

Faire de la crise du logement vécue par les locataires une priorité budgétaire



Mémoire du Front d'action populaire en réaménagement urbain
(FRAPRU)

présenté au ministère des Finances du Québec
dans le cadre des consultations pré-budgétaires 2023-2024



Février 2023

Table des matières

Introduction.....	3
1. Plus que jamais, il faut faire de la crise du logement une priorité budgétaire.....	4
La pénurie de logement locatifs, une situation qui se détériore rapidement	4
Un parc de logements locatifs encore abordables qui s’effrite dramatiquement, des alternatives insuffisantes	7
Des locataires discriminés effrontément	8
Des locataires qui restent sans logis et un programme de mesures d’urgence à revoir... ..	5
Manque criant de logements sociaux	8
Résoudre la crise du logement ne passera pas seulement par l’augmentation de l’offre.....	11
2. Le logement social, LA solution budgétaire à la crise du logement.....	12
Des moitiés de programme limitant la portée des investissements publics	12
Enfin renouveler le programme AccèsLogis.....	13
À propos des aides financières à la personne	14
Les suppléments au loyer sur le marché privé ne régleront pas le problème	15
3. De la nécessité d’améliorer les mesures d’aide d’urgence.....	15
4. Mieux soutenir les ménages les plus pauvres et augmenter les prestations d’aide sociale.....	16
5. Une question de choix politiques, pas de moyens financiers	17
Conclusion	18
Liste des recommandations du FRAPRU	18

Le Front d’action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est un regroupement comptant 145 organismes actifs dans les différentes régions du Québec, dont 30 comités logement, comité de citoyens et citoyennes et associations de locataires, qui sont au cœur de sa vie démocratique et de ses interventions.

Fondé à l’automne 1978 sur les enjeux de rénovation urbaine, il intervient depuis sur les différentes facettes de la situation du logement, mais aussi plus largement de la réalisation des droits sociaux. Sa grande priorité est le développement et la protection du logement social, sous forme de logements publics, coopératifs et sans but lucratif. Il est le porte-voix des requérantes et requérants de logements sociaux.

Introduction

C'est maintenant un fait reconnu de toutes et de tous, le Québec vit une pénurie généralisée de logements locatifs. Spéculation immobilière et les évictions qu'elle entraîne, cherté grandissante des loyers, effritement du parc de logements locatifs encore abordables, itinérance visible et invisible en augmentation dans toutes les régions, etc. : cette crise s'accompagne de phénomènes qui ne font qu'aggraver la situation. Il s'agit d'autant de violations flagrantes du droit au logement, qui ont des conséquences directes sur celui à la santé, à l'éducation, à l'alimentation, à un revenu suffisant. Le droit à la vie est ultimement en jeu, puisque des personnes itinérantes meurent dans la rue régulièrement et que d'autres, nouvellement sans-logis ou récemment évincées de leur logement, en sont récemment mortes¹.

Dans le même temps, un fossé se creuse entre l'offre du marché privé et la capacité de payer des ménages locataires à modeste et à faible revenus. S'il faut revoir et resserrer les protections des locataires contre les abus du marché, des mesures financières fortes de la part du gouvernement québécois pour renforcer le secteur sans but lucratif du logement, sont nécessaires pour se sortir de cette crise et éviter que la situation des locataires ne se détériore pas davantage.

Dans le présent mémoire, nous démontrerons le coût social et financier de l'inaction gouvernementale en matière de logement, de même que les retombées sociales et économiques des investissements publics dans le logement social. Nous proposerons au gouvernement une cible ambitieuse qui permettra de sortir de la pénurie de logements locatifs qui mine les régions, et de construire une alternative viable et durable pour garantir le droit au logement de toutes et de tous, quel que soit le revenu.

¹ Par exemple ce [locataire verdunois](#) de 73 ans qui s'est suicidé après avoir été évincé du logement qu'il occupait depuis plusieurs années, ou [ce locataire septuagénaire du quartier Rosemont à Montréal](#) décédé dans sa voiture où il vivait, après avoir été évincé. Sans faire la manchette, d'autres cas de suicides de locataires sans-logis ou craignant de perdre leur logement ont été rapportés dans des organismes communautaires, notamment dans Lanaudière.

1. Plus que jamais, il faut faire de la crise du logement une priorité budgétaire

La pénurie de logement locatifs, une situation qui se détériore rapidement

Les données du dernier *Rapport sur le marché locatif* de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), publié le 26 janvier 2023, indiquent que la rareté de logements locatifs s'intensifie au Québec. Le taux d'inoccupation provincial est de seulement 1,7 %, le plus bas depuis 2004, soit très en dessous du seuil d'équilibre de 3%, reconnu par la SCHL. À une exception près, l'ensemble des centres urbains du Québec sont affectés par la pénurie d'appartements locatifs et dans 25 d'entre eux, le taux d'inoccupation est inférieur à 1 %.

Profitant de la loi de l'offre et de la demande, actuellement en leur faveur, et de l'absence d'un contrôle obligatoire des loyers, plusieurs propriétaires exigent des augmentations de loyer injustifiées.

En incluant les logements nouvellement construits, le loyer médian au Québec a augmenté de 8,6 % entre 2021 et 2022. À Gatineau, le bond a été de 22 %, à Sherbrooke de 13,2 %, à Trois-Rivières de 7,2 % et à Montréal (RMR) de 9,3 %. Depuis 5 ans, pour un logement de 2 chambres à coucher, le loyer moyen au Québec a augmenté de 200 \$ par mois, passant de 775 \$ à l'automne 2018 à 973 \$ à l'automne 2022, soit une hausse de 25 %. Cette augmentation est encore plus marquée dans certaines villes.

Le coût moyen d'un logement atteint maintenant 1203 \$ par mois à Gatineau, 998 \$ à Montréal et 947 \$ à Québec, compromettant l'accès à un logement répondant à la capacité de payer des ménages locataires à faibles et modestes revenus. Pour être en mesure de payer de tels loyers sans compromettre ses autres besoins essentiels, il faut disposer d'un revenu d'au moins 48 120 \$ par an à Gatineau et de 37 880 \$ par an à Québec; or environ la moitié des ménages locataires de ces villes ont des revenus inférieurs.

Les ménages locataires dans l'obligation de déménager sont encore plus durement affectés par la situation actuelle du marché locatif au Québec. Le dernier rapport de la SCHL donne pour une première fois, un aperçu de la hausse du loyer moyen des logements ayant changé d'occupants en 2022, en se basant sur les logements de 2 chambres à coucher. À l'échelle provinciale, le loyer moyen de ces logements a augmenté de **13,2 %, comparativement à 3,6 %** pour celui des logements dont les occupants sont demeurés les mêmes.

