



**Fédération des locataires
d'habitations à loyer modique
du Québec (FLHLMQ)**

Mémoire de la FLHLMQ sur le projet de loi no°20
visant à soutenir les personnes vivant dans la précarité et à améliorer leurs
conditions socio-économiques en favorisant un accès équitable à des logements qui
répondent à leurs besoins

Prioriser les ménages aux plus faibles revenus

Déposé à la Commission d'aménagement du territoire
27 mars 2026

Table des matières

1. Introduction
2. L'utilité du guichet unique
 - a. Un guichet unique pour gérer les demandes
 - b. Des concertations régionales pour l'attribution des logements
3. L'admissibilité et l'attribution des logements abordables
 - a. Les revenus admissibles
 - b. L'attribution des logements abordables
 - c. L'attribution de PSL dans tous les logements abordables gérés par les offices
4. Fournir aux offices d'habitation les moyens de répondre aux 30 000 ménages en attente d'un logement à loyer modique
5. Conclusion



Crédit photo : Patricia Viannay

1. Introduction

La Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ) représente 62 500 ménages à faible revenu habitant dans des logements à prix modique administrés par les 100 offices d'habitation au Québec. Elle regroupe 243 associations de locataires de HLM et de comités consultatifs de résidant-e-s (CCR) dans des projets d'habitation pour familles ou pour personnes âgées à travers plus de 560 villes et villages du Québec.

Depuis 1993, notre fédération se soucie d'assurer la bonne gestion et la pérennité du parc de logements publics au Québec, notamment en favorisant la participation des citoyen-ne-s à l'administration de leurs offices et l'entraide et la solidarité entre les locataires dans différents projets communautaires.

D'entrée de jeu, nous reconnaissons que le projet de loi 20 a le mérite de vouloir mettre en place, comme le demandait, en mai dernier, le vérificateur général du Québec¹, le guichet unique que nous revendiquons à la FLHLMQ depuis le début des années 2000.

C'était d'ailleurs une recommandation phare du rapport Morin qui, en 2017, avait amené la ministre libérale Lise Thériault à vouloir simplifier la vie des ménages qui ont besoin d'un logement social. Plus de 200 locataires de HLM avaient d'ailleurs participé à cette tournée de consultations publiques dans 36 villes du Québec pour réclamer la mise en place d'un tel service. Plusieurs locataires, des familles et des personnes âgées, avaient témoigné des obstacles personnels qu'ils et elles avaient rencontré pour trouver à quelles portes frapper dans le but d'obtenir un logement social correspondant à leurs besoins. Nous espérons donc que la ministre Proulx aura le temps, cette fois-ci, de faire adopter cette mesure avant le déclenchement des prochaines élections.

La première partie de notre mémoire contient des suggestions d'amendements pour garantir l'efficacité de ce guichet qui devrait servir de porte d'entrée dans chaque région du Québec dans le cadre d'un partenariat respectueux des différents modes de tenure dans le logement social et communautaire (coop, OBNL et OH).

Ceci étant dit, si l'objectif du gouvernement est de vraiment soutenir les personnes précaires et de miser sur le logement pour améliorer leurs conditions socio-économiques, il va falloir beaucoup plus qu'un guichet unique et des règlements. On ne vit pas sur une liste d'attente, même bien gérée !

¹ Accessibilité à des logements subventionnés par la Société d'habitation du Québec, rapport du Vérificateur général du Québec, mai 2025.

Dans un deuxième temps, nous démontrerons comment le gouvernement pourrait, s’il est sérieux dans ses intentions, profiter des changements législatifs et réglementaires qu’il propose concernant le logement abordable pour aller beaucoup plus loin dans ses actions pour répondre aux principales critiques émises par le VGQ dans son rapport sur l’accessibilité des logements subventionnés par la Société d’habitation du Québec.

