



Communauté métropolitaine
de Montréal



LA PROTECTION DU MODE MÉTROPOLITAIN DE FINANCEMENT ET D'ATTRIBUTION DU LOGEMENT SOCIAL ET ABORDABLE DANS LE CADRE DE LA RÉORGANISATION DU RÉSEAU DES OFFICES D'HABITATION (PROJET DE LOI N^O 83)

RAPPORT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL
DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

MAI 2016



ISBN 978-2-924076-53-8



RÉORGANISATION DU RÉSEAU DES OFFICES D'HABITATION
RAPPORT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL

Le 5 mai 2016

Monsieur Denis Coderre
Président
Communauté métropolitaine de Montréal
1002, rue Sherbrooke Ouest, bureau 2400
Montréal (Québec) H3A 3L6

Monsieur le Président,

J'ai le plaisir de vous remettre, au nom des membres de la commission du logement social, le rapport concernant *La protection du mode métropolitain de financement et d'attribution du logement social et abordable dans le cadre de la réorganisation du réseau des offices d'habitation*.

Le gouvernement du Québec a annoncé, en mai 2015, sa volonté de réorganiser le réseau des 538 offices municipaux d'habitation du Québec afin d'en améliorer la gestion. En décembre de la même année, il déposait le projet de loi n° 83, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, qui contenait, entre autres, des modifications à la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* donnant au ministre le pouvoir de décréter des regroupements d'offices municipaux d'habitation.

La Communauté a déposé un mémoire dans le cadre des travaux de la commission parlementaire chargée de l'étude du projet de loi. Dans ce mémoire, la Communauté estime légitime la volonté du gouvernement d'assurer la gestion des offices d'habitation par du personnel à temps plein. La Communauté demande toutefois au gouvernement de s'assurer que la réorganisation du réseau des offices d'habitation n'altère en aucune façon le mode métropolitain de financement et d'attribution du logement social. Le comité exécutif a donné mandat à la commission, le 11 février dernier, d'identifier les moyens à mettre en place afin d'assurer l'intégrité de ce modèle métropolitain.

Au terme de ses travaux, la commission propose au comité exécutif deux recommandations prioritaires afin de faire valoir auprès de ses partenaires en logement social tous les avantages que présente l'adéquation des limites des futurs regroupements avec les limites territoriales de la Communauté. Considérant que le financement du logement social est, dans le Grand Montréal, assuré par les contributions versées par chacune des 82 municipalités de la Communauté au Fonds du logement social métropolitain, cette option est qualifiée d'optimale par les membres de la commission. Différentes options de regroupements respectant les limites sont envisageables et permettraient, tout en rencontrant les objectifs du gouvernement, de simplifier, pour les offices d'habitation issus des regroupements à venir, l'ensemble des processus de gestion comptable, de reddition de compte et de gestion des listes d'attente. Si des regroupements comprenant à la fois des offices municipaux d'habitation du Grand Montréal et de l'extérieur du territoire devaient néanmoins être mis sur pied, la commission formule une série de recommandations dans le but de favoriser le respect du modèle métropolitain de financement et d'attribution du logement social. La Commission estime toutefois que, malgré la mise en place de ces mesures, les conditions assurant une saine gouvernance et la transparence dans la gestion ne pourraient être entièrement atteintes advenant la création de regroupements en porte-à-faux.

Je tiens à remercier les représentants de la Société d'habitation du Québec, du Regroupement des offices d'habitation du Québec, de l'Office régional d'habitation du Lac des Deux-Montagnes et du Centre des services des Laurentides qui ont accepté l'invitation de la commission à échanger au sujet des différents enjeux soulevés par cette réorganisation en regard de la compétence de la Communauté en matière de logement social.

Je tiens également à souligner le travail de mes collègues de la commission du logement social réalisé dans le cadre de ce mandat et, plus généralement, leur intérêt manifeste à l'égard des nombreux défis à relever en matière de logement social et abordable dans le Grand Montréal.

En mon nom et au nom de mes collègues, veuillez recevoir, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

La présidente de la commission du logement social,



Suzanne Dansereau
Mairesse de la Ville de Contrecoeur





MEMBRES DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL

Présidente

Mme Suzanne Dansereau – Mairesse de la Ville de Contrecoeur

Vice-présidentes

Mme Monique Bastien – Membre du conseil de la Ville de Longueuil

Mme Manon Gauthier – Membre du comité exécutif de la Ville de Montréal

Membres

M. Nicholas Borne – Membre du conseil de la Ville de Laval

M. Benoît Dorais – Membre du conseil de la Ville de Montréal, Maire de l'arrondissement du Sud-Ouest

Mme Sonia Paulus – Mairesse de la Ville de Sainte-Marthe-sur-le-Lac

M. Giovanni Rapanà – Membre du conseil de la Ville de Montréal

Mme Monique Vallée – Membre du comité exécutif de la Ville de Montréal



SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de son mandat, la commission a arrêté les recommandations suivantes afin d'assurer la protection du mode métropolitain de financement et d'attribution du logement social et abordable dans le cadre de la réorganisation du réseau des offices d'habitation (projet de loi n° 83) :

Les recommandations pour des regroupements respectant les limites territoriales de la CMM qui représentent la solution optimale

- **R1** – Réaffirmer que, pour la Communauté, le respect des limites de son territoire au moment de l'établissement des nouveaux OH est la solution optimale afin d'assurer l'intégrité du mode métropolitain de financement et d'attribution des logements sociaux.
- **R2** – Inviter les municipalités, les OH et les MRC à respecter les limites de la CMM dans leur proposition de regroupement.

Les recommandations pour les regroupements en porte-à-faux

- **R3** – Demander au gouvernement du Québec et à la SHQ d'assurer l'intégrité du **système de financement métropolitain des HLM et des PSL** dans l'éventualité où des OH en porte-à-faux seraient mis en place et en assumeraient la gestion. Ils devront, plus spécifiquement :
 - R3.1** – Identifier, en collaboration avec la CMM et les autres partenaires, les items du déficit d'exploitation des HLM et des PSL qui devront être partagés et leur mode de répartition que ce soit en fonction des ensembles immobiliers, au prorata des locataires, ou en vertu de toute autre formule convenant à l'ensemble des partenaires;
 - R3.2** – Assurer le développement d'outils de gestion – en collaboration avec les municipalités, les OH et les MRC du Grand Montréal, la COGIWEB, le ROHQ et la Communauté –, notamment les outils informatiques, permettant d'identifier et de distinguer aisément les montants éligibles à un remboursement de la CMM et ceux qui ne le sont pas;
 - R3.3** – Exiger que les documents financiers produits par les OH et notamment leurs états financiers reflètent cette dualité;
 - R3.4** – Assurer la révision des guides de gestion des programmes HLM, PSL et AccèsLogis et des formulaires afférents afin de tenir compte de cette réalité;
 - R3.5** – Développer des outils d'information et de formation du personnel des OH et du conseil d'administration des OH au sujet de ces outils de gestion;
 - R3.6** – Transmettre à la CMM des budgets, des états financiers et des formulaires de réclamation plus complets permettant à la CMM de s'assurer que ces remboursements soient faits uniquement pour des ensembles immobiliers et la population du Grand Montréal.
- **R4** – Demander au gouvernement du Québec et à la SHQ d'assurer l'intégrité du **système métropolitain d'attribution des HLM et des PSL** dans l'éventualité où des OH en porte-à-faux seraient mis en place, et en assumeraient la gestion. Ils devront, plus spécifiquement :
 - R4.1** – Assurer, en collaboration avec la CMM et les autres partenaires, le développement d'un modèle type d'attribution des logements sociaux et de transferts et le rendre disponible auprès des OH. En vertu de l'article 155 de la Loi sur la CMM, ce modèle doit permettre, à une personne résidant sur le territoire de la CMM, si elle satisfait aux autres conditions prévues à la Loi sur la SHQ, de faire une demande de location auprès de tout locateur qui dessert un territoire de la CMM. Ce système doit s'assurer que seuls les résidents de la CMM puissent faire une demande sur le territoire de la CMM. En contrepartie, ce système doit prévoir que seuls les résidents de l'extérieur de la CMM puissent déposer une demande pour les territoires hors CMM;
 - R4.2** – Assurer la révision des règlements et des guides de gestion des programmes HLM, PSL et AccèsLogis et des formulaires afférents afin qu'ils intègrent la réalité des modes de financement et d'attribution métropolitains;
 - R4.3** – Assurer le développement des outils de gestion, notamment des outils informatiques, permettant la création des listes requises suite à la réorganisation;
 - R4.4** – Développer des outils d'information et de formation du personnel des OH au sujet de ce système d'attribution.



- **R5** – Recommander au gouvernement du Québec et à la SHQ de s'assurer que, lors des séances d'information et de concertation, l'ensemble des partenaires sur le territoire de la Communauté et dans les municipalités limitrophes soit informé des spécificités du mode métropolitain de financement et d'attribution et de leurs incidences en regard des types de regroupements envisagés.

- **R6** – Mandater l'administration de la CMM afin qu'elle poursuive ses échanges avec les OH et les municipalités de son territoire ainsi que la SHQ et le ROHQ en vue de développer et d'assurer la mise en place de modalités et d'outils permettant d'assurer l'intégrité du mode métropolitain de financement et d'attribution.

Les recommandations pour les offices d'habitation du Grand Montréal qui assurent la gestion d'unités PSL hors CMM

- **R7** – Demander à la SHQ d'informer officiellement la CMM lorsque des OH du Grand Montréal assurent la gestion d'unités PSL hors CMM.

- **R8** – Demander à la SHQ de s'assurer que soient mises en place les mesures permettant de protéger l'intégrité du système métropolitain de financement et d'attribution lorsque des OH du Grand Montréal assurent la gestion d'unités PSL hors CMM, mais également de corriger les anomalies existantes.

La recommandation pour les projets AccèsLogis développés par des OH en porte-à-faux

- **R9** – Demander au gouvernement du Québec et à la SHQ de s'assurer que, si des OH en porte-à-faux devaient être mis sur pied et devaient développer des projets AccèsLogis, seuls les projets développés sur le territoire du Grand Montréal soient éligibles à un remboursement de la CMM et que seuls les résidents de la CMM puissent y déposer une demande de PSL.

Considérant les énoncés précédents, la commission est d'avis que des regroupements en porte-à-faux seraient un système excessivement complexe en matière de gestion et d'attribution des logements sociaux dans la région métropolitaine. Malgré les recommandations 3 à 9, la commission est également d'avis que leur mise en place ne permettrait pas d'assurer une saine gouvernance, une transparence des processus de gestion et constituerait une entrave à l'atteinte des objectifs d'efficacité du gouvernement.

Les enjeux connexes et les observations de la commission

Par ailleurs, la commission du logement social estime que plusieurs enjeux, qui se situent au-delà du présent mandat, devront être examinés de près lorsque viendra le temps de créer des regroupements tels que : les coûts liés à la réorganisation; l'harmonisation des listes de demandes et de transferts; l'ancrage des nouveaux OH dans leur milieu; la composition des conseils d'administration des nouveaux OH; la redéfinition du rôle et des responsabilités des OH et les outils à élaborer pour faciliter la diffusion d'information et la concertation. La commission formule plusieurs observations à ce propos dans la section 5.



