proximité des services et de l'activité économique. Si les logements disponibles sont concentrés dans un secteur difficilement accessible, comme un secteur non ou mal desservi par le transport en commun, cela risque d'aggraver les difficultés des personnes actuellement mal-logées. Celles-ci doivent pouvoir accéder aux services disponibles ; il faut aussi qu'elles puissent se rendre au travail ou à l'école sans que cela leur impose un fardeau financier additionnel, qui découragerait leur insertion sociale.

On doit aussi mentionner l'inadéquation qui peut exister entre l'offre et la demande, s'agissant des ménages âgés ayant besoin d'un logement à la mesure de leurs moyens et auquel se rattache un certain nombre de services adaptés favorisant leur maintien à domicile. Il n'est pas dit que les logements actuellement offerts en location, dans les régions où le taux d'inoccupation est plus élevé, présentent ces caractéristiques. Il en est de même quant aux besoins des personnes aux prises avec un handicap ou une limitation de mobilité, qui non seulement doivent composer avec un plus haut taux de pauvreté, mais qui ne trouvent pas toujours facilement de logement dont l'aménagement est adapté à leur condition.

Pas qu'un problème d'argent

Enfin, s'il y a presque toujours un enjeu financier lorsque des ménages à faible ou moyen revenu éprouvent des difficultés à se loger, d'autres facteurs entrent en ligne de compte pour lesquels l'offre de logements locatifs dans le marché privé n'est pas nécessairement adéquate ou adaptée. 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 ; ces personnes ont certes besoin d'un logement à la mesure de leurs moyens financiers, mais il faut aussi que leur environnement facilite ou offre un soutien adapté à leur situation, faute de quoi elles risquent de se trouver de nouveau en situation d'instabilité résidentielle. Il n'est pas dit là non plus que les locateurs ayant des logements à louer dans le marché privé souhaitent spontanément accueillir ces types de clientèles, qui sont d'ailleurs souvent victimes de discrimination dans l'accès au logement, en dépit d'un cadre juridique l'interdisant.¹⁰

Les Autochtones vivant hors réserve sont particulièrement sujets à de telles discriminations. Cela s'ajoute aux difficultés qu'ils éprouvent par ailleurs, ne serait-ce que du fait qu'une proportion importante d'entre eux se trouve en situation de pauvreté. Le simple recours aux suppléments au loyer dans le marché privé ne saurait constituer une réponse adéquate à leurs problèmes de logement. Les projets de logement social réalisés en partenariat avec des organismes communautaires autochtones et dans le respect de leur autonomie ont démontré leur capacité à assurer une meilleure qualité de vie aux Autochtones hors réserve.

Les grands indicateurs comme le taux d'inoccupation révèlent certes certaines tendances de l'évolution du marché et offrent un aperçu, à première vue, de sa capacité ou son incapacité à répondre aux besoins de logement. Néanmoins, nous croyons que la mise en œuvre d'une politique ou d'un programme plus efficace requiert une analyse plus globale et précise à la fois, ancrée sur les besoins et caractéristiques des communautés locales. Pour ce faire, l'apport des organismes et intervenants du milieu – incluant les municipalités et les pourvoyeurs de logement social et communautaire – nous apparaît essentiel.

RECOMMANDATION N° 2 :

- Que la nouvelle approche gouvernementale en habitation reconnaisse l'ampleur et la diversité des besoins des ménages et des personnes en difficulté dans toutes les régions du Québec.
- Que le point de vue des organismes et intervenants du milieu et des communautés guide le processus d'analyse et de décision de la SHQ dans la mise en œuvre des programmes dont elle est responsable.

¹⁰ Voir notamment Garon, Muriel, (1997), *Pauvreté et droit à l'égalité dans le logement : une approche systémique*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/pauvrete_logement.pdf

4. Une solution globale et pérenne aux problèmes de logement

Plusieurs stratégies et modes d'intervention peuvent être utilisés pour venir en aide aux ménages les plus démunis en matière de logement. Outre ses investissements en logement social et communautaire, le gouvernement du Québec recourt actuellement à d'autres mesures comme les suppléments au loyer dans le marché privé (dont un nouveau programme a d'ailleurs été introduit dans le cadre du budget 2015-2016), les sommes allouées au titre du logement dans les programmes de crédit d'impôt pour solidarité et de crédit d'impôt pour maintien à domicile des aînés, et le programme Allocation-logement, pour ne mentionner que ceux-là. Parmi toutes ces mesures, le logement social et communautaire se distingue en ce qu'il offre une solution globale et pérenne aux problèmes de logement des ménages à faible ou moyen revenu.

Contrairement aux suppléments au loyer dans le marché privé, qui sont de nature temporaire (cinq ans maximum dans le cadre du nouveau programme Supplément au loyer – marché privé [SL1]), le logement social et communautaire favorise l'abordabilité à long terme des logements créés. L'exploitation de ces ensembles ne vise pas à générer un profit ; se situant en marge du marché privé de l'habitation, ces ensembles sont soustraits à la spéculation. Éventuellement, une fois l'hypothèque remboursée, il est possible qu'un projet d'habitation communautaire finisse par dégager un surplus ; si c'est le cas, il devra être consacré à l'amélioration du sort des locataires (maintien ou consolidation des loyers abordables, amélioration des services, rénovation de l'immeuble, etc.) ou à des fins sociales et communautaires (développement de nouveaux projets d'habitation, soutien à d'autres initiatives comme des cuisines collectives, de l'animation sociale, etc.).

En outre, l'aide au paiement du loyer actuellement offerte à certains ménages locataires résidant dans des ensembles de logement social et communautaire s'y avère moins coûteuse que sur le marché privé. Il s'agit donc d'un investissement plus efficient – qu'on l'envisage à court, moyen ou long terme.

Une étude publiée en 2013 par la SHQ chiffrait ainsi à 316 \$ le coût mensuel moyen d'un supplément au loyer dans le marché locatif privé, à comparer à 298 \$ dans les projets réalisés avec le soutien du programme AccèsLogis et à seulement 230 \$ dans les coopératives et OSBL d'habitation du parc fédéral¹¹. Cet écart reflète le fait que les loyers de base des logements communautaires sont généralement inférieurs à ceux du

¹¹ Aubin, Jacinthe, (2013), *Rapport d'évaluation du Programme de supplément au loyer*, Société d'habitation du Québec, Gouvernement du Québec, p. 67.

marché privé. Une recherche réalisée en 2014-2015 par le RQOH a ainsi révélé un écart de 14 % à l'avantage des OSBL d'habitation¹².

La même étude fait également état d'augmentations de loyer plus faibles dans le logement communautaire que la moyenne de celles que l'on retrouve dans l'ensemble du marché locatif. Sauf circonstances exceptionnelles, le coût du *loyer économique* des logements réalisés dans le cadre du programme AccèsLogis ne dépasse pas le seuil de 95 % du loyer médian du marché. Il est intéressant de noter que le nouveau programme de supplément au loyer dans le marché privé, administré par la SHQ, admet quant à lui des loyers supérieurs allant jusqu'à 110 % du loyer médian du marché, ce qui suppose une dépense plus importante de la part de l'État.

Au-delà de l'accès à un logement financièrement abordable, qui demeure certes un enjeu incontournable, le logement social et communautaire offre aussi un environnement qui favorise la stabilité résidentielle, l'insertion sociale et l'action citoyenne des clientèles en difficulté.

Le soutien communautaire, un facteur qualitatif déterminant

Adopté en 2007, le *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*¹³ est venu consacrer un ensemble de pratiques éprouvées de longue date dans le secteur de l'habitation sociale et communautaire. En dépit d'un sous-financement chronique qui en limite la portée, l'importance et l'efficacité des pratiques de soutien communautaire sont largement reconnues. Celles-ci permettent d'identifier et de prévenir les situations où une personne risque de se retrouver en situation précaire.

Une enquête réalisée à l'été 2015 par la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM) témoigne plus particulièrement de l'efficacité de cette formule pour favoriser la stabilité résidentielle des locataires qui présentent des besoins particuliers (personnes en situation ou à risque d'itinérance, toxicomanes, personnes éprouvant des troubles de santé mentale, victimes de violence conjugale, etc.). Sur les 1 777 locataires visés par cette enquête et qui habitent dans un OSBL d'habitation, plus de 55 % sont stabilisés en logement depuis au-delà de trois ans et 20 % le sont depuis plus de 10 ans¹⁴.