Finalement, même si projet de loi ne porte pas sur le logement à loyer modique, qui est pourtant la solution qui s’impose puisque déjà 30 000 ménages se désespèrent sur les listes d’attente existantes, nous interviendrons dans la troisième partie de notre mémoire sur ce grand oublié pourtant essentiel pour atteindre l’objectif visé par le projet de loi.

2. L’utilité du guichet unique

Depuis notre fondation en 1993, de nombreux congrès de la FLHLMQ ont demandé au PQ, au PLQ et à la CAQ la mise en place d’un guichet unique pour faciliter la vie des ménages demandeurs et de ceux et celles qui habitent déjà en logement social mais qui, pour différents motifs (famille, travail, hôpital, etc.) souhaiteraient déménager dans une autre ville ou région du Québec.

En 2017, à la suite d’une tournée de 36 rencontres de consultation organisées par le gouvernement, le rapport Morin recommandait déjà la mise en place d’un guichet unique dans chaque région pour faciliter la vie des requérant-e-s de logements sociaux et assurer la complémentarité des réseaux. Plus de 200 locataires de HLM y avaient participé avec la FLHLMQ. À la demande de la ministre Lise Thériault, la SHQ avait donc mis en place, en 2018, un comité de travail chargé d’élaborer les paramètres d’un tel guichet unique mais géré régionalement par les partenaires du logement social et communautaire. Un changement de gouvernement a cependant mis en veilleuse le projet.

Dans le cadre de ces travaux, notre fédération donnait les deux exemples suivants :

- En Ontario, 47 gestionnaires de services municipaux administrent le logement social et les critères de sélection sont clairs. Beaucoup de ces gestionnaires acceptent les demandes en ligne. Une demande de logement peut ainsi être acheminée dans tous les logements sociaux disponibles dans la région.
- En France, un portail électronique permet d’appliquer dans tous les logements sociaux du pays avec une description de ceux-ci et les critères de sélection. Il est parrainé par l’Union sociale pour l’habitat à l’adresse www.bienveo.fr.

Sur le terrain, les offices d’habitations, les coopératives et les organismes sans but lucratif en habitation de ville comme Québec, Lévis et Laval ont mis en place leur propre guichet d’entrée pour faire une demande. Concertation logement Lévis, Registre partagé pour le logement subventionné à Québec et Accès logement Laval sont des exemples vivants de guichets uniques.

Mentionnons également que l'utilité d'un guichet unique ne se limite pas seulement à favoriser l'accessibilité des ménages et l'équité et la transparence lors des attributions. Il peut également servir à tracer un portrait régional des besoins réels au niveau des modes de tenure, des typologies et des services nécessaires pour permettre une planification intelligente des logement sociaux ou communautaires à développer dans les années à venir.

La mise en place d'un tel service est demandée par les personnes requérantes de HLM depuis près de trente ans mais également par le Vérificateur général du Québec, qui, en mai dernier, indiquait dans son rapport que « l'absence d'un guichet unique rend inefficace l'attribution des logements sociaux par plus de 1730 organismes ».²

Avec le PL 20, qui souhaite mettre en place un guichet d'accès au logement social et abordable, la question n'est donc plus de savoir si un guichet unique serait utile mais plutôt de savoir comment le rendre efficace dans chaque région du Québec et surtout au profit de quels ménages ? Pour notre fédération, l'objectif devrait clairement être de desservir les 538 000 ménages potentiellement admissibles à un logement social à travers le Québec³, en commençant par les 30 000 qui se désespèrent sur les listes d'attente des offices d'habitation.

a. Un guichet unique pour gérer les demandes

Nous sommes en accord avec la SECTION II GUICHET DE DEMANDES DE LOCATION. Un guichet de demandes devra avoir les qualités suivantes :