TABLE DES MATIÈRES

MOT DE LA PRÉSIDENTE.....	3
MEMBRES DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL	5
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	6
PRÉAMBULE	11
LA COMPÉTENCE DE LA CMM EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL	11
MANDAT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL	11
TRAVAUX DE LA COMMISSION	12
PARTIE 1 – LA RÉORGANISATION DU RÉSEAU DES OFFICES D'HABITATION ENTREPRISE PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC AVEC LE PROJET DE LOI N ^o 83.....	13
PARTIE 2 – LES POSITIONS DÉFENDUES EN COMMISSION PARLEMENTAIRE AU SUJET DU PROJET DE LOI N ^o 83.....	15
2.1 LA POSITION DE LA COMMUNAUTÉ.....	16
2.2 LES POSITIONS DES AUTRES INTERVENANTS EN COMMISSION PARLEMENTAIRE	16
2.3 CHEMINEMENT DU PROJET DE LOI N ^o 83	18
PARTIE 3 – PORTRAIT DES OFFICES D'HABITATION DU GRAND MONTRÉAL	19
3.1 LES 42 OFFICES D'HABITATION DU GRAND MONTRÉAL	19
3.2 L'ORH DU LAC DES DEUX-MONTAGNES	23
3.3 LES CENTRES DE SERVICES	24
PARTIE 4 – LA PRÉSERVATION DU MODE MÉTROPOLITAIN DE FINANCEMENT ET D'ATTRIBUTION DU LOGEMENT SOCIAL : ENJEUX ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL	25
4.1 LES ENJEUX DE LA RESTRUCTURATION POUR LA CMM	25
4.2 LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL	26
PARTIE 5 – LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU DES OH : LES ENJEUX CONNEXES ET LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	33
5.1 LES COÛTS ASSOCIÉS À LA RÉORGANISATION	33
5.2 LES RELATIONS DE PROXIMITÉ ET L'ANCRAGE DE L'OH DANS SON MILIEU	33
5.3 LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE	34
5.4 LA REDÉFINITION DU RÔLE DES OH	34
5.5 L'ENJEU DE LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET DE LA CONCERTATION	35
ANNEXE I : TABLEAUX : HLM PUBLICS, PAR OFFICE D'HABITATION ET PAR MRC, COURONNES NORD ET SUD	36



LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Auditions ou mémoires présentés à la commission de l'aménagement du territoire du gouvernement du Québec abordant les dispositions au sujet de la réorganisation des offices d'habitation	15
Tableau 2 : Logements sociaux par grand secteur géographique, 2015	19
Tableau 3 : Le parc des OMH de la couronne Sud, 2015.....	21
Tableau 4 : Le parc des OH de la couronne Nord, 2015.....	22

LISTE DES CARTES

Carte 1 : MRC comprises en tout ou en partie sur le territoire de la CMM.....	20
---	----





PRÉAMBULE

LA COMPÉTENCE DE LA CMM EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL

De par sa loi constitutive, la Communauté métropolitaine de Montréal a compétence en logement social. Il en découle un mode de financement et d'attribution des logements sociaux et abordables propre au Grand Montréal et unique au Québec.

Les 82 municipalités de la Communauté versent des quotes-parts au Fonds du logement social métropolitain sur la base de leur potentiel fiscal respectif. En contrepartie, en vertu de l'article 153 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, la Communauté rembourse aux 42 offices d'habitation de son territoire la part du déficit d'exploitation des programmes HLM publics et de Supplément au loyer qui sont à la charge des municipalités. La Communauté rembourse 10 % du déficit d'exploitation des quelque 27 500 logements HLM publics et 11 000 PSL du Grand Montréal. Depuis sa création en 2001, la Communauté a procédé à des remboursements de près de 270 M\$ aux OH pour les programmes HLM et PSL.

Parallèlement à ce nouveau mode de financement, en vertu de l'article 155 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, un résidant du Grand Montréal peut, s'il satisfait aux autres conditions prévues conformément à la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, déposer une demande de HLM ou de PSL dans un ou plusieurs OH de son choix sur le territoire de la

Communauté. Tout résidant de la CMM doit pouvoir déposer une demande à au moins un locateur. Dans un souci d'assurer une égalité d'accès à tous, de faciliter la vie aux demandeurs et d'alléger la tâche des gestionnaires des OH, la Communauté a d'ailleurs estimé pertinent, ces dernières années, de soutenir des initiatives de traitement régionalisé des demandes.

De plus, en vertu de l'article 153.1 de sa loi constitutive, la Communauté rembourse à une municipalité de son territoire le montant de la contribution de base que cette dernière verse à un organisme sans but lucratif, à une coopérative d'habitation ou à un OMH qui réalise un projet conformément à un programme mis en œuvre par la SHQ. En vertu de cet article, la Communauté assure le remboursement de la contribution de base, reconnue admissible au remboursement par la Société d'habitation du Québec, des municipalités qui appuient la construction d'unités de logements réalisées dans le cadre du programme AccèsLogis. Par le passé, la Communauté a également participé au remboursement de la contribution de base dans le cadre du programme Logement abordable (volet social et abordable). Lorsqu'un OH développe des projets dans le cadre de ces programmes, la contribution du milieu en provenance de la municipalité est remboursée par l'ensemble des 82 municipalités formant le Grand Montréal, jusqu'à concurrence de 15 % des coûts maximums de réalisation admissible (CMA).

MANDAT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL

Lors de sa séance du 11 février 2016, le comité exécutif de la CMM a confié le mandat à la commission du logement social de lui présenter ses recommandations au sujet des moyens à mettre en place afin de s'assurer que la réorganisation des offices d'habitation mise de l'avant par le gouvernement du Québec dans le projet de loi n° 83 respecte l'intégrité du mode de financement et d'attribution du logement social prévu dans la loi constitutive de la Communauté (résolution CE16-047).

Ces moyens, selon le comité exécutif, pourraient être de viser l'adéquation des limites territoriales des nouveaux OH avec celles de la Communauté ou de déployer un ensemble de mesures visant notamment les systèmes de gestion comptable et les règlements d'attribution des logements sociaux.



Les travaux de la commission ont pour objectif de permettre au comité exécutif d'évaluer la faisabilité, l'efficacité et l'acceptabilité des différents moyens à déployer pour assurer l'intégrité du système métropolitain de financement et d'attribution et de prendre une position métropolitaine sur les avenues à privilégier.

Éventuellement, cette position sera partagée avec le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) et la Société d'habitation du Québec (SHQ).

Ces travaux permettront également d'alimenter les réflexions des partenaires qui auront à se concerter pour soumettre une proposition de regroupement au gouvernement du Québec.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Pour remplir le mandat donné par le comité exécutif, la commission du logement social a tenu quatre séances. Le 26 février 2016 s'est déroulée la première séance de travail à huis clos qui a servi, entre autres choses, à établir la liste des partenaires à consulter lors des séances ultérieures.

La commission a consacré les séances du 7 mars et du 1^{er} avril à la consultation de partenaires. En raison du temps limité pour remplir son mandat, la commission a procédé à des rencontres sur invitation. Les séances se sont déroulées à huis clos, en présence des membres de la commission du logement social et du personnel administratif de la Communauté.

Les participants ont été invités à faire part à la commission de leur compréhension des effets éventuels du projet de loi n^o 83 et des mesures pouvant être déployées afin de préserver le modèle métropolitain de financement et d'attribution. Les commissaires ont également demandé aux participants d'élaborer sur les moyens pouvant assurer l'intégrité des modes de financement et d'attribution métropolitains. La formule arrêtée pour les rencontres comprenait une présentation des invités suivie d'une période d'échanges avec les membres de la commission.

Le 7 mars 2016, la commission recevait Mme Martine Lévesque, directrice générale du Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ). Les discussions sur le respect des modes de financement et d'attribution métropolitains ont incité Mme Lévesque à organiser, le 7 avril 2016, une rencontre regroupant du personnel administratif de la CMM et du ROHQ ainsi que quelques directeurs généraux des offices d'habitation de la

région pour identifier les implications concrètes des regroupements en matière de gestion. La commission a entendu, lors de cette même séance du 7 mars, Mme Isabelle Pépin, coordonnatrice du Centre de services des Laurentides. Dans sa présentation, Mme Pépin a dressé un portrait des centres de services. De plus, le Centre de services des Laurentides assurant le traitement des demandes de logements pour des OMH de la CMM et hors CMM, la commission souhaitait qu'elle leur fasse part de son expérience à ce propos. Advenant la création d'OH en porte-à-faux, une telle expérience s'avérerait particulièrement pertinente.

Le 1^{er} avril 2016, la commission a rencontré dans un premier temps des membres de l'administration de la SHQ et, dans un deuxième temps, la directrice générale de l'ORH du Lac des Deux-Montagnes. M. Sébastien Durand, directeur du bureau de révision des programmes à la SHQ, et M. Christian Bourgeois, agent de recherche à la SHQ, ont rappelé succinctement aux membres de la commission les objectifs visés par les regroupements, les résultats attendus et les options possibles pour la Communauté. Mme Monique Ross, directrice générale de l'ORH du Lac des Deux-Montagnes, premier et seul regroupement d'OMH au Québec, a apporté plusieurs informations éclairantes, notamment en ce qui a trait à la livraison de services de proximité suite à un regroupement.

La dernière séance de travail de la commission s'est tenue le 5 mai 2016. Elle a servi à finaliser et à adopter les recommandations visant à assurer l'intégrité du mode de financement et d'attribution métropolitain. La Commission déposera ses recommandations dans un rapport au comité exécutif au plus tard en mai 2016.



PARTIE 1 – LA RÉORGANISATION DU RÉSEAU DES OFFICES D'HABITATION ENTREPRISE PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC AVEC LE PROJET DE LOI N° 83

Le 24 avril 2015, le ministre Pierre Moreau a pris la parole au congrès du Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) pour faire part de la volonté du gouvernement de réduire le nombre des OH au Québec. En décembre 2015, le ministre déposait le projet de loi n° 83, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, qui comprenait notamment des modifications à la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* afin de permettre au gouvernement de constituer, par décret, des offices régionaux et municipaux d'habitation.

Par ces regroupements, le gouvernement cherche à améliorer les capacités de gestion des offices, à instaurer une professionnalisation des postes et une plus grande disponibilité en termes d'heures de bureau pour les locataires et les requérants. Cela aurait pour effet escompté de ramener à une centaine d'offices les 538 offices municipaux d'habitation existant actuellement au Québec.

En vertu des normes actuelles, la gestion d'un OMH qui compte approximativement 100 unités HLM¹ est assurée par un administrateur à temps complet. De plus, l'informatisation de l'ensemble des processus de gestion et des tâches d'un office de cette taille est impérative. Ainsi, à terme, tous les OH seront informatisés.

Selon le gouvernement, les bénéfices escomptés sont :

Pour les locataires et requérants	– Une amélioration et une plus grande accessibilité des services à la clientèle; – Une meilleure application de la réglementation et une meilleure gestion des listes d'attente; – Un service équitable pour l'ensemble des clientèles.
Pour le réseau des OH	– Une spécialisation et une stabilité des emplois; – Une meilleure coordination territoriale des activités de l'OH avec celles des intervenants d'autres réseaux (MSSS, MTESS, etc.).
Pour le gouvernement du Québec	– Une diminution des efforts actuellement dévolus au soutien des OH attribuable à une reddition de comptes moins lourde; – Des économies attribuables à la réduction du nombre d'OH (frais de déplacement, de vérification, de CA, etc.).

