



Front d'action populaire en réaménagement urbain
1431 rue Fullum, # 201, Montréal (Québec) H2K 0B5 | Tél. : 514 522-1010
Télec. : 514 527-3403 | Courriel : frapru@frapru.qc.ca | www.frapru.qc.ca

Mémoire présenté par le FRAPRU dans le cadre de la tournée sur une nouvelle approche d'intervention en habitation

Pour une approche axée sur le logement social

31 août 2016

Introduction

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est un regroupement formé de 160 organismes communautaires actifs dans les différentes régions au Québec, dont 28 qui sont au cœur de ses décisions et de ses interventions. Il existe depuis 1978 et intervient principalement sur tous les enjeux liés au droit au logement. Ses groupes-membres sont actifs dans la promotion et le développement du logement social.

C'est avec une certaine appréhension que le FRAPRU accepte de participer à la présente consultation qui nous invite à discuter d'une « nouvelle approche d'intervention en habitation ». Or, cette « nouvelle approche » est, en grande partie, déjà décidée et mise en vigueur, puisque les deux derniers budgets du gouvernement du Québec ont réduit de moitié le nombre de nouveaux logements sociaux, le faisant passer de 3000 à 1500 par année. Le gouvernement a simultanément annoncé la location de 5800 logements vacants en cinq ans, très majoritairement sur le marché privé, par le biais du programme de supplément au loyer. Ce geste représente, à notre avis, une privatisation partielle de l'aide gouvernementale, privatisation dont nous craignons qu'elle devienne plus complète au terme de cette consultation.

Par ailleurs, le texte de réflexion proposé par la Société d'habitation du Québec parle d'efficacité, d'efficience, d'optimisation des interventions, de réduction de coûts et, au mieux, de besoins. Le mot « droit », lui, en est totalement absent. Or, comme le rappelait très justement le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, le 4 mars dernier, dans ses observations finales sur l'état de ces droits au Canada et au Québec, toute stratégie ou approche en matière d'habitation doit d'abord être « basée sur les droits humains », dont celui au logement.

Partie 1 : intervention du gouvernement en habitation

Question 1 : particularités des diverses régions

Lors de leur participation aux audiences, les groupes membres du FRAPRU présenteront la situation dans leurs régions respectives, en expliquant laquelle des formes de développement du logement social est la mieux adaptée à cette réalité.

Il nous semble toutefois essentiel de faire un rappel plus général sur l'ampleur et la diversité des problèmes de logement au Québec.

Le nombre de ménages ayant des besoins impérieux de logement a augmenté de près de 7 % au Québec entre 2006 et 2011 pour atteindre 348 485, selon des chiffres provenant de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

Or, certains sont dans des situations encore plus difficiles. Ainsi, au Québec, quelque 228 000 ménages locataires, dont 53 % ont une femme comme principal soutien financier, consacrent plus de la moitié de leur revenu pour se loger, au détriment de leurs autres besoins essentiels. Il s'agit d'une augmentation de 12 % par rapport à 2006. Près d'un ménage locataire sur cinq vit une telle réalité. Signalons que, parmi ces ménages, 108 500 doivent engloutir plus de 80 % de leur revenu en loyer, ce qui est tout simplement scandaleux.

Un rapport récent du Directeur de la santé publique de Montréal montre bien les conséquences que « l'inabondabilité du logement » a sur l'insécurité alimentaire des personnes aux prises avec ce problème: crainte de manquer de nourriture, alimentation en quantité insuffisante ou de qualité inadéquate, recours aux banques alimentaires. Il démontre également comment le fait de consacrer un pourcentage trop élevé de ses revenus pour se loger influe sur la santé mentale des personnes: anxiété, dépression, etc.