Ces hausses rapides de loyer contribuent à l'effritement tout aussi rapide du parc de logements locatifs encore abordables. Elles démontrent également le manque de recours à la disposition des locataires pour les contrer. Elles font également regretter de meilleurs mécanismes dissuasifs pour empêcher les évictions frauduleuses menées dans le seul objectif d'augmenter les loyers.

Tableau : Taux d'inoccupation des logements locatifs et hausse du loyer moyen dans les RMR et dans certaines villes au Québec, en octobre 2022

Territoire	Taux d'inoccupation 2021 (en %)	Taux d'inoccupation 2022 (en %)	Hausse du loyer médian entre 2021 et 2022 (en %)
Province (Centres de 10 000 et plus)	2,5	1,7	8,6
RMR Gatineau	1,1	0,8	22
RMR Montréal	3	2	9,3
RMR Québec	2,5	1,5	3,5
RMR Sherbrooke	0,9	0,9	13,2
RMR Trois-Rivières	0,9	0,9	7,2
RMR Saguenay	1,7	0,9	1,3
Île de Montréal	3,7	1,3	8,3
L'Assomption/ Lavaltrie	**	1	17,7
Sainte-Thérèse / Blainville	0,3	**	15,0
Longueuil	1,2	1	13,5
Shawinigan	2,3	0,7	13,3
Saint-Hyacinthe	1,1	2	12,0
Sainte-Adèle	0,8	0,4	6,0
Sainte-Agathe-des-Monts	0,7	0,8	11,5
Granby	0,1	0,4	11,2
Rouyn-Noranda	0,3	0,8	10,3
Drummondville	0,2	0,4	10,3
Victoriaville	0,8	1,6	9,7
Laval	2,2	1,8	8,9
Terrebonne	0,2	0,4	8,5
Saint-Félicien	2,3	1,1	8,2
Rivière-du-Loup	0,5	0,5	8,1
Joliette	0,5	0,9	7,3
Alma	0,7	0,3	5,4
Lévis	1,2	1	5,1
Rimouski	0,2	0,4	4,5
Gaspé	0,8	0	3,3
Basse-ville de Québec	1,5	0,7	2,3

Des locataires qui restent sans logis et un programme de mesures d'urgence à revoir...

Une des facettes les plus visible de la crise du logement est le nombre croissant de locataires se retrouvant sans logis autour de la période des déménagements, dont certains viennent gonfler les rangs des personnes en situation d'itinérance visible et cachée, faute d'obtenir de l'accompagnement ou de réussir à trouver un logement adéquat. Le problème a atteint des sommets autour du 1^{er} juillet 2022. Quelque 4000 ménages ont fait appel aux services d'aide au logement de leur municipalité, quand il y en avait un. De ce nombre, plus de 600 étaient toujours sans logis au lendemain du 1^{er} juillet.

Certains ont été hébergés par des services municipaux et-ou des organismes communautaires, dont une partie dans des chambres d'hôtel ou des motels. D'autres ont trouvé refuge chez des parents,

² Source : Rapports sur le marché locatif au Québec; Société canadienne d'hypothèques et de logement; automnes 2021 et 2022

des ami·es, des connaissances. D'autres se sont enfin débrouillés avec les moyens du bord, par exemple en faisant du camping ou en couchant dans leur véhicule, souvent parce que l'aide d'urgence offerte n'est pas suffisante.

Le ministère des Finances doit reconnaître l'insuffisance des sommes offertes par Québec aux municipalités pour mener à bien ces opérations de dépannage. En effet, le programme d'aide d'urgence en vigueur ne rembourse que 50 % des dépenses admissibles, jusqu'à concurrence d'un montant de 0,80 \$ par habitant de la municipalité. À Sherbrooke par exemple, la ville a dû assumer en 2022 les deux tiers des coûts de l'opération 1^{er} juillet. À Montréal, en 2021, seulement 15% des coûts ont été assumés par Québec. L'effort ainsi exigé des villes nous apparaît disproportionné, voire injuste, d'autant plus que les séjours en hébergement s'allongent, chaque ménage hébergé trouvant de plus en plus difficilement un logement abordable répondant à ses besoins. Contrairement au gouvernement du Québec, les villes disposent de bien peu de moyens pour répondre à la pénurie de logements locatifs et l'autre plus grave encore, de logements sociaux.

La pression sur les locataires est également intenable. Ils et elles doivent consentir à vivre des situations d'hébergement qui se voulaient de courte durée, sans avoir accès à l'ensemble de leurs biens (électroménagers, équipement de cuisine, etc.), ni de leurs « papiers » (rapport d'impôts, bail, reçus de loyer, etc.). Pour certains ménages, incluant des familles avec enfants, la situation perdure encore aujourd'hui.

Parmi les ménages qui sont parvenus à se reloger, une large partie n'a pu le faire que dans des logements trop chers, trop petits et/ou insalubres. À cause des critères d'exclusion, beaucoup trop n'ont pas pu bénéficier d'une subvention de supplément au loyer d'urgence. Par exemple, les locataires ayant perdu leur logement en raison d'un non-paiement de loyer, sans pouvoir démontrer une perte subite de revenus, ou dont le départ de leur logement précédent a été « volontaire » n'ont ainsi pu en bénéficier. En les excluant ainsi, l'État aggrave leur vulnérabilité et les met à haut risque de se retrouver éventuellement à la rue.

