



CAT - 012M
C.P. – P.L. 83
Matière municipale
Financement politique

REGROUPEMENT DES OFFICES D'HABITATION DU QUÉBEC

E DÉVELOPPEMENT DURABLE OFFICE D'HABITATION ABORDABLE FORCE SOLIDARITÉ REGROUPEMENT
DE SOUTENIR SOCIOCOMMUNAUTAIRE JEUNESSE DÉVELOPPEMENT DURABLE OFFICE D'HABITATION A
MMUNAUTAIRE JEUNESSE DÉVELOPPEMENT DURABLE OFFICE D'HABITATION ABORDABLE FORCE SOL
E DÉVELOPPEMENT DURABLE OFFICE D'HABITATION ABORDABLE FORCE SOLIDARITÉ REGROUPEMEN
URABLE OFFICE D'HABITATION ABORDABLE FORCE SOLIDARITÉ REGROUPEMENT ÂÎNÉS FAMILLE RÉSE
TATION ABORDABLE FORCE SOLIDARITÉ REGROUPEMENT ÂÎNÉS FAMILLE RÉSEAU COMMUNICATION
RCE SOLIDARITÉ REGROUPEMENT ÂÎNÉS FAMILLE RÉSEAU COMMUNICATION FORMATION CONSEILS
LE RÉSEAU LOGEMENTS MUNICIPALITÉ ENTRAIDE SOUTENIR SOCIOCOMMUNAUTAIRE JEUNESSE DÉ
T DÉVELOPPEMENT DURABLE OFFICE D'HABITATION ABORDABLE FORCE SOLIDARITÉ REGROUPEMENT

REGROUPEMENT

FORCE SOLIDARITÉ

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi no 83: Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant le financement politique

Février 2016



TABLE DES MATIÈRES

1. Présentation du Regroupement des offices d'habitation du Québec	1
2. Introduction.....	2
3. L'analyse du projet de loi n° 83	3
<i>Article 58.1.1.....</i>	<i>3</i>
Recommandation 1.....	4
<i>Article 58.1.2.....</i>	<i>5</i>
Recommandation 2.....	5
<i>Articles 68.12. et 68.13.....</i>	<i>5</i>
Recommandation 3.....	6
<i>Article 68.14.....</i>	<i>6</i>
4. Modalités de transition destinées aux ressources humaines.....	7
Recommandation 4.....	7
5. Le contrat d'objectifs et de performance, un outil incontournable aux nouvelles organisations	8
Recommandation 5.....	9
6. Conclusion	10
7. Synthèse des recommandations	11

1. Présentation du Regroupement des offices d'habitation du Québec

Actif dans le secteur de l'habitation sociale depuis plus de 40 ans, le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) constitue un vaste réseau qui s'étend sur tout le territoire du Québec. Il est composé de 510 offices d'habitation (OH), d'un office régional d'habitation (ORH) et de 11 corporations privées sans but lucratif, reconnues à titre de membres auxiliaires. Les offices membres du ROHQ interviennent dans la gestion de plus de 90 000 unités de logements, dont environ 63 000 logements à loyer modique (HLM) et près de 10 000 logements communautaires. Les OH du réseau sont également impliqués dans plus de 8 000 ententes avec des locataires privés dans le cadre du programme *Supplément au loyer* (PSL, volets régulier et urgence). Mentionnons également que, depuis 2002, les OH peuvent agir à titre de promoteurs de projets de logements sociaux. Ils se sont ainsi impliqués dans la construction de plus de 6 300 unités de logements avec les programmes AccèsLogis et Logement abordable Québec.

Le ROHQ a pour mission d'offrir des services de soutien organisationnel, de formation et de représentation aux 3 800 administrateurs bénévoles, dont les conseillers municipaux et délégués des municipalités, ainsi qu'aux représentants des locataires et des groupes socio-économiques qui siègent au sein des conseils d'administration des offices. Le ROHQ fournit également des activités de réseautage, de formation et de perfectionnement aux 2 400 employés à temps plein et à temps partiel qui interviennent dans l'allocation de services d'habitation sociale auprès de plus de 100 000 résidents à travers le Québec.