De plus, une enquête publiée en 2013 par la Société d'habitation du Québec révèle que 28 % des logements locatifs privés des six régions métropolitaines du Québec présentent des problèmes de salubrité, 20 % des problèmes de sécurité et 13 % de surpeuplement. Là aussi, les conséquences sur la santé sont évidentes et sont bien démontrées dans le rapport du Directeur de la santé publique de Montréal.

Même s'il est vrai que le Québec ne vit plus une pénurie de logements locatifs, comme c'était le cas au début des années 2000, le taux d'inoccupation des grands logements familiaux demeure cependant extrêmement préoccupant en plusieurs endroits. Le taux d'inoccupation des logements de trois chambres à coucher et plus n'est en effet que de 0,1 % dans l'arrondissement montréalais de Rosemont-Petite-Patrie, de 0,3 % dans celui d'Ahuntsic-Cartierville, de 0,5 % à Anjou-Saint-Léonard, de 0,6 % à Villeray, Saint-Michel et Parc-Extension, etc. À Sainte-Thérèse et dans les villes environnantes de la Rive-Nord de Montréal, il est de 0,3 %. À Val-d'Or, en Abitibi, il n'est que de 0,7 %.

En 2012, une enquête de Statistique Canada a révélé que 315 640 personnes ont une incapacité sévère ou très sévère au Canada. Parmi ces personnes, des dizaines de milliers avaient besoin d'aménagements spéciaux dans leur logement. Nul doute que ce besoin ira en croissant avec le vieillissement de la population.

Tous les organismes communautaires intervenant sur cet enjeu constatent par ailleurs une augmentation constante du nombre de sans-abri, particulièrement du côté des femmes, des jeunes, des personnes âgées, des Autochtones et des personnes issues de l'immigration récente.

Tout cela nous amène à deux conclusions :

- L'ampleur des problèmes d'habitation exige des investissements beaucoup plus importants de la part du gouvernement du Québec. Il en va de la réalisation du droit au logement et du respect par le Québec de ses obligations qui lui sont imposées par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qu'il a accepté d'endosser en 1976.
- Le logement social conserve toute sa pertinence, en dépit de l'augmentation des taux de logements inoccupés. La construction neuve ou le recyclage de bâtiments non résidentiels peuvent et doivent permettre d'augmenter l'offre de grands logements familiaux, de résidences pour les aînés, de même de logements permettant l'accessibilité universelle. Quant à l'achat-rénovation en coopératives et en OSBL, qui a été peu utilisé depuis le début des années 2000, elle a largement fait ses preuves comme moyen d'améliorer la qualité des habitations et des milieux de vie et de permettre le maintien en place des locataires.

Question 2 : modifications à apporter à AccèsLogis

Avant de répondre à cette question, il nous semble essentiel de rappeler d'emblée les succès, mais aussi les problèmes, rencontrés avec AccèsLogis.

A) Les succès d'AccèsLogis

- Depuis sa création en 1997, AccèsLogis a permis la réalisation de 27 962 logements sociaux.
- Des logements ont été réalisés dans les 17 régions administratives du Québec.
- Avec ses trois volets, AccèsLogis permet de répondre à une variété de besoins : familles et personnes à revenus faible et modeste; pour personnes âgées en perte d'autonomie; pour personnes rencontrant des difficultés particulières face au logement (personnes en situation

ou à risque d'itinérance, personnes ayant des problèmes de santé mentale, personnes en situation de handicap, etc.).