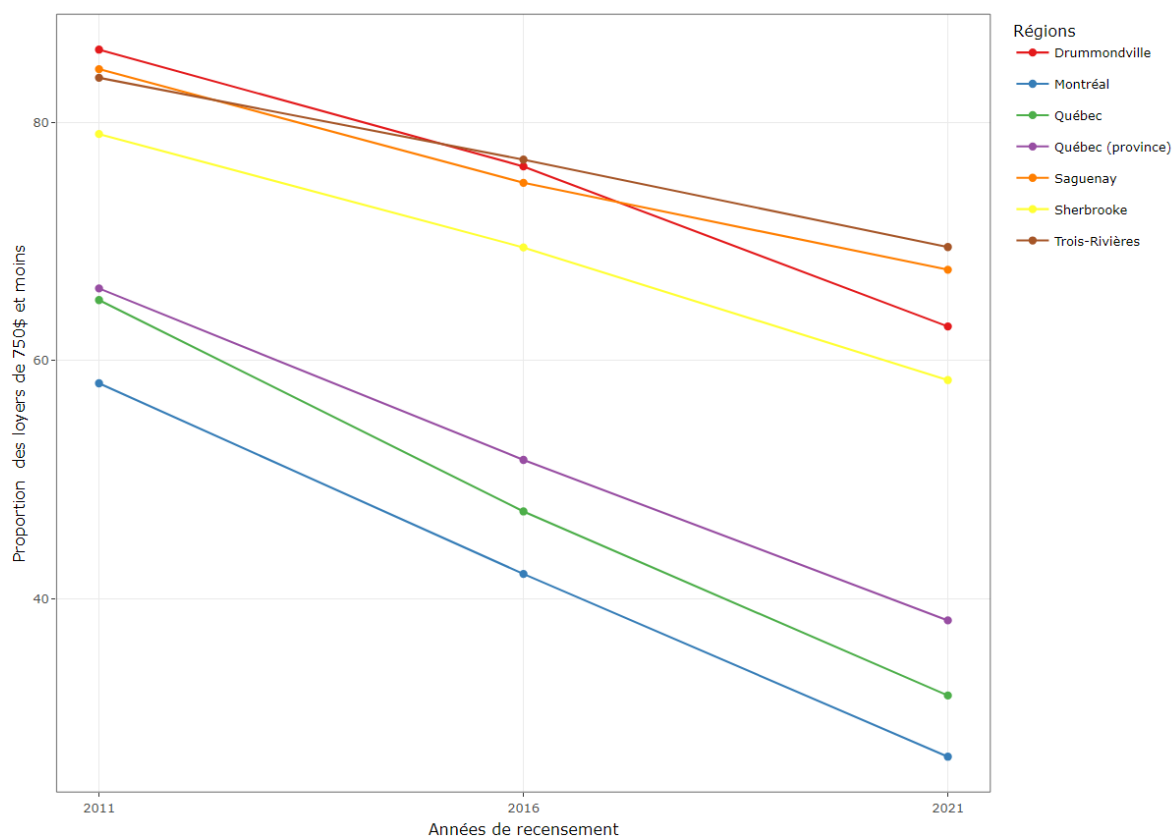
D'autres ménages locataires réussissent à se reloger, mais au prix de sacrifices importants. Des personnes âgées doivent quitter le milieu qu'elles habitent depuis très longtemps, des familles locataires à faible revenu, souvent monoparentales, se retrouvent obligées d'accepter de s'excentrer ou de vivre dans un logement trop cher, trop petit, insalubre, voire tout ceci à la fois. Cette instabilité résidentielle a un impact majeur, notamment sur le développement des enfants. Comme l'a notamment souligné la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, la cherté des logements et les situations de surpeuplement affectent le développement ainsi que la santé mentale, cognitive, socioaffective et physique des enfants. Les situations de surpeuplement ont un impact sur la réussite éducative, leur sentiment d'intimité, le stress et augmentent les risques de tensions familiales, voire d'abus³.

³ *Mémoire à la commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, produit par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), mai 2020.

Un parc de logements locatifs encore abordables qui s’effrite dramatiquement, des alternatives insuffisantes

Les données des Recensements de 2016 et de 2021 sur les coûts d'habitation et le revenu, d’abord citées dans une étude menée par Steve Pomeroy⁴, consultant en recherche sur les politiques du logement et chercheur principal au Centre for Urban Research and Education (CURE) de l'Université Carleton, viennent corroborer la disparition rapide des logements accessibles aux ménages à faible et à modeste revenus. Elles confirment qu’au Québec, de 2016 à 2021, **116 000** logements locatifs abordables ayant un loyer inférieur à 750 \$ par mois, **ont été perdus**, dont **près de 90 000** à Montréal seulement et près de 16 000 à Québec. C’est majeur. Plusieurs municipalités du Québec, jugées plus abordables jusqu’à présent, où les logements avec un loyer de moins de 750 \$ occupent encore plus de la moitié du parc de logements locatifs, sont à risque de subir le même sort si rien n’est fait.

Graphique : évolution de la proportion des logements avec un loyer de 750\$ ou moins entre 2011 et 2021



Sans action gouvernementale rapide, la financiarisation croissante du logement risque elle aussi de contribuer à empirer les choses. Des conglomérats financiers mettent la main sur une part grandissante du parc de logements, comme l’illustre une récente étude portant sur le cas de Montréal⁵, dans le seul objectif de rentabiliser leurs investissements le plus rapidement possible.

⁴ Steve Pomeroy, [Mise à jour de l’analyse sur l’érosion du parc à loyer réduit à partir du recensement de 2021](#), octobre 2022.

⁵ Cloé St-Hilaire, Mikael Brunila et David Wachsmuth, [High Rises and Housing Stress. A Spatial Big Data Analysis of Rental Housing Financialization](#), Février 2023.

Devant la déperdition du parc de logements à bas loyer et l'accroissement des risques d'itinérance, certaines municipalités, ainsi que des organismes sans but lucratif, ont commencé à agir, se portant acquéreurs d'immeubles encore abordables de la spéculation, les soustrayant aux manœuvres spéculatives. Nous saluons évidemment ces initiatives. Le FRAPRU demande d'ailleurs depuis longtemps au gouvernement québécois d'ajuster son programme AccèsLogis, afin de faciliter l'acquisition d'immeubles existant par des organismes publics, coopératifs ou sans but lucratif⁶. Cependant, ces acquisitions restent actuellement marginales. Pour ralentir le processus de manière significative et avoir un effet plus structurant, tout en permettant aux locataires actuels de ces immeubles de demeurer dans leurs logements, de telles opérations **doivent être soutenues par un programme gouvernemental convenablement financé**.

Des locataires discriminés effrontément

Non seulement les logements répondant à la capacité de payer des locataires à faibles et modestes revenus sont en diminution drastique, mais les ménages à l'aide sociale, les Autochtones, les personnes racisées, les jeunes, les familles monoparentales, les membres de communautés LGBTQIA+, etc., font face à de la discrimination lors de la recherche de logement. Même ceux ayant un excellent historique de crédit (ou de paiement) n'y échappent pas. Les recours contre les discriminations sont ardues et ne règlent en rien le manque de logements. En plus, dans plusieurs régions, la rareté de logements locatifs met de plus en plus les locataires vulnérables en concurrence avec des nouveaux travailleurs que les entreprises tentent d'attirer et-ou des touristes.