Les offices d'habitation sont d'importants partenaires du Gouvernement du Québec et des municipalités. Ils agissent en tant que mandataires et agents de ceux-ci dans la gestion du programme de logement HLM. Leurs interventions s'adressent à des ménages à faible revenu ou consacrant une part trop importante de leur budget au logement. Le programme HLM est d'ailleurs le programme de logement social le plus important s'adressant exclusivement aux ménages à faible revenu. Les personnes en bénéficiant ont accès à un logement décent et abordable, ce qui leur permet d'augmenter leur revenu disponible pour les autres besoins essentiels. Les OH ont également un mandat de soutien afin de favoriser le développement social, par l'entremise d'actions communautaires et sociales, en vue d'assurer l'exercice de la pleine citoyenneté des résidents de HLM. Les gestionnaires de HLM ne sont pas seulement des gestionnaires immobiliers, mais sont devenus des acteurs majeurs dans l'amélioration du cadre de vie et dans l'épanouissement des personnes les plus démunies de notre société.

C'est à titre d'intervenant majeur du logement social au Québec que le ROHQ dépose ce mémoire. C'est avec un grand intérêt que le ROHQ souhaite contribuer à la consultation sur le projet de loi n° 83. Celui-ci modifie en effet la Loi sur la Société d'habitation du Québec, ce qui aura un impact direct sur le paysage du réseau des offices d'habitation.

2. Introduction

Dans le cadre de l'importante révision des programmes et des structures de l'État effectué par le gouvernement, l'une des mesures envisagées concerne la réorganisation du réseau des offices d'habitation. L'objectif est de simplifier la structure de gestion et d'améliorer la performance des acteurs, le tout au bénéfice des résidents et des requérants en logement social. C'est en ces termes que le ministre des *Affaires municipales et de l'Occupation du territoire* s'était exprimé aux congressistes réunis à l'ouverture du congrès du ROHQ, le 24 avril 2015. Le ministre avait souligné que les OH sont des acteurs incontournables pour assurer la gestion de l'important parc de logements sociaux partout au Québec. Il faisait alors part de son intention que la réorganisation soit effectuée sur une base territoriale permettant d'établir des structures régionales en habitation sociale. Celles-ci se verraient accorder des responsabilités accrues et une plus grande autonomie.

Le ministre avait alors sollicité le ROHQ afin qu'il lui présente des orientations selon lesquelles les regroupements d'OH pourraient s'effectuer. Le ROHQ a adhéré au projet gouvernemental puisque celui-ci prenait en compte les besoins des requérants et des locataires de logements sociaux. Il permettait également d'améliorer la gouvernance et la gestion des organisations.

Après une consultation de nombreux intervenants du réseau des offices d'habitation, le ROHQ a produit un rapport qui a été remis en juin 2015 au ministre des Affaires municipales par l'entremise de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Les propositions soumises par le ROHQ avaient pour fondements des préoccupations en matière d'équité et d'accessibilité pour la clientèle, de gouvernance, d'efficacité et d'efficacité.

Différentes discussions et collaborations ont été effectuées par la suite avec la SHQ. En décembre dernier, le projet de loi n° 83 a été déposé. Celui-ci prévoit une modification de la Loi sur la Société d'habitation du Québec et officialise la volonté du gouvernement d'aller de l'avant avec la réorganisation du réseau des OH sur la base minimale du territoire d'une MRC.

3. L'analyse du projet de loi n° 83

Le ROHQ accueille favorablement le projet de loi n° 83. Nous sommes d'opinion que les changements proposés concernant la réorganisation des structures des OH visent à tenir compte des réalités régionales et laissent place au positionnement stratégique des régions, tout en favorisant l'autonomie et l'imputabilité des conseils d'administration. Le présent mémoire nous permet de formuler des commentaires sur certains articles que contient le projet de loi.