Les interventions de soutien communautaire développent aussi la capacité de prise en charge (*empowerment*), tant collective qu'individuelle, des personnes qui habitent en logement social et favorisent leur insertion dans la communauté. Elles contribuent par

¹² 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>

¹³ *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*, Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, Gouvernement du Québec. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/centredoc/NS19808.pdf>

¹⁴ 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/>

ailleurs aux efforts de maintien à domicile et de protection des personnes âgées. Dans le rapport qu'elle vient de publier sur les bonnes pratiques pour prévenir la maltraitance des aînés, la SHQ souligne d'ailleurs l'avantage que procurent les projets de logement communautaire dédiés à cette clientèle. Selon les auteurs du 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 aînés¹⁵. »

Dans le même esprit, l'habitation communautaire facilite l'organisation et la dispensation des services de maintien à domicile aux personnes âgées en perte d'autonomie. Les OSBL d'habitation s'adressant à une clientèle âgée collaborent avec le réseau de la santé et services sociaux et n'hésitent pas à mettre leurs ressources et installations à sa disposition pour faciliter son intervention. Il en est de même avec les entreprises d'économie sociale en aide à domicile, qui sont devenues partenaires avec plusieurs organismes communautaires d'habitation. Ceux qui offrent eux-mêmes des services non résidentiels (repas, loisirs...) le font généralement à moindre coût que les résidences privées à but lucratif. Cela n'est pas sans importance, sachant que les suppléments au loyer n'offrent une aide qu'au paiement du loyer de base, excluant les services additionnels.

Bien que les personnes bénéficiant d'un supplément au loyer dans le marché privé ont accès, comme n'importe quel citoyen, aux ressources institutionnelles et communautaires disponibles dans leur milieu, l'organisation même du logement social et communautaire, incluant le cadre collectif et le caractère démocratique et participatif des organismes qui le soutiennent, crée un rapport de proximité et favorise une intervention plus englobante et efficace à moyen et long termes, qui dépasse l'aide palliative immédiate.

Des retombées économiques majeures pour les personnes et les communautés

Les études réalisées en 2011 et 2013 par la firme AECOM sur les impacts économiques et sociaux des activités de la SHQ ont confirmé leurs résultats concrets pour les ménages et les personnes auxquelles ses programmes viennent en aide, ainsi que leurs effets structurants sur les communautés et la société dans son ensemble.

Réalisée en 2011, la première de ces études a identifié cinq principaux impacts aux activités de la SHQ¹⁶ :

¹⁵ 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>

¹⁶ AECOM Aménagement, Environnement et Ressources, (2011), *Étude d'impacts des activités de la Société d'habitation du Québec*, p. 28. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000021371.pdf>

- 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 de vie propice à l'insertion sociale et professionnelle ;
- l'amélioration de la réussite scolaire des enfants par la stabilité résidentielle ;
- la réduction des inégalités socio-économiques et une déconcentration de la pauvreté dans les quartiers et communautés ;
- une réduction de l'utilisation des services publics évaluée à plus de 129 millions \$ annuellement.

Quant au premier impact, le rapport citait un sondage mené par la SHQ auprès des locataires de HLM en 2009, qui bénéficient d'un loyer établi en fonction de leurs moyens, dans lequel les trois quarts des répondants ont affirmé que le faible coût de leur loyer leur permettait de s'offrir des biens ou services qu'ils ne pourraient s'offrir autrement, une « alimentation de qualité » étant la plus souvent citée parmi ces biens ou services. Cela semble confirmer une hypothèse largement partagée parmi les chercheurs, savoir que « lorsque les dépenses de logement accaparent une trop grande proportion du revenu, les dépenses en alimentation sont souvent les premières à diminuer¹⁷ ».

Cet impact sur l'augmentation du revenu disponible est vraisemblablement observable auprès des ménages qui bénéficient d'un supplément au loyer dans le marché privé, qui disposent eux aussi d'une marge de manœuvre financière plus importante grâce à ce soutien. Il reste que cette aide n'est que temporaire et qu'à elle seule, elle n'a pas nécessairement les mêmes effets structurants que lorsqu'elle est associée à l'accès à un logement communautaire, effets évoqués plus haut. Une étude récemment commandée par la SCHL conclut ainsi que bien qu'elle soit incontournable, l'abordabilité du logement, comprise uniquement au niveau financier, « ne suffit pas en soi à améliorer le bien-être et les perspectives d'avenir » et que « les mesures en matière de logement abordable seraient plus profitables si elles étaient offertes concurremment à d'autres types de soutien¹⁸ ».

Parmi les effets structurants du logement social, la comparaison des revenus d'emploi des ménages qui bénéficient d'un logement social et de ceux qui sont en attente d'un tel logement a amené les auteurs de la seconde étude réalisée par la firme AECOM à émettre l'hypothèse que l'accès à un logement social « peut favoriser une démarche vers la formation ou l'intégration en emploi des personnes bénéficiaires ». Leurs observations leur ont permis de constater que « plus les ménages bénéficiaires

¹⁷ AECOM Aménagement, Environnement et Ressources, (2013), *Étude sur les impacts sociaux des activités de la Société d'habitation du Québec : rapport final*, p. 4. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000022972.pdf>

¹⁸ 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

occupent leur logement depuis longtemps, plus la proportion de ceux-ci ayant comme revenu principal des revenus d'emplois augmente ».

Plus globalement, les interventions en logement social et communautaire ont un impact économique majeur à la grandeur du Québec et dans les communautés. AECOM évalue ainsi que pour chaque dollar versé par la SHQ à titre de subvention, 2,30 \$ sont injectés dans l'économie québécoise. Il ne s'agit pas là d'un impact uniquement « macro », dont les effets ne se feraient sentir que globalement. Les sommes investies dans les douzaines de projets réalisés chaque année dans autant de régions et de municipalités à travers la province produisent des effets directs autour d'eux. Elles font travailler des entrepreneurs et ouvriers locaux et bénéficient aux fournisseurs et petits commerçants du milieu. Elles contribuent en outre à maintenir la population locale en place, freinant ainsi la dévitalisation de nombreux milieux de vie.

Une fois les projets complétés, leur gestion et la dispensation des services non résidentiels, qui sont autofinancés et payés par les locataires dans le cas des projets réalisés dans le cadre du programme AccèsLogis, génèrent la création de nouveaux emplois, occupés 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 ; il s'agit là d'une retombée additionnelle non négligeable des investissements en logement social et communautaire.

Enfin, l'on doit aussi souligner l'impact du logement social et communautaire sur la revitalisation des quartiers et des communautés. Qu'il s'agisse de construction d'un nouvel ensemble ou de rénovation d'un immeuble existant, cela se traduit par une amélioration de l'environnement bâti. Les projets contribuent à la réduction des méfaits et à la prévention de la criminalité, augmentant ainsi le sentiment de sécurité au sein de la communauté.

La réponse la plus appropriée

Pour toutes ces raisons, nous croyons que l'augmentation et l'amélioration de l'offre de logements sociaux et communautaires constituent la réponse la plus appropriée aux problèmes d'accès à un logement convenable et abordable pour les ménages à faible revenu et les personnes aux prises avec des caractéristiques qui les placent en situation de vulnérabilité. Cela ne signifie pas que nous rejetons, d'emblée, toute utilisation des suppléments au loyer sur le marché privé ; ceux-ci peuvent s'avérer fort utiles dans certaines circonstances, notamment en situation d'urgence lorsqu'il s'agit d'aider un ménage sans logis à retrouver rapidement un toit. Seulement, cette formule ne saurait se substituer au développement de nouvelles unités de logement social et communautaire.

Lorsque nous proposons d'augmenter l'offre de logements sociaux et communautaires, cela ne doit pas être entendu comme impliquant nécessairement et dans tous les cas la construction de nouveaux bâtiments. Dans le contexte où les taux d'inoccupation

demeurent relativement élevés – avec les nuances que nous avons apportées un peu plus haut – et où persistent par ailleurs des problèmes de salubrité ou d’inadaptation de certains immeubles dans le marché actuel, l’achat et la rénovation de bâtiments existants et leur inclusion dans le parc de logements sociaux et communautaires peuvent s’avérer une solution de choix.