Manque criant de logements sociaux

Selon les dernières données de Statistiques Canada, 177 000 ménages locataires du Québec ont des besoins impérieux de logement, parce qu'ils vivent dans un logement trop cher, trop petit ou en mauvais état. Il faut ajouter à cela les personnes déjà en situation d'itinérance, dont le nombre augmente, de même que les ménages consacrant 100 % de leur revenu pour se loger, qui sont à grand risque de le devenir.

L'insuffisance de logements sociaux contribue plus que toute autre chose à la crise du logement des ménages locataires à faible et à modeste revenus. Ceux forcés de déménager, en raison d'une éviction ou d'une reprise de possession de logement, ou parce que le couple se sépare, que la famille s'agrandit, etc., sont particulièrement mal pris, faute de logements accessibles à leur revenu. C'est le cas aussi de locataires âgés vulnérables qui sont délogés par des propriétaires qui veulent accroître leurs profits en changeant la vocation de leur(s) immeuble(s).

Déjà en 2016, le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU notait la pénurie de logement sociaux au Québec et au Canada, dans ses Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada.

Au Québec, près de 38 000 ménages locataires à très faible revenu, jugés admissibles et dûment inscrits, sont déjà en attente pour un logement à loyer modique, le plus souvent depuis plusieurs années. Dans plusieurs villes, le nombre de demandeurs et de demandresses a augmenté durant

⁶ Le FRAPRU a porté cette demande lors des dernières consultations gouvernementales sur les programmes de logement social, notamment en 2016, *Vers une nouvelle approche en habitation*, et lors des Forums Habitation Québec tenus entre 2019 et 2021.

les derniers mois, malgré les longs délais d'attente. À Montréal, où le délai moyen d'attente est de 5 ans et 7 mois, 24 000 ménages sont sur la liste de l'office d'habitation; à Québec, 2000; à Sherbrooke, 1160; à Gatineau 1100; à Drummondville, près de 740, à Trois-Rivières, autour de 450; à Granby, 430. C'est sans parler des personnes à statut migratoire précaire qui ne sont même pas admissibles aux logements sociaux subventionnés.

À ces chiffres, il faut ajouter les ménages à modeste revenu dont le revenu familial est [trop élevé](#) pour être admissible à un logement à loyer modique, selon le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique, mais qui sont aussi visés par les programmes de développement de logements sociaux, comme AccèsLogis⁷. Ces locataires se retrouvent eux aussi actuellement sans alternative : leurs revenus sont trop bas tant pour accéder à la propriété que pour payer un loyer sur le marché privé, sans que cela accapare une part disproportionnée de leur revenu. De trop nombreux ménages se retrouvent ainsi contraints de couper dans leurs autres besoins essentiels, tels que l'alimentation ou encore les transports, pour être en mesure de payer leur loyer. La seule solution pour eux serait de trouver un logement financé en partie par l'État et développé par des coopératives ou des organismes sans but lucratif (OSBL) d'habitation, où le loyer sera moins élevé que sur le marché privé. Malheureusement, il en manque.

Pourtant, les investissements dans le développement de nouveaux logements sociaux n'augmentent pas; ils reculent. Malgré la promesse électorale faite en 2018, de livrer en 4 ans les unités de logements sociaux programmés par les gouvernements antérieurs, le nombre de logements sociaux effectivement construits reste très bas. D'autre part, le nombre de nouvelles unités programmées dans les budgets adoptés ces quatre dernières années, **n'a jamais été aussi bas depuis la période qui a précédé la création du programme AccèsLogis, en 1997**. Pourtant, des surplus budgétaires importants ont été réalisés durant cette même période.

⁷ Voir par exemple à ce sujet l'annexe 4 du programme AccèsLogis

Tableau : Livraison des logements sociaux dans AccèsLogis depuis la création du programme (à partir des budgets du ministère des Finances du Québec)

Année	Nouvelles unités de logement social dans AccèsLogis financées dans le budget	Unités livrées dans l'année selon les rapports annuels de gestion de la SHQ
1997-1998	6174 ⁸ en 5 ans	0
1998-1999	0	46
1999-2000	0	592
2000-2001	0	1 187
2001-2002	0	1 039
2002-2003	6500 ⁹ en 5 ans	1 312
2003-2004	0	2 026
2004-2005	430	1 324
2005-2006	2600	1 994
2006-2007	1400	1 525
2007-2008	2000	1 385
2008-2009	2000	1 683
2009-2010	3000	2 046
2010-2011	3000	2 163
2011-2012	2000	2 206
2012-2013	2500	1 278
2013-2014	3000	2 796
2014-2015	3000	2 472
2015-2016	1500	1 659
2016-2017	1500	1 948
2017-2018	3000	1 146
2018-2019	3000	1 238
2019-2020	0	1 196
2020-2021	0	659
2021-2022	500	527
2022-2023	0 ¹⁰	11

À ce rythme, il faudra 140 ans¹² pour répondre aux besoins criants des ménages locataires qui aujourd'hui vivent dans un logement trop cher, trop petit ou en mauvais état. Cette perspective est insupportable. L'insuffisance chronique de logements sociaux a en effet des conséquences dramatiques, particulièrement dans certains groupes. Les femmes victimes de violence conjugale et leurs enfants, par exemple, sont ainsi maintenus en péril, incapables de se mettre à l'abri d'un conjoint ou d'un parent violent, ou pire encore, incapables d'accéder à un refuge parce que

⁸ Il s'agissait de la première phase du programme AccèsLogis. L'annonce était de 9100 logements en 5 ans. Un an plus tard cet objectif a été diminué, compte tenu de l'insuffisance des sommes prévues au budget.

⁹ Ce budget prévoyait en 5 ans, 6500 logements sociaux dans le cadre du programme AccèsLogis plus 5000 autres dans le cadre du programme Logement abordable Québec – volet social qui ne sont pas comptabilisés ici.

¹⁰ Le mini-budget du 25 novembre 2021 prévoyait également le financement de 2200 logements abordables dans le cadre du nouveau Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ). Le budget de mars 2022 a annoncé 1000 unités additionnelles dans le PHAQ, d'ici 2026-2027, pour un investissement total de 300 M\$. Finalement, pour la même somme, ce sont des projets totalisant **1723** logements qui seront retenus et annoncés suite au 1er appel de propositions du PHAQ, en juin 2022. Environ 75 % des logements ainsi subventionnés sont des logements sociaux ou communautaires.

¹¹ Selon une demande d'accès à l'information [publiée sur le site de la SHQ](#), en date du 30 septembre 2022, 796 logements sociaux avaient été réalisés en 2022, mais une partie est incluse dans le bilan 2021-2022.