¹ Le nombre d'unités PSL gérées par les OH n'est pas pris en compte dans le calcul de l'attribution d'un poste d'administrateur à temps complet. Un financement *ad hoc* est accordé en fonction du nombre d'unités PSL, lequel peut fluctuer d'une année à l'autre. Ce financement peut être destiné à la rémunération de gestionnaires.



Au Québec, un nombre très limité d'OMH de grande taille gère les deux tiers des unités HLM. Près des deux tiers des 538 OMH québécois gèrent entre 5 et 25 HLM. Seuls 70 OMH comptent plus de 100 HLM.

Certains partenaires estiment que la taille optimale minimale d'un OH est de 400 à 600 HLM. Un OH de cette taille peut compter sur plus de ressources humaines et matérielles. À ce volume de logements, l'office d'habitation est doté d'un directeur ou d'une directrice à temps complet ainsi que de trois à cinq autres employés administratifs à temps complet qui peuvent, par exemple, être responsables des locations, du soutien communautaire, etc. En raison du nombre plus important d'employés, les services aux locataires et aux demandeurs peuvent alors être pleinement assurés pendant les périodes de vacances et de congés. On évoque aussi le fait qu'un OH comptant ce nombre de logements est en meilleure posture pour signer une entente en soutien communautaire avec le réseau des services sociaux et de santé.

Les OMH sont et demeureront des organismes sans but lucratif (OSBL) indépendants créés en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*. Selon les informations dont nous disposons, la réorganisation n'implique aucunement un transfert direct de pouvoirs de la SHQ vers les municipalités ou des regroupements de municipalités telles que les MRC. La gouvernance des OH issus des fusions reposera sur un conseil d'administration responsable de cet OSBL indépendant créé en vertu de la *Loi sur la Société*

d'habitation du Québec. La MRC ou tout autre type de regroupement de municipalités prendra la relève des responsabilités et devoirs qui incombent présentement à chaque municipalité où l'on retrouve un OMH, à savoir le pouvoir de désigner des membres au conseil d'administration de l'OH et d'approuver les budgets afférents aux programmes HLM et PSL. Les autres membres des conseils d'administration sont des représentants des milieux socioéconomiques nommés par le ministre responsable de l'habitation et des représentants élus parmi les locataires.

Dans son discours au congrès du ROHQ en avril 2015, le ministre a démontré une ouverture à des solutions et à des structures qui respectent les spécificités régionales. Le gouvernement soutient que la consolidation territoriale ne se fera pas de façon mathématique et qu'une solution unique ne sera pas imposée. Cette ouverture trouve écho dans le projet de loi n° 83. Les articles 65 à 70 de ce projet de loi visent des modifications à la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* afin de permettre au gouvernement de constituer par décret un office d'habitation. L'ajout de l'article 58.1.1., après l'article 58 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, permettrait au gouvernement de regrouper tous les offices municipaux d'habitation existant sur le territoire d'une MRC. L'ajout de l'article 58.1.2. permettrait quant à lui la constitution d'un office municipal d'habitation issu de la fusion d'offices municipaux existants, ce qui, dans les faits, permettrait de créer un nouvel OH dont le territoire ne correspondrait pas nécessairement au territoire d'une MRC.



PARTIE 2 – LES POSITIONS DÉFENDUES EN COMMISSION PARLEMENTAIRE AU SUJET DU PROJET DE LOI N° 83

La Commission de l'aménagement du territoire du gouvernement du Québec a tenu, les 23 et 25 février ainsi que le 8 mars 2016, des auditions publiques sur le projet de loi n° 83. Parmi les quinze organismes qui ont pris la parole devant la Commission, quatorze ont déposé un mémoire. De plus, douze organismes n'ayant pas fait de présentation ont néanmoins déposé un mémoire.

Le comité exécutif de la CMM a adopté, lors de sa séance du 11 février 2016, un mémoire sur les articles du projet de loi n° 83 traitant de la

réorganisation des offices d'habitation et visant une modification de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* (résolution no CE16-046).

Douze autres organismes ont également commenté les dispositions législatives modifiant la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*. Plusieurs d'entre eux ont toutefois concentré leurs recommandations sur le Fonds québécois d'habitation communautaire, un sujet hors du présent mandat de la commission du logement social.

Voici une liste des mémoires touchant spécifiquement la réorganisation des offices d'habitation.

Tableau 1 : Auditions ou mémoires présentés à la commission de l'aménagement du territoire du gouvernement du Québec abordant les dispositions au sujet de la réorganisation des offices d'habitation

Organisme
Audition publique et dépôt de mémoire
Fédération québécoise des municipalités
Regroupement des offices d'habitation du Québec
Union des municipalités du Québec
Ville de Laval
Ville de Montréal
Audition publique uniquement
Office régional d'habitation du Lac des Deux-Montagnes ⁽¹⁾
Dépôt de mémoire uniquement
Communauté métropolitaine de Montréal
Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec
Office des personnes handicapées du Québec

Source : Commission de l'aménagement du territoire (2016). Rapport sur les consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 83 – Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique. [En ligne](#).

(1) L'ORH a transmis à la Communauté les notes de son allocution.



2.1 LA POSITION DE LA COMMUNAUTÉ

Dans le mémoire que la Communauté a soumis à la commission parlementaire, elle estime que la volonté de constituer des offices d'habitation permettant d'assurer une gestion par du personnel à temps plein est légitime. Du même souffle, la Communauté souhaite que le gouvernement du Québec s'assure que la réorganisation du réseau des offices d'habitation n'altère d'aucune façon le mode métropolitain de financement et d'attribution du logement social. La Communauté estime aussi que le modèle de financement et d'attribution prévalant sur son territoire doit être conservé et pourrait même être reproduit par d'autres régions.

Afin de préserver l'intégrité du mode métropolitain de financement et d'attribution des logements sociaux, la Communauté est d'avis que le gouvernement du Québec pourrait simplement s'assurer que, dans le Grand Montréal, les offices constitués en vertu de la loi n° 83 respectent les limites de la CMM et soient donc formés uniquement d'offices du territoire de la Communauté. L'article 58.1.2 du projet de loi n° 83 permet déjà au gouvernement de reconnaître de tels regroupements d'offices municipaux. Mentionnons que plusieurs scénarios de regroupements permettraient de respecter les limites de la CMM et les objectifs du gouvernement.

Cela dit, si des offices constitués en vertu de la loi n° 83 regroupaient des offices du territoire de la Communauté et hors de son territoire, le gouvernement du Québec devra garantir dans le projet de loi l'intégrité du mode de financement et d'attribution métropolitain.

Ce mémoire déposé en commission parlementaire contient les recommandations suivantes :

Recommandation 1 :

- Qu'un nouvel article soit ajouté au projet de loi n° 83 pour assurer l'intégrité du mode de financement prévu à l'article 153 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* pour les programmes de HLM publics, de Suppléments au loyer (PSL), AccèsLogis et, éventuellement, tout autre programme mis en œuvre par la Société d'habitation du Québec.

Recommandation 2 :

- Qu'un nouvel article soit ajouté au projet de loi n° 83 pour assurer l'intégrité du mode d'attribution, prévu par l'article 155 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, des logements HLM publics, des Suppléments au loyer (PSL) et éventuellement d'autres programmes mis en œuvre par la Société d'habitation du Québec.

2.2 LES POSITIONS DES AUTRES INTERVENANTS EN COMMISSION PARLEMENTAIRE

Globalement, les organismes souscrivent à la volonté du gouvernement de procéder à la réorganisation des OMH pour améliorer leur capacité de gestion, favoriser le renforcement des compétences par l'embauche de personnel de direction à temps complet et assurer une meilleure réponse aux besoins des locataires. Le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) et la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ) ont accordé un accueil particulièrement favorable aux dispositions du projet de loi concernant le regroupement des offices d'habitation. À ce chapitre, le ROHQ avançait les constats suivants :

« 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. »²

² ROHQ (2016). *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire*. p. 10.



Les deux organismes ont néanmoins présenté des recommandations à l'effet que soient intégrées des dispositions assurant la représentativité des locataires sur les conseils d'administration³ de même que des dispositions assurant une marge de manœuvre renforcée pour les nouveaux offices (notamment par la mise en place de contrats d'objectifs et de performance)⁴.

À titre de premier et seul regroupement d'OH au Québec, le cas de l'ORH du Lac des Deux-Montagnes était présenté aux commissaires par M. René Ouellet, président du conseil d'administration de l'ORH, et par Mme Monique Ross, directrice générale de l'ORH. Selon leur témoignage, les locataires ont été les premiers bénéficiaires du regroupement. La création de l'ORH du Lac des Deux-Montagnes a amené entre autres avantages pour les locataires une plus grande accessibilité des services, une diversification des activités sociocommunautaires, une simplification du processus de demande de logement par la création d'un guichet unique et une possibilité de transferts entre établissements⁵.

L'Office des personnes handicapées du Québec estime pour sa part que les regroupements des offices d'habitation doivent se faire en poursuivant et en bonifiant les orientations et les exigences relatives à l'accessibilité, l'adaptabilité et l'adaptation des logements du parc de logements sociaux et communautaires dans toutes les régions du Québec. Il demande également que les ménages inscrits sur une liste d'attente existante puissent conserver leur priorité au sein d'éventuelles listes fusionnées⁶.

Quant aux partenaires municipaux, ils ont contesté la volonté du gouvernement d'imposer par décret des fusions d'offices d'habitation alors que le milieu municipal avait été très peu consulté lors de l'élaboration du projet de loi. Dans ce contexte, la Ville de Montréal, la Ville de Laval et l'Union des municipalités du Québec (UMQ) ont uni leurs voix afin de demander le retrait des dispositions législatives visant le regroupement des offices. Ces trois partenaires, en plus de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), ont plutôt recommandé au gouvernement la mise en place d'un processus collaboratif, ou encore de consultation, avec le milieu municipal.

Quelques inquiétudes concernant la représentativité des municipalités sur les conseils d'administration des offices regroupés ont également été exprimées par les partenaires municipaux. Le nombre de représentants municipaux étant actuellement limité à un maximum de cinq, un regroupement de six offices et plus ne pourrait assurer sur son conseil une représentativité de l'ensemble de ses municipalités.

L'UMQ a revendiqué une réorganisation à géométrie variable, donc qui ne suivrait pas nécessairement la base territoriale des MRC, afin de respecter les spécificités locales. En ce sens, la Ville de Montréal a souhaité rappeler dans son mémoire que « la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a des responsabilités en matière de financement et d'attribution du logement social. Toutefois, le territoire de la CMM couvre six MRC, lesquelles comprennent des portions de leurs territoires respectifs situés à l'extérieur de la CMM. »⁷ Elle a donc soutenu la demande de la Communauté en rappelant l'importance de maintenir l'intégrité du mode de financement et d'attribution des logements sociaux en vigueur dans le Grand Montréal.

³ FLHLMQ (2016). *Mémoire de la FLHLMQ : Pour mettre fin à l'éparpillement des ressources et offrir de meilleurs services aux locataires dans les HLM du Québec*. p. 6.

⁴ ROHQ (2016). *op. cit.* p. 8 et 11.