De tels projets ont été réalisés et ont contribué de belle façon à la revitalisation de certains quartiers et communautés¹⁹. En incluant ces unités locatives dans le parc de logements sociaux et communautaires, on s’assure que les investissements consentis pour aider les ménages vulnérables à se loger ont un impact plus structurant et pérenne.

RECOMMANDATION N° 3 :

- Que la nouvelle approche gouvernementale reconnaisse que l’augmentation et l’amélioration de l’offre de logements sociaux et communautaires constituent la réponse la plus appropriée aux problèmes d’accès à un logement convenable et abordable.
- Que le gouvernement du Québec poursuive un programme ambitieux de soutien au développement du logement social et communautaire qui permette de développer un minimum de 3 000 nouveaux logements par année pour les ménages à faible et modeste revenu.

¹⁹ Parmi les plus récents, mentionnons celui de l’organisme L’Avenue à Montréal, qui a acquis, décontaminé, rénové et réaménagé un immeuble ayant déjà habité une *piquerie*. L’immeuble accueille désormais des jeunes engagés dans une démarche d’insertion sociale et économique : <http://www.lavenuehc.org/le-3911-un-projet-ambitieux-realise-26-jeunes-locataires-installes/>

5. Des programmes plus efficaces et efficients : nous en sommes !

Comme nous l'avons mentionné en introduction, le RQOH partage l'objectif qui est au cœur de cette consultation, à savoir la mise en place de programmes qui soient « plus efficaces et efficients, ajustés aux besoins de la clientèle et aux réalités des régions et soutenant le plus grand nombre possible de personnes démunies ». Les fédérations régionales d'OSBL d'habitation et les organismes qu'elles rassemblent comptent profiter de la tenue des rencontres régionales pour exprimer leurs préoccupations et faire part de leur expérience avec les programmes actuels, que ce soit à l'étape du développement et de la réalisation des projets dont ils ont été les porteurs ou par la suite, à celle de leur exploitation.

Nous sommes évidemment bien au fait des difficultés rencontrées à l'étape de la planification et de la réalisation des projets soutenus par le programme AccèsLogis, dont la difficulté de concevoir des projets qui soient à la fois viables financièrement et qui respectent les normes du programme.

Les organismes ayant récemment réalisé de nouveaux projets ou dont ceux-ci sont en voie de réalisation témoignent tous des difficultés à satisfaire aux coûts maximums admissibles autorisés par le programme, qui correspondent à ceux de 2009. L'insuffisance du coût maximal de réalisation admissible les oblige à rechercher une contribution additionnelle du milieu, supérieure à la norme souhaitée de 15 % ; à répercuter les coûts supplémentaires sur les loyers payés par les locataires (quitte à obtenir une dérogation de la SHQ pour fixer le loyer économique à un seuil supérieur à celui de 95 % du loyer médian du marché) ; voire à rogner sur la conception du projet – notamment sur les aménagements favorisant l'organisation de la vie communautaire – et sur la qualité des matériaux utilisés pour la construction.

Ces difficultés ne comptent pas pour peu dans le ralentissement du processus de livraison des unités annoncées annuellement. En outre, les ajustements qu'elles imposent entraînent par la suite des difficultés supplémentaires imprévues, comme des problèmes de mise en marché des unités locatives non subventionnées (dont le loyer s'avère inabordable pour la clientèle visée) ou encore, des frais de réparation et d'entretien plus élevés, vu la faible qualité des matériaux utilisés lors de la construction.

À cet égard, nous voyons mal comment les coûts de construction actuels pourraient encore être réduits, comme le suggère le document de réflexion de la SHQ. Il nous semble plutôt que l'on devrait réfléchir à des façons innovatrices et plus audacieuses de financer la réalisation des projets de sorte à couvrir les coûts de construction réels, tout en respectant bien évidemment les critères de « modestie » qui sont associés au logement social et communautaire (*modestie* ne devant pas signifier *médiocrité*). Cela

favoriserait certes une meilleure viabilité des projets à moyen et long termes, tant sur les plans financier et immobilier.

Envisager l'ensemble des coûts, pas seulement la construction

Qu'ils soient imprévus et précipités en raison de vices ou d'une moindre qualité de construction ou simplement le résultat d'une usure normale, les pourvoyeurs sont inévitablement confrontés, souvent plus tôt que tard, à devoir réaliser des travaux majeurs de réparation et de rénovation. Cela peut également s'avérer nécessaire pour se conformer à de nouvelles normes qui n'étaient pas en vigueur ou qui étaient imprévisibles au moment de la construction, par exemple l'obligation d'installation de systèmes de gicleurs, de séparations coupe-feu et de mitigeurs pour contrôler la température de l'eau chaude dans les résidences pour aînés certifiées. Financer ces travaux représente un défi de taille, parfois insurmontable, pour les organismes qui exploitent les projets.

Les normes actuelles du programme AccèsLogis prévoient l'obligation de constituer des réserves, dont une réserve de remplacement immobilière, et d'y verser annuellement les montants prévus à la convention d'exploitation. Dans le cas de la réserve de remplacement immobilière, le niveau de contribution exigé (aussi peu que 300 \$ annuellement par logement dans certains projets) est largement inférieur à ce que les experts considèrent comme nécessaire pour assurer la viabilité à long terme d'un ensemble d'habitation sociale²⁰. Il n'est néanmoins pas rare que des organismes se trouvent dans l'impossibilité de verser cette contribution et doivent demander une dérogation à la SHQ. Le moment venu, les capitaux disponibles s'avèrent insuffisants pour réaliser les travaux requis. L'on reporte donc des travaux pourtant nécessaires, avec les conséquences que cela entraîne sur les conditions de logement des locataires et sur le coût des futures réparations.

Notons que la gestion actuelle des réserves demeure la responsabilité de chacun des organismes promoteurs, qui doivent s'assurer que les sommes capitalisées demeurent disponibles dans un délai raisonnable. Tout en continuant de privilégier l'autonomie et la responsabilité des promoteurs, le programme pourrait encourager la mutualisation de ces capitaux, ce qui permettrait d'obtenir un meilleur rendement et pousserait leurs gestionnaires à adopter une politique d'investissement axée sur la préservation des actifs et leur utilisation à des fins de consolidation et de développement. Même si elles sont largement sous-capitalisées, on estime à plus de 187 millions de dollars les réserves additionnées des OSBL d'habitation québécois, dont 131 millions au titre des réserves de remplacement immobilières²¹.

²⁰ Chercheur associé au *Centre for Urban Research and Education* de l'Université Carleton, Steve Pomeroy évalue à 1 500\$ par unité locative la somme qui devrait être capitalisée au titre du remplacement des immobilisations.

²¹ RQOH, (2015), *La pérennité des projets d'habitation en OSBL* (fiche d'information). https://rqoh.com/wp-content/uploads/2015/09/rqoh-005-002_f4_final3.pdf

Dans le même ordre d'idées, il importe de mentionner que le programme actuel ne prévoit aucune norme ou aucun mécanisme permettant aux exploitants de planifier la gestion de leurs actifs et le remplacement de leurs immobilisations à moyen et long termes. Une telle planification requiert au départ une évaluation de l'état de l'immeuble (un « bilan de santé »), à la suite de laquelle il est possible d'établir un calendrier des travaux qui devront être effectués et d'anticiper leur financement. La réalisation régulière d'une telle évaluation – idéalement, à tous les cinq ans – favoriserait la viabilité à long terme et la pérennité des ensembles de logement social et communautaire.

Des actifs et des ressources négligées

L'impossibilité pour les organismes de s'appuyer sur leur avoir propre immobilier pour obtenir un refinancement avant la fin de la durée prévue de la convention d'exploitation qui les lie à la SHQ (35 ans) rend également plus difficile la réalisation de travaux majeurs. L'accès à cette « équité » leur permettrait en outre d'envisager la construction d'unités locatives additionnelles ou le développement de nouvelles phases.