- Un guichet où il est facile de mettre à jour ses informations. Un portail numérique va grandement simplifier les applications mais le dépôt en ligne d'une demande ne devrait pas être la seule option. Il existe encore une grande fracture numérique au Québec et plusieurs personnes requérantes souhaiteront déposer des documents papier ;
- Un guichet qui permet au demandeur de comprendre et de surveiller son rang ;
- Un guichet qui permet une mobilité parce que les besoins des personnes évoluent. Pour ce faire, une révision du Règlement d'attribution des logements à loyer modique (RALLM) devra être menée en parallèle afin de retirer la possibilité de limiter les territoires de sélection (RALLM - Article 14, alinéa 4) ;
- Un guichet qui permet de respecter le droit au transfert pour des raisons de santé ou de sécurité (RALLM - Article 23, alinéa 5).

² Idem, page 26.

³ Idem, page 12.

b. Des concertations régionales pour l'attribution des logements

Si nous souhaitons l'élargissement à travers toutes les régions du Québec des guichets uniques qui se sont mis en place à Québec, Lévis, Laval et dans quelques autres endroits, c'est non seulement pour faciliter la vie des ménages demandeurs mais également en raison de la dynamique régionale que cela permet de créer entre les différents fournisseurs de logements sociaux et communautaires. Asseoir autour d'une même table ceux et celles qui gèrent et développent les logements subventionnés par la SHQ dans chaque région en leur confiant la mission de répondre aux besoins des ménages inscrits via le guichet unique est la méthode la plus efficace pour obtenir de bons résultats et être en état de les mesurer.

Ainsi, le guichet national permettra aux ménages, peu importe leur lieu de résidence au Québec, de s'inscrire sur une liste, à vrai dire des listes selon la typologie et le mode de tenure désiré, en fonction de critères d'admissibilité établis par la réglementation de la SHQ.

Ensuite, le processus d'attribution devra se faire dans chaque région par les organismes gestionnaires réunis au sein d'une concertation qui pourra appareiller les demandes de logements aux ressources de la région, dans le respect des pratiques inhérentes à chaque tenure.

À l'heure actuelle, chaque office d'habitation a un comité de sélection sur lequel siège un.e locataire élu.e. par les autres locataires. Ce comité de sélection doit garder sa compétence de la même façon que chaque coopérative et chaque OBNL pourra continuer de prioriser parmi les personnes admissibles selon des critères propres à sa mission. Dans le cas des offices, le comité de sélection est d'autant plus important qu'il gère aussi les relogements obligatoires en vertu de l'article 1990 du Code civil.

Pour permettre la mise en place de concertation régionale ayant pour mission de donner des réponses aux ménages qui s'inscriront via le guichet unique proposé par la SHQ, nous proposons une modification à l'article 5 de la SECTION II en remplaçant « *Le guichet permet l'appariement des demandeurs de location de logements avec les locataires* » par « *Le guichet permet l'appariement des demandeurs de location de logements avec les concertations régionales* ».

Si la SHQ veut étendre à toutes les régions du Québec les exemples positifs des registres partagés à Québec, Lévis et Laval, il devra également y consentir un budget pour faciliter la concertation des fournisseurs de logements sociaux et communautaires et des organismes représentant les ménages demandeurs. Le Programme d'hébergement temporaire et d'aide à la recherche d'un logement (PHTARL), mis en place pour répondre à la crise du logement, pourrait être mis à contribution à ce niveau.

Ces concertations régionales pourraient non seulement faciliter l’octroi des bons logements aux bons besoins mais également assurer une vigie positive sur les pratiques d’attribution des organismes mandataires de la SHQ en réponse à la critique du VGQ concernant les 1 730 organismes difficiles à suivre et à contrôler.