Article 58.1.1.

« **58.1.1** Le gouvernement peut, par décret, constituer un office régional d'habitation sur le territoire de toute municipalité régionale de comté qu'il désigne.

Cet office succède, à la date fixée dans le décret, aux offices municipaux existant sur le territoire de la municipalité régionale de comté que le décret identifie. Les offices municipaux sont éteints à compter de cette même date. Le nouvel office est alors saisi de tous leurs droits, biens et privilèges et est tenu de leurs obligations. Toute disposition de biens faite en faveur d'un office éteint est réputée faite au nouvel office qui lui succède et toute procédure commencée par un office éteint ou contre lui peut être valablement continuée par le nouvel office qui lui succède ou contre lui, et ce, sans reprise d'instance.

Les paragraphes 3 à 6 de l'article 57 et les articles 57.1 et 58 s'appliquent au nouvel office, compte tenu des adaptations nécessaires.

La transmission des immeubles des offices éteints au nouvel office découlant de la présente loi ne requiert aucune publicité au registre foncier.

Le nouvel office est l'agent de la municipalité régionale de comté. Celle-ci est réputée avoir déclaré, à la date fixée dans le décret, sa compétence en matière de gestion du logement social en vertu de l'article 678.0.2.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) à l'égard des municipalités que le décret détermine. »

L'interprétation de l'article 58.1.1. suggère que les OH devront se regrouper en tenant compte d'une base minimale correspondant au territoire d'une MRC. Ils auront également la possibilité de couvrir un plus grand territoire à la condition que celui-ci corresponde à celui de MRC partageant les mêmes délimitations territoriales. De plus, cette proposition rejoint les préoccupations du ROHQ et de ses membres en matière d'équité et d'accès pour la clientèle du logement social. Les requérants pourront ainsi accéder à une offre de logements sur un plus large territoire.

Recommandation 1

Que les critères guidant le regroupement des offices d'habitation fassent en sorte que les nouvelles organisations puissent minimalement assurer ces trois compétences régionales en habitation sociale :

- a. L'administration et la gestion de la programmation des travaux de rénovation et d'amélioration majeure (RAM); incluant la réalisation du bilan de santé des immeubles, la préparation du plan pluriannuel d'intervention et la coordination de la réalisation des travaux de rénovation.**
- b. Les activités de soutien communautaire auprès de la clientèle et la gestion des ententes partenariales y étant associées.**
- c. La gestion des demandes de logements subventionnés, de la liste d'admissibilité et le soutien au traitement et à la production des baux et ententes de supplément au loyer.**

Article 58.1.2.

« **58.1.2.** Le gouvernement peut, par décret, constituer un office municipal d'habitation issu de la fusion d'offices municipaux existants.

Les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 58.1.1 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à l'office constitué en vertu du premier alinéa.

Le nouvel office est l'agent de chacune des municipalités dont les offices éteints étaient agents. »

Nous comprenons que les dispositions de la loi obligeant les regroupements des OH ne seront utilisées que dans l'éventualité où des OH d'une MRC n'auraient pas réussi à se concerter sous un modèle de regroupement correspondant aux critères émis par la SHQ. Cette ouverture à des regroupements d'offices d'habitation sur la base d'un consensus laisse place à des regroupements répondant à des besoins du milieu.

Recommandation 2

Que les dispositions de la loi obligeant les regroupements des offices d'habitation soient seulement utilisés dans l'éventualité où les offices d'habitation d'une même MRC n'auraient pas réussi à se concerter selon les critères et les délais fixés par le gouvernement.

Articles 68.12. et 68.13.

