

Regroupement des offices
d'habitation du Québec

DEMANDES BUDGÉTAIRES 2025-2026

Mémoire présenté à
Monsieur Éric Girard,
ministre des Finances du Québec

Janvier 2025



TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE	p. 4
PARTIE 1 DÉVELOPPER DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES MÉNAGES À FAIBLES REVENUS	p. 6
PARTIE 2 FINANCER LE CADRE DE RÉFÉRENCE SUR LE SOUTIEN COMMUNAUTAIRE EN LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE	p. 8
PARTIE 3 PROTÉGER LE PROGRAMME DE LOGEMENT SANS BUT LUCRATIF	p. 9
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	p. 11
ANNEXE	p. 12



Le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) est heureux de présenter son mémoire à l'occasion des consultations en vue des travaux préparatoires sur le budget du Québec 2025-2026.

Le ROHQ est un organisme sans but lucratif fondé en 1972, il représente et soutient les 108 offices d'habitation répartis sur l'ensemble du territoire québécois.

Les offices d'habitation interviennent dans la gestion de plus de 100 000 unités sociales et abordables. Le réseau des offices d'habitation vient en aide à plus de 170 000 personnes. La réalisation de la mission des offices d'habitation du Québec et le déploiement de leur offre de services s'appuient sur l'engagement de plus de 1 600 administrateurs et le dévouement de 2 500 employés.

C'est à titre d'intervenant majeur en logement social que le ROHQ adresse ce mémoire pour sensibiliser le ministère des Finances sur les enjeux budgétaires qui conditionnent l'intervention gouvernementale en matière de logement social et abordable.

Le ROHQ remercie M. Éric Girard, ministre des Finances, et son équipe, de l'intérêt qu'ils porteront aux recommandations formulées dans ce mémoire qui permettront aux offices d'habitation du Québec de répondre adéquatement aux besoins des Québécoises et Québécois en matière d'habitation.



CONTEXTE

Manque de logements et besoins importants

Le Québec est actuellement en déficit de logements, cette pénurie contribue à la dégradation de l'abordabilité et affecte durement l'équilibre du marché immobilier locatif.

En 2023, la hausse des loyers moyens s'est accélérée pour atteindre une augmentation globale de 27,8% depuis 2020. Les plus touchés sont les ménages à faible revenu qui n'ont plus accès à des logements abordables, les 40 000 ménages inscrits sur les listes d'admissibilité des offices d'habitation n'ont pas les moyens de se loger adéquatement sur le marché privé.

Pour beaucoup d'entre eux, habiter un logement social constitue le dernier filet social avant l'itinérance¹.

Pour revenir à un équilibre, la construction de plusieurs milliers de logements dans les années à venir sera nécessaire, dont des logements sociaux à l'abri de la spéculation immobilière à long terme.

Les offices d'habitation sont en mesure de répondre aux besoins des personnes les plus durement touchées par la crise du logement avec un atout incontestable : le soutien social et communautaire offert aux locataires.

Viellissement démographique, stabilité résidentielle et plan gouvernemental *La Fierté de vieillir*

Le Québec fait face à un vieillissement démographique important marqué par un accroissement rapide de la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus. Le nombre de personnes âgées de 85 ans et plus pourrait quadrupler d'ici 2066.

Le gouvernement a présenté en mai dernier son plan gouvernemental 2024-2029, *La fierté de vieillir*. L'une des orientations s'intéresse à la création de milieux de vie sains, adaptés et sécuritaires dont l'accès à des logements adaptés et abordables. Aussi, l'axe 9 du plan d'action vise à faciliter l'accès à l'habitation pour vieillir à domicile.

Dans le cadre de ce plan d'action, le gouvernement prévoit aussi la construction de 4 000 nouveaux logements abordables destinés spécifiquement aux personnes âgées.

¹ En 2021, le gouvernement a annoncé le tout premier *Plan d'action interministériel en itinérance*, accompagné de sommes historiques de près de 280 millions \$ sur cinq ans. Depuis sa publication, de nombreux investissements additionnels ont été faits. Ils totalisent aujourd'hui près de 410 millions \$, en hausse de 70 % annuellement, et ce, au bénéfice de toutes les régions du Québec.