Selon les normes du programme, les organismes sont également tenus de constituer une réserve de gestion hypothécaire, qui vise à atténuer l'impact d'une éventuelle hausse des charges hypothécaires au moment du renouvellement de l'hypothèque, soit tous les cinq ans. Cette réserve est constituée par une augmentation annuelle et cumulative des loyers payés par les locataires, dès la première année d'exploitation. Les taux d'intérêt hypothécaires étant relativement stables depuis quelques années, cette obligation n'a pas nécessairement constitué un fardeau trop lourd pour les organismes et leurs locataires. Néanmoins, cela met en lumière ce qui nous apparaît comme une faiblesse importante du programme AccèsLogis, qui repose sur un mode de financement par définition imprévisible et perméable aux aléas du marché. Une réflexion s'impose, à notre avis, sur les possibilités de recourir à un autre modèle qui assurerait une meilleure prévisibilité et une stabilité des coûts de financement.

Transformer le Fonds québécois d'habitation communautaire en réserve mutualisée

Dans le même thème du financement, on ne saurait passer sous silence les problèmes posés par l'obligation de contribuer au Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) imposée aux organismes dont les projets sont soutenus par le programme AccèsLogis. Nous avons déjà longuement relayé les réserves exprimées par nos membres, dans d'autres forums, tant à propos de la pertinence du Fonds lui-même que de ce qui nous est apparu comme un non-respect systématique, de la part de la SHQ, des dispositions de la convention d'exploitation, qui prévoit sur papier que cette contribution ne doit être versée que « dans la mesure où la SOCIÉTÉ établit que la viabilité financière du projet n'est pas compromise ». Or, nombreux sont les cas où cette contribution a été prélevée sans que cette évaluation ait été faite et sans même l'autorisation du conseil d'administration de l'organisme.

Nous avons accueilli positivement les nouvelles dispositions du projet de loi 83, adopté avant la pause estivale, qui confie désormais la gestion des contributions « aux représentants des contributeurs désignés par le gouvernement ». Principal contributeur, le secteur des OSBL d'habitation souhaite avoir son mot à dire quant aux fins pour lesquelles les contributions pourront et devront être utilisées. À notre avis, il serait non seulement juste, mais approprié que les sommes versées par les organismes leur soient rendues disponibles pour financer leurs travaux de réparation ou de mise aux normes. Cela favoriserait la pérennité et la consolidation du parc de logements sociaux et communautaires existants, au bénéfice de ceux qui ont contribué à sa réalisation et son financement.

Le soutien communautaire là où il le faut et au niveau nécessaire

Comme on l'a vu dans la section qui précède, l'une des particularités qui distinguent le secteur du logement social et communautaire du reste du marché locatif est l'offre de soutien communautaire, intégrée à la gestion et l'exploitation des projets. Partenaire majeur du cadre de référence adopté en 2007, la SHQ doit s'assurer, à travers les programmes qu'elle administre, que cette pratique soit non seulement déployée, mais correctement soutenue dans tous les projets où elle est susceptible d'agir positivement sur la stabilité résidentielle, l'insertion sociale et la prise en charge des diverses clientèles. Actuellement, le financement du soutien communautaire ne fait pas partie du cadre budgétaire prescrit par le programme AccèsLogis.

En outre, l'application du cadre de référence présente encore certaines lacunes, notamment quant à la diversité des clientèles ciblées. Ainsi, à l'exception de la région de Montréal, ce sont surtout les projets d'habitation pour aînés qui reçoivent un financement provenant de l'enveloppe réservée au soutien communautaire, alors que les besoins sont beaucoup plus variés.

De manière générale, les intervenants témoignent d'un manque de règles claires, et certainement de cohérence, dans l'attribution du financement. Bien que le cadre de référence prévoyait la mise en place de concertations régionales et d'un comité de suivi national, ce dernier ne s'est réuni que deux fois après son adoption, avant d'être finalement relancé il y a quelques mois à la veille du colloque *Parce que l'avenir nous habite* organisé par le RQOH. De plus, les sommes consacrées au programme demeurent largement en deçà des besoins qui avaient été identifiés en 2007 – sans compter que le parc de logement communautaire s'est agrandi de plus de 15 000 unités depuis ce temps ! En attendant que le financement du soutien communautaire soit inclus dans les normes du programme, on doit s'assurer que les instances partenariales prévues aux niveaux national et régional fonctionnent et jouent leur rôle. Cela favorisera une répartition des enveloppes budgétaires plus équitable et plus transparente avec des paramètres clairs s'appliquant dans l'ensemble du Québec, dans le respect des dynamiques et particularités de chacun des milieux.

De la cohérence dans la réglementation

Par ailleurs, et bien que cela ne relève pas directement de la définition ou des normes du programme en lui-même, la mise en place d'un programme plus efficace et efficient exige selon nous une plus grande cohérence entre les instances gouvernementales concernées. Les débats que l'on a connus au cours des dernières années à propos de la certification des résidences privées pour aînés témoignent à notre avis des difficultés qu'un manque de cohérence peut créer, et qu'une approche globale mieux intégrée dans l'appareil gouvernemental pourrait peut-être prévenir.

Grâce au programme AccèsLogis et à d'autres programmes qui l'ont précédé, le secteur des OSBL d'habitation a développé un vaste réseau de logements communautaires destinés à des aînés autonomes ou en légère perte d'autonomie, offrant des services non résidentiels adaptés à leurs besoins. Les normes du volet II du programme AccèsLogis exigent que ces services soient autofinancés et que les modalités d'autofinancement soient présentées avant l'engagement définitif des projets. Cela a exigé un exercice minutieux de la part des promoteurs et de la SHQ pour concevoir des projets à la fois viables et qui répondent aux besoins de la clientèle.

Or, la révision du *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés*, entrée en vigueur en 2013, est venue tout chambarder. Le nouveau règlement allait ainsi exiger de plusieurs OSBL d'habitation exploitant une telle résidence qu'ils ajoutent à leur offre des services de surveillance très coûteux (alors qu'ils disposaient déjà de mécanismes éprouvés) et imprévus dans leur budget d'exploitation. Heureusement, quoique seulement après que le réseau eût poussé les hauts cris, il a finalement été possible d'ouvrir un espace de concertation incluant les diverses instances gouvernementales et les autres partenaires concernés pour réévaluer la pertinence et la mise en œuvre de certaines dispositions du règlement.

Le même problème s'est produit, plus récemment, quand le gouvernement a choisi d'imposer l'installation de systèmes de gicleurs dans la totalité des résidences privées pour aînés, à quelques exceptions près. Conscient des défis financiers qu'allait entraîner cette décision pour les exploitants, le gouvernement a mis en place un programme de financement ; or, celui-ci ne tient aucunement compte de la réalité particulière des résidences sans but lucratif, de leur capacité de financement et de celles de leurs locataires.

Ce ne sont là que deux exemples qui démontrent le danger que des décisions prises dans d'autres secteurs de l'appareil gouvernemental, sans tenir compte des objectifs poursuivis par les programmes administrés par la SHQ, viennent « défaire » ce que des investissements et des efforts importants ont par ailleurs bâti. De manière générale, une plus grande collaboration et une meilleure coordination entre les instances et organismes dont les décisions ou interventions ont un impact sur les conditions d'exploitation des projets de logement communautaire nous apparaissent souhaitables.

Sortir des sentiers battus...

Depuis que le gouvernement du Québec a choisi de revoir ses interventions en matière d'habitation en réduisant drastiquement la portée du programme AccèsLogis et en y substituant les suppléments au loyer dans le marché privé, le RQOH a entrepris une réflexion qui l'a amené à proposer la création d'un nouveau programme, que nous avons appelé *Permaloge*, qui permettrait de poursuivre et même d'accélérer le développement du logement communautaire, tout en tenant compte des préoccupations budgétaires et d'efficacité du gouvernement²². Nous avons eu l'occasion d'en présenter les contours auprès de plusieurs partenaires et continuons à en discuter dans les divers forums auxquels nous avons accès.

Le RQOH est persuadé qu'un programme soutenant le développement du logement social et communautaire demeure la meilleure réponse aux besoins des ménages et des personnes aux prises avec des difficultés en matière de logement. Ces besoins sont nombreux et appellent une intervention renouvelée et plus audacieuse. Comme on l'a vu, le programme AccèsLogis ne leur répond plus de façon adéquate ni suffisante, et il ne permet pas d'exploiter tout le potentiel du réseau existant. Notre intervention vise à ouvrir les horizons du débat sur la conception d'un programme qui faciliterait le rehaussement de l'offre de logement social et communautaire – peu importe le nom qu'on lui attribuera !