¹² 5152 logements sociaux ont été construits durant les 4 dernières années selon les [données disponibles sur le site de la SHQ](#). Selon les données de Statistiques Canada du Recensement 2021, 177 000 ménages locataires avaient des besoins impérieux au Québec.

d'autres qui y sont déjà, n'en sortant pas, faute de logements adéquats disponibles¹³. Comme l'écrit l'Alliance des maisons d'hébergement de 2e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale (MH2) dans son [mémoire](#) déposé dans le cadre des présentes consultations, « la disponibilité de logement social est cruciale pour assurer la sortie du cycle de la violence pour un bon nombre de femmes ».

Résoudre la crise du logement ne passera pas seulement par l'augmentation de l'offre

Chose certaine : résoudre cette crise ne se fera pas simplement en augmentant l'offre de logements, sans prise en compte de leurs coûts et du prix des loyers. La SCHL note d'ailleurs dans son *Rapport sur le marché locatif – Janvier 2023* que « les loyers moyens des logements construits récemment sont plus chers que dans l'ensemble du marché (écart de 57 % pour les appartements de 2 chambres dans la RMR [de Montréal] en 2022) ». Les logements privés récemment construits, ne règlent pas le problème de la majorité des locataires dont le revenu moyen est, rappelons-le de moins de 40 000\$. Puisqu'ils se louent beaucoup plus chers ils contribuent aussi à la logique inflationniste. En raison de la clause F, leurs loyers augmentent généralement de façon démesurée les premières années.

L'effet de percolation attendu par plusieurs n'aura pas lieu non plus dans le contexte actuel. Les logements locatifs libérés par les premiers acheteurs ne sont généralement pas abordables pour les locataires plus pauvres. S'ils le sont, ils ne le demeurent très longtemps, puisque les prix augmentent au changement de locataires, vu l'absence d'un registre public et universel des loyers et d'un contrôle obligatoire des loyers.

Quand la totalité des nouveaux logements requis seront construits, il ne restera plus beaucoup de logements locatifs encore abordables pour ces locataires vulnérables. La Banque Scotia fait le même constat dans une récente analyse économique sur l'abordabilité du logement au Canada où elle écrit qu'« il semble de plus en plus que nous n'atteindrons pas l'ampleur de l'offre nouvelle dans des délais cruciaux qui feraient basculer spectaculairement, dès demain, le paysage de l'abordabilité »¹⁴.

Il faut assurément augmenter l'offre de logements, **mais en ciblant et en supportant avec les fonds publics ceux qui répondront durablement aux besoins de nos concitoyens et nos concitoyennes les plus mal pris**. Pour cela, il faut augmenter substantiellement l'offre de logements sociaux et faire croître drastiquement sa proportion qui est actuellement de seulement 10 % du parc locatif québécois. Encore une fois, cette perspectives est partagée par la Banque Scotia qui affirme dans ses observations sur l'abordabilité du logement que « le plaidoyer moral en faveur de l'urgence d'étoffer le stock anémique de logements sociaux au Canada n'a jamais été aussi impérieux » et qu'« il faudrait d'abord doubler le stock de logements sociaux ».

¹³ Voir sur ce sujet le mémoire déposé par le [Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale](#) dans le cadre des présentes consultations.

¹⁴ Banque Scotia, *Observations et perspectives : L'abordabilité des logements au Canada mise à mal*, 18 janvier 2023.

2. Le logement social, LA solution budgétaire à la crise du logement

Force est de constater que la mise en œuvre du droit au logement régresse au Québec et que l'insuffisance de logements sociaux y est pour beaucoup. Pourtant, les avantages du logement social sont multiples. Une [étude](#) réalisée en 2013 pour la Société d'habitation du Québec (SHQ) démontrait que les investissements dans le logement social et communautaire génèrent des retombées économiques et sociales considérables pour le Québec. Chaque dollar accordé par le gouvernement dans le cadre de programmes d'habitation sociale représentait alors un apport de 2,30 \$ en activité économique. Selon l'étude, le logement social et communautaire génère également des économies importantes pour l'État québécois, notamment en services de santé et sociaux.

Les logements sociaux et communautaires créés essentiellement avec le programme AccèsLogis depuis 1997, ont permis à des dizaines de milliers de ménages à modeste ou faible revenu d'accéder à un milieu de vie de qualité et d'avoir la possibilité de demeurer dans leur communauté d'appartenance. Des milliers d'autres ménages, actuellement victimes de la spéculation immobilière et des crises du logement, aspirent à ce type de logement.

Le logement social, parce qu'il est hors marché, apporte aux locataires beaucoup plus qu'un simple toit bon marché au-dessus de la tête; c'est la manière la plus complète d'assurer leur droit à un logement décent, tel que défini par l'ONU. Il assure aux locataires à faible et à modeste revenus une sécurité d'occupation, en mettant fin aux menaces de reprises de possession et d'évictions. Vu son caractère associatif, il leur permet aussi d'exercer un contrôle collectif sur leurs conditions de logement, tout en acquérant de nouvelles compétences sociales et en gestion immobilière.

D'autre part, les sommes que les locataires économisent sur leurs loyers, sont transférées immédiatement dans l'économie locale pour combler d'autres besoins essentiels; elles ne disparaissent pas dans les abris fiscaux.

Enfin, les investissements gouvernementaux dans le logement social permettent à la population québécoise de construire un bouclier contre la perte d'habitats convenables et abordables, causés par des crises sanitaires, économiques ou climatiques.

Pourtant, plus aucune unité n'est disponible dans un programme gouvernemental québécois pour soutenir la construction de nouveaux ensembles de logements sociaux. Cela ralentit et complexifie grandement le développement de nouveaux projets, voire le décourage.

Des moitiés de programme limitant la portée des investissements publics

Alors que le milieu communautaire réclame depuis fort longtemps une modernisation et un réinvestissement majeur dans le programme AccèsLogis, le gouvernement a plutôt mis en place, l'an dernier, le nouveau Programme d'habitation abordable – Québec (PHAQ). Or, ce programme a été conçu avant tout pour soutenir le marché privé, espérant le convaincre de réserver 30 % de ses logements neufs à des ménages à faible ou à modeste revenu. Bien qu'il vise notamment les ménages à faible revenu, le PHAQ n'oblige aucunement les promoteurs subventionnés à réserver une partie de leurs logements pour ces ménages. Pire, le programme n'inclut pas de subventions au loyer pour eux; les promoteurs doivent en faire la demande séparément, sans garantie de succès.