- Le programme permet de faire des logements coopératifs, des logements gérés par des organismes sans but lucratif et des logements gérés par des Offices d'habitation.
- Ce sont des initiatives d'organismes implantés dans leur communauté qui sont à l'origine des projets de logements réalisés dans AccèsLogis.
- AccèsLogis a des retombées sociales significatives, par exemple en termes de santé physique et mentale, de lutte contre la pauvreté et l'itinérance, et de maintien à domicile et dans la communauté d'aînéEs à faible et modeste revenus, etc.
- AccèsLogis a aussi des retombées économiques majeures. Une étude menée pour le compte de la Société d'habitation du Québec (SHQ), à partir de chiffres de 2010-2011, évalue que pour chaque dollar versé en subvention, des programmes comme AccèsLogis permettent l'injection de 2,3 dollars dans l'économie.
- Lorsqu'ils sont réalisés en construction neuve ou en recyclage, les logements financés par le programme AccèsLogis permettent d'augmenter l'offre de logements locatifs. Ainsi, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) évalue que 46 % des logements locatifs construits entre 2010 et 2015 sur son territoire ont été réalisés dans le cadre d'AccèsLogis. De plus, à la différence des logements neufs construits sur le marché privé, les logements réalisés dans AccèsLogis sont réellement abordables.
- Lorsqu'ils sont réalisés en achat-rénovation, les logements financés dans AccèsLogis permettent d'améliorer la qualité des logements, tout en permettant le maintien dans les lieux des locataires qui y demeurent.
- Accès Logis a démontré qu'il pouvait contribuer à la revalorisation de villages en voie de dévitalisation ou de quartiers délabrés.
- AccèsLogis reconnaît la contribution indispensable de réseaux de groupes communautaires nationaux, régionaux et locaux dans la réalisation et le suivi des logements et prévoit du financement pour ces organismes (1% des coûts de réalisation des logements).

B) Les difficultés rencontrées avec AccèsLogis

- Le nombre de logements financés présentement ne permet pas de répondre de manière suffisante à toute l'ampleur des besoins et au nombre de projets qui pourraient provenir des différents milieux.
- La livraison des logements financés dans AccèsLogis est de plus en plus difficile, compte tenu que les coûts maximaux admissibles (CMA) et les subventions gouvernementales n'ont

pas suivi la hausse des coûts sur le marché immobilier. En janvier 2015, la Société d'habitation du Québec les a plutôt ramenés au niveau de 2009, en abolissant les subventions spéciales accordées à certaines régions, tout comme celles attribuées à des « projets novateurs ». De plus, beaucoup de villes utilisaient le programme Rénovation Québec et le programme Logements adaptés pour les aînés autonomes pour bonifier les subventions dans AccèsLogis. Or, le gouvernement du Québec ne finance plus ces programmes.

- Comme les subventions gouvernementales offertes dans AccèsLogis n'ont pas suivi le coût de la vie, les contributions du milieu, qui doivent théoriquement être de 15 %, dépassent, parfois de loin, ce pourcentage. Même chose pour la part assumée par les projets de coopératives et d'OSBL à même leur emprunt hypothécaire qui n'est plus du tout de 35 %. La hausse de la contribution du milieu pénalise lourdement les plus petits milieux qui n'ont pas les moyens de faire face à de tels coûts. Quant à l'augmentation de la part des projets, elle fait augmenter les loyers payés par les locataires qui ne reçoivent pas de suppléments au loyer.

- Les normes du programme, mais aussi l'application qui en est faite par la Société d'habitation du Québec ne donnent pas à AccèsLogis toute la souplesse nécessaire pour s'adapter aux réalités des différents milieux.

- Depuis 2004, les investissements dans AccèsLogis se font année après année plutôt que de s'inscrire dans des plans sur cinq ans, comme c'était le cas jusque là. Cela crée une incertitude permanente dans les organismes communautaires en habitation, ainsi que dans les municipalités. Il s'agit d'un obstacle à l'émergence de nouveaux projets de coopératives et de logements sans but lucratif et en retarde la réalisation. Il n'est pas très tentant de travailler ou d'investir dans des projets qui pourraient ne pas voir le jour. On peut aussi penser que cela induit des coûts plus importants puisque les milieux ne peuvent planifier à moyen terme leurs acquisitions de sites.

- En limitant à un maximum de 50 % le nombre de logements coopératifs et sans but lucratif admissibles à du supplément au loyer (sauf dans le Volet 3), AccèsLogis empêche les projets qui auraient la volonté de faire davantage de place aux locataires à faible revenu de pouvoir le faire.