Un réseau performant

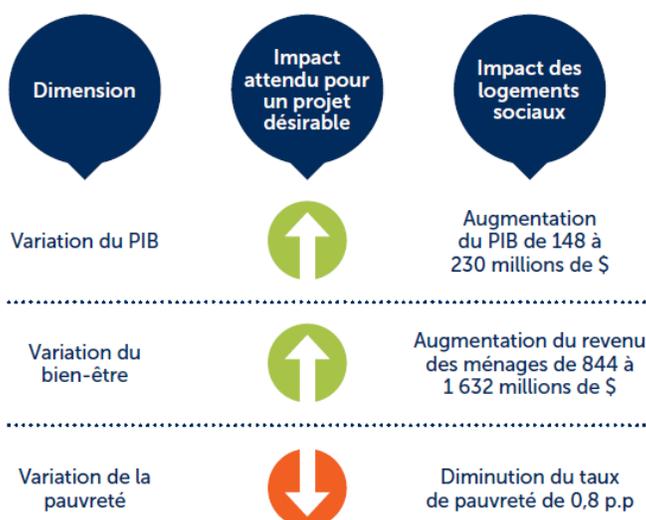
Les offices d'habitation, à titre de mandataires, sont les partenaires privilégiés du gouvernement en matière de logement social et abordable. Ils sont encadrés par des processus de gouvernance et des règles administratives, financières et budgétaires strictes. Ce cadre garantit le bon usage de l'utilisation des fonds publics.

Suivant les orientations gouvernementales, l'optimisation du réseau des offices d'habitation s'est amorcée en 2017. Les objectifs gouvernementaux étaient l'amélioration des services aux citoyens et l'optimisation de la performance des offices d'habitation par le renforcement et la consolidation de leurs expertises. De 538 offices d'habitation en 2016, en passant par 149 offices d'habitation en 2023, le réseau compte 108 offices depuis le 1^{er} janvier 2025.

Des retombées socioéconomiques profitables pour le Québec

Une étude de la firme AVISEO, commandée par le ROHQ en 2023, démontre qu'investir dans la construction de 12 500 nouveaux logements sociaux² pour un investissement de 2,5 à 5 milliards de dollars³ avec des loyers correspondant à 25 % des revenus des ménages⁴ augmente le PIB du Québec et le revenu des ménages, baisse le taux de pauvreté et permet des économies substantielles en matière de santé et de sécurité publique.

Un investissement en logement social est hautement désirable pour le Québec



² Ce nombre a été choisi, car il génère des impacts économiques et distributifs substantiels, même si la construction d'un nombre moins important de logements sociaux génère aussi des impacts. Ce nombre n'est pas lié à un temps de réalisation.

³ Étant donné les variations importantes entourant le coût de construction, et en l'absence d'un programme de logements sociaux qui encadrerait la construction de ces nouvelles unités, trois scénarios ont été modélisés : 200 000 \$ / unité pour un investissement de 2,5 milliards \$, 300 000 \$ / unité pour un investissement de 3,75 milliards \$ et 400 000 \$ / unité pour un investissement de 5 milliards \$.

⁴ Ces loyers correspondent notamment aux deux programmes sur lesquels l'étude s'est basée à savoir le Programme de logement sans but lucratif (volet Public régulier (PSBL-P) et le Programme de supplément au loyer (PSL). Ces deux programmes sont destinés aux ménages les plus modestes.



PARTIE 1 DÉVELOPPER DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES MÉNAGES À FAIBLES REVENUS

Recommandation 1

Considérant l'expertise reconnue des offices d'habitation qui, à titre de mandataires du gouvernement, ont déjà développé quelque 24 000 logements sociaux et hors marché.

Considérant les perspectives de développement de logements annoncées par le gouvernement dans sa *Stratégie québécoise en habitation*.

Considérant les orientations et les objectifs du plan gouvernemental 2024-2029, *La fierté de vieillir* en matière de construction de logements et de création de milieux de vie sains et sécuritaires pour les personnes âgées.

Le ROHQ recommande au gouvernement de réserver spécifiquement aux offices d'habitation et de soutenir financièrement le développement innovant de 25 000 logements sociaux sur les 5 prochaines années.

Le ROHQ recommande également de réserver une part de ce développement aux personnes âgées de 65 ans et plus.

Dans son 2^e axe consacré au soutien des ménages selon leurs besoins, la *Stratégie québécoise en habitation*, dévoilée le 22 août dernier par le gouvernement, propose notamment de répondre « aux besoins particuliers de clientèles vulnérables en donnant accès à un logement abordable et stable adapté à leur situation ».