3. L’admissibilité et l’attribution des logements abordables

En décembre 2025, la FLHLMQ formulait dans son mémoire au ministre des Finances ses inquiétudes quant à l’échec du modèle de logements abordables. Notre analyse reprenait certaines critiques formulées par le Vérificateur général du Québec :

- Seulement 26 % des logements subventionnés⁴ étaient alloués à des ménages à faible revenu alors que les listes d’attente gérées par les offices d’habitation comptent 30 000 noms, la pointe de l’iceberg;
- Le fait que, dans un contexte de rareté de logements sociaux et de logements abordables, près de 2 722 ménages ayant des revenus dépassant de plusieurs dizaines de milliers de dollars les critères d’admissibilité dans les nouveaux logements abordables (PHAQ, ententes avec les fonds fiscalisés et les développeurs qualifiés)⁵ ;
- En raison de l’offre limitée de logements subventionnés par rapport au nombre de ménages dans le besoin, et du fait qu’ils sont financés par des fonds publics, il est essentiel que l’octroi des logements se fasse sur la base de critères objectifs qui respectent les normes des programmes et évitent des choix subjectifs ou discriminatoires.

Le PL20 doit, s’il est adopté, rectifier le tir afin de clarifier qui est admissible à un logement construit avec des fonds publics et en fonction de quels critères sont attribués ces logements.

a. Les revenus admissibles

La grande qualité des logements à loyer modique est qu’ils respectent la capacité de payer des ménages les plus pauvres, soit 25 % des revenus ou, à vrai dire, 29% si on y ajoute les autres charges telles que l’électricité, le stationnement et les frais de climatiseur.

Avec la diminution des subventions accordées à la réalisation des projets sociaux en habitation, et notamment la fin du Programme AccèsLogis, le gouvernement de la CAQ a commencé par introduire dans la Loi de la SHQ la notion de logement modeste comme complément au logement à prix modique. Il nous propose maintenant de remplacer cette notion de logement modeste par la notion

⁴ Idem, page 16.

⁵ Idem, page 21.

de logement abordable à être défini plus tard par voie de règlement. La SHQ a même ajouté le concept de logement abordable intermédiaire. Bref, moins les subventions permettent de réaliser des logements véritablement sociaux et plus la notion d'abordabilité a besoin d'élasticité.

Ce débat à n'en plus finir sur l'abordabilité et le flou dans la définition des populations ciblées ont nui aux ménages à plus faibles revenus qui finalement, n'ont profité que de 26% des logements subventionnés. Il faut clarifier quelle formule veut répondre au besoin de quel segment de la population.

Notre solution : penser en fonction de la capacité de payer des ménages et non en fonction du marché. Si les ménages les plus pauvres, aidés par l'état et logés dans le parc public, ne peuvent avoir un taux d'effort inférieur à 25% de leurs maigres revenus, nous suggérons qu'on applique la même règle aux ménages subventionnés dans le cadre du logement abordable.

Nous proposons que l'article 10 qui vient définir l'admissibilité soit amendé pour ajouter « Le seuil maximal d'admissibilité sera fixé à quatre fois le coût du loyer demandé. » Ainsi, peu importe le loyer demandé par l'organisme gestionnaire des logements subventionnés par la SHQ pour équilibrer son budget, le seuil maximum de revenu étant de quatre fois les revenus déclarés, aucun ménage n'aura un taux inférieur à 25%. Un 4 ½ à louer à 1 000 \$ par mois nécessitera un revenu annuel inférieur à 48 000 \$ par année pour y être admissible à l'entrée.

En fonction des subventions versées et des coûts de réalisation, le loyer de référence pour assurer la viabilité d'un projet social ou communautaire est différent d'un projet à l'autre, d'une région à l'autre. Les revenus admissibles varieraient en conséquence.

b. L'attribution des logements abordables

Nos commentaires sur la section III et la section IV reposent sur notre fine connaissance des 74 000 HLM gérés par les 100 offices et des 24 000 logements construits via d'autres programmes de logements abordables. Nous comprenons que les OBNL d'habitation et les coopératives ont des réalités différentes. Pour nos membres, il reste cependant essentiel que les fonds publics soient dirigés vers les ménages locataires les plus précaires dans les futurs développements. C'est ce besoin qui guide les propositions qui suivent.