⁵ Commission de l'aménagement du territoire du gouvernement du Québec. *Auditions publiques du 8 mars 2016 à 10 h 00 : Office régional d'habitation du Lac des Deux-Montagnes*. [En ligne](#).

⁶ OPHQ (2016). *Projet de loi n° 83 : Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*. p. 12.

⁷ Ville de Montréal (2016). *Mémoire de la Ville de Montréal*. p. 13.



2.3 CHEMINEMENT DU PROJET DE LOI N° 83

Il est probable que la loi soit adoptée avant la levée des travaux parlementaires au début du mois de juin 2016.

Par la suite, le milieu sera appelé à se concerter et faire au gouvernement des propositions de regroupements. La SHQ organisera, là où le besoin s'en fait sentir, des séances d'information et de concertation destinées aux OMH et aux partenaires municipaux afin qu'émergent des propositions de regroupement.

D'ailleurs, la SHQ œuvre présentement à la préparation de divers documents d'accompagnement et d'outils qui supporteront la mise en œuvre des regroupements



PARTIE 3 – PORTRAIT DES OFFICES D'HABITATION DU GRAND MONTRÉAL

3.1 LES 42 OFFICES D'HABITATION DU GRAND MONTRÉAL

On compte 42 offices d'habitation sur le territoire de la CMM qui gèrent environ 27 400 logements HLM. Les parcs immobiliers des OH sont de taille très variable.

L'OMH de Montréal assure la gestion d'un peu plus de 20 800 HLM et de plus de 8 500 suppléments au loyer, soit 76,6 % des unités de logement social gérées par des OH dans le Grand Montréal. Par ailleurs, l'OMH de Montréal gère 2 300 unités AccèsLogis ou LAQ, dont 370 sont en cours de réalisation.

L'OMH de Longueuil gère, pour sa part, près de 2 300 unités HLM publics et environ 700 unités PSL et a également développé près de 700 unités de logements abordables dans le cadre des programmes AccèsLogis ou LAQ.

L'OMH de Laval est responsable d'environ 1 700 HLM publics et d'un peu moins de 500 unités PSL. Cet OMH a complété la réalisation de 197 unités AccèsLogis ou LAQ et 275 autres unités AccèsLogis ont été réservées par la SHQ. Ainsi, bien qu'à des stades très différents, l'OMH de Laval est donc impliqué dans la réalisation de 472 unités AccèsLogis et LAQ. Il assure également la gestion de 76 unités AccèsLogis de la Corporation d'habitation Laval.

Ensemble, les OMH de Montréal, de Longueuil et de Laval regroupent plus de 90 % des unités HLM publics du Grand Montréal, soit pratiquement 90 % des Suppléments au loyer gérés par les OH et plus de 85 % des projets ACL et LAQ réalisés ou en voie de réalisation par des OH du Grand Montréal.

Tableau 2 : Logements sociaux par grand secteur géographique, 2015 ⁸

	HLM publics ¹		PSL ¹		AccèsLogis ²	
	(gérés par des OH) N	% CMM	(gérés par des OH) N	% CMM	(gérés par des OH) N	% CMM
Grand Montréal	27 448	100 %	11 062	100 %	4 021	100 %
Agglomération de Montréal						
OMH de Montréal	20 804	75,8 %	8 687	78,5 %	2 315	57,6 %
Agglomération de Longueuil						
OMH de Longueuil	2 276	8,3 %	703	6,4 %	668	16,6 %
Laval						
OMH de Laval	1 660	6,0 %	457	4,1 %	472	11,7 %
Couronne Nord*	1 293	4,7 %	623	5,6 %	195	4,8 %
Couronne Sud**	1 415	5,2 %	592	5,4 %	371	9,2 %

* On dénombre 13 OH sur la couronne Nord.

** On dénombre 26 OH sur la couronne Sud.

1_ Source : SHQ. Répertoire des partenaires et des mandataires. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/repertoire.html>. Page Web visitée le 15 juin 2015.

2_ Source : SHQ. Juillet 2015. Suivi des projets AccèsLogis et LAQ. Compilation par la CMM.

⁸ Ce chiffre comprend tant les projets en cours de réalisation que réalisés. Source : SHQ, juillet 2015. Compilation CMM.



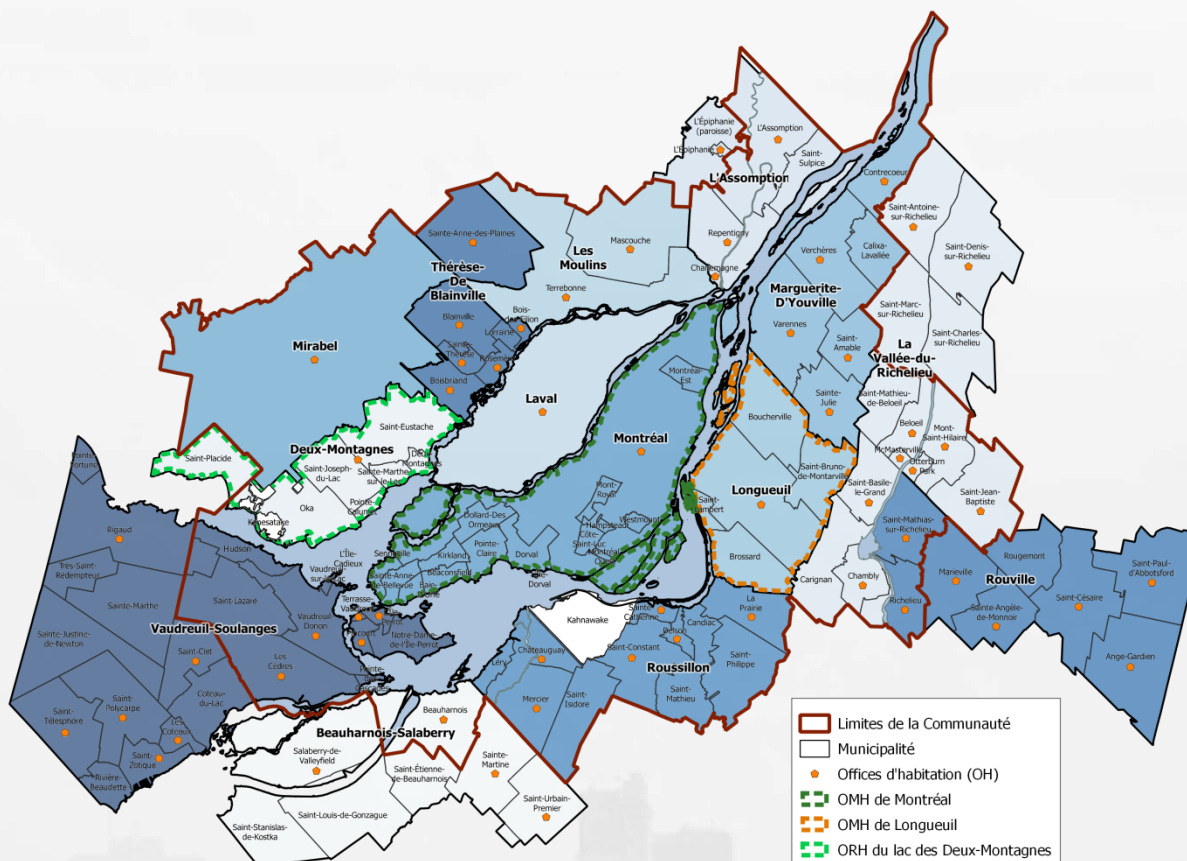
Les OH ont acquis en 2002 le droit de développer des projets AccèsLogis et Logement abordable Québec. Dans le cadre de ces deux programmes de construction de logements sociaux et abordables, 3 810 unités ont été réalisées par des OH depuis cette date. Les OH ont donc assuré la construction d'un peu plus de 17 % des unités réalisées dans le Grand Montréal au cours de cette période. Les OMH de Montréal, de Longueuil et de Laval regroupent près de 85 % des unités ACL et LAQ réalisées par des OH du Grand Montréal et les OH des couronnes Nord et Sud, environ 15 %. Au total, c'est environ 280 M\$ qui ont été remboursés par la Communauté dans le cadre de ces deux programmes de construction de logements sociaux et abordables.

Mentionnons que les OMH de Montréal et de Longueuil sont issus de la fusion, en 2001, des OMH existants sur l'ensemble du territoire de leur

agglomération respective. Précisons que malgré le mouvement de défusion municipale, les offices regroupés par l'effet des fusions n'ont pas été démembrés, le logement social étant confirmé dans un statut de compétence d'agglomération à Montréal et à Longueuil.

Les OMH de Montréal, de Longueuil et de Laval satisfont donc déjà aux objectifs poursuivis par le gouvernement mentionnés ci-dessus et, en ce sens, ne sont pas interpellés par la question des fusions. Toutefois, ces trois grands OMH pourraient être interpellés dans la foulée de cette réorganisation, car il est dans l'ordre des possibles que les responsabilités et l'autonomie des OH soient augmentées. Nous y reviendrons dans la section traitant des enjeux pour la CMM du projet de réorganisation du réseau des OH.

Carte 1 : MRC comprises en tout ou en partie sur le territoire de la CMM



Des 40 municipalités de la couronne Sud, 26 comptent un OMH (voir tableau 3). Les municipalités de Calixa-Lavallée, Candiac, Carignan, Hudson, L'Île-Cadieux, Léry, Notre-Dame-de-l'Île-Perrot, Pointe-des-Cascades, Saint-Isidore, Saint-Lazare, Saint-Mathieu, Saint-Mathieu-de-Beloeil, Saint-Philippe et Vaudreuil-sur-le-Lac ne comptent pas d'OH sur leur territoire.

Sur la couronne Sud, douze des 26 OMH comptent également des unités PSL, en plus de leurs unités HLM. Pas moins de 7 OMH de la couronne Sud ont réalisé des unités ACL et LAQ, pour un total dépassant les 370 unités.

Tableau 3 : Le parc des OMH de la couronne Sud, 2015

	HLM publics	PSL	AccèsLogis/LAQ
Grand Montréal	27 448	11 062	4 021
Couronne Sud¹	1 415	592	371
OMH de Mont-Saint-Hilaire	285	0	0
OMH de Châteauguay	276	214	151
OMH de Chambly	122	45	0
OMH de Beauharnois	113	39	42
OMH de Beloeil	75	35	40
OMH de Vaudreuil-Dorion	72	60	0
OMH de Pincourt	55	0	14
OMH de Verchères	50	31	0
OMH de Contrecoeur	35	0	0
OMH de Saint-Constant	32	30	0
OMH de L'Île-Perrot	32	0	0
OMH de La Prairie	24	57	36
OMH de Saint-Amable	22	0	0
OMH de Varennes	21	8	0
OMH de Delson	21	0	0
OMH de Mercier	20	46	41
OMH de Sainte-Catherine	20	16	0
OMH de Saint-Basile-le-Grand	20	11	47
OMH d'Otterburn Park	20	0	0
OMH de Saint-Jean-Baptiste	20	0	0
OMH de Sainte-Julie	20	0	0
OMH de McMasterville	15	0	0
OMH de Richelieu	15	0	0
OMH de Les Cèdres	10	0	0
OMH de Saint-Mathias-sur-Richelieu	10	0	0
OMH de Terrasse-Vaudreuil	10	0	0

Source HLM et PSL : SHQ. Répertoire des partenaires et des mandataires. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/repertoire.html>.