Or, une des principales critiques déjà faite par la vérificatrice générale au programme AccèsLogis était qu'il ne réservait pas suffisamment de logements pour les ménages à faible revenu. Cette lacune a récemment été corrigée dans AccèsLogis, puisqu'à présent, un minimum de 50 % et jusqu'à 80 % des logements construits sont réservés aux ménages à faible revenu. Aucune obligation en ce sens n'est imposée dans le nouveau PHAQ.

Malgré l'importance des investissements publics qui y sont consentis, les ensembles de logements abordables construits, ne devront le rester que durant une période restreinte, pouvant être aussi courte que 10 ans. À terme, les logements construits par les promoteurs du marché privé et financés avec les deniers publics, pourraient être revendus. Dès lors, les profits réalisés serviront à l'enrichissement personnel du propriétaire; il n'en restera rien pour les ménages aujourd'hui à faible et à modeste revenus, ni pour ceux des prochaines générations.

Bien que le secteur sans but lucratif l'utilise, faute de mieux, le PHAQ ne convient pas pour bâtir des ensembles hors marché, entièrement dédiés aux personnes mal-logées. Même si certaines des améliorations demandées à AccèsLogis y ont été intégrées, comme des coûts admissibles plus élevés et leur indexation automatique, le PHAQ ne comporte pas toutes les mesures indispensables pour garantir le développement et la réalisation de projets menés par les coopératives, les OSBL et les offices d'habitation.

Par exemples, le PHAQ ne prévoit pas de fonds de démarrage pour les projets sociaux regroupant des ménages précaires, dans l'impossibilité de fournir une mise de fond ou une part sociale substantielle comme le faisait AccèsLogis. Il n'y a pas non plus au départ d'engagement ferme pour les projets destinés à des personnes ayant des besoins spéciaux, comme celles en situation d'itinérance, et devant compter sur du soutien communautaire. Les exigences d'accessibilité et d'adaptabilité sont plus faibles dans le PHAQ, que dans AccèsLogis, où 100 % des logements doivent être minimalement accessibles et adaptables dans le sens du Code de construction, et avoir un ascenseur dans le cas des immeubles de plus de 3 étages.

Malgré ses nombreuses défaillances, le PHAQ a déjà fait l'objet de plusieurs modifications. Pourtant, on refuse un traitement équivalent au programme AccèsLogis, faisant ses preuves depuis 25 ans, mais négligé depuis de nombreuses années.

Le ministre des Finances a confirmé dans sa mise à jour économique de novembre dernier, un nouvel investissement de 350 millions \$ au Mouvement Desjardins et au Fonds de solidarité FTQ, pour qu'ils réalisent des logements. Il leur confiait non seulement l'argent, mais le mandat d'élaborer leurs propres programmes et de réaliser des projets totalisant 1000 logements abordables, chacun. Cette annonce semble répondre à un sentiment d'urgence, mais ne doit absolument pas être répétée : pour qu'un suivi adéquat soit fait des projets sans but lucratif financés par Québec, tous doivent suivre la voie d'un programme gouvernemental assurant la reddition de comptes des bénéficiaires.

Enfin renouveler le programme AccèsLogis

Un programme structurant et autoportant comme AccèsLogis, lorsque régulièrement mis à jour, permet une intervention beaucoup plus efficace et pérenne que des investissements épars dans

diverses initiatives. Les différentes initiatives fédérales des dernières années – aussi incomplètes que nombreuses – en sont la meilleure démonstration.

C'est pourquoi il est primordial d'apporter sans plus attendre les améliorations indispensables à AccèsLogis, pour accélérer la livraison des quelque 9000 unités programmées, mais pas encore construites faute de financement suffisant, mais aussi pour assurer sa pérennité. Les villes et les organismes communautaires ne peuvent pas être ainsi maintenus dans l'incertitude quant à l'avenir du programme. Pour cela, il faut enfin ajuster les coûts maximums admissibles (CMA) pour qu'ils reflètent l'évolution des coûts du marché (construction, foncier, taux d'intérêts, etc.) et garantir que les subventions de Québec couvrent effectivement 50 % des CMA, tel que prévu.

Une autre demande répétée du FRAPRU et de plusieurs organismes, dont l'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ), est que le budget prévoit une **programmation pluriannuelle**, afin d'offrir de la prévisibilité aux milieux municipal et communautaire. Plusieurs villes, qui se sont dotées d'objectifs de développement de logements sociaux, ne réussissent pas à les atteindre, faute d'un engagement clair et sûr du gouvernement. Pourtant, plus on attend, plus cela coûtera cher aux contribuables, comme à la société.

À une époque, AccèsLogis permettait également l'achat et la rénovation de logements locatifs déjà construits. On pouvait ainsi limiter la disparition de logements abordables, tout en garantissant le maintien dans les lieux des locataires. Mais là encore, cette aptitude s'est perdue au fil des ans, le programme n'ayant pas été adapté aux nouvelles contraintes du marché. Certes, à l'heure actuelle, la pénurie exige que la priorité soit accordée à la construction de nouveaux logements sociaux. Toutefois, l'état trop souvent lamentable des logements privés et l'effritement rapide du parc de logements locatifs encore abordables, indique qu'on doit également redonner à AccèsLogis cette capacité d'agir dans l'existant et lui fournir les moyens d'y arriver.

À propos des aides financières à la personne

Suite à l'*Entente Canada-Québec sur le logement*, l'allocation-logement a été bonifiée en octobre dernier, la première fois depuis sa création. Le FRAPRU se réjouit évidemment d'un tel rehaussement des prestations, de même que des seuils d'éligibilité. Cependant, dans le contexte que nous venons de décrire, les aides financières comme celle-ci servent au mieux, à absorber la hausse des loyers, sans permettre pour autant de diminuer significativement la part du revenu consacrée au loyer. Au regard de la cherté actuelle des loyers, de leur croissance rapide et du taux d'effort des ménages locataires concernés, l'allocation-logement va directement dans les poches des propriétaires, sans que les locataires ne puissent réaliser des économies qui leur permettraient de manger un peu mieux, de recommencer à se soigner et à payer les fournitures scolaires des enfants.