La SECTION III et en particulier les articles 13 à 17 instaurent le principe d'un Règlement d'attribution des logements abordables. Nous sommes en accord. Le Règlement à venir devra prévoir une pondération des demandes en s'inspirant de la réglementation adoptée en 2011 pour le loyer modique, soit :

- Un maximum de 6 points pour les revenus les plus bas;
- Un maximum de 6 points pour l'ancienneté de la demande;

- Un point par enfant mineur;
- 5 points additionnels pour des critères spécifiques au projet d'habitation. Par exemple, un OBNL qui répond à un besoin ciblé ou une coopérative qui a besoin de sélectionner des membres en fonction de leur volonté d'adhérer à un modèle de cogestion.

c. L'attribution de PSL dans les logements abordables gérés par les offices d'habitation

En février 2026, nous avons constaté que les offices ne louaient pas les 1 700 logements qu'ils administrent en provenance de la Mission Unitainés aux ménages sur leurs propres listes d'attente. Certains offices ont même recours à des enquêtes auprès de l'ancien propriétaire ou du Tribunal administratif du logement.

Ce nouveau partenariat a mis en lumière un enjeu majeur autour des logements abordables gérés par les offices d'habitation : cela les éloigne de leur mission et ce sont les ménages les plus précaires qui font les frais de cette diversification de l'offre par les offices d'habitation.

Si la ministre veut vraiment faciliter l'accès au logement, elle devrait inclure dans son projet de loi le fait que les 24 000 logements abordables administrés par les offices devraient pouvoir bénéficier de suppléments au loyer (PSL) et être alloués en vertu du Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique.

Ainsi, à chaque fois qu'un logement abordable se libèrerait ou serait construit dans un des 100 OH, celui-ci irait en priorité à un des 30 000 ménages inscrits sur les listes. Ainsi, 100% des logements subventionnés seraient attribués aux ménages les plus pauvres. Cela faciliterait aussi le transfert des locataires en sous occupation dans les HLM en élargissant le parc à la disposition des OH. Le VGQ dénombrait près de 9 000 logements en sous-occupation dans le parc social, en bonne partie en raison d'un manque de logement de la bonne typologie. Les PSL dans le logement abordable administré par les offices viendraient élargir rapidement les possibilités d'occuper au maximum le parc social.

4. Fournir aux offices d'habitation les moyens de répondre aux 30 000 ménages en attente d'un logement à loyer modique

Le gouvernement de la CAQ se vante d'avoir investi conjointement avec le fédéral près de deux milliards \$, au cours des dernières années, dans la construction de logements abordables pour résoudre la crise du logement. N'empêche que seulement 26% de ces logements ont été alloués à

des ménages à faible revenu.⁶ Ce pourcentage était de 55% dans les programmes mis en place par le PQ et le PLQ, dans les vingt dernières années, et qui ont été supprimés par le gouvernement Legault. Ce n'est pas pour rien que la ministre Duranceau avait rejeté du revers de la main notre pétition de 9 000 signatures déposée, en décembre 2024, à l'Assemblée nationale et demandant de cibler les ménages admissibles aux HLM.

Avec maintenant 580 000 ménages admissibles à un HLM en raison de l'explosion du coût des loyers sur le privé et plus de 30 000 locataires inscrits sur les listes d'attente des offices, il est scandaleux que les 100 OH du Québec ne puissent pas bénéficier d'un programme spécifique et d'un budget pour densifier et construire de nouveaux HLM. Les seuls logements mis à la disposition des offices sont venus d'une fondation privée de Luc Maurice qui, lui, a réussi à obtenir 370 millions \$ de la part de la SHQ. Or, comble du malheur, ces 1700 logements de la Mission Unitainés ne sont pas dédiés spécifiquement aux ménages demandeurs de HLM.