Page Web visitée le 15 juin 2015.

Source AccèsLogis/LAQ : SHQ. Juillet 2015. Suivi des projets AccèsLogis et LAQ. Compilation par la CMM

Note : Les lignes en rouge servent à mettre en évidence les OH ayant déjà 100 logements HLM publics ou plus sous leur gestion.

1 : Les municipalités de Calixa-Lavallée, Candiac, Carignan, Hudson, L'Île-Cadieux, Léry, Notre-Dame-de-l'Île-Perrot, Pointe-des-Cascades, Saint-Isidore, Saint-Lazare, Saint-Mathieu, Saint-Mathieu-de-Beloeil, Saint-Philippe et Vaudreuil-sur-le-Lac sur la couronne Sud comprises dans le Grand Montréal ne comptent pas d'OH.



Des 20 municipalités de la couronne Nord, douze comptent un OMH et six sont regroupées dans un office régional d'habitation (voir tableau 4, à savoir l'ORH du Lac des Deux-Montagnes (nous y reviendrons plus loin). Seules les municipalités de Lorraine et de Saint-Sulpice ne comptent pas d'OMH sur leur territoire.

Sur la couronne Nord, tous les OH gèrent aussi des PSL, à l'exception de l'OMH de Mirabel. Certains OMH des couronnes Nord et Sud ont réalisé des unités AccèsLogis et LAQ, soit 195 unités pour 5 OMH.

Les couronnes Nord et Sud comptent respectivement près de 1 300 et plus de 1 400 unités HLM et les OH y gèrent entre 10 et 300 unités HLM.

Sur la couronne Sud seulement quatre des 26 OMH gèrent plus de 100 unités HLM. Ce sont les OMH de Mont-Saint-Hilaire et de Châteauguay qui gèrent le plus grand nombre d'unités HLM, soit

285 et 276 respectivement. Viennent ensuite les OMH de Chambly et de Beauharnois, avec 122 et 113 unités HLM respectivement.

Parmi les 22 autres OMH de la couronne Sud, 15 OMH gèrent entre une dizaine et une vingtaine d'unités HLM, cinq en gèrent entre une trentaine et une cinquantaine et deux en administrent de 70 à 75.

Quatre des 13 OH de la couronne Nord gèrent plus de 100 unités HLM. Parmi ces quatre OH, ce sont les OH du Lac des Deux-Montagnes et de Terrebonne qui comptent le plus grand nombre de HLM sur leur territoire, soit 303 et 287 respectivement. Pour leur part, les OMH de Sainte-Thérèse et de Mirabel administrent chacun 158 et 100 unités HLM. Les neuf autres OMH de la couronne Nord gèrent moins de 100 unités HLM. Parmi ceux-ci, trois OMH gèrent entre une vingtaine et une trentaine d'unités, quatre OMH gèrent entre une quarantaine et une cinquantaine de HLM et deux en administrent 91.

Tableau 4 : Le parc des OH de la couronne Nord, 2015

	HLM publics	PSL	AccèsLogis/LAQ
Grand Montréal	27 448	11 062	4 021
Couronne Nord¹	1 293	623	195
ORH du Lac des Deux-Montagnes ²	303	177	30
OMH de Terrebonne	287	117	103
OMH de Sainte-Thérèse	158	54	14
OMH de Mirabel	100	0	0
OMH de Blainville	91	52	0
OMH de Mascouche	91	16	18
OMH de L'Assomption	54	45	0
OMH de Rosemère	50	15	30
OMH de Boisbriand	48	6	0
OMH de Bois-des-Filion	41	13	0
OMH de Charlemagne	30	14	0
OMH de Repentigny	20	88	0
OMH de Sainte-Anne-des-Plaines	20	26	0

Source HLM et PSL : SHQ. Répertoire des partenaires et des mandataires. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/repertoire.html>. Page Web visitée le 15 juin 2015.

Source AccèsLogis/LAQ : SHQ. Juillet 2015. Suivi des projets AccèsLogis et LAQ. Compilation par la CMM

Note : Les lignes en rouge servent à mettre en évidence les OH ayant déjà 100 logements HLM publics ou plus sous leur gestion.

1 : Les municipalités de Lorraine et de Saint-Sulpice, comprises dans la couronne Nord du Grand Montréal, ne comptent pas d'OH.

2 : L'ORH du Lac des Deux-Montagnes assure la gestion du logement social sur le territoire des municipalités de la MRC de Deux-Montagnes faisant partie intégrante du territoire de la CMM, à savoir les municipalités de Deux-Montagnes, Oka, Pointe-Calumet, Saint-Eustache, Saint-Joseph-du-Lac et Sainte-Marthe-sur-le-Lac. La municipalité de Saint-Placide qui est comprise dans la MRC de Deux-Montagnes, n'est ni comprise dans la CMM ni dans l'ORH.



3.2 L'ORH DU LAC DES DEUX-MONTAGNES

En août 2013 était mis en place un premier office régional d'habitation au Québec. À l'heure actuelle, c'est toujours le seul ORH du Québec. Ce regroupement a pris place avant que ne soit annoncée la volonté du gouvernement du Québec de réorganiser les OMH. L'ORH du Lac des Deux-Montagnes regroupe les six OMH de la MRC de Deux-Montagnes dans la couronne Nord⁹. Précisons que la municipalité de Saint-Placide, bien que comprise dans la MRC de Deux-Montagnes, ne fait pas partie de l'ORH du Lac des Deux-Montagnes et n'est pas comprise dans la CMM. Par ailleurs, il n'existe pas d'OMH sur le territoire de Saint-Placide. On y dénombre toutefois 9 PSL intégrés dans un projet AccèsLogis.

Quatre des six OMH qui ont fusionné pour devenir l'ORH géraient entre douze et 30 logements HLM publics. Pour ce qui est des deux OMH de taille plus importante en termes de parc, le premier assumait la gestion de près de 165 HLM et plus de 135 PSL et le second comptait 70 HLM et près de 35 PSL. Seule la municipalité de Saint-Eustache compte des logements pour familles, soit une cinquantaine, alors que toutes les autres unités sont destinées aux personnes âgées. Depuis la création de cet ORH, le traitement des demandes des requérants est centralisé et une liste unique de demandeurs a été constituée pour les quelque 300 HLM et les 170 unités PSL de son territoire. Les familles ont ainsi quatre choix de territoires (trois immeubles ainsi que les suppléments au loyer sur le marché locatif privé ou communautaire) et les personnes âgées peuvent soumettre une demande pour huit territoires qui représentent huit immeubles. Les demandeurs peuvent faire autant de choix qu'ils le souhaitent. Cet ORH compte également un centre de services (CS) qui prend en charge les bilans de santé des immeubles et la réalisation des travaux. Les personnes directement impliquées dans la mise sur pied et la gestion de cet ORH font un bilan somme toute très positif après plus d'un an d'existence.

⁹ Dans le règlement de la MRC de Deux-Montagnes en regard à la gestion du logement social (HAB-2013-01-01), il est stipulé « que la présente déclaration de compétence concerne exclusivement le territoire des municipalités de la MRC de Deux-Montagnes faisant partie intégrante du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) ».



3.3 LES CENTRES DE SERVICES

Depuis 2008, dans la foulée du chantier de rénovation, amélioration et modernisation (RAM) du parc HLM, la SHQ a privilégié la création de centres de services (CS). Le rôle des CS doit être joué par un organisme qui dispose déjà d'une structure administrative permanente et, dans le cas d'un OH, des services d'un directeur à temps plein. Un centre de services a pour mandat d'offrir aux organismes qui administrent des logements sociaux sur un territoire déterminé, comme les offices d'habitation, les coopératives et les OBNL d'habitation, l'ensemble des services permettant de suivre l'état des immeubles dont ils ont la responsabilité et d'y faire réaliser les travaux majeurs nécessaires avec les budgets de RAM. Il se charge, entre autres, du bilan de santé des immeubles (BSI), du plan pluriannuel d'intervention (PPI) ainsi que de la coordination des travaux qui en découlent¹⁰. Certains centres de services, tel le Centre de services des Laurentides, offrent également à titre de projet pilote un bureau de traitement des demandes d'admission qui prend en charge les premières étapes de cheminement d'une demande de logement à loyer modique et des services partagés de soutien communautaire.

Précisons que les centres de services n'ont aucun statut juridique, leur existence reposant sur des dispositions administratives.

Il existe une trentaine de centres de services au Québec. Dans le Grand Montréal, six OMH exercent le rôle de centre de services pour quelque 38 OMH du territoire. Ces six centres de services desservent également un grand nombre d'OMH situés hors des limites de la CMM. Mentionnons que l'ORH du Lac des Deux-Montagnes exerce un tel rôle sur son territoire ainsi que les OMH de Montréal, de Longueuil et de Laval.

Les OMH de la couronne Nord font tous affaire avec un centre de services dont le siège est situé dans un OH du Grand Montréal : le CS des Laurentides (OMH de Sainte-Thérèse) ou le CS de Terrebonne (OMH de Terrebonne). À l'inverse, tous les OMH de la couronne Sud font affaire avec des centres de services dont le siège est hors du territoire de la CMM, soit les CS de Saint-Hyacinthe, du Haut-Richelieu (OMH de Saint-Jean-sur-Richelieu) et de Salaberry-de-Valleyfield.

¹⁰ Société d'habitation du Québec (2016). [Qu'est-ce qu'un centre de services \(CS\)?](#) En ligne. Page consultée en février 2016.



PARTIE 4 – LA PRÉSERVATION DU MODE MÉTROPOLITAIN DE FINANCEMENT ET D'ATTRIBUTION DU LOGEMENT SOCIAL : ENJEUX ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL

Prenant acte de la volonté du gouvernement du Québec de procéder à une restructuration du réseau des OH, la commission a identifié un certain nombre d'enjeux propres aux spécificités métropolitaines en matière de financement et d'attribution des logements sociaux. Ces enjeux sont en lien direct avec son mandat et donneront lieu à des recommandations présentées un peu plus loin.

Cette réorganisation s'inscrit certainement dans le cadre de la révision de l'ensemble des programmes de la SHQ et de sa planification stratégique. Les parties prenantes auraient intérêt à en être informées.

4.1 LES ENJEUX DE LA RESTRUCTURATION POUR LA CMM

4.1.1 Les enjeux financiers pour la CMM

Le remboursement du 10 % du déficit d'exploitation des HLM et des PSL gérés par les OH de la CMM étant assuré par les contributions des 82 villes de la Communauté, ces dernières sont en droit de s'assurer que ces sommes soient entièrement et uniquement destinées aux résidents du Grand Montréal.

En 2015, la Communauté a remboursé plus de 1 000 000 \$, en parts pratiquement égales, aux OH de la couronne Nord et de la couronne Sud pour la seule gestion des HLM. Quant aux unités PSL, le montant des remboursements s'est élevé à 240 000 \$ pour les OMH de la couronne Sud et à 250 000 \$ pour les OH de la couronne Nord. Au total, 1 600 000 \$ ont donc été accordés en 2015 par la Communauté pour le remboursement de la contribution municipale aux programmes HLM et PSL.