C) Les modifications nécessaires

Pour le FRAPRU, tout programme de logement social, qu'il s'agisse d'AccèsLogis ou d'un tout nouveau programme, devrait respecter les caractéristiques suivantes :

- 1) Il doit permettre le financement d'un nombre beaucoup plus grand de logements sociaux que les 1500 annoncés dans les budgets 2015-2016 et 2016-2017 ou que les 3000 financés jusque là annuellement. Le FRAPRU réclame que les gouvernements financent un total de 50 000 logements en cinq ans, sous la forme de coopératives, d'OSBL d'habitation, mais aussi de nouveaux HLM qui font cruellement défaut depuis 1994.

- 2) Il doit faire l'objet d'un financement pluriannuel (au moins cinq ans), ce qui permettrait une meilleure planification du développement de logements sociaux et l'accélération du processus de livraison des logements.
- 3) Il doit continuer à répondre à toute la variété des besoins en matière de logement et ne pas être restreint qu'à certains besoins spécifiques.
- 4) Il doit assurer l'accessibilité financière des logements sociaux aux ménages à faible revenu, en fournissant, au besoin, jusqu'à 100% de suppléments au loyer par projet.
- 5) Il doit permettre la réalisation de logements accessibles universellement, assurant l'inclusion de toutes et de tous, y compris les personnes en situation de handicap.
- 6) Il doit être applicable partout à travers le Québec et donc être adaptable aux diverses réalités régionales.
- 7) Les coûts maximaux admissibles et les montants des subventions gouvernementales doivent être indexés annuellement aux coûts du marché. Ce n'est pas en réduisant les coûts actuels de réalisation, comme le suggère le document de réflexion que les projets vont pouvoir se réaliser plus rapidement et être plus viables. Ce qu'il faut, c'est augmenter la contribution gouvernementale aux projets. Cela étant dit, certains éléments du programme peuvent et doivent être révisés. C'est particulièrement le cas de la contribution obligatoire au Fonds québécois d'habitation communautaire qui, depuis l'adoption du projet de loi 83, en juin 2016, va plutôt à la Société d'habitation du Québec.
- 8) Tout programme de logement social doit impliquer et financer la participation du mouvement communautaire en habitation. Les projets doivent être initiés par des organismes connaissant bien les réalités et les besoins de leur milieu, y compris les comités logement, les associations de locataires et les comités de citoyennes et de citoyens qui doivent être à l'origine des projets et être impliqués à toutes les étapes de leur réalisation. Ils doivent pour ce faire recevoir un financement suffisant de la part de la Société d'habitation du Québec, ce que permet présentement la contribution au secteur.

Question 3 : problèmes rencontrés dans l'exploitation du parc actuel de logements sociaux

Cette question concerne particulièrement les groupes qui sont impliqués d'une manière ou d'une autre dans la gestion des logements sociaux qui ont été réalisés avec AccèsLogis. Nous partageons les préoccupations portées par les regroupements d'OSBL et de coopératives sur cet enjeu, notamment en ce qui touche l'insuffisance des montants prévus pour l'entretien des logements et pour la réserve de remplacement.

Question 4 : rôle des divers intervenants dans le développement de nouveaux logements sociaux

Le FRAPRU ne peut que s'indigner à ce chapitre de l'absence de mention explicite des groupes de défense des droits en habitation. Depuis des décennies, les comités logement, les associations de locataires, les comités de citoyens et de citoyennes, qui sont membres du FRAPRU, ont pourtant été à l'origine de multiples projets de coopératives et d'OSBL d'habitation. Ils ont été impliqués dans l'ensemble des démarches : élaboration des projets en collaboration avec les GRT; recherche de sites; mise sur pied de coops et d'OSBL; recrutement des locataires ou des membres dans le cas des coopératives; animation des rencontres; représentations et pressions politiques; recherche active d'autres formes de contribution du milieu (communautés religieuses, organismes caritatifs, dons individuels); information des citoyennes et des citoyens du secteur pour éviter ou combattre le phénomène « Pas dans ma cour », etc.