... mais avoir un cadre clair...

À notre avis, pour qu'un programme de développement du logement social et communautaire soit véritablement efficace et produise les meilleurs résultats, il faut qu'il réponde aux critères suivants :

1. Il doit permettre de développer l'offre pérenne de logements de qualité, à prix abordable.
2. Il doit répondre aux besoins de tous les types de ménages qui ne trouvent pas leur compte dans le marché locatif privé : familles, aînés, personnes avec des besoins spéciaux, etc.
3. Chaque projet doit être évalué au mérite, en prenant en considération les besoins exprimés par le milieu.
4. Le programme doit prévoir une aide financière suffisante pour assurer la réalisation et l'exploitation des projets, en garantir la viabilité et offrir des loyers à prix abordables.
5. Un budget doit être octroyé pour offrir du soutien communautaire aux locataires.
6. Le programme doit viser l'occupation du territoire dans toutes les régions du Québec.

²² Pour plus de détails sur la proposition *Permaloge* : <https://rqoh.com/permaloge/>

7. Son mode de financement doit favoriser la prévisibilité et la stabilité des dépenses de financement assumées par les promoteurs et leurs locataires.
8. Enfin, il doit allouer la plus grande autonomie possible aux organismes promoteurs afin que les projets réalisés puissent servir de levier pour consolider et améliorer l'offre de logement à prix abordable.

Ce sont ces orientations qui nous ont inspirés dans l'élaboration de la proposition *Permaloge*. Nous sommes d'avis qu'ils devraient guider les discussions sur les modifications que le gouvernement souhaite apporter au programme qui lui permet de soutenir le développement de nouveaux logements pour les ménages à revenu faible et modeste.

... et réussir à éviter les écueils

Sans entrer dans les détails, *Permaloge* cherche à résoudre plusieurs des failles importantes du programme *AccèsLogis* tel qu'il est défini actuellement. Le RQOH a identifié les principaux problèmes que tout nouveau programme devrait éviter pour maximiser l'efficacité, l'efficience et l'impact des sommes consacrées au logement social et communautaire. La prochaine section du texte présente ceux-ci de façon sommaire.

1. Un mécanisme de financement très dispendieux

La formule actuelle fait en sorte qu'en dépit des taux d'intérêt historiquement bas que nous connaissons depuis le début du programme *AccèsLogis*, davantage d'argent est versé en frais d'intérêt qu'en capital. Ainsi les institutions bancaires sont les principales gagnantes de l'investissement. De notre point de vue, l'argent de l'État et des promoteurs communautaires (qui sont les principaux bailleurs de fonds des projets), devrait servir à répondre aux besoins des locataires, pas à augmenter les marges bénéficiaires des institutions bancaires.

2. L'absence d'engagement à long terme envers les locataires

Le programme *AccèsLogis* ne prévoit que cinq années d'aide financière à 50 % des locataires des volets I et II et aux locataires des volets III. Bien que le gouvernement du Québec ait jusqu'à maintenant décidé de renouveler ces engagements (et nous l'en remercions), rien dans le programme actuel ne garantit que cela sera le cas à l'avenir. La difficile expérience vécue par les projets en fin de convention avec la SCHL (et surtout les locataires y habitant), démontre qu'il faut concevoir des mesures qui permettent d'élaborer, dès l'origine du programme, les modalités offrant une garantie d'aide à très long terme (au moins équivalente à la durée de vie utile de l'immeuble) pour les locataires ayant besoin de la protection offerte par le logement social et communautaire.

3. L'impossibilité d'utiliser la valeur des immeubles avant la 35^e année

Actuellement, les projets développés dans le cadre du programme *AccèsLogis* sont largement handicapés dans la gestion et la mise en valeur de leurs actifs tant que la convention n'est pas terminée. Dans ces circonstances, des milliards de \$ en valeurs qui

pourraient servir à financer les travaux de rénovation ou même le développement de nouveaux projets sont « gelés » par le programme. Pire, non seulement cette règle ne permet pas d'utiliser ces actifs comme levier pour bonifier l'offre, elle a comme impact d'augmenter le coût d'exploitation et d'entretien des projets puisque le financement des réserves de remplacement est intégré au financement du développement (et donc augmente d'autant le coût du financement).

4. Des budgets insuffisants d'entretien et de mise aux normes

La règle généralement admise dans le monde de l'habitation est qu'il est nécessaire de prévoir un investissement annuel de l'ordre de 2 % de la valeur de reconstruction pour conserver un immeuble en bon état et en assurer la pérennité. Le programme actuel est bien loin de cette référence ; le budget qu'il prévoit flirte davantage avec 0,2 %.

5. L'absence de mécanismes de mutualisation intégrés

Que ce soit les réserves, les assurances, certaines tâches d'entretien ou la sélection de certains fournisseurs clés, d'importantes économies d'échelle et des gains d'efficacité significatifs pourraient être réalisés par l'ensemble des projets (et donc du programme). Ces mesures pourraient tout à la fois réduire les coûts d'exploitation, d'entretien et de rénovation des projets, mais aussi contribuer à soutenir les réseaux rassemblant les promoteurs communautaires.

6. L'absence de mécanismes de redressement ouverts et transparents bénéficiant de moyens conséquents et clairement identifiés

Comme n'importe quel autre secteur d'activité de cette ampleur (600 millions \$ de nouveaux projets se concluent annuellement), il arrive que des pépins et des imprévus surgissent au fil des 35 années d'exploitation conventionnée d'un projet. Le programme actuel répond à ces situations via « le comité aviseur ». Il s'agit d'une instance évanescence, omnisciente et mystérieuse (puisqu'elle n'est exposée dans aucun organigramme ou rapport annuel de la SHQ), ce qui ne l'empêche pas d'apparaître comme omnipotente, puisque c'est là que se décideraient les mesures d'aide et de redressement des projets en difficulté. Le RQOH souhaite que la révision du programme permette de clarifier les règles du jeu et que les réseaux représentant les groupes soient associés au processus décisionnel.

7. Une contribution au FQHC sans engagement de contrepartie

Bien que l'adoption récente du projet de loi 83 ouvre la porte à certains correctifs, l'idée d'exiger une contribution à un fonds auprès de projets destinés aux plus pauvres, alors que les budgets d'exploitation ont été grossièrement sous-estimés, est un non-sens. Dans sa forme actuelle, la contribution au FQHC constitue souvent « la paille qui brise le dos du chameau » pour les finances précaires de la majorité des groupes à un moment ou un autre de leur fonctionnement. La situation pourrait être perçue différemment si l'argent versé au FQHC était considéré comme une contribution appartenant au groupe au sein d'un fonds mutualisé de réserves. Ainsi, le groupe pourrait, selon des conditions à déterminer, avoir recours à cette réserve sous la forme d'emprunt sans intérêts. Le

modèle proposé ici s'inspire des fonds REER mutualisés qui permettent de faire un « RAP ». On pourrait ainsi au passage régler en bonne partie le problème de l'insuffisance des réserves de remplacement du parc existant.

8. Une précarité induite par les variations et l'imprévisibilité des taux hypothécaires
Actuellement, le programme prévoit la constitution de réserves financières destinées à protéger les groupes des impacts des hausses des taux d'intérêt hypothécaires. Cette mesure est dispendieuse en plus d'être inefficace et injuste. Elle est dispendieuse, car elle force les groupes à constituer des réserves (à partir des loyers des locataires et du financement hypothécaire), mais en déposant cet argent à la banque, les groupes ne peuvent pas obtenir un rendement sur ces sommes équivalant au taux qu'ils ont payé pour avoir cet argent. Il s'agit donc d'une dépense nette, même si les sommes ne sont jamais utilisées. C'est une dépense inefficace, car la variation des taux est une véritable loterie sur une période de 35 ans et le niveau des réserves prévues au programme est grossièrement insuffisant pour absorber une variation tant soit peu importante des taux (rappelons-nous qu'il y a 35 ans nous étions au début des années 1981 et que les taux frôlaient les 20 %). Elle est injuste, car un projet construit à quelques mois d'écart d'un autre peut finir, au bout de 35 ans, par avoir consacré des centaines de milliers de dollars de plus en frais d'intérêt, privant ainsi ses locataires de services auxquelles les locataires de l'autre projet auront eu droit. Un mécanisme permettant la stabilisation et la prévisibilité des taux offrirait donc une nette amélioration sur le programme actuel.