« **68.12.** Toute contribution qui, en vertu d'une disposition d'un programme d'habitation de la Société, d'un accord d'exploitation conclu en application d'un tel programme ou de tout autre document afférent à un tel programme ou accord d'exploitation, doit être versée par un organisme bénéficiaire d'une aide financière à un fonds d'habitation communautaire, un fonds d'habitation sociale ou au Fonds québécois d'habitation communautaire doit être versée, malgré cette disposition, à la Société.

Malgré toute disposition d'un tel programme, accord ou document, la contribution d'un organisme ne peut être réduite ou annulée que si celui-ci démontre, à la satisfaction de la Société, que la viabilité financière de son projet est compromise. »

« **68.13.** La Société gère et distribue les contributions qui lui sont versées conformément à l'article 68.12 dans l'intérêt et au bénéfice des organismes avec qui elle est liée par un accord d'exploitation conclu en vertu d'un programme d'habitation visé à cet article et uniquement pour les immeubles faisant l'objet d'un tel accord.

Ces contributions peuvent également être utilisées par la Société aux fins de verser une aide financière dans le cadre d'un programme visé à l'article 68.12. »

Par ces deux articles, nous comprenons qu'en transférant les contributions versées du Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) à la Société d'habitation du Québec, cela pourrait donner ouverture à plus de souplesse de la part de la SHQ afin d'assurer la viabilité des projets AccèsLogis (ACL). Ainsi, dans certains cas, il pourrait ne pas y avoir d'obligation de verser une contribution pour de nouveaux projets ACL afin d'assurer la viabilité de projets au moment de l'engagement définitif. D'autre part, le ROHQ est d'avis que les organismes contributeurs doivent avoir un droit de

regard sur l'utilisation des sommes accumulées et qu'une politique d'investissement doit guider les investissements futurs, notamment par des principes de consolidation, de développement et d'innovation. En effet, au moment de sa conception, la mécanique des contributions au FQHC constituait en quelque sorte un pacte social entre le gouvernement et les acteurs du développement social et communautaire au Québec, à l'effet d'une partie de l'équité graduellement bâtie au fil des années par les projets d'habitation puisse servir à financer la consolidation et le développement du parc de logements sociaux et communautaires québécois. Il importe que cet esprit de partenariat demeure présent dans les façons de faire à l'avenir.

Recommandation 3

Que les offices d'habitation puissent construire de nouveaux projets AccèsLogis sans nécessairement être contraints de contribuer au Fonds québécois d'habitation communautaire qui serait désormais géré par la SHQ. Cette dernière devrait être tenue de consulter les organismes contributeurs sur la politique et les modalités de gestion et d'utilisation des fonds provenant de leurs contributions.

Article 68.14.

« **68.14.** La Société peut exiger que des travaux majeurs de réparation ou d'amélioration relativement à des immeubles d'habitation à loyer modique soient effectués dans le délai qu'elle détermine, en transmettant un avis à l'organisme responsable de l'exploitation. L'organisme a 15 jours suivant la réception de cet avis pour informer la Société qu'il s'engage à effectuer la totalité des travaux exigés dans le délai imparti ou à défaut, pour présenter par écrit ses observations. Si l'engagement requis n'est pas reçu dans le délai imparti, la Société peut désigner une personne pour gérer ces travaux, en totalité ou en partie, pour et au nom de cet organisme et aux frais de ce dernier. La décision motivée de la Société doit être communiquée avec diligence aux administrateurs de l'organisme.

Sous réserve des conditions que peut imposer la Société, la personne ainsi désignée a tous les pouvoirs requis pour la gestion de ces travaux, notamment le pouvoir d'octroyer des contrats pour et au nom de l'organisme. Si la personne désignée est un office, ce dernier peut exercer ces pouvoirs ailleurs que sur le territoire de la municipalité dont il est l'agent. La personne désignée peut en outre, aux seules fins de la gestion des travaux, agir au nom de l'organisme, en tant que locateur de l'immeuble visé par ces travaux, afin notamment de transmettre les avis requis par la loi, d'avoir accès aux logements, de procéder aux démarches relatives à l'évacuation temporaire des locataires ou de déposer une demande au tribunal.