Ils ont aussi joué un rôle actif dans l'appui à des projets concrets de coopératives et d'OSBL, même quand ce ne sont pas eux-mêmes qui les ont initiés : soutien politique aux projets; utilisation de leurs listes de requérantes et de requérants; référence de locataires ; participation aux rencontres du groupe et aux pressions sur les éluEs; mobilisation pour des assemblées publiques, etc.

De plus, les groupes continuent bien souvent d'aider les coops et les OSBL après la réalisation de leurs projets : soutien à la gestion et à la sélection de nouveaux locataires, participation aux rencontres, animation des assemblées générales, etc.

Ce rôle doit être pleinement reconnu. Ceci implique que tout programme de développement du logement social prévoit le financement de cette partie du travail des organismes de défense des droits en habitation. C'est ce que permet présentement la contribution au secteur.

Quant au rôle du privé dans le développement de logements sociaux et abordables, il ne doit être plus grand que celui déjà considérable qu'il joue présentement. Par exemple, les subventions accordées, il y a quelques années, par le biais du volet privé du programme

Logement abordable privé n'ont pas permis d'augmenter l'offre de logements pour les locataires à faible et à modeste revenu.

Partie 2 : renforcement du réseau de partenaires

Cette partie interpelle plus particulièrement le réseau des Offices d'habitation, de même que celui des coopératives et des OSBL d'habitation, bref des organismes dont la fonction première est la gestion du parc de logements sociaux. Les autres composantes du mouvement communautaire en habitation, dont les organismes de défense des droits et les groupes de ressources techniques, ne font l'objet d'aucune attention.

Compte tenu de cette lacune, nous nous en tiendrons à quelques commentaires.

Question 1 : amélioration de la complémentarité des trois réseaux

Il est possible que la mise sur pied d'un guichet unique pour les demandeurs et les demandeuses de logement social soit mise de l'avant lors de la consultation.

Le FRAPRU admet facilement que la demande d'accès à un logement social comporte présentement son lot de difficultés, surtout dans le cas des coopératives et des OSBL. La possibilité de s'inscrire en une seule démarche et en un seul lieu à une forme ou l'autre de logement social, si elle peut sembler intéressante, exige des réflexions plus poussées.

- 1) Il faut éviter qu'un tel instrument se fasse au détriment de la spécificité et de l'autonomie de chacune des formules. Les coopératives et les OSBL doivent conserver la possibilité de choisir leurs locataires en fonction des critères qui leur sont propres (s'ils ne sont pas discriminatoires).
- 2) De nombreux comités logement, associations de locataires et comités de citoyens et de citoyennes constituent des listes de requérants et de requérantes qui comptent plusieurs centaines de noms et qui facilitent l'accès des coopératives et des OSBL d'habitation. Pour que cette réalité soit prise en compte, toute discussion à ce sujet doit absolument impliquer la participation du FRAPRU.

Question 2 : regroupement ou fusion des Offices d'habitation

Le FRAPRU considère à ce sujet :

- 1) Que l'objectif principal des regroupements ou des fusions doit être d'assurer les meilleurs services possibles aux locataires, de même qu'aux requérants et aux requérantes de logements sociaux ;
- 2) Que les mécanismes de consultation et de participation des locataires de HLM, prévus dans la Loi de la SHQ, doivent respectés par tous les nouveaux offices d'habitation et que la SHQ doit prendre les moyens pour obliger les récalcitrants à le faire.

Partie 3: conclusion

Question 1 : autres constats et enjeux devant être pris en considération par la SHQ dans l'offre de logements sociaux

Nous nous permettons de revenir sur le choix gouvernemental de remplacer 1500 logements sociaux par année par le financement de 5800 unités de supplément au loyer en cinq ans sur le marché privé de l'habitation.