9. Des ressources d'accompagnement insuffisantes
Depuis plusieurs années, la SHQ ne fait pas de secret du fait qu'elle est confrontée à une situation où le nombre de promoteurs et de projets croît chaque année alors que les ressources humaines et techniques dont elle dispose pour accompagner ce nombre croissant d'interlocuteurs suivent la courbe inverse. Dans ce contexte, les projets sont de plus en plus laissés à eux-mêmes et il est souvent très tard avant qu'un groupe confronté à un problème grave ait droit à l'attention nécessaire pour redresser la situation. Souvent, le problème s'est accru et le redressement est plus douloureux et coûteux qu'il ne l'aurait été s'il avait été traité plus tôt. Le RQOH souhaite donc que la révision du programme permette d'augmenter le niveau d'accompagnement offert aux groupes. En fait, nous croyons que la SHQ pourrait faire d'une pierre deux coups en confiant une part significative de ce mandat aux structures associatives des promoteurs communautaires. Cela permettrait tout à la fois d'améliorer la gestion et la pérennité des projets, de réduire les coûts et de renforcer les réseaux partenaires.

RECOMMANDATION N° 4 :

- Que tout programme de soutien au développement du logement social et communautaire mis en œuvre par le gouvernement du Québec respecte les huit critères et corrige les neuf problèmes évoqués plus haut.

RECOMMANDATION N° 5 :

À court terme, pour les projets actuellement en exploitation :

- Que la SHQ soutienne et finance la réalisation régulière de bilans de santé des immeubles dans tous les projets ayant été réalisés dans le cadre des programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec et PARCO.
- Que la SHQ intervienne en faveur d'un rehaussement des sommes allouées au titre du soutien communautaire en logement social et soutienne le respect des critères et le bon fonctionnement des instances de partenariat prévues dans le cadre de référence de 2007.
- Que le gouvernement du Québec transforme le Fonds québécois d'habitation communautaire en réserves mutualisées de façon à corriger l'insuffisance des réserves prévues au programme jusqu'à maintenant.
- Que la SHQ intervienne auprès de ses partenaires gouvernementaux pour que les exigences liées à la certification des résidences pour aînés tiennent compte des caractéristiques particulières des résidences exploitées par des organismes communautaires d'habitation et qu'un soutien financier adéquat leur soit offert dès lors qu'un rehaussement des critères entraîne une augmentation de leurs dépenses d'exploitation.

6. Un réseau de partenaires

Dans le document de réflexion préparé par la SHQ, le renforcement du réseau des partenaires est présenté comme un facteur essentiel à la mise en œuvre de la nouvelle approche d'intervention du gouvernement en habitation. Pour ce faire, « la collaboration de toutes les instances » est identifiée comme un élément incontournable. Le RQOH partage cette préoccupation et souhaite, lui aussi, la meilleure collaboration entre tous les partenaires, dans le respect de la dynamique et des particularités de chacun des réseaux.

Un volet important de la consultation porte évidemment sur le projet de regroupement des offices d'habitation, dont le gouvernement souhaite la réussite en fonction des réalités régionales. Comme regroupement national représentant le secteur des OSBL d'habitation, le RQOH n'a pas souhaité intervenir sur ce projet ni sur les modalités de sa mise en œuvre, qui concernent au premier chef les offices, les municipalités et les locataires d'habitations à loyer modique.

Une coordination respectueuse de l'autonomie des groupes, mais aussi des locataires

Localement et régionalement, les OSBL d'habitation et leurs fédérations collaborent à divers degrés avec les offices. Cette collaboration est appelée à se poursuivre pendant le processus de regroupement et après. Elle sera d'autant plus fructueuse qu'elle se fera dans un esprit de partenariat respectueux des contraintes et défis de chacun des partenaires et de l'autonomie des réseaux.

Le gouvernement souhaite que les trois grands réseaux – offices, coopératives et OSBL d'habitation – améliorent leur complémentarité, afin notamment d'offrir un meilleur service à la clientèle. Bien que cela ne soit pas évoqué directement dans le document de réflexion, d'aucuns suggéreront que cela devrait se traduire par une gestion centralisée des listes de requérantes et requérants, vraisemblablement par les offices d'habitation, à partir de laquelle les logements disponibles en HLM, coops et OSBL seraient attribués.

D'entrée de jeu, l'idée d'une telle liste unique nous apparaît illusoire, dans la mesure où la majorité des unités locatives appartenant à des OSBL d'habitation ne sont pas soumises au *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*. C'est le cas par exemple de la majorité des logements communautaires du parc fédéral, des quelque 40 % d'unités non subventionnées dans les projets réalisés avec l'appui du programme AccèsLogis et de l'ensemble des projets du programme Logement abordable Québec. De fait, sur les 50 000 unités disponibles en OSBL, il n'y en a pas plus de 20 000 qui pourraient éventuellement faire partie d'une telle liste.

En outre, nous croyons que les personnes à la recherche d'un logement abordable doivent avoir leur mot à dire quant à l'endroit et dans quel type de projet ils vont vivre,

habiter et éventuellement s'impliquer. Actuellement, les offices, coops et OSBL présentent une variété de modèles, que ce soit en termes de types de projets, de services offerts, de possibilités d'implication bénévole, etc. La diversité de cette offre doit être maintenue et reconnue, afin que les requérantes et requérants puissent choisir l'option qui correspond le mieux à leur situation.

Cette diversité de clientèles et de projets (jeunes en difficulté, femmes victimes de violence sexuelle, personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale ou physique ou un handicap, aînés autonomes ou en légère perte d'autonomie, personnes en situation d'itinérance ou éprouvant un problème de toxicomanie, etc.) exige en outre une étroite collaboration entre les organismes d'habitation et les intervenants et ressources du milieu, qui se traduit idéalement par un continuum entre l'offre d'hébergement d'urgence, d'hébergement temporaire et de logement permanent. Ce type de collaboration entre représentants d'organismes institutionnels ou communautaires, qui touche à l'évaluation, la sélection et le suivi de la clientèle, nous apparaît incompatible avec l'idée d'une liste unique et centralisée.

Pour garantir des milieux de vie de qualité

Les organismes communautaires d'habitation ont besoin d'une certaine latitude dans la sélection de leurs locataires pour respecter leurs caractéristiques propres et leurs engagements auprès de la clientèle, ce que permet d'ailleurs actuellement le règlement sur l'attribution. Il en va de la viabilité même des projets qu'ils exploitent. Cette marge de manœuvre permet de tenir compte des situations particulières et des ressources dont disposent les organismes pour mener à bien leur mission.

À titre d'exemple, le *Guide de réalisation et d'élaboration des projets* du programme AccèsLogis décrit ainsi l'importance pour les organismes offrant des logements avec services pour des personnes âgées en légère perte d'autonomie (volet II du programme) de pouvoir exercer cet exercice d'équilibre dans le choix des occupants : « Afin d'assurer entraide et dynamisme à l'intérieur du projet, l'organisme veillera à équilibrer la proportion de ceux qui auront besoin de plus de soutien et de ceux qui en nécessiteront moins²³. »

Cela dit, tant du point de vue des personnes à la recherche d'un logement abordable que celui des fournisseurs, l'idée d'une vitrine ou d'une plateforme multiréseaux accessible aux intéressés, grâce à laquelle les fournisseurs pourraient annoncer leur offre et les requérants indiquer leur choix et acheminer leur candidature nous apparaît comme une avenue intéressante à envisager. Cela faciliterait les démarches des personnes à la recherche d'un logement social ou abordable, qui disposeraient alors de toutes les informations pertinentes pour pouvoir prendre les décisions qui leur conviennent. De leur côté, les pourvoyeurs auraient accès à un bassin élargi de

²³ SHQ, (2016), *Guide d'élaboration et de réalisation des projets AccèsLogis Québec*, ch. 6, p. 2.
http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/partenaires/acceslogis/guide_elab_chapitre_6.pdf

candidatures et pourraient mettre en valeur leur offre de logement abordable, mais non subventionnée.