Pourtant l'utilité sociale des HLM est unique et facile à démontrer. Ainsi, par exemple, en 2024, dans un recensement fait auprès de 14 offices au Québec, nous avons constaté avec fierté que 676 femmes victimes de violence avaient pu trouver refuge en HLM.

En 2023, le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) avait commandé à AVISEO Conseil une évaluation des impacts économiques et sociaux des investissements en logements sociaux⁷. Celle-ci affirme que vivre en HLM réduit les risques d'insécurité alimentaire, diminue la prévalence du diabète et du stress et favorise une meilleure santé globale. Les chercheurs concluent également que l'existence des logements sociaux a contribué à réduire le taux de criminalité.

Selon une étude de l'Observatoire québécois des inégalités, les effets de la crise du logement sur la santé physique et mentale des locataires au Québec peuvent être évalués à 2 milliards \$, annuellement, en raison des mauvaises conditions de logements et du prix des loyers.⁸

Si, pendant les huit dernières années, la CAQ a refusé de donner aux offices d'habitation les moyens financiers de construire des HLM, c'est pour une raison idéologique et non pas pour des motifs financiers. Le prochain gouvernement entendra-t-il la voix de la raison, et les critiques du Vérificateur général du Québec, afin de permettre aux offices de réaliser rapidement de nouveaux HLM pour les 30 000 ménages en attente ? Notre fédération en réclame 5 000 par année.

⁶ Rapport sur l'accessibilité des logements subventionnés, VGQ, mai 2025.

⁷ AVISEO Conseil, *Impacts économiques et sociaux des investissements en logements sociaux*, rapport final, avril 2023

⁸ Le manque de logements adéquats nuit à la santé, Observatoires québécois des inégalités, décembre 2025.

5. Conclusion

Le PL20 propose de simplifier l'inscription sur une liste de demandeurs de logement et de normer l'accès aux logements abordables. Une fois ces principes adoptés, les règlements qui seront adoptés par la suite feront la différence. Nous pensons toutefois que certains éléments de la loi doivent être plus précis si nous voulons atteindre les bons objectifs. C'est pourquoi nous recommandons :

1. Amender l'article 5 de la SECTION II en remplaçant « *Le guichet permet l'appariement des demandeurs de location de logements avec les locataires* » par « *Le guichet permet l'appariement des demandeurs de location de logements avec les concertations régionales* ».
2. Amender l'article 10 qui vient définir l'admissibilité en ajoutant à la fin de l'article « *Le seuil maximal sera fixé à quatre fois le coût du loyer demandé* ».

Parce que seul le logement social garantit la pérennité de nos investissements en logement, nous supportons l'adoption de l'article 10 du Chapitre 2 qui modifie l'article 3.4.5 de la Loi de la SHQ afin de confier l'administration et l'exploitation d'un immeuble à un office d'habitation dans le cadre de projets pilotes comme la densification des sites appartenant aux OH ou à la SHQ. Dans la même idée, nous appuyons l'adoption de l'article 19 du Chapitre 2 qui permettra à un ministre ayant l'autorité sur un immeuble de le céder à des fins d'habitation à un OBNL, une coop ou un office d'habitation.

Finalement, même si ce n'est pas prévu dans le PL20, nous insistons auprès de la ministre afin qu'elle oblige et donne aux offices d'habitation la possibilité d'avoir 100% de suppléments au loyer (PSL) dans tous les logements abordables qu'ils administrent. Tous les logements qui se libéreront ou qui seront réalisés pourront être attribués en fonction du Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique.

Nous souhaitons également que la CAQ, profite des 1 000 unités budgétées le 18 mars 2026 pour relancer la construction d'une nouvelle génération de HLM par un programme dédié aux offices d'habitation qui permettrait notamment la densification de sites déjà publics.

Vous assurant, mesdames et messieurs les membres de la Commission, de l'expression de nos meilleurs sentiments.

Yves Dubé, Président de la FLHLMQ