Or, le supplément au loyer sur le marché privé ne peut d'aucune façon remplacer le logement social.

- 1) Il ne représente pas une forme d'aide permanente au logement, au même titre que le logement social. Comme le Décret du 7 octobre 2015 l'explique, « chaque unité de supplément de loyer est accordée pour une durée maximale de cinq ans ». Par ailleurs, même si le financement des suppléments au loyer était prolongé par le gouvernement, comme il l'a fait par le passé pour d'autres programmes, il n'est pas assuré que les propriétaires, eux, accepteraient de les conserver, une fois le contrat signé avec l'Office d'habitation expiré. L'histoire a démontré que les propriétaires de logements locatifs ne sont intéressés par des suppléments au loyer que lorsque les taux d'inoccupation sont élevés et qu'ils parviennent difficilement à louer tous leurs logements. Or, ils ont, au contraire, tendance à se retirer de ce type de programme lorsque les taux de logements inoccupés baissent, puisqu'ils peuvent louer leurs appartements à un prix plus élevé, sans contrôle du gouvernement, et sélectionner eux-mêmes leurs locataires.
- 2) Contrairement au logement social, le supplément au loyer ne permet pas d'augmenter l'offre de nouveaux logements locatifs, ni de contribuer à l'amélioration de la qualité des logements locatifs. Le supplément permet uniquement au gouvernement de louer des logements vacants dans l'état dans lequel ils sont.
- 3) Le supplément au loyer pourrait contribuer à une hausse de loyer sur le marché privé. Le décret du 7 octobre 2015 prévoit que, pour qu'un logement soit déclaré admissible à un supplément au loyer, « le loyer au bail ne doit pas dépasser 110 % du loyer médian du marché reconnu par la Société ». Ne s'agit-il pas d'un encouragement à ce que les propriétaires offrent leurs logements à l'Office d'habitation à un prix de loin supérieur à ce qu'ils chargeaient auparavant comme loyer ?
- 4) À court terme, le gouvernement québécois réalisera des économies importantes en remplaçant le financement d'unités d'AccèsLogis par l'octroi de suppléments au loyer à des propriétaires privés. En 2015-2016, le programme n'a coûté que 4 millions \$. À la cinquième année, en 2019-2020, la facture annuelle s'élèvera à 25 millions \$. Les économies seront cependant inexistantes, si le gouvernement décidait de les prolonger

à répétition après les cinq premières années. Le coût d'un supplément au loyer ne s'absorbe en effet jamais; il augmente d'année en année, au fil des augmentations demandées par les propriétaires. La facture du gouvernement grossira donc continuellement, alors que ce n'est pas le cas des logements qui ont déjà été financés dans AccèsLogis.

Question 2 : rôle que la SHQ devrait jouer dans le soutien au développement du logement social et abordable ainsi que dans le suivi de ce développement.

Cette question fait probablement référence à la volonté de transférer au moins en partie la responsabilité de l'habitation.

Il est assurément souhaitable que de grandes municipalités comme Montréal, Québec ou Gatineau, qui sont des villes mandataires dans le cadre d'AccèsLogis, jouissent d'une plus grande latitude dans l'administration du programme pour qu'il soit mieux adapté à leurs réalités.

Il faudrait cependant se méfier d'un modèle unique qui déléguerait, par exemple, cette responsabilité à des instances comme les Municipalités régionales de comté (MRC). Peu d'entre elles disposent de l'expertise et de l'expérience nécessaires pour assumer convenablement ces responsabilités qui doivent donc continuer d'être assumées par la SHQ.

La SHQ doit aussi modifier ses pratiques afin de faire preuve de plus de transparence (notamment sur le niveau d'avancement des différents projets) et d'éviter de multiplier les contraintes qui ont pour effet de retarder et parfois de compromettre des projets de logement social.