Si on analyse la situation en fonction de regroupement par territoire de MRC on remarque, tel que mentionné précédemment, que 6 MRC comptent des municipalités à la fois dans la Communauté et à la fois à l'extérieur. Ces 6 MRC comptent 36 OH qui gèrent près de 1 960 unités HLM. De ce nombre, 19 OH sont compris dans la CMM et assurent la gestion de 1 281 HLM alors que 17 OH sont hors CMM et gèrent 677 HLM.

Pour ce qui est des quelque 673 unités PSL dans ces 6 MRC en porte-à-faux avec la Communauté, elles se répartissent parmi 14 OH. Dans la couronne Sud, 5 OH gèrent 190 PSL, dans la couronne Nord 4 OH comptent 324 PSL (dont neuf sont à Saint-Placide sous la gestion de l'office régional du Lac des Deux-Montagnes, donc hors CMM) et 159 PSL sont gérés par 5 OH situés dans le pourtour Sud du Grand Montréal.

Un office municipal d'habitation qui décide de développer un projet dans le cadre du programme AccèsLogis sollicite presque toujours une contribution financière de sa municipalité d'appartenance. Si des OH intégrés regroupaient à la fois des municipalités de la Communauté et hors Communauté, on peut se demander comment seraient prises les décisions de développement et de localisation des projets AccèsLogis et quels impacts celles-ci auraient sur le financement métropolitain. Rappelons-le, si un projet se développe sur le territoire du Grand Montréal, la contribution municipale est éligible à un remboursement métropolitain et cet appui financier des 82 municipalités de la Communauté pourrait affecter les choix de localisation.

Les OH des couronnes Nord et Sud ont réalisé 15 % des 3 563 unités AccèsLogis et LAQ – volet social et communautaire développées par des OMH, ce qui représente pour la Communauté des remboursements estimés à 8 M\$.

À l'heure actuelle, le nombre d'OH et d'unités et les sommes en jeu sont relativement limités. Il est toutefois difficile d'anticiper ce qu'il en sera dans l'avenir. Dans un contexte où les conventions avec le gouvernement fédéral commencent à s'éteindre et considérant que le gouvernement du Québec semble viser, par sa réorganisation des OH, le développement d'une vision d'ensemble de l'habitation sociale et communautaire ainsi qu'une gestion intégrée des programmes d'habitation sociale et communautaire sur le territoire des OH ainsi créés, il est raisonnable de penser que les responsabilités des OH sont appelées à augmenter.



4.1.2 L'enjeu de l'attribution des logements sociaux HLM et PSL pour les citoyens de la CMM

Depuis la création de la CMM, les citoyens du Grand Montréal peuvent désormais déposer une demande pour un HLM ou un Supplément du loyer auprès de l'un ou l'autre des 42 OH du Grand Montréal. La plupart des projets AccèsLogis comptent également de nombreux ménages qui bénéficient d'un supplément au loyer. Si des OH en porte-à-faux étaient créés, c'est-à-dire comprenant à la fois des OH du Grand Montréal et de l'extérieur, il faudra prévoir des modes d'attribution spécifiques en fonction de la localisation des projets et du lieu de résidence des demandeurs. La commission formule plusieurs recommandations afin d'assurer la continuité de ce modèle.

Afin que les nouveaux regroupements traitent de manière équitable les demandes de logements, les questions suivantes devront être examinées : l'harmonisation des listes de demandes et de transferts et la coexistence ou non de plusieurs

certificats de conformité. Il apparaît également essentiel à la commission que les nouveaux regroupements puissent assurer aux requérants une emprise maximale sur le choix de leur milieu de vie. La commission ne formule pas d'avis spécifique sur ces questions estimant que ses partenaires en logement social sont bien placés pour arriver aux meilleures solutions possibles.

En réponse au mandat qui lui a été confié, la commission du logement social propose au comité exécutif une série de recommandations. Ces recommandations sont notamment le résultat des rencontres de la commission avec des partenaires ciblés (SHQ, ROHQ, Centre de services des Laurentides et ORH du Lac des Deux-Montagnes); de l'analyse des mémoires et des présentations en commission parlementaire; ainsi que des échanges de l'administration de la Communauté avec plusieurs OH, la SHQ et le ROHQ.

4.2 LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL

Prenant acte que la mise en œuvre du projet de loi n° 83 dans sa forme actuelle peut se traduire dans le contexte métropolitain par la création de deux types de regroupements – des OH qui respecteront les limites territoriales de la CMM ou des OH dont le territoire s'étendra de part et d'autre des limites de la CMM – la commission formule plusieurs recommandations devant assurer l'intégrité des modes de financement et d'attribution des logements sociaux dans le Grand Montréal dans ces deux cas de figure.

Afin de préserver le modèle métropolitain de financement et d'attribution du logement social, le comité exécutif estimait, dans son mémoire déposé en commission parlementaire, que l'option de regroupements d'offices d'habitation dans le respect des limites de la Communauté restait la plus simple et la plus efficace, tout en étant possible en fonction des dispositions du projet de loi n° 83. Au terme de ses travaux, la commission souscrit à ce constat et propose au comité exécutif de réaffirmer cette position et de faire du respect des limites de la Communauté dans la composition des regroupements, l'option préférentielle de la Communauté.

Le contexte actuel – marqué par la redéfinition des rapports entre le gouvernement du Québec et le monde municipal, une révision majeure annoncée des programmes de la SHQ et un possible réinvestissement massif en logement social du gouvernement du Canada – laisse entrevoir, au-delà de la réorganisation des OH, plusieurs autres changements à venir dans le domaine du logement social et abordable. La commission estime que des regroupements respectant les limites de la CMM, dans un contexte en mouvance, sont d'autant plus attractifs.

La commission formule également des recommandations dans l'éventualité où des regroupements en porte-à-faux avec le territoire de la Communauté devaient voir le jour et dans les cas où des offices d'habitation du Grand Montréal assureraient la gestion d'unités de Supplément au loyer (PSL) situées à l'extérieur du Grand Montréal. La commission termine avec des recommandations dans l'éventualité où des OH en porte-à-faux étaient créés et réaliseraient des projets AccèsLogis.



4.2.1 Les recommandations pour des regroupements respectant les limites territoriales de la CMM qui représentent la solution optimale

La commission du logement social estime que plusieurs possibilités de regroupements sont envisageables qui respectent à la fois les limites de la CMM et les attentes du gouvernement quant à la professionnalisation et l'informatisation du réseau des OH et à l'amélioration des capacités de gestion. Le scénario du respect des limites de la CMM permettrait en fait de maximiser les gains en efficience recherchés par le gouvernement tout en protégeant le contrat métropolitain de réciprocité s'incarnant par les versements des quotes-parts par les 82 municipalités, les remboursements du Fonds du logement social métropolitain et la possibilité pour les citoyens du Grand Montréal de déposer des demandes sur l'ensemble du territoire. La commission favorise cette option et souhaite qu'elle soit examinée par les partenaires du milieu quand viendra le temps d'élaborer des propositions de regroupements au ministre.

Pour la commission du logement social, le respect des limites de la CMM n'aurait peu ou pas d'impacts négatifs alors que les gains escomptés seraient majeurs en matière de gestion du logement social. Des regroupements respectant les limites de la CMM sont la seule façon de s'assurer que les remboursements de la CMM soient uniquement et entièrement destinés à des logements et à des résidents du Grand Montréal. La volonté de la Communauté d'assurer la pérennité du mode métropolitain de financement et d'attribution du logement social pourrait être rencontrée aisément en s'assurant que les offices constitués en vertu du projet de loi n° 83 soient

formés uniquement d'offices du territoire de la Communauté ou uniquement d'offices de l'extérieur du territoire de la Communauté. L'article 58.1.2. du projet de loi n° 83 reconnaît la possibilité de tels regroupements.

Des regroupements en adéquation avec les limites du Grand Montréal permettraient un « arrimage facilitant au plan de la gouvernance et du cadre légal associé à la gestion du logement social, en tenant compte des réalités régionales », tel que privilégié par le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ)¹¹.

Afin de faire valoir cette option préférentielle en termes d'efficience et d'équité auprès des organismes du Grand Montréal qui seront impliqués dans la réorganisation, la commission suggère au comité exécutif l'adoption des recommandations ci-dessous.

Recommandations

- **R1** – Réaffirmer que, pour la Communauté, le respect des limites de son territoire au moment de l'établissement des nouveaux OH est la solution optimale afin d'assurer l'intégrité du mode métropolitain de financement et d'attribution des logements sociaux.
- **R2** – Inviter les municipalités, les OH et les MRC à respecter les limites de la CMM dans leur proposition de regroupement.

¹¹ ROHQ (2015). *La restructuration du réseau des offices d'habitation : Propositions au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire*. p. 6-7.



4.2.2 Les recommandations pour les regroupements en porte-à-faux

La commission du logement social reconnaît que d'autres logiques que la logique métropolitaine sont à l'œuvre. Elle reconnaît également que les relations établies entre localités, parfois de longues dates, inciteront peut-être certaines municipalités, OH ou MRC à des regroupements en porte-à-faux avec le territoire du Grand Montréal.

Cela dit, la réorganisation des OH doit permettre des gains en termes d'efficacité et si des OH devaient gérer deux systèmes de comptabilité et plus d'une liste d'attente, ces gains seraient passablement réduits. En outre, si plus d'une liste d'attente devait coexister, la perception des citoyens d'être traités de façon équitable pourrait parfois en souffrir.

Malgré tout, si des regroupements en porte-à-faux devaient voir le jour, plusieurs modalités comptables et de gestion des listes d'attente devront être développées et instaurées afin de garantir l'intégrité du mode de financement métropolitain et d'attribution du logement social.

Afin que la CMM puisse rencontrer ses obligations légales prévues à la section I du chapitre III de sa loi constitutive, il devra être établi – pour les remboursements de la CMM relatifs aux déficits d'exploitation des OH en porte-à-faux pour les HLM et le PSL – comment seront répartis chacun des frais contribuant au déficit d'exploitation. Les états financiers des OH devront refléter cette dualité afin que la SHQ puisse valider les montants des remboursements de la CMM aux municipalités.

Pour ce qui est de l'attribution des logements, HLM, AccèsLogis ou subventionnés (PSL), la règle de localisation prévaudrait : seuls les résidents de la CMM pourraient déposer une demande pour les logements localisés sur le territoire de la CMM. Cela implique pour les OH en porte-à-faux l'utilisation de deux listes d'attente, une CMM, l'autre hors CMM.

Les recommandations suivantes détaillent l'ensemble des moyens qui devront être mis en place afin de respecter la spécificité métropolitaine de financement et d'attribution du logement social dans l'éventualité de regroupements en porte-à-faux.