Cette orientation est utile pour contrer une partie de la crise actuelle du logement, mais elle ne garantit pas de répondre aux besoins multiples en matière de logements, notamment ceux des citoyens en attente d'un logement social.

La solution recommandée par le ROHQ est de confier, sur un plan quinquennal, le développement de 25 000 logements sociaux aux offices d'habitation.



Cela permettra au gouvernement de confier à ses mandataires gouvernementaux le développement de projets innovants, notamment via la préfabrication et la conception modulaire, de répondre aux besoins en logements des ménages les plus vulnérables, de diminuer durablement les listes d'attente des offices d'habitation, de rétablir l'équilibre sur le marché de l'habitation et d'assurer durablement la pérennité sociale des logements construits avec les fonds publics.

L'expertise sociale des offices d'habitation et leur fine connaissance des besoins des clientèles permettront de contribuer activement au développement économique et social des milieux urbains et ruraux où ils œuvrent.

Sachant aussi que 60% des locataires des logements sociaux gérés par les offices d'habitation sont des personnes de plus de 65 ans. Le vieillissement, l'autonomie, l'isolement, la stabilité résidentielle sont les enjeux journaliers des équipes de travail des offices d'habitation sur le terrain, des interventions quotidiennes qui améliorent la qualité de vie des locataires tout en favorisant la stabilité et le maintien à domicile.

Une part des 25 000 unités développées par les offices d'habitation serait destinée aux personnes âgées de 65 ans et plus.



PARTIE 2 FINANCER LE CADRE DE RÉFÉRENCE SUR LE SOUTIEN COMMUNAUTAIRE EN LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE

Recommandation 2

Considérant que le soutien communautaire a des retombées positives notamment pour la stabilité résidentielle et le maintien de la clientèle dans les milieux de vie.

Considérant qu'il est nécessaire que le financement accordé par le ministère de la Santé et des Services sociaux en soutien communautaire tienne compte des besoins des clientèles des locataires en logement social et communautaire.

Le ROHQ recommande au gouvernement d'actualiser le montant du financement du *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire* à au moins 50 millions de dollars par an, de façon pérenne, pour le logement permanent.

Les interventions liées au *Cadre de référence* permettent de favoriser, avec la contribution financière du ministère de la Santé et des Services sociaux, la stabilité résidentielle, de retarder le recours à l'hébergement dans des ressources publiques et d'éviter l'utilisation des services d'urgence ou les situations d'itinérance.

En effet, le soutien communautaire joue un rôle crucial dans la prévention de l'itinérance en favorisant une intervention précoce auprès des locataires et en tissant le dernier filet de sécurité pour empêcher les situations d'itinérance d'émerger.

Le *Cadre de référence* encadre l'intervention intersectorielle en soutien communautaire entre les deux secteurs d'intervention : la santé et l'habitation sociale auprès des locataires d'un logement social de type permanent⁵.

Le budget actuel, alloué aux interventions en soutien communautaire du Cadre de référence et administré par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), s'établit à environ 10 millions de dollars par an. C'est largement insuffisant au regard de l'évolution des besoins identifiés.

Les partenaires du logement social et communautaire ont actualisé leurs données respectives et ont confirmé que le financement du Cadre de référence devrait s'établir 50 millions de dollars par an.

⁵ Le Cadre de référence précise que les personnes et les milieux visés par l'offre de services de soutien communautaire sont les locataires d'un logement social et communautaire de type permanent avec bail, au sens du Code civil et de la Loi du Tribunal administratif du logement, c'est-à-dire d'un logement géré par un office d'habitation, un organisme sans but lucratif d'habitation ou une coopérative d'habitation.



PARTIE 3 PROTÉGER LE PROGRAMME DE LOGEMENT SANS BUT LUCRATIF (PSBL)

Recommandation 3

Considérant que le réseau des offices d'habitation a démontré à la SHQ le défaut d'appariement entre les salaires offerts dans les offices d'habitation et ceux offerts de la fonction publique québécoise.

Considérant que le réseau des offices d'habitation se retrouve en situation de grande vulnérabilité quant à sa capacité de maintenir des ressources humaines possédant l'expertise et l'expérience dans un secteur aussi pointu que le logement social et de pourvoir les postes actuellement vacants.

Considérant la compression financière de l'enveloppe budgétaire annuelle Administration-Conciergerie-Entretien (ACE) entre 2019 et 2023.

Considérant que les normes budgétaires reconnues par la SHQ pour le soutien à la clientèle ne permettent pas de réaliser la mission sociale auprès des locataires ayant des besoins multiples.