La personne ainsi désignée, qui agit dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont confiés en vertu du présent article, ne peut être poursuivie en justice pour un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de ces pouvoirs et fonctions. Aucun recours en vertu de l'article 828 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée, contre cette personne dans la mesure où elle agit dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont confiés en vertu du présent article. Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout jugement, bref, ordonnance ou injonction délivré ou accordé à l'encontre du présent article. »

Nous comprenons ici que la « personne » peut référer à un office d'habitation en autant qu'il dispose des compétences actuellement dévolues aux centres de services (CS).

4. Modalités de transition destinées aux ressources humaines

Le projet de loi n° 83 ne précise pas de modalités applicables à l'égard de la transition des ressources humaines vers de nouvelles organisations. Le seul point de référence se situe actuellement à l'article 58.0.7 de la Loi sur la SHQ qui spécifie que :

« Les employés d'un office éteint en vertu de l'article 58 ou 58.0.1 deviennent, sans réduction de traitement, des employés du nouvel office et ils conservent leur ancienneté et leurs avantages sociaux. Ils continuent notamment de participer au régime de retraite auquel ils participaient avant la constitution du nouvel office. Ils ne peuvent être mis à pied ou licenciés du seul fait de la constitution du nouvel office. »

Cet article n'est cependant pas repris dans le projet actuel. Considérant que le projet de loi touchera majoritairement des employés à temps partiel, il est primordial de définir rapidement les conditions de transition des ressources humaines, notamment en ce qui concerne les éléments relatifs à la pérennité des contrats de travail, aux règles d'affectation du personnel, à la mise en disponibilité et aux indemnités de fin d'emploi. D'autres réformes effectuées dans le passé avaient précisé ces modalités, notamment lors du regroupement d'OH dans le cadre des fusions municipales de 2002, ou encore lors de réformes gouvernementales récentes dans le secteur de la santé. Les conditions de transition respectant les employés sont essentielles à la réussite de tout processus de changement.

Recommandation 4

Que soit prévu un cadre prévoyant les modalités de transition des ressources humaines et qu'il soit précisé dans les meilleurs délais.

5. Le contrat d'objectifs et de performance, un outil incontournable aux nouvelles organisations

La réorganisation du réseau des offices d'habitation s'avère une opportunité de créer de nouveaux organismes disposant d'une marge de manœuvre plus large et d'une expertise renforcée, devenant ainsi plus efficaces et efficaces. Ces caractéristiques, dont bénéficiera alors l'ensemble du réseau, seront l'occasion d'accorder aux OH une plus grande autonomie dans la réalisation de leur mission. Ce sera aussi l'occasion de redéfinir le cadre de gouvernance des grands offices, eux-mêmes issus d'un regroupement dans la foulée des fusions municipales de 2002. Par exemple, les neuf offices des « villes-centres » (incluant celui de la métropole et celui de la Capitale-Nationale), qui regroupent plus de 60 % de l'offre de logements sociaux de notre réseau, ont profité de l'impulsion des regroupements pour acquérir, au cours des 15 dernières années, une masse critique d'expertise et développer des capacités nouvelles d'élargir leurs activités et services, en les adaptant aux besoins particuliers de leurs clientèles. Le projet de loi devrait donc prévoir que la SHQ puisse non seulement déléguer certaines responsabilités, mais aussi redéfinir son rapport avec le réseau des offices d'habitation.