Ainsi conçu, un tel « guichet » respecterait l'autonomie de décision des organismes et la latitude qui leur est impartie dans le cadre du processus d'attribution actuel, tout en assurant une plus grande complémentarité entre les réseaux et un meilleur service à la clientèle. Le RQOH est disposé, en concertation avec les partenaires, à étudier la faisabilité d'un tel projet et à travailler à sa mise sur pied.

Le RQOH et ses fédérations

Le secteur des OSBL d'habitation a connu une croissance importante au cours des 20 dernières années. De fait, quelque 70 % des logements livrés depuis le début du programme AccèsLogis l'ont été par des OSBL. Leur ancrage dans les communautés et leur dynamisme leur ont permis de constituer un réseau qui s'étend désormais à toute la province. Le RQOH et les huit fédérations régionales qui en font partie rassemblent la grande majorité des 1 200 organismes qui offrent du logement communautaire. Ce sont des lieux de partage et d'échange qui favorisent la mise en commun des expériences et des ressources, au profit de tout le réseau.

Les fédérations régionales offrent à leurs membres des services et un soutien de proximité : gestion administrative ou immobilière, services techniques, achats groupés, soutien à la coordination de projets, formation des gestionnaires, du personnel et des bénévoles, etc. Que ce soit sur le plan national ou à l'échelle des régions, le RQOH et les fédérations représentent le secteur des OSBL d'habitation auprès des partenaires et décideurs et interviennent sur les enjeux qui concernent le développement et l'exploitation du logement social et abordable et les besoins des ménages locataires.

Le développement de ce réseau a été grandement facilité par le soutien offert par la SHQ et les programmes qu'elle administre. Les fédérations régionales et le RQOH ont bénéficié et continuent de bénéficier, à ce titre, de la contribution au secteur incluse dans les coûts de réalisation et versée par les promoteurs des projets livrés dans le cadre du programme AccèsLogis. À court terme, la réduction de moitié de la programmation annoncée dans les deux derniers budgets du gouvernement du Québec aura donc un impact direct sur leur capacité à jouer leur rôle. De plus, même si les sommes en jeu sont moins importantes, la récente décision de la SHQ de réduire de 14% la subvention versée aux organismes dans le cadre du volet *Soutien à la mission globale* du Programme d'aide aux organismes communautaires ne va certes pas dans le sens du renforcement du réseau des partenaires par ailleurs souhaité par le gouvernement.

Ayant atteint une maturité certaine, notre réseau est disposé à jouer un plus grand rôle dans la gestion et l'exploitation du parc de logements communautaires et à soutenir la mise en commun des ressources qui ont été acquises au cours des dernières décennies. Le gouvernement et la SHQ peuvent compter sur la participation, l'expertise et le dévouement des milliers de gestionnaires, administrateurs, salariés et bénévoles qui

composent le mouvement de l'habitation communautaire pour maintenir, améliorer et accroître l'offre de logement social et abordable dans toutes les régions du Québec.

Des moyens à la hauteur des ambitions

Jusqu'ici beaucoup a été fait avec bien peu. Si on considère que l'ensemble des OSBL d'habitation du Québec offrent 50 000 logements destinés aux secteurs les plus fragilisés de la population québécoise, les quelques dollars versés à notre mouvement constituent pour l'État une véritable aubaine lui permettant de sauver des millions de dollars chaque année. En fait, l'ensemble de la structure du RQOH et de ses fédérations qui accomplissent leurs activités avec une poignée de salariés le fait avec une contribution totale (PAOC + contribution secteur) totalisant moins d'un tiers de 1 % des budgets de réalisation du logement communautaire de ces dernières années. Il s'agit d'une somme infinitésimale si on la mesure à l'aune des coûts de financement, d'exploitation et de gestion du parc.

La recherche d'efficience et d'efficacité ne doit pas être confondue avec la pensée magique. À plusieurs reprises, la SHQ a exprimé le souhait d'élargir l'action et les champs de responsabilités des réseaux partenaires. Le RQOH est enthousiaste à cette perspective. Mais il est difficile d'imaginer que le RQOH et ses fédérations puissent parvenir à accomplir de nouveaux mandats et assumer des responsabilités supplémentaires sans que ceux-ci soient accompagnés de nouvelles ressources.

RECOMMANDATION N° 6 :

- Que le gouvernement du Québec et la SHQ favorisent des relations équilibrées entre et avec les réseaux des partenaires, des relations qui respectent leur autonomie et encouragent leur capacité respective à prendre en charge les enjeux liés à l'exploitation, la pérennité et le développement du parc de logements sociaux et communautaires.

RECOMMANDATION N° 7 :

- Que tout projet visant à faciliter la recherche de logements à loyer modique et leur attribution respecte l'autonomie de décision des organismes communautaires d'habitation et la latitude qui leur est actuellement impartie dans le cadre du processus d'attribution actuel.

RECOMMANDATION N° 8 :

- Que la SHQ rétablisse et rehausse le financement à la mission globale des organismes qui bénéficient du Programme d'aide aux organismes communautaires.
- Que le gouvernement du Québec et la SHQ travaillent en collaboration avec les organismes concernés pour compenser l'impact de la diminution du nombre d'unités programmées en AccèsLogis sur la contribution au secteur dont ils bénéficient.
- Que la SHQ dote le mouvement du logement communautaire de moyens conséquents qui permettront la mise en place des structures à même de garantir les services requis pour la pérennité du parc, y compris par des éléments tels que :
 - une formation adéquate aux gestionnaires et bénévoles ;
 - un accompagnement systématique et rigoureux pour garantir la saine gestion des projets ;
 - la vitalité de la participation démocratique des organismes de base au mouvement du logement social et communautaire ;
 - la réalisation de recherches pour améliorer l'offre de services, le fonctionnement, la gestion et la mise en valeur des projets de logement communautaire ;
 - la mise en valeur et le partage des expériences d'engagement et de gestion, de façon à soutenir l'implication citoyenne dans les projets de logement social et communautaire.

7. Conclusion

Comme nous l'avons mentionné d'emblée, nous souhaitons, tout comme le gouvernement du Québec, que les investissements consentis pour répondre aux besoins des ménages en difficulté en matière de logement, dont les impacts sont reconnus et considérables, soient encore plus efficaces et qu'ils rejoignent à ce titre un plus grand nombre de ménages dans le besoin. Le fait que le nombre de ménages sur les listes d'attente ne diminue pas, que plusieurs doivent rogner sur leurs dépenses d'alimentation pour payer leur loyer et qu'un nombre inacceptable de Québécois se trouvent encore en situation d'itinérance ou risquent de l'être, tous ces facteurs, disons-nous, militent en faveur d'une approche plus ambitieuse et audacieuse que celle que le Québec a adoptée au cours des 20 dernières années.

Nous n'avons jamais considéré les investissements en logement social et communautaire comme une sorte de mal nécessaire ou d'aumône. Le secteur du logement social et communautaire a fait la preuve de son dynamisme et de son efficacité et contribue d'une manière non négligeable au mieux-être collectif, tant sur le plan social que sur le plan économique.

Collectivement, et toutes proportions gardées, les gouvernements investissent des sommes colossales et bien plus importantes pour soutenir le marché privé de l'habitation, sous forme de dépenses fiscales et de subventions directes et indirectes, qu'ils ne le font pour soutenir le logement social et communautaire. Au total, ces sommes totalisent plusieurs milliards de dollars. Or, le marché privé n'est jamais parvenu et il n'arrive toujours pas à répondre de manière adéquate à l'ensemble des besoins des ménages à faible revenu et à la diversité et la complexité des enjeux qui les caractérisent.

En fait, comme le démontrait avec brio la Direction de la santé publique de Montréal récemment, dans bien des cas les logements du marché locatif privé qui accueillent les ménages fragilisés engendrent des coûts financiers, sociaux et humains pour leurs locataires, mais aussi pour la communauté en général et l'État en particulier qui se retrouvent aux prises avec des problèmes supplémentaires (hausse de la demande de soins de santé, déclin de la productivité au travail, décrochage scolaire, criminalité, difficulté d'intégration des communautés autochtone et immigrante, etc.) à gérer.