Recommandations

• **R3** – Demander au gouvernement du Québec et à la SHQ d'assurer l'intégrité du **système de financement métropolitain des HLM et des PSL** dans l'éventualité où des OH en porte-à-faux seraient mis en place et en assumeraient la gestion. Ils devront, plus spécifiquement :

R3.1 – Identifier, en collaboration avec la CMM et les autres partenaires, les items du déficit d'exploitation des HLM et des PSL qui devront être partagés et leur mode de répartition que ce soit en fonction des ensembles immobiliers, au prorata des locataires, ou en vertu de toute autre formule convenant à l'ensemble des partenaires;

R3.2 – Assurer le développement d'outils de gestion – en collaboration avec les municipalités, les OH et les MRC du Grand Montréal, la COGIWEB, le ROHQ et la Communauté –, notamment les outils informatiques, permettant d'identifier et de distinguer aisément les montants éligibles à un remboursement de la CMM et ceux qui ne le sont pas;

R3.3 – Exiger que les documents financiers produits par les OH et notamment leurs états financiers reflètent cette dualité;

R3.4 – Assurer la révision des guides de gestion des programmes HLM, PSL et AccèsLogis et des formulaires afférents afin de tenir compte de cette réalité;

R3.5 – Développer des outils d'information et de formation du personnel des OH et du conseil d'administration des OH au sujet de ces outils de gestion;

R3.6 – Transmettre à la CMM des budgets, des états financiers et des formulaires de réclamation plus complets permettant à la CMM de s'assurer que ces remboursements soient faits uniquement pour des ensembles immobiliers et la population du Grand Montréal.

• **R5** – Recommander au gouvernement du Québec et à la SHQ de s'assurer que, lors des séances d'information et de concertation, l'ensemble des partenaires sur le territoire de la Communauté et dans les municipalités limitrophes soit informé des spécificités du mode métropolitain de financement et d'attribution et de leurs incidences en regard des types de regroupements envisagés.

• **R4** – Demander au gouvernement du Québec et à la SHQ d'assurer l'intégrité du **système métropolitain d'attribution des HLM et des PSL** dans l'éventualité où des OH en porte-à-faux seraient mis en place, et en assumeraient la gestion. Ils devront, plus spécifiquement :

R4.1 – Assurer, en collaboration avec la CMM et les autres partenaires, le développement d'un modèle type d'attribution des logements sociaux et de transferts et le rendre disponible auprès des OH. En vertu de l'article 155 de la Loi sur la CMM, ce modèle doit permettre, à une personne résidant sur le territoire de la CMM, si elle satisfait aux autres conditions prévues à la Loi sur la SHQ, de faire une demande de location auprès de tout locateur qui dessert un territoire de la CMM. Ce système doit s'assurer que seuls les résidents de la CMM puissent faire une demande sur le territoire de la CMM. En contrepartie, ce système doit prévoir que seuls les résidents de l'extérieur de la CMM puissent déposer une demande pour les territoires hors CMM;

R4.2 – Assurer la révision des règlements et des guides de gestion des programmes HLM, PSL et AccèsLogis et des formulaires afférents afin qu'ils intègrent la réalité des modes de financement et d'attribution métropolitains;

R4.3 – Assurer le développement des outils de gestion, notamment des outils informatiques, permettant la création des listes requises suite à la réorganisation;

R4.4 – Développer des outils d'information et de formation du personnel des OH au sujet de ce système d'attribution.

• **R6** – Mandater l'administration de la CMM afin qu'elle poursuive ses échanges avec les OH et les municipalités de son territoire ainsi que la SHQ et le ROHQ en vue de développer et d'assurer la mise en place de modalités et d'outils permettant d'assurer l'intégrité du mode métropolitain de financement et d'attribution.



4.2.3 Les recommandations pour les offices d'habitation du Grand Montréal qui assurent la gestion d'unités PSL hors CMM

Un OMH peut gérer des PSL à l'extérieur de son territoire municipal. Cette situation existe lorsque des PSL sont alloués sur le territoire de municipalités ne comptant pas d'OMH. Un OMH limitrophe est alors sollicité pour gérer ces unités subventionnées. Par exemple, sur le territoire de la CMM, l'ORH du Lac des Deux-Montagnes (dans la CMM) gère les PSL de Saint-Placide (hors CMM) et l'OMH de Châteauguay (dans la CMM) gère des PSL à Saint-Rémi (hors CMM).

Ces ententes de gestion existent depuis nombre d'années, mais elles n'ont été portées à la connaissance de la Communauté que récemment, lors d'échanges avec les partenaires dans le cadre de ce mandat¹². En raison de lacunes dans la transmission et le traitement de l'information, les PSL hors CMM à Saint-Placide et à Saint-Rémi ont fait l'objet de remboursements de la part de la Communauté alors qu'ils ne sont pas éligibles à de tels remboursements. Cette situation est survenue malgré la bonne foi de l'ensemble des partenaires et des corrections ont déjà été apportées.

Pour éviter que de telles situations se reproduisent, et possiblement régulariser d'autres situations de ce type, la commission propose que les informations relatives à la gestion d'unités hors Grand Montréal soient communiquées à la Communauté. La SHQ doit également s'assurer de

transmettre à la Communauté des demandes de remboursements qui excluent ces unités.

En regard des modes métropolitains de financement et d'attribution, ce mode de gestion est assimilable à plusieurs égards au cas des OMH en porte-à-faux. Puisqu'il est susceptible de perdurer au-delà de la réorganisation, la commission suggère au comité exécutif de reprendre les mesures énoncées pour les regroupements en porte-à-faux afin de s'assurer que les sommes du Fonds du logement social métropolitain de la Communauté – fonds auquel chacune des 82 municipalités de la CMM contribue – soient utilisées seulement pour des résidants et des logements du Grand Montréal.

Recommandations

- **R7** – Demander à la SHQ d'informer officiellement la CMM lorsque des OH du Grand Montréal assurent la gestion d'unités PSL hors CMM.
- **R8** – Demander à la SHQ de s'assurer que soient mises en place les mesures permettant de protéger l'intégrité du système métropolitain de financement et d'attribution lorsque des OH du Grand Montréal assurent la gestion d'unités PSL hors CMM, mais également de corriger les anomalies existantes.

¹² Les processus de reddition de compte actuels ne permettent pas à la Communauté de savoir si des OH de son territoire gèrent des unités PSL à l'extérieur du Grand Montréal.



4.2.4 La recommandation pour les projets AccèsLogis développés par des OH en porte-à-faux

Il est plus que souhaitable que les OH regroupés poursuivent la construction de nouveaux logements sociaux et abordables dans le cadre du programme AccèsLogis. Même qu'il se pourrait qu'avec de meilleures capacités de gestion, telles qu'escomptées au terme de la réorganisation, des futurs regroupements assurent un développement encore plus dynamique du logement social. Il est à prévoir que si des OH en porte-à-faux voyaient le jour, ils seront actifs dans le développement de logements sociaux, tant dans le Grand Montréal que dans les municipalités limitrophes. Dans ces cas particuliers, afin de respecter le modèle métropolitain de financement et d'attribution, la Commission propose au comité exécutif d'adopter la recommandation suivante :

R9 – Demander au gouvernement du Québec et à la SHQ de s'assurer que, si des OH en porte-à-faux devaient être mis sur pied et devaient développer des projets AccèsLogis, seuls les projets développés sur le territoire du Grand Montréal soient éligibles à un remboursement de la CMM et que seuls les résidents de la CMM puissent y déposer une demande de PSL.

Considérant les énoncés précédents, la Commission est d'avis que des regroupements en porte-à-faux seraient un système excessivement complexe en matière de gestion et d'attribution des logements sociaux dans la région métropolitaine. Même si les recommandations 3 à 9 étaient rencontrées, la Commission est également d'avis que leur mise en place ne permettrait pas d'assurer une saine gouvernance, une transparence des processus de gestion et constituerait une entrave à l'atteinte des objectifs d'efficacité du gouvernement.





PARTIE 5 – LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU DES OH : LES ENJEUX CONNEXES ET LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Un certain nombre d'enjeux débordant le cadre strict du mandat de la commission sont également évoqués ci-dessous car ils reflètent les préoccupations de nombreux intervenants et devront faire l'objet d'une attention particulière lorsque viendra le temps de réorganiser le réseau des OH suite à l'adoption du projet de loi n° 83. Ces préoccupations n'ont pas donné lieu à des recommandations de la part de la commission, mais, si le comité exécutif le juge à propos, elles pourraient être relayées au gouvernement du Québec et à la SHQ.

5.1 LES COÛTS ASSOCIÉS À LA RÉORGANISATION

La commission du logement social se préoccupe des coûts probables de la réorganisation du réseau des OH. Ce n'est qu'après quelques années, suite à la création des nouveaux OH, qu'il pourra être établi si la réorganisation s'est faite ou non à coût nul. Dans l'intervalle, la commission aimerait s'assurer que le gouvernement du Québec assume entièrement, le cas échéant, les surcoûts associés à la phase de transition.

Donc, si des coûts supplémentaires devaient être associés à la réorganisation, à court, moyen ou long terme, ceux-ci ne devraient pas avoir de répercussions négatives sur les budgets actuels des OH, ni sur les autres programmes en habitation sociale et abordable de la SHQ. En contrepartie, si des économies devaient être

dégagées dans la foulée de la réorganisation, ou à plus long terme, ces montants devraient être réinvestis dans le réseau des OH pour les soutenir dans la réalisation de leur mission première.

Par ailleurs, les budgets globaux des programmes devraient minimalement être maintenus au même niveau. L'enveloppe budgétaire du nouvel office devrait donc être constituée de la sommation des enveloppes budgétaires des offices éteints.

Enfin, la commission estime qu'il serait utile que le gouvernement du Québec prévoit les sommes nécessaires à l'embauche d'un professionnel en gestion afin d'accompagner les OH, et ce, dès le début de la constitution des nouveaux offices d'habitation.

5.2 LES RELATIONS DE PROXIMITÉ ET L'ANCRAGE DE L'OH DANS SON MILIEU

Les partenaires municipaux veulent s'assurer que les regroupements soient garants de services de proximité de qualité entre la direction d'office, le personnel, les locataires et les requérants. Mentionnons que la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ) s'est prononcée en faveur de la réorganisation.

La SHQ rémunère les directeurs généraux en fonction de barèmes établis en considérant

différents facteurs, dont une estimation du temps de réalisation de chaque tâche et le type de locataires (personnes âgées, famille, etc.). Les directeurs de très petits OH (de 15 logements et moins) se voient ainsi rémunérer pour 4 à 10 heures par semaine¹³. Quand ce temps s'avère insuffisant, certains directeurs n'hésitent pas à se rendre disponibles au-delà des heures rémunérées pour répondre aux besoins de leurs locataires.

¹³ Étude réalisée par AON pour le compte de la SHQ (2010). *Évaluation de la charge de travail requise pour l'administration des offices d'habitation de moins de 100 logements*. p. 10-11.



Avec la fusion des OH, les employés devront nécessairement couvrir un territoire plus grand. Une attention particulière devra être portée pour que les locataires et les requérants ne souffrent pas de cette situation. Chaque nouvel OH devra assurer des services de proximité de qualité pour l'ensemble des locataires et des requérants en identifiant les moyens les mieux adaptés à leur milieu. Ces moyens pourraient être des heures de bureau étendues, l'embauche d'un intervenant

communautaire et une présence de représentants de l'OH dans les différents ensembles immobiliers selon un calendrier et un horaire à établir. Cette énumération est loin d'être exhaustive. L'ORH du Lac des Deux-Montagnes a développé une expertise intéressante à cet égard qui mériterait d'être partagée. Rappelons que les OMH de Montréal et de Longueuil, qui sont le fruit de fusions, pourraient également partager leurs expériences.