Nous croyons que ceci doit passer par une révision de l'encadrement de la gouvernance des offices. Le réseau des OH s'est déjà doté de règles et d'outils en matière d'éthique et déontologie, et ce, avant même les réseaux municipaux. Ce cadre constitue une solide assise à partir de laquelle les OH se verraient accorder une autonomie de gestion. Un contrat d'objectifs et de performance deviendrait la base contractuelle de la relation entre les OH et la SHQ. Ce contrat inclurait des mécanismes de reddition de comptes plutôt que des directives de gestion, celles-ci s'appliquant davantage à décrire les processus administratifs que les résultats attendus. Le contrat fixerait des objectifs pour une période s'étalant de trois à cinq ans.

En Belgique, les contrats d'objectifs établis par la Wallonie et la région de Bruxelles pour les organismes de logements sociaux constituent des exemples très intéressants. Ils établissent un cadre budgétaire prévisionnel, des objectifs en matière de rénovation et de réhabilitation du parc immobilier, d'accueil et de soutien aux locataires, ainsi que de développement de logements. Notons que beaucoup d'institutions publiques fonctionnent de cette façon au Québec; c'est-à-dire en définissant des objectifs à partir desquels une reddition de comptes est effectuée auprès des instances gouvernementales.

Au Québec, la réorganisation du réseau des offices par le projet de loi n° 83 est une occasion unique d'inscrire le rapport entre la SHQ et les organismes de gestion et de développement du logement social dans une nouvelle logique valorisant l'efficacité, l'innovation, l'adaptation des pratiques aux réalités locales et aux besoins spécifiques des différentes clientèles, et, finalement, la capacité pour les OH d'agir en tant que promoteur immobilier social performant sur leur territoire respectif. Dans cet esprit, les OH devraient avoir le même statut que les hôpitaux, les commissions scolaires ou

les municipalités, en relation avec la réglementation concernant la Commission de la construction du Québec.

Recommandation 5

Que soit révisée la Loi sur la SHQ afin de permettre la mise en place de contrats d'objectifs et de performance avec les offices d'habitation.

6. Conclusion

La réorganisation du réseau des offices d'habitation se présente comme une véritable opportunité d'améliorer la cohésion dans la planification, la gestion et les ressources en logement social. Elle est également une occasion de renforcer l'expertise tout en optimisant les investissements publics. Ces changements permettront d'assurer une plus grande équité dans l'accessibilité des demandeurs ainsi que dans l'attribution des aides personnalisées et des logements sociaux et abordables. Ce sont les requérants et les locataires de logements sociaux qui seront les premiers bénéficiaires de cette réforme.

7. Synthèse des recommandations

1. Que les critères guidant le regroupement des offices d'habitation fassent en sorte que les nouvelles organisations puissent minimalement assurer ces trois compétences régionales en habitation sociale :
 - a. L'administration et la gestion de la programmation des travaux de rénovation et d'amélioration majeure (RAM); incluant la réalisation du bilan de santé des immeubles, la préparation du plan pluriannuel d'intervention et la coordination de la réalisation des travaux de rénovation.
 - b. Les activités de soutien communautaire auprès de la clientèle et la gestion des ententes partenariales y étant associées.
 - c. La gestion des demandes de logements subventionnés, de la liste d'admissibilité et le soutien au traitement et à la production des baux et ententes de supplément au loyer.
2. Que les dispositions de la loi obligeant les regroupements des offices d'habitation soient seulement utilisés dans l'éventualité où les offices d'habitation d'une même MRC n'auraient pas réussi à se concerter selon les critères et les délais fixés par le gouvernement.
3. Que les offices d'habitation puissent construire de nouveaux projets AccèsLogis sans nécessairement être contraints de contribuer au Fonds québécois d'habitation communautaire qui serait désormais géré par la SHQ. Cette dernière devrait être tenue de consulter les organismes contributeurs sur la politique et les modalités de gestion et d'utilisation des fonds provenant de leurs contributions.
4. Que soit prévu un cadre régissant les modalités de transition des ressources humaines et qu'il soit précisé dans les meilleurs délais.
5. Que soit révisée la Loi sur la SHQ afin de permettre la mise en place de contrats d'objectifs et de performance avec les offices d'habitation.