Considérant le vieillissement démographique observé dans les logements sociaux et l'augmentation de la complexité des difficultés sociales vécu par les résidents des offices d'habitation.

Considérant que le Programme de logement sans but lucratif n'a plus le financement adéquat pour répondre aux exigences qui s'y rapportent.

Le ROHQ recommande au gouvernement d'actualiser le financement du programme de logement sans but lucratif à hauteur de 37 millions de dollars, et notamment :

- **de rehausser le volet Ressources humaines de l'enveloppe Administration-Conciergerie-Entretien (ACE) à hauteur de 10 millions de dollars et que ce montant soit annuellement ajusté avec l'IPC réel.**
- **de rehausser le volet Entretien de l'enveloppe ACE à hauteur de 6,63 millions de dollars en 2025 et que ce montant soit annuellement ajusté avec l'IPC réel.**
- **d'ajuster le poste *Soutien à la clientèle* à hauteur de 19,7 millions de dollars en 2025 et que ce montant soit annuellement ajusté avec l'IPC réel.**



Le Programme de logement sans but lucratif (PSBL) fait face à un déficit budgétaire chronique. Le manque de ressources financières fragilise grandement les offices d'habitation, réduisant leur capacité à fournir des services de qualité.

- Un rapport exhaustif a été réalisé par la firme MERCER, mandatée par le ROHQ, afin de démontrer que les salaires accordés dans le réseau des offices d'habitation, mandataires de la SHQ, étaient bien en deçà du marché de la fonction publique québécoise et du marché du secteur privé. Ce rapport a été déposé à la SHQ en 2023 afin d'obtenir un appui majeur de leur part et de recréer l'équilibre budgétaire perdu permettant de conserver l'expertise professionnelle unique au sein des offices d'habitation du Québec.

La reconnaissance des résultats de l'appariement, tels que présentés dans le rapport déposé à la SHQ, correspond à un ajustement de l'ordre **de 10 millions⁶ de dollars affectés spécifiquement au volet Ressources humaines** dans l'enveloppe budgétaire *Administration-Conciergerie-Entretien* (ACE) des offices d'habitation.

- Un écart budgétaire du **volet Entretien** dans l'enveloppe budgétaire ACE est aussi constaté depuis plusieurs années avec notamment une diminution du montant du déficit d'exploitation assumé par la SHQ et les Villes, un écart entre l'IPC reconnu par la SHQ dans l'actualisation budgétaire et l'IPC réel et une augmentation des coûts des matériaux de l'ordre de 35%.

Pour compenser ces pertes, il est essentiel que les paramètres budgétaires du volet Entretien de l'enveloppe financière ACE soient rehaussés de l'ordre de **6,63 millions de dollars en 2025⁷**, et que l'ajustement de l'enveloppe budgétaire se rapporte à l'IPC réel pour les années suivantes.

⁶ Ce montant ajusté a été documenté grâce au rapport réalisé par MERCER en 2023 et selon les résultats des appariements des postes des offices d'habitation avec ceux de la fonction publique québécoise. Toutes les données permettant de justifier ce montant ont été transmises à la SHQ.

⁷ En décembre 2023, une demande a été adressée à la SHQ concernant une actualisation du financement du volet Entretien de l'enveloppe ACE de 6,5 millions de dollars. Ce montant a été actualisé avec IPC d'une année sur l'autre annoncée en août 2024 par Statistique Canada le 17 septembre 2024.



- Le budget réservé au poste **Soutien à la clientèle** prévu dans les budgets des offices d'habitation est de 22\$ par porte⁸. Le soutien à la clientèle dans les logements sociaux se réfère à l'ensemble des services et aides destinés à accompagner les locataires dans leur vie quotidienne et à répondre aux besoins des résidents tout en favorisant leur intégration et leur bien-être.

Il est inadapté aux réalités sociales actuelles, au vieillissement des locataires des logements sociaux et à leurs enjeux organisationnels (désorganisation administrative, déstructuration sociale, perte d'autonomie et isolement des personnes âgées, situations de détresse physique et psychologique).

La solution, proposée par le ROHQ est l'obtention d'un financement durable et adapté de **19,7 millions de dollars**⁹ permettant l'affectation d'une ressource à temps plein par tranche de 250 portes, ressource dédiée spécifiquement aux priorités d'intervention en développement social auprès des locataires des logements sociaux.