Grâce aux améliorations récemment consenties, le gouvernement prévoit que 134 000 ménages seront admissibles à cette aide financière en 2022-2023. Cependant, c'est ignorer que le nombre de bénéficiaires ne cesse de diminuer d'année en année, malgré des conditions de logement toujours plus difficiles. Selon le rapport annuel de gestion de la SHQ, seulement que 62 313 ménages ont pu en bénéficier en 2021-2022. **Pour que cette aide, même imparfaite, puisse aider davantage de locataires, il serait nécessaire au préalable de mettre fin à la discrimination** exercée contre les personnes seules ou en couple, âgées de moins de 50 ans. Une campagne de promotion bien visible

serait également souhaitable. Enfin, instaurer un contrôle obligatoire des loyers s'impose, afin que les effets de cette prestation ne se traduisent pas par de nouvelles augmentations injustifiées de loyer.

Cependant, même si elle est utile, l'allocation-logement ne soutient d'aucune façon la construction de logements, ni la rénovation domiciliaire, pourtant nécessaires. Autrement dit., l'allocation-logement ne dispense pas le Québec d'augmenter le nombre de ses logements sociaux.

Les suppléments au loyer sur le marché privé ne régleront pas le problème

Tabler prioritairement sur le programme de suppléments au loyer (PSL) pour résoudre la crise, en versant directement des fonds publics à des propriétaires du marché privé, est parfois présenté comme une alternative aux logements sociaux pour aider des ménages à faible revenu.

Pourtant, l'investissement public dans des PSL ne permet pas d'accroître l'offre de logements locatifs, alors qu'une grave pénurie s'enracine au Québec. D'autre part, en période de pénurie de logement, il est connu et vérifié que les propriétaires les boudent systématiquement, préférant choisir eux-mêmes leurs locataires. Plusieurs cas de propriétaires ne renouvelant pas leurs ententes de PSL ont d'ailleurs été rapportées par des comités logement et des offices d'habitation au cours des derniers mois. Enfin, les [résultats préliminaires d'une étude comparative](#) sur l'expérience des locataires vivant soit en HLM, dans un OBNL d'habitation, une coop ou un appartement subventionné sur le marché privé, menée par Janie Houle, Ph.D., professeure titulaire au Département de psychologie de l'UQAM¹⁵, démontrent que le supplément au loyer privé, même s'il diminue le stress financier, n'a pas tous les mêmes effets positifs que les différentes tenures de logement social, notamment au plan de la sécurité d'occupation. Il aurait même des effets négatifs contrairement au logement social, comme le stress causé par la crainte de perdre son logement ou encore le manque de volonté des propriétaires de faire les réparations.

Cela étant, des PSL sur le marché privé peuvent s'avérer nécessaires, comme ceux destinés aux ménages sans-logis autour de la période des déménagements, aux femmes victimes de violence conjugale, ou lors d'événements extraordinaires (incendie de domicile, par exemple ou en attendant d'avoir construit tous les logements sociaux manquants).

3. De la nécessité d'améliorer les mesures d'aide d'urgence

Dans le contexte que nous venons de décrire, il n'y aura pas de solution magique à la crise profonde, vécue par les locataires à faible et à modeste revenus. Même si le gouvernement investit rapidement dans la création de nouveaux logements sociaux comme nous le pressons de le faire, nous sommes conscientes que ces logements ne pourront pas être construits en un an. La pénurie perdurant, il semble assez évident que le nombre de ménages locataires ne réussissant pas à se reloger continuera d'augmenter et qu'ils resteront de plus en plus longtemps sans logement.

Cependant, les locataires du Québec ne bénéficient pas toutes et tous des mêmes services d'aide au relogement; c'est selon la volonté de leur municipalité. Or, l'aide financière offerte par Québec

¹⁵ Ces données préliminaires ont été présentées publiquement lors du 15^e Rendez-vous de l'habitation, organisé par la Société d'habitation du Québec.

n'est pas suffisante pour encourager toutes les municipalités à offrir une aide d'urgence complète. À l'heure actuelle, certaines villes paient beaucoup plus que 50 % des frais encourus, en raison du plafonnement du programme d'aide aux municipalités à 0,80 \$ par habitant·es. Il faut donc minimalement retirer ce plafonnement.

Les PSL d'urgence pour leur part, sont actuellement difficilement utilisables pour plusieurs parce qu'ils excluent les ménages ayant dû quitter volontairement un logement ou ayant été évincés à la suite d'un non-paiement de loyer. Or, ces situations sont généralement vécues par des ménages à faible revenu, soit parce qu'ils sont partis de leur propre chef pour éviter une décision défavorable du Tribunal administratif du logement à leur endroit, ou parce que faute de mieux, ils avaient signé un bail pour un logement trop cher qu'ils ne réussissent plus à défrayer.

Ainsi, même si une faible proportion des PSL d'urgence prévus dans le dernier budget ont été utilisés, il faut quand même s'assurer que les sommes requises soient disponibles en 2023-2024, pour que le programme soit corrigé et que tous les ménages sans logis à faible revenu puissent y avoir accès, quelques soit les circonstances les ayant empêchés de renouveler ou de signer bail.

4. Mieux soutenir les ménages les plus pauvres et augmenter les prestations d'aide sociale

Les personnes à faible revenu sont les plus nombreuses à consacrer une part démesurée de leur revenu pour se loger. En 2016, le revenu moyen des 196 000 ménages locataires du Québec qui consacraient plus de 50 % de leur revenu au logement, était de moins de 14 000 \$ par an. Parmi eux, on retrouve les personnes à l'aide sociale. Les personnes qui ont recours à l'aide sociale demandent un soutien de « dernier recours », parce qu'elles n'ont pas d'autre choix. Leurs parcours de vie sont parsemés d'embûches et il serait inacceptable de les abandonner aux portes de l'itinérance.

Or, le montant de la prestation de base pour une personne seule ne couvre même pas le prix du loyer moyen d'un studio dans la plupart des villes du Québec; encore moins si on ajoute d'autres dépenses indispensables comme le chauffage, la nourriture, les médicaments, les vêtements d'hiver, etc. Le loyer moyen mensuel d'un studio dans les centres urbains de plus de 10 000 personnes s'élève à 747 \$ par mois, celui d'un logement de 1 chambre à coucher est de 864 \$. Le montant de base à l'aide sociale est de seulement 770 \$ par mois. Il est donc évident que le droit à un revenu suffisant de ces personnes, tel que reconnu par la Charte des droits et libertés de la personne et par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), n'est actuellement pas respecté.

La pandémie nous a pourtant remis sous le nez une évidence : pour rester en santé, il est nécessaire d'avoir accès à un logement convenable que l'on est capable de le payer. Les prestations d'aide sociale doivent être impérativement rehaussées pour couvrir les besoins essentiels de toutes et tous les prestataires, peu importe les circonstances qui les ont contraints à y avoir recours.