5.3 LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE

La réorganisation aura également des incidences en matière de gouvernance. En vertu de l'article 57.1 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, un conseil d'administration d'un OMH est composé de cinq à neuf membres et, parmi ceux-ci, deux membres élus parmi les locataires de l'OMH. On compte également des membres désignés par la municipalité et deux sièges de représentants du milieu socioéconomique dont la nomination est approuvée par le MAMOT. Ces membres peuvent être des élus, des fonctionnaires ou des représentants de la société civile, par exemple, des représentants du milieu socioéconomique. Bref, les municipalités peuvent détenir un à cinq sièges.

57.1. Le conseil d'administration d'un office est composé d'un nombre fixe d'administrateurs, variant entre cinq et neuf, désignés conformément aux dispositions prévues à cet égard par les lettres patentes de l'office. Ces lettres patentes doivent prévoir qu'au moins deux de ces administrateurs sont

élus parmi l'ensemble des locataires de l'office au cours d'une assemblée de locataires tenue à cette fin selon les modalités déterminées par ces derniers.

1998, c. 31, a. 101; 2001, c. 25, a. 177; 2002, c. 2, a. 11.

Les maires des municipalités regroupées au sein du nouvel OH auront à nommer des représentants au conseil d'administration, à approuver les budgets relatifs à l'administration des programmes d'habitation visés par les conventions et à assumer conjointement les responsabilités financières en découlant.

Afin d'assurer une gouvernance optimale des nouveaux OH, il faudra notamment trouver des réponses à la question du nombre de représentants des municipalités siégeant au conseil d'administration et à celle de la représentation en fonction de la taille du parc de logements sociaux sur le territoire des municipalités.

5.4 LA REDÉFINITION DU RÔLE DES OH

Cette réorganisation devrait non seulement viser une rationalisation du nombre de structures, mais devrait également être vue comme une opportunité de revoir les services assurés par les OH, les modes de gestion, notamment en ce qui concerne les travaux de rénovation majeure ainsi que les relations entre la SHQ et les OH.

Cette redéfinition des modes de gestion, des relations et des rôles respectifs interpelle tous les OH du Grand Montréal et non pas seulement ceux des couronnes. Plusieurs OMH souhaitent que les

organismes issus de la restructuration bénéficient de plus d'autonomie de gestion par rapport à la SHQ. Mentionnons que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a plusieurs exigences en matière de reddition de comptes et que les OH pourraient gagner une certaine marge de manœuvre en termes de gestion, une fois les conventions échues.

Le ROHQ évoque dans son rapport la pertinence d'une reddition de comptes sur la base d'un contrat d'objectifs et de performance.



Mentionnons que les 9 grands OMH de la province qui siègent à la Table Villes-Centres du ROHQ sont porteurs de cette revendication. Les OMH de Montréal, de Longueuil et de Laval siègent à cette Table et souhaitent que la réorganisation soit l'occasion de redéfinir le rôle des OH et de leurs relations avec le gouvernement et, notamment, l'occasion de signer des contrats de performance.

Pour sa part, le ROHQ a également proposé d'élargir le rôle des OH en ce qui concerne notamment la gestion de l'offre et de la demande des logements sociaux et communautaires.

À l'instar de plusieurs partenaires municipaux, la commission estime que le gouvernement du Québec devrait saisir l'opportunité de la réorganisation pour procéder à la redéfinition du rôle des OH. Lorsque l'office en fait la demande, le gouvernement pourrait convenir d'ententes-cadres pluriannuelles et de contrats de performance afin d'accorder aux OH une plus grande autonomie dans la gestion du parc HLM et du parc de logements abordables, dans la gestion des Suppléments au loyer ainsi que dans leur rôle de développeur de logements sociaux et abordables. La commission rappelle au gouvernement du

Québec que les responsabilités et compétences des municipalités doivent être respectées dans le cadre de cette redéfinition.

Dans un contexte où les conventions d'exploitation commenceront à venir à échéance en 2015, le développement d'une vision renouvelée de l'avenir du logement social et abordable est plus que jamais nécessaire. Des décisions importantes devront être prises quant au maintien de la vocation sociale de ces organismes, de l'abordabilité des logements offerts et du financement des travaux de réparations majeurs. Des organisations de grande et moyenne taille seront sans doute mieux outillées pour faire face à ces défis. Cette condition pourrait paraître nécessaire, mais insuffisante.

Dans son *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2015-2020*, la Communauté entend participer à cette réflexion (Action 2) et développer une position métropolitaine à ce sujet. Des structures de gestion des HLM et du PSL respectant les limites du territoire métropolitain permettront d'assurer un meilleur arrimage entre cette réflexion et la gouvernance et les compétences métropolitaines.

5.5 L'ENJEU DE LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET DE LA CONCERTATION

Tous les acteurs concernés par la réorganisation devront avoir à leur disposition une d'information adéquate et de qualité afin de mener à bien la réorganisation du réseau des OH, notamment comment cette réorganisation s'inscrit dans la révision de l'ensemble des programmes de la SHQ et de son plan stratégique. Les personnes ciblées devraient être les élus municipaux, les membres des conseils d'administration, les directions, le personnel des OH ainsi que les requérants et les locataires. La diffusion d'information devrait prendre différentes formes (plateformes interactives Web, infolettre, guides de gestion, formulaires, tutoriels, foires aux questions, répertoires de bonnes pratiques, etc.), pouvoir, lorsque possible, être bonifiée par les différents acteurs impliqués et permettre, lorsque pertinent,

d'apporter des informations sur la réalité des modes métropolitains de financement et d'attribution du logement social.

Lorsque la loi sera adoptée, la commission souhaite que les partenaires municipaux bénéficient d'une période de concertation d'une durée minimale de 12 mois pour l'élaboration des propositions de regroupements. Afin de respecter les spécificités régionales, le gouvernement du Québec devrait accueillir favorablement toute proposition permettant l'atteinte des objectifs poursuivis. Il devrait également éviter de procéder par décret et ne s'y résigner que dans les cas où des ententes volontaires ne seraient pas établies au terme de la période de concertation et après que d'importants efforts de concertation aient été consentis.



ANNEXE I : TABLEAUX : HLM PUBLICS, PAR OFFICE D'HABITATION ET PAR MRC, COURONNES NORD ET SUD

Tableau A1 : Nombre d'unités HLM publics par municipalité, 5 MRC de la couronne Nord de la Communauté, 2015

Couronne Nord de la Communauté		Pourtour Nord de la Communauté	
MRC/Municipalité (OH)	Unités HLM	MRC/Municipalité (OH)	Unités HLM
MRC de Mirabel (partie CMM)	100		
MRC de Deux-Montagnes (partie CMM)/ ORH du Lac des Deux-Montagnes	303	MRC de Deux-Montagnes	0
Deux-Montagnes	-	Saint-Placide	0
Oka	-		
Pointe-Calumet	-		
Sainte-Marthe-sur-le-Lac	-		
Saint-Eustache	-		
Saint-Joseph-du-Lac	-		
MRC de Thérèse-De Blainville (partie CMM)	408		
Blainville	91		
Boisbriand	48		
Bois-des-Filion	41		
Lorraine	0		
Rosemère	50		
Sainte-Anne-des-Plaines	20		
Sainte-Thérèse	158		
MRC de L'Assomption (partie CMM)	104	MRC de L'Assomption (hors CMM)	145
Charlemagne	30	L'Épiphanie (paroisse)	0
L'Assomption	54	L'Épiphanie (ville)	145
Repentigny	20		
Saint-Sulpice	0		
MRC Les Moulins (partie CMM)	378		
Mascouche	91		
Terrebonne	287		
Total couronne Nord de la Communauté	1 293	Total pourtour Nord de la Communauté	145

Note : Toutes les municipalités qui comptent des unités HLM sur leur territoire comptent également un OMH.

Source : SHQ, site Web consulté en juillet 2015. Traitement : CMM, 2016.



Tableau A2 : Nombre d'unités HLM publics par municipalité, 6 MRC de la couronne Sud de la Communauté, 2015

Couronne Sud de la Communauté		Pourtour Sud de la Communauté	
MRC/Municipalité (OH)	Unités HLM	MRC/Municipalité (OH)	Unités HLM
MRC de Beauharnois-Salaberry (partie CMM)	113	MRC de Beauharnois-Salaberry (hors CMM)	326
Beauharnois	113	Sainte-Martine	15
		Saint-Étienne-de-Beauharnois	0
		Saint-Louis-de-Gonzague	0
		Saint-Stanislas-de-Kostka	0
		Saint-Urbain-Premier	10
		Salaberry-de-Valleyfield	301
MRC de La Vallée-du-Richelieu (partie CMM)	557	MRC de La Vallée-du-Richelieu (hors CMM)	30
Beloil	75	Saint-Antoine-sur-Richelieu	15
Carignan	0	Saint-Charles-sur-Richelieu	0
Chambly	122	Saint-Denis-sur-Richelieu	15
McMasterville	15	Saint-Marc-sur-Richelieu	0
Mont-Saint-Hilaire	285		
Otterburn Park	20		
Saint-Basile-le-Grand	20		
Saint-Jean-Baptiste	20		
Saint-Mathieu-de-Beloil	0		
MRC de Roussillon (partie CMM)	393		
Candiac	0		
Châteauguay	276		
Delson	21		
La Prairie	24		
Léry	0		
Mercier	20		
Saint-Constant	32		
Sainte-Catherine	20		
Saint-Isidore	0		
Saint-Mathieu	0		
Saint-Philippe	0		
MRC de Rouville (partie CMM)	25	MRC de Rouville (hors CMM)	101
Richelieu	15	Ange-Gardien	13
Saint-Mathias-sur-Richelieu	10	Marieville	42
		Rougemont	0
		Saint-Césaire	24
		Sainte-Angèle-de-Monnoir	9
		Saint-Paul-d'Abbotsford	13
MRC de Vaudreuil-Soulanges (partie CMM)	179	MRC de Vaudreuil-Soulanges (hors CMM)	75
Hudson	0	Coteau-du-Lac	0
Les Cèdres	10	Les Coteaux	6
L'Île-Cadieux	0	Pointe-Fortune	0
L'Île-Perrot	32	Rigaud	15
Notre-Dame-de-l'Île-Perrot	0	Rivière-Beaudette	0
Pincourt	55	Saint-Clet	10
Pointe-des-Cascades	0	Sainte-Justine-de-Newton	0
Saint-Lazare	0	Sainte-Marthe	0
Terrasse-Vaudreuil	10	Saint-Polycarpe	19
Vaudreuil-Dorion	72	Saint-Télesphore	10
Vaudreuil-sur-le-Lac	0	Saint-Zotique	15
		Très-Saint-Rédempteur	0
MRC de Marguerite-D'Youville (partie CMM)	148		
Calixa-Lavallée	0		
Contrecoeur	35		
Saint-Amable	22		
Sainte-Julie	20		
Varennes	21		
Verchères	50		
Total couronne Sud de la Communauté	1 415	Total pourtour Sud de la Communauté	532

Note : Toutes les municipalités qui comptent des unités HLM sur leur territoire comptent également un OMH.

Source : SHQ, site Web consulté en juillet 2015. Traitement : CMM, 2016.



Communauté métropolitaine
de Montréal

1002, rue Sherbrooke Ouest, bureau 2400
Montréal (Québec) H3A 3L6

T 514 350-2550 | F 514 350-2599
www.cmm.qc.ca | info@cmm.qc.ca