Alors que le nouveau gouvernement fédéral affiche sa volonté d'adopter une Stratégie nationale sur le logement et d'investir, en partenariat avec les provinces, les municipalités et les organismes, pour élargir l'offre de logement abordable, le RQOH croit que le gouvernement du Québec doit saisir la balle au bond et relancer avec vigueur le développement du logement social et communautaire.

Nous croyons en notre capacité collective d’innover et de trouver des façons de faire qui donneront de meilleurs et de plus ambitieux résultats. C’est le sens des propositions que nous avons faites au cours de la dernière année, notamment en ce qui a trait à la conception d’un programme de développement plus efficace (*Permaloge*) et d’un outil de financement novateur (*VaLoCom*) qui assurerait la pérennité des projets de logement communautaire existants²⁴. Ce faisant, nous avons surtout voulu démontrer qu’il était possible de faire plus et mieux, en gardant toujours à l’esprit qu’en fin de compte, il y a encore des centaines de milliers de ménages dans le besoin.

Le RQOH a toujours été disposé et continuera de l’être, pendant et après l’actuelle consultation, pour travailler avec le gouvernement du Québec, la SHQ et l’ensemble des partenaires du réseau afin de trouver des solutions innovantes et pérennes qui répondent aux besoins et aux droits de nos concitoyens les moins nantis et en difficulté.

RECOMMANDATION N° 9 :

- Que le gouvernement du Québec et la SHQ continuent à agir de façon proactive et à intervenir auprès du gouvernement fédéral pour que l’arrivée à terme des ententes fédérales-provinciales et celle des accords d’exploitation entre la SCHL et les pourvoyeurs n’entraînent aucune diminution de l’aide aux ménages locataires ni aucun affaiblissement du parc de logement social et communautaire.
- Que le gouvernement du Québec collabore activement à l’élaboration de la Stratégie nationale sur le logement annoncée par le gouvernement fédéral pour s’assurer qu’elle appuiera l’augmentation et l’amélioration de l’offre de logement social et communautaire sur tout le territoire québécois.

²⁴ VaLoCom (« Valorisation du logement communautaire ») propose un mécanisme qui permettrait de valoriser l’avoir propre accumulé depuis 40 ans par le réseau communautaire d’habitation pour faciliter le renouvellement des immobilisations et bonifier le patrimoine bâti du logement social et communautaire. Pour plus d’informations : <https://rqoh.com/lespublications/valocom/>

8. Sommaire des recommandations

RECOMMANDATION N° 1 :

- Que la nouvelle approche gouvernementale en habitation poursuive comme objectif central la pleine reconnaissance du droit au logement dans le respect de la dignité des personnes.

RECOMMANDATION N° 2 :

- Que la nouvelle approche gouvernementale en habitation reconnaisse l'ampleur et la diversité des besoins des ménages et des personnes en difficulté dans toutes les régions du Québec.
- Que le point de vue des organismes et intervenants du milieu et des communautés guide le processus d'analyse et de décision de la SHQ dans la mise en œuvre des programmes dont elle est responsable.

RECOMMANDATION N° 3 :

- Que la nouvelle approche gouvernementale reconnaisse que l'augmentation et l'amélioration de l'offre de logements sociaux et communautaires constituent la réponse la plus appropriée aux problèmes d'accès à un logement convenable et abordable.
- Que le gouvernement du Québec poursuive un programme ambitieux de soutien au développement du logement social et communautaire qui permette de développer un minimum de 3 000 nouveaux logements par année pour les ménages à faible et modeste revenu.

RECOMMANDATION N° 4 :

- Que tout programme de soutien au développement du logement social et communautaire mis en œuvre par le gouvernement du Québec respecte les huit critères et corrige les neuf problèmes associés au programme AccèsLogis évoqués dans la section 5 du présent mémoire.

RECOMMANDATION N° 5 :

À court terme, pour les projets actuellement en exploitation :

- Que la SHQ soutienne et finance la réalisation régulière de bilans de santé des immeubles dans tous les projets ayant été réalisés dans le cadre des programmes AccèsLogis, Logement Abordable Québec et PARCO.
- Que la SHQ intervienne en faveur d'un rehaussement des sommes allouées au titre du soutien communautaire en logement social et soutienne le respect des critères et le bon fonctionnement des instances de partenariat prévus dans le cadre de référence de 2007.
- Que le gouvernement du Québec transforme le Fonds québécois d'habitation communautaire en réserves mutualisées de façon à corriger l'insuffisance des réserves prévues au programme jusqu'à maintenant.
- Que la SHQ intervienne auprès de ses partenaires gouvernementaux pour que les exigences liées à la certification des résidences pour aînés tiennent compte des caractéristiques particulières des résidences exploitées par des organismes communautaires d'habitation et qu'un soutien financier adéquat leur soit offert dès lors qu'un rehaussement des critères entraîne une augmentation de leurs dépenses d'exploitation.

RECOMMANDATION N° 6 :

- Que le gouvernement du Québec et la SHQ favorisent des relations équilibrées entre et avec les réseaux des partenaires, des relations qui respectent leur autonomie et encouragent leur capacité respective à prendre en charge les enjeux liés à l'exploitation, la pérennité et le développement du parc de logements sociaux et communautaires.

RECOMMANDATION N° 7 :

- Que tout projet visant à faciliter la recherche de logements à loyer modique et leur attribution respecte l'autonomie de décision des organismes communautaires d'habitation et la latitude qui leur est impartie dans le cadre du processus d'attribution actuel.

RECOMMANDATION N° 8 :

- Que la SHQ rétablisse et rehausse le financement à la mission globale des organismes qui bénéficient du Programme d'aide aux organismes communautaires.
- Que le gouvernement du Québec et la SHQ travaillent en collaboration avec les organismes concernés pour atténuer l'impact de la diminution de nombre d'unités programmées en AccèsLogis sur la contribution au secteur dont ils bénéficient.
- Que la SHQ dote le mouvement du logement communautaire de moyens conséquents qui permettront la mise en place des structures à même de garantir les services requis pour la pérennité du parc, y compris par des éléments tels que :
 - une formation adéquate aux gestionnaires et bénévoles ;
 - un accompagnement systématique et rigoureux pour garantir la saine gestion des projets ;
 - la vitalité de la participation démocratique des organismes de base au mouvement du logement social et communautaire ;
 - la réalisation de recherches pour améliorer l'offre de services, le fonctionnement, la gestion et la mise en valeur des projets de logement communautaire ;
 - la mise en valeur et le partage des expériences d'engagement et de gestion, de façon à soutenir l'implication citoyenne dans les projets de logement social et communautaire.

RECOMMANDATION N° 9 :

- Que le gouvernement du Québec et la SHQ continuent à agir de façon proactive et à intervenir auprès du gouvernement fédéral pour que l'arrivée à terme des ententes fédérales-provinciales et celle des accords d'exploitation entre la SCHL et les pourvoyeurs n'entraînent aucune diminution de l'aide aux ménages locataires ni aucun affaiblissement du parc de logement social et communautaire.
- Que le gouvernement du Québec collabore activement à l'élaboration de la Stratégie nationale sur le logement annoncée par le gouvernement fédéral pour s'assurer qu'elle appuiera l'augmentation et l'amélioration de l'offre de logement social et communautaire sur tout le territoire québécois.

Références :

*La proposition **Permaloge**, qui vise le développement du logement communautaire :*

rqoh.com/permaloge

* * *

*La proposition **VaLoCom**, pour assurer la pérennité du logement communautaire :*

rqoh.com/valocom

* * *

*Le rapport de recherche sur les caractéristiques économiques
et la viabilité financière du parc des OSBL d'habitation du Québec :*

[rqoh.com/les-caracteristiques-economiques-et-la-viabilite-economique-
du-parc-des-osbl-dhabitation-du-quebec-ancien/](http://rqoh.com/les-caracteristiques-economiques-et-la-viabilite-economique-du-parc-des-osbl-dhabitation-du-quebec-ancien/)

* * *

*Les résultats de l'enquête sur la stabilité résidentielle dans les OSBL-H
dédiés aux personnes sortant de l'itinérance :*

fohm.rqoh.com/du-chez-soi-au-chez-nous-2/

* * *

Les portraits du logement communautaire :

rqoh.com/portraits-du-logement-communautaire/



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