Ces demandes permettront de fournir aux offices d'habitation les sommes financières requises pour être en mesure d'offrir les services adéquats liés à leur mission sociale en tenant compte des réalités auxquelles ils font face.

⁸ Guide du budget 2024 à l'intention des offices d'habitation, Société d'habitation du Québec, décembre 2023 : « Le poste budgétaire *Soutien à la clientèle* (66923) équivaut à 22 \$ par logement et par an et peut aller jusqu'à 37 \$ par logement et par an en le regroupant avec le poste *Activités communautaires et sociales* (66921) ». Ce budget représente un financement total annuel de 1,5 M\$ à 2,5 M de \$ par an pour les 67 000 logements HLM publics du Québec (activités et salaires des intervenants en soutien à la clientèle).

⁹ Mise à jour 2024: le coût moyen d'un intervenant en développement social /an a été actualisé (+2% par rapport à 2023 = 73 500\$/an) pour un ratio de 1 intervenant par 250 portes et un parc immobilier de 67 000 logements HLM public ($67\ 000/250 = 268 \times 73\ 500\$ = 19,7\ M\$$).



SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

DÉVELOPPER DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES MÉNAGES À FAIBLES REVENUS

Le ROHQ recommande au gouvernement de réserver spécifiquement aux offices d'habitation et de soutenir financièrement le développement innovant de **25 000 logements sociaux sur les 5 prochaines années**.

Le ROHQ recommande également de réserver une part de ce développement aux personnes âgées de 65 ans et plus.

FINANCER LE CADRE DE RÉFÉRENCE SUR LE SOUTIEN COMMUNAUTAIRE EN LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE

Le ROHQ recommande au gouvernement d'actualiser le montant du financement du *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social et communautaire* à au moins **50 millions de dollars** par an, de façon pérenne, pour le logement permanent.

PROTÉGER LE PROGRAMME DE LOGEMENT SANS BUT LUCRATIF

Le ROHQ recommande au gouvernement d'actualiser le financement du programme de logement sans but lucratif à hauteur de **37 millions de dollars**, et notamment :

- de rehausser le volet Ressources humaines de l'enveloppe Administration-Conciergerie-Entretien (ACE) à hauteur de **10 millions de dollars** et que ce montant soit annuellement ajusté avec l'IPC réel.
- de rehausser le volet Entretien de l'enveloppe ACE à hauteur de **6,63 millions de dollars** en 2025 et que ce montant soit annuellement ajusté avec l'IPC réel.
- d'ajuster le poste *Soutien à la clientèle* à hauteur de **19,7 millions de dollars** en 2025 et que ce montant soit annuellement ajusté avec l'IPC réel.



ANNEXE

LE REGROUPEMENT DES OFFICES D'HABITATION DU QUÉBEC

La mission du Regroupement des offices d'habitation du Québec:

- Promouvoir et favoriser le développement du logement social et abordable dans le respect du développement durable
- Représenter les offices d'habitation auprès des pouvoirs publics et de tous les autres organismes
- Offrir une gamme de services à valeur ajoutée visant à informer, former et soutenir ses membres



149
offices
d'habitation



1 600
administrateurs



2 500
employés



LES AXES D'EXPERTISE DU ROHQ

Dans l'exercice de sa mission, le ROHQ accroît la professionnalisation de ses membres en proposant des services et des formations continus et adaptés. Le ROHQ est le partenaire de premier plan lors des consultations gouvernementales et des concertations intersectorielles.

Stratégies

Gouvernance

Communication

Affaires
juridiques

Ressources
humaines

Soutien
communautaire



LES OFFICES D'HABITATION

Les offices d'habitation agissent en tant que mandataires du gouvernement du Québec dans la gestion du programme de logement HLM et sont les agents des municipalités.



60 %
personnes
âgées

40 %
familles



170 000

personnes à faible revenu
occupent les logements gérés
par les offices d'habitation



67 000 HLM
dont 3 600 unités du volet Inuit

19 000
AccèsLogis Québec, ACL

15 000
Programme supplément au loyer, PSL

5 000
Logement abordable Québec, LAQ
et autres programmes



17 500

demandes de logements
sociaux traitées par les
offices d'habitation
annuellement



40 000

requérants sur
les listes d'attente des
offices d'habitation



**Regroupement des offices
d'habitation du Québec**

rohq.qc.ca

280-1135, Grande Allée Ouest
Québec (Québec) G1S 1E7

Tél. : 418 527-6228
info@rohq.qc.ca