Le 1^{er} janvier dernier, le programme de Revenu de base est entré en vigueur. Ce nouveau programme d'assistance sociale s'adresse aux personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi de longue durée. Bien qu'il soit loin d'être parfait, le programme représente une avancée

majeure. Pour la première fois, le gouvernement du Québec accorde à des personnes assistées sociales une aide financière suffisante pour qu'elles puissent couvrir leurs besoins de base. En effet, le revenu disponible des personnes admissibles doit, en principe, atteindre au moins le seuil de la Mesure du panier de consommation. Pour ces personnes, il s'agit d'un pas important vers la réalisation de leur droit à un niveau de vie décent. Comme le Collectif pour un Québec sans pauvreté et plus de 350 autres organisations, le FRAPRU demande que le Revenu de base soit élargi à toutes les personnes prestataires d'aide sociale, quel que soit leur état de santé.

5. Une question de choix politiques, pas de moyens financiers

En adhérant au PIDESC, le Québec s'est engagé à « assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus par tous les moyens appropriés » et à agir au maximum de ses ressources disponibles. Cependant, quand on analyse l'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales des dernières années, force est de constater que le gouvernement québécois n'a pas respecté ses engagements en matière de droit au logement. L'État a préféré se priver de 3,5 milliards \$ en versant des chèques ponctuels plutôt que d'investir dans une mesure pérenne et bien ciblée, comme l'est le logement social. Il s'apprête maintenant à se priver de façon récurrente de plusieurs milliards \$ en accordant de nouvelles baisses d'impôt à des gens n'éprouvant pas de besoins impérieux de logement. Si le Québec veut baisser les impôts des contribuables les moins fortunés, il peut le faire efficacement et équitablement en revoyant le nombre de paliers d'imposition et en exigeant une plus grande contribution des mieux nantis. Par exemple, il peut faire passer de 4 à 9 le nombre de paliers, comme le propose la [Coalition Main rouge](#) il pourrait ainsi récolter quelque 2,5 milliards \$ de plus par année.

Par ailleurs, certaines dépenses fiscales, comme le crédit d'impôt pour gains en capital des particuliers – encaissés lors de la revente de la résidence principale – et des entreprises, nous coûtent plus cher collectivement que ce que le Québec investit annuellement pour créer de nouveaux logements sociaux.

En plus de l'utilisation des fonds fédéraux issus de la *Stratégie Nationale sur le logement* qui devraient être utilisés pour **augmenter** les objectifs québécois de développement, la mise en place de mesures fiscales progressives permettraient de financer le grand chantier de logements sociaux permettant de répondre aux besoins les plus criants que nous demandons.

Instaurer un impôt sur le patrimoine du 1 % des plus riches, réinstaurer la taxe sur le capital pour les banques, augmenter les impôts des grandes entreprises plutôt que de les diminuer, sont autant d'avenues que le gouvernement a à sa disposition pour lutter contre l'accroissement des inégalités sociales. La Coalition Main rouge évalue qu'à terme, [le Québec pourrait générer 14 milliards \\$ supplémentaire par année.](#)

Conclusion

Nous espérons que le budget 2023-2024 comprenne les annonces budgétaires permettant d’amorcer le grand chantier de logements sociaux qui s’impose pour contrer les effets de la crise du logement la plus profonde de l’histoire moderne du Québec sur les locataires.

Pour ce faire, nous invitons le ministre des Finances à fixer un objectif ambitieux, à miser sur un programme complet et autoportant et à offrir de la prévisibilité aux milieux municipal et communautaire, afin de réaliser les meilleurs projets possibles, partout au Québec. L’enjeu est de taille : sortir ou sauver des milliers de ménages du mal-logement, de l’itinérance, de la pauvreté, de l’isolement et de la maladie; rien de moins.

Liste des recommandations du FRAPRU

Dans son prochain budget, le FRAPRU demande au ministère des Finances du Québec :

1) De programmer la réalisation de nouveaux logements sociaux

- en lançant un grand chantier de 50 000 logements sociaux en 5 ans, dont 10 000 en 2023-2024, autant sous formes de coopératives, d’OSBL que de logements HLM gérés par des offices d’habitation;;
- en relançant et en finançant adéquatement le programme AccèsLogis;
- en se dotant d’un programme d’acquisition de logements locatifs déjà construits, pour les sortir du marché privé et protéger les locataires occupants de hausses abusives de loyer, voire d’évictions, ou en en faisant un volet distinct d’AccèsLogis;

2) D’accélérer la rénovation du parc de HLM public¹⁶

3) De bonifier d’autres aides au logement

- en augmentant de 35 millions \$ le financement du soutien communautaire en logement social, dont 12 millions \$ pour Montréal, comme le demandent respectivement le Réseau québécois des OSBL d’habitation (RQOH) et le Réseau d’aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM);
- en élargissant le programme d’allocation-logement à tous les ménages pauvres, sans discrimination d’âge ou de composition du ménage, et en rendant possible sa demande lors de la production du rapport d’impôt (comme cela se fait déjà pour le Crédit d’impôt pour solidarité);
- en finançant mieux les mesures d’urgence pour les ménages se retrouvant sans logis à cause de la pénurie de logements locatifs, afin de réduire la part des municipalités assumée pour le programme d’aide d’urgence;

¹⁶ Voir le mémoire déposé par la Fédération des locataires de HLM du Québec dans le cadre des présentes consultations.

4) De faire davantage pour lutter contre la pauvreté

- en augmentant les prestations sociales pour qu'elles couvrent l'ensemble des besoins de base et en élargissant le programme de Revenu de base à l'ensemble des personnes assistées sociales, comme le demandent le Collectif pour un Québec sans pauvreté et 350 autres organisations de la société civile;
- en augmentant le salaire minimum à 18 \$ de l'heure;

5) D'instaurer une plus grande justice fiscale pour lutter contre les inégalités sociales¹⁷

- en renonçant aux baisses d'impôts qui bénéficieront d'abord aux mieux nantis et en augmentant plutôt le nombre de paliers d'imposition
- en instaurant des mesures fiscales plus progressives, notamment : abolir l'inclusion partielle des gains en capital des particuliers, instaurer une taxe sur le patrimoine du 1% et augmenter la contribution fiscale des entreprises financières, en rétablissant notamment la taxe sur leur capital.

¹⁷ Voir à ce sujet le [résumé des solutions fiscales](#) proposées par la Coalition Main rouge que nous faisons nôtres.